



SÜREÇ ANALİZİ ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KURMA VE GENİŞLETME POLİTİKASI

Recep ARSLAN

Haziran 2016
DENİZLİ

**SÜREÇ ANALİZİ ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE’DE
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KURMA VE GENİŞLETME
POLİTİKASI**

Pamukkale Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Doktora Tezi

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Programı

Recep ARSLAN

Danışman Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR

**Haziran 2016
DENİZLİ**

DOKTORA TEZİ ONAY FORMU

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, doktora programı öğrencisi Recep ARSLAN tarafından hazırlanan “Süreç Analizi Çerçevesinde Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Kurma ve Genişletme Politikası” başlıklı tez aşağıdaki jüri üyeleri tarafından 03.06.2016 tarihinde yapılan tez savunma sınavında başarılı bulunmuş ve doktora tezi olarak kabul edilmiştir.

Jüri Başkanı

Prof. Dr. Sülün Evine TORLAK

.....

Jüri - Danışman

Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR

.....

Jüri

Prof. Dr. Mustafa ÖKMEN

.....

Jüri

Prof. Dr. F. Neval GENÇ

.....

Jüri

Yrd. Doç. Dr. Pınar SAVAŞ YAVUZÇEHRE

.....

Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu’nun 13/07/2016 tarih ve 13/15 sayılı kararıyla onaylanmıştır.

Prof. Dr. Kenan COYAN

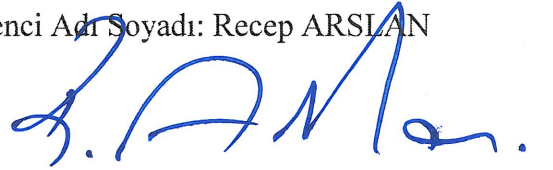
Enstitü Müdürü

BİLİMSEL ETİK FORMU

Bu tezin tasarımı, hazırlanması, yürütülmesi, araştırmalarının yapılması ve bulgularının analizlerinde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini; bu çalışmanın doğrudan birincil ürünü olmayan bulguların, verilerin ve materyallerin bilimsel etiğe uygun olarak kaynak gösterildiğini ve alıntı yapılan çalışmalara atıfta bulunulduğunu beyan ederim.

İmza:

Öğrenci Adı Soyadı: Recep ARSLAN



ÖNSÖZ

Tez çalışmasının hazırlık ve yazımı sırasında bilgilerini, tecrübelerini, yardımlarını ve zamanını benden hiç esirgemeyen kendisinden akademik anlamda ve insani anlamda çok şey öğrendiğim danışman Hocam Sayın Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR'e, tez çalışmasında ve akademik çalışmalarında katkılarını ve desteklerini hiçbir zaman esirgemeyen, emeklerini ömür boyu unutamayacağım, doktora öğrencisi olmaktan, ortak çalışma yapmaktan, Celal Bayar Üniversitesi'nde birlikte çalışmaktan onur ve gurur duyduğum Tez İzleme Kurulu üyelerinden Hocam Sayın Prof. Dr. Mustafa ÖKMEN'e teşekkürlerimi sunarım. Doktora öğrenciliğim boyunca ve tez çalışmamda akademik katkı sunan ve aynı zamanda Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Başkanı olan Sayın Prof. Dr. S. Evinç TORLAK'a, Jüri üyesi olarak tez savunmasında akademik katkı sağlayan Sayın Prof. Dr. F. Neval GENÇ'e, Tez İzleme Kurulu üyesi olarak tez çalışmasının başlangıcından itibaren verdiği destek nedeniyle Sayın Yrd. Doç. Dr. Pınar Savaş YAVUZÇEHRE'ye ve kamu politikası analizi konusunda bilgilerini paylaşan ve tezin ana çerçevesinin olgunlaşmasına katkı veren Sayın Doç. Dr. Naci KARKIN'a teşekkürlerimi sunarım. Tez savunması aşamasında asil jüri üyesi olmakla birlikte üniversitesi adına yurt dışı seyahati nedeniyle savunmaya katılamayan ancak tezin bütünü hakkında olumlu geri dönüşlerde bulunan Sayın Prof. Dr. Hüseyin GÜL'e de teşekkürlerimi sunarım.

Tüm yaşamım boyunca desteklerini hissettiğim, varlıkları ile bana güç veren her zaman yanımda olan özellikle sevgili annem Mergübe ARSLAN'a ve sevgili babam Yaşar ARSLAN'a, ağabeyim Hüseyin ARSLAN'a ve ARSLAN AİLESİ'nin tüm fertlerine desteklerinden dolayı teşekkür ederim.

ÖZET

SÜREÇ ANALİZİ ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KURMA VE GENİŞLETME POLİTİKASI

Recep ARSLAN

Doktora Tezi

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Hüseyin Özgür

Haziran 2016, 428 Sayfa

Kamu politikası devletin/siyasal iktidarın bir şeyi yapmayı ya da yapmamayı tercih etmesidir. Devletlerin/siyasal iktidarların ulusal ve uluslararası arenada hemen hemen her konuda geliştirdikleri ve uyguladıkları bir kamu politikası söz konusudur. Metropoliten alan yönetimi/anakent yönetimi ve büyükşehir belediyesi kurma ve/veya genişletme politikası da bu kamu politikalarından bir tanesidir.

Yerel yönetimlerin Osmanlı’dan itibaren Türkiye tarihinde köklü geçmişe sahip olduğu söylenemez. Osmanlı’da batılılaşmaya yönelik reform çabalarının başlamasının ardından 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren yerel yönetimler alanında idari ve kanuni düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır. Osmanlı Devleti’nde 1855 yılında kurulan İstanbul Şehremaneti hem bir metropol yönetimi hem de ilk belediye teşkilatıdır. İstanbul ve Ankara Şehremaneti teşkilatları Cumhuriyet’in ilk yıllarında büyükşehir/anakent/metropol yönetim sistemi ve politikasını oluşturmuştur. 1930’da 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun çıkarılmasıyla belde/ilçe/il/büyükşehir ayrımı yapılmaksızın bütün belediyeler 1984 yılına kadar aynı Kanun’la yönetilmiştir. Türkiye Cumhuriyeti’nde kapsamlı büyükşehir belediye politikası 1984’de çıkarılan 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve beş ay sonrasında bu Kararname’nin değiştirilerek 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun çıkarılmasıyla şekillendirilmiştir. 2004 yılında kanunlaşan 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu 10 yılda hayli eskiyerek 5390, 5393, 5747 ve özellikle 6360 ve 6447 sayılı kanunlarla kuruluş ve genişletme açısından önemli değişikliklere uğratılmıştır. Mart 2014 mahalli idareler seçimiyle büyükşehir belediye sayısı otuza yükselmiştir. Bu çalışmada Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin kuruluş ve genişletme politikası klasik/öncü bir kamu politikası çözümleme modeli olan “Süreç Analizi” çerçevesinde; gündeme geliş, formüle ediliş, kanunlaştırma, uygulama ve değerlendirme evreleri perspektifinde incelenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Politikası, Kamu Politikası Çözümleme Modelleri, Süreç Analizi Modeli, Büyükşehir Belediyesi, Büyükşehir Belediyesi Kurma Politikası, Büyükşehir Belediyesi Genişletme Politikası, Metropol, Metropoliten Yönetim, Türkiye Cumhuriyeti

ABSTRACT

ESTABLISHMENT AND EXPANSION POLICIES OF METROPOLITAN MUNICIPLITIES IN TURKEY IN THE LIGHT OF STAGES APPROACH

Recep ARSLAN

Doctoral Thesis

Department Of Political Science and Public Administration

Thesis Supervizor: Prof. Dr. Hüseyin Özgür

June 2016, 428 Pages

Public policy is something that state/political power prefers to do or not to do anything on an issue. Almost on every subject in national and international agenda, a public policy has been made and implemented by states/political powers. Main decisions on metropolitan area government and establishing and/or expanding metropolitan municipalities are also examples of public policies.

It is hard to say that local governments have a strong historical background coming from the Ottoman period. After starting the reform efforts for the westernization in the Ottoman State, some administrative and legal regulations on local administrations were initiated since the second half of the 19th Century. İstanbul Şehremaneti established in 1855 in the Ottoman period was both a metropolitan government and the first municipality. İstanbul and Ankara Şehremaneti organizations were the earliest examples of metropolitan municipalities in the Turkish Republic. All municipalities, regardless their size and status as town/county/province/metropolis, were governed with the Municipality Law enacted in 1930 and numbered 1580, until 1984. During Turkish Republic, the first comprehensive metropolitan municipality policy was formulated with the Decree Law numbered 195 in 1984. Five months later, Metropolitan Municipality Law, numbered 3030, was enacted by changing this Decree. With fairly losing its effect in 10 years, the new Metropolitan Law, numbered 5216, enacted in 2004 had experienced important changes in terms of establishing and expanding metropolitan municipalities with the laws numbered 5390, 5393, 5747, and especially 6360 and 6447. With the local government elections of March 2014, the number of the metropolitan municipalities has reached 30. The establishment and expansion policies of metropolitan municipalities are analyzed by using Stages Model and its stages of agenda setting, formulating, legislating, implementing and evaluating.

Keywords: Public Policy, Public Policy Analysis Models, Stages Model, Metropolitan Municipality Establishment and Expansion Policy, Metropolis, Metropolitan Government, Turkish Republic

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	I
ÖZET.....	II
ABSTRACT	III
İÇİNDEKİLER.....	IV
TABLolar DİZİNİ	IX
ŞEKİLLER DİZİNİ	IX
SİMGE VE KISALTMALAR DİZİNİ.....	X
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU POLİTİKASI SÜRECİ VE ÇÖZÜMLENMESİ.....	15
1.1. Kamu Politikası	15
1.1.1. Kamu Politikalarının Çözümlemesi/Analizi.....	19
1.1.2. Kamu Politikası Analizi Modelleri.....	21
1.1.2.1. Grup Modeli	22
1.1.2.2. Kurumsal Model	22
1.1.2.3. Elit (Seçkinci Model).....	23
1.1.2.4. (Siyasal) Sistem Modeli	23
1.2. Süreç Analizi Modeli.....	25
1.2.1. Gündeme Geliş Evresi.....	27
1.2.2. Formüle Ediliş Evresi	33
1.2.3. Kanunlaştırma/Yasalaştırma Evresi	36
1.2.4. Uygulama Evresi	37
1.2.5. Değerlendirme Evresi.....	40
1.3. Süreç Analizi Modeline Dayalı Kamu Politikası Çözümlemelerinin Türkiye’de Kullanımı Literatürü	42

İKİNCİ BÖLÜM

1984 ÖNCESİ DÖNEMDE METROPOLİTEN ALAN YÖNETİMİ İHTİYACI VE DENEMELERİ.....	46
2.1. İlk Metropoliten Yönetim Örneği: İstanbul Şehremaneti.....	46
2.1.1. Altıncı Daire-i Belediye	48
2.1.2. İstanbul Şehremaneti’nin Yeniden Yapılandırılması (Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi 1868)	51
2.1.3. Dersaadet Belediye Kanunu (1877).....	53
2.1.4. II. Meşrutiyet’in İlanı Sonrası İstanbul’da Belediye Teşkilatı	57
2.1.5. Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Muvakkat Kanun (1912).....	59
2.2. 442 Sayılı Köy Kanunu’nda ve 1580 Sayılı Belediye Kanunu’nda Anakent	60
2.3. Ankara Şehremaneti Kanunu ve Ankara Kentini 1920’lerde ve 1930’larda Anakent Olarak Planlama Deneyimleri	63
2.4. 1963-1983 Dönemi Kalkınma Planlarında Anakent	66

2.4.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Anakent (1963-1967)	66
2.4.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Anakent (1968-1972)	67
2.4.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında Anakent (1973-1977)	69
2.4.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında Anakent (1979-1983)	69
2.5. 1984 Öncesi Dönemde Anakent Yönetimine Dair Akademik Çalışmalar ..	71
2.6. 1984 Öncesi Dönemde Anakent Yönetimine Dair (1970'lerdeki) Kanun Taslakları	74
2.6.1. İçişleri Bakanlığı Tasarıları	74
2.6.2. İmar ve İskân Bakanlığı Tasarıları	77
2.7. 1984 Öncesi Dönemde Anakent Yönetimine Dair Diğer Belgelerdeki Çalışmalar	78

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

1984-2015 DÖNEMİNDE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ VE METROPOLİTEN ALAN YÖNETİMİ SİSTEMİ	85
3.1. 1985-2018 Döneminde Kalkınma Planlarında Anakent	86
3.1.1. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Anakent (1985-1989)	86
3.1.2. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Anakent (1990-1994)	86
3.1.3. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Anakent (1996-2000)	88
3.1.4. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Anakent (2001-2005)	88
3.1.5. Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda Anakent (2007-2013)	89
3.1.6. Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Anakent (2014-2018)	89
3.2. 1984-2015 Döneminde Hükümet Programlarında Anakent	91
3.3. 1984-2015 Döneminde Anakent Yönetimine Dair Akademik Çalışmalar ..	100
3.4. 1984-2015 Döneminde Anakent Yönetimine Dair Kanun Taslakları ve Teklifleri	104
3.5. 1984-2004 Döneminde Anakent Yönetimine Dair Kanunlar	111
3.6. 1984-2015 Dönemindeki Diğer Belgelerdeki ve Raporlardaki Tartışmalar	115
3.6.1. Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA)	115
3.6.2. MÜSİAD: 2000'li Yıllara Doğru Türkiye'de Yerel Yönetimler	117
3.6.3. TUSİAD Yerel Yönetimler Kanun Taslağı	118
3.6.4. TÜSES (Türkiye, Sosyal, Ekonomik ve Siyasal Araştırmalar) Vakfı'nın Önerisi	121
3.6.5. İzmir Ticaret Odası Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanma Sempozyumu	121
3.6.6. TOBB Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Raporu	121
3.6.7. Necdet Uğur'un Önerisi	122
3.7. Başka Ülkelerde Metropoliten Yönetim Sistemleri ve Politikalarına Dair Örnekler	123
3.7.1. Amerika Birleşik Devletleri'nde Metropoliten Yönetim	124
3.7.2. Danimarka'da Metropoliten Yönetim: Kopenhag Örneği	128
3.7.3. Kanada'da Metropoliten Yönetim: Toronto Örneği	130
3.7.4. Fransa'da Metropoliten Yönetim: Paris Örneği	133
3.7.5. İngiltere'de Metropoliten Yönetim: Londra Örneği	135

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KURMA VE GENİŞLETME POLİTİKASININ GÜNDEME GELİŞ VE FORMÜLE EDİLİŞ

EVRELERİNİN ANALİZİ.....	139
4.1. Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Kurma ve Genişletme Politikasının Gündeme Geliş Evresi.....	139
4.1.1. Türkiye’de Büyükşehir Kurulmasının ve Genişlemesinin Gündeme Gelişinde Rol Oynayan Aktörler.....	146
4.1.2. Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Kurulması İhtiyacının Gündeme Gelişinde Rol Oynayan Etkenler ve Gelişmeler	147
4.2. Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Kurma ve Genişletme Politikasının Formüle Ediliş Evresi: 1980-1992 Dönemi	151
4.2.1. Türkiye’de Büyükşehir Kurulmasına Dair Formüllerin / Modellerin Oluşturulmasında Rol Oynayan Aktörler.....	152
4.2.2. 1980–1983 Döneminde Büyükşehir Belediyesi Kurma Fikirlerinin Formüle Edilişi	153
4.2.3. 2560 Sayılı İstanbul Sular Kurumu İdaresi (İSKİ) Kanunu	154
4.2.3.1. 2560 Sayılı Kanun Tasarısı’nın Genel Gerekçesi	155
4.2.3.2. Kanun Tasarısı’nın Madde Gerekçeleri	156
4.2.3.3. 2560 Sayılı Kanun Tasarısı’na Dair İçişleri Komisyonu Raporu	156
4.2.4. 2561 Sayılı Kanun	158
4.2.4.1. 2561 Sayılı Kanun Tasarısı’nın Genel Gerekçesi	159
4.2.4.2. 2561 Sayılı Kanun Tasarısı’nın Madde Gerekçeleri.....	160
4.2.4.3. İhtisas Komisyonu Raporu	162
4.2.5. 1983–1992 Döneminde İlk Sekiz Büyükşehir Belediyesinin Kuruluşu	163
4.2.6. 3030 Sayılı Kanun’da Büyükşehir Kurma Politikasının Formüle Edilişi ...	165
4.2.6.1. 3030 Sayılı Kanun Tasarısı’nın (KHK) Genel Gerekçesi.....	166
4.2.6.2. 3030 Sayılı Kanun Tasarısı’nın (KHK’nın) Madde Gerekçeleri	167
4.2.6.3. 3030 Sayılı Kanun Tasarısına Dair İçişleri Komisyonu Raporu.....	168
4.2.6.4. 3030 Sayılı Kanun Tasarısı’na Dair Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu	171
4.3. Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Kurma ve Genişletme Politikasının Formüle Ediliş Evresi: 1993–2003 Dönemi.....	174
4.3.1. Adapazarı Büyükşehir Belediyesi: 593 Sayılı KHK	174
4.3.2. 5019 Sayılı Veto Edilen Kanun (Pergel Düzenlemesi) İle Büyükşehir Belediyelerinin Genişletilmesi Politikasında Yeni Bir Formülasyon	175
4.3.2.1. 5019 Sayılı Veto Edilen Kanun Teklifi’nin Genel Gerekçesi.....	175
4.3.2.2. 5019 Sayılı Veto Edilen Kanun Teklifi’nin Madde Gerekçeleri	176
4.3.2.3. 5019 Sayılı Veto Edilen Kanun Teklifine Dair İçişleri Komisyonu Raporu	176
4.3.3. 5026 Sayılı Veto Edilen Kanun’da Büyükşehir Benzeri Bir Modelin (Bütünşehir) Formüle Edilişi.....	180
4.3.3.1. 5026 Sayılı Veto Edilen Kanun Teklifi’nin Gerekçesi	180
4.3.3.2. 5026 Sayılı Veto Edilen Kanun Teklifi’nin Madde Gerekçeleri	181
4.3.3.3. 5026 Sayılı Veto Edilen Kanun’a Dair İçişleri Komisyonu Raporu.....	181
4.4. Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Kurma ve Genişletme Politikasının Formüle Ediliş Evresi: 2004-2014 Dönemi	183

4.4.1.	5216 Sayılı Kanun	185
4.4.1.1.	5216 Sayılı Kanun Tasarısı'nın Genel Gerekçesi	185
4.4.1.2.	5216 Sayılı Kanun Tasarısı'nın Madde Gerekçeleri.....	186
4.4.1.3.	5216 Sayılı Kanun'a Dair İçişleri Komisyonu Raporu	189
4.4.1.4.	5216 Sayılı Kanun'a Dair Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Raporu....	193
4.4.1.5.	5216 Sayılı Kanun'a Dair Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu	194
4.4.1.6.	5216 Sayılı Kanun'a Dair Alt Komisyon Raporu	196
4.4.2.	5390 Sayılı Kanun	197
4.4.2.1.	5390 Sayılı Kanun Teklifi'nin Genel Gerekçesi	197
4.4.2.2.	5390 Sayılı Kanun Teklifi'nin Madde Gerekçeleri.....	198
4.4.2.3.	5390 Sayılı Kanun'a Dair İçişleri Komisyonu Raporu	198
4.4.3.	5747 Sayılı Kanun	201
4.4.3.1.	5747 Sayılı Kanun Tasarısı'nın Genel Gerekçesi	201
4.4.3.2.	5747 Sayılı Kanun Tasarısı'nın Madde Gerekçeleri.....	203
4.4.3.3.	5747 Sayılı Kanun'a Dair İçişleri Komisyonu Raporu	205
4.4.4.	6360 Sayılı Kanun	208
4.4.4.1.	6360 Sayılı Kanun Tasarısı'nın Genel Gerekçesi	211
4.4.4.2.	6360 Sayılı Kanun Tasarısı'nın Madde Gerekçeleri.....	213
4.4.4.3.	6360 Sayılı Kanun'a Dair İçişleri Alt Komisyonu Raporu	215
4.4.4.4.	6360 Sayılı Kanun'a Dair İçişleri Komisyonu Raporu	220
4.4.5.	6447 Sayılı Kanun	235
4.4.5.1.	6447 Sayılı Kanun'a Dair Kanun Teklifi'nin Genel Gerekçesi	236
4.4.5.2.	6447 Sayılı Kanun'a Dair Kanun Teklifi'nin Madde Gerekçeleri....	236
4.4.5.3.	6447 Sayılı Kanun'a Dair İçişleri Komisyonu Raporu	237

BEŞİNCİ BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KURULMASINDA VE GENİŞLETİLMESİNDE KANUNLAŞTIRMA EVRESİ		240
5.1.	2561 Sayılı Kanun	240
5.2.	3030 Sayılı Kanun	241
5.3.	5019 Sayılı Kanun	245
5.4.	5026 Sayılı Kanun	252
5.5.	5216 Sayılı Kanun	255
5.6.	5390 Sayılı Kanun	265
5.7.	5747 Sayılı Kanun	267
5.8.	6360 Sayılı Kanun	276
5.8.1.	6360'ın Kanunlaştırılması Evresinde 16. Birleşim	276
5.8.2.	6360'ın Kanunlaştırılması Evresinde 17. Birleşim	277
5.8.3.	6360'ın Kanunlaştırılması Evresinde 18. Birleşim	282
5.8.4.	6360'ın Kanunlaştırılması Evresinde 19. Birleşim	285
5.8.5.	6360'ın Kanunlaştırılması Evresinde 21 Birleşim	286
5.9.	6447 Sayılı Kanun	290

ALTINCI BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KURMA VE GENİŞLETME

POLİTİKASININ UYGULANMASI EVRESİ	294
6.1. 3030 Sayılı Eski Büyükşehir Belediyesi Kanunu.....	294
6.2. Adapazarı Büyükşehir Belediyesi Modeli.....	297
6.3. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu (2004 Yılı).....	299
6.4. 5216 Sayılı Kanunda Bazı Değişiklikler Yapan 5390 Sayılı Kanun'un Uygulanması.....	306
6.5. Büyükşehir Belediyesi Olan İllerde Yeni İlçeler Kurulması Ve İlk Kademe Belediyelerinin Kaldırılması Veya İlçeleştirilmesi Politikası: 5747 Sayılı Kanun'un Uygulanması	308
6.6. 6360 Sayılı Kanun Çerçevesinde Büyükşehir Belediyesi Kuruluş ve Genişletme Politikasının Uygulanması	316
6.7. 6447 Sayılı Kanun İle Ordu İlinde Büyükşehir Belediyesi	328

YEDİNCİ BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KURMA VE GENİŞLETME

POLİTİKASINA DAİR DEĞERLENDİRMELER EVRESİ.....	338
7.1. 5019 Sayılı Veto Edilen Kanun (Pergel Düzenlemesi Tasarısı)	338
7.2. 5025 ve 5026 Sayılı Veto Edilen Kanunlar	340
7.3. 2000'li Yılların Başında Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılandırma Çalışmaları ve Veto Edilen 5227 Sayılı Kanun.....	342
7.4. 5216 Sayılı Kanun'un Uygulamasından Doğan Politika Sorunları.....	344
7.5. 6360 Sayılı Kanun Öncesi Kurulan Büyükşehirlerin Genişlemesini Değerlendirme (Antalya, Bursa, İstanbul ve Samsun).....	345
7.5.1. Samsun Büyükşehir Belediyesi Örneğinde Değerlendirmeler	347
7.5.2. Bursa Büyükşehir Belediyesi Örneğinde Değerlendirmeler	350
7.5.3. Antalya Büyükşehir Belediyesi Örneğinde Değerlendirmeler	351
7.5.4. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneğinde Değerlendirmeler.....	352
7.6. 6360 Sayılı Kanun'un AYYÖŞ, Subsidiarite, Merkezileşme-Yerelleşme ve Yerel Siyaset Açısından Değerlendirilmesi.....	353
7.7. 6360 Sayılı Kanun'un Anayasa'ya Aykırılığı Sorunu ve Anayasa Mahkemesi Kararı	367
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	371
KAYNAKÇA	401
ÖZGEÇMİŞ	428

TABLÖLAR DİZİNİ

TABLO 1. TBMM İÇİŞLERİ KOMİSYONU GÖRÜŞMELERİ.....	226
TABLO 2. TBMM ALT KOMİSYON GÖRÜŞMELERİ.....	228
TABLO 3. TBMM İÇİŞLERİ KOMİSYONU’NDA VE TBMM İÇİŞLERİ ALT KOMİSYONU’NDA KANUN TASARISI’NA İLİŞKİN VERİLEN ÖNERGELER.....	229
TABLO 4. TBMM İÇİŞLERİ KOMİSYONU VE TBMM İÇİŞLERİ ALT KOMİSYONU ÜYELERİNİN KANUN TASARISI’NIN GÖRÜŞÜLMESİ ESNASINDA ALDIKLARI SÖZ SAYISI.....	231
TABLO 5. 2000 YILI İTİBARIYLA TÜRKİYE’DE KURULAN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ VE HUKUKİ DAYANAKLARI.....	297
TABLO 6. 2004 YILI İTİBARIYLA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ’NİN SINIRLARI VE HİZMET ALANLARI.....	303
TABLO 7. 5747 SAYILI KANUN İLE YENİ KURULAN İLÇELER.....	309
TABLO 8. 5747 SAYILI KANUN ÖNCESİNDE/SONRASINDA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE SINIRLARI İÇİNDEKİ İLÇE VE İLK KADEME BELEDİYELERİNİN SAYILARI.....	310
TABLO 9. 5747 SAYILI KANUN SONRASI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ VE BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYELERİ	315
TABLO 10. 6360 SAYILI KANUN İLE YENİ KURULAN İLÇELER.....	320
TABLO 11. 6360 SAYILI KANUN İLE YENİ KURULAN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ VE 2011 ADNKS VERİLERİNE GÖRE 13 İLİN İL MÜLKİ SINIRLARININ NÜFUSLARI.....	322
TABLO 12. BİRLEŞME YOLU İLE NÜFUSUNU ARTIRIP KAPATILMAKTAN KURTULAN BELDE BELEDİYELERİ	326
TABLO 13. YENİ KURULAN 14 BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ’NDE TÜZEL KİŞİLİĞİ KALDIRILAN MAHALLİ İDARE BİRİMLERİ’NİN SAYILARI.....	330
TABLO 14. 6360 SAYILI KANUN’DAN ÖNCE KURULAN 16 BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ’NDE TÜZEL KİŞİLİĞİ KALDIRILAN MAHALLİ İDARE BİRİMLERİ’NİN SAYILARI.....	331
TABLO 15. 30 MART 2014 ÖNCESİNDE VE SONRASINDA TÜRKİYE’DE MAHALLİ İDARELERİN SAYISI.....	333
TABLO 16. 30 BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ’NİN İL NÜFUSU, YÜZÖLÇÜMÜ VE NÜFUS YOĞUNLUĞU.....	334
TABLO 17. 6 360 SAYILI KANUN’UN ANAYASA’YA AYKIRILIĞI İLERİ SÜRÜLEN HÜKÜMLERİ VE ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI.....	369

ŞEKİLLER DİZİNİ

ŞEKİL 1 FORMÜLE EDİLİŞ VE KANUNLAŞTIRMA EVRESİNİN KESİŞİMİ.....	37
ŞEKİL 2. TÜRKİYE’DEKİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ.....	336

SİMGE VE KISALTMALAR DİZİNİ

AB: Avrupa Birliği

ABAG: The Association of Bay Area Governments (Körfez Belediyeler Birliği)

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

ADNKS: Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi

AFAD: Afet ve Acil Durum Başkanlığı

AGİT: Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı

AK Parti: Adalet ve Kalkınma Partisi

ANAP: Anavatan Partisi

AYM: Anayasa Mahkemesi

AYYÖŞ: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

BDP: Barış ve Demokrasi Partisi

BİBSKİ: Büyük İstanbul Bölgesi Su ve Kanalizasyon İdaresi

BYKP: Beş Yıllık Kalkınma Planı

BM: Birleşmiş Milletler

CBS: Coğrafi Bilgi Sistemi

CHF: Cumhuriyet Halk Fırkası

CHP: Cemiyet-i Umumiye-i Belediye

COGs: Councils of Governments

CUB: Cemiyet-i Umumiye-i Belediye

DBP: Demokratik Bölgeler Partisi

DTP: Demokrat Türkiye Partisi

DGSA: Devlet Güzel Sanatlar Akademisi

DİBN: Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi

DPT: Devlet Planlama Teşkilatı

DSP: Demokratik Sol Parti

DTBHKM: Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-u Muvakkat

DTP: Demokratik Toplum Partisi

DYP: Doğru Yol Partisi

E.: Esas

G. Antep: Gaziantep

GATT: Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması

GLA: Greater London Authority

GLC: Greater London Council

GTA: Greater Toronto Area
ILO: Uluslararası Çalışma Örgütü
IMF: Uluslararası Para Fonu
IULA-EMME: Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Örgütü
İBB: İstanbul Büyükşehir Belediyesi
İBSKİ: İstanbul Bölgesel Su ve Kanalizasyon İdaresi
İETT: İstanbul Elektrik Tramvay Tünel
İİB: İmar ve İskan Bakanlığı
İLMİP: İl Mahalli İdareler Planlaması Semineri
K.: Karar
Km.: Kilometre
K. Maraş: Kahramanmaraş
KAYA: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KAYFOR: Kamu Yönetimi Forumu
KAYSEM: Kamu Yönetimi Sempozyumu
KHK: Kanun Hükmünde Kararname
LAR: Local Administration Reform
LEP: Local Enterprise Partnerships
LCC: London County Council
M.: Madde
MBW: Metropoliten Board of Works
MDP: Milliyetçi Demokrasi Partisi
MEHTAP: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
METREX: Network of European Metropolitan Regions and Areas,
MGK: Milli Güvenlik Konseyi
MHP: Milliyetçi Hareket Partisi
MUC: The Montreal Urban Community
MÜSİAD: Müstakil Sanayici İşadamları Derneği
NATO: Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü
NcoT: New City of Toronto
ODTÜ: Orta Doğu Teknik Üniversitesi
OECD: Ekonomik İşbirliği ve Kalınma Örgütü
PTT: Posta Telefon Telgraf
RDNO: The Regional District of North Okanagan

RG: Resmî Gazete
RP: Refah Partisi
SHP: Sosyal Demokrat Halkçı Parti
SİSAV: Siyasi ve Sosyal Araştırmalar Vakfı
STK: Sivil Toplum Kuruluşu
TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TC: Türkiye Cumhuriyeti
TCMC: The Twin Cities Metropolitan Council (İkiz Kentler Metropolitan Konseyi)
TİD: Türk İdareciler Derneği
TMMOB: Türkiye Mimarlar Mühendisler Odası Birliği
TOBB: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE: Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TOKİ: Toplu Konut İdaresi
TÜİK: Türkiye İstatistik Kurumu
TÜSES: Türkiye Sosyal, Ekonomik ve Siyasal Araştırmalar Vakfı
TÜSİAD: Türkiye Sanayici İşadamları Derneği
TV: Televizyon
UNDP: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
UNIGOV: Unified Governmental Structure
Vb.: Ve benzeri
Vd.: Ve diğerleri
Washington D.C.: Washington District of Columbia
WB: Dünya Bankası
YYB: Yerel Yönetim Bakanlığı

GİRİŞ

“Süreç Analizi Çerçevesinde Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Kurma ve Genişletme Politikası” adlı bu tezde bir kamu politikası çözümleme modeli olan süreç analizi çerçevesinde Osmanlı’dan (1855 İstanbul Şehremaneti) günümüze Türkiye’de büyükşehir belediyesi kurma ve genişletme politikasının evreleri irdelenmiştir. Günlük yaşantımızda kullandığımız bir kavram olan politika sözcüğüne Türkçe’de iki anlam yüklenmektedir. Birinci olarak politika; siyaset anlamına gelmektedir. İkinci olarak politika; tutulan yol, yöntem ve program anlamına gelmekte ve İngilizce dilindeki ‘policy’ sözcüğünün karşılığı olarak siyasalar veya yönelti anlamında kullanılmaktadır (Çevik ve Demirci, 2012:11). Bu anlamda aynı zamanda Türkçe’de seyis kökünden gelen “siyasa” ve nadiren de “yönelti” sözcüğü de kullanılmaktadır.

Kamu politikası süreci kavramı kamu yönetiminde siyaset bilimi ve yönetim bilimi paradigmalarının birbirini etkilediği 1950’li yıllarda Harold Laswell tarafından ortaya atılmış ve kısa zamanda dünya genelinde çalışılan çok önemli bir konu hatta disiplin haline gelmiştir. Türkiye’de ise kamu politikası süreci alanında çalışmalar 1990’ların sonları ve 2000’li yılların başından itibaren hız kazanmaya ve daha nitelikli hale gelmeye başlamıştır.

Kamu politika sürecini kavrayabilmek için öncelikle kamu politikası kavramı üzerinde durmak gerekmektedir. Kamu politikasının ne olduğu sorusuna siyaset bilimi ve kamu yönetimi ile ilgilenenler değişik tanımlar getirmektedirler. Eyestone’a (1971) göre, kamu politikası kamu kuruluşunun çevresiyle ilişkisidir. Dye’a (1978) göre, kamu politikası kamu yönetiminin (hükümetin) yapmayı ya da yapmamayı seçtikleri her şeydir. Anderson (2003), kamu politikasının politika aktörleri tarafından geliştirilen istikrarlı ve belirli bir hedef merkezli karar verme sürecinin ürünü olduğunu belirtir. Stone (2007), karar vermenin kritik aşamasında daha bütüncül yaklaşım sergilemekte ve bireysel problemler yerine kamunun (toplumun) ortak problemlerinin çözümü yönünde gayret göstermek şeklinde kamu politikasını tanımlamaktadır. Birçok sosyal unsurun güç ve baskı aracı olarak şekillendirmeye çalıştığı kamu politikası ürününün izole bir alanda/ortamda gerçekleştirilebilmesi mümkün değildir. Kamu politikaları toplumsal ve siyasal hayatın içinde yaşayan karar verme mekanizmalarının canlı birer hareket tarzı olarak görülmelidir. Aslında bu canlı ve dinamik hayat tarzı kamu politikasının teorik

temel amacına da uygun olmakta devlet, toplum, siyaset ve ekonomi arasındaki karşılıklı ilişkileri açıklamaktadır. Devletler tarafından ekonomi, maliye, çevre, eğitim, sağlık, konut, enerji, güvenlik, savunma, göç, kentleşme, personel politikaları ve sosyal politikalar vb. gibi alanlarda spesifik olarak yerel, ulusal ve uluslararası kamu politikaları geliştirilebilir/geliştirilmektedir. Kamu politikası yapım sürecine resmî ve gayriresmi politika aktörleri katılmaktadır. Liberal Batı demokrasilerinde ise kamu politikası aktörü olarak, gayriresmi politika aktörleri daha belirgin rol oynamaktadırlar.

Kamu problemlerinin etkilerinin nedenlerini ortaya çıkarmak için gerekli verilerin toplanması, verilerin işleme tâbi tutularak nitelikli bilgilerin üretilmesi ve yorumlanması aşamalarını kapsayan kamu politikası analizi modelleri mevcuttur. Kamu politikası analizi modelleri, kendi içinde de beş gruba ayrılır. Bunlar grup modeli, kurumsal model, elit (seçkin) model, (siyasal) sistem modeli ve süreç analizi modelidir. Bu çalışmada Türkiye’de büyükşehir kurma ve genişletme politikası, spesifik olarak süreç analizi modeli çerçevesinde ilerlediği için süreç analizi modeli üzerinde daha ayrıntılı bir şekilde durulmaktadır. Kamu politika sürecinin tam olarak ne olduğuyla ilgili yapılan değişik tanımlamalar mevcuttur; fakat üzerinde uzlaşma sağlanan net bir tanım yoktur. Kamu politikası süreci alanının teorik tarafına odaklanan editörlü ve telif çalışmalarıyla 1980 ortalarından itibaren son dönemdeki önemli isimlerden birisi olan Paul A. Sabatier’e (1999) göre, kamu politikası süreci; herhangi bir kamu probleminin tanımlanıp çözüm için devletin gündemine gelmesi; devlet kurumlarının alternatif yolları formüle etmesi, çözüm için yol belirlemesi ve kanuni zeminin üretilmesi; üretilen çözüm yollarının uygulanması ve son olarak uygulamanın değerlendirilmesi ve gerekli revizyonların yapılmasıdır. Kaptı’ya (2011) göre ise kamu politika süreci; herhangi bir aktivitenin başlangıcından uygulamanın değerlendirilmesine kadar gerçekleşen her aşamanın sistematik bir yapısıdır.

Süreç analizi modeli gerçekte kamu politika sürecini açıklayan klasik yaklaşımı sistematik olarak temsil etmektedir. Bu model aynı zamanda aşamalı model olarak da adlandırılır (Kaptı, 2011:24). Süreç analizi modeli, politikaları belli süreçlere veya evrelere ayırmaktadır. Bu süreçler veya evreler kamu politikasında Laswell ile başlayan klasik yaklaşımın ilk çıkışından beri farklı kavramlarla nitelenmiş olsa da günümüz kamu politikası analizi veya çözümlenmesi literatüründe beş ana başlıkta evrelere sabitlenmiştir. Bu evreler; gündeme geliş, formüle ediliş, kanunlaştırma, uygulama ve

değerlendirme evreleridir. Ancak bu evreleri bazen birbirinden ayırt etmek zor olabilir. Örneğin oluşturulmaya çalışılan bir kamu politikasıyla ilgili kanun tasarılarının ya da tekliflerinin (önerilerinin) kanunlaştırma evresinde TBMM’de esastan görüşülmesi sırasında milletvekilleri tarafından yasama organı başkanlığına verilen değişiklik önerileri aynı zamanda formüle ediliş evresine dahil edilebilir.

Bu çalışmada bir kamu politikası olarak Türkiye’de büyükşehir kurma ve genişletme politikasının analizinde süreç analizi modelinin tercih edilmesinin nedeni diğer modellere nazaran süreç analizi modelinin daha anlaşılabilir olması ve irdelenen politika konusunun rahatlıkla bu model çerçevesinde evrelere ayrılabilmesidir. Süreç analizi ilk defa çözümlemesi yapılacak kamu politikalarını anlama ve anlatma konusunda diğer teorik yaklaşımlara göre daha uygun gözükmektedir. Süreç yaklaşımında da ilgili politika analizindeki gelişmelere evrelere göre sınıflandırma ve anlatmada zorluklar yaşansa da daha rafine ve yeni teorik çerçeveler kullanılarak ham bilgi ve verilerle rafine ve sağlıklı çözümlemeler daha fazla zorluk içermektedir. Kamu politikası çözümlemelerinde süreç/evreler yaklaşımı iyi bir başlangıç ve keşifsel anlatım imkânı sunmaktadır.

Kamu politikalarının çözümlenmesinde süreç yaklaşımında herhangi bir problemin çözüm için gündeme gelmesi, gündeme gelmesi için etkili olan hususların incelenmesi ve problemin net olarak tanımlanması evresi, gündeme geliş evresi olarak nitelendirilmektedir. Bu gündeme gelen problemin çözüm yollarının bulunması, çözüm olabilecek etkili alternatif yolların belirlenmesi ve belirlenen yolların etkili şekilde tüm katılımcılarla (devlet organları, sivil toplum kuruluşları, medya, düşünce kuruluşları, bilim dünyası vs.) formüle edilmesi aşaması ise; süreç model içerisinde formüle ediliş evresi olarak tanımlanmaktadır. Problemin çözümü için formüle edilen alternatiflerin politikacılar tarafından uygun olanının kanunlaştırılması süreci ise; kanunlaştırma evresi olarak bilinir. Problemin çözümü için ortaya konan politika ve politikaların ilgili birim ve uygulayıcılar tarafından uygulanması da; uygulama süreci olarak nitelendirilmektedir. Son olarak ise uygulanan politikaların ne derece hedeflenen noktaya ulaştığı ve problemi ne ölçüde çözebildiği hususları değerlendirme evresiyle ortaya konmaktadır. Bütün bir politika süreci bu beş evreye ayrılarak incelenen politika sürecinin daha net olarak anlaşılması sağlanmakta ve ayrıca bütün evrelere etki eden ve şekillendiren pozitif ve negatif faktörlerin neler olduğunu açık olarak ortaya

konmaktadır. Bu şekilde kamu politika sürecine dahil olan her bir unsurun daha etkin ve kaliteli hizmet üretimine olumlu katkı sağlanmaktadır (Kaptı, 2011:26).

20. yüzyıldan itibaren çok sayıda ülke için önemli sosyal olgularından birisi metropoliten kent yönetimi ve bu kentsel alanların çok çeşitli sorunlarıdır. İlk üç kuşak sanayileşme ve özellikle günümüzde devam eden 3. kuşak sanayileşmenin beraberinde görülen hızlı kentleşme büyük kentlerin genişlemesi, yakınlarında bulunan diğer yerleşim birimlerinin merkezi kentle bütünleşmesi sebebiyle anakentler/büyükşehirler ortaya çıkmıştır. Metropoliten alan, anakent, büyükşehir gibi kavramlar genelde birbirlerinin yerine kullanılan kavramlardır (Görmez, 1993:19). Anakent, çevresindeki kentlere kıyasla büyük nüfus yoğunluğuna sahip, ticaret, sanayi ve hizmet sektörünün geliştiği kentlerdir. Anakent bir ülke ya da bölgenin çevresindeki tüm kentsel ve kırsal topluluklara ekonomik ve toplumsal yönlerden egemen bulunan ve genellikle ülkenin diğer ülkelerle olan sosyo ekonomik ilişkilerinin sağlandığı en büyük kenti ya da bu anlamda ve ülke ölçeğinde ülkedeki kentlerden herhangi biri olarak tanımlanmaktadır (Keleş, 1980: 19). Ayrıca anakentler, büyük nüfus yoğunluğuna sahip, çevresindeki kentlere nazaran ticaret, sanayi ve hizmet sektörünün geliştiği kentlerdir.

Anakentlerin ortaya çıkması ve çoğunun nüfuslarının oldukça hızlı artmasıyla birlikte anakentlerin yönetimi sorunu da belirgin hale gelmiştir. Bu bağlamda, anakentlerin, yönetimine ilişkin olarak geliştirilen geçici ve kısa süreli çözümler ve uzun süreli çözümler olmak üzere iki farklı yönetim modeli söz konusudur. Geçici ve kısa süreli çözümler öneren model kendi içinde; (1) yönetimler arası hizmet anlaşmaları, (2) hizmet birlikleri ve (3) özel amaçlı anakent örnekleri olmak üzere üç alt modele ayrılmaktadır. Bu modellerden yönetimler arası hizmet anlaşmaları modeli; yerel yönetimlerin başka yerel yönetim birimlerinden, merkezi yönetim kuruluşlarından ya da özel kuruluşlardan hizmet satın almasını ifade etmektedir (Ökmen ve Parlak, 2013: 290). Anakent yönetiminde bu alt model Amerika Birleşik Devletleri'nin birçok eyaletinde uygulanmaktadır. Hizmet birlikleri modeli; yerel yönetimlerin, kendi aralarında birlikler kurarak belli hizmetleri daha etkin olarak görmeye çalışmaları yöntemidir (Keleş, 2012: 316). Türkiye'de, 1972 yılında hazırlanan "Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısı"nda ve 1975 yılında hazırlanan "Hizmet Birliği Kanun Tasarısı"nda bu model benimsenmiştir. Özel amaçlı anakent modeli ise; yerel yönetim birliklerinin, mali ve teknik açıdan üstesinden gelemeyecekleri bazı hizmetlerin

görülmesi kuracakları bazı özel amaçlı örgütlenmeleri kapsamaktadır. Bu kurumların, bağlı oldukları yerel yönetimlerden ayrı bir tüzel kişiliği vardır. İlk örneğini İstanbul Büyükşehir Belediyesi bünyesinde faaliyetlerine devam eden Milli Güvenlik Konseyi tarafından çıkarılan 2560 sayılı Kanun ile 1981 yılında kurulan İstanbul Sular Kurumu İdaresi (İSKİ) (Ökmen ve Parlak, 2013: 291) ve diğer 29 büyükşehir belediyesi bünyesinde ayrı bir tüzel kişilik olarak faaliyetlerine devam eden ‘Sular Kurumu İdareleri’ bu tür kurumlardandır.

Uzun süreli çözümler öneren model kendi içinde; (1) birleştirmeler ve (2) yerel federasyonlar olmak üzere iki alt modele ayrılmaktadır. Birleştirmeler; yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesinde, yerel birimlerin büyüklüklerine en uygun sınırların çizilmesi amacıyla, ya da kentsel komünlerin bu toplulukları oluşturan insanların istençlerine bakılmaksızın özeysel yönetim eliyle yasayla birleştirilmesidir (Keleş, 2012: 322) ve Japonya, İsveç, İngiltere, Danimarka gibi ülkelerde örnekleri vardır. Türkiye’de, 1980 askeri darbesinin ardından çıkarılan 34 sayılı Milli Güvenlik Konseyi (MGK) Kararı ile bazı büyük kentlerin çevresindeki köylerin ve küçük belediyelerin tüzel kişiliklerine son verilerek birleştirme yöntemi uygulanmıştır. Türkiye’de 1980 yılında 1.727 olan belediye sayısı bu kararla 1.664’e düşmüştür. Uygulamada karşılaşılan karmaşıklık nedeniyle 1981 yılında 2561 sayılı Kanun’la yeniden düzenlenmiştir. Yerel federasyonlar; uzun süreli anakent yönetim modelleri içinde önemli bir yere sahiptir. Hem hizmetlerde etkinlik ve verimlilik esasları hem de demokratik yönetim anlayışı bakımından uygun ve yaygın bir model olup optimal ölçekle ilişkili önemli anakent sorunlarına çözümler getirebilecek durumdadır. Ülkelerin geleneksel yönetim yapıları çerçevesinde farklı biçimde olmak üzere bugün Tokyo ve Paris gibi en büyük kentler bu modelle yönetilmektedir. Yerel federasyonlar, Türkiye’nin de anakent yönetim sisteminin temelini oluşturmaktadır. 1984 yılında yasalaşan 3030 sayılı Kanun ve 2004 yılında yürürlüğe giren yeni 5216 sayılı Kanun bu model çerçevesinde bir sistem getirmiştir (Ökmen ve Parlak, 2013: 291).

Osmanlı’dan günümüze Türkiye’de yerel yönetimlerin tarihi çok eskilere dayanmaz. İstanbul Büyükşehir Belediyesi demek olan İstanbul Şehremaneti 1855 yılında kurulmuştur. Türkiye’de ilk kez 1924 sayılı Köy Kanunu’nda anakentlerin yönetimi için ayrı bir kanuna ihtiyaç olduğu vurgulanmıştır. Fakat 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda, İstanbul’a ve küçük belediyelere yönelik kimi özel

hükümler dışında, neredeyse standart bir düzenlemeyle bütün belediyelerin yönetimi aynı ana düzenlenmeye tâbi tutulmuştur. Özellikle 1970’li yılların sonlarına doğru İstanbul, İzmir ve Ankara gibi kentler metropol özelliği kazanmaya başlamış ve bu kentlerde nüfus yoğunluğunun artması ile yerel kentsel hizmetlerin mevcut belediyeler tarafından sağlanmasında sorunlar belirmeye başlamıştır. 1980’lere gelinceye kadar büyük kentlerin yönetimiyle ilgili sorunlar ve çözüm yolları değişik platformlarda ve beş yıllık kalkınma planlarında gündeme gelmiştir. 1980 yılında MGK’nın 34 numaralı kararıyla büyük kentlerdeki küçük yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliği kaldırılarak büyük kente bağlanmıştır. 2561 sayılı “Birleştirme Kanunu” ile tüzel kişiliği kaldırılan ya da kaldırılacak olan birimlerin “belediye şubesi” ya da “mahalle” olması ilkesi benimsenmiştir. 1984 yılında ise ülkemizde 195 sayılı KHK ile metropoliten yönetim uygulamasına başlanmıştır. 25 Mart 1984 günü yapılan mahalli idareler genel seçimlerinde İstanbul, Ankara ve İzmir Belediyeleri, Büyükşehir Belediyesi statüsüne kavuşmuştur. 25 Mart 1984 günü yapılan mahalli idareler seçimlerinde İstanbul, Ankara ve İzmir Belediyeleri, Büyükşehir Belediyesi statüsüne dönüşmüştür. Daha sonra 1984 yılında, 1982 Anayasası’nın 127. maddesine dayanılarak 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Bu Kanun, 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu çıkarılıncaya kadar tam yirmi yıl yürürlükte kalmıştır.

1986’da Adana, 1987’de Bursa, Gaziantep, Konya, 1988’de Kayseri, 1993’te Antalya, Mersin, Eskişehir, Samsun, Erzurum, Diyarbakır, İzmit (5747 sayılı Kanun’la ismi Kocaeli olarak değiştirilmiştir), 2000 yılında da Adapazarı (5747 sayılı Kanun’la ismi Sakarya olarak değiştirilmiştir), büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşmuştur ve toplam büyükşehir belediyesi sayısı 2000 yılında 16’ya ulaşmıştır. 12 Haziran 2011 milletvekili genel seçimleri öncesinde 60. Hükümet’in Başbakanı ve dönemin Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) Genel Başkanı Recep Tayyip Erdoğan 8 Mayıs 2011’de Kahramanmaraş’ta yapılan seçim mitinginde, mensubu oldukları partileri tarafından seçimlerden sonra 11 ilin daha büyükşehir olması için kanun tasarısı hazırlandığını ve nüfusu 750.000’i geçen illere büyükşehir belediyesi statüsü verileceğini söylemiştir. Seçimden önce bu kritere uyan 11 il (Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Kahramanmaraş, Manisa, Muğla, Şanlıurfa, Tekirdağ, Trabzon, Van) var iken seçim sonrasında bu illere Mardin ve Malatya daha sonradan da Ordu illeri eklenmiştir.

2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla (12.11.2012’de Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde kabul edilmiştir ve 06.12.2012 tarihli 28489 sayılı Resmî Gazete’de yayınlanmıştır); Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Ardından 2013 yılında çıkarılan 6447 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla, Ordu ilinde de büyükşehir belediyesi kurulmuştur. 6447 sayılı Kanun 14.03.2013 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde kabul edilmiştir ve 22.03.2013 tarihli 28595 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır. 6360 sayılı Kanun’un ismi de “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” olarak değiştirilmiştir. 6360 sayılı Kanun’un 30 Mart 2014’de yapılan mahalli idareler genel seçimiyle yürürlüğe girmesiyle Türkiye’deki büyükşehir belediyelerinin sayısı 16’dan 30’a yükselmiştir.

Uluslararası düzeyde literatür taraması yapıldığında bir kamu politikası olarak özelde bir ülkenin büyükşehir belediyesi kurma ve/veya genişletme politikasını ana konu olarak ve tüm ülkenin metropollerinin birlikte irdelendiği kamu politikası çözümlenmesine/analizine dair akademik çalışmalar pek bulunmamaktadır. Bundan dolayı, bu çalışma alanda yapılan/yapılmış ilk çalışmalardan biri sayılabilir. İngiltere ve Fransa dışında az sayıda kanunla tüm büyükşehir belediyesi statüsüne sahip metropollerini düzenleyen bir politika bulunmamaktadır. İngiltere’de anakent yönetimiyle ilgili olarak, Londra anakent yönetimi için ayrı ve diğer beş anakent yönetimi için ayrı olmak üzere iki farklı kanun yürürlükte ve uygulanmaktadır. Fransa’da ise anakent yönetimiyle ilgili olarak dört anakent yönetimi için ayrı, üç anakent için ayrı olmak üzere iki farklı kanun yürürlükte ve uygulanmaktadır. Her iki ülkede de iki farklı kanunun uygulandığı alanlar dışında metropoliten kentler bulunmaktadır. ABD, Almanya, Avustralya ve Kanada gibi ülkelerde ise metropol alanları yönetmek için çok sayıda mekanizma ve düzenleme vardır. Ancak ABD için metropol alanların yönetimine dair bir ya da az sayıda metropoliten kentin yönetimini kamu politikası perspektifi açısından irdeleyen farklı disiplinlerden ampirik çalışmalar yapılmaya 1950’lerin ortalarından itibaren başlanmıştır. Teorik, entelektüel ve hukuki değerlendirmeler ise

ABD ve Kanada’da 1920’li yıllara kadar gitmektedir. ABD, Almanya, Avustralya, Hollanda, İsveç ve Kanada gibi liberal Batı demokrasilerinde politika yapıcılar, uygulayıcılar, düşünce kuruluşları, meslek odaları, mevcut belediye yönetimleri ve akademisyenler arasında metropoliten alan yönetimi ile ilgili politikaların yapımı ve değiştirilmesinde kuvvetli etkileşim içinde bulunmaktadır.

Liberal Batı demokrasilerinde; yerel yönetimler, yerelleşme, metropoliten alan yönetimi, anakent yönetimi gibi bu tezle ilişkili alanları/konuları kamu politikası analizi/çözümlemesi perspektifinden doğrudan ele alan çalışma sayısının Türkiye’ye göre daha fazla olduğu göze çarpmaktadır. Anton’un (1975) “Governing Greater Stockholm: A Study of Policy Development and System Change”, Frisken’in (1994) “The Changing Canadian Metropolis: A Public Policy Perspective”, Freire ve Richard’ın (2001) editörlüğünü yaptığı “The Challenge of Urban Government: Policies and Practices”, Pelissero’nun (2002) editörlüğünü yaptığı “Cities, Politics, and Policy: A Comparative Analysis”, Dreier, Mollenkopf ve Swanstrom’un (2004) birlikte kaleme aldıkları “Place Matters: Metropolitics for The Twenty-First Century” başlıklı kitaplar bu çalışmalardan bazılarıdır. Eliot’un (1958) “Dilemmas in Metropolitan Research”, Plunkett’in (1961) “Metropolitan Government in Canada”, Beckman’ın (1966) “How Metropolitan Are Federal and State Policies?”, Tennant ve David’in (1973) “Metropolitan Government in Vancouver: The Strategy of Gentle Imposition”, Magnusson’un (1981) “Metropolitan Reform in The Capitalist City”, Boyne’in (1997) “Public Choice Theory and Local Government Structure: An Evaluation of Reorganisation in Scotland and Wales”, Downey ve Williams’in (1998) “Provincial Agendas, Local Responses: The Common Sense Restructuring of Ontario's Municipal Governments”, Bish’in (2000) “Evolutionary Alternatives for Metropolitan Areas: The Capital Region of British Columbia”, Magnusson’un (2005) “Are Municipalities Creatures of The Provinces?”, Sutcliffe’in (2007) “Local Government in a Multi-Level Setting: Lessons from England and Ontario”, De Ceuninck, Reynaert, Steyvers ve Valcke’in (2010) birlikte kaleme aldıkları “Municipal Amalgamations in The Low Countries: Same Problems, Different Solutions”, Edwards’in (2011) “Municipal Annexation: Does State Policy Matter?”, Raymond ve Charles’in (2011) “A Tale of Two Cities: An Exploratory Study of Consolidation and Annexation Policies in The Cities of Memphis and Nashville”, Smith’in (2012) “An Examination of Municipal Annexation Methods in North Carolina, 1990-2009” ve Cammack’in (2013) “Municipal

Manifest Destiny: Constitutionality of Unilateral Municipal Annexations” başlıklı makaleleri de metropoliten yönetim alanında kamu politikası çözümüleri de içeren önemli makalelerden bazılarıdır.

Türkiye’de ise yerel yönetimler, yerelleşme, metropoliten alan yönetimi, anakent yönetimi gibi bu teze ilişkili alanları/konuları kamu politikası analizi/çözümüleri perspektifinden doğrudan ele alan çalışma sayısı oldukça sınırlı düzeydedir. V. K. Bilgiç’in (2003) “Yerelleşme Politikası” başlıklı editörlü kitap bölümü, Torlak ve Sezer’in (2005) “Büyükşehir Belediye Reformu Üzerine Bir Değerlendirme” başlıklı kitap bölümü, Sezer ve Torlak’ın (2005) “Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kuruluş Kriterleri” başlıklı makaleleri, Özgür, Savaş Yavuzçehre ve Cigeroğlu’nun (2007) “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Kentsel Alan Yönetimi Siyaseti ve Siyasaları” başlıklı Şehircilik Kongresi’nde sunulan ve basılan bildirisi, Savaş Yavuzçehre ve Özgür’ün (2016) büyükşehir belediye sistemini özetle irdeleyen güncel makalesi, M. Akif Çukurçayır önderliğinde yayın hayatında olan Yerel Politikalar Dergisi’ndeki bazı makaleler (örneğin, Arıkboğa, 2013; Gül ve Batman, 2013; Özer, 2013) bu konudaki sınırlı örneklerden ilk akla gelenleri oluşturmaktadır. M. Akif Çukurçayır’ın ve Ayşe Tekel’in (2012) editörlüğünü yaptığı “Yerel ve Kentsel Politikalar” başlıklı kitabı, Mehmet Özel’in (2015) “Kamu Politikası ve Yerel Yönetimler” başlıklı kitap bölümü ile bu yazının da yayımlandığı ve yine Özel’in (2015) editörlüğünü yaptığı Yerel Yönetimlerde Yerel Kamu Politikası Yaklaşımları, başlıklı kitapları da politika sözcüğünü hem eserin başlığına alan hem de içerikte kısmen de olsa politika çözümülemesine yer veren eserler arasındaki diğer örneklerdir. Bu bağlamda KAYFOR 10’un temasının/ana konusunun da kamu politikaları olduğu hatırlanabilir. Özgür ve Arslan’ın (2015) KAYFOR 13 bildirisi ise seçilmiş bazı liberal Batı demokrasilerinde büyükşehir belediyesi modellerine bakışla aslında bir ölçüde karşılaştırmalı kamu politikası analizi yapmaktadır. Özgür, Savaş Yavuzçehre, Cigeroğlu (2007) Türkiye’de büyükşehir belediyesine ilaveten kentsel alan yönetimi politikasına da odaklanmaktadırlar ve politika yerine siyasa sözcüğünü tercih etmektedirler. Adında “sistemi”, “yapısı”, “modeli”, “arayışları” gibi sözcükler geçen kimi akademik eserlerin de bazıları aslında genelde yerel yönetimler ve nadiren de büyükşehir belediyesi politikasını analiz etmektedirler.

Yukarıdaki örneklerin yanısıra Türkcan'ın (1978) editörlüğünü yaptığı "Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi", Eke'nin (1982) "Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler", İsbir'in (1991) "Şehirleşme ve Meseleleri", Kavruk'un (2002) "Anakent'e Bakış Türkiye'de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi", Tuzcuoğlu'nun (2003) "Metropolitan Yönetim", Çınar, Çiner ve Zengin (2009) tarafından kaleme alınan "Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci" Çınar ve diğerleri (2013) tarafından kaleme alınan "Belediyelerin Sınırları", Erder ve İncioğlu'nun (2013) "Türkiye'de Yerel Politikaların Yükselişi" başlıklı kitapları ile Keleş'in (1985) "Türkiye'de Anakent Yönetimi", Güler'in (1987) "Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları", Görmez 'in (1993) "Türkiye'de Anakent Yönetiminin Sorunları" makalelerinde Türkiye'nin büyükşehir belediye sistemi, yapısı ve politikasına dair kimi önemli bilgiler ve tartışmalar sunulmaktadır.

Kentleşme politikasına dair (Keleş, 2015; Şahin, 2015), önemli bir kısmı ders kitabı olarak da kullanılan, çeşitli kitaplarda da, çoğunlukla kamu politikası çözümleme tarafı ikincil planda olsa da, Türkiye'nin büyükşehir belediye sistemi, yapısı ve politikasına dair kimi önemli bilgiler ve tartışmalar sunulmaktadır. Hatta büyükşehir belediyesi politikalarına dair kimi önemli bilgiler Keleş'in, Yerinden Yönetim ve Siyaset (2012a) başlığını taşıyan kitaplarında da yer almakta olup bu tezde de Keleş'in kitabındaki büyükşehir belediyesi önerilerini toparlayan kısımlar başta olmak üzere doğrudan veya dolaylı olarak yararlanılmıştır.

Büyükşehir belediyesine dair kamu politikalarını Türkiye özelinde ele alan çalışmalar kamu politikası çözümleme yaklaşımları/teorilerinden herhangi birisini ana çerçeve olarak almamakta politika analizi literatürünü yoğun biçimde kullanan analizler yapmamaktadırlar. Bu anlamda literatürde önemli bir boşluk olmanın ötesinde ne genelde yerel yönetimler alanında ne de özelde büyükşehir belediyesi alanında genişçe bir zaman diliminde politikaların sistematik biçimde toparlanmasına dair köklü bir örnek bulunmadığı iddia edilebilir. Büyükşehir belediyesi politikası alanındaki çok çeşitli aktörleri ve bu aktörlerin etkilerine dair rapor ve diğer çalışmaları/belgeleri sistematik ve kapsamlı biçimde ele almak da ilgili politikanın anlaşılması ve analizi açısından oldukça faydalı olmasına rağmen yukarıda bahsedilen çalışmaların odak noktalarının, amaçlarının ve çerçevelerinin farklılığı nedeniyle aktör bazlı sistematik ve kapsamlı incelemelere güncel çalışmalarda yeterince yer verilmemiş olabilir.

Bu çalışmada Türkiye'nin büyükşehir belediyesi kurma ve genişletme politikaları çözümlenmektedir. Politika aşamalarını ve döngüsünü merkeze alan bir kamu politikası çözümleme yaklaşımı olarak "Süreç Analizi Modeli" çerçevesinde politikaların gündeme gelişinden değerlendirilmesine kadar olan süreçteki evrelerin neler olduğu ve olanların nedenleri ile sonuçları kamu politikası aktörleri de dikkate alınarak irdelenmektedir. Türkiye'de bir kamu politikası olarak büyükşehir belediyesi kurma ve genişletme politikasını kapsamlı biçimde ele alan bu ilk çalışmada gerçekleştirilen çözümleme süreç analizi modeli çerçevesindedir.

Kamu politikası çözümlmelerine önem ve ilgi düzeyi azalan, eleştiriler çoğalan klasik/süreç modeli çerçevesinde bakmanın birtakım önemli nedenleri bulunmaktadır. Akademik amaçlarla ilk defa çözümlenecek kamu politikalarının çözümlenmesini diğer çerçevelere/modellere/teorilere göre süreç yaklaşımıyla çözümlemek daha kolay ve iyi anlaşılır metinler üretme konusunda uygun durmaktadır. Diğer gelişmiş ve teorik tarafı daha tam politika çözümleme teorileri ancak çözümlemeye dair keşifsel bazı ön çalışmalar yapıp eldeki bilgiler süreç analizi gibi yaklaşımlarla sistematize edilip sunulduktan ve tartışmaya açıldıktan sonra daha mümkün hale gelmektedir.

Çalışmada büyükşehir belediyesi kurulması ve genişletilmesiyle ilgili kanunların, kanun tasarılarının ve tekliflerinin genel ve madde gerekçeleri, kanunların, kanun tasarılarının ve tekliflerinin görüşüldüğü Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin esas/alt/tali komisyonlarının tutanakları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul tutanakları yoğun bir çaba sarfedilerek incelenmiştir. 2012 yılında TBMM'den geçen 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin mali sorunlarından yetki sorunlarına, çevre sorunlarından yerleşme sorunlarına, istihdam sorunlarından sosyo-kültürel sorunlarına, altyapı ve ulaşım sorunlarından barınma sorunlarına ve hizmet sorunlarından kentsel şiddet ve suça kadar geniş boyutta birçok sorun ortaya çıkmaktadır/çıkacaktır veya bu alanlardaki mevcut sorunların içerik ve önem düzeyleri ile çözümünde sorumlu otoriteleri değişecektir. Kentleşme boyutu da olan bu sorunların en önemli özelliklerinden birisi büyükşehir belediyelerinin görev alanının genişlemesidir. Bu çalışmanın konusu ise büyükşehir belediyesi kurma ve genişletme politikasıyla sınırlıdır.

Türkiye’de herhangi bir konuda kamu politikası oluşturulacaksa genelde ilk olarak kamu politikası aktörü olarak siyasiler tarafından gündeme getirilmektedir. Oluşturulacak olan kamu politikasının formüle ediliş evresinde ne yazık ki liberal Batı demokrasilerinde olduğu gibi geniş tabanlı bir katılım sağlanamamaktadır. Kamu politikalarının formüle ediliş evresinde kamuoyunda yeterince hatta hiçbir surette konu tartışılmamakta, uygulayıcıların ve akademisyenlerin, STK’ların (sivil toplum kuruluşlarının), meslek örgütlerinin görüşü alınmamaktadır. Oluşturulacak olan kamu politikasının formüle ediliş ve kanunlaştırma evrelerinin demokratikliğinden ve katılımcılığından bahsetmek zordur. Oluşturulacak olan kamu politikalarının formüle ediliş ve kanunlaştırma evrelerinde iktidar partisinin/partilerinin milletvekillerinin verdikleri kanun teklifleri ve bakanlar kurulu tarafından hazırlanan kanun tasarıları yasama organındaki gerek alt/tali komisyonlarda gerekse genel kurul görüşmeleri esnasında genellikle iktidar partisi/partileri sayısal çoğunluklarını kullanmakta ve verilen önergelerle anamuhalefet ve diğer muhalefet partilerinin milletvekillerinin konuşma süreleri dahi kısıtlanmaktadır. Kamu politikasının oluşturulması konusunda siyasi irade ve kararlılık varsa alt/tali komisyonlar ve genel kurul zaman mefhumu tanımadan çalışmaktadır. Kanun teklifleri ve tasarıları TBMM Başkanlığı’na sunulduktan sonra ilgili komisyona havale edildiğinde komisyon üyelerine yeteri kadar çalışma ve hazırlanma süresi tanınmadan ivedilikle komisyon toplantıları başlamaktadır. Türkiye’de herhangi bir alanda kamu politikası oluşturulurken formüle ediliş evresinde; uygulama evresinde karşılaşılabilecek noksanlıklar/problemler etraflıca düşünülmemekte ve tartışılmamaktadır. Daha ziyade oluşturulan kamu politikasıyla ilgili uygulama evresinin daha başlangıcından itibaren problemler yaşanmaya başlanmakta, göz ardı edilen hususlar ortaya çıkmakta revizyon ihtiyacı doğmaktadır.

Bu bağlamda bu çalışmada, Türkiye’de büyükşehir belediyesi kuruluş ve genişletme politikalarının ilk defa siyasiler (özellikle hükümet) tarafından gündeme getirildiği, formüle ediliş ve kanunlaştırma evrelerinin demokratiklik ve katılımcılık yönünden tartışmalı olduğu, büyükşehir belediyeleri kurulurken ve büyükşehir belediyelerinin sınırları genişletilirken dünya genelinde uygulama örneklerinin incelenmediği herhangi bir bilimsel/nesnel ölçütün baz alınmadığı, ilgili politikanın giderek sık değiştiği ve revizyon ihtiyacı doğduğu süreç analizi modeli çerçevesinde ortaya konmaya çalışılmıştır.

Bu tez çalışması yedi bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde “Kamu Politikası Süreci ve Çözümlemesi” başlığı altında; kamu politikası kavramı, kamu politikalarının çözümlemesi/analizi, kamu politikası modellerinden grup modeli, kurumsal model, elit (seçkin) model, siyasal model ve süreç analizi modeli anlatılmaya çalışılmıştır. Çalışma da bir kamu politikası olarak Türkiye’de büyükşehir belediyesi kurma ve genişletme politikası süreç analizi modeli çerçevesinde irdelenmektedir. Süreç analizi modeli çerçevesinde ilgili politikanın farklı dönemlerde gündeme geliş, formüle ediliş, kanunlaştırma, uygulama ve değerlendirme evreleri ayrıntılı şekilde anlatılmaktadır. Süreç analizi modelinin Türkiye’de kamu politikası çözümlemelerinde kullanımına dair literatür de bu bölümde anlatılmaktadır.

İkinci bölümde “1984 Öncesi Dönemde Metropolen Alan Yönetimi İhtiyacı ve Denemeleri” başlığı altında; Osmanlı’da yerel yönetimlerin gelişim süreci ve ilk metropolen yönetim örneği İstanbul Şehremaneti, 442 sayılı Köy Kanunu’nda ve 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda Anakent, Ankara Şehremaneti Kanunu, Ankara kentini 1920’lerde ve 1930’larda Anakent Olarak Planlama Deneyimleri, 1963-1983 dönemi kalkınma planlarında anakent, 1984 öncesi dönemde anakent yönetimine dair akademik çalışmalar, kanun tasarıları ve diğer belgelerdeki çalışmalar anlatılmıştır.

Üçüncü bölümde “1984-2015 Döneminde Büyükşehir Belediyesi ve Metropolen Alan Yönetimi Sistemi” başlığı altında 1985-2018 döneminde kalkınma planlarında anakent, 1984-2015 döneminde hükümet programlarında anakent, 1984-2015 döneminde anakent yönetimine dair akademik çalışmalar, kanun tasarıları ve teklifleri, kanunlar, diğer belgelerdeki çalışmalar ve başka ülkelerde metropolen yönetim sistemleri örnekleri anlatılmıştır.

Dördüncü bölümde, “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Kurma ve Genişletme Politikasının Süreç Analizi Modeliyle Çözümlemesi” başlığı altında; Türkiye’de büyükşehir belediyesi kurulmasının ve genişlemesinin gündeme geliş ve formüle ediliş evreleri 1980-1983, 1983-1992, 1993-2003 ve 2004-2016 dönemleri olmak üzere ayrıntılı şekilde anlatılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin kuruluş ve genişleme politikasının formüle ediliş evresinde 2560, 2561, 3030, 5019, 5025, 5026, 5216, 5390, 5747, 6360 ve 6647 sayılı kanunların genel gerekçeleri, madde gerekçeleri ve bu kanunların TBMM esas ve alt/tali komisyon tutanakları incelenmiştir.

Beşinci bölümde, “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Kurulması ve Genişletilmesinde Kanunlaştırma” evresinde 3030, 5019, 5025, 5026, 5216, 5390, 5747, 6360 ve 6447 sayılı kanunların TBMM Genel Kurulu’ndaki görüşmeleri ve kanunlaştırma süreçleri ayrıntılı bir şekilde incelenmiştir. Bu bölümde 1980’li yılların başında askeri darbe döneminde Milli Güvenlik Konseyinde görüşülüp kanunlaşan 2561 sayılı İSKİ Kanunu’da irdelenmektedir.

Altıncı bölümde, “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Kurulması ve Genişletme Politikasının Uygulanması” başlığı altında; ilk olarak 3030 sayılı Kanun ve Adapazarı Büyükşehir Modeli incelenmiştir. 5216, 5390, 5747, 6360 ve 6447 sayılı kanunların uygulama süreci ve büyükşehir kurma ve genişletme politikasında ne gibi değişiklikler meydana getirdiği üzerinde durulmuştur. Bu bölümde 5019, 5025 ve 5026 sayılı kanunlara, 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından veto edilip uygulanamadıkları için yer verilmemiştir.

Yedinci bölümde, “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Kurulması ve Genişletilmesinin Değerlendirilmesi” başlığı altında; 5019, 5025, 5026, 5227 sayılı veto edilen kanunlar ile 6360 sayılı Kanun öncesi ve sonrasında büyükşehir belediyesi kurma ve genişletme politikasının değerlendirilmesi yapılmaktadır. Aynı zamanda 6360 sayılı Kanun’un AYYÖŞ, subsidiarite, merkezileşme-yerelleşme, yerel siyaset ve Anayasa’ya aykırılık iddiaları bakımından da değerlendirilmesi yapılmıştır. Sonuç kısmında 3030, 5216 ve 6360 sayılı kanunların değerlendirilmesi etraflıca yapıldığı için bu bölümde aynı ifadeleri tekrar etmekten kaçınmak adına bu kanunların değerlendirilmesiyle ilgili detaylara inilmemektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU POLİTİKASI SÜRECİ VE ÇÖZÜMLENMESİ

Kamu politikası genel anlamıyla siyasal iktidarı elinde bulunduran erklerin bir şeyi yapmayı ya da yapmamayı tercih etmesidir. Politika tutulan yol, yöntem, metod anlamına gelmekte ve İngilizce'deki "Policy" kelimesinin karşılığı olarak kullanılmaktadır. Politika kelimesi yerine Türkçe'de "siyasa" kelimesi de kullanılmaktadır. Bütün devletlerin çevre, dışişleri, eğitim, ekonomi, enerji, güvenlik, göç, kentleşme, konut, maliye, para, personel, yerel yönetimler vb. konularda geliştirdiği ve uygulamaya koyduğu politikalar vardır. Uygulanan bu politikalar daha sonradan revize edilebilir ya da tamamen ortadan kaldırılıp yeni politikalar üretilip uygulanabilir. Ayrıca politikalar, siyasal iktidarı elinde bulunduran erklerin ideolojilerine göre, tabanlarına göre, parti programlarına ve ideolojilerine göre değişir. Ancak gelişmiş ülkelerde siyasal iktidarlar değişse de devletin dışişleri, ekonomi, maliye ve para gibi politikalarının değişmesi istisnai durumlardır. Kamu politikası süreci ise; herhangi kamu probleminin kamu politikası aktörleri tarafından gündeme getirilmesi, bu problemlerin çözümü için alternatif çözüm yollarının belirlenerek formüle edilmesi, kamu politikası aktörleri tarafından formüle edilen çözüm yolunun yasama organı tarafından kanunlaşması ve kanunların uygulayıcılar tarafından uygulanıp, değerlendirilmesi evrelerinden oluşan bir süreçtir.

1.1. Kamu Politikası

Sözcük anlamı itibariyle "kamu", bütün, halk ve amme gibi anlamlara gelmektedir (Parlak ve Sobacı, 2008: 5). Kamu politikası analizi bağlamında kullanılan "politika" (policy), sözcüğünün etimolojik kökenlerini incelemek, kavramın ortaya çıkışı hakkında bir fikir verebilir. Dunn (2004: 34) bu sözcüğün, Eski Yunanca'daki polis, yani "kent devleti"; eski Sanskritçe'deki "pur" yani "şehir" ve Latince'deki "politika" yani devlet sözcüklerinden geldiği; bu sözcüklerin zamanla orta dönem İngilizcesi'nde "kamusal işlerin yürütülmesi" veya "hükümet'in idaresi" anlamına gelen "policie" kelimesinden türediğinin tespit edildiğini söylemektedir (Yıldız ve Sobacı, 2013: 32).

Günlük yaşantımızda kullandığımız bir kavram olan politika sözcüğüne Türkçe'de iki anlam yüklenmiştir. Birinci olarak politika; siyaset anlamına gelmektedir. Buradaki politika sözcüğü, İngilizce "politics" kavramının karşılığıdır. İkinci olarak

politika; tutulan yol, yöntem ve program anlamına gelmekte ve “policy” kavramının karşılığı olarak kullanılmaktadır. Bu anlamda aynı zamanda Türkçe’de “siyasa” sözcüğü de kullanılmaktadır (Çevik ve Demirci, 2012: 11). Kamu Yönetimi Sözlüğü’nde ise politika; “Hükümet etkinliklerinin yapı ve içeriğini etkilemek için gücün kullanılmasını sağlayan araçlar” (Parlak, 2011: 643) şeklinde tanımlanmıştır.

Kartal’a göre “politika” kavramının iki anlamı vardır. Birinci anlamda politika (politics), bir birimin (örneğin bir derneğin, sendikanın, kentin veya ülkenin), yönetimine talip olmak için girişilen faaliyetleri anlatır. İkinci anlamda politika (policy) ise, ülkenin değişik alanlardaki işlerinde (örneğin konuta, eğitime, sağlığa ve tarıma), kamunun “karışma biçimleri”nden hangisini nasıl kullanarak karışacağını anlatır (Kartal, 2007: 2).

Kamu politika süreci kavramı kamu yönetiminde siyaset bilimi ve yönetim bilimi paradigmalarının oluştuğu 1950’li ile 1970’li yıllarda ortaya çıkmış ve kısa zamanda dünya genelinde çalışılan çok önemli bir konu haline gelmiştir (Kaptı, 2011: 15). Kamu politikaları, ekonomi, maliye, çevre, eğitim, sağlık (Gagnon, Turgeon ve Dallaire, 2007: 44) konut, enerji, güvenlik, göç, kentleşme, personel politikaları ve sosyal politikalar vb. şekilde sınıflandırılabilir.

Kamu politika sürecini kavrayabilmek için öncelikle kamu politikası kavramı üzerinde durmamız gerekmektedir. Fakat kamu politikasının evrensel bir tanımı yoktur (Yıldız ve Babaoğlu, 2011: 344). Kamu politikasının ne olduğu sorusuna siyaset bilimi ve kamu yönetimi ile ilgilenenler değişik tanımlar getirmişlerdir (Çevik ve Demirci, 2012: 11). Eyestone’a göre, kamu politikası; bir kamu kuruluşunun çevresiyle ilişkisidir (Eyestone, 1971: 18). Dye’a göre kamu politikası; kamu yönetiminin (hükümetin) yapmayı ya da yapmamayı seçtikleri her şeydir (Dye, 1987: 3). Anderson’a göre kamu politikası; bazı kuruluş veya kişilerin bir sorunu çözmede izledikleri amaçlı hareketler bütünüdür (Anderson, 2003: 2). Anderson’un başka bir tanımlamasında ise kamu politikası; bir aktörün veya aktörler grubunun istikrarlı ve bilinçli faal olmaları veya olmamalarıdır (Anderson, 2011: 7). Hogwood’a göre kamu politikası; kamu yönetimi, siyaset bilimi ve diğer disiplinlerden faydalanan ve aynı zamanda bu disiplinlere katkıda bulunan bir disiplindir (Hogwood, 1995: 59). Jenkins’e göre kamu politikası; kamu politikası aktörlerinin hedef seçimi ve bu hedefleri gerçekleştirmek için eylemde bulunmalarıdır (Jenkins, 1993: 34).

Türkiyeli akademisyenlerden Göymen'e göre kamu politikası; herhangi bir sorun veya konu ile ilgili olarak bir veya daha çok sayıdaki uygulayıcının (aktörün) bilinçli ve sistematik olarak edindikleri davranış veya eylem (veya eylemsizlik) biçimidir (Göymen, 1997: 115-116). Erat'a göre, kamu politikası; devletin kanunlardan kaynaklanan otoritesinin bulunduğu herhangi bir konuda yetkili olan kamu kurumu ya da görevlisi tarafından yapılan her türlü eylem ve işlemlerdir (Erat, 2014: 96). Kamu Yönetimi Sözlüğü'nde ise kamu politikası; "kamuya yönelik karar ve politikalara bir bütün olarak kamu siyasası ya da kamu politikası denir" (Parlak, 2011: 426) şeklinde tanımlanmıştır.

Kamu politika sürecinin tam olarak ne olduğuyla ilgili yapılan değişik tanımlamalar mevcuttur, fakat kamu politikasının tanımında olduğu gibi üzerinde uzlaşma sağlanan net bir tanım yoktur. Sabatier'e (1999: 3) göre, kamu politikası süreci; "herhangi bir kamu probleminin tanımlanıp çözüm için devletin gündemine gelmesi; devlet kurumlarının alternatif yolları formüle etmesi, çözüm için yol belirlemesi ve kanuni zeminin üretilmesi; üretilen çözüm yollarının uygulanması ve son olarak uygulamanın değerlendirilmesi ve gerekli revizyonların yapılmasıdır, Kaptı'ya (2011: 16).göre ise kamu politika süreci; herhangi bir aktivitenin başlangıcından uygulamanın değerlendirilmesine kadar gerçekleşen her aşamanın sistematik bir yapısıdır.

Siyasetle ilgilenen filozoflar, hükümetlerin izlediği politikalar, bu politikaları şekillendiren güçler ve bu siyasaların toplum üzerindeki etkileriyle ilgilenmişlerdir. Ancak siyaset biliminin odaklandığı asıl nokta her zaman, siyasaların kendileri değil, hükümet kurumları ve yapıları ile siyasa yapımıyla ilişkili siyasi davranış ve süreçler olagelmıştır. Kamu politikaları çok çeşitli alanlarla devamlı olarak ilgilenmektedir. Bu alanlar arasında; savunma, enerji, çevre, dışişleri, eğitim, refah, emniyet, otoyollar, vergiler, iskân, sosyal güvenlik, sağlık, ekonomik fırsatlar, kentsel gelişim, enflasyon ve resesyon/durgunluk ve diğer nedenler sayılabilir. Bu alanlar, ülkede nelerin kamu hizmeti olarak görüldüğünden bağımsız değildir (Demir, 2011: 108). Öte yandan kamu politikalarının insanların yaşamlarıyla ilgisi uluslararası (dış politika, gümrük tarifeleri vb.) ulusal (adalet, eğitim, sağlık) ve yerel düzeyde olabilmektedir.

Kamu politikası sürecinin kapsadığı iki alan vardır: Birincisi politikalarla ilgili olarak bir kısım baskı gruplarının devleti etkilemek ve pazarlık yapma amaçlı çabaları iken ikincisi hem seçilmiş hem de atanmış politikacı, bürokrat ve diğerleri tarafından

devlet içinde gerçekleştirilen faaliyetler (Hill, 1997) bütünüdür. Bu alanları resmî aktörler ve gayriresmi aktörler olarak adlandıranlar vardır (Birkland, 2001). Resmî aktörler; yasama, yürütme (başkanlık sisteminin olduğu ülkelerde başkan, parlamenter sistemin olduğu ülkelerde hükümet, kamu kurumları, kamu görevlileri, sivil ve askeri bürokrasi) ve yargı organlarıdır. Gayriresmi aktörler ise; siyasal partiler, bireyler (seçmenler, vatandaşlar), baskı grupları, sivil toplum kuruluşları ve tekdüze olmayan otonom medyadır. Bunlara devletlerin sosyal ve ekonomik politikalarını, dış politikalarını, güvenlik politikalarını, sağlık politikalarını, çevre politikalarını ve daha birçok politikalarını etkileyen uluslararası aktörleri de eklemek mümkündür. Avrupa Birliği (AB), Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT), Birleşmiş Milletler (BM), Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), Uluslararası Para Fonu (IMF), Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü (NATO), Ekonomik İşbirliği ve Kalınma Örgütü (OECD) ve Dünya Bankası (WB), vb. kuruluşlar uluslararası aktörler arasında sayılabilir.

Gerek uluslararası kuruluşların varlığı gerekse evrensel bir olgu haline gelen küreselleşme ülkelerin kendi başlarına hareket etme durumunu sınırlamaktadır (Eroğlu, 2013: 162). Kamu politikasının dönüşümünde uluslararası aktörlerin etkisi politika transferi olarak belirmektedir. Politika transferi, kamu yönetiminin örgütlenmesini ve işleyişini etkilemekte ve kamu yönetimi, yeterli ve uygun koşulları sağlayacak şekilde tekrar yapılandırılmaktadır (Övgün, 2012: 165). ILO, IMF, OECD ve WB gibi uluslararası kuruluşlar ise özellikle gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerin ekonomik ve sosyal politikalarını belirgin bir şekilde etkileyebilmektedir. Kamu politikası sürecini etkileyen uluslararası aktörlerden biri de çokuluslu şirketlerdir. Kârlarını maksimize etmek ve maliyetlerini düşük tutmak güdüsüyle hareket eden şirketler, kendilerine bu fırsatları sunacak mekânları tercih etmektedirler. Bu bağlamda, ellerinde tuttıkları yatırımlarını başka ülkelere kaydırma kozu çerçevesinde, vergi politikasından çevre politikasına kadar uzanan çok geniş bir yelpazede, bir ülkenin benimseyeceği çeşitli kamu politikalarını değiştirmeye veya en azından yönlendirmeye çalışmaktadırlar (Sobacı, 2012: 59).

Düşünce üretim kuruluşları da kamu politikası aktörleri arasındadır. Düşünce üretim kuruluşları, kamu politikası gündemini ve kamusal sorunların ortaya konuluş biçimini etkilemek amacıyla çalışmalar ve yayınlar yaparak, fikir savunuculuğu faaliyetlerini gerçekleştirirler (Yıldız vd., 2013: 189). Düşünce üretim kuruluşları, genellikle sivil toplum kuruluşları (STK) şeklinde örgütlenerek faaliyet

göstermektedirler. STK örgütlenmeleri dışında; hükümet içinde yarı-kamusal kuruluşlar ya da yarı özerk birimler, siyasi partilerin parti enstitüleri ya da ilişkili vakıflar veya kâr amacı güden bir kurum olarak ticari şirketlere bağlı kuruluşlar şeklinde çalışan düşünce kuruluşları da mevcuttur (Stone, 2007: 149-207).

1.1.1. Kamu Politikalarının Çözümlemesi/Analizi

Kamu politikası analizi, başta kamu yönetimi olmak üzere siyaset bilimi, hukuk, ekonomi ve sosyoloji gibi birçok bilgi kümesinden yararlanarak kamusal sorunların tespiti, analizi ve çözülmesine yönelik sorun ve eylem odaklı, çok yöntemli ve çok disiplinli bir araştırma ve uygulama alanıdır (Parsons, 1995: xvi; Yıldız ve Sobacı, 2013: 26). Kamu politikası yaklaşımı, Lasswell (1951: 3-15; Keser ve Gökmen, 2012: 21) tarafından 1951’de tartışılmış olmasına rağmen, politika analizi teriminin ilk olarak Charles E. Lindblom (1958: 298-312) tarafından 1958 yılında kullanıldığı kabul edilmektedir (Patton ve Sawicki, 1993: 21-22). Politika analizi Patton ve Sawicki’ye (1993: 21) göre; “sosyal, ekonomik veya fiziki problemlerin azaltılması veya çözümüne yönelik olarak, alternatif siyasa ve programların ortaya konduğu ve değerlendirildiği bir süreçtir. Bununla birlikte politika analizi terimi analitik sürecin ürünü veya çıktısını ifade etmek için de yaygın olarak kullanılmaktadır (Keser ve Gökmen, 2012: 21).

Dye’a göre, politika analizi; üzerinde çalışılan politika konusunu tasvir edebilmek, analiz edebilmek ve sonucunda kamu politikasını açıklayabilmektir. Başka bir ifade ile politika analizi; hükümetlerin ne yaptığını, niçin yaptıklarını ve bu yapılan şeyin vatandaşların yaşamında herhangi bir değişiklik yapıp yapmadığını öğrenmek ve anlamaktır (Dye, 2002: 1). Kraft ve Furlong’a (2013: 112-146) göre politika analizi; kamu problemlerinin etkilerinin nedenlerini ortaya çıkarmak için gerekli verilerin toplanması, verilerin işleme tâbi tutularak nitelikli bilgilerin üretilmesi ve yorumlanması aşamalarını kapsamaktadır. Politika analizi, ister akademisyenler tarafından ister profesyonel analistler ve politika yapımcılar tarafından uygulansın aslında politika kararları için alternatifleri, değerleri ve çıktıları belirtmekten oluşur (Elmore, 1983: 5). Bir politika analizi sürecinde ilerledikçe, belirli konularda daha fazla bilginin kullanılabilir olması muhtemeldir (Leon ve Thissen, 2009: 814). Analizin son aşamasında analistler veya politika yapımcılar tarafından örgütsel birimlerde kaynakları yönlendiren muhtemelen büyük etkisi olan bir politika açıklanır (Elmore, 1979: 604).

Kamu politikası analizi çalışmaları, insanlar arasında yöneten-yönetilen ayrımının ortaya çıkmasıyla eşzamanlı başlamıştır. İlk çağlardan itibaren resmî ya da gayriresmi görevliler olmuştur. Kabile toplumundaki ihtiyar üyelerini, kabilenin büyücüsünü ya da şamanını, köylerde yaşayan deneyimli ve yaşlı kişileri, prens, kral ya da padişahın öğretmenlerini, hükümdarların bazı arkadaşlarını, sırdaşlarını, eşlerini ve hatta sevgililerini zaman zaman danışman adı altında değerlendirmek mümkündür. Arapça ve Farsça kaynaklı “vezir” kelimesi, “yükün taşınmasına yardım eden kişi” şeklindeki anlamıyla danışmanlık işlevini anlatmaktadır (Goldhamer, 1978; Yıldız ve Sobacı, 2013: 32). Hammurabi Kanunları ile Konfüçyüs’ün, Aristo’nun ve Platon’un siyaset alanındaki eserleri bilinen en erken dönem kamu politikası belgeleri sayılabilir.

Kamu politikası analizinin ortaya çıkışıyla ilgili ikinci açıklama, bu çalışmaların, Sanayi Devrimi, köyden kente göç ve kentleşme, Fransız Devrimi ve Aydınlanma Çağı ile beraber ortaya çıktığıdır. Kabaca 18. yüzyılın ortalarında başlayan bu ikinci devirde, bir önceki dönemden farklı olarak ilk kez sorunlarla ilgili sistematik verilerin toplanmaya ve bilimsel yöntemlerle işlenmeye başlanması gözlenmektedir. Kamu politikasının ortaya çıkışı ile ilgili üçüncü açıklama ise, modern anlamda kamu politikası analizinin 20. yüzyıl başında ABD’de ortaya çıktığını iddia etmektedir. Bu bağlamdaki ilk örnek, ABD’de 1900’lerin başında yolsuzluğa batmış yerel yönetimleri yeniden yapılandırmayı amaçlayan ve yerel düzeyi aşarak ulusal düzeyde bir reform hareketine dönüşen İlerici Hareket’tir (Progressive Movement) (Yıldız ve Sobacı, 2013: 33).

İkinci Dünya Savaşı’nı izleyen yıllarda politika analizine ilişkin ilk sistematik çalışma olan ve Daniel Lerner ile Harold D. Lasswell tarafından kaleme alınan “The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method” başlıklı çalışma 1951 yılında yayımlanmıştır (Dunn, 1981: 19).

Dünyadaki akademik yazın incelendiğinde kamu politikalarının oluşturulması ve analizine yönelik çalışmaların aslında çok yeni olmadığı ortaya çıkmaktadır (Keser ve Gökmen, 2012: 18). Politika Analizi, katılımcı, eleştirel, anlatı ve tartışmacı olarak kendini daha disiplinli, tartışmacı yansıtmış ve politika analizi teorileri büyük bir çeşitliliği, yaklaşımları ile yöntemlerine katkıda bulunmuştur (Akman, 2015: 44). Başta ABD olmak üzere incelenen ülkelerin önemli bir kısmında genellikle planlama ve karar almayla ilgili analitik yöntemlerin özellikle mühendis ve iktisatçılar tarafından kamu

politikalarında uygulanmasıyla birlikte kamu politikası analizinin yaygınlaştığı söylenebilir. Düşünce kuruluşları siyasetle eklemlenmiş olsa da alternatif politika analizi merkezleri olarak çalışması ve ilgili olduğu alana göre çevre, dış politika, güvenlik, kentleşme gibi alanlarda politika uzmanları ve analistlerin yetişmesine katkıda bulunması nedeniyle politika analizi konusunda önemli bir işlevi yerine getirmektedirler. Bunun yanı sıra politika analizinin üniversitelerin desteğiyle geliştiği söylenebilir. Üniversitelerde sosyal bilimlerdeki araştırmaların gelişmesiyle başlayan süreçte kamu politikası ve politika analizine ilişkin derslerin yayılması, lisansüstü programların açılması, bu alanda çalışan akademisyen ve araştırmacıların sayısının artması ve nihai olarak yapılan çalışma ve araştırmaların çoğalması söz konusu olmuştur (Köseoğlu, 2013: 14).

Yakın zamana kadar Türkiye kamu yönetimi yazınında yaygın bir kullanım ve araştırma yolu olmayan kamu politikaları ve analizi, son dönemde bir ivme kazanmış ve bazı çalışmalara konu olmuştur (Görmez ve Değirmencioğlu, 2012: 211). Türkiye’de gerek akademik yazında gerekse uygulama alanında özellikle politika analizine ilişkin araştırmaların sayısı kısıtlı kalırken, mevcut yayınlarınsa daha çok politika analizinin tarihsel gelişimi ve kuramsal yapısı üzerine odaklandığı görülmektedir. Hem politika analizinin kuramsal yapısına hem de uygulanmakta olan veya uygulanması düşünülen somut kamu politikalarının analizine aynı incelemede yer veren akademisyen sayısı ise oldukça azdır. Siyaset bilimi ve kamu yönetimi alanında çalışanlar yalnızca kavramın kuramsal boyutuna ilgi gösterirken, istatistiksel metotlardan uzak durmakta; istatistik, yöneylem araştırması veya ekonometri gibi sayısal yöntemler üzerinde çalışan akademisyenler ise analizini yaptıkları konuyla politika analizi bağlantısını genellikle kurmamaktadırlar. Dolayısıyla, özünde disiplinler arası bir çalışma gerektiren politika analizi konusundaki akademik yazın Türkiye’de kısır kalmakta ve dahası karar verilen siyasalara ilişkin değerlendirmeler, yalnızca yazarının kişisel yargılarıyla şekillenen öngörüler olmaktan ileri pek gitmemektedir (Keser ve Gökmen, 2012: 18).

1.1.2. Kamu Politikası Analizi Modelleri

Kamu politikası analizi modelleri kendi içinde beş gruba ayrılabilir. Bunlar grup modeli, kurumsal model, elit (seçkin) model, (siyasal) sistem modeli ve süreç analizi modelidir. Çalışma spesifik olarak süreç analizi modeli çerçevesinde ilerleyeceği için süreç analizi modeli ayrı bir başlık altında daha detaylı incelenmektedir.

1.1.2.1. Grup Modeli

Anderson'a göre grup modeli; kamu politikalarının politik gruplar arasındaki çatışma ve mücadeleler sonucu olduğunu savunan bir kurama dayanır (Anderson, 1994: 295). Siyasal gruplar arası denge noktasında kamu politikalarının oluşabileceği/geliştirilebileceği belirtilmektedir (Latham, 1965: 36; Çevik ve Demirci, 2012: 76). Adeta her bir grup kendi içinde bulundukları fraksiyonların hedefleri doğrultusunda kamu politikalarını yönlendirmeye çalışır. Dolayısıyla, kamu politika analizi bu grupların amaçlarının neler olduğunun net şekilde ortaya çıkartılması ile yapılabilir. Her bir grubun üzerinde çalışılan kamu politikasındaki rollerinin araştırılması önemlidir. Grup modelindeki yaklaşımlar açısından, bireyler içinde bulundukları grubun adına hareket ediyorsa grup kadar etkili olabilir (Çevik ve Demirci, 2012: 76).

Bu yaklaşımın bir politika analizcisi için en önemli eksikliği hatta tehlikesi şudur. Siyasal sistemi ve kamu politikalarını, kurumlar, ideolojiler ve personel gibi diğer birçok faktöre dikkatimizi vermeden yalnızca grup mücadelesiyle açıklamaya çalışırsak, bu verimsiz ve yanlış yöne götüren bir çalışma olabilir (Çevik, 1998: 108).

1.1.2.2. Kurumsal Model

Anderson'a göre, kurumsal model, kamu politikalarının oluşumunda kurumsal düzenleme ve kuralların önemine vurgu yapan bir modeldir (Anderson, 1994: 295). Kurumsal yaklaşım, yönetim biliminin ortaya çıkmaya başladığı 20. yüzyılın başından itibaren kullanılmakta olan en klasik modeldir. Bu yaklaşım, genelde idari kurumların ve onlar arasındaki ilişkilerin daha biçimsel ve kanuni yönlerini tanımlamakla ilgilenen bir yaklaşımdır (Çevik, 1998: 108). Bu açıdan bir kamu politikası analiz edilirken bu politikanın uygulanmasından sorumlu olan ilgili kurumların yapısal ve kanuni incelemeleri ayrı bir önem kazanmaktadır. Bunlar araştırmacılara birçok ipucu vermekte ve gerçekçi bir analiz için önemli katkılar yapmaktadır (Çevik ve Demirci, 2008: 208).

Politika sürecinde kurumlar denilince yasama, yürütme, yargı organları ile yerel yönetimlere vb. kurumlar anlaşılmalıdır. Kurumsal model özellikle yürütme organının örgütsel yapısına, anayasal ve kanuni yetkilerine ve karar verme süreci için geliştirdikleri kurallarla ilgilenir. Genel olarak, politik faaliyetler belirli kamu yönetimi kurumları çevresinde merkezlenmektedir. Bu bakımdan, kamu politikası ile kamu yönetimi kurumları arasındaki ilişki son derece belirgindir. Herhangi bir politikanın

kamu politikası niteliğini kazanabilmesi için kamu yönetimi kurumları tarafından benimsenip uygulanması gerekmektedir (Tamzok, 2007: 43).

1.1.2.3. Elit (Seçkin Model)

Elitist yaklaşımın kökleri, İtalyan düşünürler olan Mosca ve Pareto'nun yönetici seçkinler hakkında görüşleri 19. yüzyıl sonu ile 20. yüzyıl başına kadar gider. Çok az gelişmiş ve medeniyetin çok az ulaştığı toplumlardan, en gelişmiş ve güçlü toplumlara kadar bütün toplumlarda iki sınıf insan vardır: yönetenler ve yönetilenler. Yönetenler daima az sayıda olurlar ve bütün siyasal ve yönetsel işlevleri icra ederler, gücü tekellerine alırlar ve gücün kendinden ve getirdiği avantajlarından yararlanırlar. Buna karşılık diğer kesim olan yönetilenler çok fazla sayıda olanlardır ve birinci kesim olan yöneticiler tarafından, kanuni ya da kısmen kanuni olmayan ve az çok keyfi ve şiddete dayanan bir usulde yönlendirilip kontrol edilirler (Çevik, 2012: 110).

Bu modelin vurguladığı en önemli nokta, siyasal sistem içerisinde bir yönetici seçkinlerin varlığıdır. Bu seçkinlerin değerleri, tercihleri ve düşünceleri kamu politikalarını şekillendirir. Diğer bir ifadeyle kamu politikaları, yöneten egemen elit tarafından belirlenir ve yapılır. Böylece kamu politikalarını halkın istemleri ve gereksinimleri değil, yönetici elit sınıfın istekleri ve çıkarları belirler. Fakat seçkinler teorisine göre anlatılmak istenen, kamu politikaları halkın çıkarlarına sosyal refahına karşıdır demek değildir. Tam tersine, bütün halkın refahı seçkinlerin omuzlarındadır. Çoğu siyasal sistemlerde seçkinler değişik şekilde var olabileceği gerçeğine rağmen, elit teorisi demokratik ülkelerden daha çok totaliter ve komünist rejimlere uygun düşmektedir. Bununla birlikte, demokratik rejimlerde de bulunabilecek bir elit yönetici kesimin (seçimle gelseler bile) benzer işlevlerini açıklamada bu yaklaşım yararlı olabilecektir (Çevik, 1998: 108-109).

Bu yaklaşım, siyasal sistem içerisinde yönetici elit grubun kamu politikalarını nasıl etkilediği ve yönlendirdiği üzerinde durmaktadır. Öyle ki, seçkin yöneticilerin kendilerine göre olan değerleri, tercihleri ve düşünceleri doğrudan kamu politikalarının sürecine şekil verebilmektedir (Çevik, 2012: 110).

1.1.2.4. (Siyasal) Sistem Modeli

Siyasal sistem modeli ya da siyasal sistem yaklaşımı David Easton tarafından kavramsallaştırılmıştır. Bu yaklaşımda siyasal sistem çevresiyle beraber bir bütün

olarak düşünülmektedir (Çevik ve Demirci, 2008: 208). Sistem yaklaşımını savunanlar kamu politikasını; oluşturma, uygulama ve değerlendirme aşamalarından oluşan üç evreli süreç olarak tarif ederler. Bir başka deyişle, sistem yaklaşımını savunanlar kamu politikasını; oluşturma, uygulama ve değerlendirme aşamaları ile birlikte bir sistem bütünü olarak görürler (Çelik, 2008: 46). Bu anlamda kamu politikası, siyasal sistemin çevresinden yükselen beklenti ve istemlere verdiği karşılık olarak görülmektedir. Bu modele göre kamu politikası siyasal sistemin bir çıktısı olarak belirlenmektedir. Sistem modelinde bazı kavramlar ayrı bir önem kazanmıştır. Bunlar; siyasal sistem, girdiler (istemler ve destekler), çıktılar (kararlar ve çalışmalar) ve son olarak çevredir. Çevre siyasal sistemin sınırlarının dışında olan bütün olayları ve koşulları içerir (Çevik ve Demirci, 2008: 208). Sistemin aldığı kararlar, öncelikle çevresinde doğrudan ya da dolaylı olarak bir takım değişimler ortaya çıkarır. Çevrede gözlemlenen bu değişim, sistemin kendisini de etkileyecektir. Çünkü çevrede meydana gelen değişim, çevrenin taleplerinde yani sistemin girdilerinde de değişim yaratacak, bu etkileşim de geribildirim olarak sisteme yansımaktadır (Yücel, 2007: 32).

Girdiler hem sistemin işlemek durumunda olduğu hammadde ve bilgileri, hem de sistemin çalışması için gerekli olan enerjiyi sağlarlar. Aslında bir toplumda siyasal sistemin ortaya çıkış nedeni, insanların siyasal etkinliğe karışmalarının nedeni, kişi ve kümelerin toplum tarafından bütünü ile doyurulamayan istemleri olmasıdır. Bütün toplumlarda değer verilen şeylerin kıt olduğu olgusu siyasal hayata egemen olan gerçektir (Easton, 1999: 179-180).

Siyasal sistemin çıktısı siyasi karar ya da kanunlardır. Üyelerin sisteme bağlarının güçlendirilmesi yollarından birisi onların günlük istemlerini karşılama eğilimi olan kararlar üretmektir. İstemlerin en üst düzeyde de olsa karşılanmadığı durumlarda aşırı vatanseverler dışında herkesin sisteme olan bağlılığı azalacaktır. Bir sistemin özgül çıktıları siyasa kararları olduğuna göre, karar çıktıları ve istem girdileri arasındaki dengeyi sağlama sorumluluğu da siyasal iktidara düşmektedir. Ancak şurası açıktır ki, herhangi bir siyasal iktidar sistemin mensuplarının desteğini alabilmek için en etkili ve ateşli taraftarlarının bile tüm istemlerini karşılamak zorunda değildir ve karşılamakta oldukça zorlanabilir. Birçok siyasal iktidar ya da onları denetlemeyi amaçlayan siyasi partiler, belli bir destek birikimi oluşturmayı başarırlar. Böylece, taraftarlar kısa dönemde siyasal iktidarın genel olarak kendi çıkarlarına uygun davrandığı konusunda birleştikleri sürece siyasal iktidar zaman zaman kendilerini gücendirse bile desteklerini

çekmezler (Easton, 1999: 192-193).

Siyasal sisteme olan istemler insanlardan, gruplardan ya da bireylerden gelmektedir. Bireyler veya gruplar kanunlara uyduklarında, vergilerini verdiklerinde ve seçim sonuçlarına razı olduklarında, genel olarak kamu politika kararlarını kabul ettiklerinde kendilerine destek verilir. Girdiler (input) siyasal sistem içine alınır ve çıktılar (output) üretilerek dışarı verilirler. Böylece çıktılar (kamu politikaları) çevreyi ve istemleri değiştirirken bu durum sistemi yeni politika çıktıları üretmeye yönlendirir ve bu faaliyetler bir döngü olarak devam eder (Çevik ve Demirci, 2008: 208).

1.2. Süreç Analizi Modeli

Süreç analizi modeli gerçekte kamu politika sürecini açıklayan klasik yaklaşımı sistematik olarak temsil etmektedir. Bu yaklaşım kamu politikasının bir süreç olmasından hareketle bu süreçteki evreler odaklanmayı amaçlayan bir analiz modelidir. Lasswell yedi işlevsel analiz kategorisini içeren rasyonel bir sıralama yapmıştır (Çevik ve Demirci, 2012: 79). Laswell'e göre bu evreler; bilgi toplama (intelligence) evresi, öneri (remommendation) evresi, metod/reçete oluşturma (prescription) evresi, yürütme (invocation) evresi, uygulama (application) evresi, değerlendirme (appraisal) evresi ve uygulamayı sonlandırma (termination) evresidir (Laswell, 1956: 93). Brewer ise Laswell'in süreç modeli çerçevesinde ilk ortaya attığı yedi evreyi, altı evreye indirgemıştır ve bu evreleri daha anlaşılır hale getirmiştir (Weible, 2014: 7). Brewer'a göre bu evreler; gündeme geliş (initiation) evresi, formüle etme (estimation) evresi, alternatifler arasından en uygun olanı seçme evresi (selection), uygulama (implementation) evresi, değerlendirme (evaluation) evresi ve uygulamayı sonlandırma (termination) evresidir (Brewer, 1974: 239-244).

Aslında analiz etmek amacıyla kamu politikasını bazı rasyonel bölümlere ayırmak onu daha anlaşılır hale getirmektedir. Bu noktada kamu politikaları evrelerinde çeşitli faaliyetlerin olduğu söylenmekte ve bu evreler süreç modelinde detaylı ele alınmaktadır (Çevik ve Demirci, 2012: 79). Seçmenlerin, çıkar gruplarının yasamanın, bürokratların ve diğer siyasal aktörlerin yaptıkları, rolleri ve faaliyetleri burada önem kazanmaktadır (Çevik, 2012: 111).

Bu yaklaşımdaki başlıca amaçlardan bir tanesi evreleri anlaşılabilir hale getirerek kamu politikasının en gerçekçi analizinin yapılmasıdır. Bu evreler değişik kaynaklarda farklı şekilde ele alınsa da genelde şöyle belirtilebilir:

- *Sorunların Tespiti*: İstemler, hükümeti harekete geçirmek için ortaya konur ve hem halkın hem de yönetimin gündemine gelir.

- *Kamu Politikası Amaçlarının Formüle Edilmesi*: Tartışma için gündem oluşturulur ve sorunun çözümü için program amaçlarının geliştirilmesi sağlanır.

- *Kamu Politikalarının Meşruiyetini Gerçekleştirme*: Bir amacın seçilmesi, bunun için siyasi desteğin kurulması ve bunu kanun olarak kabul edilmesi.

- *Kamu Politikalarını Uygulama*: Bürokrasiyi örgütleme. Hizmetler ve ödemeleri üretmek ve sunmak. Vergilerin toplanması.

- *Kamu Politikalarının Değerlendirilmesi*: Programların çalışması; hükümet programlarının çıktılarının rapor edilmesi. Toplumdaki hedef olan ve hedef olmayan programların etkilerinin değerlendirilmesi. Değişiklik ve düzeltmelerin önerilmesi (Çevik ve Demirci, 2008: 209).

Görüldüğü üzere kamu politikası analizinde farklı analitik adım ve faaliyetler yer almaktadır. Bu evreler süreç modelinde mikro ölçekte birçok detayları ile birlikte takip edilmektedir. Kamu politikası sürecinde ilgili tüm resmî ve gayriresmî aktörlerin faaliyet alanları net şekilde ortaya koyulmaktadır. Aynı zamanda bu yaklaşım kamu politikası için karar verme bir siyasi ve idari faaliyetler serisi olarak görülebilir. Kamu politikaları analizi için bu yaklaşım belli kurumlara ve siyasi düzenlemelere özgü değildir ve politika şekillendirmede karşılaştırmalı analize uygundur (Çevik ve Demirci, 2012: 80-81). Süreç yaklaşımı kamu yönetimi, siyaset bilimi ve sosyal politika alanına ilgi gösteren her kesimin (vatandaş, siyasetçi, bürokrat, akademisyen, öğrenci vb.), kararların nasıl alındığını ve bu farklı işlevlerin nasıl farklı hükümet birimlerinde kimler tarafından yerine getirildiği üzerine çalışmalarını sağlar. Fakat süreç modelinin aşamalarındaki çevresel değişkenlerin etkisini ve politika şekillendirme siyasetini göz ardı ettiği söylenebilir (Çevik, 1998: 111).

Süreç analizi yaklaşımı diğer analiz yaklaşımlarına göre birçok üstünlüklere sahiptir. Öncelikle kamu politikası analizine basit bir çerçeve sunmakta ve kamu politikaları oluşturan karar ve eylem karmaşasında daha az işlem gerektirmektedir (Usta, 2013: 88). Süreç modeli bütün bir politika modelini belli süreçlere ayırmıştır. Bu bölümler klasik yaklaşımın ilk çıkışından beri farklı kavramlarla nitelenmiş olsa da günümüz literatüründe beş ana başlık olarak sabitlenmiştir (Kaptı, 2011: 24). Bunlar;

gündeme geliş, formüle ediliş, kanunlaştırma, uygulama ve değerlendirme evreleridir. Aslında bütün kamu politikaları, tüm politika süreci boyunca sürekli değişim ve yeniden formüle geçirmektedir.

Süreç modelinde herhangi bir problemin çözüm için gündeme gelmesi, gündeme gelmesi için etkili olan hususların incelenmesi ve problemin net olarak tanımlanması evresi, gündeme geliş evresi olarak nitelendirilmektedir. Bu gündeme gelen problemin çözüm yollarının bulunması, çözüm olabilecek etkili alternatif yolların belirlenmesi ve belirlenen yolların etkili bir şekilde tüm katılımcılarla (devlet organları, sivil toplum kuruluşları, medya, düşünce kuruluşları, bilim dünyası vs.) formüle edilmesi evresi ise, süreç model içerisinde formüle ediliş evresi olarak tanımlanmaktadır. Problemin çözümü için formüle edilen yolların politikacılar tarafından uygun olanının kanun haline getirilmesi süreci ise kanunlaştırma evresi olarak bilinir. Problemin çözümü için ortaya konan politika ve politikaların ilgili birim ve uygulayıcılar tarafından uygulanması, uygulama evresi olarak nitelendirilir. Son olarak ise uygulanan politikaların ne derece hedeflenen noktaya ulaştığı ve problemi ne ölçüde çözebildiği hususları değerlendirme evresiyle ortaya konmaktadır. Bütün bir politika süreci bu beş evreye ayrılarak incelenen politika sürecinin daha net olarak anlaşılması sağlanmakta ve ayrıca bütün evrelere etki eden ve evreleri şekillendiren pozitif ve negatif faktörlerin neler olduğunu açık olarak ortaya koymaktadır. Bu şekilde kamu politika sürecine dahil olan her bir unsurun daha etkin ve kaliteli hizmet üretimine olumlu katkı sağlanmaktadır (Kaptı, 2011: 26).

Oldukça sistematik adımlardan oluşan kamu politikası süreç modelinin en önemli zafiyetlerinden birisi, adımlararası geçişlerde çevresel değişkenlerin etkisi ve siyasetin politikaları şekillendirici etkisini göz ardı etmesidir (Çevik, 1998). Hâlbuki kamu politikası süreç analizi aslında bir siyasal faaliyetler serisi olarak değerlendirilmelidir. Kamu politikası sürecinde kararların nasıl alındığını ve diğer işlevlerin farklı birimlerde kimler tarafından takip edildiğini görmek için süreç modeli kaçınılmazdır. Bu açıdan bakıldığında süreç analizi modeli, karşılaştırmalı kamu politikası analizlerinde etkili olarak kullanılabilmektedir (Çevik ve Demirci, 2008: 42).

1.2.1. Gündeme Geliş Evresi

Gündeme geliş Shafritz, Layne ve Borick tarafından (2005: 125) “fikirlerin ve belli meselelerin değişik politik kanallardan ortaya çıkarak herhangi bir politik kurumun

gündemine gelme süreci” olarak tanımlamaktadır. Birkland’a göre (2007: 63) ise gündeme geliş, toplumsal sorunların ve alternatif çözümlerin yönetenler ve yönetilenler nezdinde önem kazanması sürecidir. Kamu politikasında gündem oluşturma, belirli toplumsal sorunların nasıl ve ne zaman hükümetlerin dikkatini çekeceği ile ilgili bir aşamadır (Yıldız ve Sobacı, 2013: 24).

Kamu politikalarının ortaya çıkışının, sosyo-ekonomik gelişmelerden, farklı toplumsal gruplar arasındaki çıkar ilişkilerinden veya kamusal (halktan) istemlerden kaynaklı olduğunu söylemek olasıdır. Kamu politikalarına dönüştürülen toplumsal ve kamusal sorunların ortaya çıkışı siyasal sistemlere ve sosyo-ekonomik yapılanma ve gelişmeye göre ülkelerde farklı olabilir (Çevik ve Demirci, 2012: 54). Birçok ülkede gündem oluşturma, toplumsal gereklerden ve kamu yararı prensibinden çok, iktidarı elinde bulunduran kesimin keyfi, isteklerine göre belirlenir. Dolayısıyla, bir ülkede sağlıklı bir gündem oluşturma mekanizmasının işlerliği, en başta o ülkedeki demokratik yapıyla, “kamu yararı” anlayışıyla ve etik kuralların içselleştirilme düzeyiyle ilgilidir (Demir ve Yaman, 2012: 332). Gündem oluşturma, toplumda var olan sorunlar ve taleplerin seçilmesiyle meydana gelmektedir. Her ülkede hükümetler ve politika belirleyici kamu kurumları genel olarak kendi ilgi alanlarına giren konuları gündeme taşımaktadırlar. Seçmenler de, seçimler öncesinde siyasal partilerin hangi konularda hassas olduğunun ve iktidara geldiklerinde hangi sorunlara öncelik tanıyacaklarını partilerin seçim kampanyalarından anlayabilmektedirler (Kulaç ve Çalhan, 2013). Politika yapıcılarının uygulamadaki rolü politika analizi için önemli konuları gündeme getirmektir (Hajer, 2003: 89).

Çoğu kez hükümetin ve dolayısıyla yasama organının gündemi önceden belirlenmiştir. Hükümetlerin politikalarını gerçekleştirmede kullanacakları başlıca araç olan kanunlar, genellikle önceden birtakım belgelerde öngörülmüşlerdir. Bir başka deyişle, hükümetin hangi konularda kanun çıkaracağı bu belgelerden kolaylıkla takip edilebilir. Bu belgelere örnek olarak siyasi partilerin seçim beyannameleri, hükümet programları, kalkınma planları, bakanlıkların şura kararları ve master planları gibi politika belgeleri, uluslararası taahhütler (AB üyelik süreci, GATT ve ILO sözleşmeleri gibi) ve istikrar programları verilebilir. Kuşkusuz bu belgeler aynı düzeyde bağlayıcı değildir. Örneğin kalkınma planları daha çok yol gösterici olurken, şura kararları ve master planları gibi bakanlıkların politika belgeleri aynı düzeyde bağlayıcı olmamaktadır. Bunun yanında, siyasi partilerin parti programları ile seçim

beyannameleri hükümet oldukları zaman bir anlam ifade etmektedir. Devletin uluslararası ilişkileri nedeniyle ortaya çıkan kimi belgeler de kamu politikası kaynakları arasındadır (Biçer ve Yılmaz, 2013: 56).

Yeni bir hususun gündeme gelebilmesi için en başlıca seçilen iki kaynak, yöneticiler ve politikacılarıdır. Politikacılar, kamuoyunun ilgisini/tepkisini çekebilecek bazı kamu politikası konularını tartışmaya açmak üzere seçim meydanlarında, katıldıkları radyo, tv programlarında ve sosyal medya da gündeme getirebilmektedirler. Mevcut politik düzen içerisinde her bir seçmen seçtiği kişi veya partinin kendi gündemiyle ilgili hususları gündeme getireceği veya yansıtacağı düşüncesiyle hareket etmekte ve bu doğrultuda politik tercihini kullanmaktadır (Shafritz, Layne ve Borick, 2005: 125). Örneğin seçim kampanyaları sırasında siyasiler seçmen kitlelerine seçilmeleri halinde gündeme getirecekleri ve takipçileri olup çözüme kavuşturacakları problemler ile ilgili birçok vaatlerde bulunmaktadır. Bu vaatler gerek politik yapının temel felsefesiyle gerekse problem çözümlerinin proje şeklinde formüle edilmiş haliyle sunulması mümkündür. Birçok zamanda da sadece bir sözlü ifadeden ibaret olabilir ve bu Türk siyasetinde en çok yaygın olarak görülenidir. Seçmen daima seçilenden vaatlerinin yerine getirilmesini beklemekte ve bu yönde kamuoyu oluşturmaktadır. Fakat siyasi yapının doğası gereği verilen vaatlerin gündeme gelip çözüm için formüle edilme süreci daima seçmenlerin aleyhine cereyan etmektedir. Birçok zaman seçilmiş siyasiler vermiş oldukları vaatleri yerine getirmek için gerekli güç ve desteği bulamazlar ve seçmenlerin beklentilerine tam olarak cevap vermezler. Bu durum seçilmiş iradenin gücü ve konumuyla da doğrudan ilgilidir. Daha güçlü konuma sahip olan siyasilerin herhangi bir problem gündeme getirmesi ve bu gündemin kanunlaştırılması ihtimali, daha zayıf konuma sahip siyasi iradeninkine göre daha yüksektir. Bu durum dünya siyaset literatüründe siyasetin bir doğası olarak nitelendirilmektedir (Kaptı, 2011b: 26). Diğer bir söylemle eğer halk tarafından yeterli şekilde tepki ve istem ortaya konmazsa genelde bunun bir kamusal sorun haline gelmesi olasılığı azdır. Ancak Türkiye gibi güçlü devlet ve güçlü kamu bürokratlarının bulunduğu ülkelerde bazen toplumdan talep gelmese de, yöneticiler kendiliğinden sorunun varlığını kabul edebilirler (Çevik ve Demirci, 2012: 54).

Günümüz medyasının sahip olduğu güç gereği herhangi bir problemin medya vasıtasıyla (sosyal/dijital medya dahil) gündeme gelme olasılığı da oldukça yüksektir. Herhangi bir problemin medya vasıtasıyla önemsenip kamuoyunun gündeminde

tutulması ve gerek politika yapıcılarını gerek diğerk kamuoyunu etkilemesi suretiyle bir gündem oluşturması son yıllarda bir politika sürecinde en etkili yol olarak nitelendirilmektedir (Kaptı, 2011b: 26). Sorunların gündeme getirilmesinde yazılı, görsel ve e-medyanın rolü çoktur. Bir gazete de, televizyonda veya internet sayfasında açıklanan bir konu, problem veya ihtiyaç anında gündeme oturabilmektedir (Çevik ve Demirci, 2012: 56). Bu çerçevede medya günümüz gündemini istediğı gibi belirleyebilmekte ve gündemin nabzını tutabilmektedir. Bazen gerçekte çok önemsiz olarak algılanan bir problem medya vasıtasıyla çok etkili bir şekilde çok önemli olarak gösterilebilmekte fakat bunun yanında toplum için çok önemli olabilecek bir problemi ise medya, hiç önemsemeden gündeme getirmeyebilmektedir. Örneğın, günümüz Türkiye’inde TV kanallarının haber bültenleri, tartışma programları, gazete manşetleri ve gazete makaleleri hükümetten sonra en etkili gündem belirleyicileri olarak nitelendirilebilir (Kaptı, 2011b: 26-27).

Amerika’da bir kamu politikası, çıkar grupları ve medyanın faaliyetleri sonucunda gündeme gelmektedir. Halkın bir problem olarak değerklendirmediğı bir konuda kamu politikası üretilmesi gibi bir duruma Amerikan kamu politikası yazının da pek rastlanmaz. Kamu politikası yazının da halkın sorunu olmayan konularda kamu politikası üretilmesine “toplumsal mühendislik” adı verilmektedir (Akdoğan, 2013: 223). Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde medya araçları holdinglerin elinde olup bu holdingler; gazete, televizyon, radyo ve diğerk medya araçlarına sahiptir. Bu durumda sağlıklı bir medya yapılanmasına sahip olmayan ülkelerde topluma göre politika oluşturma ve uygulama çok sağlıklı olmayabilir (Çevik ve Demirci, 2012: 55).

Medyanın yanı sıra sivil toplum kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve değışik çıkar grupları gündeme getirmek istedikleri konularda değışik araçları kullanarak gündem oluşturarak kamu politikası aktörü olabilirler. Sivil toplum kuruluşları, özellikle kendileriyle ilgili gördükleri alanlarda, siyasal yönetimin uygulamalarını ve politikalarını takip ederek toplumu bilgilendirerek ve temsil ettiğı grubun dezavantajına olacağını düşündüğü uygulamalar konusunda ise kamuoyu oluşturarak bu kesimlerin taleplerinin yönetime iletilmesi noktasında bir baskı unsuru olarak işlev görebilmektedir (Aksoy, 2008: 74). Ayrıca sivil toplum kuruluşları, ilgi alanlarına giren konularda yapılacak yasama faaliyetlerine, gerek milletvekilleri ile bireysel temas kurarak, gerek kanun taslağı hazırlayarak, gerekse yetkili komisyonlarla iletişime geçerek, etki etmeye çalışmaktadırlar (Yıldırım, 2004: 81). Sivil toplum

kuruluşları sayesinde, globalleşen ve gitgide küçülen evrende, güçlü iletişim olanaklarının da sayesinde, bireyler ulusal ve uluslararası kamuoyunu etkilemekte, devletlerin uluslararası örgütlerin ve şirketlerin kararlarını etkileme başarısı göstermektedirler (Akbal ve Karasoy, 2012: 361).

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde ise sivil toplum örgütlenmesinin gelişmiş ülkelere göre yeni yeni gelişmeye başlaması devlet ve hükümetin kamu politikası sürecinde daha etkili ve söz sahibi olmasına neden olmaktadır (Çevik ve Demirci, 2012: 55). Türkiye’de kamu politikalarının oluşturulmasında ve sisteme siyasal katılımda baskı gruplarının temsili, iki tip baskı grubu tarafından gerçekleştirilmektedir. Bunlar özel birlikler ve yarı-resmî birliklerdir (korporatist). Birinciler, çoğulcu bakış açısına göre bağımsız toplumsal gruplar tarafından örgütlenmişlerdir. İkinciler ise, genellikle belli meslek ve alanlardaki sosyal grupların katılımına yardım etmek amacıyla devlet kurumları tarafından kurulmuş ve yönlendirilmiştir. Bu tür bir güdümlü baskı grubu örgütlenmesi Türkiye’deki devlet özelliklerinin doğal bir sonucu sayılabilir (Çevik, 2013: 271). Ayrıca Türkiye’de özellikle gelişmiş ülkelerdeki aksine sivil toplum kuruluşlarının kısıtlı mali kaynaklarla faaliyet göstermesi etkinliklerini de sınırlamaktadır (Akçadağ, 2011: 13).

Bir politika süreci bir problemin varlığıyla başlamaktadır. Her problemin gündeme gelme olasılığı ve hızı farklıdır. Bazı problemler çok kısa zamanda politika gündemine gelebileceği gibi bazı problemler hiçbir zaman politika gündemine gelmeyebilir. Herhangi bir problemin gündeme geliş süreciyle ilgili olarak değişik bakış açıları da mevcuttur. Anthony Downs’un 1972’de kaleme aldığı “*kamu ilgisi*” ile ilgili makalesinde problemin doğası ne olursa olsun kamu tercihinin nadiren sadece bir mesele üzerinde yoğunlaştığını belirtmiştir. Down’un gündeme geliş evresini; Shafritz, Layne ve Borick şöyle çözümlemiştir (2005: 125). Öncelikle problem, kamuoyu ya da bir kamu politikası uzmanı tarafından tanımlanır. İkinci olarak, değişik kitle iletişim araçları vasıtasıyla (yazılı ve görsel medya, gösteriler, şiddet eylemleri vs.) problem daha geniş kitleye yayılır. Son olarak ise, problemin bütün savunucularının çıkarmış oldukları sestten dolayı resmî karar yapıcılar meselenin çözümü için baskıya maruz kalırlar.

Gündeme geliş sürecine ilişkin başka bir sistematik yaklaşım Cobb ve Elder (1972) tarafından ortaya konmuştur. Bu noktada Cobb ve Elder beş çeşit iç

tetikleyiciden bahsetmektedirler. Bunlardan birincisi doğal felaketlerdir. Büyük depremler, maden kazaları, büyük su baskınları gibi doğal afetler meselelerin gündeme gelmesi için tetikleyici araçlardır. İkincisi ise beklenmeyen veya tahmin edilemeyen insani olaylardır. Uçak kaçırma olayları, kamu görevlilerine saldırı, önemli insanların kaçırılması veya öldürülmesi gibi olaylar örnek olarak gösterilebilir. Üçüncüsü ise önemli soru ve sorunları ortaya çıkararak çevredeki teknolojik değişimlerdir. Hava kirliliği, ozon tabakasının delinmesi, küresel ısınma gibi konular bu kapsama girmektedirler. Dördüncü tetikleyici unsur ise gerek kamu kaynaklarının dağıtımında gerekse toplumsal yaşam içerisinde kaynakların dengesiz bir şekilde dağılmasıyla ortaya çıkan grev, lokavt ve protesto gibi eylemlerdir. Son olarakta nüfus patlaması veya büyük nüfus hareketlerinden kaynaklanan ekolojik değişimlerdir.

Cobb ve Elder üç tür dış tetikleyici tanımlamıştır (1972). Herhangi bir savaş girişimi ve askeri şiddet birinci dış tetikleyicidir. Vietnam Savaşı buna bir örnek teşkil edebilir. İkinci olarak silah teknolojisindeki yeni gelişmeler olabilir. Ağır kimyasal silahlarla ilgili ülkeler arası antlaşmalar ve silahsızlanma ile ilgili hususlar bu kategoriye örnek teşkil etmektedirler. Uluslararası arenada değişik ülkelerin anlaşmazlıkları da dış tetikleyici mekânizmada yer almaktadırlar. Cobb ve Elder'in belirttiği son tetikleyici araç ise dünya dengesinde bir değişimin olmasıdır. Ülkelerin Birleşmiş Milletler ve NATO, uluslararası kuruluşlardaki üyelikleri bazı gündemler için etkili olabilmektedirler.

Kamu politikasında gündeme geliş süreciyle ilgili bir başka yaklaşım Kingdon (1995) tarafından ortaya konulmuştur. Kingdon, hükümetlerin gündemi nasıl belirlenir sorusuna cevap arayan klasiğinde problemler, siyaset ve görünen katılımcılar olarak üçlü bir yaklaşım tarzı ortaya koymuştur (Kingdon, 1995). Kingdon'a göre her akımı oluşturan bileşenlerin ve bu akımlar arasındaki ilişkilerin incelenmesiyle bazı toplumsal problemlerin ve bu problemlere yönelik kamu politikası önerilerinin, diğer problem ve önerilere göre neden daha fazla dikkat çektiği bilimsel olarak açıklanabilir. Problemler, kamu politikaları ve siyasetten oluşan üç farklı akımın belli bir anda ve belli bir konuda kesişmesiyle politika pencereleri açılır. Politika pencerelerinin açılmasıyla birlikte bazı toplumsal problemler gündeme alınır ve bunlara yönelik kamu politikaları geliştirilir (Akdoğan, 2011: 80-81).

Kamu politikası aktörleri özellikle de siyasi partiler oy kaygısı ve iktidar olma kaygısı ile herhangi bir konunun gündeme gelip kamu politikası haline dönüşmesi için birbirleriyle rekabet halindedirler (Baumgartner, Jones and Mortensen, 2014: 89). Siyasi partiler gündeme getirdikleri kamu politikaları ile mevcut sempatizanlarının desteklerinin devam etmelerini sağlar ve partilerine yeni destekçiler kazandırarak partilerini daha başarılı kılabilirler (Mettler ve Sorelle, 2014: 151). Aynı zamanda kamu politikası aktörleri bazı konuları gündem dışında tutmak için de mücadele ederler; bu engelleme eylemi, dikkat çekme girişimleri kadar önemlidir. Toplumdaki bazı durumların siyasa konuları haline gelmesini önlemek önemli bir siyasi taktiktir. “Karar vermeme”, etkili bireyler veya grupların, ya da siyasi sistemin kendisinin toplumdaki hâkim değerler veya çıkarlara meydan okumaların ortaya çıkmalarını önlemek için işlemesi anlamına gelmektedir (Demir, 2011: 111). Baskın seçkinler, kamuoyunun dikkati ve ilgisine mazhar olması durumunda bir konu hakkında birşeyler yapılacağından ve çıkarlarının zarar göreceğinden korktukları için, açık veya gizli şekilde o konuyu bastırmaya çalışırlar (Bachrach ve Baratz, 1979: 7).

1.2.2. Formüle Ediliş Evresi

Süreç analizi modeli çerçevesinde birinci evrede gündeme gelen herhangi bir problem siyasal karar organları ve kanun yapıcılar nezdinde gerekli önem kazandığında problemin çözüme için formüle etme evresi başlamaktadır (Çevik ve Demirci, 2012: 58). Kamu politikası sürecinin bu evresi, kamu politikalarının hedeflerinin belirlenmesi, bu hedeflere ulaşarak ilgili toplumsal sorunu ortadan kaldıracak alternatiflerin belirlenmesini ve alternatiflerden birinin uygulanmasına karar verilmesini ifade etmektedir (Yıldız ve Sobacı, 2013: 24).

Bu evrede birçok kamu politikası aktörü kendi aralarında etkileşim içerisinde. Kamu politikalarının oluşturulup şekillendirilmesinde rol oynayan aktörler arasında parlamento, hükümet, iktidar partisi veya partileri, anamuhalefet partisi, diğer muhalefet partileri, medya, baskı grupları, kamu sektörü bürokratları sayılabilir. Bunlar arasında en etkili olanlardan bir tanesi parlamento iken diğeri parlamentoda temsil edilen siyasi partilerdir (Çevik ve Demirci, 2012: 58). Liberal Batı demokrasileri dışındaki ülkelerde kamu politikaları daha ziyade yasama organlarının konuyla ilgili esas/alt/tali komisyonlarında formüle edilmektedir.

Yürütme kanadı daha çok problemlerin çözümü için en uygun yolların araştırılıp formüle edilmesi için alanın ilgili uzmanlarından bilgi tedarik ederler ve kanunlaştırma sürecindeki karar vericilere karşı hazırlık yaparlar. Bir problemin çözümünde uzmanların kullanılmaması ve uygun yolların belirlenmesi için uygun metodolojilerin kullanılmaması durumunda, kanunlaştırma süreci gerçekleşmiş olsa bile problemin gerçek manada çözüme kavuşması zayıf ihtimal olarak görülmektedir (Kaptı, 2011b: 31).

İyi bir kamu politikasının formüle edilmesi, ilgili alanla ilgili detaylı bilgiye sahip olma yerel ihtiyaçların neler olduğunu çok iyi bilme, formüle edilen politika ile ilgili farklı alternatif ve fırsatların neler olduğunu bilme ve her türlü sınırlılıklardan haberdar olup ona göre strateji geliştirmekle mümkündür. Dolayısıyla ilk olarak sürecin işleyişine rehberlik edebilecek birtakım prensiplerin belirlenmesi gerekmektedir. Bunun yanında problemlerin neler olduğu açık ve net şekilde ortaya konulmalı ve tanımlanmalıdır. Bu problemlerin çözümüyle ulaşılması gereken hedefler ve bu hedeflere ulaşma yolları iyice analiz edildikten sonra alternatif çözüm yolları belirtilmelidir. Bu alternatifler arasında en verimli ve efektif olabilecek çözüm yolu ile ilgili eylem planları hazırlanıp problemin çözümü için yollar net olarak belirlenmelidir (Kaptı, 2011b: 31). Alternatifler arasında maliyet bakımından yük getiren ve politika yapıcılarının değerlerine ve normlarına uymayan çözüm yolları genellikle formüle ediliş evresinde kabul görmemektedir (Zahariadis, 2014: 33).

Bütün bunların yanı sıra bir kamu politikasının formüle edilmesinde şu hususlara dikkat edilmesi gerekmektedir;

- Kamu politikası kolay anlaşılabilir ve yorumlanabilir olmalıdır. Ayrıca açık bir şekilde formüle edilmelidir.
- Kamu politikası problemlerin temeline odaklanmalı ve gerçek çözümü üretecek bir yapıda formüle edilmelidir.
- Herhangi bir kamu politikasının formüle ediliş sırasında çözümün uygulayıcıların durumları ve kapasiteleri de göz önünde bulundurulmalı ve uygulanabilir bir formül geliştirilmelidir.
- Kamu politikaları dinamik bir yapı içerisinde sistemin kendini yenileyebileceği ve güncelleyebileceği şekilde formüle edilmelidir.

- Bir kamu politikası formüle edilirken diğer benzer politikalarla uyumlu olmasına ve herhangi bir çatışmaya sebebiyet vermemesine dikkat edilmelidir.

- Kamu politikası temel insani değerlerle çatışmayacak ve toplumun temel dinamiklerine zarar vermeyecek bir şekilde formüle edilmelidir (Kaptı, 2011b: 31-32).

- Bir kamu politikası formüle edilirken, kamu politikası aktörleri tarafından alternatif stratejiler belirlenmeli ve bunlardan etkinlik ve verimlilik açısından en optimum stratejinin kanunlaştırılmasına çalışılmalıdır.

- Kamu politikası formüle edilirken uygulama evresinde doğabilecek sorunlar ve problemler önceden öngörülebilmelidir. Bu sorunları, problemleri çözmeye ve ortadan kaldırmaya yönelik çalışmalar yapılmalıdır. Bunun için formüle ediliş aşamasına bu kamu politikası ile ilgili çalışma yapan kişiler (bürokratlar, akademisyenler, uygulayıcılar vb.) ve kurumlar (siyasi partiler, STK'lar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler vb.) dahil edilmelidir.

Kamu politikası yapımı ve uygulanması sürecine kamunun katılımının sağlanması demokrasinin gelişmesi açısından önemlidir. İnternetin dünyayı küresel köy haline getirmesiyle kullanım beklentileri de yükselmiştir. E-devlet aracılığı ile formüle ediliş evresine kamunun katılımı teşvik edilebilir (Lourenço ve Costa, 2007: 1510). E-devletin söz konusu avantajı çerçevesinde, katılım kavramının iki farklı kavramsallaştırılmasından söz edilmekte; ilkinde, vatandaşın bilişim ve iletişim teknolojileri yardımıyla siyasa oluşum sürecine destek verebileceğinden, ikincisinde ise, yönetimin bilişim ve iletişim teknolojileri yardımıyla, demokrasinin gelişimine (e-oylama, sanal buluşma ve sanal arabuluculuk) yapacağı katkıdan söz edilmektedir (Karkın ve Çalhan, 2011: 61). E-devlet olgusunun çok daha büyük ölçeklerde kurgulandığı, kamu yönetiminin paydaşlarıyla olan etkileşimini sağlayabilecek, kamu yönetimlerini karşılaştırmada yepyeni bir yön olarak hizmet verebilecek bir konuma yükseldiği izlenmektedir. Elbette bu kadar büyük bir ölçeğe erişen e-devlet olgusunun gerek yerel, gerek ulusal gerekse de ulus-üstü/uluslararası düzeyde üretilecek kamusal politikalara konu oluşturması kaçınılmazdır (Karkın, 2013: 687).

Kamu politika sürecinde formüle etme evresi sonucu her zaman için bir kanun veya kurallar bütünü oluşmayabilir. Bazı durumlarda kanun yapıcılar ve karar vericiler formüle edilen hususları uygun görmeyebilirler. Formüle edilen herhangi bir husus, zamana yayılarak bekletilmekte ve farklı durumlardan dolayı askıya alınabilmektedir.

Bundan dolayı herhangi bir problemin çözümüne yönelik formüle edilen çözüm yolları problemin tam olarak çözüldüğü anlamına gelmemektedir. Siyasi irade, bazı durumlarda çok etkin bir şekilde formüle edilen problemleri dahi değişik çıkarlardan dolayı uygun görmeyebilmektedir. Bu da problemin çok önemli olması ve değişik gruplarca çok önemsenmesi durumlarında bile zamanla gündemden düşebileceğinin bir göstergesidir (Kaptı, 2011b: 32). Diğer bir söylemle yönetimler her zaman kanunu çıkarmayı parlamentoda başaramaz veya başarmak istemez. Böylece o sorun konusunda sessiz kalmayı tercih edebilir. Aslında bu da bir kamu politikasıdır. Ancak olumsuz anlamda hareketsiz kalarak soruna karşı ilgi göstermemedir (Çevik ve Demirci, 2012: 57).

1.2.3. Kanunlaştırma/Yasalaştırma Evresi

Kamu politikasında problemin ortaya çıkışıyla başlayan süreci problemin ehemmiyeti anlaşılıp gündeme gelmesi ve sonrasında uygun çözüm yollarının formüle edilmesi evresi takip etmektedir. Bu evreden sonra formüle edilen politika taslağının resmiyet kazanması ve kanunlaştırılması süreci takip etmektedir. Bu evre uygulamadan önce son aşama olduğu için önemli bir süreç olarak politika sürecinde yerini almıştır. Demokratik haklar çerçevesinde değişik ilgi gruplarının da bu aşamaya etki etmeleri söz konusudur. Ayrıca siyasal haklar gereği farklı siyasal grupların birbirleriyle çatışmaları da söz konusudur (Kaptı, 2011b: 32).

Kanunlar, yasama organı tarafından çıkarılan genel ve düzenleyici hukuk kurallarıdır (Andaç, 2013: 125). Kanunların başlıca özellikleri şunlardır: Bir kere kanunlar yazılıdır. İkinci olarak kanunlar çoğunlukla geneldir. Üçüncü olarak kanunlar süreklidir (Gözler, 2013: 24). Politikanın şekillendirilmesinde en önemli adımlardan olan kanun çıkartılması demokratik ülkelerde seçimle oluşturulan yasama organının yetkisindeki bir faaliyettir (Çevik ve Demirci, 2012: 58). Türkiye’de kanun yapma, değiştirme ve kaldırma yetkisi TBMM’ye aittir (AY, m. 7, m. 87). Bu yetki hiçbir organa devredilemez (Anayurt, 2012: 190). Bir kamu politikasının en önemli yazılı programı kabul edilebilecek olan kanunların çıkarılması için ya hükümet tarafından kanun tasarısı hazırlanır ya da milletvekilleri tarafından kanun teklifleri (Çevik ve Demirci, 2012: 58) verilir. Eğer hükümetler bir politikaya ya da teklif edilen bir kanun tasarısına karşı ağır baskılarla karşılaşılırsa, Türk hükümetleri bunları göz önüne almayabilir (Çevik, 2004: 58).

Kanun tasarıları genel itibariyle ilgili politikanın sahibi olarak düşünülen kamu

kurumunun bürokratları tarafından hazırlanır. Kanun teklifleri ve tasarıları TBMM Başkanlığı tarafından ilgili komisyona gönderilir. TBMM’deki ilgili komisyonlar konuyu araştırır, tartışır, görüşür ve karara bağlar. Belli bir mutabakata vardıldıktan sonra genel kurula gelir. Genel Kurul’da ya kabul edilir ya da reddedilir (Çevik, 2008: 187). Kabul edilen tasarı veya teklifler kanunlaşır ve Cumhurbaşkanı’nın onayına sunulur. Cumhurbaşkanı ya veto ederek bir kere daha görüşülmesi için kanunu TBMM’ye iade eder ya da onaylayarak yayımlanması için Başbakanlık’a gönderir. Bu evrede başta meclis olmak üzere hükümet, iktidar ve muhalefet partileri, baskı grupları, medya ve kamu bürokratları önemli rol oynamaktadırlar (Çevik ve Demirci, 2012: 58-59).

Şekil 1 Formüle Ediliş ve Kanunlaştırma Evresinin Kesişimi



Yukarıdaki şekilde A kümesi formüle ediliş evresini, B kümesi ise kanunlaştırma evresini göstermektedir. Formüle edilen kamu politikasının yasama organındaki kanunlaştırma evresinde parlamenterler tarafından görüşülmekte olan kanun tasarıları ya da teklifleri için değişiklik önermeleri verilebildiği için kanunlaştırma evresi kısmen formüle ediliş evresi ile şekildeki gibi kesişmektedir. Bu bakımdan formüle ediliş evresini ve kanunlaştırma evresini birbirinden ayırt etmek oldukça zordur.

1.2.4. Uygulama Evresi

Kamu politikalarının uygulama evresi literatürde en “önemli” ve “kritik” süreç olarak değerlendirilmektedir (Lipsky, 1980; Pressman ve Wildawsky, 1973). Fitz Haplin ve Power (1994) politika uygulama sürecini “politika hedeflerinin eyleme dönüştürülmesi” safhası olarak tanımlanmaktadır (Kaptı 2011b: 33). Uygulama aşaması, bir kanuna ya da bir programa dönüştürülen kamu politikasının sorumlu kurumlar tarafınca yaşama geçirilmesidir. Jann ve Wegrich’e göre (2007: 52), iyi bir uygulama evresi, “programın detayının belirlenmesi” (program nasıl ve hangi kurumlar aracılığıyla uygulanacak?), “kaynakların tahsisi” (bütçe nasıl dağıtılacak? programla

hangi personel ilgilenecek?, Hangi birim sorumlu olacak?) ve “kararlar” (bu program tekil olaylara nasıl uygulanacak?) olmak üzere üç ana unsuru içermektedir.

Politikalar belli süreçten geçerek kanunlaştırılır ve kanunların öngördüğü şekliyle uygulamaya konulur ama her zaman için kanunların ön gördüğü hedeflerle uygulama sonucu ortaya çıkan çıktılar arasında boşluk oluşma ihtimali mevcuttur (Dye, 2007). Kamu politikalarının hedeflere ulaşması politikaların eyleme geçirilmesi ve uygulanması aşamasının başarısına bağlıdır (Kaptı ve Alaç, 2013: 228).

Kamu politikalarının uygulanmasıyla ilgili iki yaklaşım söz konusudur. Bunlardan birincisi, yukarıdan aşağıya uygulama modeli (top-down) diğeri ise, aşağıdan yukarı (bottom-up) uygulama modelidir. Yukarıdan aşağıya uygulama modelinde, kamu politikaları performansın ölçülebileceği tanımlanmış amaç ve hedeflere sahiptir. Uygulama sonuçlarının ilk başta ortaya konulan siyasa kararlarının hedeflerine uygun olup olmadıklarına dair bir değerlendirmedir (Demir, 2011: 113). Kamu politikaları amaçların başarılması için açıkça tanımlanmış uygulama araçları içerir. Bir kamu politikası genel olarak bir kanun ya da diğerkanuni bir düzenleme ile belirlenmiştir. Kamu politikası uygulamalarında tepe yöneticiler bir faaliyet zinciri olduğunu farz ederler. Tepeden emir verilerek uygulama zinciri başlatılır. Kamu politikasını oluşturan ve şekillendiren siyasi veya idari karar vericilerin uygulayıcıların kapasiteleri ve işe olan ihtiyaçları hakkında iyi bir bilgiye sahip oldukları düşünülmektedir. Kapasite aynı zamanda kurumun her türlü kaynağının (insani, mali, kanuni yetki ve takdir) temin edilebilirliğini de kapsamaktadır. Sonuçta yönetici başarıya ulaşmak için gerekli planları, yapıları ve araçları oluşturmada durumunda uygulayıcıların başarılı olmaması için başka bir neden kalmamaktadır (Çevik ve Demirci, 2012: 60).

Yukarıdan aşağıya uygulama modeli, politika belirlenmesi ve uygulanması arasında keskin bir şekilde ayırım yapar. Politika belirlenmesi ve uygulanması çözümlemeli olarak birbirinden farklıdır. Politika kararı resmen kabul edildikten sonra uygulama başlar. Zaten uygulama, politika kararlarının gerçekliğe çevrilmesi, dönüştürülmesidir. Bunun için politika belirlemenin bittiği yerde uygulama başlar (Demirci, 2004: 16). Mazmanian ve Sabatier’in (1983: 20), etkili yukarıdan aşağıya politika uygulama için belirledikleri kriterler vardır. Bunlar, siyasa amaçlarının açık ve tutarlı olması, programın geçerli bir sebep-sonuç teorisine dayanması, uygulama sürecinin yeterince yapılandırılmış olması, uygulamadan sorumlu yetkililerin programın

hedeflerini benimsemesi, çıkar gruplarının, yürütme ve yasama organlarının destek vermeleri ve sosyo-ekonomik koşullarda herhangi bir zarar verici değişiklik olmamasıdır.

Bu varsayımlar üzerine kurulu yukarıdan aşağıya uygulama modeli bazı sakıncaları beraberinde taşımaktadır (Birkland, 2001; Hill, 1997). Bunlardan birincisi, politikanın amaç ve hedefleri konusunda açıklık ve anlaşılabilirlik konularında sorunların varlığıdır. Diğer bir ifadeyle tepe yöneticiler tarafından belirlenen amaç ve hedeflere uygulayıcılar ne kadar inanmaktadır konusu belli değildir. İkincisi, yukarıdan aşağıya modelde politikanın ana hatlarını sadece bir kanun veya düzenlemenin belirlediği düşünülmektedir (Çevik ve Demirci, 2012: 60). Parsons, yukarıdan aşağıya yaklaşımını, Taylorizm ve bilimsel yönetim gibi üst düzey yöneticilerin amaçlarını belirlemesine ağırlık vererek, alt düzey görevlilere önem vermemesini eleştirmiştir (Parsons, 1995: 467). Hill ise yukarıdan aşağıya yaklaşımını, politika belirleme ile uygulama arasında yapılan ayırım tatminkâr değildir diyerek eleştirmiştir (Hill, 1981: 207).

1970'lerin sonları ve 1980'lerin başlarında yürütülen pek çok çalışma siyasi çıktıların ilk baştaki siyasa hedefleriyle yeterince ilgili olmadığını ve dolayısıyla varsaydıkları sebep-sonuç bağlantısının sorgulanabilir olduğunu göstermişlerdir. Bu yöndeki çalışmalar normalde gerçek siyasa dağıtımına müdahil olan aktörleri ve onların oluşturdukları ağları tespit ederek, analize aşağıdan başlarlar (Demir, 2011: 114). Aşağıdan yukarı yaklaşımın önde gelenleri Lipsky (2005), Elmore (1979). Lipsky *Street Level Bureaucracy* adıyla yayınladığı eserinde uygulamacılar anlamında kullandığı bizzat hizmeti sunan bürokratlar (street level bureaucrats) olarak hizmet sunulan halkla temas halinde olan kamu görevlilerini kast etmektedir. Bunlar arasında doktorlar, hemşireler, polis memurları, öğretmenler, sosyal hizmet uzmanları ve diğer doğrudan halkla temas halinde hizmet sunanlar sayılabilir. Aşağıdan yukarı politikaların uygulanması modeli hiyerarşik yapıda halkla temas halinde olan en uçtaki kamu politikası uygulamacılarının esas rol oynayan kişiler olduğunu ve politika uygulanmasında tabanın önemine dikkat çeken yaklaşımdır. Bu yaklaşımla ilgili en önemli eleştirilerden birisi uygulamacıların tepe yönetimi tarafından belirlenen amaç ve hedeflere uyum sağlamayacağı noktasında aşırı bir vurgu yapması ve bu konuyu önemli görmesidir (Çevik ve Demirci, 2012: 61).

Yukarıdan aşağıya veya aşağıdan yukarı uygulama modellerinin kendilerine göre artı ve eksileri vardır. Uygulama araştırması üzerine yazıp çizenler üçüncü bir yol önermişler ve her iki yaklaşımın olumlu yanlarını kullanarak başarılı bir kamu politikası uygulaması ve yürütülmesinin gerçekleştirilmesin mümkün olabileceğini düşünmüşlerdir (Çevik ve Demirci, 2012: 62). Bu modele sentez uygulama modeli denmektedir. Sentez uygulama modeli ise, uygulama sürecine bütüncül bir yaklaşım getirmiş ve uygulama yapısında sadece tek yönde odaklanmanın süreci anlamak için yeterli olmayacağını belirtmiştir. Sentez uygulama modeli uygulama sürecine tepe yönetiminden sokak seviyesindeki uygulayıcılara kadar her seviyedeki aktörlerin önemli etkiler oluşturduğunu ve uygulama sürecini anlamak için her türlü etkileri kapsayacak şekilde sentez edilmesi gerektiğini vurgulamıştır. Güncel kamu politikaları araştırmaları sentez uygulama modeli perspektifine dayandırılmakta olup, gerek süreçteki ağbağların karmaşık yapıya gelmesi, gerekse uygulama sürecinin klasik hiyerarşik yapısındaki değişimlerden dolayı sentez uygulama modelinin de yenilenmeye ve geliştirilmeye ihtiyaç olduğu belirtilmektedir (Kaptı ve Alaç, 2013: 241).

1.2.5. Değerlendirme Evresi

Kamu politikası değerlendirmesi, politika analizinin son evresidir. Politika değerlendirmesi, kamu politikasının sonuçları hakkında bilgi edinmektir (Dye, 1987: 351). Değerlendirme en genel tanımıyla yapılması planlanan aktivite ya da programların ne kadarının, ne ölçüde yapıldığının veya yapılamadığının ölçülmesi için yapılan bilimsel analiz yöntemidir. Birçok açıdan önem arz etmektedir. Birincisi, konuya ilişkin ayrılan bütçenin düzenlenmesi ve ne kadar daha bütçe ayrılması gerektiğinin planlanmasını sağlamaktadır. İkinci olarak, programın ya da faaliyetin gerçekten amacına ulaşmış olup ulaşmadığının tespit edilmesini, bu doğrultuda düzenlemeler yapılmasını (Akgül ve Kaptı, 2010: 84) ve eksik yönlerin tamamlanmasını (Özel, 2015: 30) sağlar. Üçüncü olarak, devletin ya da ilgili kurumların hesap verebilirliğini göstermesi ve meşruiyetini ispatlaması açısından önemlidir (Akgül ve Kaptı, 2010: 84).

Kamu siyasalarında değerlendirme, en geniş anlamıyla, analitik ve usule yönelik bir gereç olarak tanımlanabilir. Bu gereç, iki amaca yönelik olarak kullanılmaktadır. Birincisi, analitik bir araç olarak değerlendirme araştırması, bir siyasanın hem süreç hem de sonuç olarak değerlendirilmesine ilişkin tüm bilgilerin elde edilmesi için bir siyasa programının araştırılmasını içerir. İkincisi, siyasa çevriminin bir aşaması olarak

değerlendirme, bu bilgilerin siyasa yapım sürecine geri bildirimde bulunulmasını ifade eder (Wollmann, 2007: 393).

Hükümetler tarafından benimsenen ve yaşama geçirilen kamu politikalarının bir etki yaratması ve ilgili olduğu toplumsal sorunu çözmesi veya toplumsal ihtiyacı karşılaması gerekmektedir. Değerlendirme evresi, kamu politikasının etkisinin ölçülmesi ve analiz edilmesini ifade etmektedir (Yıldız ve Sobacı, 2013: 25). Bu evrede uygulama sonucu ortaya çıkan çıktılar ve sonuçlar bütün boyutlarıyla değerlendirilmektedir. Politika uygulayıcıların hedefi her zaman için arzu edilen sonuçları elde etmektir. Fakat hedeflere ulaşmada genelde bazı sapmalar olabilmektedir. Politika sürecinin eksiksiz olarak işlediği, etkili uygulama için her türlü kaynakların eksiksiz olarak var olduğu durumlarda bile ulaşılması arzulanan hedeflerde sapma olabilmektedir. Değerlendirme evresinde; uygulamanın sonuçlarının neler olduğu, sonuçların arzulanan hedeflerle ne derece örtüştüğü ve politikanın ne derece etkili uygulandığı sorularına cevap aranır. Bu şekilde çözülmesi hedeflenen problemlerin ne derece çözüme kavuştuğu, eksik kalan yanların neler olduğu ve gelişme yönelik neler yapılabileceği ile ilgili çıkarımlar ortaya konur (Kaptı, 2011b: 36).

Siyasa değerlendirme, siyasanın farklı aşamalarında gerçekleşebilir. Örneğin ex-ante (uygulama öncesi) değerlendirme, karar vermeden önce gelir ve planlanan veya tanımlanan siyasalar ve eylemlerin etkileri ve sonuçlarını öngörmeyi ve önceden değerlendirmeyi amaçlar; böylece, gelecek veya devam eden siyasa yapım sürecine bilgileri geribildirimde bulunabilir. Eğer alternatif siyasalar ve eylemlerle ilgili olursa, ex-ante değerlendirme alternatif siyasa tercihleri arasında analitik olarak daha saydam, daha öngörülebilir ve siyasi olarak daha tartışılabilir olanın seçilmesi için bir gereçtir. Devam eden değerlendirme, siyasa programlarının ara dönem etkileri ve sonuçlarının tespit edilmesiyle ilgilenir ve siyasa çevrimi sürecinde uygulama ve gerçekleştirmenin devam edip etmediğini ölçer. Devam eden değerlendirmenin esas işlevi; ilgili bilgilerin, bu bilgilerin uygulama sürecinde ayarlama, düzeltme ve yeniden yönlendirme faaliyetlerinin gerçekleştirilebileceği, uygun yerlerde sisteme girmesini sağlamaktır. Son olarak uygulama sonrası değerlendirme, bir hükümetin uygulamaya koyduğu siyasanın sonuçlarının, başta ortaya konan hedeflerle ne düzeyde örtüştüğünün belirlenmesini içerir. Siyasanın işe yarayıp yaramadığı, toplum üzerinde faydalı bir takım etkiler meydana getirip getirmediği, programın maliyeti ile yarattığı fayda arasındaki ilişkinin ne olduğu, bu program yerine daha az maliyetli ve daha etkili bir

alternatif program uygulamanın mümkün olup olmadığı gibi sorulara cevap bulma çabasıdır. Bir siyasanın etkili olduğunun değerlendirilebilmesi için, ölçülebilir sonuçlar ortaya koyması gerekir. Bir siyasa değerlendirilirken istenen ve istenmeyen sonuçları arasında ayırım yapmak gereklidir. İstenen sonuçlar, siyasanın açıklanan hedefleridir. Siyasa değerlendirmesi sürecinde, bu hedeflere ne düzeyde ulaşıldığı sorgulanır (Demir, 2011: 116).

Siyasa değerlendirmesi sırasında göz önünde bulundurulması gereken başka bir husus da kanunların kısa ve uzun vadeli etkileridir. Bir siyasanın uzun vadeli etkileri tam olarak görülene kadar uzun yıllar geçebilir; o zamana kadar herhangi bir siyasanın tam anlamıyla değerlendirilmesi mümkün değildir. Örneğin teröre karşı küresel savaş kapsamında Afganistan'a yapılan askeri müdahalenin uzun vadeli etkileri tam olarak görülebilmemiş değildir. Diğer taraftan, kısa vadeli hedefleri olan programlar, o programı uygulamak için bürokratik kurumlar oluşturulmasından ve artımcılık yaklaşımından dolayı, kısa vadeli hedeflerine ulaşılsa bile, daha sonra uzun vadeli hale gelebilmektedir (Demir, 2011: 117).

1.3. Süreç Analizi Modeline Dayalı Kamu Politikası Çözümlemelerinin Türkiye’de Kullanımı Literatürü

Türk sosyal bilimlerinde kamu politikası analizi disiplini çerçevesinde çok az araştırma yapıldığı bu alanda çalışanların üzerinde uzlaştıkları bir saptamadır (Akdoğan, 2011: 75).

Kayıkçı (2005) tarafından kaleme alınan “Bir Kamu Politikası Süreci Analizi: 1980 Sonrası Türkiye’de Tütün Politikası” adlı makalede 1986 yılından itibaren tütün politikasında yaşanan gelişmeler kanuni süreç gözünde bulundurularak, bu sürece etki eden aktörlerle birlikte ele alınmakta ve böylelikle 1980 sonrası Türkiye’de uygulanan tütün politikası süreç analizi modeli çerçevesinde incelenmektedir.

Tamzok (2007) tarafından kaleme alınan “Kamu Politikası Analizi: Elektrik Enerjisi Sektörü” adlı doktora tezinde Türkiye’nin elektrik enerjisi sektörü politikası süreç analizi modeli çerçevesinde incelenmiştir. Tamzok’un çalışmasının birinci bölümünde, genel olarak, kamu politikası, kamu politikası süreci ve politika analizi kavramları üzerinde durulmakta, politika çalışmalarında yararlanılan kuramsal yaklaşımlar ile elektrik enerjisi politika analizi üzerine yapılmış çalışmalara

değinilmektedir. Türkiye elektrik enerjisi sektöründe otuz yılı aşkın bir süredir gündemde olan politikaya ilişkin; problemin tanımlanması, gündeme gelmesi/getirilmesi, politikanın formülasyonu, meşruiyetinin sağlanması ve uygulanması şeklinde sıralanan kamu politikası süreciyle bu politikanın kurumsal yapıdaki sonuçları çalışmanın ikinci bölümünde yer almakta, oluşan yeni yapıların nitelikleri bu bölümde ortaya konulmaktadır. Çalışmanın üçüncü bölümünde ise, politika uygulamasının sektörel temeldeki sonuçları incelenmektedir. Çalışmanın sonuç kısmında ise, çalışma bütününden elde edilen sonuçlar ışığında uygulanmakta olan politikanın değerlendirilmesi yapılmakta, Türkiye elektrik sektörünün yönetimine ilişkin görüş ve öneriler üretilmektedir.

Semiz (2009) tarafından kaleme alınan, “Bir Kamu politikası Analizi: Türkiye’de Korsanla Mücadele Odaklı Fikri Haklar Politikası” adlı makalede; Türkiye’de 2004 yılında oluşturulan korsanla mücadele odaklı fikri haklar politikasını süreç analizi çerçevesinde incelemiştir. Semiz, makalesinde süreç analizi çerçevesinde; korsanla mücadele odaklı politikanın neden 2004 yılında ortaya çıktığını, politikanın temelindeki problemin hangi aktörlerce nasıl tanımlandığını, politikanın gündeme nasıl ve ne şekilde getirildiğini, politika oluşturma sürecinin nasıl şekillendiğini, politikanın ne şekilde ve hangi araçlarla uygulamaya konulduğunu, tüm bu süreçlerde kamu politikası aktörlerinin kimler ve rollerinin neler olduğu, geline nokta politikanın çıktılarının ve sonuçlarının nasıl şekillendiği, politikanın amaç ve hedeflerine ne ölçüde ulaşıldığı anlatılmaya çalışılmıştır.

Akgül ve Kaptı (2010) tarafından kaleme alınan, “Türkiye’nin Uyuşturucu İle Mücadele Politikası: Politika Süreç Analizi” adlı makalede, en temel hedeflerini Türkiye’deki uyuşturucu politikasını, süreç analizi modeli perspektifinde değerlendirmek ve Türkiye’nin uyuşturucu politikasını iç ve dış kaynaklar çerçevesinde analiz etmek olarak belirtmişlerdir. Diğer bir ifadeyle, makalelerinde Türkiye’nin uyuşturucu politikası “süreç model” açısından analiz edilerek, bu politika sürecinin geçirmiş olduğu aşamalar teorik ve pratik uygulamalar yönünden değerlendirilmiştir.

Çalı (2012) “Aile İçi Şiddet: Bir Kamu Politikası Analizi” adlı makalesinde aile içi şiddet ile ilgili yürütülen kamu politikasını süreç analizi çerçevesinde incelemeye çalışmıştır. Bu amaçla Çalı, makalesinde aile içi şiddet ve kadına karşı şiddetle ilgili literatür taraması yaparak Türkiye’ye ait veriler sunulduktan sonra örnek verilen bir

ildeki verileri görmek, buna göre politika analizi yapmak üzere Erzurum iline ait ikincil verileri irdelemiştir. Makale dört bölümden oluşmakta olup makalenin giriş kısmında çalışmayla ilgili genel bilgiler ve çalışmanın içeriği hakkında bilgi verilmiştir. Makalenin ilk bölümünde, konunun kanuni boyutuna değinilmiştir. Aile içi şiddet ile ilgili yapılmış örnek çalışmalara yer verildiği ikinci bölümde konu, ayrıca kamu politikası bağlamında da değerlendirilmiştir. Makalenin üçüncü bölümünde araştırma yöntemi ile ilgili ayrıntılı bilgilere yer verilmiştir. Makalenin dördüncü bölümünde, çalışmada elde edilen bulgular doğrultusunda aile içi şiddet ile ilgili kamu politikası analiz edilmiştir. Makale, elde edilen bulguların ve bu dönemde kanunlaşan “Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun”un değerlendirilmesi ve kamu politikası üreten aktörlere öneriler sunulmasıyla son bulmuştur.

Kulaç ve Çalhan (2013) “Bir Kamu Politikası Süreci Analizi: Milli Eğitim Bakanlığı ve Yükseköğretim Kurulu Yurt Dışı Lisansüstü Bursları” adlı makalelerinde, ilk olarak kamu politikası süreci ve kamu politikası analizinde kullanılan süreç modeli hakkında teorik bilgiler vermişlerdir. İkinci olarak ise, Milli Eğitim Bakanlığı (MEB), ve Yükseköğretim Kurulu’nun (YÖK’ün) uygulamakta olduğu yurt dışı lisansüstü politikası süreç analizi çerçevesinde irdelemişlerdir. Kulaç ve Çalhan tarafından kaleme alınan makalede süreç analizi modeli çerçevesinde; yurt dışına öğrenci gönderme politikasının neden ortaya çıktığı, politikanın temeli, politikanın hangi kurumlarca ele alındığı ve gündeme ne şekilde getirildiği, politika oluşturma sürecinin nasıl şekillendiği, politikanın ne şekilde ve hangi araçlarla uygulamaya konulduğu, tüm bu süreçlerde kamu politikası aktörlerinin kimler ve rollerinin neler olduğu, geline nokta da politikanın çıktılarının ve sonuçlarının nasıl şekillendiği, politikanın amaç ve hedeflerine ne ölçüde ulaşıldığı anlatılmaya çalışılmıştır.

Acar (2013) “Yeni Kamu Yönetimi Paradigması Çerçevesinde Bir Örnek Olay Olarak 2000 Sonrası Posta Telgraf (PTT A.Ş.) Teşkilatı Ve Hizmetleri” adlı doktora tezinde PTT’de uygulanan posta hizmeti politikalarının ve bu politikalarda yaşanan dönüşümlerin anlaşılması için süreç modeli analizi modelini kullanmaya çalışmıştır. Acar, çalışmasında öncelikle geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu yönetimine geçişi, yeni kamu yönetimi paradigmasını ve geçmişten bugüne postacılık teşkilatını anlatmıştır. Acar, daha sonra Yeni Kamu Yönetimi İle “PTT’de Yaşanan Değişim Sürecinin Analizi” başlığı altında süreç analizi modeli çerçevesinde; 2000 sonrası PTT’de (posta hizmet politikalarında) değişim ihtiyacının gündeme gelişini, yeni kamu

yönetimi ile değişen PTT (posta hizmet) politikalarının formülasyonunu ve meşruiyetini, değişen posta hizmetleri politikalarının PTT’de yansıma ve uygulamalarını anlatmıştır. Acar, çalışmasında son olarak 2000 sonrası PTT’de yeni kamu yönetimi anlayışı ile değişen sürecin değerlendirmesini yapmıştır. Acar’ın çalışmasında, süreç analizi evrelerinden biri olan ‘kanunlaştırma’ evresi ayrı bir başlık altında ve ayrı bir evre olarak incelenmemiştir.

Akman (2015), “Türkiye’de Kamu Politikası ve Kanun Yapım Sürecinin Analizi” adlı doktora tezinde ilk olarak kamu politikasının kavramsal çerçevesini, kamu politikasına ilişkin temel hususları, kamu politikasının kuramsal çerçevesini anlatmıştır. Daha sonra ise tezinin, “Politikaların Karara Dönüşmesi: “Türkiye’de Kanun Yapım Süreci” başlıklı dördüncü bölümünde kanun tasarılarının ve tekliflerinin hazırlanma sürecini, kanunlaştırma sürecini, Cumhurbaşkanlığı tarafından onay/geri gönderme sürecini ve Resmî Gazete’de yayımlanma sürecini anlatmıştır. Tezinin son bölümünde ise Türkiye’de kanun yapım sürecinin uygulamada yer alan aktörler üzerinden nitel değerlendirmesini yapmıştır.

İKİNCİ BÖLÜM

1984 ÖNCESİ DÖNEMDE METROPOLİTEN ALAN YÖNETİMİ İHTİYACI VE DENEMELERİ

Bu bölümde, Osmanlı’da yerel yönetimlerin gelişim süreci anlatılarak, ilk olarak Osmanlı’dan günümüze ilk metropoliten yönetim örneği olan İstanbul Şehremaneti’nin kuruluş ve genişletme politikası üzerinde durulmaktadır. Ardından Cumhuriyet dönemi başlangıcından 1984 yılına kadar olan süreçte metropoliten alan yönetimi ihtiyacının neden doğduğu, metropoliten alan yönetimi ihtiyacı doğduktan sonra ilgili bakanlıklar nezdinde yapılan çalışmalar (hazırlanan kanun tasarıları), 1960’lardan itibaren planlı döneme geçişle birlikte beş yıllık kalkınma planlarının ilk dördünde metropoliten alan yönetimiyle ilgili hangi ifadelerle yer verildiği ve metropoliten alan yönetimiyle ilgili yapılan akademik çalışmalara yer verilmektedir.

2.1. İlk Metropoliten Yönetim Örneği: İstanbul Şehremaneti

Öteden beri İstanbul dört bölgeye ayrılarak yönetilmekteydi. Bu bölgeler Dersaadet, bilad-ı selase denilen Üsküdar, Galata ve Eyüp’tü. Bunlardan İstanbul Kadılığı, kentin merkezinde bulunması dolayısıyla protokolde hepsinin büyüğü ve önemlisi sayılır ve başında bulunan kadiya da “İstanbul Efendisi” denilirdi (Nadaroğlu, 2001: 198). Söz konusu dört bölgede kırk şubeye (mahkemeye) ayrılmıştı. Bu bakımdan İstanbul’un yönetiminde eskiden beri yetki genişliği ya da yerinden yönetimi andıran bir yapı vardı (Eryılmaz, 2012: 235).

İstanbul, 19. yüzyıl ortalarında yarım milyonu aşan bir nüfus barındırıyordu. Zenginleşemeyen bir imparatorluğun başkenti, işlemez duruma gelen eski kurumların yerine yenisini koyamamıştı. Üstelik bu harap ve güzel şehir, eskisinden çok daha yoğun biçimde uluslararası ticaretin uğrak yeri olmuş gelip giden yabancıların sayısı artmıştı. Yüzyıllardır Anadolu ve Rumeli’den, göç akımı başlamıştı. Şehrin beslenmesi, temizliği yanında güvenliği ciddi bir sorundu. Şehir bu çıkmazı içinde bocalarken bardağı taşıran son damla Kırım Savaşı oldu. İstanbul’a her gün gemiler dolusu asker ve malzeme geliyordu. Bu kalabalık ve erzağı taşıyacak yük arabaları dar yollarda kalıyor, hastane, otel ve pansiyon yetişmiyor, baş gösteren salgın hastalık tehlikesi önlenemiyordu. Babıali’deki yöneticilerin çaresizliğiyle, yabancı diplomatların tenkit ve istekleri bir panik havası yaratmıştı. Babıali şehir yönetimini ve günlük hizmetleri

yürütecek, İstanbul'u modernleştirecek bir örgüte gereksinim duydu. 2 Zilhicce 1271 (16 Ağustos 1854) tarihinde yayımlanan bir resmî tebliğ ile İstanbul Şehremaneti kuruldu. Bu tebliğde; “İstanbul ve bağlı semtlerinde Şehremaneti adıyla yeni bir memuriyet kurulduğu ve bir de Şehir Meclisi kurulmasının, Meclis-i Âli-yi Tanzimatta kararlaştırıldığı, İhtisab Nezareti'nin de lağvedildiği” (Ortaylı, 2011: 132-133) bildiriliyordu. Şehremaneti'nin temel sorunsalı geleneksel bir payitahttan çağdaş bir kente geçiştir. 19. yüzyılda dünya ekonomisiyle bütünleşen İstanbul, çok farklı belediye hizmetlerini gerekli kılmıştır (Toprak, 1990: 84). İstanbul Şehremaneti, batı ülkelerinde şehirlerin yapmakta olduğu benzer görevleri yapmak üzere kurulmuştu (Tortop, 1991: 1). Böylece, İstanbul'da, çağdaş belediye idaresi kurma girişimi başlamış oluyordu (Kazıcı, 2006: 38). İlk şehremini olarakta Mehmet Paşazade Salih Paşa atanmıştır (Serçe, 1998: 30).

Şehremaneti'nin karar ve yürütme organları; şehremini ve şehir meclisinden oluşmaktaydı. Şehremini, Babıali'nin seçimi ve padişahın iradesiyle tayin ediliyordu. Kendisi aynı zamanda Meclisi Vala'nın tâbi üyesiydi (madde 3). Böylece merkezi hükümetin eskiden olduğu gibi, halen başkentin işlerini bizzat yürütmek ve yönetime müdahale etmek eğiliminde olduğu görülmüyordu (Ortaylı, 2011: 134). Şehremaneti'nin ikinci organı, danışma ve karar alma fonksiyonlarına sahip Şehir Meclisi'ydi. Padişahın belirlediği on iki üye, başkanlık görevini yürüten şehremini ve iki şehremini muavini olmak üzere toplam on beş kişiden oluşuyordu. Meclis üyelerinin yenilenmesi konusunda dışarıdan atanan on iki üyenin dördünün her yıl yenilendiği bir sistem benimsenmişti (Oktay, 2011: 18).

İstanbul'da yerel hizmetlerde iyileşme sağlaması amacıyla kurulan Şehremaneti, bayındırlık, esnafın denetimi ve halkın temel ihtiyaçlarının temini gibi temel sorumluluk alanlarında istenilen başarıyı ortaya koyamadı (Oktay, 2005: 21). 1855-1876 yılları arasında yirmi yıllık devrede, İstanbul'da 19 tane şehremini değiştirildi. Gerçekten de 19. yüzyıl Osmanlı belediyesinin sorunlarının başlıcası; şehir halkının yönetime aktif olarak katılmayışıdır (Ortaylı, 2011: 139). Merkezi yönetimin sıkı vesayeti altında çalışacak olan belediye yönetiminin başarılı olmasını beklemek de güçtü (Ortaylı, 1985: 121).

Şehremaneti'nin başarısızlığı, Babıali'yi bu konuda bazı tedbirler almaya zorladı. İlk olarak Meclis-i Vala üyelerinden Emin Muhlis Efendi başkanlığında bir İntizam-ı Şehir Komisyonu (Comissione Municipale) teşkiline teşebbüs edildi ve 4 Ramazan

1272 (9 Mayıs 1855) tarihli bir İrade-i Seniyye ile komisyon resmen kuruldu (Ortaylı, 2011: 139). Emin Muhlis Efendi Viyana’da Osmanlı Büyükelçiliği’nde kâtip iken Avrupa’nın belediye kurumlarının faydalarını ve işleyişini gözlemlemişti (Rosenthal, 1980a: 231). Bu kozmopolit yapılı ve nüfuzlu kimselerden oluşan komisyon, çok geçmeden Ticaret Nezareti’ne nakledildi. Burada çalışmalarına devam eden üyeler; birkaç yıl sonra 1857’de dağılmadan evvel, hükümete bazı tavsiyelerde bulundular (Ortaylı, 2011: 139).

Komisyon şehrin ihtiyacı olan belediye idaresi için şöyle bir örgüt modeli önerdi; İstanbul sınırları içindeki alan, yerel özerkliği sağlamak için on dört belediye dairesine ayrılacaktı (Rosenthal, 1980a: 233). Komisyon bunun için bir Nizamname-yi Umumi hazırlayarak Babıalı’ye sundu ve padişaha tasdik ettirilen nizamname Aralık 1857’de yürürlüğe girdi (Ortaylı, 2011: 141).

2.1.1. Altıncı Daire-i Belediye

Ülkemizin tarihinde modern belediyelerin kuruluşu, geleneğe dayalı özerk bir şehir yönetiminin evrimi sonucunda değil, doğrudan modernleşmeci bir bürokrasinin şehirleri fizik ve hizmetler yönünden ıslahı amacıyla gerçekleştirmiş bir reformdur (Ortaylı, 2011: 119). 19. yüzyılda Osmanlı şehirleri; özellikle dış dünya ile gelişen ilişkinin, düğüm noktasını meydana getiren liman şehirleri önemli yapısal değişiklikler geçirmekteydiler. Ülkenin değişmekte olan ekonomik, toplumsal ve idari yapısına bağlı olarak, geleneksel şehir yönetimi ve beledi hizmetler de sarsıntı içindeydi. Bu ise şehir yönetimi ve belediye örgütünde bazı düzenlemeler yapılmasını gerektirecekti. Çünkü Avrupa ile gittikçe yoğunlaşan iktisadi ilişkilere giren Doğu Akdeniz liman şehirleri; 19. yüzyılın ticari faaliyetine uygun bir ulaşım ve hizmetler bütününe sahip olmak için yeni örgütlenmelere gitmek zorundaydılar. Avrupa dünyası için şark limanları artık egzotik uzak şehirler olmaktan çıkmış, yeni kazanç ve hayat alanları haline gelmişti. Bu nedenle modern hizmetleri görececek yeni belediye idarelerinin kurulması gerekmekteydi (Ortaylı, 2011: 123).

1858 yılı Ocak ayında yayımlanan bir resmî tebliğle “İstanbul, Adalar ve Boğaziçi’nin on dört belediye dairesine ayrıldığı; önceden saptanan sınırlara göre Beyoğlu – Galata çevresinin Altıncı Daire-i Belediye diye adlandırıldığı, ancak on dört dairenin hepsinde icraata başlamak fazla masraflı ve gerçek dışı olacağından uygulamaya önce Altıncı Daire’de başlanacağı” bildiriliyordu. Çünkü, Galata ve

Beyoğlu'nda nüfus çok olup, binalar daha itinalı yapılmış ve sakinleri de Avrupa görmüş ve beledi hizmetlerden anlayan adamlar olduğundan, icraata oradan başlanılmasında isabet olduğu, böylece diğerlerine iyi bir numune gösterileceği belirtiliyordu. Bu vesile ile gereken işlerin yapılması için bazı gelirlerin tespiti ve toplanması babında, daire dahilinde bir İdare-yi Mahsusa-yi Belediye kurulması ve başına da Hariciye Teşrifatçısı Kâmil Bey'in getirilmesi kararlaştırıldı. Bu belediye dairesi için özel olarak hazırlanan 11 Cemaziyelahir 1274 (27 Ocak 1858) tarihinde ilan edilen 19 maddelik "Altıncı Daire-i Belediye Nizamı" da yürürlüğe girdi (Ortaylı, 2011: 143-144).

Nizam'ın 2. maddesinde Altıncı Daire'nin fonksiyonları; kaldırım, su yolları ve lağımların inşa ve tamiri, çevrenin temizlik ve düzeninin sağlanması, yollarda gelip geçenlere rahatsızlık verecek durumların önlenmesi olarak belirtilmişti. Kentin kalabalık, zengin, iş ve diplomasi çevrelerinin bulunduğu bu bölgede ilk modern belediye örneği verilecekti (Seyitdanlıoğlu, 2010: 5). Galata ve Beyoğlu o dönemde fiziki yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel hayatıyla İstanbul'un diğer semtlerinden oldukça farklı bir görünüm arz ediyordu (Eryılmaz, 2010: 206). Galata ve Beyoğlu'nda gayrimüslim teba yoğun olarak yaşamaktaydı. 1858 yılında Galata'nın nüfusu yaklaşık olarak 237.000 iken bu nüfusun 100.000'i Avrupalılar'dan oluşmaktaydı. Yine 1858 yılı rakamlarına göre Galata'da 25.000 Yahudi, 32.000 Yunan, 28.000 Ermeni yaşamaktaydı. Nüfusun küçük bir bölümünü ise 40.000 nüfusla müslümanlar oluşturmaktaydı (Rosenthal, 1980b: 126). Gayrimüslim vatandaşların belediye yönetim anlayışını içselleştirmeye daha yatkın oldukları kabul edilmekteydi. Avrupa yaşam biçimine vakıf olmaları nedeniyle Avrupa'dan esinlenen yeni yönetsel kurumlara daha kolay uyum sağlayabilecekleri düşünülmüştü (Şengül, 2014: 33).

Kamu yönetimi disiplini ve pratiğinde olduğu gibi mahalli idareler konusunda da Kıta Avrupası ve özellikle Fransız yönetim tecrübesinden esinlenen Türk yönetim sistemi; taşra ve merkez örgütlenmesinin temel karakteristiklerini Fransız idare geleneğinden almıştır (Tortop vd., 2006: 36). Beyoğlu – Galata Belediyesi'ne "Altıncı Daire" denilmesinin sebebi bir tesadüfe dayanmıyordu. Altıncı Daire, bu ismi, Tanzimat'ın mimarları olan Mustafa Reşit Paşa ile Ali Paşa'nın kısa bir süre oturdukları Paris'in seçkin ve modern semti olan "Sixième Arrondissement" (Altıncı Daire)'den almaktaydı (Eryılmaz, 2012: 234). Tanzimatçı elit, Beyoğlu ve Galata bölgelerine bakacak olan Altıncı Daire-i Belediye'nin örnek bir kuruluş olmasını istediklerinden,

Fransa'nın Paris kentinin belediye örgütlenmesini örnek bir uygulama olarak, model olarak almayı kararlaştırmışlardı. 1793'te Fransa'da kabul edilen anayasa gereği oluşturulan Municipalite bu alanda yapılan düzenlemelere esas olmuştur. Gerçekten de Paris Belediyesi dairelere ayrılmış ve kentin en seçkin, modern ve zengin semti “Altıncı Daire” olarak adlandırılmıştı (Seyitdanlıoğlu, 2010: 5). Altıncı Daire’de yazışmalar Fransızca yapılmaktaydı (Koçak, 2008: 20). Altıncı Daire, Beyoğlu-Galata bölgesinin ekonomik, sosyal ve siyasi önemi dolayısıyla devlet tarafından kendisine verilen özel statü ve imtiyazlara sahip olarak hayat buldu. Şehremaneti’nin nezaretlere bağlı olmasına karşın Altıncı Daire, doğrudan sadrazama bağlıydı (Oktay, 2005: 23). İstanbul’da da modern Türk belediyeciliğinin öncüsü olan Altıncı Daire-i Belediye ayrıcalıklı bir statüde çalışmalarını sürdürmüştür (Seyitdanlıoğlu, 2010: 5).

Altıncı Daire’nin yönetim yapısında “Müdür” ve “Daire Meclisi” adıyla iki organ oluşturuldu. Memur statüsüne sahip daire müdürü, Babıali’nin önerisi ve Padişah’ın onayıyla atanıyordu. Belediyenin karar organı olan daire meclisi; daire müdürü, yedi asil üye (1858’de sekize çıkarılmıştır), dört müşavir üye, iki müdür muavini ve bir tercüman olmak üzere 15 üyeden meydana geliyordu (Oktay, 2011: 25).

Beyoğlu bölgesinin yazlık mekânı iken ulaşım imkânlarının gelişmesiyle şehrin günlük yaşamına eklenilen Tarabya, belediye yönetimi kurulan diğer bir bölge oldu. Tarabya, İstanbul’da kurulması öngörülen 14 daire içinde yer almamakla birlikte bölgenin ileri gelenlerinin Babıali’ye yaptığı başvuru sonucunda hayata geçirildi. Altıncı Daire’nin de görüşünün alındığı süreç sonunda 1864 yılında Meclis-i Vala’nın belirlediği şartlar çerçevesinde Tarabya Belediye Dairesi kuruldu (Oktay, 2011: 27).

1858 tarihli bir talimat ile Osmanlı Devleti’nin mülki idare birimleri eyalet, liva, kaza ve karyeler olarak belirlenmişti. 1864 yılında yayınlanan Vilayet Nizamnamesi ile ülkenin başlıca yönetim birimleri il, sancak (liva), kaza ve köy (kariye) olarak belirlenmiştir (Ökmen ve Parlak, 2013: 179). Ayrıca kaza ile köy arası bir yönetim birimi olarak nahiye öngörülmüştü. Vilayetin başında merkezden atanan vali ve yanında vilayet idare meclisi, liva veya sancaklarda yine merkezden atanan mutasarrıf ve yanında liva idare meclisi, kazalarda ise yine merkezden atanan kaymakam ve kaza idare meclisi bulunacaktı (Nalbant, 1997: 124). Belediye yönetimleri İstanbul’dan sonra diğer liman kentleri ve önemli ulaşım merkezlerinde öncelikle kurulmuştur. Bu öncelikli davranış, yerel grupların ve tüccarların, kent yönetiminde ve modern belediye hizmetlerinde duydukları düzenlilik ihtiyacından ileri gelmiştir. Bunun neticesinde

eğlence, ulaşım kolaylıkları gibi kentsel hizmetlerden yararlanma isteği, kıyı kentlerinde belediye hizmetlerine önem kazandırmıştır (Toprak, 2006: 82).

Halkın yönetime katılması ve merkezîyetçiliğin hafifletilmesini amaçlayan 1864 Nizamnamesi, Fransa'daki 'Departmante' sistemini taklit ediyordu. Bu Nizamname doğrultusunda ilk deneme Tuna Vilayeti ile yürürlüğe konuldu (Ökmen ve Parlak, 2013: 179). Tuna Vilayeti'nin başına Mithat Paşa atandı ve yeni model hızla yürürlüğe kondu (Nalbant, 1997: 126). 25 Temmuz 1867 yılında, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi'ne bağlı olarak iki tane talimat çıkarılmıştır. Bunlardan birincisi; Vilayet Dahilinde Olan Şehir ve Kasabalarda Teşkil Olunacak Da'ire-i Belediye Meclislerinin Sureti Tertibi ve Memurlarının Veza'ifi Hakkında Talimat'tır. İkicisi ise; Da'ire-i Belediye Meclisi'nin Veza'ifi Umumiyesi Hakkında Talimat'tır. Bu iki talimatname ile günümüz modern belediyeciliğine giden yolda bir adım daha atılmış oluyordu (Seyitdanlıoğlu, 2010: 7-8). Bu talimatlar İzmir, Selanik, Tuna Vilayeti ve Bağdat gibi yerlerdeki belediyeler için bir statü getirmiştir. Ancak Şam gibi kentlerle, Anadolu kıtasındaki İzmir gibi bazı ulaşım merkezleri hariç, küçük ve bağlantısız yerleşimlerde modern belediyenin getireceği hizmetlere ihtiyaç duyacak nüfus yoğunluğu bulunmadığı gibi, yoğun bir ulaşım ve etkin bir hayat da gelişmemiştir (Toprak, 2006: 82).

1864 yılında Osmanlı Avrupası'nda 10 vilayet, 44 sancak; Asya kısmında 16 vilayet, 74 sancak; Afrika'da ise 1 vilayet ve 5 sancak olmak üzere 27 vilayet, 123 sancak kurulmuştur (Güler, 2013: 128). 1867 yılında Tarabya'da olduğu gibi Adalar'da muhtar ve halkın ileri gelenleri tarafından yapılan müracaat üzerine belediye yönetimi oluşturuldu. Adalar Belediye Dairesi, azınlıkların yoğun olarak yaşadıkları Büyükada, Heybeliada, Kınalıada, Burgazada'yı kapsıyordu. Daire'nin sosyal yapısının bir yansıması olarak daire müdürü ve meclisi gayrimüslimlerden oluşuyordu.

2.1.2. İstanbul Şehremaneti'nin Yeniden Yapılandırılması (Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi 1868)

Midhat, Ali ve Fuat Paşaların Şura-yı Devlet ve bürokrasi üzerinde etkinliklerinin olduğu bu dönemde, İstanbul'un tümüne daire yönetimini yaygınlaştırmak amacıyla (Oktay, 2005: 25) Şura-yı Devlet tarafından hazırlanan ve 6 Ekim 1868 tarihinde yürürlüğe giren 63 maddelik nizamname ile daha önceki Şehremaneti yeniden düzenlendi ve yeni teşkilatın başına da Server Paşa, Şehremini olarak atandı (Ortaylı, 2011: 157). Şehremaneti'nin en üst hiyerarşik kademesinde bulunan Şehremini,

belediye daireleri karşısında özellikle mali ve idari denetim yetkileri yanında, daire meclislerini feshedebilme yetkisiyle de donatılarak oldukça güçlü bir konuma getirildi (Oktay, 2011: 30). Cemiyet-i Umumiye-i Belediye (CUB) adında bir meclis yapısı getirildi. Şehremaneti'nin ikinci organı olan "Şehir Meclisi" için ilk değişiklik, adının "Şehremaneti Meclisi" olarak değiştirilmesidir. Bu değişiklik, CUB ve daire meclislerinin bulunduğu bir yapıda, meclisin Şehremaneti organizasyonu içindeki konumuna vurguyu ifade ettiği söylenebilir (Oktay, 2011: 30).

Yeni kurulacak belediye daireleri, Altıncı Daire'nin tersine Şehremaneti'nin bir şubesi olacaktı. Ancak Şehremaneti öngörülen on dört belediye dairesini (Ayasofya, Aksaray, Fatih, Eyüp, Kasımpaşa, Beyoğlu, Beşiktaş, Mirgün (Emirgan), Büyükdere, Beykoz, Beylerbeyi, Üsküdar, Kadıköy, Adalar) kuramadığı gibi, kurulanlar da eksik kadroyla kuruldu (Ortaylı, 2011: 158). İstanbul'un on dört belediye dairesine ayrılmasına rağmen kurulan belediye sayısının altıyı (Altıncı Daire [Beyoğlu], Tarabya, Adalar, Yeniköy, Beykoz, Kadıköy) bulması nedeniyle Cemiyet-i Umumiye-i Belediye (CUB) bu dönemde açılmamıştır (Oktay, 2011: 31). Kanun'un öngördüğü daireler kurulamamasına rağmen bu dönemde tüm daire müdürlerinin atanarak maaşlarının ödenmesi de dikkat çekicidir (Oktay, 2011: 41).

DİBN'nin öne çıkan en önemli özelliği, İstanbul'daki yerel hizmetlerin yönetimini on dört belediye dairesine vermiş olmasıydı. Bunlar;

1. Daire: Ayasofya
2. Daire: Aksaray
3. Daire: Fatih
4. Daire: Eyüp
5. Daire: Kasımpaşa
6. Daire: Beyoğlu
7. Daire: Beşiktaş
8. Daire: Mirgün (Emirgan)
9. Daire: Büyükdere
10. Daire: Beykoz
11. Daire: Beylerbeyi
12. Daire: Üsküdar
13. Daire: Kadıköy
14. Daire: Adalar

Yeni bölümlenmede, sur içinde, boğazın her iki yakasında ve Haliç'in sur dışı kıyılarında üçer daire öngörülmüş, İstanbul'un önemli yerleşmesi Kadıköy yanında, mesafe ve deniz engeliyle birlikte Adalar'da, Şehremaneti içine alınmıştı. Belediye daireleri, yüzölçümü, nüfus ve emlak sayısı bakımından farklı özelliklerde bulunmaları göz önüne alınarak büyük ve küçük olarak iki sınıf ayrılmıştı. Birinci sınıfta altı, ikinci sınıfta sekiz belediye dairesi bulunuyordu. Altıncı Daire ile başlayan yerel hizmetlerin müdür ve meclisten oluşan organlar eliyle yürütüldüğü daire yapısı, DİBN ile de benimsenerek yeni yapıya esas kabul edilmiştir (Oktay, 2011: 34).

1871 Nizamnamesi ile Osmanlı İmparatorluğu; vilayet, liva (sancak), kaza, nahiye ve köy yönetim birimleri olarak yapılandırılmıştı (Seyitdanlıoğlu, 2010: 7). 1871 Nizamnamesi genel uygulama için hazırlanmıştı. Ama ayaklanmaların uluslararası müdahalelerin sonunda ayrıcalıklı statü elde eden vilayetler vardı. Bundan başka İstanbul ve Hicaz gibi klasik Osmanlı yönetiminin özel bir statü verdiği yerlerde de gelenek korunmuştu ve 1871 Vilayet Nizamnamesi buralarda uygulanmayıp ayrıcalıkları devam ediyordu (Ortaylı, 2011: 64).

2.1.3. Dersaadet Belediye Kanunu (1877)

1876 tarihli Kanun-i Esasi'nin 112. maddesi, belediye kuruluşunun bir yönetim kuruluşu olarak güvence altına alınmasına yol açmıştır (Ökmen ve Parlak, 2013: 178). Ayrıca 1876 tarihli Anayasa'nın 108. maddesi ise, illerin işlerinin yetki genişliği (tevsi-i mezuniyet) ve görev ayrımı (tefrik-i vezaif) esaslarına göre yönetileceğini belirtmiştir (Keleş, 2012a: 163). İlk Osmanlı Meclis-i Mebusanı İstanbul Belediyesi ve Vilayet Belediyeleri için iki ayrı kanun (Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilayet Belediye Kanunu) çıkarmıştır.

5 Ekim 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu, Vilayet Belediye Kanunu'na ek olarak İstanbul'un giderek büyüyen dev sorunlarına çözüm bulmak amacıyla çıkarılmıştır. Kanun'un fikir babası ve hazırlayıcısı 1881-1890 yılları arasında İstanbul Şehreminiği yapan Mazhar Paşa idi. Bu yeni kanuna göre İstanbul yirmi belediye dairesine ayrılacak ve bu daireler İstanbul Şehremaneti'ne bağlı olarak çalışacaklardı. Şehremini ile birlikte, teşkil edilecek bir Şehremaneti Meclisi'de görev yapacaktı. Ayrıca her belediye dairesini temsilen ikişer kişinin katılmasıyla oluşan Cemiyet-i Umumiye-i Belediye kurulacak ve İstanbul'un genel sorunları hakkında karar verilecekti (Seyitdanlıoğlu, 2010: 17).

Yeni kanuna göre, belediye reislerinin yanı sıra muhasebeci, mektupçu, su nazırı ve mühendislerde yeni belediyelerin oluşumunda öngörülen görevliler arasındaydı. İstanbul Şehremini bu görevlilerin üstünde koordinasyon ve kentin genel yönetimini üstlenecek ve hükümet ile ilişkilerini yürütecekti. Kanun, aslında bir bakıma günümüz anakent belediyesi ile ilçe belediyelerinin hiyerarşisine benzer bir yapı getirmekteydi (Seyitdanlıoğlu, 2010: 17).

Dersaadet Belediye Kanunu ile İstanbul Belediye dairelerine gelirler, yetkiler ve organlar yönünden ayrı bir statü verilmesi; parlamentoda taşra mebuslarının dinmeyen eleştirilerine neden olmuştu. Mebuslar, Kanun-i Esasi’de; “Memleketlerin birbirinden farklı olmadığı belirtildiği halde İstanbul için ayrı bir belediye kanunu çıkarılmasına itiraz ediyorlardı. Hükümet adına itirazları kendiliğinden cevaplayan Reis Ahmet Vefik Paşa ise; “İstanbul’un işi taşralara benzemez. Sizin de İstanbul gibi şehriniz olsun, siz de ayrı kanun yapıverin” demiştir (Ortaylı, 2011: 164-165).

1877 tarihli İstanbul Belediye Kanunu’nun ilginç bir yönü de; o vakte kadar on dört belediye dairesinin bile kurulamadığı kentte, yirmi belediye dairesi kurulmasının öngörülmesidir (Ortaylı, 2011: 164). Ahmet Vefik Paşa: “Bir kere haritaya bakılsın da öyle lakırdı edilsin” derken, dağınık bir yerleşme düzenini kastediyordu. Bu geniş alana hizmet nasıl götürülecekti? Ama şehri yirmi belediye dairesine ayırırken; nüfus dağılımı, altyapı tesislerinin yayılımı ve bölgelerin kendi içindeki bütünlüğünün göz önüne alınmadığı da açıktı. Bazı dairelerin nüfusu 50.000’den çokken, bazılarının ki 10.000’den az ve dağınık bir yerleşme alanında idi. Buralardan alınan vergi geliri personelinin maaşını bile karşılayamayacaktı (Ortaylı, 2011: 165).

İstanbul’un merkez bölgesinde alan olarak daha küçük, fakat nüfusu daha yoğun belediyeler ortaya çıktı. Buna karşın şehir merkezine uzak durumdaki Beykoz, Kadıköy, Ayestafanos ve Büyükdere, yüzölçümü bakımından ilk sıralarda yer almakla birlikte nispeten nüfusu daha az ve dağınık yerleşime sahipti. Şehirin ulaşım imkânlarının yetersizliği ve sosyo-ekonomik farklılıklar, daha küçük birimlerin kabul görmesini sağlamıştı. Böylelikle dairelerin hizmet kapasitelerinin artması hedefleniyordu. Belediye dairelerinin idari sınırlarının yanı sıra isimlerinde de değişikliğe gidildi. Ayasofya, Aksaray, Kasımpaşa, Mirgün (Emirgan) ve Üsküdar isimleri kaldırılırken Sultanahmet, Beyazıt, Samatya, Hasköy, Arnavudköy, Anadoluhisarı, Yenimahalle, Doğancılar, Makriköy yeni daireler olarak belirlenmiştir (Oktay, 2011: 54).

Ortaylı, Dersaadet Belediye Kanunu'nun belediyeye tüzel kişilik tanıdığını belirtmektedir. Kanun'da tüzel kişiliğe ilişkin açık hükümler olmamasına rağmen Kanun'un 3. maddesinin analizi yapıldığında tüzel kişiliğe yönelik bir sonuca ulaşmak mümkündür. Bu maddede düzenlenen iki husus, tüzel kişilik kavramıyla yakından ilişkilidir. Üçüncü madde belediye meclisinin görevlerini sıraladıktan sonra meclisin yargı önünde belediyenin çıkarlarının temsilcisi olduğunu güvence altına almıştı. Aynı madde, belediyeye, kendi mallarının yönetimi konusunda sorumluluk vermektedir. İki özelliğin Kanun'da düzenlenmiş olması belediyeye tüzel kişilik tanıdığının kabulünü gerektirir (Ortaylı, 1985: 171).

Dersaadet Belediye Kanunu, uygulamada hiçbir zaman yürürlüğe konulamadı. Kanun'la kurulması öngörülen yirmi daireden yalnızca beşi (Beyoğlu {Altıncı Daire}, Tarabya, Kadıköy, Yeniköy ve Beykoz Belediye Daireleri) oluşturulabildi. Belediye meclisleri seçimleri de gerçekleştirilemedi. Ayrıca, 1878 Osmanlı-Rus Savaşı ile İstanbul'un olağanüstü göç alması, sorunları artıran ek bir faktör olarak mevcutlarına eklendi (Seyitdanlıoğlu, 2010: 17). 17 Ramazan 1294 (25 Eylül 1877) tarihli, "Dersaadet Belediye Kanunu" ile Altıncı Daire'de diğer belediye dairelerinin durumuna getirilip, ayrıcalıkları kaldırıldı (Ortaylı, 2011: 155). Sonra 1878 yılı düzenlenmesinde dairelerin sayısı ona indirilip, bölge sınırları genişletildi. Ancak belediye örgütünün kuruluşu yine tamamlanamadı (Ortaylı, 2011: 164). Dersaadet Belediye Kanunu, 1878 yılında yapılan değişikliklerle 1 Eylül 1930 tarihinde 1580 sayılı Kanun çıkarılıncaya kadar yürürlükte kalarak, modern belediyeciliğimize giden yolda en önemli kanuni düzenlemelerden biri olmuştur (Seyitdanlıoğlu, 2010: 17).

İstanbul dışındaki her kent ve kasabada bir belediye kurulmasını öngören "Vilayet Belediye Kanunu" ise, her belediye için "Reis", "Belediye Meclisi" ve "Cemiyeti Belediye" olmak üzere üç ayrı organ öngörmüştür. Belediye meclis üyeleri halk tarafından seçilecek; belediye reisi, meclis üyeleri tarafından atanacak ve Cemiyeti Belediye ise, o günkü idari örgütlenmede olan mahalli idare meclisi ile belediye meclisinin birleşiminden oluşacaktı. Ayrıca, söz konusu Kanun'a göre, nüfusu 40.000'in üstünde olan yerlerde belediye şubeleri kurulabilecekti. Bu Kanun, 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'na kadar taşradaki belediyelerin organik kanunu olma özelliğini devam ettirmiştir (Nadaroğlu, 2001: 201).

1877 tarihli Devlet Salnamesi'nde, başkentin belediye daireleri olarak Altıncı Daire-i Belediye, Tarabya Belediye Dairesi, Kadıköy, Yeniköy ve Beykoz belediye

daireleri sayılmaktadır (Ortaylı, 2011: 167). 1880 yılına gelindiğinde, Şehremaneti bütçesinin onaylanması sürecindeki gelişmeler, İstanbul için yeni bir belediye yapısının doğmasına neden oldu (Ortaylı, 2011: 70). Şehremaneti'nde bütçeyi yeniden düzenlemek üzere kurulan komisyon hazırladığı raporda, Tahsil-i Emval Kanunu'nun, Dersaadet vergisinin tahsili ve emlak kayıtlarının tutulması görevlerini belediyelere verdiği, bu durumda mevcut tahsil ve kayıt dairelerinin belediyelere devredilmesi gerektiği sonucuna vardı. Devir işlemi için emlak kayıtlarının belediye dairelerine göre yeniden düzenlenmesi gerekiyordu. Bu ise zaman kaybı ve yeni maliyet anlamına gelmekteydi Komisyon tarafından yapılan değerlendirmede, tahsil dairesi sınırlarının belediye dairesi olarak kabul edilmesi durumunda bu harcamalara gerek olmadığı gibi belediye sayısındaki azalmaya paralel olarak tasarruf elde edileceği ileri sürüldü (Oktay, 2011: 71-72). Bu önerinin içeriğine baktığımızda, belediye daire sayısının 10'a indirildiği ve sayıları 13 olan tahsil dairelerinden emlak sayısı ve alan olarak küçük olan üçünün diğerlerine katılmasıyla yine 10'a (Beyazıt, Fatih, Cerrahpaşa, Beşiktaş, Yeniköy, Beyoğlu, Büyükdere, Kanlıca, Üsküdar, Kadıköy) indirilerek belediye daireleriyle eşitlik sağlandığı görülmektedir. Şehremaneti sınırları dışında bırakılan Adalar, Makriköy ve Ayestefanos'ta ise belediye görevleri kaymakamlıklara devredilmekteydi. Şura-yı Devlet tarafından da benimsenen bu öneri gerekli düzeltmeler sonucunda 29 Mayıs 1880 tarihli İrade-i Seniyye ile yürürlüğe girdi (Oktay, 2011: 72).

Dersaadet Belediye Kanunu'ndaki 20 belediye dairesinin yeniden düzenlenerek 10'a indirilmesiyle oluşturulan yeni yapıda, daireler arasında nüfus bakımından dengesizlikler bulunuyordu. İstanbul'un toplam nüfusu 1885 yılı rakamlarına göre 873.570 (Çolak, 2014: 77) iken Beyoğlu (1885 yılı rakamlarına göre nüfusu 231.293) ve Beyazıt (1885 yılı rakamlarına göre nüfusu 151.933), nüfusun en fazla olduğu daireler olarak öne çıkmaktadır. Fatih, Cerrahpaşa ve Üsküdar, nüfus bakımından konumlarıyla paralellik gösteriyordu. Boğaz kıyılarındaki daire nüfuslarının ise düşük kaldığı görülmektedir (Oktay, 2011: 74). Osmanlı-Rus savaşının bunalımlı yıllarında pratik bir çözüm üretme amacını taşıyan girişim sonucu ortaya çıkan 10 belediye dairesi ve Şehremaneti'nden oluşan yönetim yapısı 1908'e kadar 28 yıl boyunca İstanbul'da uygulandı (Oktay, 2011: 75).

1882 Ebniye Kanunu, II. Abdülhamit dönemindeki faaliyetleri yönlendirmişti. Kentin fiziki yapısını ve görüntüsünü etkileyen en önemli gelişmeler, deniz yolları ve demiryollarının kent merkezine bağlantısını sağlayan liman, rıhtım ve istasyonların

yapılmasıydı. Kentin batı ve doğusunda banliyö trenlerinin işlemeye başlaması üzerine, 1880'lerde demiryolu güzergâhındaki sayfiye yerleşimleri gelişmeye başladı ve bir süre sonra bu yerleşimler sürekli oturulan yerler haline geldi. Batıda Yeşilköy ve Bakırköy, doğuda Kızıltoprak, Göztepe, Erenköy, Bostancı örnek olarak sayılabilir. Bunlardan bazılarının tarihi daha eskiye dayanıyordu, ama hepsi bu dönemde hızlı bir gelişme göstermeye başladı. Izgara esaslı planlarına bakarak bu semtlerin 1883 Ebniye Kanunu'nun uygulandığı alanlar olduğu söylenebilir (Tekeli, 1999: 27).

2.1.4. II. Meşrutiyet'in İlanı Sonrası İstanbul'da Belediye Teşkilatı

Osmanlı-Rus savaşı sonrasında kapatılan ve yaklaşık 32 yıl toplanma imkânı bulamayan Meclis-i Mebusan'ın tekrar açılma girişimleri, İstanbul'daki belediyeler bakımından yeni bir dönemin kapılarını açan bir dizi gelişmeyi de beraberinde getirdi. İlk olarak Meclisi Vükela, mebus seçimlerinin yapılabilmesi için belediyelerin kurulması yönünde bir karar aldı. İntihab-ı Mebusan Kanunu'na göre, Dersaadet Belediye Kanunu'nda öngörülen Şehremaneti'nin sınırları içinde kalan bölge tek bir seçim dairesi, belediye daireleri ise, birer seçim şubesi olarak kabul edilmişti. Şubelerdeki seçim süreci de belediye daire meclisleri tarafından yönetilecekti. Bu çerçevede Dersaadet Belediye Kanunu ile öngörülen yirmi belediye dairesinin kurulması ve daha sonra mebus seçimlerinin gerçekleştirilmesi gerekiyordu. Söz konusu gelişmeler üzerine, Şehremaneti tarafından 10 belediye daire müdürlüğüne gönderilen 25 Ağustos 1908 tarihli yazıda, mevcut belediye organizasyonunun lağvedilerek İstanbul'da yirmi daire kurulacağı ve belediye reislerinin daha sonra seçimle belirleneceği ifade edildi (Oktay, 2011: 79-80).

Dersaadet Belediye Kanunu'nun yeniden uygulanmaya konulması çerçevesinde 2. maddede öngörülen yerlerde 20 belediye dairesi kurulmaya başlandı. Ancak, bu tarihlerde Adalar, Beykoz ve Makriköy'de kaza yönetimi bulunuyordu. Kaza yönetiminin yanında belediye teşkilatının nasıl kurulacağı konusunda bir açıklık bulunmaması üzerine konu Şura-yı Devlet gündemine taşındı. Şura-yı Devlet, Dâhiliye Nezareti ve Şehremaneti'nin de görüşlerini alarak Beykoz kaza yönetiminin Ömerli'ye, Makriköy kaza yönetiminin de Küçükçekmece'ye nakledilmesi, Adalar'da ise kaza yönetiminin kaldırılması ve bu üç kazada belediye yönetiminin kurulmasını kararlaştırarak konuya açıklık getirdi. Bunun yanında Ömerli, Gekbuze (Gebze), Şile, Kartal ve Küçükçekmece kazaları da eskiden olduğu gibi Şehremaneti'ne bağlı

statülerini devam ettirdi. Ancak, söz konusu kazaların sadece, Meclis-i Mebusan seçimiyle ilgili işlerde İzmit ve Çatalca Sancaklarına bağlı olmalarına karar verildi (Oktay, 2011: 80-81). Sonuçta, 1877'den itibaren yaklaşık 30 yıl boyunca kurulmayan 20 belediye dairesi, 1908'de yapılan seçimlerle hızlıca hayata geçirildi (Oktay, 2011: 82).

İstanbul'daki belediye yapısının yeniden düzenlenmesi konusunda Meclis-i Mebusan, merkezi hükümet ve Şehremaneti çeşitli çalışmalar içine girmişti. Bunlardan ilki Meclis-i Mebusan ve vilayet yönetiminin girişimleriyle başladı. Meclis-i Mebusan'ın taşradan gelen bazı üyeleri Kanun-i Esasi'nin İstanbul'un diğer şehirlere göre bir ayrıcalığı bulunmadığı yönündeki 2. maddesi hükmünü gerekçe göstererek, İstanbul'da vilayet yönetimi kurulması yönünde bir girişimde bulundu. Böylece 1909 tarihinde İstanbul'da 2. sınıf bir vilayet yönetimi kurularak bir vali atandı. Emin Bey'in valiliği sırasında İstanbul Vilayeti'nin 36 nahiyeye ayrılarak belediye dairelerinin kaldırıldığı bir yapıyı öngören Kanun Tasarısı hazırlandı. Bu Tasarı, Babıali tarafından da kabul olunarak Meclis-i Mebusan'a gönderildi. Ancak Şehremini Tevfik Bey'in girişimleriyle Tasarı'nın Meclis-i Mebusan'dan geri çekilmesi sağlandı (Oktay, 2011: 108).

Vilayetin, Tasarı girişimi sonrasında Şehremaneti, ilgili kurumlar nezdinde girişimde bulunarak, İstanbul'un belediye yapısını düzenlemek üzere bir komisyon kurulmasını sağladı. Fransa kanunlarından yararlanarak hazırlanan 89 maddelik kanun tasarısı, komisyon üyelerinin çoğunluğunun oyuyla kabul edilerek hükümete sunuldu. Tasarı'da öngörülen yapı, İstanbul'daki mülki idareler ile belediye dairelerini birleştirerek, özellikle bütçe dengesi açısından önemli zorluklar içindeki birimlerin harcamalarında indirim gitmeyi amaçlıyordu. İstanbul, yeni yapı sonucunda Beyazıt, Fatih, Cerrahpaşa, Beşiktaş, Yeniköy, Beyoğlu, Mahriköy, Beykoz, Üsküdar, Kadıköy ve Adalar olarak 11 belediye dairesine bölünecekti. Mülki ve belediye yönetimlerin birleştirilmesi çerçevesinde Beyoğlu, Üsküdar, Beykoz ve Mahriköy mutasarrıflıkları da kaldırılacaktı. Fakat bu tasarı, Meclis-i Mebusan'da görüşülme imkânı bulmayarak gündemden düştü (Oktay, 2011: 108-111).

Şehremini Tevfik Bey'in hazırladığı Kanun Tasarısı'na göre başkentin yeni bölünmesi İstanbul, Beyoğlu ve Üsküdar bölgelerinin her birinde 3 adet olmak üzere dokuz şube olarak düşünülmüştü. Tasarı, yürürlüğe girme imkânı bulamamasına rağmen, sonraki çalışmaları etkileyecek önemli bir belge niteliğine sahipti. Emanet ve

daire meclislerinin kaldırılarak merkezde bir encümen kurulması, daire sayısının azaltılması, daire müdürlerinin atanma yöntemi ve göreve gelmeleri ve CUB'un üye şartlarının değiştirilerek belediye daireleri ile olan organik bağının kaldırılması gibi öneriler, Dersaadet Belediye Kanunu ile öngörülen belediye yapısında önemli farklılaşmayı ifade ediyordu (Oktay, 2011: 112-113).

21 Ağustos 1912 tarihinde Şehremini olan Cemil Paşa'nın hazırladığı Kanun Tasarısı'na göre; belediye şubelerinin ikisi İstanbul, biri Beyoğlu ve Galata, ikisi Rumeli Kavağı ve Anadolu Kavağı, ikisi de Kadıköy ve Üsküdar bölgelerini kapsıyordu. Makriköy, Adalar, Rumeli Feneri ve Anadolu Feneri ise belediye sınırları dışında bırakılmıştı (Oktay, 2011: 115). Şehremini Cemil Paşa'nın Tasarısı'na göre İstanbul yedi belediye şubesine ayrılmıştır. Cemil Paşa'nın hazırladığı Tasarı, Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-u Muvakkat adıyla yayımlandı (Oktay, 2008: 142).

II. Meşrutiyet sonrası dönemde şehreminlerinin çoğunun beledi konulardaki tecrübesizliği yanında sık sık değişimleri, kurum ve hizmetler üzerinde olumsuz etkiler oluşturdu. Bunun yanında düşük gelir düzeyinin faaliyetler üzerindeki olumsuz etkisi, personelin niteliğindeki yetersizlikler, zaten sınırlı sayıda olan uzman personelin I. Dünya Savaşı nedeniyle silah altına alınması, idari süreçler ve hizmetler konusunda getirilen standartların uygulamaya istenilen ölçüde yansımaması, bu dönemde belli başlı problemleri oluşturuyordu (Oktay, 2008: 143).

2.1.5. Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Muvakkat Kanun (1912)

Kanun Tasarısı, Dâhiliye Nezareti'nin 8 Aralık 1912 tarihli tezkiresi ile hükümete sunulmasının ardından ilk olarak Şura-yı Devlet Tanzimat Dairesi'nde gündeme geldi. Burada yapılan görüşmelerde Tasarı üzerindeki tartışmalar sonucunda Makriköy, Adalar, Anadolu Feneri ve Rumeli Feneri, belediye sınırları dışında bırakılırken Beykoz Kazası'nın içerde kalması ve kadro dışı kalacak personel hakkında yoğunlaştı. Şura-yı Devlet 7 şubeli yapının korunmasını kararlaştırdı. Kanun Tasarısı, Heyet-i Umumi'de kabul edildikten sonra Meclis-i Vükela'nın gündemine geldi. Makriköy ve Adalar, Şehremaneti sınırları içine alınarak şube sayısı 7'den 9'a (Beyazıt, Üsküdar, Fatih, Kadıköy, Beyoğlu, Adalar, Yeniköy, Mahriköy, Anadoluhisarı) çıkarıldı. Tasarı, Meclis Vükela'da kabul edildikten bir gün sonra, 30 Aralık 1912 tarihinde "Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-u Muvakkat (DTBHKM) adıyla yürürlüğe girdi (Oktay,

2011: 120-122). Bu Kanun’la belediye daireleri kaldırıldı; onların yerine belediye şubeleri kuruldu ve buralara müdürler atandı. Şehremaneti Meclis yerine de encümen oluşturuldu. Bu statü 1930 yılında çıkarılan ve 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun yürürlüğe girmesine kadar devam etti (Eryılmaz, 2012: 235).

Kanun’da Anadolu Feneri ve Rumeli Feneri’nin, Şehremaneti dışında kaldığı görülmektedir. Buna göre Şehremaneti’nin sınırları Avrupa yakasında Zekeriya ve Bahçe Köyleri önünde Ayazağa Çiftliği, Kâğıthane, Alibeyköy, Küçükköy, Rami Davutpaşa, Hazinedar Çiftlikleri ve Ayestefanos (Yeşilköy) arkasından geçerek Adaları kapsamakta, Anadolu yakasında ise Erenköy, Kozyatağı, Nerdüban Köyü, Libade, Çakaldağı, Göksu deresi arkasında Akbaba ve Kabakoz Karyeleri’ni içine almaktaydı (Oktay, 2011: 198).

II. Meşrutiyet’ten sonra, 1917’de İttihat ve Terakki iktidarı, belediye idarelerini merkeziyetçi şekilde düzenleyip İstanbul’u 9 şubeye ayırdığında; Altıncı Daire bu dokuz şubeden biri olarak kaldı (Ortaylı, 2011: 156). Sonuç olarak denilebilir ki, Osmanlı döneminde İstanbul için kurulan her bir belediye sisteminin farklı aksaklıkları nedeniyle Cumhuriyet’e kadar ya sıklıkla mevcut model revize edilmiş ya da yeni modeller denenmiştir (Özgür, 2008: 138). Şinik ve diğerlerinin belirttiğine göre (Şinik, Uçar Yılmaz ve Dik, 2016: 7) İstanbul Cemiyet-i Umumiye-i Belediyesi, 1923 yılının son aylarında ve 1924 yılının ilk aylarında Belediye Kanunu Layihası’nı görüşmüştür. Lahiya’nın, CUB’da tartışılmasını dönemin İçişleri Bakanı Ferid Bey İstanbul’a çektiği telgrafla eleştirmiş ve yasama görevinin ancak ve ancak TBMM’ye ait olduğunu belirtmiştir. Birkaç yıl sonra, 1926 yılında ise bu konudaki çalışmaların yine devam ettiği anlaşılmaktadır. Hâkimiyet-i Milliye’ye verdiği raporunda Dâhiliye Vekili Cemil Bey belediyelere ilişkin kanun hazırlıklarından bahsetmektedir. Gerçekten 1926 yılı Mayıs ayının ilk günü ‘Belediye Kanunu Layihası’ adı altında bir düzenleme Hâkimiyeti Milliye’de tam metin olarak basılmıştır. Söz konusu Lahiya, Bakanlar Kurulu’nun gündemine gelmiş ancak TBMM Başkanlığı’na iletilmemiştir (Şinik, Uçar Yılmaz ve Dik 2016: 8).

2.2. 442 Sayılı Köy Kanunu’nda ve 1580 Sayılı Belediye Kanunu’nda Anakent

Türkiye’de büyük kentsel alanların yönetimi için ayrı bir kanuna ihtiyaç olduğunun vurgulanması, en azından 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu’na kadar gitmektedir (Özgür, 2008: 143). Bu bakımdan Köy Kanunu büyükşehirlerin önemini fark eden ilk kanuni düzenlemedir (Şahin, 2014: 159). Bu Kanun’un gerekçesinde,

ileriki yıllarda üç tip/büyükölükteki belediye için ayrı ayrı kanunların çıkarılmasına dair plandan bahsedilmiştir. Bunlardan birincisi kasabalar, ikincisi normal belediyeler, üçüncüsü ise büyükşehir belediyelerine yönelik olacaktı (Özgür, 2008: 143). Köy Kanunu'nun gerekçesinde şöyle denilmektedir. "Belediyelerimizin dört dereceye tefriki (ayrılması) lüzumlu görülerek bu dört dereceden her birine köy, kasaba, şehir, büyükşehir unvanı verilmekte ve her derece için ayrı kanunlar çıkarılması öngörölmüştür" (Keleş, 2012a: 219). Bu Kanunu destekler nitelikteki diğör bir kanun da 2 Mart 1926 tarihinde çıkarılan 744 sayılı Vilayet Belediye Kanunu'na Ek Kanun olmuştur. Bu düzenleme ile belediye sınırlarının nereden geçeceği konusunda hukuki bir düzenlemeye gidilmiştir (İmga, 2006: 71). Kanun'da, belediye sınırlarının nereden geçeceği "her kasaba veya şehir, toplu ve dağınık evleri, bahçe, bağ, tarla ve meralarıyla birlikte bir belediye dairesi teşkil eder" denilerek açıklığa kavuşturuldu (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 35).

Köy Kanunu'nun 1. maddesinde ise, şu hükmün yer aldığı görölmektedir. "Nüfusu 2.000'den aşağı olan yurlara köy ve nüfusu 2.000 ile 20.000 arasında olanlara kasaba ve 20.000'den çok nüfuslu olanlara şehir denir. Nüfusu 2.000'den aşağı olsa dahi belediye teşkilatı olan nahiye, kaza ve vilayet merkezleri kasaba itibar olunur ve Belediye Kanunu'na tâbidir" (Keleş, 2012a: 219).

İzmir Belediye Başkanı iken Muğla'dan milletvekili seçilip İçişleri Bakanlığı'na getirilen Şükrü Kaya'nın bakanlığı zamanında ve onun girişimiyle 1928 yılında İçişleri Bakanlığı'nca bir Belediye Kanun Tasarısı hazırlanmıştır. Tasarı, zamanın Danıştay'ının (Devlet Şurası'nın) görüşü de alındıktan sonra 1929 yılı Mart ayında Bakanlar Kurulu'nda görüşölüp uygun görölmüş ve TBMM'ye sunulmuştur (Aytaç, 1990: 90). 3 Nisan 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmıştır. Ancak 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu tek tipçi düzenleme ile tüm belediyeleri yönetmeye çalışmaktaydı (Özgür, 2008: 143). Burada Köy Kanunu'nda yer alan üçlü derecelendirme sanki unutulmuş, nüfusu 2.000'den yukarı olan bütün belediyeler, o kanunun kapsamına alınırvermiştir (Keleş, 2012a: 219-220).

Cumhuriyet'in ilanından sonra ikinci meclis belediyeleri doğrudan ve dolaylı ilgilendiren kanunlar çıkarmıştır. Bu kanunların önemli bir kısmı Ankara ile ilgili olsa da bazıısı da taşra belediyelerini ilgilendirmektedir. Örneğın, Vilayet Belediye Kanunu'na ek olarak çıkarılan 2 Mart 1926 tarih ve 744 sayılı Kanun ile belediye sınırlarının nereden geçeceği tespit edilmiştir. Cumhuriyet döneminin başında Ankara

için de şehremaneti özel kanunu çıkaran ve Ankara'yı tek bir belediye çatısı altında toplayan yeni idare 1924'te bugün bile halen geçerli olan Köy Kanunu'nu şekillendirmiştir. Gerekçesinde kırsal, normal ve büyükşehir belediyeleri için ayrı ayrı kanunlar çıkarılması yazılı olan ve çağının hayli ilerisindeki Köy Kanunu'ndaki gerekçe unutulurak tüm belediyeler için 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmıştır (Özgür, 2008: 143).

1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu ile nüfusu 2.000'i geçen yerleşim birimleri ile nüfusu ne olursa olsun tüm ilçe merkezlerinde belediye kurulması kabul edilmişti. 1580 sayılı Belediye Kanunu çok farklı büyüklük ve özelliklerdeki belediyelerin yönetimini tek tipçi anlayışla düzenlemişti (Özgür, 2008: 144). Kanun, belediye kurumlarının kurulduğu yerleşim alanlarının farklı özelliklerini gözlemeksizin tüm belediyelere aynı örgütlenme, görev ve yetkileri öngörmüştür. Böylece bir kasaba belediyesi ile anakentsel alanda kurulu bir belediye, yapıları açısından aynı standart içinde değerlendirilmiştir. Diğer yandan, kanunun getirdiği bu standart yapıdan başka, anakentlerdeki belediyeler, hizmet alanlarının sınırları açısından taşra örgütlenmesinin standardına da tâbi olmuştur. Başka bir ifadeyle, merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinin sınırları, anakentlerdeki belediyelerin hizmet sunduğu coğrafi alanın sınırlarını da belirlemiştir (Kavruk, 2002: 191).

Cumhuriyet kurulduktan sonra uzun süre İstanbul'da belediye hizmetleri valilik tarafından yürütülmüştür (<http://www.ibb.gov.tr>). İstanbul ve Ankara için birkaç farklı/özel hükümler içeren 1580 sayılı Belediye Kanunu'na göre Ankara ve İstanbul belediye başkan yardımcıları belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanlığı tarafından atanmaktaydı. Belki, Kanun'un uygulamada esas fark yaratan ve kentsel alan yönetimi açısından da anlamı olan tarafı 1954'de kaldırılincaya kadar geçerli olan 149. madde ile İstanbul İl Özel İdaresi'ni birleştirmesiydi. 1956'da normal belediye sistemine fiilen geçilinceye kadar varlığını sürdüren İstanbul ortak idaresinin başında merkezi idare tarafından atanan vali görev yapmıştır (Özgür, 2008: 144).

1956 yılına kadar İstanbul'da birleştirilmiş merkezi ve yerel yönetim uygulaması sürdürülmüştür. Bu da kaldırılınca ülkedeki tüm belediyeler aynı kanuna tâbi, ancak farklı ihtiyaçları ve büyüme dinamikleri belirginleşen bir ortamda yönetilmeye çalışılmıştır. Nitekim İstanbul ve İzmir başta olmak üzere 1970 sonlarında belediye birden fazla ilçeye taşmaya başlamıştır. Zamanla büyükçe belediyelerin özellikle 1950'lerde başlayan köyden kente göç hareketi ile daha da büyüyüp milyonluk kentler

haline gelmesi sonucu Belediye Kanunu'nun etkililiği gerilemiştir. 1930-1983 arasında tüm belediyeli yerleşimlerde etkili olan Belediye Kanunu'nda kimi değişiklikler yapılsa da bu değişiklikler kentsel alanları yönetmek, çok sayıda belediye ve köyün aynı (kentsel) yerleşim öbeğinde varlığından kaynaklanan idari/siyasi parçalanmışlığı önlemek, kent bütünlerindeki bölgesel hizmetleri tek elden yürütmek konularına odaklanmamıştır (Özgür, 2008: 144).

2.3. Ankara Şehremaneti Kanunu ve Ankara Kentini 1920'lerde ve 1930'larda Anakent Olarak Planlama Deneyimleri

1923-1930 yılları arasında yani Cumhuriyet'in ilk yıllarında yerel yönetimin işlevleri genel olarak ulusal düzeydeki sorunlardan ayrı düşünülemedi. Bunlar, savaş yıkımını onarmak, temel kamusal hizmetleri sağlayabilmek, sınırlı nüfus artışı ve kentleşme hızını artırma politikaları ile birlikte sağlık koşullarını iyileştirici çözümlere katkıda bulunmak idi. Bu dönemin önemli belediyecilik ve imar uygulamaları için Ankara özel bir örnek oluşturmaktadır (Alada, 1990: 119). Ankara'nın, Türkiye'nin kentleşme sürecinde ayrı bir değeri, özgün bir konumu, öncü bir işlevi bulunmaktadır. Cumhuriyet'in kuruluşundan bugüne değin, ülkede gözlenen kentsel gelişme eğilimlerinin tümü bir biçimde başkent için alınan kararlardan etkilenmiş, bir anlamda Ankara, bugün içinde yaşadığımız kentsel durumun olumlu ve olumsuz yönlerinin ilk ortaya çıktığı yer olmuştur (Keleş ve Duru, 2008: 27). Ankara, 13 Ekim 1923'te Türkiye Devleti'nin başkenti olmuştur. 20 Nisan 1924 tarih ve 491 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun 2. maddesi ile Ankara'nın başkent olma kararı teyit edilmiştir. Ankara, Cumhuriyet'in kurulduğu günlerde 20 bin civarında nüfusa sahip bir Anadolu kasabası idi. Başkent ilan edilmesinin hemen ardından hızlı bir nüfus artışına sahne olan Ankara'nın nüfusu, 1924 yılında 74 bin civarına yükselmiştir (Görmez, 2004: 23). İmarındaki başarı, rejimin başarısıyla özdeşleşmiş olan bu kentin yönetimi için ciddi adımların atılması gerekiyordu (Tekeli, 2009: 42).

Cumhuriyet rejimi, Osmanlı'da olduğu gibi başkent belediye yönetiminin diğer belediyelerden ayrılması ve ayrı bir kanunla düzenlenmesi düşüncesine sadık kalarak, 16 Şubat 1924 (1340), tarihinde 417 sayılı Kanun ile Ankara Şehremaneti'ni kurmuştur. 417 sayılı Kanun'da Ankara'nın tek belediye dairesinden ibaret olduğu, Şehremini'ni İçişleri Bakanı'nın atayacağı "Cemiyet-i Umumiye-i Belediye" nin görev ve yetkilerinin İstanbul Şehremaneti ile aynı olduğu, Encümen-i Emanet'in vilayetlerdeki belediye meclisleri için tespit edilen görev yetkilere sahip olduğu vurgulanmaktadır. Cemiyet-i

Umumiye-i Belediye 24 üyeden kuruludur. Encümen-i Emanet, Ankara Şehremini'nin başkanlığında fen, sağlık, hesap işleri ve hukuk işleri müdürlerinden kuruludur. 417 sayılı Kanun'la Ankara'nın zabıta işlerinin polis tarafından yapılması öngörülmüştür. Ayrıca Kanun, İstanbul Şehremaneti tarafından uygulanmakta olan her türlü mevzuatın, Ankara kentine uygun olanlarının Cemiyet-i Umumiye-i Belediye kararıyla Ankara'ya uygulanabileceğini hükme bağlamıştır (Atasoy, 1992: 52-53; Tuzcuoğlu, 2003: 186). Ankara Şehremaneti'nin bütçesinin tasdiki ve kadrolarının ve maaşlarının tayin hakkı Dâhiliye Vekâleti'ne verilmişti. Oysa İstanbul'da bu konularda şehremaneti yetkiliydi. Şehremaneti üzerindeki kontrolün bu yüksekliğinde Cumhuriyet yöneticilerinin merkeziyetçi eğilimlerinin etkisi vardır (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 38). Ankara'nın ilk şehremini olarak Mehmet Ali Bey tayin edildi ise de üç dört ay içinde Şehremaneti'nin kurulmasında bir ilerleme görülmeince, İstanbul'da uygulamacı niteliğiyle tanınan Haydar Bey 1924 Haziran ayında Ankara'ya şehremini olarak tayin olunmuştur. Haydar Bey, İstanbul Şehremaneti'nin bir benzerini Ankara'ya kurmuştur (Tekeli, 2009: 43).

Haydar Bey'in en önemli girişimi, yeni kentin kurulacağı 4.000.000 m²'lik alanın istimlak edilmesidir (Tekeli, 2009: 44). Bu istimlak için 24 Mart 1925 tarihinde 583 sayılı “Ankara’da İnşası Mukarrer Yeni Mahalle İçin Merkezi Yerler ile Bataklık ve Mergazi Arazinin Şehremanetince İstimlakı Hakkında” özel bir kanun çıkarılmıştır. Bu Kanun aynı zamanda Ankara kentinin gelecekteki konumunu belirlemiş oldu. Eski Ankara bırakılarak, Çankaya ile eski Ankara arasında yeni bir kent kurulacaktı (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 39). 583 sayılı Kanun'la Ankara'nın imarı konusunda en önemli adımlardan biri atılmıştır. Modern Ankara'nın kurulmasında yaşamsal önem taşıyan bu büyük girişimin Türkiye’de bir başka benzerine rastlamak olanaklı değildir (Keleş ve Duru, 2008: 30).

Ankara'nın imarı konusunda atılan ikinci önemli kurumsal düzenleme 22 Mayıs 1926 gün ve 844 sayılı Kanun'la “Emlak ve Eytam Bankası'nın kurulmasıdır. Bu tarihte inşaat işleri için kredi verecek ihtisaslaşmış bir banka yoktu (Tekeli, 2009: 45). Ancak, Emlak ve Eytam Bankası kuruldu. Emlak ve Eytam Bankası bütün Türkiye'nin gereksinimini karşılamak için kurulduysa da ilk yıllarda kredi kaynaklarının ve fonlarının büyük kısmı Ankara'nın imarına ayrılmıştır (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 40-41).

Ankara kenti için ilk yıllardan itibaren, yapı malzemesi sağlanması, arsa temini, kredi kurumlarının oluşturulması için önemli adımlar atılmış olmasına karşın hızla gelişen kentte, gelişmeye dair Atatürk Orman Çiftliği'nin kurulması, belli başlı yolların

geliştirilmesi gibi kararlar ayrı ayrı veriliyordu. 1927 yılından sonra Ankara deneyinin belirli bir planlama disiplini içinde geliştirilmesi ihtiyacının hissedildiği görülmektedir. Asaf Bey'in, şehremini bulunduğu bu yıllar içinde önce M. Höyisler'e eski ve yeni kent için Löhler planları diye bilinen planlar yaptırıldı. Bu planlardan eski kent için olanı uygulama kabiliyeti olmadığı için reddedildi. Yeni kent için olanı konut sıkıntısı dolayısıyla uygulamaya konuldu (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 41-42).

Ankara Şehremaneti, daha esaslı bir plan hazırlatmak için 1927 Mayıs'ı içinde Berlin'de Prof. Hofmann ile temas etti. Prof. Hofmann, Berlin Yüksek Mühendis Mektebi'nde hoca olan Prof. Herman Jansen ile Prof. Mç Brix'i tavsiye etti. Prof. Jansen, Berlin kent planlama yarışmasını kazanmıştı (Tekeli, 2009: 47). Bu temaslar sonucunda en iyi planı elde edebilmek fikir ve arzusu ile bu iki mimar ile Fransız Hükümeti Başmimarı Leon Jausseley tarafından yapılacak üç plandan en münasibinin bir jüri heyeti tarafından seçilmesi fikri gelişti. Yarışma hazırlıkları ilerlerken Şehremaneti'nin teknik kadrosu ve örgütlenmesinin Ankara'nın imarını yönetemediği ve bu statü içinde yeni plan çalışmalarını da yönetemeyeceği anlaşılarak, yeni ve güçlü bir örgütlenmeye gidilmesi lüzumu hissedildi. 28 Mayıs 1928'de "Ankara Şehir İmar Müdürlüğü" kuruldu (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 42).

Ankara İmar Müdürlüğü bugün bile Nazım Plan bürolarının sahip olmadığı yetkilerle bir planlama ve uygulama örgütü olarak kuruluyordu. Ankara İmar Müdürlüğü, Şehremaneti'ne değil merkezi hükümete, başka bir deyişle Dâhiliye Vekâleti'ne bağlı idi (Tekeli, 2009: 47). Müdürlüğün, Ankara Belediyesi'ne bağlanması ancak 1937'de gerçekleşecektir. Bu örgütlenme biçimi yalnızca Türkiye için değil, dünya için de tektir (Altaban, 1998: 44). Ankara İmar Müdürlüğü, imar planını ve beş yıllık programını hazırlatarak Bakanlar Kurulu'na onaylatacaktır, plan değişiklikleri de Bakanlar Kurulu kararına bağlı olacaktır. Katma bütçeli bir idare olarak kurulan Ankara İmar Müdürlüğü, gelirlerini devlet bütçesinden yapılan tahsislerden, satış ve kira gelirlerinden sağlayacaktır; ayrıca istikraz yapma hakkına sahiptir (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 42).

1351 sayılı Kanun yürürlüğe girerken Ankara İmar Planı'da yabancı şehirciler arasında sınırlı bir yarışmaya çıkarılmıştı. 1928 yılında yapılan uluslararası yarışmayı Berlin kentinin imar planı yarışmasını da kazanan H. Jansen kazandı. Jansen Planı, 23.07.1932'de Bakanlar Kurulu'nun 13209 sayılı Kararname'siyle onandı. Hazırlanan beş yıllık uygulama planı da 09.06.1934'te 21821 sayılı Kararname ile onandı. Jansen,

1938 yılı sonuna kadar Ankara İmar Müdürlüğü'nün danışmanı olarak kaldı. Planın elde edilmesiyle Ankara İmar Planı için kurulan genel çerçeve tamamlanıyordu (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 42-43). 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girince 417 sayılı Şehremanetine ilişkin kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece, başkent belediyesi öbür belediyelerle aynı tüzel konuma sokulmuştur (Yavuz, 1952; Geray, 2008: 14). Şehremaneti'nin tüm profesyonel bilgi, teknik personel ve parasal kaynak yoksulluğuna rağmen, kısa ömrü boyunca gerçekleştirdiği iki önemli imar girişiminin, büyük kamulaştırma ile Ankara İmar Planı Yarışması'nın önemi tartışılmaz (Tankut, 1988: 102). Ankara'nın imarı Türkiye'deki diğer kentlerin imarına bir örnek teşkil ediyor, Ankara deneyinden elde edilen sonuçlar Türkiye'deki imar mevzuatının biçimlenmesinde en önemli etken oluyordu (Tekeli, 2009: 49).

2.4. 1963-1983 Dönemi Kalkınma Planlarında Anakent

Metropoliten alanların ortaya çıkışı kentleşmeyle başlamıştır. Ülkemizde 1927 yılında başlayan kentleşme, 1950 yılından sonra hız kazanmıştır. 1950-1975 yılları arasındaki 25 yıllık dönemde kentleşme hızı ortalaması %6,4'tür. Ülkemizdeki kentleşme, gelişmiş ülkelerdeki gibi sanayileşmenin bir sonucu olarak ortaya çıkmamıştır. Türkiye'de daha çok kent dışı yerleşme alanlarında ortaya çıkan faal nüfusun, buralarda kalmayarak kentlere göç etmeleri ve kentlerinde ekonomik, sosyal ve kültürel yönlerden çekici olmaları nedeniyle bu göçü devamlı olarak hızlandırması söz konusudur (İsbir, 1982: 140-141). Türkiye'de 1950 yılında kentsel nüfus oranı %18,7 iken bu oran 1975'te %42,7'ye yükselmiştir. Kırsal nüfus oranı da 1950 yılında %81,3 iken 1975 yılında %57,3'e düşmüştür. Kent nüfusunun artış hızı, Türkiye nüfusunun artış hızından yüksek olduğun için kentleşme oranı da sürekli yükselmektedir (Çezik, 1978: 34; İsbir, 1982: 143). Türkiye'de kentleşme, metropoliten alanların ortaya çıkmasına neden olmuştur (İsbir, 1982: 143-146).

2.4.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Anakent (1963-1967)

1963-1967 yıllarını kapsayan 1. BYKP, "Büyükşehir Bölgeleri" başlığı altında bu tip bölgelerdeki anakent çevresinde yeni çekim ve büyüme merkezleri oluşturulması ilkesini getirirken herhangi bir yönetsel ya da örgütsel düzenleme (Güler, 1987: 121) önerisinde bulunmamıştır. Burada beliren görüş, metropoliten alanların, ekonomik faaliyetlerin ve nüfusun yoğun olduğu ve bunun sonucunda ortaya çıkan sosyal, ekonomik ve fiziksel sorunların bölge planlamasının bir başka yönü olduğu şeklindedir.

Ortaya çıkan sorunların başlıca çözüm şekli olarak, metropoliten alanlar çevresinde yeni çekim ve büyüme merkezleri kurmak suretiyle nüfus yoğunluğu ve ekonomik faaliyetleri dengeli bir şekilde dağıtmak gerektiği önerilmektedir (DPT, 1963: 474; İsbir, 1991: 228).

1. BYKP’de metropoliten alan planlamasıyla ilgili olduğu kabul edilen bölgesel planlama projesi Doğu Marmara Bölgesi ile ilgilidir (İsbir, 1991: 228). Planda, proje ile ilgili olarak; “İstanbul büyükşehir bölgesinin (metropoliten alanının) ekonomik ve sosyal meselelerine çözüm yolu bulmak, yeni gelişme merkezleri belirleyerek aşırı şehirleşme ve merkezileşmenin yükünü azaltmak amacını taşır (DPT, 1963: 475) ibaresi yer almaktadır.

2.4.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Anakent (1968-1972)

2. BYKP’de kentleşme ve yarattığı sorunlar ayrıntılı olarak ilk defa tek bir başlık altında incelenmiştir (Erdumlu, 1993: 57). “Bölgesel Gelişme, Şehirleşme ve Yerleşme” başlığı altında, bir önceki planın aksine büyük kentlerin daha da büyümesine engel olunmayacağı, hatta gelişmelerinin destekleneceği belirtilmiştir. Ancak bu planda da ne anakentsel yönetim ne de planlama örgütlenmesine ilişkin herhangi bir öneri yer almamıştır. Yalnızca anakentlere özgü bir belediye yapısının oluşturulmasının gerekli olduğu belirtilmiştir (Güler, 1987: 121).

“Bölgesel Gelişme, Şehirleşme ve Yerleşme” bölümünde yer alan ilgili görüş, ilke ve politikalar şunlardır: “Kentleşme desteklenecek ve kentleşmeden ekonomiyi itici bir güç ve bir gelişme aracı olarak yararlanılacaktır. Büyük kentler, büyüklükleri ölçüsünde kentleşmenin ekonomik ve sosyal gelişme katkısını artıran bir güç kazanmaktadırlar. Büyük kentlerde ortaya çıkan ortam, daha küçük kentlere dağılmış bulunan daha büyük nüfusun yaratamadığı özellikler taşımakta ve bu özellikler ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandıran bir nitelikte olmaktadır. Bu anlayışla büyük kentlerin büyümesi önlenmeye çalışılmayacak, gelişmeleri desteklenecektir.”

Sorumluluk, örgütlenme yönünden farklı büyüklükteki kentler arasındaki ayrılıklar düşünülmemiştir. Milyonluk bir kent belediyesiyle birkaç bin kişilik bir belediye aynı görevlerle yüklü olmakta ve aynı şekilde teşkilatlanmaktadır (Erdumlu, 1993: 57).

2. BYKP’de, metropoliten alanlarla ilgili olarak yer alan görüş ve teklifler daha çok şehirleşmenin, kalkınmayı etkilediği düşünülerek destekleneceği ve büyükşehir

belediyelerinin teşkilatlanmalarının diğer belediyelerden farklı olması gerektiği noktalarında toplanmaktadır. 1968-1972 yılları arasındaki yıllık programlar “Bölgesel Gelişme, Kentleşme” ile ilgili bölümleri içermektedir (Erdumlu, 1993: 58).

1969 Yılı Programı ve diğer bazı yıllık programlar ise metropoliten alanın düzenlenmesiyle ilgili olarak; görülebilen zaman perspektifi içinde Türkiye’de büyükşehir niteliğindeki merkezlerin sayısının 7 ila 8’e yükseleceği ortaya çıktığı, şehircilikle ilgili gelişmenin üst noktalarını teşkil ederek yurt ölçüsünde dengeli bir yerleşme ve gelişmeye imkân hazırlayacak olan bu büyükşehirlerin geliştirilmesi yanında bir alt şehir kademesini meydana getirecek olan diğer bölge gelişme merkezlerinin de belirlenmesinin program dönemi içerisinde tamamlanacağı ve bu merkezlerin büyükşehirlerle birlikte ekonomik ve sosyal gelişmeyi yaratıp bölgelerine yayacak noktalar olarak destekleneceği belirtilmiştir (DPT, 1969: 375-378).

Ayrıca 1969 Yılı Programı’nda, büyükşehirlerin hem kendilerine hem de çevrelerine ve milli ekonomiye beklenen katkıyı yapabilmeleri için gerekli sistemi ortaya koyacak bilimsel çalışmayı gerçekleştirecek bir organizasyona ihtiyaç olduğu, metropoliten planlama faaliyetini yürütecek iyi organize edilmiş planları kuruluşları ile bunları kendi aralarında ve diğer ilgili kuruluşlara bağlayan kanallar sistemi kurulacağı, 1969 yılı içerisinde İzmir ve Ankara nazım plan çalışmalarına başlanacağı, İstanbul nazım planının yeniden ele alınarak geliştirileceği belirtilmiştir. 1969 yılı programında, metropoliten alanlar içerisinde çok sayıda belediye ve uygulayıcı kuruluş bulunmasının, planlama kararlarının uygulamaya dönüşümünde güçlükler doğurduğu, bu yüzden koordinasyon ve davranış bütünlüğünün sağlanmasının, metropoliten idarelerin kurulmasına (DPT, 1969: 375-378) bağlı olduğu belirtilmiştir.

1970 yılı programında İmar ve İskân Bakanlığı tarafından İstanbul, Ankara ve İzmir çalışmalarının yanında Samsun ve Elazığ illeri için de metropoliten planlama çalışmalarının başlayacağı belirtilmiş, 1972 yılı programında da metropoliten alanlara İstanbul, Ankara, İzmir’den sonra Adana’da eklenmiştir (Erdumlu, 1993: 59).

2. BYKP’de metropoliten alanlarla ilgili olarak yer alan görüş ve öneriler daha çok kentleşmenin, kalkınmayı etkilediği düşünülerek destekleneceği ve büyük kent belediyelerinin örgütlenmelerinin değişik olması gerektiği noktalarında toplanmaktadır (İsbir, 1982: 149).

2.4.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında Anakent (1973-1977)

3. BYKP’de, anakentlerde “etkin yönetimi sağlamak üzere mevcut yerel yönetim sistemini yeniden düzenleyen mevzuat çalışmaları tamamlanacaktır” denmiş, bu yönetim yapısına ilişkin herhangi bir öneri getirilmemiştir. Ancak bu planda, anakentsel alanda yatırım ve imar planlarının yapılışı ile ilgili iki ilke göze çarpmaktadır. Birinci ilke, anakent alanlarına ve nüfusu 100.000’ den çok olan kentlere yapılacak yatırımların işlev, zaman ve tutarlılığı bakımından “demet projeler” şeklinde hazırlanmasıdır. İkinci ilke, anakent ile küçük kentler için hazırlanacak planların değişik niteliklerde yapılmasıdır. Buna göre birinciler için “ekonomik yönü ağır basan metropoliten planlama”, ikinciler için “fiziksel yönü ağır basan imar planları” yapılacaktır (Güler, 1987: 122).

3. BYKP’de “Kademeli ve Fonksiyonel Kentleşme” ilkesi benimsenmiştir. Dengeli ve fonksiyonel bir kentsel kademelenmenin yaratılması için merkez köyler oluşturulması, gelişme potansiyeli gösteren kentsel merkezlerde organize sanayi bölgelerinin kurulması ve büyük kent merkezlerinde gelişmenin sağlıklı duruma getirilebilmesi için gerekli çalışmaların yapılması, planın önerdiği belli başlı uygulama tedbirleri olmuştur. 1973 yılı programında, Ankara, İstanbul ve İzmir metropoliten planlama çalışmalarında elde edilen tecrübelerin değerlendirileceği ve bu tecrübelerin diğer kentlerde başlatılması planlanan metropoliten planlama çalışmalarına ışık tutacağı belirtilmiştir. 1973 yılı programında ayrıca; kentsel gelişme alanlarının kamulaştırılması için metropoliten planların bir araç olarak kullanacağı belirtilmiştir. 1974 yılı programında, İmar ve İskân Bakanlığı tarafından hazırlanmakta olan Ankara, İstanbul ve İzmir Metropoliten Alan Nazım Plan çalışmalarının devam etmekte olduğuna değinilmiştir. 1975 yılı programında, 1985 yılına kadar, Adana, İçel, Hatay, Samsun ve Zonguldak yörelerinin de birer metropol belediye olacağı belirtilmiştir (Tuzcuoğlu, 2003: 174-175). 1977 yılı programında “Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısı’nın program döneminde Bakanlar Kurulu’na sunulduğuna değinilmektedir (DPT, 1977: 362).

2.4.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında Anakent (1979-1983)

4. BYKP’de, anakent konusu “Bölgesel Gelişme ve Yerleşme” başlığı altında ele alınmıştır. Planda, 1930’ların belediye modelinin fonksiyonel olmaktan çıktığı, kentsel alanlara özgü bir yönetim biçimi ve alt yapı örgütlenmesi ihtiyacının belirginleştiği

vurgulanarak anakentlerde etkin, kaynak yaratıcı, tüketiciyi koruyan, kentin biçimlenmesinde söz sahibi olması gereken bu birimlerin temel fonksiyonlarının anakentsel planlama ve örgüt alanı içinde gerçekleştirilen altyapı hizmetleri arasında eşgüdüm sağlanmak olması gerektiği belirtilmiştir (Güler, 1987: 122).

4. BYKP’de, metropoliten alanlarda sürdürülmekte olan ve bir kısmı da tamamlanmış olan nazım plan çalışmalarının, gerek üst ölçeklerle, gerekse belediyelerin yaklaşımlarıyla organik bağlar kuramamış olduğu vurgulanmıştır. Sorunun metropollere özgün bir yönetim sisteminin olmayışından kaynaklandığı bu plan döneminde de belirtilmiştir. 4. BYKP’ye göre, Metropoliten Alan Nazım Plan Büroları yetkilerinin kısıtlı oluşu ve henüz plan üretememiş olmaları sebebiyle, danışma birimleri durumuna düşmüşlerdir. Metropollerdeki sağlıklı ve hızlı gelişmeler de, planların uygulanabilirliğini kısa sürede ortadan kaldırmıştır (Tuzcuoğlu, 2003: 175).

Planda metropoliten alanlarla ilgili olarak yer alan bir başka görüş de aynen şöyledir: “Metropoliten planlama ve teşkilat alanı içerisindeki altyapı hizmetleri arasındaki koordinasyon kurulacak metropoliten yönetim teşkilatlarının fonksiyonu olacaktır”. Metropoliten alanları ilgilendiren bir başka görüş olarakta “büyükşehir belediye yönetiminin kurulması gerçekleştirilecek, belediyelerin ekonomik etkinliklere daha aktif biçimde katılması ve ekonomik araçları kullanma imkânına kavuşturulmasıyla da belediye gelirlerinin artması sağlanacaktır” denilmektedir (DPT, 1979: 295-296).

Ayrıca planda şunlar ifade edilmektedir: “1930’ların belediye modeli, fonksiyonlarını göremez durumdadır. Ayrıca metropoliten alanlara has bir yönetim biçimi ve altyapı organizasyonu ihtiyaç belirginleşmiş; etkin bir yönetime ve kaynak yaratıcı, tüketiciyi koruyan, kentin biçimlenmesinde söz sahibi bir belediye yapısına kavuşulamamıştır. Metropoliten alanlarda, nazım plan çalışmaları gerek üst ölçeklerde, gerek belediyelerin planlama yaklaşımlarıyla organik bağlar kuramamış metropole has bir yönetim teşkilatının yokluğu ise bu konuda başlıca darboğaz olmuştur. İmar ve İskân Bakanlığı’na bağlı bu kamu planlama büroları, yerinde plan yapmakla birlikte, organizasyon yetersizlikleri, yetkilerin kısıtlı oluşu ve henüz plan üretememiş olmaları sebebiyle danışma birimleri durumuna dönüşmüşlerdir. Metropollerdeki sağlıklı ve hızlı gelişmeler, planların uygulanabilirliğini kısa sürede ortadan kaldırmaktadır” (DPT, 1979: 81-82). Bu plan dönemini takiben 1984 yılında Ankara, İstanbul ve İzmir illeri büyükşehir statüsüne girmiş ve 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin

Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun çıkarılmıştır.

2.5. 1984 Öncesi Dönemde Anakent Yönetimine Dair Akademik Çalışmalar

Bu dönemde gerek bakanlıklar, gerekse diğer kamu kurumları nezdinde (Üniversiteler, TODAİE, vb.), ayrıca meslek örgütleri, STK'lar ve uluslararası örgütler nezdinde akademik çalışmalar yapılmıştır. 1955 yılında Ankara'da, 1. İmar Kongresi düzenlenmiştir (Alada, 2009: 128). 1967'de İstanbul Bölge Kalkınma Kongresi, 1968'de Türkiye Mimarlar Mühendisler Odası Birliği (TMMOB) "1. Milli Fiziki Plan Semineri", yine 1968'de Türk Belediyecilik Derneği tarafından "Türkiye'de Metropolen İdareler Semineri" düzenlenmiştir (Erdumlu, 1993: 48).

13 Şubat 1962 tarih ve 6/299 sayılı Kararname ile Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi başlatılmıştır. Araştırma Projesi, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Devlet Planlama Teşkilatı, Devlet Personel Dairesi, ilgili fakülte, bakanlık ve dairelerin işbirliği içinde yürütülmüş, bir yılda tamamlanmıştır. Proje kapsamında hazırlanan raporun son bölümü yapılması gereken başka araştırmalara ayrılmıştır ve bu araştırmalar arasında yerel yönetimlere ilişkin araştırma önerileri de yer almıştır. Bu öneriler arasında; merkezdeki kuruluşlar ile merkezi hükümet teşkilatının taşra birimleri ve mahalli idareler arasında görev dağıtımı, mahalli idarelerin yetkileri, kaynakları, teşkilatlanması konularının ayrı birer proje olarak ele alınıp incelenmesi gerektiği üzerinde durulmuştur (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 235).

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) yayımlandıktan sonra, bu Proje'yi uygulamaya koymak ve önerilen araştırmaları gerçekleştirmek amacıyla 5 Haziran 1964 gün ve 6/3167 sayılı Kararname ile "İdareyi ve İdari Metodları Yeniden Düzenleme Komisyonu" adıyla bir komisyon kurulmuştur (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 235). Komisyon, belediyelerde her nüfus sayımında değişebilecek bir sınıflandırma öngörmekte ve bu sınıflandırmaya göre uygulanabilecek yaklaşımları farklılaştırmaktadır. Belediyeler; a.) büyükşehirler, b.) şehirler, c.) kasabalar olarak sınıflandırılmakta; büyükşehir belediyeleri için, bölge planlama ve şehircilik; şehirler için, imar plancılığı; kasabalar için ise toplum kalkınması yaklaşımlarının uygulanması önerilmektedir (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 237).

İstanbul Kalkınma Derneği, 1967 yılında, İstanbul anakentinin türlü yönetim ve planlama sorunlarını, pek çok kamusal ve özel kuruluş temsilcilerinin katıldığı bir

kongrede, İstanbul Bölge Kalkındırma Kongresi'nde tartışmaya açmıştır (Keleş, 2012a: 504).

1968 Kasım ve 1969 Mart ayları içinde İçişleri Bakanlığı marifetiyle metropoliten alan araştırmaları İstanbul ve İzmir için yapılmıştır. Bu iller için metropoliten karakterde “Belediye ve Köyler Birliği” kurulmasının önemi üzerinde durulmuştur (Tüten, 1969: 48). 1969 yılında Ankara’da Türk Belediyecilik Derneği tarafından Türkiye’de Metropoliten İdareler isimli bir toplantı düzenlenmiştir

1970’lere gelindiğinde metropoliten kentsel alanlar yerine “büyükşehir bütünü” teriminin kullanılmaya başlandığı görülmektedir. Örneğin, Mübeccel B. Kıray ilk baskısını 1972’de yayımladığı, ‘Örgütlemeyen Kent: İzmir’ isimli araştırmasında “İzmir büyük kent bütünü” terimini (Kıray, 1998: 61) kullanmaktaydı. Daha önemlisi, Kıray’ın ilk baskısı 1975 yılında İTÜ Mimarlık Fakültesi Şehircilik Enstitüsü Dergisi’nde yayımlanan makalesi “Metropoliten Kent Olgusu” başlığını taşımaktadır (Özgür, 2008b: 130).

Bu döneme yönelik olarak metropoliten alan yönetimi konusunda yapılan diğer akademik çalışmaların bazıları şunlardır:

1972’de İmar ve İskân Bakanlığı (İİB) ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) İzmir’de ortaklaşa “Kent ve Büyük Kent Semineri” düzenlemişlerdir (Erdumlu, 1993: 48). 1972’de Ankara’da “İl Mahalli İdareler Planlaması Semineri” (İLMİP) düzenlenmiştir (Alada, 1990: 134).

1973’te İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi tarafından “Cumhuriyet’in 50. Yılında İstanbul’ un İdari Sorunları Semineri” düzenlenmiştir. Seminer’de İstanbul için özel yönetim modelinin geliştirilmesi gerektiği, ilçelerin de hem yetki hem de olanak yönünden geliştirilmesi gerektiği gibi çözüm önerileri sunulmuştur (Geray, 2001: 41).

1974’te İmar İskân Bakanlığı (İİB Büyük İstanbul Nazım Plan Bürosu) ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ortaklaşa “Büyük İstanbul Bölgesi Kent İşletmesi Sorunları Uluslararası Semineri” düzenlemişlerdir.

1975’te İstanbul Teknik Üniversitesi Mimarlık Fakültesi Şehircilik Enstitüsü “2000 Yılında İstanbul” Danışma Kurulu Toplantısı düzenlenmiştir (Erdumlu, 1993: 48). 24-26 Nisan 1975 tarihleri arasında İmar ve İskân Bakanlığı Büyük İstanbul Nazım Bürosu tarafından İstanbul’da “Geçit Dönemi Stratejileri” konulu toplantı düzenlenmiştir. Toplantı da, İstanbul Anakenti’ne ilişkin kentleşme siyasaları önerileri arasında; çeşitli hizmet ve çalışmaları yürütecek ve uygulayacak bölgesel otoritelerin

tesis edilmesi (pis su, kirlenme, kontrol vb. gibi) ve buna ilişkin kuruluşların metropol alandaki tüm kentsel ve öbür kamusal hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu tek bir “Metropolitan Otorite”de (anakentsel) yönetimde toplanarak yönetim ve organizasyon bütünlüğünün sağlanması görüşüne yer verilmiştir (Geray, 2001: 42).

Türk İdareciler Derneği (TİD), 1976 yılında başlamış olduğu Belediyecilik Araştırma Projesini, çok sayıda uzmanın katılmasıyla 1982 yılında bitirmiştir. Bu çalışma, “Türk Belediyeciliğinin Evrimi (1979)”, “Belediye İşlevlerine Nicel Bir Yaklaşım (1981)”, “Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru (1982)” isimli üç ciltlik kitap serisi şekline yayınlanmıştır (Keleş, 2012a: 504).

1977’de Mülkiyeliler Birliği tarafından “Büyük Kent Belediyeleri ve Sorunları Sempozyumu” düzenlenmiştir.

1978’de İmar ve İskân Bakanlığı (İİB) ve Devlet Güzel Sanatlar Akademisi-İstanbul-Mimarlık (DGSA) birlikte “Türkiye’de Metropolitan Alan Planlaması Deneyimleri ve Sorunları Çalışması” düzenlemiştir.

1978’de Marmara Belediyeler Birliği tarafından “Yeni Belediyecilik Anlayışı ve Uygulamaları Sempozyumu” düzenlenmiştir.

1981’de Orta Doğu Teknik Üniversitesi (ODTÜ) tarafından, Türkiye 1. Şehircilik Kongresi düzenlenmiştir.

1981’de Siyasi ve Sosyal Araştırmalar Vakfı (SİSAV) tarafından, “İstanbul Sempozyumu” düzenlenmiştir. 1982 tarihli çalışmasında Erdumlu Türkiye’de metropoliten yönetim sorunlarına değinmiştir. Bu dönemde bazı akademisyenler tarafından anakent yönetimine ilişkin eserler akademi dünyasına kazandırılmıştır. Bunlardan bazıları; Türkcan’ın editörlüğünde (1978), Tekeli ve Ortaylı’nın kaleme aldığı “Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi”, Eke (1982) tarafından kaleme alınan, “Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler”, İsbir tarafından kaleme alınan “Kentleşme Metropolitan Alan Ve Yönetimi” ve Göymen (1983) editörlüğünde yayımlanmış olan “Bir Yerel Yönetim Öyküsü_1977-80 Ankara Belediyesi Deneyimi” adlı eserlerdir.

1983’te Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ortaklaşa İstanbul’ da “Büyükşehir Yönetim Semineri” düzenlemişlerdir (Erdumlu, 1993: 49).

2.6. 1984 Öncesi Dönemde Anakent Yönetimine Dair (1970’lerdeki) Kanun

Taslakları

Ülkemizde kentleşme büyük kentlerin daha da büyümesi biçiminde gelişmektedir. 1950’lerden sonra yoğunlaşma özellikle nüfusu 50.000’den yukarı kentlerde görülmektedir. Gerçekten de kentli nüfusun yarısından çoğu bu kentlerde yaşamakta, bunun yarısından çoğu da üç büyük kentte yerleşmiş bulunmaktadır. Büyük kentler, bölgelerinin olduğu gibi ülkenin de ekonomik, kültürel, siyasal ve ticari merkezleridir. Özellikle üç büyük kente doğru olan göçler, öteden beri süregelen sorunları büyük boyutlara ulaştırmıştır (Eke, 1982: 169).

Mevcut yönetsel süreçlerin yetersizliklerinden doğan sorunlarla anakent yönetimi kurma gerekçelerini eş değerli olarak nitelemek her zaman doğru değildir. Şöyle ki, bir büyük kentte örneğin kaynak yetersizliğinden dolayı bir hizmetin istenilen düzeyde yapılamaması orada anakentsel yönetim kurmak için bir gerekçe olamaz. Kaynak artırılarak, örgüt yapısında değişiklik yaparak sorun çözülebilir. Oysa anakent yönetimi farklı gerekçelere dayanır. Anakent, çevresi ile toplumsal ve ekonomik açıdan organik bütünlük gösteren kent demektir. Dolayısıyla, yönetsel süreçlerde, başta planlama olmak üzere yönlendirici ve düzenleyici yetkilerde, hizmetlerde aynı bütünlüğü sağlamak, anakent içindeki hizmet ve kaynak dengesizliği ile yönetimler arası eşgüdümsüzlüğü ve kopukluğu gidermek gerekir (Eke, 1982: 169).

Büyükşehir yönetimlerinin bilinen yetersizlikleri, değişik çevreleri çözümler geliştirmeye yöneltmiştir (Eke, 1982: 169). Kimi öneriler ise tasarılar kadar yansımış fakat kanunlaşmamıştır.

Aşağıda bu konuda hazırlanan tasarılar ile bir kanun teklifinin değerlendirilmesi yapılacaktır.

2.6.1. İçişleri Bakanlığı Tasarıları

Birinci Tasarı, 1972 yılında Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından “Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Tasarısı” adıyla hazırlanarak, Hükümet’e sunulmuştur. Tasarı’nın ana özellikleri şunlardır:

1. Nüfusu 100.000’i aşan çekirdek kentler ile çevresindeki yerel yönetimlerin zorunlu olarak katıldıkları “metropolitan hizmet birlikleri” kurulacaktır. Bu konuda karar yetkisi Bakanlar Kurulu’nun olacaktır.

2. Birliğe, genellikle belediyelere verilmiş plan görevlerin aktarılması istenmektedir. Nazım plan ile imar planlarının yapımı ve uygulanması, anayollar, toplumsal konutlar, toplu taşıma, su ve kanalizasyon, enerji üretim ve dağıtımı, çevre korunması, itfaiye, gıda denetimi, yeşil alanlar ve çöp toplama gibi görevlerin anakentsel birliğe verilmesi önerilmiştir.

3. Organlar meclis, encümen ve başkan biçimindedir (Eke, 1982: 170).

Anılan Tasarı'nın, Başbakanlık'ta takılarak Hükümet'e sunulmaması üzerine, yine İçişleri Bakanlığı, bu kez İmar ve İskân Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı'nın işbirliği ile "İstanbul Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Tasarısı" hazırlayarak 1975 yılında Başbakanlık'a sunmuştur. Millet Meclisi'ne de sunulan tasarı, kanunlaşmamakla birlikte, gerekçesi ve getirdiği ilkeler açısından ilginçtir (Eke, 1982: 171). Birlik kurulmasının gerekçesi olarak, kentleşmenin doğurduğu sorunlar karşısında yönetsel yetersizlikler gösterilmekte, çekirdek kent-çevre belediyeler ikilemi, merkez-yerel arası kopukluklar ve uyumsuzluklar vurgulanmaktadır. Tasarı, yalnız İstanbul ve İzmir'i anakentler olarak nitelemekte, ilk birlik uygulamasının İstanbul'da başlatılmasını, alınacak sonuçlara göre yaygınlaştırılmasını önermektedir. Ayrıca, merkezi yönetimin akçal ve yönetsel desteğinin önemi belirtilmektedir (Eke, 1982: 171).

İkinci Tasarı'nın öngördüğü ilkeler şunlardır:

1. 'İstanbul Metropolitan Hizmet Birliği', Bakanlar Kurulu kararıyla sürekli nitelikli, çok amaçlı bir örgüt olarak kurulacaktır. Belirlenen alandaki yerel yönetimler zorunlu olarak katılacaklardır. Sonradan katılmalar ise, çok kısıtlanmış olmakla birlikte, Bakanlar Kurulu Kararı ile olanaklıdır.

2. Birlik yolu ile kentsel sorunlar bütünlük içinde ele alınabilecek, hizmetler tek elden planlanarak yürütülecek, küçük kaynaklar birleştirilebilecek, ulusal hedef ve planlara uyum sağlanabilecektir.

3. Birlik, ilk tasarıda olduğu gibi, genellikle belediyelerde olan üretici ve düzenleyici hizmet ve yetkileri üstlenecektir.

4. Birlik organları genişletilmekte, geleneksel üç organa Genel Sekreter ve Denetim Kurulu eklenmektedir (Eke, 1982: 171).

Bu alt bölümde değinilecek son konu Ankara Eski Valisi ve 1975–1980 arası dönemde Cumhurbaşkanı tarafından seçilen senatör üye olarak Meclis'te görev yapan Şerif Tüten tarafından hazırlanarak 3 Kasım 1976'da Cumhuriyet Senatosu'na sunulan Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Teklifi'dir.

Teklif, yaklaşım ve ilkeler açısından, bir önceki Tasarı'nın hemen hemen aynısıdır. Farklılıklar ise şunlardır:

(1) Yalnız İstanbul'da değil, Ankara ve İzmir'de de anakentsel birlik kurulması istenmektedir.

(2) Birlik kurulması için kanun çıkarmak yerine Bakanlar Kurulu yetkili sayılmaktadır.

(3) Valinin anakentsel birliklerin yürütme organı ve başı olması uygun görülmemekte, bu görev birlik merkezlerinin bulunacağı kentlerin belediye başkanlarına verilmektedir (Eke, 1982: 173).

(4) Nüfus sayımında merkez nüfusu 300.000'i aşan ve hızlı şehirleşme eğilimi gösteren yerleşme alanlarında da yine aynı usule göre metropoliten hizmet birliğinin kurulabilceği öngörülmüştür (İsbir, 1982: 165).

Eke'nin (1982: 173), burada ana çizgileriyle sunulan iki tasarı ve bir teklife ilişkin görüşleri şöyledir:

1. Ortak bir özellik, var olan kanuni çerçevenin asıl alınması ve egemen yerel yönetim anlayışında yenilik getirilmemesidir. Örneğin, Nazım Plan Bürosu'nun aktarılması dışında, merkeze verilen yetki ve görevlere dokunulmamaktadır.

2. Hizmet birliği genel amaçlı bir örgüt olarak düşünülmekte ve bu yönüyle anakent federasyonu örneklerine yaklaşmaktadır. Ancak, tüm önemli görevleri birliğe aktarılan belediyelerin, varlıklarını olduğu gibi sürdüreceklerine göre, ne iş yapacakları anlaşılamamaktadır.

3. Birlik meclisinin yerel yönetimlerin temsilcilerinden oluşması başka bir ortak özellik olarak belirmektedir. Böyle bir yolla, birlik ile yerel yönetimler arasında uyum sağlanabileceği düşünülse bile çıkar çatışmaları olabileceği göz önünde tutulmalıdır. İki dereceli bir seçimin demokratik denetimi zorlaştıracak da unutmamak gerekir. Bir başka soru da, çok güçlü konumu olan başkan ile meclis arasındaki dengesizliğin nasıl giderileceğidir.

4. Önerilen biçimiyle birlik örgütlenmesinin adı dışında birlik biçimi örgütlenmeyle ilişkisi çok azdır. Çünkü önerilen düzenleyici yetkileri ve kapsamlı görevleri ile genel amaçlı bir anakent yönetimidir. Oysa gerek ülkemizde gerekse köklü yerel yönetim deneyimleri olan batılı ülkelerde, alışlagelmiş anlamıyla birlikler genellikle bir ya da birkaç amaçlı yani sınırlı işlevler yapan özellikle anakentlerde

bölgesel planlar geliştiren çoğunlukla yol gösterici görevler üstlenmiş, hizmet fonksiyonları hayli dar olan kuruluşlardır.

5. İki tasarı ve bir teklifte, genel sekreterlik kurumu benimsenmiş bulunmaktadır. Önerilen konumuyla genel sekreter, yürütme yetkisini birlik başkanı ile paylaşacak, atamaları bağımsızca yapabilecektir.

2.6.2. İmar ve İskân Bakanlığı Tasarıları

İmar ve İskân Bakanlığı'nın ilk girişimi, İstanbul Bölgesel Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Örgüt ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı'dır. Kısaca İBSKİ olarak bilinen tasarı TBMM'ye gönderilememiştir. Bunun üzerine, BİBSKİ kısa adıyla tanınan, Büyük İstanbul Bölgesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı, 1976 yılında hazırlanarak hükümete sunulmuştur. BİBSKİ Kanun Tasarısı, 16.7.1976'da Millet Meclisine'de sunulmuş, ancak kanunlaşamamıştır (Eke, 1982: 174).

Tasarı'da, İstanbul kenti ile çevresinin içme suyu ve kanalizasyonun tek elden planlanmasının yapılması ve yönetilmesi ekonomik ve teknik nedenlerle gerekli görülmüş, bu amaçla BİBSKİ'nin tüzel kişilikli bir örgüt olarak kurulması önerilmiştir. Yönetimsel açıdan bakıldığında, BİBSKİ merkezi ve yerel yönetimlerin katılımları ile oluşan karma bir yapıda düşünülmüş, genel kurulun bölgedeki yerel yönetimler ile bakanlıkların temsilcilerinden oluşması istenmiştir. Yönetim kurulu da seçilmiş ve atanmış üyelerden oluşacaktır. Genel müdür ile yardımcıları ise merkezi yönetimce atanacaktır (Eke, 1982: 174).

BİBSKİ'ye yöneltilecek temel eleştiri, kuruluş gerekçesinde bulunmaktadır. Kuruluş gerekçesi, anılan hizmetlerin belediyelerce tek tek yapılmasının doğuracağı sakıncalar ve ihtiyaçların genel bir çerçeve ve perspektif içinde düşünülmesi, değerlendirilmesi, planlamanın bir elden yürütülmesidir. Oysa tüm yerel hizmetler arasında iç içelik ve karşılıklı bağımlılıklar vardır. Dolayısıyla, tek hizmetin değil, tüm hizmetlerin tek elden, bütünlük içinde planlanması gerekir (Eke, 1982: 175).

1975-1980 yılları arasında ise İİB tarafından hazırlanan kanun tasarıları şunlardır: Büyükşehir Birliği Kanun Tasarısı (1975), İstanbul Bölgesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kanun Tasarısı (1975), Metropolitan Yönetimler Kanun Tasarısı (1975-TBMM'ye sevk edilmiş, ancak kanunlaşamayıp kadük kalmıştır) ve Büyük Kent Birliği Kanun Tasarısı (1975) (Erdumlu, 1993: 49).

1980 yılında İçişleri Bakanlığı ve İmar İskân Bakanlığı tarafından ortaklaşa “Büyük Kent Birliği Kanun Tasarısı” hazırlanmıştır. Büyükşehir bölgelerini içine alan bu birliklerin görevi, metropoliten bölge içinde kalan il idaresi, belediye ve köyleri ortak planlama ve uygulama hizmetlerini yerine getirmek, birliğe dahil belediyelerin imar planını hazırlama ve uygulamalarını kontrol etmek olarak belirlenmiştir. Kanun Tasarısı’nda öncelikle İstanbul ve İzmir’de büyük kent birliği kurulması öngörülmüş, ek madde ile de, gerekli hallerde bakanlar kurulu kararı ile diğer metropoliten alanlarda da birlik kurulabilmesi hususu düzenlenmiştir (Yeter, 2002: 44).

2.7. 1984 Öncesi Dönemde Anakent Yönetimine Dair Diğer Belgelerdeki Çalışmalar

1930-1935 yılları arasında Cumhuriyet’in belediyeçilik anlayışı ardı ardına çıkarılan kanunlarla somutlaşmıştır. 3 Nisan 1930’da çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu; 24 Nisan 1930 tarih ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu; 1 Haziran 1933 tarih ve 201 sayılı Belediyeler Bankası Kuruluş Kanunu; 31 Mayıs 1933 tarih 2256 sayılı Okturuva Vergisinin (ticaret amacıyla şehirlere dışarıdan getirilen mallardan alınan giriş vergisidir) Kaldırılarak Gümrük Resimlerine Yüzde On Eklenmesine İlişkin Kanun; 21 Haziran 1933 tarih ve 2290 sayılı Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu; 9 Haziran 1934 tarih ve 2497 sayılı Belediyeler İstimlak Kanunu; 7 Haziran 1935 tarih ve 2763 sayılı Belediyeler İmar Heyeti Kuruluş Kanunu, 1930’ların ve hatta yakın döneme dek belediyeçiliğin çerçevesini belirlemiştir (Tekeli, 2009: 50).

1930-1946 döneminde Türkiye’de tek parti uygulamasının hâkim olduğu yıllarda tek parti rejiminin ideolojisi ile devlet-siyaset anlayışı belediye kanunlarına da yansımıştır. Cumhuriyet Halk Fırkasının (CHF) 1931 yılındaki Üçüncü Büyük Kongresi’nde kabul edilen “Altı Ok” ve sonrasındaki dört gelişme aşağıda sıralanmıştır. Bunlar;

- i) Devletçilik ilkesi ile birçok kamu hizmeti üretimi belediyeleştirilecek,
- ii) Halkçılık ilkesi ile halka rağmen halk için olmak amaçlanır, amaç halkı çağdaş uygarlık düzeyine çıkarmaktır. Cumhuriyet rejimi ile kentlerde özlenen yaşam biçimi, halk karşı olsa da getirilerek halka iyi örnekler gösterilecek,
- iii) Parti örgütü ile devlet örgütü arasındaki ilişkilerin daha iç içe hale dönüşmesi,
- iv) Türkiye’nin hızlı bir kentleşme içinde bulunmayışı, dönemin belediyeçiliği bakımından önemlidir (Tekeli, 2009: 50-53).

Tek parti dönemi diye adlandırılan 1931-1946 yılları arası, genel çizgileriyle belediyeçilik idealize edilmiş, zaman zaman gerçeklikten uzaklaşmıştır (Hamamcı, 1990: 157).

1930'lardan itibaren Türkiye'deki şehircilik ve yerel yönetimler çalışmalarını etkileyen önemli hususlardan birisi 1933 yılında kurulan Belediyeler Bankası'dır (İller Bankası, şimdiki adıyla ise İLBANK AŞ.). Belediyeler Bankası, 1935 yılında çıkarılan 2763 sayılı Kanun esasları dahilinde 'belediyelerin harita ve imar planları işlerini' uzman mimarlara yaptırmak fikrini geliştirmişti. 1930'larda yapılan imar planları sosyo-ekonomik analizlere dayandırılmamış olma, eksik harita ve eksik veri kullanma, belediyelerin yakın çevresini dahi dikkate almama, şehirlerin belediye sınırları içindeki kendi gereksinim ve sorunlarını çözmeyle sınırlı kalma açısından sıkıntılı durumda idiler (Göçer, 1979: 103).

Cumhuriyet'in planlama konusundaki ilk kanunu olan 1933 yılındaki 2290 sayılı Yapı ve Yollar Kanunu kapsamlı bir imar kanunu olmaktan çok yapılar ve yollarla ilgili bir dizi ayrıntılı hüküm getiren hukuki belge niteliğindedir (Ersoy, 2013: 214). 2290 sayılı Kanun, planlama açısından kent bütününde planlama yapılmasını emreden ilk hukuki düzenlemedir. 1933-1957 yılları arasında 'müstakbel şehir planı' adıyla tek bir plan türü vardı; ülke genelinde mekânsal planlamadan sorumlu/yetkili kuruluş yerel yönetimler olup merkezi yönetim sadece onay sürecinde devreye girmekteydi (Ersoy, 2013: 214).

Zamanla büyükçe belediyelerin, özellikle 1950'lerde başlayan köyden kente göç hareketiyle, daha da büyüyüp milyonluk kentler haline gelmesi sonucu 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun etkililiği gerilemiştir. 1945-1960 yılları arasında Geray (1990: 217-218), belediyelerin hızlı kentleşmeye yenik düştüğü dönem olarak tanımlamaktadır. 1927 yılında nüfusun %16'sı kentlerde (nüfusu onbini aşan yerlerde) yaşarken, bu oran 1940'da %16,6, 1950-1955 döneminde %22,1, 1955-60 döneminde %24,6'ya çıkmıştır. Kentleşme oranlarındaki artışa paralel olarak belediye sayısı 1930'da 492 iken, 1945'de 583, 1960'da 995'e yükselmiştir. 1950'den sonra dikkatler, hızlı kentleşmenin yarattığı sorunların çözümüne çevrilmiştir.

Alan yönetimi ve planlaması ile yerel yönetimlerde ölçek arayışları açısından, 1950'lerde meydana gelen toplumsal, ekonomik ve siyasal değişiklikler kanunlara da yansımıştır. Bu bağlamda 1954 yılında, 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda değişiklik yapılarak İstanbul'da il özel idaresi ve belediye ayrılmıştır 1956 yılına kadar

İstanbul’da birleştirilmiş merkezi ve yerel yönetim uygulaması sürdürülmüştür. Bu da kaldırılınca ülkedeki tüm belediyeler 1580 sayılı Kanun’a tâbi olarak yönetilmeye çalışılmıştır.

Mücavir alan kavramı ilk olarak 1956 yılında kabul edilen 6785 sayılı İmar Kanunu ile mevzuata ve literatüre girmiştir. Kanun’un 47. maddesine göre, “belediye hudutlarına mücavir bulunan ve beldenin müstakbel inkişafı bakımından lüzumlu görülen ve belediyenin teklifi üzerine vilayet idare heyetinin kararı ve Nafia Vekâleti’nin (Bayındırlık Bakanlığı) tasdiki ile kabul edilen sahalarda da bu kanun (İmar Kanunu) hükümleri uygulanır”.

1580 sayılı Kanun, belediye kurulması için üç şart öngörmüştür:

1. Asgari 2000 nüfus,
2. Yerleşmenin belediye olarak üstleneceği görevleri yerel kaynaklardan karşılayabilecek potansiyele sahip olması,
3. Yerleşmede belediye kurulmasının faydalı olup olmayacağı.

1580 sayılı Kanun’un ilk versiyonunda nüfus ölçütü belediye kurulmasında diğer iki ölçütün üzerinde bir konuma yerleştirilmiş, toplam nüfusun az nüfus artış hızının ise oldukça düşük olduğu bu yıllarda nüfusu 2.000’i aşan köylerde belediye kurulması zorunlu sayılmıştır. İkinci Demokrat Parti İktidarının son yılında yapılan bir değişiklikle ölçütlerin üçü de aynı konuma/öneme oturtulmuştur (Ayman Güler, 1992: 73).

1956 yılında çıkarılan 1957 yılında yürürlüğe giren 6785 sayılı İmar Kanunu’nun ardından imar işleriyle uğraşacak bir bakanlığın kurulması 1958 yılında çıkarılan kanunla mümkün olmuştu (csb.gov.tr). Mayıs 1958’de çıkarılan 7116 sayılı Teşkilat ve Görev Kanunu ile İmar ve İskân Bakanlığı olarak teşkilatlanmıştır. Bakanlığın kurulmasından sonra, 1959’da Bölge Planlama Örgütü oluşturulsa da bölge ölçüsünde plan hazırlama konusunda asıl gelişme 1960’larda başlamıştı. İstanbul planlama çalışmalarına yardımcı olmak üzere Alman Prof. Hans Högg davet edilmiş ve kendisinden 4 yıl süreyle İstanbul için detay çalışmaları yapması istenmişti. Prof. Högg, çalışmalarını yürütürken 1957’de İstanbul İmar Planlama Müdürlüğü kurulmuştu. İtalyan Prof. Luigi Piccinato’nun danışman olarak atandığı bu müdürlük, şehri dört bölgeye ayırarak detay çalışmaları yaptığı gibi ilk defa belediye sınırlarını aşan planlama çalışmalarına da başlamıştı (Göçer, 1979: 105).

1961 Anayasası’nda metropoliten yönetimlerin oluşturulmasına imkân sağlayan herhangi bir hüküm yer almamakta ve yerel yönetim birlikleri il, belediye ve köy olarak

sayılmaktadır (Tuzcuoğlu, 2003: 188). 1961 Anayasası'nın 116. maddesinde “Mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir. Mahalli idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır” denilmektedir. Bu maddeye istinaden il, belediye ve köy kademesi dışında mahalli idare kurulamayacaktır ancak kendi aralarında birlik kurmaları mümkündür ve kanunla düzenlenebilir (Tüten 1969: 33) Bu düzenlemeye ilişkin, bir mahalli idareler birliği olan metropoliten idareyi büyükşehirlerimizde bir kanunla kurarak bunların civarındaki belediye ve köylerle bir hizmet koordinasyonu yapmalarını sağlamak mümkündür. Bu birliğin kurulması mecburi olacaktır ve birliğe katılacak olan belediye ve köylerin tüzel kişilikleri korunacaktır.

1963 yılında İmar ve İskân Bakanlığı (İİB) Marmara Bölge Planlama Bürosu tarafından hazırlanan “Doğu Marmara Bölge Raporu” yayımlanmıştır. Rapor'da, bölge planının ülke ve kent planlamalarıyla tutarlı kılınması, imar planının belediye sınırları ölçüsünde değil anakent ölçeğinde yapılması gereği belirtilmekte, planlama amaçları için belediyeler birliği kurulması öngörülmektedir. Denetim alanı almak istedikleri alanları belediyelerin komşu (mücavir) alan olarak belirlemeleri salık verilmektedir. Bölge planlaması açısından İstanbul için ayrı bir yönetim biçimi öngörülmektedir (Geray, 2001: 40). 1964-1965 yılları arasında Devlet Planlama Teşkilatı tarafından “Türk Mahalli İdareleri'nin Yeniden Düzenlenmesi Araştırması” (Erdumlu, 1993: 48) yaptırılmıştır.

27 Temmuz 1963 tarih ve 307 sayılı Kanun ile belediye seçimlerine ilişkin hükümler değiştirilmiş, belediye başkanlarının tek dereceli çoğunluk usulüyle seçilmesi kararlaştırılmıştır (Kavruk, 2002: 197). 1965 yılında Bakanlar Kurulu Kararı ile İİB'ye bağlı olarak İstanbul, Ankara ve İzmir' de Nazım Plan Büroları'nın kurulması (1970'li yıllarda bu bürolardan diğer bazı illerde de kurulmuştur) kararlaştırılmıştır. 1968 yılında Büyük İstanbul Nazım Plan İlk Taslağı (Bu taslak 1970'de revize edilmiş, 1973'te Büyük İstanbul Şehirselle Gelişme Projesi bağlamında yeniden ele alınmıştır) hazırlanmıştır (Erdumlu, 1993: 48).

1970'lerde büyük kentleri ve/veya metropollerini yönetme konusundaki sorunlar fark edilerek birçok düzenleme tasarısı hazırlanmıştı. Ancak 1961 Anayasası'nda mahalli idareler için (sadece belediyeler değil, tüm yerel yönetim birimleri için) o ana

kadar geçerli olan sistemi beğenen ve bunu Anayasa'nın gerekçesine de kısaca işleyen zihniyet yerel yönetim sisteminde değişiklik yapmamıştı. Kazustik ve tadadi yöntemi izleyerek yerel yönetim birimlerini sayma yoluna giden 1961 Anayasası döneminde büyük kentler için özel yönetim biçimi getirilememişti. Hükümet değişiklikleri, ülkedeki asayiş sorunlarının öncelik kazanması ve üç büyükşehirde kurulan imar planlama bürolarından alınan kimi olumlu sonuçlar gibi birçok faktör de yeni bir düzenlemenin kanunlaşmasını engellemiş olabilir (Ankara Büyükşehir Belediyesi, 1990: 217-233).

Hızlı kentleşme ve göç sonucunda çarpık gelişen kentleri planlayabilmek için İmar ve İskân Bakanlığı içinde 'Metropolitan Planlama Dairesi' oluşturulurken planlamanın yerinde gerçekleştirilmesi için İstanbul, Ankara ve İzmir'de 'Nazım Plan Büroları' kurulmuştu. Bakanlık İstanbul, Ankara, İzmir, Çukurova, Bursa ve Samsun'da Metropolitan Planlama Dairesi'ne bağlı olarak planlama büroları kurmuştu. Bunlara sonradan Erzurum ve Elazığ büroları da eklenmişti. Kimi illerde planlama büroları kuran bu dairenin görevleri arasında anakent özelliği kazanmış ya da kazanacak yerleşim merkezlerini saptamak yanı sıra anakent alanlarının nazım ve uygulama imar planlarını yapmak veya yaptırmak da bulunmaktaydı. 1972 yılında bakanlıklar arası "İmar Koordinasyon Kurulu" kurulmuştur. İmar Koordinasyon Kurulu, Bakanlar Kurulu'nun 25.04.1972 tarihli 7/4345 sayılı Kararıyla kurulmuştur. Kurul'un üyeleri, İmar ve İskân Bakanlığı'nın başkanlığında İçişleri, Bayındırlık, Sağlık, Ulaştırma, Sanayi, Enerji ve Turizm Bakanları'dır (Güler, 1987: 123).

6785 sayılı İmar Kanunu'nda değişiklik yapan 1605 sayılı Kanun (RG. 11.07.1972: 14251) ile "İmar ve İskân Bakanlığı birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten alan imar planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyenin veya diğer yönetimlerin bu yolda kararlarına lüzum kalmaksızın yapmaya ve yaptırmaya" yetkili kılınmıştır (m. 26-b). Böylece Bakanlığın, nazım imar planı yapma yetkisi genişletilmiştir. 1956-1979 arasındaki 23 yılda Türkiye'de 2.347 adet plan yapmıştır. Bu planlardan 2.150'si (%91) İller Bankası, geriye kalanı ise merkezi yönetim kurumları ve yerel yönetim birimlerince gerçekleştirilmiştir (Tuzcuoğlu, 2003: 189).

1973 belediye seçimleriyle Ankara, İstanbul, İzmir gibi büyük kentlerin yönetimi ilk kez Sosyal Demokratların eline geçmiştir. 1973-1980 dönemi arasında zaman zaman Sosyal Demokratlar merkezi yönetimde koalisyon hükümetleriyle söz sahibi oldularsa

da yerel yönetimlere kaynak aktaracak, köklü yenilikler getirecek, kanuni düzenlemeleri yapacak siyasal gücü elde edememişlerdir (Gülöksüz ve Tekeli, 1990: 373).

1973 yılında Büyük İstanbul Şehirsel Gelişme Projesi (Dünya Bankası Kredisi ile), başlatılmıştır. 1975 yılında Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği Kurulmuştur. Yine 1975 yılında Büyük İstanbul Şehirsel Gelişme Projesi Ara Raporu yayımlanmıştır. 1977 yılında İstanbul Belediyesi, Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği ve OECD (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü) Teknik İşbirliği Programı'nın ortaklaşa başlattığı "Belediye İdaresi'nin Etkinliğinin Arttırılması Projesi" (Erdumlu, 1993: 49) başlatılmıştır.

70'li yıllar, Türkiye'de belediyelerin güncel hale geldiği ve önemsendiği yıllardır. 1950-1975 yılları arasında kurulan yeni belediyelerin sayısı 1.026'dır ve toplam belediye sayısının %62'sini oluşturmaktadır. 2.000'den büyük yerleşmelerde yaşayan nüfusun yaklaşık olarak %95'i belediye sınırları içerisinde yaşamaktadır. Hızlı şehirleşme olgusu ile birlikte özellikle metropoller çevresinde birçok küçük belediye oluşmuştur. Eski kenti kapsayan belediye sınırları içinde hızla artan nüfus sığmamış, belediye sınırları dışında yerleşmiştir. Bu alanlar kısa zamanda belediyenin mücavir alanına alınmadığı için buralarda biriken nüfus yeni belediyeler kurmak olanağını elde etmiştir. Gelişmiş kapitalist ülkelerde metropoliten alanlarda ortaya çıkan bu olgu Türkiye'de de kendisini göstermeye başlamıştır. Hızlı şehirleşmenin belediye olgusunda yaptığı bir başka değişiklik şehirlerin ölçeklerinde çok hızlı ve büyük sıçramalar ortaya çıkarmasıdır (Tekeli, 2009: 286-289). Gelişmeler 1978 yılının Ocak ayında Yerel Yönetim Bakanlığı'nın kurulması sonucunu da doğurmuştur (Kasım 1979'da YYB kaldırılmıştır).

1973-1977 yılları arasında İstanbul'da Belediye Başkanlığı yapmış olan Ahmet İsvan, başkanlık döneminden bahsettiği kitabında (2010: 146), belediyenin ve belediye başkanının yetkisizliğinden yakınmıştır. Örneğin belediyenin Sağlık İşleri Müdürü'nün belediye başkanının inhasına bile gerek olmadan, Sağlık Bakanı tarafından tayin olunmasından, İmar ve Planlama Müdürlüğü'nde çalışan tüm mimarların ve mühendislerin, İmar ve İskân Bakanlığı'nın personeli olmasından, Belediye Planlama Müdürlüğü'nün yaptığı şehir imar planının Belediye Meclisi'nde onaylandıktan sonra yürürlüğe girmesi için İmar ve İskân Bakanlığı'nın onayına bağlı olmasından hatta İmar ve İskân Bakanlığı'nın, planları dilediği gibi değiştirerek onaylayabilmesinden yakınmıştır (İsvan, 2011: 116-117).

1978 yılında büyük kent belediyelerinin sorunlarına ortak çözüm aramak ve üretken belediyeçilik amacı ile yürütülmekte olan çalışmaların ilk sonuçlarını görüşmek üzere İstanbul’da belediye başkanları ve işletme genel müdürleri düzeyinde bir toplantı düzenlenmiştir (Alada, 1990: 138).

1979 yılında Bakanlar Kurulu tarafından “Planlama ve Eşgüdüm Kurulu” kurulmuştur. Kurul, 02.06.1979 gün ve 7/17638 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulmuştur ve Bakanlıklar Arası İmar Koordinasyon Kurulu’ndan farklı olarak bölge düzeyinde çalıştırılmak üzere oluşturulmuştur (Güler, 1987: 123).

1979 yılında İstanbul Belediyeler Birliği kurulmuştur. 1980 yılında Büyük İstanbul Nazım Planı uygulanmaya başlanmıştır. 1981 yılında İstanbul metropolü’nde mevcut 25 belediye İstanbul Belediyesi’ne bağlanmıştır. 1981 yılında İstanbul Sular Kurumu İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun kabul edilmiştir. 12 Eylül 1980 askeri darbesinin ardından hazırlanan 1982 Anayasası’nda “Büyükşehirler için özel yönetim ...” getirilebileceği hükmü (m. 127) yer almıştır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

1984-2015 DÖNEMİNDE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ VE METROPOLİTEN ALAN YÖNETİMİ SİSTEMİ

Büyük belediyelerin sınırlarını ve dolayısıyla yetkilerini aşan imar ve planlama etkinlikleriyle, kimi belediye hizmetlerini belli bir plana bağlı olarak gerçekleştirilmesinin zorunluluğu üzerine “Metropolitan Yönetim”lerin kurulması gerekliliği hemen hemen her plan döneminde (Tuzcuoğlu, 2003: 172) ve hükümet programlarında sürekli vurgulanmış ve bu amaca yönelik çalışmalar yapılmıştır. Ancak bunlar uzun yıllar kanunlaşmamıştır (Tuzcuoğlu, 2003: 172). 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun’un çıkarılmasıyla birlikte öncelikle Ankara, İstanbul ve İzmir illerinde büyükşehir belediyesi kurulmuş ve 2000 yılında ise Türkiye’de kurulan büyükşehir belediyesi sayısı on altıya ulaşmıştır. 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sayısı yirmi dokuza, 2013 yılında çıkarılan 6447 sayılı Kanun ile de otuza yükselmiştir. 1984 tarihinde çıkarılan 3030 sayılı Kanun, yirmi yıl yürürlükte kalmış ve 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile ortadan kaldırılmıştır. 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve özellikle 2012 tarihli ve 2014 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, büyükşehir belediyesi kurma ve genişletme politikasında çok köklü değişiklikler ve yenilikler getirmişlerdir.

Bu bölümde; 1985-1989 yılları arasını kapsayan 5. Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminden başlayarak 2014-2018 yılları arasını kapsayan 10. BYKP dönemine kadar kalkınma planlarında ve 45. Cumhuriyet Hükümeti Programı’ndan başlayarak günümüze kadar kurulan hükümetlerin, hükümet programlarında anakent kurulması ve genişlemesi ile ilgili nelere yer verildiği, hangi politikaların benimsendiği, 1984-2015 döneminde anakent yönetimine dair akademik çalışmalar, 1984-2015 döneminde anakent yönetimine dair kanun taslak ve teklifleri, 1984-2004 döneminde anakent yönetimine dair kanunlar, 1984-2015 döneminde anakent yönetimiyle ilgili diğer belgelerdeki tartışmalar ve çeşitli ülkelerde metropoliten yönetim sistemi örnekleri üzerinde durulacaktır.

3.1. 1985-2018 Döneminde Kalkınma Planlarında Anakent

1985-2018 yılları arasını kapsayan altı adet kalkınma planı vardır. Bunlardan birincisi; 1985-1989 yıllarını kapsayan 5. BYKP, ikincisi 1990-1994 yıllarını kapsayan 6. BYKP, üçüncüsü; 1996-2000 yıllarını kapsayan 7. BYKP, dördüncüsü; 2001-2005 yılları arasını kapsayan 8. BYKP, beşincisi 2007-2013 yıllarını kapsayan 9. Kalkınma Planı ve sonuncusu ise 2014-2018 yıllarını kapsayan 10. BYKP'dir. İlk dokuz kalkınma planı Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından hazırlanmıştır. 2011 yılında Kalkınma Bakanlığı'nın kurulmasıyla DPT lağvedilmiştir. DPT tarafından hazırlanan ilk sekiz kalkınma planı beşer yıllık sürelerle hazırlanmasına rağmen 9. Kalkınma Planı, AB planları ile uyum içerisinde olması düşüncesiyle yedi yıllık bir süre (2007-2013) için hazırlanmıştır. Sonradan bu görüşten vazgeçilmiş ve 10. Kalkınma Planı, Kalkınma Bakanlığı tarafından beş yıllık bir süre için hazırlanmıştır.

3.1.1. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Anakent (1985-1989)

5. BYKP'de, metropoliten alan ve metropoliten yönetim sorunlarına, plan metninde dolaylı olarak değinilmiştir. Belediye yönetimlerinin sayısının 1989 yılında 1.774'e ulaşacağı ve belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun artacağı belirtilerek geçmiş plan dönemlerinden daha farklı bir yaklaşımla konunun ele alınması gerektiği vurgulanmıştır (Tezsezen ve Ağaçalı, 1995: 55). Planda anakentlerle ilgili olarak, "şehirleşmenin mekânda dengeli dağılımını sağlamak amacıyla ekonomik potansiyele sahip orta büyüklükteki şehirlere ekonomik faaliyetlerin yöneltilmesi desteklenecek, bunu desteklemek için mali ve fiziki teşvik tedbirleri nüfusu 50.000-500.000 arasında bulunan şehirlere, yöneltilecek buraların ekonomik faaliyetler açısından canlandırılmaları sağlanacaktır. Büyükşehirlerde ise caydırıcı tedbirler yoluyla ekonomik faaliyetlerin mümkün olduğu kadar küçük illere yayılmaları temin edilecektir" denmektedir (DPT, 1985: 165). Belediyelerin ve il özel idarelerinin görevleri günün şartlarına uygun hale getirileceği (DPT, 1985: 168) belirtilmektedir. Bu plan döneminde; Adana (1986), Bursa, Gaziantep, Konya (1987), Kayseri (1988) illeri büyükşehir belediyesi statüsüne girmişlerdir.

3.1.2. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Anakent (1990-1994)

6. BYKP'de, 1994 yılında belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun oranının toplam nüfus içinde %71'e ulaşacağı tahmin edilmekte ve buna göre bazı ilkeler ve

politikalar önerilmiştir (Tezsezen ve Ağaçlı, 1995: 56). Bu planı diğerklerinden ayıran özellik desantralizasyon yaklaşımı içinde, “mahalli hizmetlerin yeniden karşılanması” hususunu ilke olarak benimsemiş olması ve bu ilkenin toplanan özel ihtisas komisyonuna adını vermiş olmasıdır. Nitekim özel ihtisas komisyonun temel amacı mahalli müşterek nitelikte olan imar, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, çevre sağlığı ve korunması, eğitim ve spor, tarım, ağaçlandırma, orman tesisi, ekonomi ve ticaret, haberleşme, kültür ve turizm gibi konularda mahalli kaynak potansiyelini kullanarak, halkın katılımını sağlayarak, tespit edilecek mahalli öncelik sırası ve finansman planlaması içinde hizmet üretimini gerçekleştirecek bir yapı oluşturmaktır (DPT, 1991: 1). Bu yaklaşım, planda “hizmet üretiminde etkinliğin sağlanması ve rasyonel kaynak kullanımı amacıyla mahalli hizmetlerin yerinden karşılanması esastır” ve “mahalli idarelerin teşkilat yapısını yerinden yönetim anlayışına ağırlık verilerek yeniden düzenlenecek, merkezi ve mahalli idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımına ilişkin çerçeve kanun hazırlık çalışmaları tamamlanacaktır” ilke ve politikalarına yer verilmesini sağlamıştır (DPT, 1989: 320). Bu ilkeler metropoliten yönetimlerle ilişkilendirilebilir (Erdumlu, 1993: 61).

Diğerk yandan, 6. BYKP’nin “Yerleşme-Şehirleşme” bölümünde, “büyük kentlerin, metropollerin ve metropolleşen yörelerin nüfuslarının artacağı, ekonomik ve sosyal etkilerinin genişleyeceği dikkate alınacaktır. Bu yerlerde, fiziki plan, arsa, alt yapı, ulaşım, istihdam, konut, eğitim, sağlık gibi alanlarda ağırlaşacağı anlaşılan sorunların hafifletilmesine çalışılacaktır” ilke ve politikasına yer verilmiştir (DPT, 1989: 315).

1992 yılı programının, “Yerleşme-Şehirleşme” bölümünün durum kısmında (Erdumlu, 1993: 61); “metropolleşme eğiliminin denetim altına alınabilmesi amacıyla iç göç ve sanayileşme olgularının yönlendirilmesine ve ilgili bütün politika ve uygulamaların koordinasyonuna olan ihtiyaç devam etmektedir ve nüfusun yoğunlaştığı alanlarda yol, su, elektrik, kanalizasyon, eğitim, sağlık, kültür gibi artan alt yapı ihtiyaçları yeterince karşılanamamaktadır” denilmektedir (DPT, 1992: 370).

1992 yılı programının “Mahalli İdareler” bölümünün durum kısmında ise; “büyükşehir belediyelerinin kurulmasında metropoliten alan ve nüfus ölçek kriterlerinin geliştirilmesi ihtiyacı sürmektedir” (DPT, 1992: 382) denilmektedir. Aynı bölümün tedbirler kısmında ise “büyükşehir belediyesi kurulmasıyla ilgili metropoliten alan ve nüfus kriterleri tespit çalışmaları sonuçlandırılacaktır” ve “büyükşehir belediyelerinde

ve büyükşehir ilçe belediyelerinde görev, kaynak ve yetki paylaşımıyla ilgili mevzuatın yeniden düzenlenmesi çalışmaları sonuçlandırılacaktır” (Erdumlu, 1993: 61) denilmektedir. Bu plan döneminde Antalya, Mersin, Eskişehir, Erzurum, İzmit, Erzurum ve Diyarbakır illeri büyükşehir belediyesi statüsüne girmiş ve büyükşehir belediyesi olan illerin sayısı 15’e yükselmiştir.

3.1.3. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda Anakent (1996-2000)

7. BYKP’de, 6. BYKP döneminde belediye sayısının 2.061’den 2.716’ya ulaşmış olduğu, belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun gittikçe arttığı 38 milyondan 45,6 milyona ulaştığı, bu çerçevede yeni düzenlemeler yapılmasının gerekli olduğu belirtilmiştir (Tezsezen ve Ağacli, 1995: 57). 7. BYKP döneminde, anakentsel altyapı sorunlarının çözümünde karşılaşılan güçlükler ön plana çıkmaktadır. Bu nedenle, “Yapısal Değişim Projesi” olarak adlandırılan 20 projeden bir tanesi de anakentler olmuştur (Demiral, 2007: 89). Plan da metropollere büyük bir yük getiren göç olgusunun dengelenebilmesi için, endüstri yer seçiminin yönlendirileceği bu amaçla, ülke genelinde gelişme kutupları oluşturulması sağlanacağı belirtilmiştir. Metropoliten sorunlarını çözmek ve sosyo-ekonomik gelişme desenlerini belirlemek amacıyla gereğinde bölgesel gelişme planlarının da yapılacağı belirtilmiştir. Plan da, “mevcut yönetim sistemi, dinamik bölge yapısı içerisinde, metropollerin gereksinmelerini karşılayamadığından, kamu yönetiminde yeni düzenlemelere gidilecek, yerel yönetimlerin verimliliğini artırılması sağlanacaktır” denilmektedir (Tuzcuoğlu, 2003: 180). Bu plan döneminde, uydu kentler kurulmak suretiyle anakentlerin sorunlarının hafifletilmesi hedeflenmiştir (Demiral, 2007: 89). Ayrıca bu plan döneminde, 1999 yılında yaşanan deprem felaketinden sonra çıkarılan bir KHK ile 2000 yılında Adapazarı Büyükşehir Belediyesi kurularak toplam büyükşehir belediye sayısı 16 olmuştur.

3.1.4. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda Anakent (2001-2005)

8. BYKP döneminde anakent sistemi dışındaki belediyelerin kent, kasaba ve belde olmak üzere üçe ayrılması önerilmiştir. Bunun yanında, anakent belediye sistemi içerisinde de semt belediyeleri kurulmaları önerilmiştir (Demiral, 2007: 89).

Planda, yanlış ve sağlıklı yapılaşma, enerji ve su kaynakları yetersizlikleri, çevre kirliliği, ulaşım ve önemli boyuttaki işsizlik ile sosyal altyapı sorunları bulunan metropoller, çevre illeri de kapsayacak şekilde, bölge planları çerçevesinde ele alınacağı

(m. 506) ve metropollerin ihtiyaçlarına yönelik olarak, ağdaş ve etkili bir yönetim şeklinin uygulamaya konulacağı (m. 507) belirtilmiştir (DPT, 2000: 64). 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu bu plan döneminde çıkarılmıştır.

1996-1999 yılları arasında il sayısı 79’dan 81’e; ilçe sayısı 847’den 850’ye; belediye sayısı da 2.802’den 3.227’ye ulaşmıştır. Aynı dönemde belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranının %74,4’ten %79,5’e ulaşacağı ngrlmştir. 2005 yılında belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranının %87,2’ye, büyükşehir belediyelerindeki nüfusun toplam belediyeli nüfus içindeki oranının %40,1’e ulaşacağı ngrlmştir (Erkul, 2007: 23). 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 tarihli 5302 sayılı İl zel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu bu plan döneminde çıkarılmıştır.

3.1.5. Dokuzuncu Kalkınma Planı’nda Anakent (2007-2013)

9. Kalkınma Planı’nın 288. maddesinde İstanbul ilinin gelişme eğilimlerini belirlemek, potansiyellerini tespit etmek ve rekabet gücünü geliştirici politikaların önceliklendirilmesine katkı sağlamak amacıyla DPT koordinasyonunda, OECD ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi işbirliğiyle İstanbul Metropolitan Alan İncelemesi’ nin başlatıldığı belirtilmiştir. Plan’ın 292. maddesinde ise kapatılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün isknla ilgili görevleri Bayındırlık ve İskân Bakanlığı’na (şimdiki adıyla evre ve şehircilik Bakanlığı’na), köylere ilişkin diğer görevleri ise İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediyelerine, diğer illerde ise il özel idarelerine devredildiği belirtilmektedir. 6360 sayılı On  İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 9. Kalkınma Planı döneminde çıkarılmıştır. Ayrıca 6447 sayılı On  İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun bu plan döneminde çıkarılmıştır.

3.1.6. Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda Anakent (2014-2018)

2012 yılındaki 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 30 Mart 2014 tarihinde yapılan Mahalli İdareler Genel Seçimi ile yani 10. BYKP döneminde yürürlüğe girmiştir.

10. BYKP'nin, "Plan Öncesi Dönemde Türkiye'de Ekonomik ve Sosyal Gelişmeler" başlıklı birinci bölümünün 112. maddesinde; "yerel düzeyde ise kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi, mahalli hizmetlerin sunumunda daha etkili bir koordinasyon sağlanması ve ölçek ekonomisinden faydalanılması amacıyla nüfusu 750.000'in üzerinde bulunan iller, il sınırları esas alınarak büyükşehir belediyesine dönüştürülmektedir. Bu düzenlemeyle büyükşehir belediye sayısının 30'a ulaşması, Türkiye yüzölçümünün yüzde 51'inin, nüfusun ise yüzde 77'sinin büyükşehir belediyesi kapsamına girmesi beklenmektedir" denilmektedir (DPT, 2013: 24-25).

"Yaşanabilir Mekânlar, Sürdürülebilir Çevre" başlıklı ikinci bölümün 898. maddesinde "sayısı 16'dan 30'a çıkan ve kırsal alanlar da dahil bütün il sınırlarını kapsayacak şekilde hizmet sunma yükümlülüğü verilen büyükşehirlerin planlama, örgütlenme ve hizmet sunum modelinin geliştirilmesi gerekmektedir" denilmektedir (DPT, 2013: 118).

"Bölgesel Gelişme ve Bölgesel Rekabet Edebilirlik" başlığının durum analizi (m. 904) kısmında; nüfusun özellikle metropoller ve büyükşehirlerde yoğunlaşma eğiliminin devam ettiği ve 2007-2012 döneminde nüfusu bir milyonu aşan il sayısı 18'den 20'ye, bu illerde yaşayan nüfusun toplam nüfus içerisindeki payı ise %62'den %66'ya çıktığı belirtilmektedir (DPT, 2013: 119).

"Mekânsal Gelişme ve Planlama" başlığının durum analizi (m. 938) kısmında büyükşehir belediyelerine il düzeyinde çevre düzeni planlarını hazırlama görevi verildiği belirtilmektedir (DPT, 2013: 126).

"Mahalli İdareler" başlığının durum analizi kısmında; 9. Kalkınma Planı döneminde yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması çerçevesinde ölçek ekonomilerinden faydalanılarak hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalitenin yükseltilmesi amacıyla belediye sayılarının azaltıldığı vurgulanmıştır (m. 989). 2007 yılı Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) sonuçlarına göre belediye yönetiminde yaşayan nüfus yaklaşık 58,6 milyon ve bu nüfusun toplam nüfusa oranı %83 iken, 2012 yılında bu rakamlar sırasıyla 63,7 milyon ve %84,3 olduğu belirtilmiştir (m. 990) (DPT, 2013: 131).

Plan da belirtildiği üzere 2012 ve 2013 yıllarında yapılan düzenlemelerle büyükşehir belediye sayısı döneminde 30'a yükselmekte, büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırları ile bütünleştirilmekte, büyükşehirlerdeki il özel idareleri ile büyükşehir sınırları içerisindeki belde belediyeleri ve köyler kaldırılmaktadır. Ayrıca, 2011 yılı

ADNKS sonuçlarına göre büyükşehir belediyesi dışındaki illerde nüfusu 2.000'in altındaki belediyeler köye dönüştürülmekte ve genel bütçeden belediyelere aktarılan paylar yeniden düzenlenmektedir. Yine plan da belirtildiği üzere 2014 yılı Mahalli İdareler Genel Seçimleri sonrasında toplam belediye sayısının 1.395'e düşmesi ve toplam nüfusun %90'ından fazlasının belediye sınırları içerisinde kalması beklenmektedir (m. 991) (DPT, 2013: 131).

Büyükşehir belediye sisteminde yapılan son değişikliklerin plan döneminde mahalli idarelerin kaynak ihtiyaçlarını artırmasının beklendiği (m. 996), hizmet sunum yöntemlerinin yeni bir model çerçevesinde değerlendirilmesi ihtiyacının bulunduğu, sürdürülebilir şehirler yaklaşımı çerçevesinde mahalli idarelerin desteklenmesi, kalkınma konusunda artan yetki ve sorumlulukları ile genişleyen hizmet alanları kurumsal kapasitelerinin geliştirilmesi ihtiyacını da artırdığı (m. 997) (DPT, 2013: 133) belirtilmiştir.

Bu kapsamda "Mahalli İdareler" başlığının politikalar kısmında; büyükşehir belediyelerinin genişleyen hizmet alanları ve farklılaşan görev ve sorumluluklarıyla uyumlu, her kademede hizmetin niteliğine göre farklılaşan ve mekânsal özellikleri dikkate alan düzenlemeler yapılacağı (m. 1001) ve büyükşehir belediyelerinin genişleyen görev alanları sebebiyle, su ve kanalizasyon idarelerinin hukuki ve kurumsal yapısının yeniden (m. 1002) (DPT, 2013: 134) düzenleneceği belirtilmiştir.

10. BYKP'de, 2023 hedeflerine ve 10. BYKP'nin amaçlarına ulaşılabilmesi için "Öncelikli Dönüşüm Programları" çerçevesinde hazırlanan "Yerelde Kurumsal Kapasitenin Güçlendirilmesi Programı"nda; başta büyükşehir belediyelerinin olmak üzere yerel hizmet standartlarının belirleneceği ve bunlara uyum sağlanacağı, büyükşehir belediyelerinin artan görevlerini etkin şekilde yerine getirebilmelerini sağlayacak farklı planlama, örgütlenme ve hizmet sunum modellerinin geliştirileceği belirtilmiştir. Ayrıca başta yeni kurulanlar olmak üzere büyükşehir belediyelerinin yeni görev alanları ve kırsal kesime hizmet sunumu öncelikli idari, teknik ve beşeri kapasitelerinin geliştirilmesi yönünde çalışmalar yapılacağı belirtilmiştir (DPT, 2013: 195).

3.2. 1984-2015 Döneminde Hükümet Programlarında Anakent

1984-2015 yılları arasında 45. Cumhuriyet Hükümeti döneminden (1983-1987) itibaren 2016 yılı Haziran ayı itibariyle görevde olan 65. Cumhuriyet Hükümeti'nde dahil olmak üzere toplam 21 adet Cumhuriyet Hükümeti kurulmuştur. Bunlardan 11'i tek

parti hükümeti (45., 46., 47., 48., 58., 59., 60., 61., 62., 64. ve 65. Cumhuriyet Hükümetleri) 5'i (49., 50., 52., 54., 57. Cumhuriyet Hükümetleri) koalisyon hükümeti dördü azınlık hükümeti (51., 53., 55., 57. Cumhuriyet Hükümetleri) biri ise (63. Cumhuriyet Hükümeti), 7 Haziran 2015 milletvekili genel seçimlerinin ardından olağan yollarla 45 gün içerisinde hükümet kurulamayınca, ilk defa Anayasal zorunluluktan kurulan ve 3 Kasım 2015 milletvekili genel seçimlerinin ardından hükümet kuruluncaya kadar görevde kalan TBMM Hükümeti'dir.

45. Cumhuriyet Hükümeti, 1980 askeri darbesinden sonra yapılan milletvekili genel seçimlerinin ardından kurulan ilk sivil hükümet olmakla beraber 13.12.1983 ile 21.12.1987 tarihleri arasında iktidarda kalan I. Özal Hükümeti'dir. Hükümet Programı'nda anakentle ilgili olarak, “şehirleşme politikamız büyükşehirlerimizi daha da büyütmek değil, yurt sathına dengeli bir şekilde yayılmış, kendi kendine yeterli, orta büyüklükteki şehirlerimizi geliştirmek hedefini esas alacaktır” (<http://www.tbmm.gov.tr>) denilmektedir.

46. Cumhuriyet Hükümeti, 1987 genel seçimlerinin ardından kurulan ve 21.12.1987 ile 09.11.1989 tarihleri arasında iktidarda kalan II. Özal Hükümeti'dir. 46. Cumhuriyet Hükümeti'nin Başbakanı Turgut Özal'ın parlamento tarafından Cumhurbaşkanı seçilmesiyle birlikte 46. Hükümet'in görevi sona ermiştir. Hükümet Programı'nda anakentle ilgili olarak, “büyükşehir belediye idaresinin kurulduğu ve büyükşehirlerdeki problemlerin çözümlenmesine ayrı bir önem ve ağırlık verildiği, Türkiye'nin büyümesi ve gelişmesine paralel olarak il, ilçe ve büyükşehir sayısının belirli esaslar dahilinde arttırılacağı” belirtilmektedir. Ayrıca, Hükümet Programı'nda, Belediye ve Köy Kanunu'nun değiştirileceği, mahalli idarelerin daha da güçlenmesinin temin edileceği (<http://www.tbmm.gov.tr/>) hususları üzerinde durulmuştur.

47. Cumhuriyet Hükümeti, 09.11.1989 ile 26.06.1991 tarihleri arasında iktidarda kalan Yıldırım Akbulut Hükümeti'dir. Hükümet Programı'nda, 46. Hükümet Programı ile paralel olarak, “Türkiye'nin büyümesi ve gelişmesine paralel olarak il, ilçe ve büyükşehir sayısının belirli esaslar dahilinde arttırılacağı, Belediye ve Köy Kanunu'nun değiştirileceği, mahalli idarelerin daha da güçlenmesinin temin edileceği” (<http://www.tbmm.gov.tr/>) belirtilmiştir.

48. Cumhuriyet Hükümeti, 23.06.1991 ile 20.11.1991 tarihleri arasında iktidarda kalan I. Mesut Yılmaz Hükümeti'dir. 15.06.1991 tarihinde yapılan Anavatan Partisi Büyük Olağan Kongresi'nde Mesut Yılmaz'ın ANAP Genel Başkanı seçilmesiyle,

Başbakan Akbulut görevden ayrılmak durumunda kalmıştır. 1991 yılında erkene alınan milletvekili genel seçimleri nedeniyle I. Mesut Yılmaz Hükümeti'nin görev süresi kısa sürmüştür. Hükümet Programı'nda anakentle ilgili olarak doğrudan bir ifade yer almamakla birlikte, “mülki idare taksimatında coğrafi, ekonomik unsurlar ve kamu hizmetlerinin gerekleri dikkate alınarak yeni il, ilçe ve belediye kurulması yoluna gidilecektir” (<http://www.tbmm.gov.tr/>) denilmektedir.

49. Cumhuriyet Hükümeti, 20.11.1991 ila 16.05.1993 tarihleri arasında iktidarda kalan VII. Süleyman Demirel Hükümeti'dir. 1991 yılı erken genel seçimlerinin ardından hiçbir parti parlamentoda tek başına iktidar kurabilecek sandalye sayısına ulaşamamıştır. Süleyman Demirel'in genel başkanı olduğu Doğru Yol Partisi (DYP) ile Sosyal Demokrat Halkçı Parti (SHP) arasında koalisyon hükümeti kurulmuştur. Cumhurbaşkanı Turgut Özal'ın vefatının ardından, Süleyman Demirel'in parlamento tarafından Cumhurbaşkanı seçilmesiyle 49. Hükümet'in görevi sona ermiştir. Hükümet Programı'nda anakentle ilgili olarak doğrudan bir ifade yer almamakla birlikte, devletin yeniden yapılanması programı içinde, yeni ve kapsamlı bir yerel yönetimler düzenlemesine gidileceği belirtilmiştir. Program'da, geçmiş yönetimin, partizan, tek taraflı ve sakat uygulamaları sonucu, belediyelerin, halka gerekli hizmetleri sunamaz hale geldiği bu nedenle 49. Hükümet'in, merkezi ve yerel yönetim ilişkilerini, günün koşullarına göre yeniden yapılandırmaya kararlı olduğu (<http://www.tbmm.gov.tr/>) vurgulanmıştır.

50. Cumhuriyet Hükümeti, 25.06.1993 ila 05.10.1995 tarihleri arasında iktidarda kalan I. Tansu Çiller Hükümeti'dir. Süleyman Demirel'in, Cumhurbaşkanı seçilmesinin ardından DYP Genel Başkanı, Tansu Çiller olmuştur. Çiller'in Başbakanlığında, DYP-SHP (18.02.1995'te yapılan 9. Olağanüstü SHP Kurultayında SHP, CHP'ye katılmıştır) koalisyon hükümeti kurulmuştur. Hükümet Programı'nda anakentle ilgili olarak doğrudan bir ifade yer almamakla birlikte, “güçlü il yönetimine destek verecek ve yardımcı olacak şekilde yeni bir il özel idare sisteminin oluşturulacağı, devletin yeniden yapılanması programı içinde yeni ve kapsamlı bir yerel yönetimler düzenlemesine gidileceği, İstanbul'un yönetsel açıdan karşılaştığı sorunları çözümlenecek kanuni düzenlemelerin ve tedbirlerin en kısa zamanda getirileceği” (<http://www.tbmm.gov.tr/>) belirtilmiştir.

51. Cumhuriyet Hükümeti, 05.10.1995 ile 30.10.1995 tarihleri arasında iktidarda kalan II. Çiller Hükümeti'dir. Tansu Çiller'in kurduğu azınlık hükümeti, parlamentodan

güvenoyu alamadığından görev süresi çok kısa olmuştur. Hükümet Programı'nda anakentle ilgili olarak doğrudan bir ifade yoktur. Program'da, "kamu hizmetlerinin yerinden karşılanması ilkesi çerçevesinde, demokratik yapılanma ve bölgesel kalkınmanın temel taşları olan mahalli idarelerin, yeni bir yapı ve çalışma düzenine kavuşturularak güçlendirileceği belirtilerek merkezi idare ile mahalli idareler 'üniter' yapı içinde idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak iş bölümü ve koordinasyona dayalı bir yapıya kavuşturulacağı" vurgulanmıştır. Program'da ayrıca, "merkezi idare tarafından sağlanan bazı hizmetler il özel idarelerinden başlanmak üzere, yerel yönetimlere bırakılacak ve bu bağlamda mahalli idareler sürekli ve düzenli kaynaklara kavuşturulacaktır" (<http://www.tbmm.gov.tr/>) denilmiştir.

52. Cumhuriyet Hükümeti, 30.10.1995 ile 06.03.1996 tarihleri arasında iktidarda kalan III. Tansu Çiller Hükümeti'dir. Tansu Çiller'in başbakanlığında kurulan DYP-CHP koalisyon hükümetidir. Hükümet Programı'nda anakentle ilgili olarak, "TBMM Genel Kurulu gündemindeki büyükşehir belediyelerine ilişkin kanun tasarısının mümkün olan en kısa sürede kanunlaştırılmasına çalışılacaktır" (<http://www.tbmm.gov.tr/>) denilmiştir.

53. Cumhuriyet Hükümeti 06.03.1996 ile 28.06.1996 tarihleri arasında iktidarda kalan II. Mesut Yılmaz Hükümeti'dir. Mesut Yılmaz, ANAP-DYP ortaklığı ve dışarıdan DSP desteği ile kurulan kamuoyunda 'Ana Yol-D Hükümeti' olarak adlandırılan azınlık koalisyon hükümetini kurmuştur. Hükümet Programı'nda anakentle ilgili olarak, "3030 sayılı Kanun'da yapılacak değişiklikleri, lüzumlu görüyoruz" (<http://www.tbmm.gov.tr/>) denilmiştir. Hükümet Programı'nda mahalli idarelerle ilgili olarak, "kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanması, rasyonel kaynak kullanımı, demokratik ve katılımcı yerinden yönetim ilkelerine uygun olarak, merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımının temel esaslarını belirleyen çerçeve kanun çıkarılacaktır" ifadeleri yer almıştır. Çıkarılacak bu kanunla, merkezi ve mahalli idarelerce yürütülecek hizmetlerin niteliklerinin belirleneceği, merkezi idare tarafından yürütülen mahalli nitelikte hizmetlere ilişkin görev ve yetkilerin mahalli idarelere devrinin sağlanacağı, mahalli idarelerin idari ve mali yapılarıyla, denetimlerinin esas ve usullerinin belirleneceği (<http://www.tbmm.gov.tr/>) vurgulanmıştır.

54. Cumhuriyet Hükümeti, 28.06.1996 ile 30.06.1997 tarihleri arasında iktidarda kalan Necmettin Erbakan Hükümeti'dir. Mesut Yılmaz'ın istifasının ardından

Necmettin Erbakan tarafından RP-DYP (Refah Yol) Hükümeti kurulmuştur. Hükümet Programı'nda anakentle ilgili olarak doğrudan bir ifade yer almamaktadır. Hükümet Programı'nda mahalli idarelerle ilgili olarak, “merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımının temel esaslarını belirleyen çerçeve kanunun çıkartılacağı, merkezi idare tarafından yürütülen mahalli hizmetlere ilişkin görev ve yetkilerin mahalli idarelere devrinin sağlanacağı, mahalli idarelerin idari ve mali yapıları ile denetimlerinin esas ve usullerinin yeniden belirleneceği” (<http://www.tbmm.gov.tr/>) hususlarına yer verilmiştir. Ayrıca, “mahalli idarelerin gelir kaynaklarının, yeterli kamu hizmetlerine imkân verecek şekilde düzenli ve sürekli hale getirileceği, belediye, il özel idaresi ve köylerin gelirlerini düzenleyen mevzuatta değişiklikler yapılarak mahalli idareler mali açıdan güçlendirileceği, mahalli idarelerin vatandaşlarla ilişkilerinin geliştirileceği” (<http://www.tbmm.gov.tr/>) belirtilmiştir.

55. Cumhuriyet Hükümeti, 30.06.1997 ile 11.01.1999 tarihleri arasında iktidarda kalan III. Mesut Yılmaz Hükümeti'dir. 54. Cumhuriyet Hükümeti'nin Başbakanı Necmettin Erbakan 18.06.1997 tarihinde koalisyon protokolü çerçevesinde başbakanlık görevini DYP Genel Başkanı Tansu Çiller'e devretmek üzere istifasını Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel'e sunmuştur. Ancak, Demirel, hükümet kurma görevini ANAP Genel Başkanı Mesut Yılmaz'a vermiştir. III. Yılmaz Hükümet'i, Anavatan Partisi-Demokratik Sol Parti-Demokrat Türkiye Partisi (Ana Sol-D) azınlık koalisyonu şeklinde kurulup CHP tarafından dışarıdan desteklenmiştir. Hükümet Programı'nda anakentle ilgili olarak doğrudan bir ifade yer almamaktadır. Programda mahalli idarelerle ilgili olarak, “kamu yönetiminin iyileştirilmesi ile birlikte yerel yönetimlerin etkinleştirilmesi ve güçlendirilmesinde ele alınacağı yerel yönetim ve merkezi yönetim arasındaki görev, yetki ve kaynak paylaşımının yeniden düzenleneceği, hizmetlerin büyük ölçüde yerel yönetimlerce yerine getirilmesine ağırlık verileceği” (<http://www.tbmm.gov.tr/>) belirtilmiştir.

56. Cumhuriyet Hükümeti, 11.01.1999 ile 28.05.1999 tarihleri arasında iktidarda kalan IV. Bülent Ecevit Hükümeti'dir. Mesut Yılmaz Hükümeti'nin parlamento tarafından güvensizlik oyu ile düşürülmesinden sonra DSP Genel Başkanı Bülent Ecevit tarafından azınlık hükümeti kurulmuştur. 56. Cumhuriyet Hükümeti bir seçim dönemi hükümeti olarak kurulmuştur ve Hükümet Programı'nda anakentle ilgili olarak doğrudan veya dolaylı olarak herhangi bir ifadeye yer verilmemiştir.

57. Cumhuriyet Hükümeti, 28.05.1999 ile 19.11.2002 tarihleri arasında iktidarda kalan V. Bülent Ecevit Hükümeti'dir. 57. Cumhuriyet Hükümeti, Bülent Ecevit başbakanlığında kurulan kamuoyunda 'Ana Sol-M Hükümeti' olarak adlandırılan DSP-MHP-ANAP koalisyon hükümetidir. Hükümet Programı'nda anakentle ilgili olarak doğrudan bir ifade yer almamaktadır. Hükümet Programı'nda mahalli idarelerle ilgili olarak, "idari yapılanmamız için artık bir zorunluluk olan yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında görev yetki ve kaynak paylaşımı 'yerel yönetimler kanunuyla' hükümetimiz döneminde yeni bir düzene kavuşturulacaktır" (<http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/>) denilmektedir.

58. Cumhuriyet Hükümeti, 19.11.2002 ile 12.03.2003 tarihleri arasında iktidarda kalan Abdullah Gül Hükümeti'dir. Hükümet Programı'nda anakentle ilgili olarak doğrudan bir ifade yer almamaktadır. Hükümet Programı'nda mahalli idarelerle ilgili olarak "kamu yönetimi sisteminin, çağdaş bir yönetim anlayışına uygun bir yapıya kavuşturulması gerektiği, hükümetin, bu dönüşümü sağlamak kararlılığında olduğu belirtilmektedir. Bu kapsamda, "merkeziyetçi ve hantal yapıların aşılması bakımından, katılımcı ve çoğulcu demokrasi ve yönetimde etkinlik ilkeleri doğrultusunda, 58. Hükümet döneminde, kapsamlı bir yerel yönetim reformu gerçekleştirileceği" ifade edilmiştir. Program'da, "ulusal öncelikler ile yerel farklılıklar barıştırılarak kamu hizmetlerinin yerinden karşılanması temel ilke olacak, merkezi yönetim tarafından yürütülmesi zorunlu olmayan hizmetler, kaynaklarıyla birlikte yerel yönetimlere devredilecektir" (<http://www.tbmm.gov.tr/>) denilmektedir. Ayrıca Program'da, "yerel düzeyde demokratikleşmeye önem verileceği, seçimlerle oluşan yerel organlar üzerindeki merkezi idarenin denetiminin, hukuka uygunluk denetimiyle sınırlandırılacağı, yerel yönetim reformu çerçevesinde, merkezi idare ile yerel idareler arasında görev, yetki ve kaynak paylaşımının, üniter devlet anlayışına dayalı olarak, etkinlik, verimlilik ve çağdaş yönetim ilkelerine uygun olarak yeniden belirleneceği" (<http://www.tbmm.gov.tr/>) belirtilmiştir. Program'da, "il idarelerinin yeniden yapılandırılacağı, bakanlıkların taşradaki görev ve yetkilerinin, valiliklere ve il özel idarelerine devredileceği, yerel tercihlerin dikkate alınarak, sağlık, eğitim, kültür, sosyal yardımlaşma, turizm, çevre köy hizmetleri, tarım, hayvancılık, imar ve ulaşım hizmetlerinin il düzeyinde karşılanmasının sağlanacağı" (<http://www.tbmm.gov.tr/>) hususlarına da yer verilmiştir.

59. Cumhuriyet Hükümeti, 14.03.2003 ile 29.08.2007 tarihleri arasında iktidarda kalan I. Recep Tayyip Erdoğan Hükümeti'dir. 58. Cumhuriyet Hükümeti'nin Başbakanı Abdullah Gül, Adalet ve Kalkınma Partisi Genel Başkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın milletvekili olması (2002 Anayasa değişikliğinin ardından) ile istifasını Cumhurbaşkanı Ahmet Nejdett Sezer'e sunmuş, Cumhurbaşkanı Sezer'de hükümeti kurmakla Erdoğan'ı görevlendirmiştir. 59. Hükümet Programı'nda anakentle ilgili olarak doğrudan bir ifade yer almamaktadır. Mahalli idarelerle ilgili olarak 58. Hükümet Programı'nda yer alan ifadeler aynı şekilde 59. Hükümet Programı'nda da yer almıştır.

60. Cumhuriyet Hükümeti, 29.08.2007 ile 06.07.2011 tarihleri arasında iktidarda kalan II. Recep Tayyip Erdoğan Hükümeti'dir. Hükümet Programı'nda anakentle ilgili olarak doğrudan bir ifade yer almamaktadır. Mahalli idarelerle ilgili olarak, "kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinde idarenin bütünlüğünün esas olduğu, merkezi yönetimin ve yerel yönetimlerin birbirini tamamlayarak güçlendirdiği" ifade edilmiştir. Bir önceki hükümet döneminde, "belediye ve il özel idarelerinin, Anayasa'da belirtilen 'yerinden yönetim' ilkesine uygun olarak yeniden ele alındığı ve çok temel sorunların çözüme kavuşturulduğu vurgulanmıştır. Yine bir önceki hükümet döneminde hazırlıkları tamamlanan İl Özel İdareleri ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı'nın bu hükümet döneminde kanunlaşarak yerel yönetimlerin mali yönden de güçlendirileceği, Köy Kanunu'nun da yenileneceği (<http://www.tbmm.gov.tr/>) belirtilmiştir.

61. Cumhuriyet Hükümeti, 06.07.2011 ile 29.08.2014 tarihleri arasında iktidarda kalan III. Recep Tayyip Erdoğan Hükümeti'dir. Hükümet Programı'nda anakentle ilgili olarak, "büyükşehir belediyeleri konusunda köklü değişiklikler yapılacağı, nüfusu 750.000'den fazla olan illerde büyükşehir belediyesinin kurulacağı, il bazında üst ölçekli plan bütünlüğü sağlanacağı" (<http://www.tbmm.gov.tr/>) belirtilmiştir. Mahalli idarelerle ilgili olarak, "Adalet ve Kalkınma Partisi'nin önceki hükümet dönemlerinde yerel yönetim mevzuatının baştan sona yenilendiği, yerel idarelerin yetkilerini ve kaynaklarının arttırıldığı, belediyelere ve il özel idarelerine sağlanan imkânlarla şehirlerde ve kırsalda büyük bir dönüşüm başlatıldığı, idarenin bütünlüğü ilkesinden hareketle, yerel yönetimlerin hizmet odaklı bir anlayışla daha da güçlendirildiği" (<http://www.tbmm.gov.tr/>) ifade edilmektedir. Ayrıca Hükümet Programı'nda, "merkezi idare reformlarında temel alınan ilkenin, merkezin görev ve yetkilerini tarif etmek, kalan bütün konularda yerel yönetimleri yetkilendirme olduğu, yerel düzeyde ise değişik hizmet birimleri arasında tamamlayıcılığın esas olacağı, yerel yönetimlerin başta

öz gelirleri olmak üzere finansman ve hizmet imkânlarının kuvvetlendirileceği” belirtilmiştir. Hazırlıkları büyük oranda tamamlanan Köy Kanunu’nun da bu dönemde yenileneceği (<http://www.tbmm.gov.tr/>) Hükümet Programı’nda yer almıştır

62. Cumhuriyet Hükümeti, 29.08.2014 ile 28.08.2015 (7 Haziran 2015 tarihinde yapılan genel seçimlerin ardından Başbakan Davutoğlu, Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan’a 09.06.2015 tarihinde istifasını sunmuştur: Fakat yeni hükümet kurulana kadar 62. Hükümet görevine devam etmiştir.) tarihleri arasında iktidarda kalan I. Ahmet Davutoğlu Hükümeti’dir. Hükümet Programı’nda anakentle ilgili olarak, “yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması çerçevesinde ölçek ekonomilerinden faydalanılarak hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalitenin yükseltilmesi amacıyla belediye sayılarının azaltıldığı, büyükşehir belediye sayısı ise arttırıldığı, bu doğrultuda, 2012 yılında kabul edilen ve 2013 yılında değiştirilen 6360 sayılı Kanun ile 14 yeni büyükşehir belediyesinin ve 27 ilçenin kurulduğu, bütün büyükşehirlerde belediye sınırlarının il mülki sınır haline getirildiği (<http://www.basbakanlik.gov.tr/>) belirtilmiştir. Ayrıca programda, “büyükşehir belediyelerinin genişleyen hizmet alanları ve farklılaşan görev ve sorumluluklarıyla uyumlu, her kademedede hizmetin niteliğine göre farklılaşan ve mekânsal özellikleri dikkate alan düzenlemeler yapılacağı” (<http://www.basbakanlik.gov.tr/>) belirtilmiştir. Programda mahalli idarelerle ilgili olarak, “başta yeni kurulan büyükşehir belediyeleri olmak üzere mahalli idarelerde çalışan personelin uzmanlaşma düzeyinin yükseltileceği; proje hazırlama, finansman, uygulama, izleme ve değerlendirme, mali yönetim, katılımcı yöntemler ve benzeri konularda kapasitelerinin arttırılacağı” hususları üzerinde durulmuştur. Ayrıca, “ulusal öncelikler ile yerel farklılıkların barıştırılarak kamu hizmetlerinin yerinden karşılanmasının temel ilke olmaya devam edeceği, merkezi yönetim tarafından yürütülmesi zorunlu olmayan hizmetlerin yerel yönetimlere devredileceği, Köy Kanunu’nun da bu dönemde yenileceği” (<http://www.basbakanlik.gov.tr/>) belirtilmiştir.

7 Haziran 2015 tarihinde yapılan milletvekili genel seçimlerinin ardından Anayasa gereği 45 gün içerisinde TBMM çatısı altında hükümet kurulamayınca Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan, 62. Hükümet’in Başbakanı Ahmet Davutoğlu’nu 63. Hükümeti kurması için görevlendirmiştir. Türkiye’yi yeniden milletvekili genel seçimlerine götüren 63. Hükümet, Ahmet Davutoğlu tarafından kurulmuştur ve Cumhurbaşkanı’nın onayının ardından 28.08.2015 tarihinde görevine başlamıştır. Türk siyasal hayatında anayasal zorunluluktan dolayı kurulan ilk TBMM

Hükümeti olan ve 24.11.2015 tarihine kadar görev yapan 63. Hükümet'in, 'Hükümet Programı' yoktur.

1 Kasım 2015 genel seçimlerinin ardından Adalet ve Kalkınma Partisi 317 milletvekili kazanarak tek başına iktidar olmuştur. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan tarafından hükümeti kurmak için 62. ve 63. Hükümet'in Başbakanı Ahmet Davutoğlu görevlendirilmiştir. Adalet ve Kalkınma Partisi Genel Başkanı Davutoğlu tarafından kurulan 64. Hükümet, 24.11.2015 tarihinde Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın Bakanlar Kurulu listesini onaylamasıyla göreve başlamıştır. Hükümet Programı'nda anakentle ilgili olarak; büyükşehir belediyelerinin hizmet sunum yöntemlerini yeni bir model çerçevesinde değerlendirerek, gerekli idari, kurumsal ve mevzuat düzenlemelerin yapılacağı, Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun mevcut tecrübeler ışığında aksaklıkları giderecek şekilde iyileştirileceği, büyükşehirlerde ilçe belediyelerinin kaynaklarının artırılmasına yönelik tedbirler alınacağı belirtilmiştir. Hükümet Programı'nda ayrıca, mevcut ve yeni kurulan büyükşehir belediyelerinin tecrübe aktarımı için eşleştirileceği, büyükşehirlerde kırsal alanın ihmal edilmemesi için bütçelerinden bu alana asgari bir oranda kaynak ayrılmasına ilişkin düzenlemenin uygulamasını titizlikle takip edileceği belirtilmiştir (<http://www.basbakanlik.gov.tr/>).

22 Mayıs 2016 tarihinde yapılan AK Parti Olağanüstü Kongresi'nde Ahmet Davutoğlu tekrar AK Parti genel başkanlığına aday olmamış ve AK Parti genel başkanlığına Binali Yıldırım seçilmiştir. 64. Cumhuriyet Hükümeti'nin Başbakanı Ahmet Davutoğlu aynı gün Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'a başbakanlıktan istifa ettiğine dair dilekçesini sunmuştur. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan yine aynı gün AK Parti'nin yeni Genel Başkanı Binali Yıldırım'ı 65. Cumhuriyet Hükümetini kurmakla görevlendirmiştir. Binali Yıldırım tarafından kurulan 65. Hükümet, 24.05.2016 tarihinde Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın Bakanlar Kurulu listesini onaylamasıyla göreve başlamıştır. 65. Cumhuriyet Hükümeti'nin Programı'nda doğrudan büyükşehir belediyeleri ile ilgili bir ibare bulunmamaktadır. Hükümet Programı'nda, yerel yönetimlerde kamu kaynaklarının ülke ve millet menfaati için kullanımını temin edecek düzenlemelerin süratle gerçekleştirileceği belirtilmiştir.

3.3. 1984-2015 Döneminde Anakent Yönetimine Dair Akademik Çalışmalar

Bu başlık altında 1984 yılından 2016 yılına kadar olan dönemde anakent yönetimine dair yapılmış akademik çalışmalar ve bu çalışmalar da anakent yönetimine, kuruluşuna ve genişlemesine yönelik öne çıkan hususlar belirtilecektir.

1984-2015 döneminde anakent yönetimine, kuruluşuna ve genişlemesine dair akademik çalışmalardan ön plana çıkanlardan biri Tekeli'ye (1992: 182) aittir. Tekeli (1992: 182), yerleşim birimleri için beş farklı kademelenme modeli önermiştir. Bunlar; uluslararası metropol, metropol, büyükşehir, kent ve kırsal alanı da içeren küçük belediyelerdir. Tekeli'ye göre, yerel yönetimler ağının tüm ülke sathını kapsamaya ilkesi kabul edildiğinden seçilecek belli bir büyüklükteki yerleşmelerin (bu büyüklük 10.000 ya da 20.000 olarak seçilebilir) altındaki yerleşmelerin çevresindeki kırsal alan da bu yerleşmelere bağlanarak kırsal belediyeler teşkil edecektir. Bu belediyeler sistemi içinde 30.000 nüfuslu yerleşmelere kadar kent, 30.000 ile 1.000.000 nüfus arasındaki yerleşmelere büyükşehir, 1.000.000 nüfusu aşan kentlere metropoliten, ülkenin en büyük kentinde de uluslararası metropol bulunacaktır. Metropoliten ve uluslararası metropoliten belediyelerde iki kademeli federatif bir yapı öngörülmektedir. Metropoliten alanların sınırları kent mekânını tüm olarak kapsayan belediyelerin alanları göz önünde tutularak saptanacaktır. Bir metropoliten kentin etkisinin artmasına paralel olarak metropoliten belediyenin etkisi altında bulunacak belediyelerin sayısının artmasına olanak tanınmalıdır. Bir anlamda bu sistemde metropoliten belediyelerin genişletilen mücavir alanları söz konusu olabilecektir. Bu genişletme işleminin kararı merkezi yönetime bırakılmak zorundadır (Tekeli, 1992: 182).

1993 yılında Erdumlu, Devlet Planlama Teşkilatı adına “Büyükşehir Belediyeleri Araştırması” başlıklı bir çalışma hazırlamıştır. 1994 yılında DPT'nin deneyimli uzmanlarından Asuman Yücel tarafından “İstanbul İçin Model ve İç Göçlerin Yönlendirilmesi” konulu yazanak hazırlanmıştır. Yücel tarafından hazırlanan yazanağın ‘İstanbul’un Planlaması ve Yönetimi İçin Model’ başlıklı bölümünde 3030 sayılı Kanun’un getirdiği iki basamaklı yönetim yapısının, İstanbul’un kendine özgü coğrafya ve yerbetim (topografya) yapısı, doğrusal gelişme özelliği, ekonomik gücü ve geniş yetki alanı ile çevre il ve bölgeleri etkileme özelliklerine uygun düşmediği, Kanun’un büyükşehir belediye başkanına tanıdığı özekselci (merkeziyetçi) yetkiler nedeniyle, çok özekli bir gelişme eğilimi gösteren ‘uluslararası çapta bir anakent’ olan İstanbul’a dar

geldiği, bu açıdan İstanbul'un artılarının ve eksilerinin gözden geçirilmesi gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca, 15 ilin bir bütün olarak yönetimini ve eşgüdümünü sağlayacak bir il yönetimi gerektiği vurgulanmakta, İstanbul anakentsel alanının tümünü kapsayan güçlü ve özel bir planlama örgütünün kurulması önerilmektedir (Geray, 2001: 43).

Asaf Savaş Akat, yerinden yönetimin yeniden düzenlenmesinde, üç öğeli bir yapı önermektedir. Bu öğeler: belediyeler, il yerel yönetimleri ve bölgesel yönetim birimleri olmaları önerilen eyaletlerdir. Akat'a göre; anakent belediyelerine "yerel hükümet" niteliği kazandırılmalıdır. Bu belediyelerin 'yetki alanlarının genişletilmesi' anlamına gelir. Özeksel yönetimce görülmekte olan pek çok görev anakent belediyelerine devredilmelidir. Genel bir çerçeve kanunun çizeceği sınırlar içinde bu birimler neleri yapacaklarına kendileri karar vermelidirler. Çerçeve kanunda, belediyelerin yapamayacakları işler de gösterilir. Bu öneriye göre muhtarlıkların varlığına gerek yoktur ve kaldırılmalıdırlar. Buna karşılık, belediyeler, kendi gereksinmelerine göre örgütlenme esnekliğine sahip kılınmalıdır. Belediyeler ekonomik etkinliklerde, hem özeksel yönetimle, hem de özel girişimle eşit koşullarda yarışabilecek tüzel ve yönetsel olanaklara sahip olmalıdırlar. Banka kurmak, radyo ve TV istasyonları açmak, vergiden bağışık ve devlet tahvillerinin ayrıcalıklarına sahip tahvil çıkarmak, belediyelerde özelleştirme alanı içine giren açık piyasa ekonomisinin doğal uzantıları sayılmalıdır. Kentsel alanın kullanılmasında, belediyeler üzerindeki karışma yetkileri kaldırılmalı, belediyelere, belirli vergilerin tarifelerini saptamak ve gelirlerini toplamak yetkisi verilmelidir. Kenti ilgilendiren konularda, halka referandum yolu açılmalıdır. Referandum önerisi, halkın kendisinden de gelebilmeleridir. Akat, yerel yönetimlerin üst kademesi olan bölgeleri "eyalet" olarak nitelerken, siyasal yerinden yönetimi kastetmektedir. Bu örgütlenmeye Almanya'yı ve ABD'yi örnek olarak göstermektedir. Adına "eyalet" demekle birlikte, Türkiye için bölge yönetimlerinden bunun beklenmediğini, yalnız bölge yönetimlerinin seçimle oluşan bir siyasal otoriteye bırakılmasını kastettiğini söylemektedir. Bölge yönetiminin organları, seçimle oluşan bir meclis ile yine seçimle gelen bir bölge valisi olacaktır. Bölge yönetiminin görevleri, eşgüdüm, teknik yardım ve bir denetim basamağı olarak iş görmekten ibarettir. Kendisi, doğrudan hizmet kademesi olmayacak hizmetleri, iller ve belediyeler göreceklerdir. Akat, ülkenin 15 bölgeye ayrılmasını önermektedir. Bölge yönetimlerinin vergi koyma yetkilerinin bulunmasında önerileri arasındadır (Keleş, 2012a: 514-516).

Aydiner'in (1995: 502) çalışmasında belirttiği üzere metropoliten alanlar kadar nüfusu birkaç yüz binlik orta ölçekli kentsel alanların ve nüfusu yüz bin sınırının altındaki mikropoliten (küçük ölçekli) alanların da yönetimi sorunu üzerinde durulmalıdır. Üretilen çözüm önerileri farklı özellik ve büyüklüklerdeki kentsel alanlara yönelik olabilmeli veya farklı özellik ve/veya büyüklükteki metropoliten/kentsel alanlar için farklı kanunlar çıkarılması üzerinde de çalışılmalıdır. İzmir'de, Manisa ilinin Turgutlu İlçesi ile İzmir Büyükşehir Belediyesi ilişkisi gibi il sınırlarını aşan alan yönetimi çözüm önerilerine ihtiyaç bulunmaktadır. Aydın'ın (1995: 502) göre, Mersin'de-Adana'da metropolitenleşme devam ederek 2020'lerde Erdemli-Mersin-Tarsus-Adana-Ceyhan ekseninde 15 milyon nüfuslu 'Çukurova Metropolü' ismi verilebilecek geniş ve kalabalık nüfuslu dev bir kentsel alan oluşacaktır. Aydın'ın göre, benzer bir örneği İstanbul ve çevresinde de görülen bu tip metropollerin yönetimi için ayrı bir metropol yönetimi kanunu çıkarılmalıdır.

Adana ve Bursa dahil en büyük ve nüfusu epeydir bir milyon sınırını geçmiş olan en büyük kentin yönetimine dair yapılan çalışmalara ilaveten Kayseri (Çabuk, 2005; Karatepe, 2001: 127-137, 210-221; Kılınç, 2010), Samsun (Caner, 2001: 17-20), Adapazarı/Sakarya (Eken, 1997; Eryılmaz, 2000) gibi diğer büyükşehir belediyelerinde alan yönetimine ve metropoliten kentsel alanın genişlemesi ile yerel hizmetlerin sunumu arasındaki uyum sorununa dair kimi çalışmalar 1990'lı yılların sonlarından itibaren gerçekleştirilmiştir.

Büyükşehir belediyesi statüsüne 2012 yılındaki 6360 sayılı Kanun'la kavuşan son grup birçok il veya bu illerin merkezlerindeki kentsel alanların yönetimi üzerine de henüz statüleri büyükşehir belediyesine dönüşmeden önce kentsel alan veya il düzeyindeki yerel hizmetlerin sunumuna dair gerçekleştirilen az sayıda kimi akademik çalışmalara rastlanmaktadır. Antakya/Hatay (Güneş, 2004), Denizli (Aygören, 2001; Denizli Valiliği, 2006: 257-266; Özgür, 2005a; Özgür 2005b; Özgür ve Kösecik, 2006), Malatya (Gündüz ve Doğan, 2001) ve Trabzon (Aydemir ve Aydemir, 2004; Öksüz vd., 2000; Öksüz, 2005) üzerine bazı incelemeleri örnek olarak vermek mümkündür.

Büyükşehir belediyesi statüsüne ancak 2012 yılındaki 6360 ve 6447 sayılı Kanun'lardaki düzenlemelerle sahip olan ve Mart 2014 yerel seçimleriyle büyükşehir statüsü tam olarak devreye giren 14 ilde kentsel alan yönetimi ve/veya büyükşehir statüsü elde etme çabaları üzerine yapılan çalışmalar sınırlı sayıdadır. Bu incelemelerin de ancak çok küçük bir kısmı (örneğin, Güneş, 2004; Karatepe, 2001; Özgür, 2005a;

Özgür, 2005b; Özgür ve Kösecik, 2006; Özgür, Savaş Yavuzçehre ve Cigeroğlu, 2006; 2007; Yaşamış, 1995) kamu yönetimi perspektifinden yapılmıştır. Orta ölçekli kentsel alanların yönetimine ilişkin diğer incelemeler ‘Şehir ve Bölge Planlama, Bölge Bilimi, İktisat, Çevre Mühendisliği’ gibi alanlardaki akademisyenler ile şehir plancıları ve mühendisler tarafından gerçekleştirilmiştir.

Kimi incelemeler ise Mart 2014 itibariyle bile büyükşehir belediyesi statüsü elde edememiş orta ölçekli kentsel alanlar üzerinedir. Örneğin; Zonguldak (Üzmez, 2012; 2013), Sivas (Ökmen, 2001), Kırıkkale (Çınar, vd., 2013), Kütahya (Çınar, vd., 2013) illeri üzerine yapılmış incelemeler bu türdendir.

Kimi incelemeler ise içme suyu, katı atık, kent-içi ulaşım gibi tek bir hizmette yaşanan sorunları ve/veya olası çözümlere odaklanmış olup genellikle plancılar ve mühendisler tarafından kaleme alınmıştır. İçme suyu temini açısından; Adapazarı (Sümer vd., 1999a), Marmaris Havzası (Coşkun, 2008) ve Antalya (Kayır ve Akıllı, 2006; Sayın, 2006), atık su yönetimi açısından; Marmaris Havzası (Samsunlu, Akça ve Uslu, 1999), kentsel katı atıkların bertarafı açısından ise Düzce (Sümer vd., 1999b), Sinop (Yeniçerioğlu, 2006: 29-33) ve Trabzon örnek olarak verilebilir.

Akıllı ve Özaslan (2015: 155-184), “6360 Sayılı Yasa’ya İlişkin Literatür Taraması” adlı çalışmalarında; ‘Yasa’ya Gerekçeye Yönelik Değerlendirmeler’, ‘Yönetimsel ve Mekânsal Boyutlu Değerlendirmeler (Ölçek Düzenlemesi, Kamu Hizmetlerinin Yerine Getirilmesi, İmar ve Planlama, Bütünşehir Kavramı, Yerel-İdari Özerklik, İl Özel İdarelerinin Kaldırılması, Turizm Beldelerinin Kapatılması)’, ‘Mali Konulara İlişkin Değerlendirmeler’, ‘Siyasal Boyutlu Değerlendirmeler (Başkanlık Sistemi-Federalizm Alt Yapısı ve Seçim Çevresinin Değişimi, Katılım Temsil ve Demokrasi Sorunu)’, ‘Anayasa’ya Uygunluk Açısından Değerlendirmeler’, ‘Kırsal Alanda Doğuracağı Sonuçlara İlişkin Değerlendirmeler’, ‘Büyükşehir Haline Getirilen Yerler Hakkında Değerlendirmeler’ başlıkları altında 6360 sayılı Kanunla ilgili akademik çalışmaların listesini çıkarmışlar ve bu çalışmalar hakkında genel bilgiler vermişlerdir.

6360 sayılı Kanun’un 30 Mart 2014 tarihinde yürürlüğe girmesinden önce Muğla (Özsalmanlı ve Pank, 2012) ve Van (İzci ve Turan, 2013) gibi büyükşehir belediyesi kurulan illere yönelik 6360 sayılı Kanun’un olası etkilerini ve potansiyel sonuçlarını irdeleyen çalışmalar yapılmıştır. 6360 sayılı Kanun, yürürlüğe girdikten sonra ise büyükşehir belediyesi kurulan Aydın (Genç, 2014), Denizli (Özgür, 2014),

Hatay (Adıgüzel, 2014), Kahramanmaraş (Gürbüz, Yıldırım ve Belli, 2014), Malatya (Demiral ve Evin,2014), Manisa (Ökmen ve Arslan, 2014), Şanlıurfa (Karasu, 2014) ve Tekirdağ (Özyavuz ve Şişman,2014) gibi illere yönelik çalışmalar yapılmıştır. 2012 yılından itibaren düzenlenen KAYSEM'lerde ve KAYFOR'larda 6360 sayılı Kanun'la getirilen yeni büyükşehir sistemine ilişkin bildiriler sunulmuştur. 5-7 Mayıs 2016 tarihleri arasında Dokuz Eylül Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü ev sahipliğinde İzmir'de düzenlenen KAYSEM 10'un ana teması 'Büyükşehir Yönetimi ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü' olmuştur. Uygulayıcılar ve teoriyenler bu Sempozyum'da bir araya gelmiş ve 6360 sayılı Kanun'u her açıdan (kuruluş, idari, mali, özerklik, yetki vb.) masaya yatırmışlardır.

3.4. 1984-2015 Döneminde Anakent Yönetimine Dair Kanun Taslakları ve

Teklifleri

23-24.06.1993 tarihlerinde TBMM'de görüşülen ve tartışılan, 27.06.1993 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanan 3911 sayılı Yetki Kanunu'na dayanılarak Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında 9 Eylül 1993 tarih ve 504 sayılı KHK ile Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun il merkezlerinde büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Bu dönemde, Denizli dahil, bazı illerin milletvekilleri de, Meclis'teki konuşmaları ve değişiklik önergeleriyle kendi il merkezlerinde de büyükşehir belediyesi kurulması için çaba göstermişlerdi. Korkmazcan'a göre, bu yedi il merkezine kendi illerinin de eklenmesine dair Denizli milletvekillerinin önergeleri sonuçsuz kalmıştı. Denizli il merkezine büyükşehir belediyesi statüsü verilmesi, 1993 yılında, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde görüşülen "Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Tasarısı"nın Genel Kurul'da görüşülmesi sırasında verilen bir önergeyle dile getirilmiş, ancak, Tasarı kanunlaşmadan görüşmeler ertelendiği için bu önerge hayata geçirilememişti (Özgür, 2009: 325).

Asıl görevi ülkemizde toplu konut üretiminin finansmanı olan Toplu Konut Yönetimi (Toplu Konut İdaresi – TOKİ), biraz da 1994 yerel seçimleri öncesinde yerel yönetimlere teknik destek sağlamak gibi yarı siyasal bir anlayışla ve toplu konutçuluğun yerel yönetimlerden bağımsız olarak gerçekleştiremeyeceği düşüncesinden hareketle; Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Örgütü (IULA - EMME) ile işbirliği yaparak, yerel yönetimler konusunda bir dizi araştırma ve yayın çalışması yaptırmıştır. Bunun sonucunda yirmi kadar kitapçık yayımlanmıştır. Bu

Çalışmalardan biri, Türkiye’de “Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi” adını taşıtmaktadır. Araştırmanın yazanağında, yerel yönetimlerin genel konumu, yerel demokrasi, yerel hizmetler, yerel yönetimlerin örgütsel yapısı, akçal kaynakları ve kadrosu, yönetim kültürünün gelişmesi gibi genel ilkelere yer verdikten sonra, bir belediye kanunu ve anakent belediyeleri kanun taslağı sunulmaktadır (Keleş, 2012a: 519).

ANAP Milletvekili Hasan Korkmazcan 05.09.1994 tarihinde 18. Dönemde 2/1149 esas numaralı “Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında 9 Eylül 1993 tarih ve 504 sayılı KHK’nın Birinci Maddesinin Birinci Fıkrasının Değıştirilmesi Hakkında Kanun Teklifi” vermişti. Korkmazcan’ın, 2/1149 numaralı Kanun Teklifi TBMM Başkanlığı tarafından 13.09.1994 tarihinde İçişleri ile Plan ve Bt Komisyonlarına havale edilmişsede, TBMM gündemine gelip görüşülme ve oylanma şansı bulamamıştı. Korkmazcan daha sonra TBMM’nin 19. Dönemi’nde 1996 yılında 2/7 esas numarasıyla 1994 yılında verdiğı 2/1149 numaralı teklifini yinelemişti. Korkmazcan’ın 2/1149 numaralı Kanun Teklifi, ikisi yrrlkle ilgili olmak üzere toplam üç maddeden oluşmaktaydı. Teklif’in 1. maddesi, “Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin, Samsun ve Denizli Belediyeleri hakkında 27.06.1984 tarihli ve 3030 sayılı Kanun hükümleri uygulanır ve bu illerin merkez belediyeleri aynı isimleri taşıyan büyükşehir belediyelerine dönüşür” şeklindeydi. Denizli dışındaki diğerk yedi il merkezine 09.09.1993 tarihinde 504 sayılı KHK ile büyükşehir belediyesi statüsü zaten verilmişti. Teklif’in bu anlamda çok basit kaldığı ve ciddi bir hazırlık iermediğı söylenebilir (zgr, 2009: 325).

Denizli milletvekili Hasan Korkmazcan 15.01.1996 tarihinde 2/1149 Esas Numaralı Yedi İlde Büyükşehir Kurulması Hakkındaki 504 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin Birinci Maddesinin 1’inci Fıkrasının Değıştirilmesi Hakkındaki Kanun Teklifi’ni yenilemişti. Beyhan Aslan ise Korkmazcan’ın 2/1149 sayılı Teklifi’ni 24.05.1999 tarihinde TBMM Başkanlığı’na 2/23 Esas Numaralı teklif olarak yinelemek suretiyle sunmuş ve Genel Kurul’da teklifi yineleme talebiyle konuşmuştu (zgr, 2009: 326).

1996 yılında, 1996–2001 döneminde gündeme gelen beş farklı yerel yönetimler reform kanun tasarılarının ilki hazırlanmış ve kamuoyu gündemine gelmiştir. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünce hazırlanan 1996 Tasarısı, “Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına ve Bu İdarelerle İlgili eşitli Kanunlarda

Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı Taslağı” adını taşımaktaydı. Bu ‘Kanun Tasarısı Taslağı ve Gerekçeleri’ kitapçık olarak bastırılıp Ocak 1996’da ilgili tüm kişi, kurum ve kuruluşlara dağıtılarak görüşlerine sunulmuştu (Daşöz, 1996: 84). 1 geçici ve 76 maddeden oluşan bu Tasarı’nın 12. maddesi, 3030 sayılı Kanun’un 3. maddesindeki büyükşehir belediyesi tanımını “belediye sınırları içinde birden fazla ilçe ve/veya alt kademe belediyesi bulunan şehirler” şeklinde değiştirmeyi öngörmekteydi. Tasarı’nın mimarları arasında yer alan ve dönemin Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı Daşöz’e (1996: 92) göre, Tasarı’nın büyükşehir belediyelerini, ilçe belediyelerine ilaveten, alt kademe belediyelerini de kapsayacak şekilde yeniden yapılandırılmasını öngören düzenlemeleri mevcut hukuki ve fiili duruma uygun hale getirmeyi amaçlamaktaydı. İlçe belediyelerine ilaveten alt kademe belediyelerin kanuna eklenmesi Tasarı’nın 44. maddesi düzenlenirken 48. madde ek madde 1’de de 3030 sayılı Kanun’un adı ve bu Kanun’da yer alan bazı tanımların güncelleştirilmesi tasarlanmaktaydı (Özgür, 2009: 326). 1998 yılı tasarısı ve Ekim 2001 tasarısının 2002 yılında İçişleri Komisyonu’nda değiştirilmesi önerilen şekli hariç, 1996–2001 dönemindeki beş tasarıdan hiçbirinin mevcut fiili ve özel kanun ve KHK’larla şekillenen hukuki duruma ayak uydurmanın ötesine geçmediği, dolayısıyla orta ölçekli kentsel alanların büyükşehir belediyesi statüsü almasını sağlamaya yönelik hükümler içermediği (Özgür, 2009: 326) söylenebilir.

Hükümet, yerel yönetimler reformuyla ilgili olarak TBMM Başkanlığı’na 24.03.1998 tarihinde tek metinden oluşan ve 1996 yılında görüş toplanan metinlerden bir hayli farklı olan yeni bir tasarı sunmuştu. Adı “Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdareler ile İlgili Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı” idi. Tasarı, kamuoyuna yanılıcı bir kısaltma olarak kısaca “Mahalli İdareler Reform Tasarısı” olarak sunulmuştu (Güler, 1998: 3). Güler’e göre, gerçekte tasarı yerel yönetimler tasarısının ötesinde, tüm devlet örgütlenmesinin yeniden düzenlenmesini amaçlamaktaydı. Mart -Temmuz 1998 Tasarısı’nın çalışmaları, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu’nun 17.07.1998 gün ve 1/743 esas nolu ve 66 karar numarası kayıtlı kararıyla tamamlanmıştı. Böylece, TBMM Genel Kurul görüşmesi aşamasına getirilen Tasarı, Genel Kurul’da görüşülememiş ve gündemden düşmüştü (belgenet.com/belge/yerelyonetim2.html). Mart-Temmuz 1998 Reform Tasarısı’nın 3030 sayılı Kanun’a madde eklemeyi öngören 13. maddesinin “Büyükşehir belediyesi

kurulması” alt başlığını taşıyan Ek Madde 2 büyükşehir belediyesinin kuruluşunu yepyeni bir formüle ve çeşitli ölçütlere dayandırmaktaydı. Buna göre, “son nüfus sayımı veya tespitine göre il merkez belediye nüfusu ile merkez belediye sınırlarından en çok 10 km. uzaklıktaki yerleşim birimleri nüfusları toplamı 300.000’den fazla olan ve bu sınırlar içinde beş veya daha fazla sayıda belediye kurulmuş olan il merkez belediyeleri, fiziki yerleşim alanı ve ekonomik gelişmişlik düzeyi de dikkate alınarak, Bakanlar Kurulu Kararı ile bu belediyeleri de kapsamak üzere büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir. Büyükşehir belediyesinin sınırları büyükşehir kapsamına alınan belediye ve köyleri de kapsayacak şekilde değişir. Büyükşehir sınırları içine alınan ilçe belediyeleri büyükşehir ilçe belediyesi, belde belediyeleri büyükşehir belde belediyesi statüsü kazanır ve köyler, tüzel kişilikleri kalkarak mahalle haline dönüşür. Bakanlar Kurulu, büyükşehir [belediyesi] sınırları içinde belde belediyeleri kurmaya ve bunların sınırlarını ve idari bağlılık durumlarını belirlemeye yetkilidir. Bu madde hükmü gereğince kurulacak büyükşehir belediyeleri hakkında 3030 sayılı Kanun’un 18. maddesinin (b) fıkrası hükmü dışındaki hükümleri, ilk mahalli idareler seçimi tarihinden itibaren uygulanır” hükümleri getirilmek istenmişti (Özgür, 2009: 328).

Adapazarı Büyükşehir Belediyesi modeli bir köy eklenmesi ihtiyaç haline ve gündeme gelmiştir. Bunun mümkün olabilmesi için önce Mart 2000’deki 593 sayılı KHK’nın 2. maddesinde özel bir düzenleme konmuştur. 593 sayılı KHK’nın 2. maddesi şöyleydi: ‘Madde ile büyükşehir kapsamına alınan ilçe belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyelerine, belde belediyeleri ise büyükşehir alt kademe belediyelerine dönüştürülmektedir. Halen Merkez Belediyesi durumunda olan Adapazarı Belediyesi de alt kademe belediyesine dönüşmektedir. Büyükşehir kapsamına alınan köylerin tüzel kişiliği kaldırılmakta ve halen mülki olarak bağlı oldukları ilçe veya bucak merkez belediyesine mahalle olarak katılmakta, ancak, Bakanlar Kurulu gerekli gördüğü takdirde bu köylerin katılacağı belediyeleri değiştirebilecek ve büyükşehir çevresindeki köylerden uygun görülenlerin büyükşehir sınırları içerisine alınmasına karar verebilecektir’ (Özgür, 2009: 334).

Adapazarı Büyükşehir Belediyesi aslında Denizli gibi orta ölçekli kentsel alanların yönetimi açısından iyi bir modelin başlangıcını temsil etmekteydi. 593 sayılı KHK’nın 2. maddesinin 1. fıkrası aynı zamanda 5216 sayılı Kanun’la 2004 yılından 2008 yılına kadar olan sürede neredeyse tüm büyükşehir belediyelerinde hem ilçe hem de alt kademe belediyesi olmasını sağlayan pergel düzenlemesinin sonuçlarına paralel

sonuçlar yaratmaktaydı. KHK'nın 2. maddesinin 2. fıkrası ise 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda "unutulan hükümler" şeklinde yapılan ek düzenlemeyle sonradan büyükşehir belediyesi sınırlarına yerleşim birimi ekleme (5216, 5390 ve 5747 sayılı kanunlarda çıkarma da var) şeklindeki bir düzenlemeyi de ilk defa getirmekteydi. 1980 sonlarından başlamak üzere, mevcut büyükşehir belediyelerine bazı komşu belde ve köylerin dahil edilmek istenmesi önünde Danıştay ve Anayasa Mahkemesi kararları engel oluşturmaktaydı (Sezer, 2007a; Sezer ve Torlak, 2005; Torlak ve Sezer, 2005). 29.06.2000 tarih ve 4588 sayılı Kanun'un verdiği yetkiye dayanarak; Bakanlar Kurulu'nca Ağustos 2000'de yerel yönetim kanunlarında değişiklik yapılmasına dair bir KHK hazırlığı tamamlanmıştır. Yetki Kanunu, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir (Alada, 2000/2001: 35).

2000 yılındaki Merkezi İdareyle Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esasları İle Mahalli İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname'nin 15. maddesindeki düzenlemesi aynen 1996 ve Nisan 2001 Kanun Tasarısı'ndaki gibidir ve bu anlamda 1998 ile Ekim 2001 tasarılarından ayrılmaktaydı. KHK, III. Bölümde Büyükşehir Belediyelerine yönelik yeni düzenlemeler getirmektedir (Alada, 2000/2001: 41).

Yerel yönetimlere ilişkin kanun tasarılarına 2001 yılında bir yenisi daha eklenmiştir. Hükümet, 20 Nisan 2001 tarihinde Tasarı'yı TBMM Başkanlığı'na sunmuştur. TBMM İçişleri Komisyonu, Tasarı'nın görüşmesine 'Tali Komisyon' olarak atanmasına itiraz etmiş ve 'Esas Komisyon' olarak atanıncaya kadar Tasarı'yı görüşmeyeceğini açıklamıştır. Mayıs ayı başında gerekçe açıklanmaksızın Tasarı, Hükümet tarafından geri çekilmiştir. Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'a ilişkin değişiklik hükümleri çerçevesinde ortaya konan Tasarı'nın 20. maddesine göre 3030 sayılı Kanun'na 25. maddesinden sonra gelmek üzere "Büyükşehir kurulması ve sınırlarının değiştirilmesi" başlığını taşıyan "Ek Madde 1" eklenmiştir (Özgür, 2008c: 264). Ek. Madde 1 ile büyükşehir belediyelerinin kuruluşu düzenlenmektedir. Buna göre; son nüfus sayımına göre, belediye nüfusu ile belediye sınırlarından en fazla 5.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimleri nüfusları toplamı 300.000'den fazla olan il merkez belediyeleri fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak Bakanlar Kurulu kararı ile büyükşehir belediyesine dönüştürülebilirler. Büyükşehir belediye sınırları içine alınan ilçe belediyeleri büyükşehir ilçe belediyesi,

belde belediyeler büyükşehir alt kademe belediyesi olur, köylerin tüzel kişiliği kalkar, mahalle olarak hangi belediyeye bağlanacağına müşterek kararname veya Bakanlar Kurulu karar verir (Özgür, 2009: 334).

Bursa Milletvekili Ahmet Sünnetçioğlu'nun büyükşehir belediyesi, il, ilçe ve belde kurulması konusundaki yazılı soru önergesi dönemin İçişleri Bakanı Sadettin Tantan'a bağlı İller İdaresi Genel Müdürlüğü'nce incelenerek 06.02.2001 tarihinde yazılı olarak cevaplanmıştı. Buna göre, İçişleri Bakanlığı'nca hazırlanan ve o günlerde Bakanlar Kurulu gündeminde bulunan "Mahalli İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı" nda büyükşehir belediyesi kurulmasına ilişkin düzenlemelere atıfta bulunularak şunlar ifade edilmişti: Büyükşehir belediyesi kurulmasına ilişkin düzenlemeler;

- 1) İl merkez belediyesi nüfusu ile bu belediyenin sınırlarından itibaren 5 kilometrelik alan içerisinde asgari 300.000 nüfus bulunması şartı getirilmektedir.
- 2) Büyükşehir sınırları içinde ilçe ve alt kademe belediyelerinin bir arada olabilmesi imkânı getirilmektedir.
- 3) Büyükşehir belediyesi sınırları dışındaki belediye ve köylerin büyükşehir sınırları içine alınmasına imkân sağlanmaktadır.
- 4) Büyükşehir belediyesi ve mücavir alan sınırları içinde 3039 sayılı Kanun'a tâbi olmayan belediye kurulmasının yasaklanması öngörülmektedir. Ayrıca aynı Tasarı'da; il belediyelerinin büyükşehir belediyesine dönüşmesine özendirilmemesi için, büyükşehirli benzer şekilde illerde toplanan genel bütçe vergi gelirleri hasılatının %5'inin o ildeki belediyelere nüfuslarına göre (büyükşehir dışındaki il belediyeleri) dağıtılması öngörülmekteydi (Özgür, 2009: 335-336).

Buna göre, büyükşehir belediyesi için gerekli nüfus şartı ana belediye ve ona 10 kilometrelik mesafede 300.000 yerine mesafe şartı, 1998 KHK Tasarısına göre, 5 km azaltılarak formüle edilmekteydi. Ayrıca büyükşehir belediyesi olmayı en cazip kılan o il merkezinde toplanan vergi gelirlerinden büyükşehir belediyelerine aktarılan payların il merkezleri için de geçerli olması önerisi getirilmekteydi. Böylece, büyükşehir belediyesi olamayan tüm il merkezlerinin de cazip gelir kaynaklarından yararlanması sağlanabilirdi (Özgür, 2009: 336).

1996 yılında başlayan yerel yönetimlere ilişkin kanun tasarılarına, 2001 yılında bir yenisi daha eklenmişti. Hükümet, 20 Nisan 2001 günlü ve Başbakan Bülent Ecevit imzalı bir yazı ekinde, Tasarı'yı TBMM Başkanlığı'na sunmuştu. TBMM İçişleri

Komisyonu, Tasarı görüşmesine ‘tali komisyon’ olarak atanmasına itiraz etmiş ve ‘ana komisyon’ olarak atanıncaya kadar Tasarı’yı görüşmeyeceğini açıklamıştı. Mayıs ayı başlarında, gerekçe açıklanmaksızın Tasarı, Hükümet tarafından geri çekilmişti. 9 bölüm ve toplam 70 maddeden oluşan Tasarı’nın 15. maddesi 1996 Kanun Tasarısı ve 2000 KHK taslaklarında olduğu gibi, Denizli ve benzeri metropolitenleşme sürecindeki kentsel alanların büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşması yönünde özgün bir çözüm getirmemekte ve büyük ölçüde var olan durumu teyit etmekteydi. Nisan 2001’de gündeme gelen ‘Yerel Yönetimler Kanun Tasarısı’ Temmuz 2001 tarihinde yapılan ufak tefek değişikliklerle yasama sürecine yeniden girmişti. Bu metin 18 Ekim 2001 günü TBMM İçişleri Komisyonu’nda görüşülmeye başlanmıştı. Komisyon görüşmeyi alt komisyona havale etmişti. Basında yer alan haberlere göre, Tasarı TBMM Genel Kurulu’na 2002 yılında gönderilen Tasarı’nın komisyonda görüşmeye alınan Hükümet önerisi 1996, 2000 ve 2001 Nisan tasarılarındaki gibiydi ve ana belediye ile belirli bir mesafedeki komşu belediyelerin nüfus toplamı gibi bir şarttan bahsetmemekteydi (Özgür, 2009: 336-337).

Mart 2002’de ulusal basında çıkan haberlere göre, Denizli, Şanlıurfa ve Malatya, İçişleri Komisyonu’nda kabul edilen yeni şekliyle “Yerel Yönetimler Kanun Tasarısı” ile büyükşehir belediyesi için gerekli asgari nüfus şartının 500.000’den 300.000’e indirilmesiyle oldukça umutlanmışlardı. Ekim 2001 Yerel Yönetimler Kanun Tasarısı’nda, İçişleri Komisyonu’nda değiştirildiği haliyle, büyükşehir belediyesi statüsü için nüfusa ilişkin asgari sınırın 300.000’e çekilmesiyle oldukça umutlanan Denizli, bu umudunu Kasım 2002’de erken milletvekili genel seçimlerine gidilmesiyle kısa sürede yitirmişti; çünkü seçim arifesinde söz konusu Kanun Tasarısı unutulmuş ve Kanun Tasarısı TBMM’nin çalışma sistemi gereği kadük kalmıştı (Özgür, 2009: 337-338).

03.9.2010 tarihinde “ekonomik, sosyal, coğrafi ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yönetilmesi güçleştiği” gerekçesiyle Malatya’da büyükşehir belediyesi kurulması için kanun teklifi verilmiştir.

Ege Bölgesi’nin ikinci en kalabalık ve en gelişmiş alanlarından birini içeren ve 07.9.2010 tarihli Kanun Teklifi’nde yazan şekliyle: “bulunduğu bölgenin ekonomik, sosyal ve diğer açılardan merkezi olmasına ve Türkiye’nin Sorunlarına Çözüm Konferansı’nda incelenen istatistikler neticesinde, büyükşehir belediyesi kurulmuş ilk 16 ilden, 10’unu sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasında geride bırakmış olmasına

rağmen nüfus şartını taşımadığı için büyükşehir belediyesi olamayan” Denizli’de büyükşehir belediyesi kurulması için Kanun Teklifi verilmiştir. Aynı tarih ve benzer gerekçelerle Şanlıurfa illerinde büyükşehir belediyeleri kurulmasına ilişkin kanun teklifleri TBMM Başkanlığı’na (Keser ve Gökmen, 2012: 26) sunulmuştu.

28.12.2010 tarihinde de nüfus şartını taşımasalar da “bulundukları bölgenin sosyal ve ekonomik yönden merkezi durumunda bulunan ve sınırları içerisinde havaalanı, liman, üniversite ve yatırımcı kuruluşların bölge müdürlüğü olan il belediyelerinin Bakanlar Kurulu Kararıyla büyükşehir belediyesi” olmaları yönünde hazırlanmış olan Kanun Teklifi (Keser ve Gökmen, 2012: 26) uzun süre TBMM Komisyonları’nda bekletilmiştir. Bunlara ilave olarak, 26.01.2011’de “5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehir belediyelerinin kuruluşu konusunda getirilen düzenlemenin gerçekçi olmaktan uzak olduğu” gerekçesiyle ve ön şart olarak konmuş olan 750.000 nüfus sınırının tamamen kaldırılması veya teklifte öngörülen makul sınırlara (400.000) çekilmesi esasını öneren teklifle, “Büyükşehir olmayı hak eden yeni merkezlerin daha fazla gelire ulaşarak, altyapı, modern kentleşme ve sosyal hizmetlerde kullanmak suretiyle vatandaşlara daha iyi hizmet sunacakları” öngörülmektedir (Keser ve Gökmen, 2012: 26). 1994-2004 arasında TBMM’de büyükşehir belediyesi kurma teklifi verilmiş ve büyükşehir belediyesi statüsünü elde etmiş tek il merkezi Adapazarı’dır (Özgür, 2007: 104).

3.5. 1984-2004 Döneminde Anakent Yönetimine Dair Kanunlar

Hızlı kentleşme sonucunda büyük kentlerin daha çok büyümesi belediye sınırlarının dışında düzensiz ve plansız gelişmelere yol açınca, Türkiye’de büyükşehirlerin yönetiminde özel modeller arayışı güncellik kazanmıştır. Denetim dışında kalan alanların ve buralardaki gelişmelerin sıkı bir düzen altına alınması; bir yandan küçüklü büyüklü çeşitli yerel yönetim birimleri arasında sıkı bir işbirliği kurulmasını, öte yandan, kentler için imar planı hazırlamaktan sorumlu olan yerel yönetim organlarının yeniden ele alınıp güçlendirilmesini gerekli kılmıştır. Bir yandan Osmanlı’dan Cumhuriyet’e süregelen kamu yönetiminin genel sorunları ve merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin çerçevelediği yerel yönetim sendromu, diğer yandan ise sanayileşmeye paralel olmayan Türkiye kentleşmesinin, özellikle büyük kentlerin daha da büyümesi, coğrafi bölgeler arasında dengesizlik ve metropolitenleşme gibi nitelikler bağlamında realize olan sorunları, 1980’li yıllarda büyükşehir yönetim

modelleri ile ilgili arayışlara ivme kazandırmış ve kümülatif olarak devam eden çalışmaları somut bir noktaya getirmiştir (Ökmen, 2007: 34).

1982 Anayasası'nın 127. maddesinin 3. fıkrasında “Kanun büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” denilmektedir. Anayasa, kanunla büyükşehirler için diğer şehirlerin bağlı oldukları sistemin dışında bir sistemle yönetmeyi öngören yeni bir düzenlemenin yapılabilmesine imkân vermiştir (Tortop, 1991: 178).

1984 tarih ve 2972 sayılı “Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'da, büyük belediyelerin kuruluşuna ilişkin hükümler belirlenmiştir (Toprak Karaman, 1995: 261). 1983 sonlarında yeni Hükümet'in kurulmasından sonra, 2972 sayılı (18.01.1984 trh.) yerel seçimlerle ilgili Kanun, özeğindeki belediyenin sınırları içinde birden çok ilçe bulunan illerde, birer anakent meclisi ve ilçelerde de birer ilçe meclisi oluşturulmasını öngörmüştür. 2972 sayılı Kanun'un 4. maddesinde “belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan” kentler büyükşehir olarak tanımlanmış ve bu belediye içindeki ilçeler ise büyükşehir yönetiminin alt birimleri olarak kabul edilmiştir (Erder ve İncioğlu, 2013: 124). Aynı kanun, hem anakent için hem de ilçe belediyeleri için ayrı ayrı belediye başkanları seçilmesi ilkesini getirmiştir. 1984 yılında bu koşullara sahip üç il bulunuyordu. Bunlar; İstanbul, Ankara ve İzmir illeri idi. Her birinde sırasıyla 14, 5 ve 3 ilçe bulunmaktaydı. Kanun'a göre, sınırları içinde birden çok ilçe bulunan her kent anakent belediyesi statüsü kazanmaya hak kazanıyordu. İlke olarak anakent yönetimi, il özel yönetiminin yerini almak üzere düşünülmüş değildir. Anakentlerde, il özel yönetimleri varlıklarını sürdürmüşlerdir (Keleş, 2000: 278).

Yerel yönetimlerle ilgili kanundan sonra Mart 1984'te 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile konu düzenlenmiştir. Aynı yıl büyük kent belediyelerinin yönetimine ilişkin 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun çıkarılarak 9 Temmuz 1984'te yürürlüğe girmiştir.

25 Mart 1984 günü yapılan mahalli idareler genel seçimleri ile üç büyük şehrimizde (İstanbul, Ankara, İzmir) büyükşehir belediyesi oluşmuştur. 19 Haziran 1986 günü Resmî Gazete'de yayımlanan 3306 sayılı Kanun'la Adana'da, büyükşehir belediyesi kurulması kararlaştırılmıştır. 18 Haziran 1987'de 3391 sayılı Kanun'la Bursa,

20 Haziran 1987’de 3398 sayılı Kanun’la Gaziantep ve 3399 sayılı Kanun’la Konya illerinde büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Daha sonra bunlara 14 Aralık 1988 tarih ve 20019 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 3008 sayılı Kanun’la (Kayseri Büyükşehir Belediyesi, 2012: www.kayseri.bel.tr) Kayseri eklenerek büyükşehir belediyesi sayısı 8’e yükselmiştir. Bu belediyelerin sınırları içindeki ilçelerde, ilçelerin adını taşıyan “ilçe belediyeleri” kurulmuştur. 1984’ten önce bir ilin merkez belediyesinin sınırları içinde şayet birden fazla ilçe varsa, bu ilçelerde ayrı ayrı ilçe belediyeleri değil, belediye şubeleri bulunurdu. Şubelerin başında atanmış belediye şube müdürleri görev ifa ederlerdi (Nadaroğlu, 1989: 305). 1993 Eylül ayında 504 sayılı KHK ile Antalya, Mersin, Eskişehir, Samsun, İzmit, Erzurum, Diyarbakır illerinde de büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Böylece büyükşehir belediyesi sayısı 15’e yükselmiştir (Tortop, 1999: 179). 2000 yılında da 593 sayılı KHK ile Adapazarı Büyükşehir Belediyesi kurulmuştur.

2003 yılının son günlerinde Meclis’e gelen ve kısaca pergel düzenlemesi olarakta anılan 5019 Sayılı, Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında KHK’nın Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun’da Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Meclis’ten geçmiştir. Ancak 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından veto edilerek TBMM’ye iade edilmiş ve kanunlaşp uygulanma süreci tamamlanamamıştır.

21.12.2003 tarihli Bazı Belediyelerin Kaldırılması Hakkındaki 5025 sayılı Kanun, 21.12.2003 ve 21.12.2003 tarihli 5026 sayılı Bazı Belediye ve Köylerin Denizli Belediyesi’ne Katılmasına İlişkin Kanun’da 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından veto edilerek TBMM’ye iade edilmiş ve bu kanunlar yürürlüğe girememişlerdir.

İçinde büyükşehir belediyeleri ile ilgili düzenlemelerinde yer aldığı 15.07.2004 tarihinde kanunlaşan 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, 3 Ağustos 2004 tarihinde Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından kısmen veto edilmiştir ve kanun haline dönüşüp uygulanamamıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 10.07.2004 tarihinde TBMM’de kabul edilmiş ve 23.07.2004 tarihli 25531 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Ardından 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun, 13.01.2005 tarihinde TBMM'de onaylanmıştır (Bu Kanun'un ek 2. maddesinde; “Bu Kanun'da belirtilen hizmetler, İstanbul ve Kocaeli illeri dışında il özel idarelerince, İstanbul ve Kocaeli illerinde ise il sınırları dahilinde yapılmak üzere büyükşehir belediyelerince yerine getirilir” denmektedir. Yine bu Kanun'un Geçici 1. Maddesi'nde; “Mülkiyeti, Hazineye ait olup da Maliye Bakanlığı'nca bu Genel Müdürlüğe tahsis edilen taşınmazlar hariç olmak üzere taşra teşkilatının kadro ve pozisyonları, personeli, tüm varlıkları, araç, gereç ve taşınırları, tapuda bu Genel Müdürlük adına kayıtlı olan taşınmazları ve hizmet binaları; İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediyelerine, diğer illerde il özel idarelerinde devredilir” denmektedir.

5390 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi 15.04.2005 tarihinde TBMM Başkanlığı'na sunulmuştur ve 02.07.2005 tarihinde TBMM'de kabul edilmiştir. Kanun, 13.07.2005 tarihli 25874 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu 03.07.2005 tarihinde TBMM'de kabul edilerek kanunlaşmış ve 13.07.2005 tarihli 25874 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Olan İllerde Yeni İlçeler Kurulması ve İlk Kademe Belediyelerinin Kaldırılması Hakkında Kanun 06.03.2008 tarihinde TBMM'de kabul edilmiş ve 22.03.2008 tarihli 26824 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 12.11.2012 tarihinde TBMM'de kabul edilmiş ve 06.12.2012 tarihli 28489 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır ve 30 Mart 2014 tarihindeki ilk yerel seçimlerde yürürlüğe girmiştir. 6360 sayılı Kanun ile Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Kahramanmaraş, Malatya, Manisa, Mardin, Muğla, Şanlıurfa, Tekirdağ, Trabzon ve Van illerinde büyükşehir belediyesi kurulmuştur.

6447 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'da Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun 14.03.2013 tarihinde TBMM'de kabul edilmiştir ve 22.03.2013 tarihli 28595 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır. 6447

sayılı Kanun ile Ordu ilinde de büyükşehir belediyesi kurulmuştur ve böylece Türkiye’deki büyükşehir belediyesi sayısı 30’a yükselmiştir (Ökmen ve Arslan, 2014: 90). 6447 sayılı Kanun ile 6360 sayılı Kanun’un adı değiştirilmiş ve 6360 sayılı Kanun, *“On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”* adını almıştır. 30 Mart 2014 tarihinde yapılan mahalli idareler genel seçimleri ile yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun ile Türkiye’de büyükşehir belediyesi sayısı 30’a yükselmiştir.

3.6. 1984–2015 Dönemindeki Diğer Belgelerdeki ve Raporlardaki Tartışmalar

Bu başlık altında, Kamu Yönetimi Araştırması Raporu’ndan (KAYA) başlamak üzere çeşitli meslek örgütleri, STK’lar ve bazı akademisyenler tarafından hazırlanan çeşitli raporlar ve çalışmalar büyükşehir belediyesi kurma ve genişletme politikası açısından özetle incelenmektedir.

3.6.1. Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA)

Devlet Planlama Teşkilatınca 1988 yılında TODAİE’den; Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı ve yıllık program uygulamalarına ışık tutacak biçimde, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere bugüne kadar yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak; yapılan bu çalışmaların ve uygulamaların eksik yönlerini, aksaklıklarını, darboğazlarını ve sorunlarını belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak; Avrupa Topluluklarına katılma kararı almış olan Türkiye’nin, Topluluklara yönetsel uyum alanında yapması gerekli hazırlıkları saptamak üzere, bir yönetim araştırması yapması istenmiştir. Böylece konu, TODAİE tarafından, bir Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) olarak ele alınmıştır. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi’nin amacı; kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş koşullara uyumunu sağlamak, kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermektir (TODAİE, 1991: 2).

KAYA Raporu'nda büyükşehirlerle ilgili olarak, büyükşehir ve öteki belediyeler açısından yapıyı güçlendirici etkililik, verimlilik ve halk katılımını artırıcı düzenlemeler gerektiği belirtilmiş, büyük kentlerde, mahalle örgütünün işlevler açısından güçlendirilmesi noktaları üzerinde odaklanılmıştır (TODAİE, 1991: 9). Büyükşehir statüsündeki illerde, birden çok merkez ilçe bulunduğu ve bundaki amacın, bu ilçelerde kurulan kaymakamlık örgütleri yoluyla, ilgili hizmetlerde gerekli etkililiği ve verimliliği yükseltmek olduğu ancak uygulamada bunun yeterince sağlanabildiğini söylemenin zorluğundan bahsedilmiştir (TODAİE, 1991: 156). Büyükşehir statüsü uygulanan illerin merkezine atanmış olan ilçe kaymakamlarının, valilerle olan ilişkilerinde görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak belirtilmesi gerektiğine (TODAİE, 1991: 158), 1984 yılında büyükşehir niteliğinde olan beldeler için yeni bir belediye modeli oluşturulduğuna, Ağustos 1990 rakamlarına göre Türkiye'deki yerel yönetim kuruluşlarının sayısal durumunun; il özel idareleri 73, belediyeler 2.044, büyükşehir belediyeleri 8, köyler 35.059.178 şeklinde olduğuna değinilmiştir. 1980'lerden sonra oluşturulan büyükşehir modelinin temelde uygun bir seçim olduğunun anlaşıldığı, bununla birlikte modelin ilçe belediyeleri düzeyinde kuruluş, görev ve yetki bölüşümü, ilişkiler, kentsel hizmetlerde eşgüdüm ve uyum vb. alanlarda önemli sorunlarının olduğundan bahsedilmiştir (TODAİE, 1991: 179).

KAYA Raporu'nda yerel yönetimlerle ilgili tek bir kanun çıkarılmasının gerektiği, büyükşehir belediyeleri ile ilgili düzenlemelerin de bu kanun için de ayrı bir bölüm içerisinde düzenlenmesi gerektiği, yerel yönetim gelirleri ve seçimleri için de ortak kanunlar hazırlanması gerektiği üzerinde durulmuştur. Günümüzdeki belediye ve büyükşehir modellerinin ilke olarak uygun görüldüğü, büyükşehir tanımının, daha belirgin niteliklere göre yeniden yapılması gerektiği, nüfus ve alan büyüklükleri ve bu alan içerisinde, bir çekirdek kent (anakent) ile ona bağlı küçük yerleşim yerleri (uydu kent) oluşumunun, önemli öğeler olarak göz önünde bulundurulması gerektiği belirtilmiştir. KAYA Raporu'na göre, büyükşehirlerle bağlı alt kademe belediyeleri alan ve nüfus büyüklükleri bakımından fiziksel koşulların elverdiği ölçüde, birbirileri ile dengeli duruma getirilmelidir. Büyükhşehire bağlı alt kademe belediyeleri ilçe belediyesi olarak değil, semt belediyeleri olarak düşünölmeli, semt belediyeleri mülki kuruluşa bağlı kalmaksızın kent içi ilişkilere göre saptanmalıdır (TODAİE, 1991: 181-185).

KAYA Raporu'nda büyükşehir belediye meclisi üyelerinin, büyükşehir belediye sınırları içinde oturan seçmenler tarafından doğrudan seçilmesi gerektiği; büyükşehir ve

ilçe belediyeleri arasında gerekli eşgüdüm ve işbirliği sağlanmasına yardımcı olmak üzere, ilçe belediye başkanlarının büyükşehir belediye meclisinin doğal üyeleri olmalarına ilişkin düzenlemenin aynen sürdürülmesi gerektiği, büyükşehir belediye başkanlarının, büyükşehir ve ilçe belediye meclisi kararlarını onaylama ve değiştirerek onaylama yetkilerinin kaldırılması gerektiği üzerinde durulmuştur. Büyükşehir belediye başkan vekilinin, büyükşehir belediye meclisi üyeleri arasından, büyükşehir belediye başkanı tarafından seçilmesi gerektiği, ilçe belediyeleri arasında ya da ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesi arasında çıkabilecek anlaşmazlıkları çözmek ve ilçe belediyelerindeki değişik uygulamaları birleştirmek amacıyla önlem alma yetkisinin, büyükşehir belediye meclisi tarafından kullanılmasının gerektiği belirtilmiştir.

KAYA Raporu'nda, Meclis'in toplantı durumunda olmadığı durumlarda, yetkinin encümen tarafından kullanılmaması gerektiği, büyükşehir belediye meclisinin ivedi toplantıya çağrılıp konuyu kendisinin görüşmesinin gerektiği vurgulanmıştır. Büyükşehir belediye meclisinin, bu amaçlarla alacağı önlem kararlarına karşı ilgililerin, valilere değil, yönetsel yargıya başvurabilmesine yönelik düzenleme yapılmasının gerektiği belirtilmiştir. Beledi hizmetlerin büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri ve ilçe yerel yönetimleri arasında başta nüfus olmak üzere, çeşitli ölçütlere göre bölüştürülmesinden bahsedilmiştir. Büyükşehir belediyesi genel sekreterinin, büyükşehir belediye başkanı tarafından doğrudan atanması gerektiği, İçişleri Bakanlığı'na tanınan onaylama yetkisinin kaldırılması gerektiği, büyükşehir belediye başkanının başkanlığında toplanan alt yapı ve ulaşım koordinasyon merkezi kurullarının alacakları kararlara, ilgili merkez ve yerel yönetim birimlerince uyulmasını güvence altına almak üzere büyükşehir belediye başkanına yasal yaptırım yetkisi tanınması gerektiği hususları üzerinde durulmuştur (TODAİE, 1991: 186).

3.6.2. MÜSİAD: 2000'li Yıllara Doğru Türkiye'de Yerel Yönetimler

Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği (MÜSİAD) tarafından görevlendirilen Doç. Dr. Bilal Eryılmaz ve Araş. Gör. Mustafa Lütfi Şen'den oluşan bir ekip "2000'li Yıllara Doğru Türkiye'de Yerel Yönetimler (Sorunlar – Çözümler)" adlı bir çalışmaya imza atmıştır. Çalışmada büyükşehirlerin yönetimine, organlarına ve mali yapısına dair sorunlara dikkat çekilmiştir. 3030 sayılı Kanun'da büyükşehir yönetiminde görevlerin anakent belediyesiyle ilçe belediyeleri arasındaki dağılımında, anakente ağırlık veren bir yaklaşımın sergilendiği ifade edilmiştir. Ayrıca 3030 sayılı Kanun'da, büyükşehir

belediyelerinin temel hizmet birimleri olarak kabul edildiği, ilçe belediyelerinin ise tali (ikincil) derecede belediye olarak görüldüğü, hatta ilçe belediyelerinin, büyükşehir belediyelerinin birer şubesi derecesine indirildiği, büyükşehir belediyesi bünyesinde yer alan ilçe belediyelerinin aralarında nüfus ve alan bakımından bir denge bulunmadığı belirtilmiştir (Eryılmaz ve Şen, 1994: 36).

3.6.3. TÜSİAD Yerel Yönetimler Kanun Taslağı

Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD), kamu yönetim sistemimizin, toplumun giderek artan demokratik isteklerine yanıt veren ve insanı ön plana alan niteliklere sahip olması yönünde beklentiler olduğu düşüncesiyle Selçuk Yalçındağ, Fethi Aytaç ve Ziya Çoker'den oluşan bir ekibe 263 maddeden oluşan yerel yönetimler kanun taslağı hazırlatmıştır. Taslakta büyükşehir belediyesi yönetim modeli olarak, Türkiye'nin de büyükşehir için benimsemiş olduğu "iki basamaklı, federatif belediye modeli" baz alınmıştır.

Taslağın "Büyükşehir Belediyeleri" genel başlıklı ve 'Kuruluş ve Sınır İşlemleri' başlıklı 194., 195., 196. ve 197. maddelerinde büyükşehir belediyesi kuruluşu, katılım yolu ile kuruluş ve kuruluşla ilgili özel durumlardan bahsedilmiştir.

Taslağın 194. maddesinde büyükşehir belediyesi kurulmasıyla ilgili ve alt kademe belediyelerle ilgili nüfus kriteri getirilmiştir. 194. madde şu hükümlerden oluşmaktadır: Son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre nüfusu 500.000'i aşmış olup yerleşim alanı genişleyen ve yönetim, ekonomi, turizm, kültür ve sanat etkinlikleri açısından gelişme gösteren il merkezi belediyeler, Bakanlar Kurulu Kararı ile büyükşehir belediyesine dönüştürülebilirler. Bakanlar Kurulu Kararı ile mevcut belediye sınırları içinde, halkın katılımı ve denetimi imkânları da göz önünde tutularak, ayrıca her birinin nüfusu 200.000'den çok olmamak üzere birden çok semt belediyeleri (Taslak gerekçesinde, alt kademe belediyelerinin semt belediyeleri olarak isimlendirilmesi istenmektedir) (TÜSİAD, 1997: 57) oluşturulur. Oluşturulacak semt belediyelerinin adları, sınırları ve kapsayacakları mahalleler karara ek bir liste ve krokide gösterilir. Semt belediyeleri, büyükşehir ve semt belediyelerinin bu kanunla öngörülen başkan ve meclis üyeleri ile ilgili seçimlerin sonuçlandığı tarihte tüzel kişilik kazanırlar (TÜSİAD, 1997: 201).

194. maddede büyükşehir belediyesi kurmak için alt limit olarak 500.000 nüfus kriteri getirilmesi, semt belediyeleri (alt kademe belediyeleri) için nüfus bakımından

200.000 üst sınırının getirilmesi dikkat çekici hususlardır. En önemli dikkat çekici husus ise nüfusu 500.000'i aşan, yerleşim alanı genişleyen ve yönetim, ekonomi, turizm, kültür ve sanat etkinlikleri açısından gelişme gösteren il merkezi belediyelerde, kanun ile değil Bakanlar Kurulu Kararı ile büyükşehir belediyesi kurulabilmesidir.

Katılım yoluyla kuruluştan ise taslağın 195. maddesinde bahsedilmektedir. 195. maddeye göre; diğer koşulları taşımakla birlikte 500.000 nüfusa ulaşmamış bir il merkezi belediyesi, varsa mücavir alan sınırları içindeki köylerin ve yerleşim yerleri il merkezine 10 km.'den uzak olmayan belediyelerin katılmaları ile bu nüfusa erişmesi durumunda, büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir. Bunun için katılacak köyler ve belediyelerin yetkili karar organlarının olumlu kararı aranır. Köyler açısından yetkili karar organı, köy seçmen listesine kayıtlı seçmenler topluluğudur. Seçmenlerin bu konudaki kararı, il valisinin isteği üzerine ilgili seçim kurulunca yapılacak halk oylaması ile belirlenir. Büyükşehir oluşumu için katılan köylerin ve belediyelerin tüzel kişilikleri büyükşehir dönüşen belediyenin başkan ve meclis üyeleri seçiminin yapılp kesinleştiği tarihte sona erer (TÜSİAD, 1997: 201).

Kuruluşla ilgili özel durumlardan Taslağın 196. maddesinde bahsedilmektedir. 196. maddede “Bir belediye büyükşehir belediyesine dönüştükten sonra, aynı il sınırları içinde olmak ve belediyenin sınırlarına en çok 10 km. mesafede bulunmak kaydıyla, o çevrede bulunan belediye ve köylerin büyükşehir belediyesine katılmaları, bir köy ve belediyenin bir diğer belediyeye katılmasına ilişkin olarak bu kanunda yer alan esas ve usullere göre olur (TÜSİAD, 1997: 201-202) denilmektedir. Aynı maddede; “Çevre alan düzenlemesi, ekonomik gelişme, bütünleşme ve kamu yararı açısından yerel ortak ihtiyaçların büyükşehir belediyesi tarafından yürütülmesinin zorunlu görüldüğü durumlarda İçişleri Bakanlığı'nın, Bayındırlık Bakanlığı ile Çevre Bakanlığı'nın görüşlerine dayalı önerisi üzerine Bakanlar Kurulu'nca bu yerlerin büyükşehirlerle katılmalarına karar verilebilir” (TÜSİAD, 1997: 202) denilmektedir.

Taslağın 196. maddesinde özel durumlarla ilgili belirtilen diğer hususlar ise şunlardır: “Katılan belediye ve köylerin, atanmış memur statüsündeki personeli dahil, tüm hak, alacak ve borçları katılımı izleyen takvim yılı başından itibaren katıldıkları büyükşehir devredilir ve tüzel kişilikleri sona erer. Bir büyükşehir belediyesinin sınırlarına 10 km'den daha yakın olan köyler nüfusları ne olursa olsun, belediye tüzel kişiliğine dönüştürülemezler. Bu konuda bu kanunun belediye kuruluşuna ilişkin hükümleri uygulanmaz. Nüfus ve alanca gelişmeler, sosyo ekonomik değişmeler ve

hizmet gerekleri büyükşehir belediyeleri içinde yeni belediyeler kurulmasını zorunlu kılsa, yeni belediyelerin hangi sınırlar içinde ve hangi mahalleleri kapsayacak şekilde kurulacağı, büyükşehir belediye meclisinin kararı üzerine Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenir. Büyükşehir belediyelerinin sınırları, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile Çevre Bakanlığı'nın görüşlerine dayalı olarak, İçişleri Bakanlığı'na değiştirilebilir (TÜSİAD, 1997: 202).

Taslağın gerekçesinde yetki bölüşümüyle ilgili olarak, büyükşehir belediyesinin metropol ölçeğinde kent hizmetleri arasında bütünlüğü sağlama yetkisinin doğal olduğunun kabul edilmesi gerektiği belirtilmektedir. Özellikle metropol kent planlaması, kent içi ulaşım, kanalizasyon ve benzeri hizmetlerin büyükşehir belediyesince üstlenilmesi ve semt belediyelerinin (alt kademe belediyelerinin) yürütecekleri hizmetler bakımından bunlar üzerinde “vesayet yetkisi” kullanılmasının gerektiği vurgulanmaktadır (TÜSİAD, 1997: 57). Taslağın 198. maddesinde büyükşehir belediyelerinin görevleri, 199. maddesinde büyükşehir belediyelerinin hak ve yetkileri, 200. maddesinde semt belediyelerinin (alt kademe belediyelerinin) görev, hak ve yetkileri, 201. maddesinde ise büyükşehir belediyeleri ile semt belediyelerine (alt kademe belediyelerine) ait ortak yetkileri sayılmıştır.

Taslağın gerekçe kısmında büyükşehir belediyesi genel sekterinin atanmasında merkez yönetiminin onayının alınmasının, yerel yönetim özerkliği ile bağdaşmadığı belirtilerek genel sekreterin başkanın önerisi ve meclisin kararı ile göreve getirilmesinin uygun olacağı belirtilmiştir (TÜSİAD, 1997: 59). Taslağın “Büyükşehir Belediye Meclisi” başlıklı 203. maddesinde meclisin yetkileri arasında iki adet başkanvekilinin seçimi olduğu da sayılmıştır. Taslağın 213. maddesinde ise, büyükşehir belediye başkanının izinli, özürlü, raporlu olarak hizmetten veya şehirden 3 iş gününden fazla ayrı kalacağı günlerde, büyükşehir belediye meclisinin bir yıl için seçtiği birinci ve onunda yokluğu halinde ikinci başkanvekilinin başkana vekâlet edeceği belirtilmektedir. Aynı maddeye gere büyükşehir belediye başkanının 3 günden az hizmetten veya görevli olarak şehirden ayrı kalacağı günlerde başkanın bilgisi ve ortak sorumluluğu altında büyükşehir belediyesi genel sekreterinin görevi yürüteceği belirtilmiştir.

3.6.4. TÜSES (Türkiye, Sosyal, Ekonomik ve Siyasal Araştırmalar) Vakfı'nın Önerisi

Türkiye Sosyal, Ekonomik ve Siyasal Araştırmalar Vakfı'na (TÜSES) 1989'da yaptırılan, “Yerel Yönetimde Yeniden Yapılanma” adlı bir çalışmada da, dört basamaklı bir örgütlenme modeli önerilmiştir. Bu kademeler muhtarlıklar, beldeler, iller ve bölge yönetimleridir. Bölge yönetimlerinin, il, ilçe ve belediyelerde olduğu gibi, meclis, yürütme yönetim kurulu ve bölge plan örgütü gibi organları olması öngörülmektedir. Bölge meclisinde mecliste seçilmiş olmayan üyelerin bulunmasının da öngörülmüş olması, yerel yönetimlerin seçilmiş organlar eliyle yönetilmesi ilkesine ters gibi görünmektedir (Keleş, 2012a: 517).

3.6.5. İzmir Ticaret Odası Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanma Sempozyumu

İzmir Ticaret Odası tarafından 1995 yılında düzenlenen “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sempozyumu”nda dönemin Adana Büyükşehir Belediye Başkanı Aytaç Durak, dönemin Gaziantep Büyükşehir Belediye Başkanı Celal Doğan, dönemin İzmir Büyükşehir Belediye Başkanı Burhan Özfatura ve dönemin Kayseri Büyükşehir Belediye Başkanı Şükrü Karatepe 3030 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin ahenk içinde çalışmalarının mümkün olmadığını, görev ve yetkilerin paylaşımında tamamen karışıklık olduğunu bu sebepten ötürü yetkilerin büyük bölümünün büyükşehir belediyelerinin uhdesinde olması gerektiğini belirtmişlerdir (İzmir Ticaret Odası, 1995: 101-153).

3.6.6. TOBB Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Raporu

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'nin (TOBB) 2006 yılında çıkardığı ‘Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması’ başlıklı raporda belediye ölçeğinin belirlenmesindeki güçlüklerle değinilerek, Türkiye’de yönetsel sınırların bilimsel ve nesnel ölçütlere dayanılarak belirlenmediği, söz konusu kararların siyasal kaygılardan arınmış yöntemlerle belirlenmesinde zorunluluk bulunduğu değerlendirilmiştir (Çınar vd., 2013: 95).

TOBB’un raporunda; mahalli hizmet birimlerinin hizmet sunmakla yükümlü oldukları alanların optimal büyüklükte olması sunulan hizmetin etkin ve başarılı olmasının bir ön koşulu olduğu, Türkiye’de önceden bir alan büyüklüğünün tespit edilmesi üzerinde hiç durulmadığı, köylerin belediye idaresine kavuşmasının nüfus

kriterine göre gerçekleştirildiği belirtilmiştir. Raporda ayrıca, hizmette etkinliğin sağlanması için politik kaygılardan uzak yönetmlerin belirlenmesi gerektiği üzerinde durulmuştur (TOBB, 2006: 107).

3.6.7. Necdet Uğur’un Önerisi

İstanbul eski Belediye Başkanlarından Necdet Uğur, Cumhuriyet ile birlikte kurulmuş olan ‘koyu merkeziyetçi totaliter sistemi yürütmek için oluşturulmuş’ yönetim düzeniyle bugünkü gereksinmelerin karşılanmasına olanak bulunmadığına dikkat çekerek, il ve ilçe ayırımına dayanan modelin, işlevini geniş ölçüde yitirmiş olduğunu belirtmektedir. Gelişmeyi engelleyen, kaynak savurganlığına yol açan bu sistemin nasıl değiştirilmesi gerektiği sorusuna yanıt arayan Uğur’un bulduğu yanıt şudur: Anadolu’da yeni çekim özekleri çevresinde birçok ekonomik bölgeler oluşmuştur. Kendiliğinden işlemekte olan bu bölgelere kanuni statü kazandırılmalıdır. Bölgenin ekonomik ve kültürel gelişmesinin planlaması, bu konudaki çalışmalara arasındaki eşgüdümün sağlanması için, bölge özeğinin bulunduğu ilin valisi, aynı zamanda bölge valiliğini de yürütebilir demektedir (Keleş, 2012a: 512).

Necdet Uğur, yeni düzenlemede özeksel yönetimden ayrılacak hizmetlerin sorumluluğunu yerel yönetimlerin almasını önermektedir. Bunlar, özellikle, tarım, bayındırlık, yol, su, elektrik, imar ve turizm hizmetleridir. Sağlık, eğitim, ulaşım hizmetlerinden, bir bölümü de yerel yönetimlere bırakılabilecektir. Modelde, bu hizmetlerin karşılığı olan kaynakların, araç gereçlerinde yerel yönetimlere devri öngörülmektedir. Modelin dayandığı bir başka ilke, yerel yönetim üzerindeki özeksel vesayetin tümüyle kaldırılması, onun yerine yönetime ilişkin konularda yönetim mahkemelerinin, akçal konularda ise, kurulması önerilen Bölge Sayıştay’ının görev almasıdır. Bu düzenlemede asıl yönetim ve hizmet biriminin, bugünkünden farklı olarak, kendisine tüzel kişilik kazandırılmasını istenen ‘ilçe’ olması önerilmektedir. İlçenin seçimle oluşan bir meclisi, meclisin seçeceği bir başkanı ve bir de yürütme kurulu olacaktır. Günümüzde kaymakamların yaptıkları hizmetler böylece, ilçe yerel yönetimine devredilmiş olacaktır (Keleş, 2012a: 512-513).

Uğur’un önerdiği modelde, ulusal egemenlik ve ülke bütünlüğü için tehlike göstermeyen ve yükünün altında kalkamadığı yerel işlevlerin tümü yerel yönetimlere bırakılmaktadır. Öte yandan, “özek, kendine alıkoyduğu işlerde bir ayıklama yapıp özekte sonuçlandırılmasında bir zorunluluk bulunmayan işlerin karar alma yetkisini

ülkenin çeşitli bölge ve illerinde görev yapacak olan temsilcilerine devretmelidir” denilmektedir. Bu modelde özeğin taşra örgütünün; ‘bölge valiliği’, ‘il valiliği’ ve ‘ilçe kaymakamlığı’ üç ögeden oluşması önerilmektedir. Yerel demokrasinin kurulması için önerilen yapısal düzenlemede ise, kırsal kesim ile kentsel kesim için ayrı ayrı örgütlenme modelleri öngörülmektedir. Uğur’un önerisinde, kentsel kesimde küçük kentlerle büyük kentler arasında bir ayırım görülmektedir. Küçük kentlerde bir, büyük kentlerde üç basamaklı bir yapı önerilmektedir. Bu basamaklar, büyük kentler için, semt, ilçe ve anakent belediyeleridir.

Semt belediyeleri, kentte temel hizmet birimidir. Bunlar, halkın belediye hizmetlerine katılmasına ve hizmetlerin denetimi sağlayacak boyutlarda olacaktır. Hizmetlerini yürütebilmeleri için daha önce ilçe ve anakent belediyelerince ya da özeysel yönetim kuruluşlarınca kullanılmakta olan ödeneklerin semt belediyelerine verilmesi öngörülmektedir. Semt belediyeleri, geleneksel belediye hizmetlerine ek olarak, şu hizmetleri de yapacaklardır: Konut işleri, dispanser, kreşler, okul öncesi eğitim, beceri ve meslek eğitimi, kültür ve spor etkinlikleri. İlçe belediyeleri; eşgüdüm ve planlama birimidir, semt belediyeleri arasında eşgüdüm sağlarlar, araç, gereç ve teknik personelin ussal bir biçimde kullanılmasına yardımcı yardımcı olurlar.

Anakent belediyeleri de, eşgüdüm ve planlama birimi olarak çalışırlar. Görevleri, kentin tümünü ilgilendiren hizmetleri yapmak, planlama işlerini yürütmek, ilçe belediyeleri arasında eşgüdüm sağlamak ve kredi gereksinimlerini karşılamaktır. Anakent belediyeleri, kente uyum için izlenceler uygular ve yatırımlar yaparlar. Bu düzenleme de, yönetsel vesayetin tümüyle kalkması, onun yerini yönetim mahkemeleriyle Bölge Sayıştay’ının alması önerilmektedir (Keleş, 2012a: 513-514).

3.7. Başka Ülkelerde Metropoliten Yönetim Sistemleri ve Politikalarına Dair Örnekler

19. yüzyıl sonu ve 20. yüzyıl başında ortaya çıkan metropol olgusu beraberinde birçok sorunu da getirmiştir. Ölçek ve nitelik olarak çok farklı özelliklere sahip olan metropoliten yerleşimlerin planlanmasında ve yönetiminde mevcut kent planlama yöntemleri ve yönetsel yapılar yetersiz kalmış ve ülkeler kendi tarihsel, sosyo-ekonomik gelişmelerine bağlı olarak yeni planlama yaklaşımları ve kurumları oluşturmuşlardır. Sınırlı sayıda gerçekleşen metropoliten planlama deneyimlerinin ise metropoller üzerinde önemli etkileri olmuştur. Metropoliten yönetimin ve planlamanın ilk örnekleri

olan Londra, Paris vb. gibi kentlerde başarıya ulaşılmasındaki en önemli etken, güçlü metropoliten planlama ve bölge otoritelerinden kaynaklanmaktadır (Tekel, 2000: 38-39). Son yıllarda Avrupa’da sürdürülebilir gelişme, ekonomik rekabet ve sosyal bütünleşme konularında ortak bir politika gündeminin oluşması, ülkelerin bu konularda ortak stratejiler geliştirmesini ve işbirliği yapmasını gerektirmiştir. Avrupa Birliği ve ülkesel ölçekte mekânsal gelişme stratejilerini belirlemek üzere geliştirilen Avrupa Mekânsal Gelişme Perspektifi ile ortaya konan Avrupa’da çok merkezli ve dengeli bir gelişmenin sağlanması hedefi Avrupa Komisyonu ve AB üye ülkeleri için önemli bir politika hedefi olarak görülmektedir (Yıldız ve Çıracı, 2006: 199).

Avrupa Mekânsal Gelişme Perspektifi hedeflerine ulaşmak üzere, metropoliten bölge ölçeğinde mekânsal planlama ve stratejik gelişme konularında bilgi alışverişinde bulunmak ve Avrupa ölçeğinde planlamanın metropoliten boyutuna katkı sağlamak amacıyla yönelik oluşturulan METREX-Network of European Metropolitan Regions and Areas, metropoliten bölgelerin stratejik mekânsal gelişmelerine yönelik çalışmalar ve projeler yürütmektedir. 1996’da Avrupa Komisyonu’nun desteği ile kurulan METREX, Avrupa Mekânsal Gelişme Perspektifi hedeflerine ulaşmak üzere, metropoliten bölge ölçeğinde stratejik mekânsal planlamanın etkinliğinin artırılması ve kurumsal kapasitenin geliştirilmesine yönelik kriterler geliştirmektedir (Yıldız ve Çıracı, 2006: 199-200).

3.7.1. Amerika Birleşik Devletleri’nde Metropoliten Yönetim

ABD, federal bir devlettir ve 50 eyaletten oluşmaktadır. Dillon Kuralı (Dillion’s Rule) olarak adlandırılan kavrama göre yerel yönetimler, eyaletlerin ürünüdürler (Eke, 1982: 66). ABD’de yerel yönetimler; il (county), belediye (municipality), kasaba (township/town) ve özel amaçlı yerel yönetimler olmak üzere dörde ayrılmaktadır. Özel amaçlı yerel yönetimlerde kendi aralarında “okul yönetimi” ve “özel amaçlı yönetim” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır (Ömürgönülşen, 2013: 322). Özel amaçlı yerel yönetim türleri ise okul bölgesi yerel yönetimleri (school districts) ile diğer özel amaçlı yerel yönetim birimlerinden (“special-purpose districts” ya da “special district governments”) oluşmaktadır (Harrington, 1991: 156- 159; Morgan ve England, 1996: 41; Gül, 2013: 26).

ABD’de yerel yönetimler, eyalet meclisinin yasama işlemi ile kurulurlar ve aynı yöntemle kaldırılırlar. Amerikan federal sisteminde anayasal güç federal yönetim ile

eyalet yönetimleri arasında paylaşılmıştır; çünkü yerel yönetimler federal anayasa ile düzenlenmemiştir. ABD’de eyaletlerin büyük çoğunluğu yerel yönetimlere yerel anayasasını yapma (home rule) yetkisi vermiştir (Gül, 2013: 26). Bu nedenle de, ABD’de yerel yönetimlere, yerel hükümet anlamına gelen “local governments” denilmektedir (Gül, 2013: 19). Genel olarak eyalet yönetimleri eyaletle ilgili kanunların yapılmasının yanı sıra eğitim başta olmak üzere, kamu sağlığının korunması, iş yaşamının düzenlenmesi, tarım ve hayvancılığın yürütülmesi ve eyalet güvenliğinin sağlanması gibi temel görevlere sahiptirler (Parlak ve Ökmen, 2015: 120). 1950’li yılların başlarında 117 bin dolayında olan yerel yönetim birimi sayısı, birleştirmeler yoluyla 1970’li yılların başlarında 78 bine kadar düşmüş; 2012 yılında ise tekrar 89 bine ulaşmıştır (Ömürgönülşen, 2013: 321-322).

ABD Nüfus Bürosu tarafından metropoliten alan konusunda belirlenen kriterler; nüfus, iş-meşguliyet ve merkezi kent ile diğer kentlerin ilişkisi şeklindedir. Yani nüfus açısından belirli bir yoğunluğa ulaşmış bir merkezi kent ile iş ve ekonomik bağlantıları yoğun olan başka kentlerin bütünleşmesi suretiyle metropoliten alanın oluşacağı belirtilmektedir (Görmez, 1993: 20). ABD’de birçok büyük metropoliten alan ve kent bulunmaktadır. Bu metropoliten alanlar, genellikle bir merkez anakent ile onu çevreleyen ve onunla ekonomik olarak bütünleşik yörekentler (suburbs) ve ilçe yerel yönetimlerinden oluşmaktadır. Ancak, ABD’de bu tür metropoliten alanlarda kentsel bölgeye hizmet sunan genel bir metropoliten yönetim yapısı yoktur. 1980’lerden itibaren yaygınlaşan bir model olarak kamu tercihi yaklaşımı da metropoliten yönetimler oluşturulması amacıyla küçük yerel yönetimlerin birbirileriyle birleştirilmelerine karşı çıkmış ve adem-i merkeziyetçi metropoliten yerel yönetim yapılarının korunmasını savunmuştur (Gül, 2013: 36-37).

ABD’de anakentsel sorunlar için köklü çözümler içeren önerilerden, 1982 yılı itibariyle son 27 yıllık bir dönemde, kent ile “county” yönetimlerinin birleştirilmesini isteyenlerden sadece 11’i ve yerel federasyon kurulması önerilerinden ise yalnız biri halk oylamasında kabul görmüştür (Zimmerman, 1970: 133). Zimmerman’ın (1974: 133) araştırmasını yanıtlayan 2.248 kent yönetiminden %61’i birleşmeden ziyade yönetimlerarası hizmet anlaşmaları yaptıklarını belirtmişlerdir (Eke, 1982: 18).

ABD’deki toplam 50 eyaletin 42’si bölgesel sorunlara çözüm aramak üzere, yönetimlerarası planlama ve işbirliğini özendiren, bölgesel birlikler ve kurullar oluşturulmasını kolaylaştıran özel kanunlar yapmışlardır. Hatta 29 eyalet kendi yerel

yönetimlerinin çevre eyalet yerel yönetimleriyle anakentsel amaçlar için ortak girişimlerde bulunmalarına bile izin vermiş bulunmaktadır (Zimmerman, 1974: 138; Eke, 1982: 22). Gönüllü katılım ilkesine dayalı olan bölgesel kurullar ya da seyrekçe kullanılan deyimıyla “konferanslar” yönetimlerin temsilcilerinden oluşmakta, “anakentsel sorunlar konusunda görüş birliği sağlamak ve sorunları işbirliğine dayalı eylemlerle çözmeyi amaçlamaktadır (Humes, 1962: 106; Eke, 1982, 23). ABD’de 1965 yılında sadece 12 kentsel-bölgesel kurul varken, 1970 yılında bu sayı 159’a yükselmiştir. 1972 verilerine göre ise, anakentsel nitelikli işlevler yapan bölgesel birliklerin sayısı 600’ün üzerindedir (Scheiber, 1971: 44; Seyler, 1974: 163; Eke, 1982: 23).

Eleştirilere rağmen, bazı Amerikan metropoliten alanlarında metropoliten yönetim biçimlerinin denendiği ve geliştirildiği görülmektedir. 1990’lara kadar değişik eyaletlerde 30 kadar belediye ve ilçe yerel yönetimi birleşmeleri gerçekleşmiştir. Birçok birleşme girişimi ise yerel halk tarafından sandıkta oylama sonucu geri çevrilmiştir (Visser, 2002: 41-42; Gül, 2013: 38). Metropoliten alanlarda belediye ve ilçe yerel yönetimlerinin birleştirilmesiyle oluşturulmuş birleşik ya da bütünleşik metropoliten yönetimler ve ayrıştırılmasıyla oluşturulmuş az sayıda bağımsız kent yönetimleri (Missouri Eyaleti’nde St. Louis, Maryland Eyaleti’nin Baltimore ve Nevada Eyaleti’nde Carson kentleri) bulunmaktadır. Yerel yönetimler arasında bölgesel ölçekli sorunlara çözüm bulmak amacıyla gönüllülük temelinde oluşturulan yerel hükümet konseyleri (“Councils of Governments” ya da “COGs”) ve piyasa temelli yerel yönetimler arası hizmet birlikleri ve sözleşmeleri gibi yapılar ve düzenlemeler, diğer Amerikan metropoliten yönetim biçimlerine örnek olarak verilebilir (Gül, 2013: 38). ABD’de 1942 yılında mahalli idare birimlerinin sayısı 155.067 iken bu sayı 1977 yılında 81.299’a inmiştir (Nadaroğlu, 2001: 126).

ABD’de metropoliten alanlarda daha etkin, etkili ve ekonomik işleyecek yönetim modellerinin geliştirilmesi çabalarının kökeni 1850’lere kadar gitmektedir. ABD’de metropoliten alanlarda tek tip bir metropoliten uygulaması yoktur (Gül ve Batman, 2013: 20). Metropoliten alanlarda, belediye ve ilçe yerel yönetimlerinin birleşmesiyle oluşmuş birleşik ya da bütünleşik metropoliten yönetim biçimleri bulunmaktadır. Bu birleşme sonrasında hem belediye hem de ilçe yerel yönetim birimlerinin varlıkları genellikle devam etmektedir. ABD’de oldukça yaygın bir biçimde hizmet anlaşmaları yönteminden yararlanılmaktadır. Hizmet anlaşmaları

yöntemi kentsel hizmetler satan bir örgüt olarak gelişen Los Angeles County’de görülmektedir. 1950’lere kadar değişik kent ve yerleşim alanlarına hizmet satmak üzere her hizmet için ayrı anlaşmalar yapan County, 1954 yılında “Lakewood Planı” olarak adlandırılan bir yolla çok sayıda hizmeti içeren paket anlaşmalar uygulamasını başlatmıştır (Eke, 1982: 18-19). Bu modelde metropol alanda belediyeler varlıklarını sürdürmekte ancak aralarında birlikler kurarak ve/veya birbirilerinden hizmet satın alarak metropol ölçeğinde hizmet yürütümüne çözüm bulunmaya çalışılmaktadır. Model yerel yönetimler arasında yarışma yarattığı için daha ucuz hizmet üretilmesi sonucunu yaratabilmekte, hizmet yürütülüşünde esneklik sağlamaktadır (TÜSİAD, 1997: 54).

ABD’de San Francisco, Boston ve Philadelphia’da belediye/şehir-ilçe (city-county) birleşmesi görülmektedir. Bu modelde yönetsel alan tek olup hem city hem de county bağımsızdır, aralarında hiyererarşik bir ilişki bulunmamaktadır. Ancak her bir kamu hizmeti kent ve ilçe (city ve county) tarafından paylaşılmaktadır. 20. yüzyılın başlarından itibaren hızlı bir kentsel gelişme yaşayan Indiana’da 1940’lardan sonra Indianapolis kentinin yerleşim sınırları Marion ilçesine kadar dayanmıştır. 1969 yasama yılında Cumhuriyetçilerin ağırlıkta olduğu Indiana Eyalet Parlamentosu’nun kabul ettiği birleştirme kanunuyla 1 Ocak 1970’den itibaren Indianapolis kenti ve Morion ilçesi, Unified Governmental Structure (UNIGOV) adı altında birleşerek ortak bir yönetim çatısı oluşturmuşlardır. UNIGOV sisteminde, kent ve ilçe meclisleriyle üst yönetim birleştirilmiştir (Tuzcuoğlu, 2003: 101-102).

Philadelphia, Denver, Los Angeles, San Francisco, Jacksonville, Nashville, Indianapolis, Louisville, New Orleans, Kansas City, Broomfield ve Lexington gibi kentler bölgesel yerel yönetim niteliğinde, metropoliten belediye yönetimlerine sahiptir. Herhangi bir eyaletin parçası olmayıp ABD’nin başkenti olan ve Amerikan Federal Hükümeti’nin yetki alanında bulunan Washington D.C. iki bağımsız kent (Washington ve Georgetown) ile Washington ilçe yerel yönetiminin birleşiminden oluşmuş bir metropoliten belediye yönetimidir. Bu uygulamanın başka bir ilginç örneği de Miami’de oluşturulan iki düzeyli ya da federatif metropoliten yönetimidir. Burada ilçe yerel yönetimi kentsel bölge ölçeğindeki toplu taşıma, kentsel planlama, sağlık, polis, itfaiye gibi yerel hizmetleri sunma görevini de üstlenerek, belediyeler üstü bir metropoliten yönetim birimi olmuştur (Gül ve Batman, 2013: 20-21).

Metropoliten Konsey Birliği türü metropoliten yönetimin tek örneğini ABD’nin Minnesota eyaletindedir. 1960’lara kadar kent yöneticileri kentteki yetersiz

kanalizasyon sisteminden, okullarda kalabalıklaşan sınıflardan ve bu sorunları çözmeye yetmeyen bütçelerden yakınmaktaydılar. 1960'lı yıllarda kentteki saygın yerel liderler, çalışma gruplarında, düzenledikleri toplantılarda ve forumlarda metropoliten sorunları tespit ederek, bunların çözümünün metropoliten bir örgütlenme modeliyle gerçekleştirilebileceğini savunmuşlardır. Bu konuda Cumhuriyetçiler ve Demokratlar uzlaşmışlardır ve metropoliten yönetime geçilmesi hakkındaki kanun 25 Mayıs 1967'de onaylanarak yürürlüğe girmiştir. Nüfusu, 2000 yılı itibarıyla 2.642.056 olan ve büyük bir coğrafi alana yayılan metropoliten yönetimi Minneapolis ve St. Paul kent ikilisi oluşturmaktadır. ABD'nin California Eyaleti, San Francisco bölgesinde bulunan Körfez Belediyeler Birliği (The Association of Bay Area Governments - ABAG) kurulmuştur. Federal devlet ile eyalet Hükümetleri ABAG'ı bir bölgesel planlama kuruluşu olarak kabul etmektedirler (Tuzcuoğlu, 2003: 151).

İkiz Kentler Metropoliten Konseyi (The Twin Cities Metropolitan Council - TCMC) şeklinde örgütlenen metropoliten alan; 7 county (ilçe), 138 belediye, 50 township (kasaba), 49 okul bölgesi (school district), 6 metro hizmet ve planlama ajansı ile 22 özel amaçlı bölgeyi kapsamaktadır (Mattoon, 1995: 11'den Tuzcuoğlu, 2003: 142). Konsey üyeleri, iş dünyasının liderleri ve yerel yetkililer arasından Eyalet Meclisi tarafından atanmaktadır. Bu kişiler eyalet yönetimiyle uyumlu çalıştıkları için radikal kararlar alabilmişlerdir. Fakat hizmetlerin koordinasyonunda pek çok alt yerel birim ile ilişkilendirilmesi, hizmetlerin geç işlemesi ve yönetimde istikrarsızlıklar ortaya çıkarmıştır. Ayrıca, Konsey'in, halk ile hiçbir zaman güçlü bağları olmamıştır. Bu nedenle bölgedeki sosyal ve ekonomik eşitsizlikleri ortadan kaldırma konusundaki çalışmaları yetersiz kalmıştır. 1980'li yıllarda Konsey'in, eyalet yönetiminden aldığı destek giderek azalmıştır. Bunlara ilaveten kendi bürokrasisi de büyümüş ve kendi iç yönetiminde sıkıntılar yaşamaya başlamıştır. Minneapolis ve St. Paul'de metropoliten yönetimin kurulması, mevcut belediyelerin tüzel kişiliklerini sona erdirmemiştir. Bu metropoliten yönetim modeli nitelik itibarıyla çok işlevli olduğu için, bölgenin bütününe yönelik olarak stratejik planlama (toplumsal, fiziksel ve ekonomik nitelikli) sorumluluğuna sahiptir (Tuzcuoğlu, 2003: 144).

3.7.2. Danimarka'da Metropoliten Yönetim: Kopenhag Örneği

Danimarka'da temel olarak iki çeşit yerel yönetim birimi vardır. Bunlar genişlik ve kapsamlarına göre bölgesel nitelikli olan "iller" (amtskommuner) ile "belediyelerdir"

(kommuner). Danimarka'da 1970'lerden sonra yerel yönetimler alanında önemli reformlar yapılmaya başlanmıştır. Merkeziyetçiliği savunan Demokrat Parti ile adem-i merkeziyetçiliği savunan Liberal ve Muhafazakar Partiler arasındaki geleneksel görüş ayrılığına rağmen parlamentoda yerel yönetimlerin durumlarına ve rollerine yönelik geniş bir uzlaşma 1970'lerin başlarında sağlanabilmiştir. Bu uzlaşma sonucu birbirine yakın olan yönetim birimleri birleştirilmiştir. Birleştirmeler neticesinde belediye sayılarında %80, il sayılarında ise %40 azalma olmuştur (Tuzcuoğlu, 2003: 98-99). Danimarka'da 1950 yılında 1.391 olan belediye sayısı 2007 yılı itibariyle 98'e indirilmiştir (Çınar vd., 2013: 53). Birçok görev merkezden alınarak yerel birimlere devredilmiştir (hastaneler, bölgesel yollar, çevre koruma vb.).

Yerel yönetim reformu tüm ülke için uygulanırken, Kopenhag kenti 'Birleştirme Kanunu' kapsamına alınmamıştır. Parlamenterlerin, Kopenhag için yapılacak bir birleşmeye karşı çıkmalarındaki esas gerekçe; o nispetteki bir büyüklüğün yerel demokrasinin tamamen terk edilmesi anlamına geleceğini düşünmeleridir. Aslında Kopenhag'ın reformlardan hariç tutulmasının arkasında yatan sebebin, devlet içinde ayrı bir devlet olma korkusu olduğunu söylemek mümkündür. Eğer tek kent, tek yönetim ilkesi uygulanmış olsaydı Kopenhag 1,5 milyon nüfusuyla, toplam nüfusun üçte birine sahip bir yönetim birimi olacaktı (Tuzcuoğlu, 2003: 99).

Kopenhag, diğer yerel yönetim birimlerine göre özel biçimsel bir statüye sahiptir. Kopenhag'ın özel durumu ülke ulusal tarihi açısından 1659 yılında yapılan Danimarka – İsveç Savaşı'na kadar dayanmaktadır. Kopenhaglıların bu savaşta gösterdikleri cesaret ve kahramanlıklardan dolayı, burası özel statüsünü hep korumuştur. Kentleşme sürecinde Kopenhag sürekli büyüyerek kendisine yakın yerleşim birimlerini kendi sınırına katmıştır. 1900'lü yılların başlarında Kopenhag gerçekleştirdiği birleştirmelerle nüfusunu %15 artırmış ve alanını 3 katına çıkarmıştır. 1973 yılına kadar geçen dönem Kopenhag metropol yönetimi oluşturulması konusunda "Başkent İşbirliği Komitesi" gibi araştırma kurullarının oluşturulduğu dönemdir. Partiler arası tam uzlaşma ancak 1973 yılında sağlanmış ve Kopenhag Metropol Yönetimi'nin Kurulmasına İlişkin Kanun kabul edilmiş ve 1974 yılında yürürlüğe girmiştir (Tuzcuoğlu, 2003: 99-100).

Kopenhag Metropol Yönetimi, Kopenhag ve Frederiksberg adlı iki belediye ile Kopenhag, Frederiksberg ve Rokside adlı üç ili kapsayacak şekilde oluşturulmuştur. Kopenhag Metropolitan Yönetimi, tek kademeli metropoliten yönetim modeli çerçevesinde oluşturulmuştur. Kopenhag Metropol alanının kanuni sınırları

belirlendiğinde ülkenin yüzölçümünün %7'sini, nüfusun üçte birini kapsamaktaydı. Yetki ve görevler, metropoliten yönetim, iller ve belediyeler arasında bölüşülmüştür. Metropoliten yönetim, metropoliten planlamadan, çevre korumadan, içme suyunun sağlanmasından, hastane hizmetlerinden (1985'e kadar) ve toplu taşımacılıktan sorumludur. Kopenhag Metropol Yönetimi, siyasi arenada merkezi yönetim tarafından rakip olarak görüldüğünden dolayı 1989'da lağvedilmiştir (Tuzcuoğlu, 2003: 100-101).

3.7.3. Kanada'da Metropoliten Yönetim: Toronto Örneği

Federal bir sisteme sahip olan Kanada çok farklı etnik unsurları bünyesinde barındırmaktadır. Bu unsurlar içinde ağırlığı hem nüfus hem de nüfuz açısından İngilizler ve Fransızlar oluşturmaktadır. Nitekim Kanada'nın federal bir sisteme sahip olmasının tarihi temellerinde de bu iki unsurun etkileri bulunmaktadır. Kanada'da yerel yönetim konusu, ülkenin muazzam genişliğinden ve coğrafyasından kaynaklanan sebeplerle hem fonksiyonel olarak hem de isimlendirme olarak bir standarda bağlanamamış, açıkçası böyle bir endişe de güdülmemiştir (Eken, Tuzcuoğlu ve Özcan, 2013: 449). Kanada, parlamenter sistem ile yönetilen federal bir devlettir. Federal devlet, on eyalet ve Kuzey Toprakları olarak bilinen iki bölgeyi kapsamaktadır. Federal devlet içerisindeki on eyaletten Ontario ve Quebec'de yerel yönetimler il ve belediye olmak üzere iki, diğer eyaletlerde ise tek kademelidir. Kanada'da eyaletler, yerel yönetimleri istedikleri gibi düzenleyebilirler (Kavruk, 2002: 170-171). Kanada'da yerel yönetimler alanında değişiklik yapılabilmesi için halk oylamasına gitmeye de gerek yoktur. Kanada'da metropoliten alanlarda yukarıdan aşağıya birleştirme uygulamasıyla yaygın olarak karşılaşılmaktadır. Federal bir devlet örgütlenmesine sahip olan Kanada'da eyalet niteliğine sahip il yönetimleri, ABD ile karşılaştırıldığında, tarihsel olarak yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması açısından daha fazla yetkiye sahiptir (Çınar, Çiner ve Zengin, 2009: 30).

Toronto 2,5 milyonluk nüfusuyla Kanada'nın en büyük metropolüdür. Toronto, aynı zamanda Kuzey Amerika'nın Mexico City, New York City, Los Angeles ve Chicago'dan sonraki en büyük kentidir. New City of Toronto (NcoT), Toronto kenti ve onu çevreleyen 5 kentten (North York, York, East York, Scarborough ve Etobicoke) oluşur. Aynı zamanda Ontario eyaletinin başkenti olan metropol, Kanada'nın ticari, endüstriyel ve finansal merkezidir. Ontario eyaletinin üçte biri burada yaşamaktadır. Eyalet, aynı zamanda Kanada nüfusunun %13'ünü barındırır (Tuzcuoğlu, 2003: 114).

Toronto, anakentsel federasyon uygulamasının (iki kademeli anakent yönetiminin) Kuzey Amerika'daki ilk örneğidir (Kaplan, 1967: 41).

1930'larda Toronto çevresinde 12 genel amaçlı yerel yönetim birimi (belediye) kurulmuş bulunmaktadır (Kavruk, 2002: 177-178). Çoğu kentsel bölgelerde karşılaşılan planlama ve eşgüdüm eksikliği, altyapı ve hizmet yetersizliği gibi sorunlar Toronto'da da kendini göstermiştir. Toronto kenti yabancı göçmenlerle dolarken, banliyölerde altyapı eksikliği artmıştır. Toronto'nun ve çevre kentlerin akçal gereksinimleri de büyümüştür. Kentleşme yönetsel yapıyı da değişime zorlamıştır. Toronto tüm çevre kentleri sınırları içine almak isterken, çevre kentler ise altyapı hizmetlerini ortaklaşa gerçekleştirmek üzere birlik kurmak için Eyalet'e başvurmuşlardır (Eke, 1982: 51-52). Yaklaşık 635 kilometrekarelik, 1,2 milyonluk nüfuslu bu bölgede Toronto Anakent Yönetimi kurulmuştur. Toronto kenti ve mevcut 12 belediye yapısını koruyarak alt kademe (ilçe) belediyelerini teşkil etmişlerdir. Anakent yöneticisini, anakent meclisi üyeleri, kendi aralarından veya meclis dışından üç yıllığına seçmektedirler.

15 Nisan 1953'te çıkarılan Toronto Anakent Yönetimi Kanunu (The Municipality of Metropolitan Toronto Act) ile federasyonun kuruluş çalışmaları başlamış, 1 Ocak 1954'de ise yeni düzenleme yürürlüğe konulmuş ve "Toronto Anakent Belediyesi" (Municipality of Metro Toronto) resmen faaliyetlerine başlamıştır. Anakent yönetiminin kuruluşuna yol açan temel gerekçe, sorunlara bölge düzeyinde çözüm aramak, kimi hizmetleri daha nitelikli, ucuz olarak üreterek sunmak ve alt yerel birimler arasındaki akçal dengesizlikleri ortadan kaldırarak hizmet maliyetlerini tüm bölgeye yaymaktır (Eke, 1982: 52).

Toronto Anakent Yönetimi 1957, 1967, 1975, 1988'de değişiklikler geçirmiştir. 1957 düzenlemesinde en önemli değişiklik, 13 alt kademe belediyesinin polis örgütü ve fonksiyonları anakente geçmiştir (Kavruk, 2002: 179). 1967 yılında 13 alt yerel yönetim yeniden düzenlenerek altıya indirilmiştir. Alt yönetimlerin yeniden düzenlemesinde, Londra'da olduğu gibi taban ve tavan nüfus ölçütleri yerine pratik yararlar kullanmıştır. Bu nedenle alt yönetimler nüfus açısından olduğu gibi, alan ve ekonomik-toplumsal yapı yönünden de denk değildir (Eke, 1982: 52). Bunlar; Etobicoke (Long Branch, Mimico ve New Toronto'nun birleştirilmesiyle), Noth York, Scarborough, East York (East York ve Leaside'nin birleşmesiyle), York (York ve Weston'un birleşmesiyle) ve Toronto'dur (Toronto, Forest Hill ve Suriensea'nın birleşmesiyle) (Barlow, 1991: 211). Bu dönemde anakent üst yönetiminin yetkileri artırılmıştır.

Ontario Eyaleti rasyonel planlamanın teşviki ve koordinasyonu amacıyla 1988 yılında “Büyük Toronto Bölgesi Yönetimi” ni (The Office of the Greater Toronto Area-GTA) kurmuştur. Eyaletin görevli bakanınca yönetilen bu ofisin faaliyet alanı, Toronto Anakenti civarındaki dört alanı (Durham York, Peel ve Halton) da içine almaktadır (Kavruk, 2002: 180). Büyük Toronto Bölgesi Yönetimi, bu alanla ilgili stratejik plan yapmakla da görevlidir. Bu bakımdan yerel özerkliğin büyük ölçüde zarar gördüğü tartışılmaktadır.

Kanada’da uygulanan farklı bir metropoliten yönetim modeli; “Alt Bölge Belediye Birlikleri (Regional District) Kuzey Okanagan Alt Bölge Belediye Birliği (RDNO – The Regional District of North Okanagan)” modelidir. Bu sistemde vilayetler alt bölge olarak adlandırılan birimlere bölünür. Alt bölge belediye birlikleri yerel yönetim işlevlerinden bazılarını merkezileştirmek üzere kurulurlar. Bütünü oluşturan belediyeler belirli yerel görevleri alt bölgelerin oluşturduğu belediye birliklerine devrederler (Tuzcuoğlu, 2003: 152).

Kanada’da 9 Kasım 1965 yılında uygulanmaya başlanan sistemle British Columbia alt bölgelere ayrılmıştır. Daha sonra alt bölge sayısı 27’ye ulaşmıştır. Alt bölgelere zamanla yangın söndürme, rekreasyon, kütüphanecilik, içme suyu, çöp imhası gibi bir takım görevler aktarılmış, aynı zamanda bu görevleri yerine getirebilmeleri için gerekli kaynaklar da yerel vergilere yapılan eklerle sağlanmıştır. RDNO, British Columbia’nın 27 alt bölgesinden biridir. 797.190 hektarlık alanı kapsayan RDNO bölgesinde 2000 yılı tahminlerine göre 86.393 kişi yaşamaktadır. British Columbia’nın alt bölgeleri her yıl yaklaşık 550 milyon dolarlık hizmet sağlamaktadır. Yapılan maliyet muhasebesi hesaplarında, alt bölge belediye birlikleri şeklindeki bir metropoliten örgütlenmenin, yapılan hizmetlerin maliyetinde %14’lük bir tasarruf sağladığı tespit edilmiştir (Tuzcuoğlu, 2003: 152-153).

Kanada’da uygulanan farklı metropoliten yönetim modellerinden bir diğeri de, “Diğer İsteğe Bağlı (Gönüllü) Metropoliten Yönetim Örgütlenmeleri ve Montreal Kent Topluluğu (MUC – The Montreal Urban Community) modelidir. Montreal Kent Topluluğu, isteğe bağlı yönetim örgütlenmelerinin özel bir türünü oluşturmaktadır. Kanada’da nüfus istatistiklerine göre Montreal kenti metropol olarak kabul edilmektedir. İstatistiki veriler kullanılarak metropoliten alan tanımlaması yapılması bakımından Kanada’daki durum, ABD’deki metropoliten alan belirlemelerine benzemektedir. Montreal’daki metropoliten yönetimin ilk formu 1921’de

oluşturulmuştur. Bu tarihten itibaren çok fonksiyonlu bir metropoliten yönetim oluşturma çabaları başlamıştır. Bu çabalar Aralık 1969'da Qubec Milli Meclisi'nin MUC Kanunu'nu onaylaması ve 1 Ocak 1970'de Montreal Kent Topluluğu'nun kurulmasıyla sonuçlanmıştır (Sancton, 1995: 132-134).

3.7.4. Fransa'da Metropoliten Yönetim: Paris Örneği

Fransa'daki yerel yönetim birimlerinin temel yapısı 1982 yılına gelinceye kadar I. Napolyon dönemindeki merkeziyetçi özelliklerini korumuştur. Buna göre yerel yönetim ünitelerinin tümünde bir meclis, bir yürütme organı bulunmaktadır ve merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde etkin bir vesayeti vardır (Kayıkçı, 2003: 3).

1960'lı yıllardan sonra, Fransa'daki bazı reform girişimleriyle eski sistemde bazı değişiklikler olmuştur. 1882'lerden beri yürürlükte olan Fransa'nın Belediye Kanunu büyük ölçüde yürürlükte kalmıştır. Fransa'da bizim merkezi sistemimize benzer biçimde ilçe ve il örgütleri bulunmaktadır. Orada kanton denilen örgütler bir mülki idare birimi değil, daha çok bir seçim bölgesidir. Bu mülki idare bölümlerine, ilçe ve il örgütlerine 1972 yılında, merkezi idare birimi olarak 22 yerde bölge valiliği kurularak bölge valilikleri sistemi eklenmiştir (Tortop, 1996: 38).

Günümüze gelene kadar Fransa'da adem-i merkezileşme sürecinde iki önemli dalga yaşanmıştır. Bunlardan ilki 1982 ve devamında gerçekleşen reformlar, diğeri ise 2003 anayasa değişikliği ve sonrası gerçekleştirilen reformlardır (Şinik, 2009: 249). 1982 yılından sonra yaşanan değişimler ile yerinden yönetim (desantralizasyon) anlayışı anayasal düzende etkili olmuştur. Bu değişimde, valilerin yerel yönetimler üzerindeki vesayetinin kaldırılması temel mihenk taşı olmuştur (Toksöz vd., 2009: 58). Fransız sisteminde 2003 Anayasa değişikliğinden itibaren yerel yönetim terimi yerine ülkesel yönetim terimi kullanılmaktadır (Karahanoğulları, 2013: 91). Böylece, yerel yönetimlerle ilgili kanuni düzenlemelerle, anayasa aynı çizgiye çekilmiştir (Şinik, 2012: 132). Fransız yönetim geleneğinin en önemli unsurlarından birisi olan yerel yönetimlerin mutlak yerel özerklik esaslı bir ilkeyle olmasıdır (West, 2003: 475). Devlet iktidarının ülke coğrafyası üzerindeki örgütlenmesini yerelleştirmeye yönelik yeniden yapılanmalarda “yerelleştirme” ve “yerel yönetim” terimleri yerine özeksizleştirim ve ülkesel yönetim terimleri tercih edilmektedir (Karahanoğulları, 2013: 91).

Fransa'da 2003 yılında yapılan değişikliklerle Anayasanın 1. maddesi ‘Cumhuriyet, yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenir’ şeklinde değiştirilerek üniter

devlet ifadesi kaldırılmıştır. Ayrıca yerindenlik (subsidiarite) ve adem-i merkeziyetçi nitelik anayasa hükmü haline getirilmiştir. Üniter devlet ibaresinin kaldırılmasıyla yönetim şekli federalizme dönüştürülmemiş, yerel yönetsel birimlere esneklik kazandırılarak ve küresel ölçekte kabul görebilecek kent yapıları oluşturulmaya çalışılmıştır (Gül ve Batman, 2013: 25). Belediyeler, iller ve bölgeler özeksiz ülkesel örgütlenmenin kolektivitelerinden biridir. 2012 yılı itibariyle Fransa’da; Bölgeler (Region), İl Özel Yönetimleri (Departement) ve Belediye Yönetimleri (Commune) olmak üzere üç çeşit ülkesel yönetim birimi vardır (Parlak ve Ökmen, 2015: 100-103). Bunların yanı sıra, “denizaşırı topraklar” (Yeni Kaledonya, Fransız Polinezyası, Wallis, Futuna) ve “özel statülü topluluklar” (Mayotte, Saint Pierre-et-Miquelon) olmak üzere iki özel görevli yönetim birimi türü de yer almaktadır (Ünusan, 1996: 17; Tuzcuoğlu, 2003: 135). Fransa’da belediye sayısı 1950 yılında 38.814 iken 1992 yılında 36.763 olmuştur (Arıkboğa, 2007: 4).

2012 yılı itibariyle Fransa’da 36.786 belediye-komün (AB’deki belediye sayısının yarısı), 101 il, 26 bölge, 5 denizaşırı ülkesel yönetim ve 1 özel statülü ülkesel yönetim (Yeni Kaledonya) bulunmaktadır. Fransız yerel yönetim sisteminde, Türk sistemindeki köy bulunmamaktadır. En küçük yerel yönetim birimi komündür (Karahanoğulları, 2013: 91). Fransa’da, 2003 yılından bu yana hemen tüm metropoliten ya da kentsel alanlar, metropoliten yönetimlerce yönetilmektedir. Üst kademe yönetsel yapılar olan bu metropoliten yönetimler, nüfusu 500.000 ve üzeri kentsel alanda kurulan, belediyeler arası işbirliği örgütlenmeleri niteliğindedir (Gül ve Batman, 2013: 26).

Paris’in anakent yönetiminin, tarihsel gelişimi ve başkent statüsünden dolayı özel bir konumu vardır. 1975 yılına gelinceye kadar Paris’in ayrı bir yönetim şekli vardı. Ne belediye ne de il statüsünde bulunuyordu (Tuzcuoğlu, 2003: 136). 1975 yılına kadar Paris, devletin idari ve siyasi vesayeti altındaydı. 17 Nisan 1800 tarihli Kanun ile seçimle gelen 90 kişilik bir belediye meclisi öngörülmüş, ancak kentin yönetimi, Paris milletvekilleri ile kent bölgelerinin temsilcilerinden oluşan bir konsey tarafından desteklenen bir valiye verilmişti. Bu valinin yanısıra, bir kolluk valisi de bulunmaktaydı. Belediye başkanlığı söz konusu değildir. Yaklaşık yüz elli yılı aşkın bir süre küçük değişikliklerle uygulanan bu sistem, 30 Aralık 1975 tarihli Kanun ile değiştirilmiştir. Paris’e hem bir il hem de belediye kimliği kazandırılmıştır. Kanun, iller ve belediyeler için geçerli olan yerel yönetim düzenlemelerinin Paris’e uygulanmasını; Paris Meclisi’nin kendi içinden bir belediye başkanı seçmesini öngörmektedir. Paris’in

yönetim rejimini farklılaştıran unsur olarak kolluk valisi sistemi varlığını sürdürmektedir (Karahanoğulları, 2013: 98).

Paris, Marsilya, Lyon gibi birçok ilçelere sahip ve milyonun üzerinde nüfusu barındıran anakentlerde yalnız bir belediye başkanının bulunması, halktan çok uzaklaşılmasından dolayı sakıncalı görülmüştür. Bu arayışlar ile anakent sorunlarının çözümü amacıyla, anakent merkezlerindeki ilçelerde birer belediye kurulması öngörülmüştür. 31 Aralık 1982 tarihli Kanun ile Paris, Lyon ve Marsilya gibi anakentlerde, daha sonra da Toulouse ve Nice’de büyük kent yönetimi çerçevesinde iki kademeli bir belediye yapısı kurulmuştur. Paris’te 20, Marsilya’da 16 ve Lyon’da 9 ilçe belediyesi vardır. 20 ilçenin Paris’ten ayrı bir hukuki tüzel kişiliği yoktur. 20 ilçenin her birinde alt kademe belediyesi kurulmuştur. 1982 tarihli Kanun’la Paris’in yönetim biçimini netleştirmeye yönelik önemli düzenlemeler getirmiştir. Bu Kanun ile Paris kenti, “Paris Belediyesi” ve “Paris İli” olarak düzenlenmiştir. Ancak her iki idari birim için de tek bir meclis mevcuttur. Bu meclis hem belediye meclisi hem de il genel meclisi olarak toplanmaktadır. Meclis Başkanı ise Paris Belediye Başkanı’dır (Keleş, 1994a: 26).

Fransa’da bölgesel yönetimler merkezi yönetimden kaynak alır ve diğer metropoliten ve alt kademe belediyelerle beraber 5.000 kilometre karelik metropoliten alanda hizmet üretir. Bölge yönetimleri, özellikle metropoliten Paris Belediyesi ile içerisinde ve aynı alanda; altyapı, toplu taşıma, ekonomik gelişme, konut, kentsel planlama ve dönüşüm gibi alanlarda hizmet üretirler. Paris ve civarındaki hemen her önemli projede bu bölge yönetimlerinin imzası vardır (Gül ve Batman, 2013: 27).

3.7.5. İngiltere’de Metropoliten Yönetim: Londra Örneği

İngiltere’de genel yönetim hizmetlerini, yerel otoriteler (local authority) yerine getirir. Bu bağlamda İngiltere’de üniter devletlerde olduğu gibi “idarenin bütünlüğü” ilkesinden bahsedilmez. Genel yönetimin taşra birimleri bulunmadığı için, Fransız Yönetim Modeli’nin tipik taşra birimleri olan il temelinde bir mülki örgütlenme bulunmamaktadır. Buna karşılık yerel otoriteler, kamu hizmetleri alanında geniş görevlere sahiptir (Nalbant, 1997: 52). İngiltere’de yerel düzeyde kurumsallaşma birçok ülkedekine göre çok daha erken olmuştur (Karasu, 2013: 196) ve yerel yönetimler alanında ilk defa 1835 yılında “Municipal Corporation Act” ile düzenleme yapılmıştır. Bu Kanun ile belediyelere tüzel kişilik tanınmıştır. İngiliz yerel yönetimleri üçlü bir

yapı şeklinde örgütlenmiştir. Bunlar ilk kademe yönetimleri (County), ikinci kademe yönetimleri (Metropolitan Boroughs and County Districts) ve üçüncü kademe yönetimleridir (parishes). County, günümüz Anglo Amerikan sisteminde en geniş yerel yönetim çevresidir. County'lerden sonra ikinci yerel yönetim düzeyi Borough'dur (Türkçe'ye mülki idare anlamı vermeden ilçe olarak çevrilebilir). Borough'lardan sonra üçüncü düzey, tüzel kişiliğe sahip olmakla birlikte son derece kısıtlı yetkilere sahip olan ve Türkçe'ye köy veya kasaba olarak aktarabileceğimiz, kökeni kilise çevresine dayanan Parish'tir. Yetki paylaşımında tamamlanmış bir liste vermek mümkün değildir; çünkü parlamento her zaman birtakım yetki ve görevleri, yerel otoriteler verebilir; bir kısmını da geri alabilir. Ancak genel çizgileriyle yetkilerin paylaşımında county ve borough temel alınmıştır (Nalbant, 1997: 52-53).

Tarihi geçmişine bakıldığında Londra Yönetimi; Metropoliten Board of Works (MBW) 1855-1889, London County Council (LCC) 1889-1965, Greater London Council (GLC) 1965-1986, Joint Boards 1986-2000 ve Greater London Authority (GLA) 2000- gibi adlarla günümüze farklı yönetim yapılanması geçirerek gelmiştir (Toprak Karaman, 2014: 321).

1899'da Londra'ya özel bir kanun çıkarılmış, Londra genelini kapsayan kapsayan ilk belediye (The London County Council) oluşturulmuştur. Bu yapı, 1960'lara kadar varlığını sürdürmüştür. 1963'te çıkarılan kanun ile Londra sınırlarını kapsayan 8 milyon kişinin yaşadığı alanda Londra Anakent Belediyesi (iki kademeli metropoliten yönetimi) kurulmuştur ve kanun 1965'te yürürlüğe girmiştir (Toprak, 1988: 365). Kanun'un içerdiği alan, Kurul önerisinden daha dardır. Muhafazakâr Parti'nin egemen olduğu 9 yer dışında bırakılmıştır. Aynı düzenleme ile 28 olan alt belediye sayısı (borough) 32'ye çıkarılmıştır. Bunların nüfusu en az 150 bin, en çok 350 bin dir (Eke, 1982: 44). Genel olarak tüm İngiltere'de metropoliten yönetime 1974 yılında geçilerek 6 metropoliten yönetim daha oluşturulmuştur (Kösecik, 2000: 69). Londra dışında West Midlands, West Yorkshire, Greater Manchester, South Yorkshire, Tyne and Wear ve Merseyside kentlerinde 1974 yılında büyükşehir belediyesi yönetimine geçilmiştir (Alıcı, 2012: 16).

Yerel yönetimlerin örgütlenmesinde Thatcher döneminde önemli değişiklikler yaşanmıştır. 1985'te çıkarılan Yerel Yönetim Kanunu ile birlikte, yüksek maliyetli, halktan kopuk ve etkinliği düşük kuruluşlar olmaları gibi gerekçelerle Londra anakent belediyesi ve diğer altı anakent belediyesi 1 Nisan 1986 tarihinde kaldırılmıştır (Karasu,

2013: 198). Değişikliğin Londra'daki en çarpıcı sonucu, anakent belediyesinin 33 yerel yönetim birimine bölünmesini getirmiştir (Hebbert 1995: 69). Anakent belediyelerinin kaldırılmalarının asıl nedeni İşçi Partili Londra Anakent Yönetimi ile Muhafazakâr Partili merkezi hükümet arasındaki çatışma idi. Liberal ekonomik politikalara öncelik veren Muhafazakâr Parti iktidarı, yerel yönetimlerin toplam harcamalarını kısımaya çalışmış ve bu yönde yerel yönetimlerin gelir ve giderleri üzerinde sıkı bir kontrol, bazı yerel hizmetlerin özelleştirilmesi gibi radikal politikalar uygulamaya başlamıştır (Yamaç, 2014: 7). Metropoliten yönetime ilişkin görevler; alt kademe belediyeleri, ortak kurullar, komiteler ve bakanlıklar arasında paylaştırılmıştır. Yetkilerin 1/3'ü alt kademe statüsündeki 32 belediyeye verilmiştir.

1997'de İşçi Partisi iktidarı ile birlikte yerel yönetim örgütlenmesinde yine önemli reform girişimleri başlamıştır. 2000 Yerel Yönetim Kanunu ile ilk düzey yerel yönetim birimi sayısı 443'e çıkarılmıştır. Bu birimlerin 389'u İngiltere'de, 32'si İskoçya'da, 22'si Galler'dedir. 1998 yılında Londra Anakent Belediyesi'nin yeniden kurulmasına yönelik referandumda %72 oranında "evet" oyu çıkması sonrasında Hükümet, bu yönde girişimleri başlatmıştır. 1999 yılında Londra Anakent Belediyesi Kanunu (The Greater London Authority Act) çıkarılmıştır. Bu kanun ile Thatcher tarafından kaldırılan Londra Anakent Belediyesi yeniden kurulmuştur. Yeniden kurulan anakent belediyesinin görev alanları; ulaştırma, ekonomik kalkınma, çevre, planlama, polis, itfaiye ve acil durum, kültür, medya ve spor olarak sayılmaktadır (Karasu, 2013: 199).

Anakent belediyesi yeniden kurulduktan sonra, 1994'te oluşturulan merkezi yönetime bağlı Londra Bölge İdaresi'nin (Government Office for London) bazı yetkileri Londra Anakent Belediyesi'ne devredilmiştir. Londra Anakent Belediyesi'nin İngiliz yerel yönetim sistemi açısından önemi, ilk kez seçimle göreve gelen bir belediye başkanı uygulamasının yerel yönetim sistemine girmiş olmasıdır (Karasu, 2013: 200). Mayıs 2000'de halkın seçtiği ilk belediye başkanlığı seçimleri yapılmış ve Büyük Londra Yönetimi yerel yönetimler listesine eklenmiştir (Toprak Karaman, 2006: 211). Londra Anakent Belediye Meclisi, belediye başkanı haricinde yirmi beş üyeden oluşmaktadır ve üyeler doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Londra dışındaki anakent meclisleri altı farklı yerde kurulmuştur; Great Manchester, Merseyside, South Yorkshire, Tyne and Wear, West Midlands ve West Yorkshire. Anakent dışındaki alanların (shire) önemli bir bölümü il belediyeleri (shire counties) ve ilçe belediyeleri

(shire districts) olmak üzere iki kademeli biçimde örgütlendirilmiştir (Karasu, 2013: 200).

İngiltere’de 2011 yılında Yerel Yönetim Kanunu çıkarılmıştır. Kanun, yerel yönetimlerin örgütlenmesinde (kademe-sayı-iç örgütlenme) önemli değişiklikler getirmemektedir. 2011 Yerel Yönetim Kanunu’nun kapsamı ayrı ayrı belirtilmektedir (İngiltere ve Galler için genel hükümlerin tümü, İskoçya ve Kuzey İrlanda açısından ise özel olarak bu bölgelere yönelik hükümler). 2011 Yerel Yönetimler Kanunu ile bölge kalkınma ajansları kaldırılmıştır. Ajansların görevleri Yerel Girişim Ortaklıkları’na (Local Enterprise Partnerships - LEP) devredilmiştir. Diğer bölgelerden farklı olarak Londra’da, Anakent Belediyesi’ne devredilmiştir. 2011 Yerel Yönetimler Kanunu ile birlikte İngiltere’de Londra Anakent Belediye Başkanı’nın doğrudan halk tarafından seçilmesi gibi diğer belediye başkanları da artık doğrudan halk tarafından seçilecektir (Karasu, 2013: 201-203).

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KURMA VE GENİŞLETME POLİTİKASININ GÜNDEME GELİŞ VE FORMÜLE EDİLİŞ EVRELERİNİN ANALİZİ

Süreç analizi modelinin birinci evresi oluşturulacak kamu politikasının gündeme geliş evresi ikinci evresi ise formüle ediliş evresidir. Bu bölümde ilk olarak, Türkiye’de büyükşehir belediyesi kurulmasının ve genişlemesinin gündeme geliş evresi anlatılmış, daha sonra Türkiye’de büyükşehir belediyesi kurulmasının ve genişlemesinin gündeme gelişinde rol oynayan kamu politikası aktörleri ve Türkiye’de büyükşehir belediyesi kurulması ihtiyacının gündeme gelişinde rol oynayan etkenler ve gelişmeler analiz edilmiştir. İkinci olarak; 1980-1983 döneminde çıkarılan 2560 ve 2561 sayılı kanunların formüle ediliş evreleri, daha sonra sırasıyla 1983-1992 döneminde çıkarılan 3030 sayılı Kanun’un formüle ediliş evresi, 1993-2003 döneminde Adapazarı Büyükşehir Belediyesi’nin kuruluşunun formüle ediliş evresi, 5019 ve 5026 sayı numaralı veto edilen kanunların formüle ediliş evreleri ve 2004-2014 döneminde çıkarılan 5216, 5390, 5747, 6360 ve 6447 sayı numaralı kanunların formüle ediliş evreleri ayrıntılı bir şekilde analiz edilmiştir.

4.1. Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Kurma ve Genişletme Politikasının Gündeme Geliş Evresi

“Süreç Analizi Yaklaşımı”na göre bir kamu politikasının çözümlenmesinde ilk evre gündeme geliş evresidir. Gündeme geliş birinci bölümde de belirtildiği üzere; Shafritz, Layne ve Borick tarafından “fikirlerin ve belli meselelerin değişik politik kanallardan ortaya çıkarak herhangi bir politik kurumun gündemine gelme süreci” olarak tanımlamaktadır (Shafritz, Layne ve Borick, 2005: 125). Birkland’a (2007: 63) göre ise gündeme geliş, toplumsal sorunların ve alternatif çözümlerin yönetenler ve yönetilenler nezdinde önem kazanması ve kaybetmesi sürecidir.

Osmanlı’dan günümüze ülkemizde yerel yönetimlerin tarihi çok eskilere dayanmaz. İstanbul Büyükşehir Belediyesi demek olan İstanbul Şehremaneti 1855 yılında kurulmuştur. Türkiye’de ilk kez 1924 sayılı Köy Kanunu’nda anakentlerin yönetimi için ayrı bir kanuna ihtiyaç olduğu vurgulanmıştır. Fakat 1930 tarihli 1580

sayılı Belediye Kanunu'nun getirdiği standart bir düzenlemeyle bütün belediyeler yönetilmeye çalışılmıştır.

Ülkemizde özellikle Toronto anakent yönetimine benzer bir yerel federasyon kurma fikri 1970'lerde tasarı biçiminde yasama organına bile götürülmüş, ancak kanunlaşmamıştır. İlk tasarı 1972 yılında İçişleri Bakanlığı'na hazırlanmıştır. 1975 yılında ise yine İçişleri Bakanlığı bu kez İmar ve İskân Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı'nın iştiraki ile başka bir tasarı hazırlayarak Başbakanlık'a sunmuştur. Meclis'e de gelen tasarı kanunlaşmamıştır. 1976 yılında ise benzer nitelikli bir federasyon modelinin Cumhuriyet Senatosu'na teklif edildiğini görüyoruz. 1978 yılında da bu defa İmar ve İskân ile İçişleri Bakanlıkları bir taslak üzerinde uzun süre birlikte çalışmıştır (Eke, 1985: 52).

Ülkemizde özellikle üç büyük kentimizde iki düzeyli bir yerel yönetim kurma fikri 1960'larda ortaya atılmış ve daha sonraki yıllarda da çeşitli çevrelerce desteklenmiştir. Başta İstanbul Belediyesi olmak üzere pek çok kişi ve kuruluş bu fikrin benimsenmesine katkıda bulunmuştur. Tasarılar biçimine de dönüşen bu çalışmaların sonuçsuz kalmasının en temel nedenlerinden biri, 1961 Anayasası'na ters düşme kaygısıdır. Zira 1961 Anayasası'nın ilgili maddesinde yerel yönetimleri saydığı halde, anakent federasyonuna yer vermemiştir. Bu nedendir ki, önerilen model anakent federasyonu olmasına rağmen, Anayasa'ya aykırı düşmemek için kurulacak yönetime "Metropolitan Hizmet Birliği" adı verilmişti (Eke, 1985: 52).

1980'lere gelinceye kadar büyük kentlerin yönetimiyle ilgili sorunlar ve çözüm yolları değişik platformlarda, beş yıllık kalkınma planlarında, İmar ve İskân Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı'nın hazırladığı kanun tasarılarında gündeme gelmiştir. 1980 yılında Milli Güvenlik Konseyi'nin 34 numaralı kararı ile büyük kentlerdeki küçük yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliği kaldırılarak büyük kente bağlanmıştır. 2561 sayılı "Birleştirme Kanunu" ile tüzel kişiliği kaldırılan ya da kaldırılacak olan birimlerin "belediye şubesi" ya da "mahalle" olması ilkesi benimsenmiştir (Görmez, 1993: 21). 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde mahalli idareler; "il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir" şeklinde tanımlanmıştır.

1982 Anayasa'sının 127. maddesindeki "kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir" hükmüne paralel olarak ülkemizde büyükşehir

yönetimleriyle ilgili ilk temel düzenleme 1984 yılında Kanun Hükmünde Kararname olarak çıkarıldıktan sonra aynı yıl kanunlaşan, “3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun”la yapılmıştır. Söz konusu Kanun ile bir taraftan büyükşehir belediyeleri yönetiminin hukuki statüsü, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlayacak bir düzenleme yapılmış, diğer taraftan da Ankara, İstanbul ve İzmir illerinde büyükşehir belediyesi kurulmuştur. 25 Mart 1984 günü yapılan mahalli idareler seçimlerinde İstanbul, Ankara ve İzmir illerinde büyükşehir belediyesi kurulmuştur. İstanbul Büyükşehir Belediyesi kurulduğunda sınırları içerisinde 19 adet ilçe belediyesi vardır. Bunlar; Adalar, Bakırköy, Beşiktaş, Beykoz, Beyoğlu, Eminönü, Eyüp, Fatih, Gaziosmanpaşa, Kadıköy, Kâğıthane, Kartal, Küçük Çekemece, Pendik, Sarıyer, Şişli, Üsküdar, Ümraniye ve Zeytinburnu’dur. Ankara Büyükşehir Belediyesi kurulduğunda sınırları içerisinde 7 adet ilçe belediyesi vardır. Bunlar; Altındağ, Çankaya, Etimesgut, Keçiören, Mamak, Sincan ve Yenimahalle’dir. İzmir Büyükşehir Belediyesi kurulduğunda ise sınırları içerisinde 4 adet ilçe belediyesi vardır. Bunlar; Bornova, Buca, Karşıyaka ve Konak’tır (Tortop, 1991: 182).

Takip eden yıllarda 19.06.1986 tarih ve 19139 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 3306 sayılı Kanun ile Adana, 27.06.1987 tarih ve 19500 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 3391 sayılı Kanun ile Bursa, 27.06.1987 tarih ve 19500 sayılı Resmî Gazete’ de yayımlanan 3398 sayılı Kanun ile Gaziantep, 27.06.1987 tarih ve 19500 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 3399 sayılı Kanun ile Konya illerinde büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Yukarıda sayı numarası verilen kanunlarla Adana il merkezinde Seyhan ve Yüreğir ilçeleri, Bursa il merkezinde Osmangazi, Yıldırım ve Nilüfer ilçeleri, Gaziantep il merkezinde Şehitkâmil ve Şahinbey ilçeleri, Konya il merkezinde Karatay, Selçuklu ve Meram ilçeleri kurulmuştur. 14.12.1988 tarih ve 20019 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 3508 sayılı Kanun ile Kayseri il merkezinde büyükşehir belediyesi ve Melikgazi ve Kocasinan ilçeleri kurulmuştur (Gündüzöz, 2011b: 42-43).

1984 tarihinde 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun yürürlüğe girmiştir. 3030 sayılı Kanun’un 3. maddesinde büyükşehir tanımı şöyle yapılmıştır: “Büyükşehir, belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirlerdir.”

09.09.1993 tarih ve 21693 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 504 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit (5747 sayılı

Kanun ile ismi Kocaeli olarak değiştirilmiştir) Mersin ve Samsun, 06.03.2000 tarih ve 23985 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 593 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile de Adapazarı’nda (5747 sayılı Kanun ile ismi Sakarya olarak değiştirilmiştir) büyükşehir belediyesi kurulmuştur. 30 Mart 2014 yerel seçimlerine kadar fiili olarak Türkiye’de toplamda 16 adet büyükşehir varlığını devam ettirmiştir.

2004 yılında, 3030 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmış ve 10.07.2004 tarihinde TBMM’de kabul edilen, 23.07.2004 tarihinde 25531 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yürürlüğe girmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu; “en az üç ilçe ya da ilk kademe belediyesini kapsayan kentleri” anakent olarak tanımlamaktadır.

Sonraki yıllarda Türkiye’de mevcudu 16 olan büyükşehir belediyelerinin sayısının yükseltilmesi gündeme ilk kez 2011 yılında; 60. Hükümet’in Başbakanı ve dönemin Adalet ve Kalkınma Partisi Genel Başkanı olan, 2011 milletvekili genel seçimlerinin ardından kurulan 61. Hükümet’in de Başbakanı olan ve şu an (Haziran 2016 itibariyle) Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin 12. Cumhurbaşkanı olan Recep Tayyip Erdoğan tarafından dile getirilmiştir. Recep Tayyip Erdoğan yeni büyükşehirler kurulacağını ilk kez 12 Haziran 2011 milletvekili genel seçimleri öncesinde, 8 Mayıs 2011 tarihinde düzenlenen Kahramanmaraş seçim mitinginde söylemiştir.

Dönemin Başbakanı Erdoğan, Kahramanmaraş’taki konuşmasında; “2014’ten itibaren artık burası bir büyükşehir belediyesi olarak seçimlere girecek. Bu arada 2014 yılına kadar nüfusu 750.000’i aşan başka illerimiz olursa onlar da yine büyükşehir olma hakkını kazanacak” demiştir ve 11 ilin bu hakkı kazandığını belirterek, “Şimdiden hayırlı olsun” şeklinde konuşmuştur. Erdoğan, Tasarı’nın 12 Haziran’dan hemen sonra TBMM gündemine geleceğini ve Kahramanmaraş’ın da büyükşehir olmayı fazlasıyla hak ettiğini söylemiştir. Erdoğan Kahramanmaraş seçim mitinginde, “Büyükşehirin sınırı ne olacak biliyor musunuz? Kahramanmaraş’ın mülki sınırı ... Yani hepsi büyükşehirin kapsamı içinde. Afşin, Elbistan, hepsi ... İstanbul’daki, Kocaeli’ndeki büyükşehir yapısı ne ise Kahramanmaraş’ta da o olacak. Yani şu anda bizim ulusal planlamamızın içerisinde bu var. Çılgın Proje dedik ya bu da ulusal planlama projemiz. Böylece Kahramanmaraş’ın imkânları artacağı gibi bununla da kalmıyoruz, bütün ilçelerimiz de bundan sonra çok daha farklı hale gelecek” diye konuşmuştur (<http://www.memurlar.net/haber/195382/> Erişim Tarihi: 12.07.2015).

Erdoğan'ın bu konuşmalarında il özel idarelerinden hiç bahsedilmemektedir. Ancak özel idare konusu, Erdoğan'ın aklına 2012'de gelmiş bir mesele değildir. Erdoğan bu tarihten çok daha önce, 1995'te, İstanbul Büyükşehir Belediye (İBB) Başkanlığı yaptığı dönemde, İBB'nin sınırlarının il sınırlarına kadar genişletilmesini ve ayrıca il özel idaresinin kaldırılarak tek bir şehir meclisinin kurulması gerektiğini savunmuştur (Arıkboğa, 2013: 66).

Yeni kurulacak büyükşehir belediyeleriyle ilgili gerek Başbakan Recep Tayyip Erdoğan tarafından yurt gezilerinde yaptığı konuşmalar gerekse dönemin Manisa milletvekili ve aynı zamanda Adalet ve Kalkınma Partisi'nin dönemin Yerel Yönetimler'den Sorumlu Genel Başkan Yardımcısı Hüseyin Tanrıverdi tarafından yapılan açıklamalar ve basına verilen demeçler konunun Hükümet kanadı tarafından ne kadar ciddiye alındığını göstermektedir. Bu dönemde, Adalet ve Kalkınma Partisi yöneticileri tarafından yeni kurulacak büyükşehir belediyelerinde il mülki sınırları içerisinde toplam 750.000 nüfus şart aranacağı telaffuz edilmeye başlanmıştır.

Hüseyin Tanrıverdi'nin 12 Haziran 2011 genel seçimleri öncesi Adalet ve Kalkınma Partisi'nin resmî web sayfasında yer alan açıklamalarına göre, büyükşehir sayısını artıracak olan Büyükşehir Belediyesi Kanunu üzerindeki çalışmaların devam ettiğini anlaşılmaktaydı. Hüseyin Tanrıverdi açıklamasında, “Tüm büyükşehirlerde belediye sınırlarının il sınırlarına kadar genişletileceğini, büyükşehir hizmetlerini 50 kilometrelik alanla sınırlayan ‘pergel’ uygulamasının değiştirileceğini, bu çerçevede beldelerin ve köylerin ilçelerin mahallesi olacağını, böylece, küçük yerleşim birimlerinin daha fazla hizmet alma imkânı bulacağını” belirtmekteydi (<http://www.akparti.org.tr/>).

Açıklamasında bir ilin büyükşehir olabilmesi için sadece il merkezindeki nüfusun değil, şehrin tamamındaki nüfusun baz alınacağını vurgulayan Hüseyin Tanrıverdi, Büyükşehir Kanunu'na ilişkin çalışmaların hem İçişleri Bakanlığı tarafından hem de kendileri tarafından birlikte yürütüldüğünü vurgulayarak, “Büyükşehir olacak illere yönelik çalışmaları İçişleri Bakanlığı'nın sürdürdüğünü, kendilerinin de Adalet ve Kalkınma Partisi Yerel Yönetimler Başkanlığı olarak çalışmalar yaptıklarını kendi partilerine mensup belediye başkanlarının ve milletvekillerinin büyükşehir olacak illerdeki iç dizayna ilişkin görüşleri alıp raporlarını partilerinin Merkez Yürütme Kurulu'na sunacaklarını” belirtmiştir (<http://www.akparti.org.tr/>).

Hüseyin Tanrıverdi, büyükşehirler içinde yapılacak "iç dizayn" çerçevesinde atılacak adımların ipuçlarını; "Büyükşehir sınırları içinde yer alacak yerlere daha fazla gelir payı gidecek. Beldeler mahalleye dönüşecek ve içinde kaldığı ilçenin mahallesi olacak. Köyler de aynı şekilde ilçelerin mahallesi olacak. Böylece, küçük yerleşim birimleri daha fazla hizmet alma imkânı bulacak. Nüfusu artan, yüzölçümü genişleyen ilçeler daha güçlü hale gelecek. İl genelinde bir imar bütünlüğü oluşacak" şeklinde sıralamıştı. Tanrıverdi; "Yenilenecek olan Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehirlerde yaşayan halkın çağdaş medeniyet hizmetlerine daha sağlıklı ve çabuk ulaşmasının temin edileceğini ve yeni büyükşehir belediyesi olacak illerin imkânlarının daha da artacağını söylemişti (<http://www.akparti.org.tr/>).

Kentin tamamını kapsayan imar bütünlüğü sayesinde şehirde altyapı-üstyapı çalışmalarında uyum sağlanacağını dile getiren dönemin AK Parti Genel Başkan Yardımcısı Tanrıverdi, şöyle demiştir: "Şu anda küçük belediyelerimizde imar diye bir olay yok. Küçük belediyelerde kenti planlayacak mimarlar-mühendisler çalışmamakta. Ama bu küçük belediyeler büyükşehir şemsiyesi altına girdiğinde il genelinde imar bütünlüğü sağlanacak. Böylece daha düzenli şehirler oluşacak. Kentsel dönüşümün daha sağlıklı yapılması sağlanacak. Şimdiden biz bu kanunla çarpık kentleşmeyi önlemiş oluyor ve memleketimizin ileride daha büyük ekonomik sorunlar yaşamasının önüne peşin olarak geçmiş oluyoruz. Bütün yerleşim merkezleri artık imarlı, planlı olacak. Bunun yanı sıra sadece fiziki binalar olarak değil, büyükşehir imkânlarıyla sosyal paylaşım alanlarının daha modern bir şekilde dizayn edildiği marka kentler oluşacak. Sosyal paylaşım alanları olan fiziki olarak sağlıklı şehirlerde yaşayan insanların fiziksel ve ruhsal olarak sağlıklı olma yüzdesi de artacaktır. Yeşil alanı planlı olan, sanayi bölgesi şehrin dışında olan, caddeleri geniş olan, altyapısı, sosyal donatı alanları, spor alanları önceden nüfus yoğunluğuna göre doğru planlanmış şehirlerde yaşayan insanların beden ve ruh sağlığı elbette çok daha farklı olacaktır" (<http://www.akparti.org.tr/>).

11-13 Mayıs 2012 tarihleri arasında yapılan Adalet ve Kalkınma Partisi'ne mensup büyükşehir belediye başkanları istişare toplantılarının Sakarya buluşmasında konuşan dönemin AK Parti Genel Başkan Yardımcısı Hüseyin Tanrıverdi, 13 ilin büyükşehir belediyesi yapılmasını içeren kanun tasarısının Haziran ayında Meclis'e sunulacağını söylemiştir (<http://www.medya73.com/buyuksehirler-yasasi-haziranda-meclise-geliyor-haberi-939841.html> 19.05.2012). Hüseyin Tanrıverdi 18.05.2012

tarihinde Manisa’ da Şehzadeler Sosyal Güvenlik Merkezi’nin açılışında yaptığı bir başka konuşmasında ise Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda yapılacak değişikliklerle 13 il belediyesinin büyükşehir statüsüne alınmasına ilişkin değişiklik önerisine ilişkin kanun tasarısının Haziran ayı içinde TBMM’ye sevk edileceğini tekrarlamıştır (<http://www.haberler.com/huseyin-tanriverdi/> 19.05.2014).

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürü Yavuz Selim Köşger 2012 yılı baharında Yerel Politikalar dergisinde yayımlanan söyleşisinde 13 yeni büyükşehir belediyesi kurulmasıyla ilgili kanun taslağının hazırlanmasında son aşamaya geldiğini ve TBMM’nin yeni dönemde açılmasıyla konunun gündeme alınmasının kuvvetle muhtemel olduğunu söylemiştir (Köşger, 2012: 21). Yerel Politikalar dergisinin aynı sayısında yeni büyükşehir belediyelerinin kurulmasıyla ilgili değerlendirmelerde bulunan Keleş (2012b: 8-12) ise mevcut sisteme göre anakent belediyesi olabilmek için, belediyenin nüfusunun 750.000 sınırının üstünde olması gerekirken, beklenen düzenlemede, bu nüfusun il nüfusu olması öngörüldüğünü, İstanbul ve Kocaeli’nde olduğu gibi, tüm anakent belediyelerinde, belediye sınırları ile bir mülki yönetim kademesi olan ilin sınırlarının örtüştürüleceğini belirtmiştir. Keleş’e göre, 50 kilometre yarıçapı olan anakent belediyelerinde bile, çeperlerdeki yerleşim yerlerine hizmet götürmekte büyük darboğazlar yaşanırken, merkezden 250-300 kilometre uzaktaki birimlere nasıl hizmet götürülebileceğinin hiçbir güvencesi yoktur. Keleş’e göre, yeni oluşturulacak olan büyükşehir belediyesi sisteminin diğer sakıncaları arasında il özel yönetimlerinin kaldırılmasıyla valilerin taşradaki konumları zaafa uğrayacak ve anakent belediye başkanları “seçimle gelen vali” hüviyetine kavuşacaktır. Keleş ayrıca, batı ülkelerinde olduğu gibi Türkiye’de de anakent yönetimleri kamu hizmetlerinin gerekleri göz önünde bulundurularak ve kamu yararı doğrultusunda düzenlenmesini ve salt öznel etmenlerle düzenleme yapılmaması gerektiğini belirtmiştir.

12 Haziran 2011 milletvekili genel seçimlerinden önce il mülki sınırında 750.000 nüfus kriterine uyan 11 il (Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Kahramanmaraş, Manisa, Muğla, Şanlıurfa, Tekirdağ, Trabzon, Van) varken seçim sonrasında bu illere Mardin ve Malatya’da eklenmiş ve büyükşehir belediyesine dönüştürülecek illerin sayısı 13’e yükselmiştir. 2011 genel seçimlerinden de Adalet ve Kalkınma Partisi galibiyetle çıkmış ve tek başına hükümeti kurmuştur. Hükümetin kurulmasının ardından yeni büyükşehir belediyeleri kurmaya yönelik çalışmalar hızla ve kararlılıkla devam etmiştir. 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe

Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile; Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Kahramanmaraş, Malatya, Manisa, Mardin, Muğla, Şanlıurfa, Tekirdağ, Trabzon ve Van illerinde büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Bu Kanun'un çıkmasının ardından Ordu ili de il mülki sınırları içerisinde 750.000 nüfus eşiğini aşmış ve büyükşehir belediyesi kurulmayı hak etmiştir. 2013 yılında çıkarılan 6447 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile (Ökmen ve Arslan, 2014: 90), Ordu ilinde de büyükşehir belediyesi kurulmasıyla, büyükşehir belediyesi sayısı 16'dan 30'a yükselmiştir.

4.1.1. Türkiye'de Büyükşehir Kurulmasının ve Genişlemesinin Gündeme Gelişinde Rol Oynayan Aktörler

Kamu politikalarının baş aktörleri, en azından demokratik ülkelerde, parlamento ve hükümettir. Ancak politikalar/siyasalar parlamento/meclis ve hükümete ilaveten, diğer birçok kurum ve aktörün doğrudan ve/veya dolaylı etkisiyle son şeklini almaktadır. Siyasaların şekillenmesi ve değiştirilmesi aşamalarında öncü ve uygulamacı olarak dolaylı roller oynayan bazı aktörlerin etkilerini tespit etmek güçtür (Savaş Yavuzçehre, 2011: 105).

Bir kamu politikasını gündeme getiren mutlaka resmî, gayriresmi, ulusal veya uluslararası kamu politikası aktörleri vardır. Bu kamu politikası aktörleri herhangi bir kişi olabileceği gibi herhangi bir ulusal veya uluslararası kurum ve kuruluşta olabilir. Bu kamu politikası aktörü kişi veya kurumlar, bir kamu politikası oluştururken münferit şekilde hareket edebilecekleri gibi kolektif bir şekilde ve koordinasyon içinde de hareket edebilirler. Ekonomik, sosyal, siyasal sistemlerin yanı sıra inanç sistemlerinin de içinde bulunduğu (Jenkins Smith vd. 2014: 189) fiziksel çevre, kamu politikası aktörü kişi ve kurumların düşüncelerini ve bu düşüncelerin bir kamu politikasına dönüşmesini etkileyebilmektedir. Demokrasinin hâkim olduğu, evrensel hukuk sisteminin ve insan haklarının bütünüyle egemen olduğu ülkelerde kamu politikası aktörleri düşüncelerini özgürce dile getirebilmekte ve bu düşüncelerini yazılı, görsel ve dijital mecrada özgürce yayabilmektedirler.

Ülkemizde büyükşehir kurulmasının ve genişlemesinin gündeme gelişinde rol oynayan aktörler genel olarak şöyle sıralanabilir: Cumhurbaşkanı, Başbakan, TBMM

Başkanı, Hükümet (Bakanlar Kurulu), TBMM (Milletvekilleri), İktidar Partisi/Partileri, Anamuhalefet Partisi, Muhalefet Partileri, İçişleri Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (Önceki isimleri İmar ve İskan Bakanlığı - Bayındırlık Bakanlığı), Maliye Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Enerji Bakanlığı, TBMM İçişleri Komisyonu, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu, TBMM AB Uyum Komisyonu, Türk Silahlı Kuvvetleri (34 sayılı MGK Kararı ve 2561 sayılı Kanun örneklerinde olduğu gibi), İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Devlet Personel Başkanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Emniyet Genel Müdürlüğü, Maden İşleri Genel Müdürlüğü, Yüksek Seçim Kurulu Başkanlığı, büyükşehir belediye başkanları, il belediye başkanları, ilçe belediye başkanları, belde belediye başkanları, muhtarlar, belediye birlikleri, kent konseyleri, akademisyenler (üniversitelerin mahalli idareler araştırma ve uygulama merkezleri, enstitüleri), Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), yargı kurumları (Anayasa Mahkemesi, Danıştay, Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri). Devlet Planlama Teşkilatı (Haziran 2011'den sonra Kalkınma Bakanlığı), Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), İLBANK AŞ., kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları (Ticaret ve Sanayi Odaları, Mimarlar ve Mühendisler Odası, Şehir Plancıları Odası, Ziraat Mühendisleri Odası, Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu Başkanlığı), Türkiye Belediyeler Birliği, TUSİAD, MÜSİAD, TÜSES, TESEV, düşünce üretim kuruluşları, Türkiye Muhtarlar Federasyonu, Türkiye Muhtarlar Konfederasyonu ve Sivil Toplum Kuruluşları (örneğin Yerel Yönetimler Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği) ve olması gereken açısından bakınca en önemlisi kent halkı/hemşehrilerdir.

4.1.2. Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Kurulması İhtiyacının Gündeme Gelişinde Rol Oynayan Etkenler ve Gelişmeler

Türkiye'de kentleşme, bazı farklılıklara rağmen, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin kentleşme süreçlerine benzemektedir. Bu benzerlik-farklılık niteliklerinin temel parametreleri ise, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler, sanayileşme-kentleşme sürekliliği, yerel yönetim-kent sürekliliği gibi kavramlaştırmalarla yakından ilgilidir. Bu anlamda ne Osmanlı öncesi, ne Osmanlı ne de Cumhuriyet döneminin ilk yıllarından 1950'lere kadar, Türk toplumunda kentleşme olgusundan söz edilemez. Bu dönemlerde kent vardır, kentlerin nüfusunun artması da vardır ama kentleşme olgusu yoktur (Parlak ve Ökmen, 2015: 273).

19. yüzyıl başından, II. Dünya Savaşı sonuna kadar devam eden bu kentleşme ve kentlileşme süreci, çok yavaş bir süreçtir. Türkiye kentleşmesinde herkesin uzlaştığı faktörlerin başında hızlı nüfus artışı gelmektedir. Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren Türkiye'nin nüfusu hızlı bir biçimde artmaya başlamıştır. Ardından 1940'lı yıllarda tarımda traktörün kullanılmaya başlanması, ulaşım araçlarındaki gelişmeler ile 1950'li yıllarda karayolu yapımındaki gelişmeler ve bu arada sanayileşme, Türkiye'de 1950'lerden itibaren kentleşme sürecini hızlandırmıştır. Dikkat edilirse, sanayileşme Türkiye kentleşmesinde uzunca yıllar kentleşmeyi belirleyici bir faktör olmamıştır. Dönemsel bazı gelişmeler dışında ancak 1950'li yıllardan sonra sanayileşme bir kentleşme faktörü olarak ortaya çıkmıştır. Sanayileşme ile desteklenmeyen kentleşme, başta büyük kentlerimiz olmak üzere göç alan diğer kentleri de ciddi sosyal ve ekonomik sorunlarla karşı karşıya bırakmıştır. Bu olgu, kentleşmeye yüklenen pek çok olumlu faktörü, Türkiye için geçerli kılmazken, kent sorunları, kentlileri, kent yöneticilerini, hatta merkezi yönetimi çaresiz bırakmıştır (Parlak ve Ökmen, 2015: 273-275).

Sanayileşme ve beraberinde görülen hızlı kentleşme büyük kentlerin genişlemesi, yakınlarında bulunan diğer yerleşim birimlerinin merkezi kentle bütünleşmesi sebebiyle metropol, megalopolis gibi yerleşmeleri ortaya çıkarmıştır. Özellikle 1970'li yılların sonlarına doğru Ankara, İstanbul gibi kentler metropol özelliği kazanmaya başlamışlardır. 1984 yılında ise ülkemizde bazı illerde "Metropolitan Yönetim" uygulamasına başlanmıştır. Metropolitan alan, anakent, büyükşehir gibi kavramlar genelde birbirilerinin yerine kullanılan kavramlardır (Görmez, 1993: 19). Anakent, çevresindeki kentlere kıyasla büyük nüfus yoğunluğuna sahip, ticaret, sanayi ve hizmet sektörünün geliştiği kentlerdir.

Türkiye'de anakentleşme ile ilgili birinci olarak, nüfusun ve ekonomik etkinliklerin anakentlerde giderek daha çok yığılmasıyla, aynı zamanda, İstanbul ve İzmir gibi kentlerin çevresinde çok sayıda küçük yerleşim yerinin türemesine yol açtığı söylenebilir. Bu yerleşim birimleri ile özekte bulunan belediye arasında çok karmaşık toplumsal, ekonomik, yönetsel ve siyasal ilişkiler vardır. Küçük yerleşmeler ne özekteki belediyenin sunduğu hizmetlerden yeter derecede yararlanabilir ne de yararlanabildikleri hizmetlerin karşılığını ödemeye zorlanabilirler. Bu nedenle daha düşük ölçünlü hizmetlerle yetinmeye sanki zorlanmış durumdadırlar. Çünkü bir kez ekonomik açıdan kent hizmetlerinin birden çok belediyece sunulması özekteki belediye

ile ekonomik ve fiziksel yönlerden ayrılmaz. Bir biçimden bağı olan bu yerleşmelerde kaynak savurganlığına yol açar ve kamu hizmetlerinin bölünmezliği ilkesine ters bir durum yaratılmış olur (Keleş, 1985: 70).

İkinci olarak, her kamu hizmeti, farklı yönetim kademelerinde ele alındığı takdirde etkin bir biçimde görülebilir. Kimi için yerel, kimi için bölgesel, kimi için ise ulusal düzey daha ekonomik ve elverişlidir. Her küçük yerel yönetim biriminin bütün kamu görevlerinin yerine getirilmesini üstlenmesi durumunda, bunun sonu mutlak bir savurganlık olur. Ulaşım, konut, kanalizasyon gibi hizmetler belli bir yönetim örgütüne, başka yönetim kademeleriyle işbirliği sağlanmaksızın yerine getirilemez. Elektrik enerjisi üretimi ve dağıtımı, dünyanın her yanında son yıllarda merkezileşmiş bulunmaktadır. Öte yandan oyun alanları, parklar, topraklardan yararlanmayı denetleme hizmeti, sokakların bakımı ve temizliği ve benzer hizmetler, yerel düzeyde yeterli olarak görülebilecek hizmetlerdir. Yangın söndürme hizmetini bir anakentte ne birçok küçük belediyenin ayrı ayrı görmesi, ne bu işin ulusal düzeyde ele alınması düşünülemez (Keleş, 1985: 70-71).

Üçüncü olarak, anakent alanlarında yerel yönetimlerin gelir sistemlerine öyle bir esneklik vermek gerekir ki, büyük kentler özeksel yönetimce sağlanan gelirlerden, küçük yerel yönetim birimlerinden daha büyük bir pay alsınlar. Çünkü büyük birimlerin gereksinimleri küçük kentlerinkilerle kıyaslanamayacak ölçüde büyüktür (Keleş, 1985: 70-71).

Dördüncü olarak, anakentler, bu niteliklerini kendi istençleriyle de kazanmış değildirler. Ülkede uygulanan ekonomik ve toplumsal politikalar, onlara bu boyutlarını kazandırmıştır. Dengesiz bölgesel gelişme ve çok büyük kentlerin varlığı, bu tür politikalarla çok yakından ilgilidir. Çünkü bu politikalar en büyük kentlerin daha da büyümesine yol açmaktadır. İşte bütün bu etmenler, yapısı birbirine benzeyen ülkelerde anakent alanlarında özel yönetim örgütleri kurmayı ve geliştirmeyi zorunlu kılmaktadır (Keleş, 1985: 70-71).

On binden fazla nüfuslu yerlere kent adı verilirse, Türkiye'nin kentleşme düzeyinin 1997'de %64,6, 2000 yılında %65 olduğu görülür. 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden önceki yıllarda, kentlerimizde yaşamakta olan nüfus mikan 44 milyon dolayındadır. Kent tanımında nüfus ölçütü yerine yönetsel statü ölçütü kullanılır, il ve ilçe merkezlerinde yaşayan nüfusa kentsel nüfus denilirse, bu anlamda da kentleşme düzeyinin %65'i geçtiği anlaşılır. Bu kentleşme düzeylerinin her ikisi de,

azgelişmiş ülkelerden birçoğunun kentleşme düzeylerinden yüksek, bununla birlikte, sanayileşmiş ve gelişmiş ülkelerden hemen hemen tümünün %75'in üzerine çıkmış bulunan kentleşme düzeylerinin altındadır (Parlak ve Ökmen, 2015: 273-276).

Türkiye'de kentleşmenin Batılı sanayileşmiş ülkelerden farklı başka nitelikleri de bulunmaktadır. Türkiye'de kentleşme, büyük kentlerin daha çok büyümeleri biçiminde olmaktadır. Nüfusu 100.000 ve daha fazla nüfuslu kentlerin sayısı 1950'de 5'ten, 1985'de 35'e ve 1990'da 43'e, nüfus toplamlarının kentsel nüfus içindeki payı ise, aynı tarihlerde %43,8'den %64'e ve %67'ye yükselmiştir. Yine bu oran, 1997'de %69,7 ve 2000 yılında da %70'e yükselmiştir. Bir başka deyişle, 1960-2000 yılları arasında artan kentsel nüfusun (34,6 milyon kişisi) çok büyük çoğunluğu bu büyük kentlerde yerleşmiştir. Orta büyüklükteki kentlerle kasabaların kentsel nüfus içindeki payında bir azalma olduğu göze çarpmaktadır (Parlak ve Ökmen, 2015: 273-276).

Milyonluk kentlerimizin (İstanbul, Ankara, İzmir, Adana ve Bursa), kentsel nüfus içindeki payları 2000 yılında %40,1'i bulmuştur. 2000 yılında nüfusu yarım milyonu geçen kentlerin sayısı ise altı olmuştur. Hızlı, yaygın ve düzensiz nitelikte olan bu anakentleşme, kentleri belediye sınırları içinden ibaret sayan eski kent tanımlarını kullanışsız duruma getirmiştir. Milyonluk belediyelerin sınırları dışında kalmakla birlikte, ekonomik ve toplumsal ilişkileri bakımından onların ayrılmaz parçaları sayılan küçük yerleşim yerlerinin de, bu anakentlerin nüfusuna katılması gerekmektedir (Parlak ve Ökmen, 2015: 273-276).

Küreselleşme süreci, kentsel alanlarda yönetim ve hizmet sunma sorunlarının ötesinde birçok sorunu da belirginleştirmiştir. Gerek gelişmiş ülkelerde, gerekse gelişmekte olan ülkelerde, kentlerin bugün karşılaştıkları sorunlar, gerekli tedbirler alınmadığı takdirde, insanoğlunun yaşama mücadelesinde önemli riskler meydana çıkaracak niteliktedir. Bunlar, ulusal, bölgesel ve hatta küresel ölçekte önemli istikrarsızlıklara neden olacaktır. Konut sıkıntısı, gecekondulaşma, yoksulluğun ve suç oranlarının artması, zengin ile fakir arasındaki uçurumun büyümesi, sağlık sorunları, altyapı yetersizliği, trafik, çevre kirliliği, yeşil alanların azalması, mevcut yapı stokunun eskimesi, yabancılaşıma vb. sorunlar, dünyada bütün şehirlerin karşılaştıkları ortak problemlerdir (Parlak ve Ökmen, 2015: 284).

Yerleşim birimleri arasındaki nüfus hareketleri, ulaşım imkânlarının gelişmesi sonucu, hızlı bir artış göstermektedir. Nüfusun, mal ve hizmetlerin hareket kabiliyeti, önceki dönemlere göre daha fazla artmıştır. Kent, kasaba ve köy yerleşimleri arasında

mal, hizmet ve insan hareketlerinin artması, yerleşme ve barınma sorunlarının bir bütün olarak ele alınmasını ve makro ölçekte uygulanabilir politikalar üretilmesini gerektirmektedir. Başta İstanbul olmak üzere büyük kentlerimizi etkileyen bu uluslararasılaşma bağlamındaki dış faktörlerin yanında, Türkiye'nin yaşadığı ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal değişim süreci de bugün, metropolitenleşme olgusunun gündemimizin baş sıralarına oturmasına neden olmuştur (Parlak ve Ökmen, 2015: 284-287).

4.2. Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Kurma ve Genişletme Politikasının Formüle Ediliş Evresi: 1980-1992 Dönemi

Süreç modelinin birinci evresini oluşturan gündeme geliş aşamasında herhangi bir kamu politikası aktörü tarafından kamuoyunun veya en azından ilgili karar verici kimi aktörlerin dikkatine sunulan kamu politikası konusunun formüle ediliş ve kanunlaştırma evrelerinden önceki evrede konuyla ilgili kişi ve kurumlar tarafından etraflıca tartışılması ve formüle edilmesi beklenir. Kamu politikası sürecinin bu evresi, birinci bölümde de belirtildiği üzere, kamu politikalarının hedeflerinin belirlenmesi, bu hedeflere ulaşarak ilgili toplumsal sorunu ortadan kaldıracak alternatiflerin belirlenmesini ve alternatiflerden birinin uygulanmasına karar verilmesini ifade etmektedir (Yıldız ve Sobacı, 2013: 24). Formüle ediliş evresine; resmî kurumların, kuruluşların, parlamento içindeki ve dışındaki tüm siyasi partilerin, oluşturulan kamu politikası alanında fiili olarak çalışan kişilerin, spesifik olarak çalışan akademisyenlerin, düşünce kuruluşlarının ve sivil toplum kuruluşlarının, varsa ilgili meslek odalarının ve en önemlisi, demokrasinin gereği olarak, mutlaka halkın katılımının sağlanması beklenir ve gerekir.

Oluşturulan kamu politikasının uygulamasında doğabilecek ve analizler sonucu akla gelebilecek bütün potansiyel olumsuzluklar da yine bu evrede göz önünde bulundurulmalı ve uygulama evresinde doğabilecek potansiyel olumsuzlukları en aza indirecek programlar, mekanizmalar ve düzenlemeler geliştirilmelidir. Hatta bu evrede, oluşturulan kamu politikasıyla ilgili olarak toplumun ilgili her kesiminden kişilerin, kurumların ve kuruluşların katıldığı geniş katılımlı çalıştaylar, konferanslar, sempozyumlar, şuralar ve diğer etkinlikler yapılmalıdır. Buralardan çıkan sonuç bildirgeleri kamu politikasının formüle ediliş evresinde gözönünde bulundurulmalıdır. Türkiye’de kanun tasarılarının ve tekliflerinin görüşüldüğü TBMM komisyonlarında ve alt komisyonlarında görev yapan başkan, başkanvekili ve üyelerin hepsinin komisyonun

ilgi alanına giren konularda eğitim görmüş, bilgili ve tecrübeli ve aynı zamanda uygulamadan gelen milletvekillerinden oluşması gerekmektedir. Formüle edilen çok spesifik kamu politikası konularında ise dışarıdan teknik destek ve yardım almalıdırlar.

4.2.1. Türkiye’de Büyükşehir Kurulmasına Dair Formüllerin/Modellerin Oluşturulmasında Rol Oynayan Aktörler

“Türkiye’de Büyükşehir Kurulmasının ve Genişlemesinin Gündeme Gelişinde Rol Oynayan Aktörler” başlığı altında sayılan aktörlerin yanısıra Türkiye’de büyükşehir kurulmasına dair formüllerin/modellerin oluşturulmasında hükümet kanadı, İçişleri Bakanlığı bürokratları, TBMM İçişleri Komisyonu üyeleri ve Plan ve Bütçe Komisyonu üyeleri önemli rol oynamaktadır. Komisyonlarda, hükümet kanadını temsilen yer alan üyeler sayıca fazla oldukları için bu üyeler komisyon kararlarının son şeklinin verilmesinde daha belirleyici olmaktadır.

Genelde büyükşehir belediyeleriyle ilgili kanun tasarı ve teklifleri TBMM İçişleri Komisyonu ve Plan ve Bütçe Komisyonu’nda ya da özel olarak kurulan alt komisyonlarda görüşülüp formüle edilmiştir. Bu komisyonların çalışmalarına zaman zaman İçişleri Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Maliye Bakanlığı temsilcileri de katılmaktadır. Bu kapsamda TBMM Genel Kurul’unda görüşülen kanun tasarıları ve teklifleri hakkında verilen değişiklik önermeleri de formüle ediliş evresinde değerlendirilebilir.

Örneğin, 2561 sayılı Kanun, tasarı halinde iken İhtisas Komisyonu’nda görüşülüp tartışılmıştır. Komisyon’da asker üyelerin dışında sivil kanattan Cengiz Bulut (İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı), Bengi Duygu (İmar ve İskân Bakanlığı Metropolitan Dairesi Uzmanı), S. Güven Bilsel (İmar ve İskân Bakanlığı Planlama ve İmar Genel Müdür Yardımcısı), Selahattin Güman (Köyİşleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Koordinasyon Dairesi Başkanı), Mustafa Görson (Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü Baş Yardımcısı), İlhan Dülger (Devlet Planlama Teşkilatı Sosyal Planlama Şubesi Müdürü), Cemalettin Barışkın (İller Bankası Planlama Dairesi Başkan Yardımcısı) ve Güzide Karayüksel’den oluşmuştur (İller Bankası Avukatı).

5747 sayılı Kanun’un, tasarı halinde iken TBMM İçişleri Alt Komisyon çalışmalarına Erzurum, Adana ve Ankara Büyükşehir Belediyeleri ile Türk Belediyeler Birliği temsilcileri davet edilmiştir. 6360 sayılı Kanun, tasarı halinde iken Alt Komisyon çalışmalarına; Şehir Plancıları Odası Genel Başkanlığı, Ziraat Mühendisleri

Odası Genel Başkanlığı, Yerel Yönetimler Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği Başkanlığı gibi kurumların temsilcileri ile akademi dünyasından Prof. Dr. Can Hamamcı, Doç. Dr. Sonay B. Özüğürlü, Müfit Bayram, Dr. Turhan Tuncer ve Necati Uyar katılmışlardır.

6360 sayılı Kanun, tasarı halinde iken İçişleri Komisyonu Başkanı ve Mardin Milletvekili Muammer Güler başkanlığında gerçekleştirilen görüşmelerine; İçişleri, Adalet, Maliye, Enerji Bakanlığı ile Türkiye İstatistik Kurumu, Emniyet Genel Müdürlüğü, Maden İşleri Genel Müdürlüğü, Devlet Personel Başkanlığı, Yüksek Seçim Kurulu Başkanlığı, Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu Başkanlığı, Türkiye Belediyeler Birliği, Türkiye Muhtarlar Federasyonu ile Türkiye Muhtarlar Konfederasyonu temsilcileri katılmıştır.

4.2.2. 1980-1983 Döneminde Büyükşehir Belediyesi Kurma Fikirlerinin Formüle Edilişi

1980 ve 1983 yılları arasındaki üç yıllık dönem, ülkenin siyasal yaşamında bir askeri müdahalenin hemen ardından, anakentlerde köktenci bir takım değişikliklere tanık olduğumuz bir dönemdir. Bu girişimler, Türkiye’de anakent alanlarında özel yönetim biçimleri oluşturulması doğrultusunda atılmış önemli adımlar niteliği taşır (Keleş, 2000: 276). 21.09.1980 - 11.12.1983 tarihleri arasında sürdürülen “Türk Kamu Yönetimi’ni Yeniden Düzenleme Çalışmaları” uygulamaya geçirilememiş sonuçlardan birisidir. Tasarı, 13 maddeden oluşan kısa bir metindir. Genel hatlarıyla ele alındığında Tasarı’da, büyük kent kavramı, en son nüfus sayımında belediye sınırları içindeki nüfusu 500.000’den çok olan yerler olarak tanımlanmıştır. Tasarı’da kurulması öngörülen anakent belediyesi, Bakanlar Kurulu Kararı ile mevcut belediye-köy sistemi üzerine getirilecek ikinci bir yapıdır (Güler, 1987: 136).

34 numaralı Milli Güvenlik Konseyi Kararı 12 Eylül’den hemen üç ay sonra 11.12.1980 gün ve 17187 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır. Konsey, bu Kararı’nda “Ülkemizdeki hızlı nüfus artışı ve köyden kente göçün sonucu olarak büyük kentlerimizin yakınlarında teşekkül etmiş olan belediyelerin ... ana belediyelere bağlanmasını” öngörmüş, bağlamanın “sıkıyönetim komutanlıklarının koordinesinde ve onların emredecekleri şekilde, bir plan dahilinde ve en kısa zamanda gerçekleştirileceğini” belirtmiştir (Güler, 1987: 130). Karar incelendiğinde, bağlama işlemlerinde uygulama alanının büyük kentler olduğu, bağlantısının değiştirilecek yerel

yönetim birimlerinin ise hızlı nüfus artışı ve köyden kente göç olduğu sonucu (yani 1950 sonrası) ve büyük kentlerimizin yakınlarında kurulmuş olan belediyeler ile sınırlı tutulduğu görülmektedir (Güler, 1987: 131).

Sıkıyönetim Komutanlıklarınca 11.12.1980 ve 08.12.1981 tarihleri arasında yayımlanan bildirilerle 27 ilde (Adana, Adıyaman, Antalya, Bolu, Bursa, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, Hatay, İçel, İstanbul, İzmir, Kars, Kayseri, Konya, Kocaeli, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Muğla, Nevşehir, Niğde, Sakarya, Samsun ve Trabzon' dur.) 147 belediye ve 176 köyün tüzel kişilikleri kaldırılmış, bunlar 52 il ve ilçe merkezi belediyeye; belediye şubesi ya da mahalle olarak bağlanmışlardır. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerin dörtte üçü belediye şubesine, geri kalan dörtte biri de mahalleye dönüştürülmüştür. Daha sonra değişik zamanlarda yayımlanan çeşitli bildirilerle 93 belediye ve 99 köyün tüzel kişilikleri geri verilmiştir (Güler, 1987: 131).

4.2.3. 2560 Sayılı İstanbul Sular Kurumu İdaresi (İSKİ) Kanunu

İstanbul'da 1981 yılında kurulmuş bulunan İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ) Genel Müdürlüğü anakent yönetim modellerinden biri olan özel amaçlı örgütlere bir örnek oluşturur (Keleş, 2004: 374). 20.11.1981'de kabul edilen 2560 sayılı Kanun ile kurulmuştur. Taslağı, 1980 öncesinde oluşturulan fakat TBMM'de kanunlaşamayan BİBSKİ'ye (Büyük İstanbul Bölgesi Su ve Kanalizasyon İdaresi) dayanır. Ayrıca 2560 sayılı Kanun'un 1. maddesinin 2. fıkrası da; 'duyulacak gereksinmeye göre, İçişleri ve İmar Bakanlıkları'nın önerisi ile başka belediye ve köylerin su ve kanalizasyon işlerinin de, Bakanlar Kurulu'nca bu kuruluşa verilebileceğini hükme bağlamıştır' (Keleş, 2004: 374). Bu model 1986 yılında diğer tüm büyükşehir belediyeleri için de geçerli hale gelmiştir. İSKİ, 1984 yılında çıkarılan 3009 sayılı Kanun ile İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne bağlanmıştır.

İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı 21 Eylül 1981 tarihinde Başbakan Bülent Ulusu imzasıyla Milli Güvenlik Konseyi Başkanlığı'na sunulmuştur. Tasarı, 15 Ekim 1981 tarihinde İçişleri Komisyonu'nda görüşülmüş ve 20.11.1981 tarihinde kabul edilerek 23.11.1981 tarihli 17523 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

4.2.3.1. 2560 Sayılı Kanun Tasarısı'nın Genel Gerekçesi

Tasarı'nın genel gerekçesinde; İstanbul metropolü içindeki geniş bir alan içinde yaşayan halkın içme suyunu, belli yeraltı ve yerüstü kaynaklarından birlikte karşılama zorunluğunun olduğu, birden fazla ili içine alan belediyelerin ve bu belediyeler arasında kalan köylerin su ihtiyaçlarını karşılamaya dönük Büyük İstanbul İçme Suyu Projesi'nin de bu görüşle hazırlandığı belirtilmiştir. Anılan Proje'ye göre yapılacak tesislerin, toplama depoları, dağıtım şebekeleri gibi her belediyeyi ayrı ayrı ilgilendiren bölümlerinin yanı sıra, kaynaklar, kaptaj tesisleri, su tasfiye tesisleri, ana pompa tesisleri, bu tesislere giden enerji hatları, ana isale hatları gibi tüm belediyeleri ve köyleri ilgilendiren ortak bölümlerinin de olduğu belirtilmiştir. Bu durumda her belediyenin kendi içme suyu sorununu çözümlmek için tek başına girişimde bulunmasının imkânsız olduğu, projenin ortak bölümlerini gerçekleştirmek için bütün yükün büyük belediyenin üstünde olduğu, güç birliği sağlanmadığı için sorunun çözümünün ağırlaştığı, projenin gerçekleştirilmesinin aksadığı, yapım sırasında iş ve güç birliği kurulmadığı, icratı gerçekleşen yatırımlardan büyük ve küçük belediyelerin eşit şartlar altında yararlanmasının da sağlanamadığı belirtilmiştir.

Genel gerekçede, ortak bir proje ile kurulan bir tesis üstünde belediye sayısı kadar işletme bulunmasının uygun işletme koşullarının sağlanmasını engellediği, giderlerin artmasına ve ona bağlı olarak su maliyetlerinin yükselmesine yol açtığı belirtilerek, hem teknik hem de ekonomik yönden yönetiminde ilgili mahalli idarelerin de söz sahibi olduğu bölgesel bir kuruluşa (<http://www.tbmm.gov.tr/>) ihtiyaç olduğu belirtilmiştir.

Tasarı'nın genel gerekçesinde, İstanbul'da birden çok mahalli idarenin elektrik işlerini birlikte ele aldığı ve bir elden işletme gereğinin de geçmişte İETT Bölgesel Kuruluşu'nun kurulmasını zorunlu kıldığı, bu kez böyle bir zorunluluğun bölgedeki su ve kanalizasyon tesislerinin birlikte ele alınması ve bir elden işletilmesi gereğinden doğduğu belirtilmiştir. Çok yakın bir gelecekte ulaştırma hizmetleri çöp toplama ve yok etme hizmetleri, yangın söndürme hizmetleri, kültür hizmetleri, sağlık hizmetleri, sosyal ve sportif hizmetler gibi birlikte planlaması ve bir elden yürütülmesi gereken birtakım ortak hizmetler için de İstanbul'da bölgesel kuruluş kurulmasının kaçınılmaz olduğu, bu ihtiyacın büyük İstanbul metropoliten alanı içindeki belediyeleri bu tür ortak hizmetleri daha akılcı tutumlarla yürütebilmeleri için bir birlik kurmaya doğru iteceği belirtilmiştir.

Tasarı'nın genel gerekçesinde son olarak, "... Bu girişimlerin olumlu bir sonuca ulaşması halinde İstanbul Su ve Kanal idaresi Genel Kurulu, kolaylıkla metropoliten

alan belediyeler için düşünölen hizmet birliğinin birlik meclisline dönuştürölebilecektir. İstanbul Belediyesi ile çevredeki komşu belediyelerin ve köylerin içme suyu ve kanalizasyon hizmetlerini birlikte ele almak ve bir elden işletmek için Tasarı'da belirtilen bölgesel kuruluşun kurulması planlama, uygulama ve işletme bakımından yararlı olacaktır” (<http://www.tbmm.gov.tr/>) denilerek İstanbul Su ve kanalizasyon İdaresi'nin (İSKİ) kurulmasının gerekli olduğu belirtilmekteydi.

4.2.3.2. Kanun Tasarısı'nın Madde Gerekçeleri

Komisyon'a sunulan Tasarı, otuz madde ve geçici altı maddeden oluşmaktadır. Birinci bölüm İSKİ'nin teşkilatı ile görev ve yetkilerini belirleyen bükümler ihtiva etmektedir. Tasarı'nın birinci maddesi; İstanbul Belediye sınırları içindeki ve Bakanlar Kurulu Kararı ile tespit edilen başka belediye ve köyler ile ilgili su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek üzere kamu tüzel kişiliğini haiz ve müstakil bütçeli İSKİ Genel Müdürlüğü' nün kuruluşunu hükme bağlamaktadır. Taslak gereğince, İSKİ personel statüsü bakımından 657 sayılı Kanun'un Geçici 9. Maddesi hükümlerine, diğer işlemlerin de özel hukuk hükümlerine tâbi olacaktır. Tasarı'nın ikinci maddesi; yedi adet fıkra altında İSKİ'nin görev ve yetkilerini tadat etmektedir.

İkinci bölüm İSKİ'nin yönetimini açıklamakta, yönetim organlarının kuruluş tarzı, görevleri ve işleyişini esaslara bağlamaktadır. Üçüncü bölümde; İSKİ'nin mali kaynakları, gelirleri, bütçesi, hesap özetleri ve bilançosu, borçlanma yetkisi ile ilgili hususlarda hükümler getirilmiştir. Dördüncü bölümde; İSKİ'nin hak ve muafiyetleri ile ilgili hükümler yer almaktadır. Beşinci bölümde ise; tarife tespiti, işletme, devir işlemleri, cezalar ile ilgili hükümler ve geçici maddeler yer almaktadır.

4.2.3.3. 2560 Sayılı Kanun Tasarısı'na Dair İçişleri Komisyonu Raporu

TC Milli Güvenlik Konseyi İçişleri Komisyonu, Taslak'ı inceleyerek 1/243 Esas No ve 21 Karar Numarası ile Raporu'nu 15 Ekim 1981 tarihinde hazırlamıştır. Komisyon üyeleri; Muzaffer Başkaynak (Hâkim Tuğgeneral - Başkan) Mustafa Şahin (Hâkim Kıdemli Albay), İlhan Köseoğlu (Hâkim Kıdemli Albay), Temel Arslan (İnşaat Yüksek Mühendisi İller Bankası Eski Müşaviri), Münir Alpsoylu (İnşaat Yüksek Mühendisi İmar ve İskân Bakanlığı Mesken Genel Müdürü), Vural Yurtseven (İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürü Baş Yardımcısı) ve Güzide Karayüksel'dir (İller Bankası Müşavir Avukat).

Komisyon, Tasarı'nın 2. maddesinin a, b, c bentlerinde, 5. maddesinin 3. fıkrasında, 11. maddesinin 1. fıkrasında, 12. maddesinin 1. fıkrasında ve 14. maddesinin 2. fıkrasında, 16. maddesinin son fıkrasında, 25. maddesinde, Geçici 1. Maddesi'nin d fıkrasında değişiklikler yapmıştır.

Tasarı'nın 2. maddesinin (a), (b) ve (c) bentlerinde yer alan “gerçek ve tüzel kişiler” kelimeleri, bu deyimlerin dışında kalan diğer 'bir ifadeyle gerçek ve tüzel kişiliği olmayan bazı kurum ve kuruluşların su kullanabileceği tabii bulunduğundan, Tasarı metninden çıkarılmış ve bu suretle dar ve çelişik bir yorumun önlenmesi sağlanmıştır. Keza maddenin (g) bendi, Tasarı'nın 14. maddesinde aynen ifade edilmiş bulunması ve kanun tekniği açısından da yerinin 14. madde olması karşısında, mükerrer görülerek komisyon metnine alınmıştır.

Tasarı'nın 5. maddesinin üçüncü fıkrasında, genel kurula başkanlık yetkisi İstanbul Valisi'ne verildiği halde, özürü halinde belediye başkanına verilmesi çelişkili görülmüş; mahallin en 'büyük mülki amiri olan valinin başkanlığındaki maksadın muhafazası düşüncesiyle, bu görev özürü halinde görevlendirileceği yardımcısına verilmiş, dolayısıyla muhtemel politik müdahalelerin önlenmesi cihetine gidilmiştir.

Tasarı'nın 11. maddesinin birinci fıkrasındaki “teklifi” kelimesi “önerisi”. “karar” kelimesi de “kararname” olarak düzeltilmiş; hem kanun tekniğine uyumluluk ve hem de Tasarı'nın diğer maddelerinde kullanılan kelimeler arasında benzerlik sağlanmıştır. Maddenin dördüncü fıkrasında yapılan değişiklik ile genel müdür yardımcılarının da müşterek kararnameyle atanması, 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kurumlarda Atama Usulüne ilişkin Kanun ile bu Kanun'un kapsamı dışında kalan kamu kurum ve kuruluşlarda atama usulüne ilişkin 23.06.1981 tarih ve 2477 sayılı Kanun'un öngördüğü sisteme uydurulmuştur. Maddenin (d) bendindeki “onaylı bütçe” deyimini, “bütçe” olarak alınmış, ‘onaylı’ kelimesi zait (gereksiz) görüldüğü için metinden çıkarılmıştır, (f) bendindeki “iç yönetmelikler ve talimatlar hazırlamak” ibaresi aynı maddenin (c) bendinde de yer almış bulunması sebebiyle komisyon metnine alınmamıştır. Madde'ye, Tasarı'nın 12. maddesinin ikinci fıkrasındaki hüküm ‘i’ bendi olarak konulmuş maddenin ‘i’ bendi ise ‘k’ bendi olarak düzeltilmiştir.

Tasarı'nın 12. maddesinin birinci fıkrası, anlaşılır biçimde yazılmak sureciyle düzeltilmiş ve anlamına sadık kalınmış; ikinci fıkrası 11. maddeye (i) fıkrası olarak alındığından komisyon metnine konulmamıştır.

4.2.4. 2561 Sayılı Kanun

Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanması Hakkındaki Kanun Tasarısı 13 Ocak 1981 tarihinde Başbakan Bülend Ulusu imzasıyla 101-740/08074 sayı numarası ile Milli Güvenlik Konseyi'ne sunulmuştur. Tasarı, TC Milli Güvenlik Konseyi İhtisas Komisyonu'nda görüşülmüş ve İhtisas Komisyonu tarafından 1 Ekim 1981 tarihinde rapor hazırlanmıştır. Tasarı, 04.12.1981 tarihinde kabul edilmiş ve 08.12.1981 tarihli 17538 sayılı Resmî Gazete'de 2561 sayılı Kanun olarak yayımlanmıştır (<http://www.tbmm.gov.tr>, 2561 sayılı Kanun)

08.12.1981 tarih ve 2561 sayılı Kanun ile anakent alanlarında yönetim yapısı yeniden düzenlenmiştir. 2561 sayılı Kanun, kentlerin yalın çevresindeki yerleşim yerlerini konu almış, belediye-köy ayrımı yapmamıştır (Güler, 1987: 132). Bu yeniden düzenleme sadece sekiz kenti kapsamaktaydı; çünkü nüfusu 300.000 ve daha yukarı olan kentleri ve onların yakın çevresindeki yerleşim yerlerini ilgilendiriyordu. Bu belediyeler İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa, Adana, G. Antep, Konya ve Eskişehir'di (Keleş, 2000: 277).

2561 sayılı Kanun'un 2. ve 3. maddesinde belediye ve köylerin ana belediyeye bağlanma yöntemi düzenlenmiştir. Buna göre hangi belediyelerin ana belediyelere bağlanacağı kararı valilikçe verilecek ve İçişleri Bakanlığı'na önerilecekti. Valilik, bağlanacak belediyenin meclisinin ve Sıkıyönetim Komutanlığı'nın görüşünü almak zorunda idi. Yapılan düzenleme ile İçişleri Bakanlığı, İmar ve İskân Bakanlığı'nın görüşünü alarak öneriyi Bakanlar Kurulu'na iletir ve karar Bakanlar Kurulu tarafından verilir, köylerin ana bir belediyeye bağlanmasında da aynı yöntemler kullanılır (Güler, 1987: 132).

2561 sayılı Kanun'un 11. maddesi, belediyelere belediye şubelerinin görev, yetki alanlarını ve çalışma biçimini düzenleyen yönetmelik çıkarma yetkisi vermiştir. Bu yetki ile 1580 sayılı Kanun'un bu konudaki boşluğu doldurulmuş ve belediyelerin çalışma biçimi belli esaslara bağlanmıştır. Ancak, doğaldır ki, bu yönetmelikler yalnızca, şubelerin çalışmalarına ve düzenine ilişkin olup bir üst düzeyde belediye şubelerinin kendi aralarındaki hizmet bölüşümüne ilişkin esasları düzenler nitelikte değildir (Güler, 1987: 132).

1981-1983 yıllarında, 2561 sayılı Kanun'un uygulanması sonucunda, sadece İstanbul'da 31 belediye ile 23 köy tüzel kişiliklerini yitirmiş, seçilmiş organlarının varlığı son bulmuştur. "1961 Anayasası'na göre bunun yapılıp yapılamayacağı ve

seçilmiş organların görevlerinin son bulmasının, yargı kararı gerektirip gerektirmediği gibi sorular akla gelebilir. Bu sorun pozitif hukuk açısından çözülebilmiştir. Çünkü Anayasa Düzeni Hakkında Kanun'da, Mili Güvenlik Konseyi'nin çıkarmış olduğu kararlar ve kanunların 1961 Anayasası ile yürürlükteki kanunlarla çeliştikleri durumlarda, anayasa ve kanun değişikliği yerine geçeceklerine ilişkin özel bir hüküm bulunmaktaydı. Bununla birlikte yapılan işler, siyasal açıdan kuşkusuz, demokratik bir gelenek olan yerel özerklik ilkesinden de uzaklaşma anlamına geliyordu. Askeri yönetimce yapılan bu düzenlemede, anakentlerde etkin bir yerel yönetim sağlamak yanında, iç güvenlik gibi etmenlerde bir ölçüde rol oynamış bulunmaktadır (Keleş, 2000: 278).

4.2.4.1. 2561 Sayılı Kanun Tasarısı'nın Genel Gerekçesi

Genel gerekçede; genel nüfus sayım sonuçları değerlendirildiğinde ülkemizin hızlı bir şehirleşme hareketi içerisinde olduğunun görüldüğü, ikinci Dünya Savaşı'ndan sonra sanayileşmeye büyük önem verilmesi, sanayi kuruluşlarının daha elverişli şartları ihtiva eden büyükşehirler etrafında toplanması ve büyükşehirlerin sahip olduğu sosyal imkânların kırsal alanlarda yüksek oranlardaki nüfus artış hızına rağmen yeterli gelir kaynağı bulamayan halkın geniş kitleler halinde büyükşehirlere göç etmesine yol açtığı (<http://www.tbmm.gov.tr/>) belirtilmiştir.

Gerekçede; “Şehir içerisinde arsa ve ev fiyatlarının çok yüksek düzeyde olduğu, göç edenlerin şehrin sosyal yaşantısına uyum sağlamak konusundaki ürkeklikleri ve şehirler etrafındaki kamuya ait arazilerin gerektiği gibi korunamaması gibi sebepler yüzünden gelen kişilerin şehirlerin içerisine değil etrafına yerleşmeyi tercih ettikleri” belirtilmiştir. Gerekçe de, bu tercihlerin zamanla gecekondü denilen yerleşim tipinin yaygınlaşmasına ve büyükşehirlerin etraflarını kuşatmasına yol açtığı, şehirlere mahalli hizmetleri götürmekle yükümlü olan belediyelerin bu yerleşme alanlarına temel hizmetleri zamanında götürebilecek şekilde organize edilememiş olmaları ve 1930 yılında çıkan Belediye Kanunu'nun 2.000 nüfuslu yerlerde belediye kurulmasına imkân vermesi yüzünden bu yerleşme alanlarında küme küme belediyeler kurulduğu hususları üzerinde durulmuştur.

Genel gerekçede; halk arasındaki sosyal dayanışmanın kolaylıkla siyasi dayanışmaya dönüşebilmesi ve ihtiva ettikleri büyük oy potansiyeli bu belediyelerin iktidarlar tarafından sempati ile karşılandığı, hatta teşvikine yol açtığı vurgulanarak bu şekilde son 20 yıl içerisinde İstanbul'un etrafında 25, İzmir'in etrafında 9, Adana'nın

etrafında 4 belediye kurulduğu belirtilmiştir. Genel Gerekçeye göre; büyükşehirlerin etrafında kurulan belediyeler yalnızca birtakım hizmetlerin ana belediyeye götürülebilmesine engel olmamışlar, aynı zamanda hizmet pahalılaşmasına, gereksiz personel istihdamına ve enerji, su, kanalizasyon, ulaştırma ve imar gibi hizmetlerin kendi belediyeleri halkına da yeterli ölçüde götürülebilmesine engel teşkil etmişlerdir. Bu nedenlerledir ki, 12 Eylül Cumhuriyeti Kollama ve Koruma Harekâtı'ndan sonra, Sıkıyönetim Komutanlıkları büyükşehirler etrafındaki çevre belediyelerinin ana belediyelerle bütünleştirilmesinin hizmete yapacağı olumlu katkı üzerinde durarak bu konuda gerekli düzenlemelerin bir an önce yapılmasını istemişlerdir.

Genel gerekçede, Milli Güvenlik Konseyi'nin, bu istek doğrultusunda aldığı ve 11 Aralık 1980 gün ve 17187 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 34 sayılı Kararı ile “Büyük kentlerin çevresinde teşekkül etmiş olan belediyelerin Sıkıyönetim Komutanlıkları'nın koordinesinde ve onların emredecekleri şekilde ana belediyelere bağlanmasının bir plan dahilinde ve en kısa zamanda sağlanması” direktifinde bulunduğu belirtilmiştir.

Genel gerekçenin son kısmında ise; belediyeler ve köy tüzel kişiliklerinin hukuki varlıklarına son verilmesi kanuni bir düzenlemeyi gerektirdiği, böyle bir düzenleme ile objektif genel bazı esasların ortaya konulmasının çeşitli Sıkıyönetim Komutanlıkları bölgelerinde de paralel, uyumlu bir uygulama yapma imkânını da sağlayacağı, bu tasarının bu amaçla hazırlandığı belirtilmiştir (<http://www.tbmm.gov.tr/>).

4.2.4.2. 2561 Sayılı Kanun Tasarısı'nın Madde Gerekçeleri

Tasarı, 18 maddeden ve iki geçici maddeden oluşmaktadır. Tasarı'nın birinci maddesi; Kanun'un amaç ve kapsamını birlemektedir. Tasarı'daki amaç, temel belediye hizmetlerini birbirileri ile uyumlu, planlı, verimli ve yeterli şekilde halka sunmaktır. Bu amaca ulaşabilmek için, son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre belediye nüfusu 300.000'i aşan büyükşehirlerin çevresinde bulunan belediye ve köyler, bu Kanun Tasarısı'nda belirtilen esas ve usullere göre büyükşehir belediyesine bağlanabilecektir. Aynı maddenin gerekçesinde; “Ülkemizde son genel nüfus sayımı 12 Ekim 1980 tarihinde yapılmıştır. Bu sayım sonuçlarına göre: İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Eskişehir şehirlerimizin nüfusları 300.000'i aşmaktadır. Bu nüfus kriteri, belediye sınırları içerisinde yaşayan ve bağlantı yapılmadan önceki nüfus miktarını ifade etmektedir. Büyükşehirlerin çevresi deyimi de, büyükşehir belediyesi tarafından hizmetlerin kolay ve ucuz bir şekilde götürülebileceği, şehrin son

binalarından itibaren dışa doğru 2,5 km. veya bunun biraz daha uzağındaki mesafeyi bildirmektedir” denilmektedir.

Tasarı’nın ikinci maddesine göre, hangi belediyelerin büyükşehir belediyesine bağlanacağı, hem büyükşehir belediye meclisinin, hem de bağlanacak belediyelerin meclislerinin görüşleri alınarak valilikçe tespit edilecek ve İçişleri Bakanlığı’na teklifte bulunulacaktır. Eğer şehirde teklif sırasında “Sıkıyönetim” uygulanıyorsa, valilik teklifine Sıkıyönetim Komutanlığı’nın konuya ilişkin görüşü de eklenecektir. Teklif gerekçeli olarak, ayrıca yapılacak bağlamaların mahiyeti, yani şube olarak mı yoksa mahalle haline dönüştürülerek mi bağlama yapılmasının uygun olacağına dair görüşü de ihtiva edecektir. Valilik teklifi, İçişleri Bakanlığı’na intikal ettikten sonra, bu Bakanlık tarafından konu hakkında İmar ve İskân Bakanlığı’nın görüşü de alınacak, bağlama işlemi Bakanlar Kurulu Kararı ile gerçekleştirilecektir.

Tasarı’nın üçüncü maddesi, özellikleri birinci maddede belirtilen büyükşehir belediyesine, şehrin çevresinde yer alan ve onunla bütünleşmiş olan köylerin bağlanma yöntemini belirlemektedir. Bütünleşmekten amaç, sosyal ve ekonomik bakımdan şehir yaşantısına geçilmiş olmasıdır. Buna göre köylerin bağlanması da belediyelerin bağlanmasındaki usul ve esaslarla aynı tutulmuştur. İşlem, köylerin tek tek bağlanması halinde mahalleye dönüştürülmek suretiyle gerçekleştirilecek, şartlar uygun ise birden çok köy tek bir mahalle veya belediye şubesi haline de getirilebilecektir.

Tasarı’nın dördüncü maddesi, bu kanun uyarınca büyükşehir belediyesine bağlanacak belediye ve köylerin kamu tüzel kişiliklerinin sona ermesini düzenlemektedir. Bağlanan belediye ve köylerin kamu tüzel kişilikleri bağlanmaya ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı’nın yayımı tarihinden itibaren en geç 2 ay içinde yapılacak devir işlemlerini takiben sona erecektir. Bu hüküm devir işlemlerinin belirli bir süre içerisinde bitirilmesini ve bu esnada hizmetlerin aksatılmadan yürütülmesini sağlamak amacıyla konulmuştur. Üçüncü şahısların yakın ilgisi düşünülerek tüzel kişiliğin kaldırılış tarihinin Resmî Gazete’de ayrıca ilanında fayda mülhaza edilmiştir.

Tasarı’nın beşinci maddesi, bağlanacak belediye ve köylerin tüm taşınır ve taşınmaz mallarının envanterinin yapılmasını öngörmekte ve bunun yöntemini saptamaktadır. Buna göre, bir kamu tüzel kişiliğini sona erdirmek önemli bir hukuki işlemdir.

Tasarı’nın altıncı maddesi, tüzel kişiliği sona eren belediyelerde imar, sağlık, kolluk ve diğer alanlarda uygulanmakta olan plan ve yönetmelikler ile tarife kararlarının

yürürlükte kalış süresini belirlemektedir. Belediye varlığı sona erse de belde halkının toplumsal yaşantısı devam edecektir. İmar, sağlık, kolluk gibi çok önemli hizmet alanlarında geçiş döneminde bir karışıklığa meydan vermemek için madde bu şekilde düzenlenmiştir.

Tasarı'nın yedinci maddesi, büyükşehir belediyesine yeni belediye ve köylerin katılması ile oluşacak belediye sınırlarının tespit yöntemini belirlemektedir. Tasarı'nın sekizinci maddesi, büyükşehir belediyesine bağlanan belediyelerin başkan ve meclis üyelerinin görev ve yetkilerinin sona ereceği zamanı belirlemektedir. Tasarı'nın sekizinci maddesi, bağlanan belediye personelinin durumlarını düzenlemektedir. Tasarı'nın onikinci maddesi, yapılan bağlamalar sonucu nüfus ve yerleşme alanı büyüyen ana belediyenin şubelerine tanınacak yetkileri ele almaktadır.

Tasarı'nın Geçici 1. Maddesi, Milli Güvenlik Konseyi'nin 11 Aralık 1980 günlü ve 17187 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 34 sayılı Kararı uyarınca Sıkıyönetim Komutanlıkları tarafından bu Kanun'un yayımı tarihinden önce alınmış ve bu tarihe kadar değiştirilmemiş bulunan bağlanma kararlarının bu Kanun'un yayımı tarihinden sonra da geçerli olmaya devam edeceğini belirtmektedir.

Tasarı'nın Geçici 2. Maddesi, Geçici 1. Madde'de belirtilen, daha önce Sıkıyönetim Komutanlıkları'nca alınmış olup geçerliliği devam eden bağlanma kararlarının bu Kanun'un getirdiği hükümler karşısında ilgililerce yeniden gözden geçirilmesini öngörmektedir.

4.2.4.3. İhtisas Komisyonu Raporu

TC Milli Güvenlik Konseyi İhtisas Komisyonu, Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun Tasarısı'nı görüşmüş ve 1/129 Esas No ve 66 Karar No ile 1 Ekim 1981 tarihinde raporunu Milli Güvenlik Konseyi Başkanlığı'na sunmuştur. Tasarı, Komisyon'da aynen kabul edilmiştir.

Komisyon üyeleri; Cumhur Evcil (Başkan - Kurmay Albay), Altan Ateş (Proje Yetkilisi - Muhabere Yarbay), Cengiz Bulut (İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı), Bengi Duygu (İmar ve İskan Bakanlığı Metropolitan Dairesi Uzmanı), S. Güven Bilsel (İmar ve İskan Bakanlığı Planlama ve İmar Genel Müdür Yardımcısı), Selahattin Güman (Köyîşleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Koordinasyon Dairesi Başkanı), Mustafa Görson (Maliye (Bakanlığı Gelirler Genel Müdürü Baş Yardımcısı), İlhan Dülger (Devlet Planlama Teşkilatı Sosyal Plan Şubesi Müdürü),

Cemalettin Barışkın (İller Bankası Planlama Dairesi Başkan Yardımcısı) ve Güzide Karayüksel'den (İller Bankası Avukatı) oluşmaktadır.

4.2.5. 1983–1992 Döneminde İlk Sekiz Büyükşehir Belediyesinin Kuruluşu

1983 genel seçimlerinin ardından iktidara gelen Anavatan Partisi ile birlikte yerel yönetimler alanında özellikle anakent yönetimi ile ilgili çok önemli değişiklikler olmuştur. Turgut Özal Hükümeti 1982 Anayasası'nın 127. maddesinin verdiği yetkiyle, 1984'te önce büyük kent özeklerinde anakent yönetimlerini oluşturan bir Kanun Gücünde Kararname çıkarmış, ondan kısa bir süre sonra da, bu Kararname'nin yerini alan 3030 sayılı özel Kanun'u yürürlüğe koymuştur. İstanbul, Ankara ve İzmir'de iki düzeyden oluşan bir yerel yönetim yapısı oluşturulmuştur (Keleş, 2012: 330) ve iki kademeli metropoliten yönetim modeline geçilmiştir.

Türkiye'de büyükşehirleri zorunlu kılan temel sebeplerden bir tanesi, belli bir coğrafi alanda çok sayıda yerel yönetimin yetkili olması halinde planlama ve koordinasyonun sağlanamayışı ve optimum ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamaması nedeniyle kaynak israfının ortaya çıkmasıdır. Benzer şekilde, sanayileşme, ulaşım ve çevre gibi artan sorunların hizmet üretme kapasitesi ve yeterli mali kaynaktan yoksun küçük ölçekli yerel yönetimlerce çözülememesi de büyükşehir modelini zorunlu hale getirmiştir (Bingöl, Yazıcı ve Büyükkakın, 2013: 17).

1986 yılında Adana'da, 1987 yılında Bursa, Gaziantep ve Konya'da, 1987 yılında Kayseri'de büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun Büyükşehir Belediyeleri, Bakanlar Kurulu'nun 02.09.1993 tarihinde çıkardığı “Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile kurulmuştur. 504 sayılı KHK, bazı bakımdan öncekilerden farklı yeni bir metropol yönetim sistemi getirmiştir. Bu fark, KHK'nin 1. maddesinin II. fıkrasından kaynaklanmaktadır. Söz konusu fıkra göre, KHK kapsamında kurulan büyükşehir belediyeleri içinde ilçe teşkilatı kurulmayacaktır. Bunun yerine, sadece “alt kademe belediyeleri” denen belediyeler oluşturulacaktır. 504 sayılı KHK bu yönüyle 3030 sayılı Kanun'a göre özel, 1580 sayılı Kanun'a göre ise özelin de özeli hükümler içermektedir (Tuzcuoğlu, 2002: 246). 504 sayılı KHK ile Antalya'da; Kepez, Konyaaltı ve Muratpaşa, Diyarbakır'da; Bağlar, Sur ve Yenışehir, Erzurum'da; Dadaşkent, Kazım Karabekir, Yakutiye ve Yenışehir, Eskişehir'de; Odunpazarı ve Tepebaşı, İzmit'te Bekirpaşa ve Saraybahçe, Mersin'de; Akdeniz,

Toroslar ve Yenişehir, Samsun’da Atakum, Canik, Gazi, İlkadım isimli alt kademe belediyeleri kurulmuştur.

Alt kademe belediyeleri, kavram olarak, Türk Pozitif Hukuku’na, 504 sayılı KHK ile girmiştir. 504 sayılı KHK ile kurulan büyükşehirlerde ilçe oluşturulmamasının nedenlerinden biri, ilgili kentlerde, merkezin taşra örgütünün hizmetleri yürütmedeki kapasitesinin yeterliliği; diğeri ise ilçe kurmanın devlete getireceği büyük mali yüküdür. Merkezin taşra örgütü birimlerinden biri olan ilçeler oluşturulurken, çok sayıda personel kadrosu ihdas etmek, bu kadroları barındıracak binalar tesis etmek ve araç-gereç tanzim etmek gereğinin ortaya çıktığı bir gerçektir (Tuzcuoğlu, 2002: 247).

504 sayılı KHK’nin çıkmasını sağlayan yetki kanunu ise, 27.06.1993 tarihli 21620 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 3911 sayılı Kanun’dur. Bu Kanun’un gerek amaç başlığını taşıyan 1. maddesi, gerek kapsam başlığını taşıyan 2. maddesi, büyükşehir belediyelerinin kurulması için yetki verildiğinden hiç söz etmemektedir. Bunun yerine 1. maddede; “... Yürütme organı bünyesindeki kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin konularda düzenlemelerde bulunmak, ...” amaç olarak belirlenmiş; “kamu kurum ve kuruluşlarına ilişkin olarak, kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasında bölüşümüne, bağlı ve ilgili kuruluşlar kurulmasına, mevcut kurum ve kuruluşların birleştirilmesine veya kaldırılmasına ... ilişkin kanunlarda yapılacak değişiklik ve yeni düzenlemeler ...” yapmak için, Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi vermiştir. 3911 sayılı Kanun’un adı, “Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Hakkındaki Kanunlar ile Teşkilat Kanunlarında Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunu”dur. Bu Kanun’un, yetki süresi başlığını taşıyan 4. maddesine göre, Bakanlar Kurulu bu Kanun’a dayanarak bir yıl süre ile KHK çıkarma yetkisi verilmiştir (Yıldırım, 1997: 248).

3911 sayılı Kanun’da ne genel olarak yerel yönetimlere ilişkin kanunlarda, ne belediyelere ilişkin kanunlarda, ne de özellikle 3030 sayılı Kanun’da değişiklik yapılması ya da yeni düzenlemelere gidilmesine ilişkin Bakanlar Kurulu’na yetki verildiğine dair bir hüküm vardır. Aksine bu konularda hiçbir hüküm sevk etmemiştir. Bu durum karşısında 504 sayılı KHK’nin kanuni dayanağı 3911 sayılı Kanun olamaz. Başka bir deyişle, 504 sayılı KHK, 3911 sayılı Kanun’un kapsamı dışındadır (Yıldırım, 1997: 249-250). 24.06.1993 günlü 3911 sayılı Yetki Kanunu’nun iptali için Anavatan Partisi’nin açtığı davada, AYM 16.09.1993 tarihli ve E.1993/6, K.1993/28 sayılı kararı ile 3911 sayılı Yetki Kanunu’nu, “verilen yetkinin belirsiz olduğu”, “yetki kanununda

bulunması gereken ögeleri içermediği”, “verilen yetkinin önemli, ivedi ve zorunlu olup olmadığının tespitinin olanaksız olduğu”, “yasama yetkisinin devri niteliğinde olduğu” gerekçeleriyle Anayasa’nın başlangıcı ile 2. ve 91. maddelerine aykırı bularak oybirliğiyle iptal etmiştir.

504 sayılı KHK, 1994 mahalli idareler genel seçimlerinin hemen öncesinde çıkarılmış ve yürürlüğe konmuştur. Hükümeti oluşturan İktidar Partilerinin (DYP-SHP Koalisyon Hükümeti) kendi iradeleri olan 504 sayılı KHK’nin iptali için AYM’ye başvuruları elbette düşünülemez. Dönemin Cumhurbaşkanı’da (Süleyman Demirel) 504 sayılı KHK’nin iptali için AYM’ye başvurmamıştır. Ancak, dönemin Anamuhalefet Partisi ve en azından TBMM üyelerinin beşte biri, söz konusu iptal davasını açmayı siyasal çıkarıyla bağdaşmaz bulmuşlardır. Bunun en başta gelen nedeni, seçmeni küstürme endişesidir. Çünkü KHK’nin kapsamına giren bütün illerin hemşehrileri ya da seçmenleri, şehirlerini büyükşehir statüsünde görme arzusundaydılar. Eğer Anamuhalefet Partisi veya milletvekillerinin 1/5’i, 504 sayılı KHK’nin iptali için dava açarlarsa zamanın İktidar Partilerinin, “muhalefetin söz konusu şehirlerde büyükşehir belediyelerinin kurulmasına karşı olduğu ...” tarzında seçim propagandası yapması kuvvetle muhtemeldi. Bu da muhalefetin mahalli idareler genel seçimlerini kaybetmesine davetiye çıkarmaktı. Bundan dolayı da 3911 sayılı Kanun’a dayanılarak çıkarılan diğer 19 KHK hakkında iptal davası açan ve 18 tanesini iptal ettiren Anamuhalefet Partisi veya TBMM’nin en az beşte bir üyesi, 504 sayılı KHK’nin iptali için dava açmamışlardır (Yıldırım, 1997: 253). Hukuk tekniği açısından 504 sayılı KHK’nin iptali için AYM’ye dava açılıp 504 sayılı KHK iptal edilmiş olsaydı dahi AYM kararları geriye yürümediği için Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun büyükşehir belediyeleri varlıklarını yine devam ettireceklerdi.

4.2.6. 3030 Sayılı Kanun’da Büyükşehir Kurma Politikasının Formüle Edilişi

Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname 23.03.1983 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanmış ve 1982 Anayasası’nın 91. maddesi uyarınca gerekçesi ile birlikte aynı gün 18/101–1/198/03144 sayı numarası ile Başbakan Turgut Özal imzasıyla TBMM Başkanlığı’na gönderilmiştir. 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun 27.06.1984 tarihinde TBMM’de kabul edilmiş ve 09.07.1984 tarihli 18453 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

4.2.6.1. 3030 Sayılı Kanun Tasarısı'nın (KHK) Genel Gerekçesi

Genel gerekçede; ülkemizde özellikle son yıllarda artan tempoyla gelişme temayülü gösteren hızlı nüfus artışının ve sanayileşmenin; başta İstanbul, Ankara ve İzmir olmak üzere büyük yerleşim merkezlerinde hızlı bir şehirleşmeye yol açtığı, bu şehirlerdeki gelişmenin, belediye sınırlarını da aşarak, merkez şehrin çevresinde plansız ve kontrolsüz bir şekilde yayıldığı belirtilmiştir (<http://www.tbmm.gov.tr/>). Genel gerekçede, büyükşehir belediyelerinin ortaya çıkmasından önceki dönemden kalma ve o dönemin ihtiyaçları göz önüne alınarak hazırlanan ve uygulamaya konulan hukuki ve idari düzenlemelerin, günümüz şartlarına ve ihtiyaçlarına cevap veremez hale geldiği ve yeni düzenlemeler gereğinin ortaya çıktığı belirtilmiştir.

Genel gerekçeye göre; ilk olarak, yeni Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan “özel yönetim biçimleri” ifadesi yeni bir düzenleme yapabilme iznini açıkça tespit etmiştir. Bu düzenleme gereğinin ilk sonucu olarak 18.01.1984 tarihli ve 2972 sayılı “Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun” yürürlüğe konulmuş ve ülkemizde “büyükşehir belediyeleri” ile büyükşehir belediyesi hudutları içinde kalan ilçelerde “ilçe belediyeleri” kurulması kararlaştırılarak, bu belediyelerin meclisleri ile başkanlarının seçilme tarzı yeniden düzenlenmiştir. Aynı Kanun'un Geçici 5. maddesiyle de büyükşehir belediye yönetiminin hukuki statüsünün ilk seçimlerden önce çıkarılacak bir kanun hükmünde kararnameyle düzenlenmesi hükme bağlanmıştır. Mezkûr Kanun'a dayanılarak hazırlanan bu Kanun Hükmünde Kararname ile büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri için getirilen yönetim biçiminde, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun bugüne kadar uygulanmış ve denenmiş sistemi esas alınmıştır. Sadece 1580 sayılı Belediye Kanunu'na aykırı düşen hususlar ile bu Kanun'a atıfta bulunulması zorunlu bulunan haller bu Kanun Hükmünde Kararname ile yeniden düzenlenmiştir.

Genel gerekçenin son kısmında; “Bu Kanun Hükmünde Kararname'nin hazırlanmasında belediyelerin yönetimini demokratik olma özellikleri, mahallilik ve hemşehrilik esasları ile birlikte, koordinasyon ve idari etkinlik gibi unsurlar da dikkate alınmıştır. Anayasa'nın 127. maddesi ile büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim getirileceği hükme bağlandığından, bu Kanun Hükmünde Kararname ile özel yönetim şekli ifadesine uygun düzenlemeler yapılmış ve uygulana gelen sistemin zaman zaman dışına çıkmıştır” (<http://www.tbmm.gov.tr/>) denilmiştir.

4.2.6.2. 3030 Sayılı Kanun Tasarısı'nın (KHK'nın) Madde Gerekçeleri

Tasarı, 27 maddeden ve 9 geçici maddeden oluşmaktadır. Tasarı'nın birinci maddesi ile Kanun Hükmünde Kararname'nin çıkarılmasındaki amacın, büyükşehir belediyeleri ile büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerinin yönetimini kapsayan büyükşehir yönetiminin hukuki statüsünün bazı esaslar dikkate alınarak düzenlenmesi olduğu belirtilmektedir.

Tasarı'nın ikinci maddesi, Kanun Hükmünde Kararname'nin kapsamını belirtmektedir. Tasarı'nın üçüncü maddesiyle, Kanun Hükmünde Kararname'de sık sık kullanılan büyükşehir ve ilçe belediyesi deyimlerinin ne manaya geldiklerinin açıklanmıştır. Buna göre, büyükşehir; belediye hudutları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirleri ifade etmektedir. İlçe belediyesi ise “bugün tatbikatta ülkemizdeki ilçe merkezlerinde bulunan belediyeleri ifade etmektedir” şeklinde tanımlanmıştır. Maddenin gerekçesinde ayrıca “Bu Kanun Hükmünde Kararname'de geçen ilçe belediyesi deyiminden sadece büyükşehir belediyeleri dahilindeki ilçelerde kurulan belediyelerin anlaşılacağına vurgulanmasına, karışıklıkları önlemek bakımından, gerek görülmüştür” denilmiştir.

Tasarı'nın dördüncü maddesinin gerekçesinde, “Maddenin birinci fıkrası büyükşehirlerde, büyükşehir adı ile bir büyükşehir belediyesi, büyükşehir dahilindeki ilçelerde ise ilçe adlarını taşıyan ilçe belediyelerinin kurulacağını hükme bağladığı, gerçekte, bu Kanun Hükmünde Kararname ile büyükşehirlerde mevcut bulunan belediyelerin hukuki statüsünün büyükşehir belediyesi haline dönüştürüldüğü, bu illerin ilçelerinde ise ilçe adlarını taşıyan ilçe belediyeleri kurulduğu belirtilmektedir. Yine aynı maddenin gerekçesinde, “Maddenin ikinci paragrafı, bugün ülkemizde 67 il merkezinde bulunan ve merkez ilçe diye adlandırılmasına rağmen, kaymakamlık teşkilatı bulunmayan ilçelerin, bu Kanun Hükmünde Kararname ile ayrı birer ilçe sayıldığını belirtmek, hukuki bir zarureten ileri gelmiştir. Bu fıkra uyarınca İzmir şehrinin Karşıyaka ve Bornova ilçeleri dışında kalan kısmında “Merkez İlçe Belediyesi” adı ile belediye kurulacaktır” denilmektedir.

Tasarı'nın beşinci maddesinin (sınırları düzenleyen) gerekçesine göre, bu maddenin birinci fıkrası ile büyükşehirlerin sınırlarının isimlerini aldıkları şehirlerin sınırları olacağı belirtilmektedir. Buna göre örnek olarak İstanbul'daki büyükşehir belediyesinin sınırları, İstanbul Belediyesi'nin bu Kanun Hükmünde Kararname yürürlüğe girmeden önceki sınırları olacaktır. İlçe belediyelerinin sınırları ise ilçelerin,

büyükşehir belediyesi içinde kalan kısımlarının mülki sınırları olacaktır. İlçelerin büyükşehir belediyesi dışında kalan kısımları ilçe belediyesinin sınırları dışında kalacaktır,

Tasarı'nın altıncı maddesi ile büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerine ait görevler düzenlenmiştir. Tasarı'nın ondördüncü maddesinde, büyükşehir belediye başkanının seçiliş şekli ve görev süresi gösterildikten sonra, ilçe belediyeleri tarafından yürütülen hizmetlerde de koordinatör rolü (<http://www.tbmm.gov.tr/>) olduğu belirtilmektedir.

4.2.6.3. 3030 Sayılı Kanun Tasarısına Dair İçişleri Komisyonu Raporu

TBMM İçişleri Komisyonu, raporunu 18.06.1984 tarihinde hazırlamış ve 1/469 Esas No ve 24 Karar Numarası ile TBMM Başkanlığı'na sunmuştur. Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve gerekçesi ilgili Bakanlık temsilcilerinin de katılması ile Komisyon'un 13.06.1984 günlü 17. birleşiminde incelenip görüşülmüştür.¹ 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 1., 2., 3. ve 4. maddelerinde yer alan “Bu Kanun Hükmünde Kararname” deyimleri Kararname'nin kanunlaşacak olması nedeni ile “Bu Kanun” şeklinde düzeltilerek aynen benimsenmiştir.

Kararname'nin 5. maddesinin 1. fıkrasında geçen “büyükşehirlerin ismini aldıkları” ifadesi, “ismini aldıkları büyükşehirlerin” şeklinde değiştirilmiştir.

29.11.1983 tarih ve 2963 sayılı Altı İlçe Kurulması ve Ankara İli Merkez İlçesinin Kaldırılması Hakkında Kanun'un 2. maddesi ile Ankara Merkez İlçesi kaldırılmış ve Merkez İlçe sınırları içinde kalan alan Altındağ ilçesine bağlanmıştır. Bu nedenle, Ankara Mahkemeleri'nin yetki sahaları belirsiz hale gelmiştir. Bu itibarla maddeye eklenen 3. fıkra ile Ankara Mahkemeleri'nin durumlarının açıklığa kavuşturulması ve

¹ Komisyon'da; Nihat Akpak ((Başkanvekili-Sakarya Milletvekili), Atilla Sin (Sözcü–Muş Milletvekili), İsmail Üğdül (Kâtip Üye–Edirne Milletvekili), Kadri Altay (Antalya Milletvekili), Ahmet Ata Aksu (Gaziantep Milletvekili), Fazıl Osman Yöney (İstanbul Milletvekili), Hüseyin Aydemir (İzmir Milletvekili), Süha Tanık (İzmir Milletvekili), Ziya Ercan (Konya Milletvekili), Süleyman Çelebi (Mardin Milletvekili), Arif Toprak (Niğde Milletvekili) ve Osman Doğan (Urfa Milletvekili) yer almaktadır.

büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan mahkemelerin yetki sahalarını belirleyici kalıcı bir hükmün tesisi amaçlanmıştır.

Komisyon tarafından Kararname'nin 6. maddesi büyükşehir ve ilçe belediyeleri yatırımları arasında bir ahenk sağlamak amacı ile yatırımlara ilişkin plan ve programların büyükşehir belediyesince yapılması, plan ve harita ile ilgili bütün görevlerin ve Kanun Hükmünde Kararname'de bir eksiklik olarak tespit edilen ilçe mücavir alanlarının belirtilmesi işinin büyükşehir belediyesine verilmesi kararlaştırılmıştır. Kararname'de bir boşluk teşkil eden ve büyükşehir belediyesince işletilen Ankara-Gençlik Parkı gibi tesislerdeki belediye hizmetlerinin de büyükşehir belediyesince yürütülmesi yararlı mütalaa edilmiş ve madde bu gerekçe doğrultusunda yeniden düzenlenmiştir. Komisyon tarafından katlı otopark yapımı ve işletilmesi aynı zamanda itfaiye hizmetlerine dair görevlerde büyükşehir belediyelerine verilmiştir.

Kararname'nin 7. maddesinin 2. fıkrasından sonra yeni fıkra ilave edilmek sureti ile madde yeniden düzenlenerek Altyapı Koordinasyon Merkezi ve Ulaşım Koordinasyon Kurulu kurulmuştur.

Kararname'nin 8. maddesinin 1. fıkrasındaki Belediye Kanunu'nun numarası belirtilmiş ve büyükşehirlerde büyük bir nüfus yığılmasının vuku bulduğu gerçeği karşısında bu şehirlerde toplu taşıma araçları ile iş makineleri ihtiyacının süratle giderilmesi amacıyla bir yanda gümrük ile ilgili kolaylıklar getirilirken diğer yandan yerli sanayiye korumak için bunların ihracındaki şartlar ve bedellerle büyükşehir ve ilçe belediyelerine satışı imkânı sağlamak için maddeye iki fıkra eklenmiştir.

Kararname'nin 10. maddesinin 2. fıkrası ilçe belediye başkanlarının büyükşehir belediye meclisi üyesi olmalarının uygulamada sakıncaları görüldüğünden ve işin felsefesine ve belediye mevzuatının genel esprisine aykırı olduğundan madde metninden çıkarılmıştır.

Kararname'nin 14. maddesinin madde başlığı "Büyükşehir Belediye Başkanı" olarak değiştirilmiş ve bu madde ile büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkilerinin açıkça sayılmasında fayda görülmüş, sulhen ortadan kaldırılabilir davaların dava değeri yükseltilmiş, büyükşehir belediye başkanı hakkında ancak $\frac{3}{4}$ çoğunluk sağlandığı takdirde 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 61. ve 76. maddelerinin uygulanmasının büyükşehir belediye başkanı açısından serbest çalışma imkânı vereceği düşünülmüştür. Ayrıca büyükşehir ve ilçe belediye meclislerince alınan bütün kararların büyükşehir belediye başkanına gönderilmesi, gönderilen kararların başkanca yeniden

görüşülmesi için meclislere geri gönderilebileceği ve meclislerin eski kararlarında bu defa ancak üye tam sayısının 2/3 çoğunluğu ile ısrar edebilecekleri madde ile hükme bağlanmıştır.

Kararname'nin 15. maddesi değiştirilerek belediye başkanvekilinin aynı zamanda büyükşehir belediye meclisinin de başkanvekili olacağı, meclis için ayrıca başkanvekili seçmeye gerek bulunmadığı hükme bağlanmıştır.

Kararname'nin 16. maddesine; hizmette etkinlik ve verimlilik sağlayabilmek için büyükşehir ve ilçe belediyelerinde bazı önemli görevlere kadro karşılığı gösterilerek sözleşmeli personel alınabilmesi için bir fıkra eklenmiştir.

Kararname'nin 17. maddesine belediye personeli ve hizmetleri (çalışmaları) ile ilgili olarak altı fıkra eklenmiştir.

Kararname'nin 18. maddesi yeniden düzenlenerek, büyükşehir belediye alanı içinde toplanan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının %3'ünün büyükşehir belediyelerine verilmesi sağlanmıştır. Ayrıca bu oran Bakanlar Kurulu kararı ile %6'ya kadar çıkarılabilecek ve (e) fıkrası ile Kararname'de bulunmayan bir hususa da açıklık getirilmiştir.

Kararname'nin 20. maddesinin madde başlığı "Plan, Program ve Bütçeler" şeklinde değiştirilmiş ve madde yeniden kaleme alınarak bütçelerin birbiri arkasına görüşülüp birlikte bastırılması öngörülerek büyükşehirin bir bütün olduğu vurgulanmış ve hizmet ve yatırımda birlik ve koordinasyonun bulunması amaçlanmıştır.

Kararname'nin 24. maddesi değiştirilmiş ve büyükşehir belediye meclisinin toplantı halinde bulunmadığı zamanlarda ihtiyaçları çözümlemek veya koordinasyon yapmak görevini büyükşehir encümenince yapılacağı belirtilerek hizmetlerin yürütülmesinde parçalanma ve bölünmelere engel olunmak istenmiştir.

Kararname'nin Geçici 1. Maddesi'ne 3. fıkra eklenerek İstanbul Belediyesi'nde havagazı hizmetleri bir yanda İETT tarafından diğer yanda Havagazı İşletmesi Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmekte iken tümünün İETT bünyesi içinde toplanması sağlanmış ve imar planlarının yapım görevi büyükşehir belediyelerine verildiğinden gerekli bilgi ve tecrübe birikimine sahip Büyük İstanbul Nazım Plan Bürosu ile Ankara Şehir İmar Müdüriyeti teşkilatlarının ilgili belediyelere devredilmesi yönünde madde yeniden düzenlenmiştir.

Anayasa'nın 91. maddesinin 4. fıkrası "Kanun Hükümünde Kararname'nin, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından süre bitiminden önce onaylanması sırasında,

yetkinin son bulduğu veya süre bitimine kadar devam ettiği de belirtilir” hükmünü getirmiştir. 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname 17.6.1982 tarihli ve 2680 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi İle İlgili Yetki Kanunu’na dayanılarak çıkarılmıştır. Ancak söz konusu Yetki Kanunu’nun yetki süresi 02.12.1983 tarihli 2967 sayılı Kanun’la 19 Haziran 1984 tarihine kadar uzatılmıştır. Anayasa’nın anılan hükmüne uygun olarak Yetki Kanunu’nun süre bitimine kadar Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun için Bakanlar Kurulu’nun Kanun Hükmünde Kararname çıkarabilmesini uygun gören Komisyon, kararnameye bu doğrultuda geçici 9. madde eklemiştir.

Kararname’nin yürürlük maddesi olan 26. maddesi “Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer” şeklinde değiştirilerek kabul edilmiştir.

Komisyon üyelerinden Kadri Altay (Antalya Milletvekili), 6., 7., 8., 16., 17., 18., 20. ve 24. maddelere muhalif olduğuna dair şerh koymuştur. Fazıl Osman Yöney 7., 17., 24. ve geçici 2. maddeye muhalif olduğuna dair şerh koymuştur. Hüseyin Aydemir (İzmir milletvekili) KHK’ya/Tasarı’ya tamamen muhalif olduğuna dair şerh koymuştur. Arif Toprak (Niğde Milletvekili), 6., 7., 17. ve Geçici 2. Madde’ye muhalif olduğuna dair şerh koymuştur.

Muhalif milletvekilleri Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin kabulüne dair muhalefet gerekçelerini 13.06.1984 tarihinde TBMM Başkanlığı’na sunmuşlardır. Milletvekilleri gerekçelerinde, “Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında görev ve yetkileri tespit eden 6. madde hükümleri; iki organ arasında uyumsuzluklara, görev ve yetki anlaşmazlıklarına sebep olacak mahiyettedir. Görev ve yetkileri belirleyen kıstaslar açıklıktan mahrumdur. Çoğu görevlerin hangi organa bağlı olacağı açıklıkla belirtilememiştir. Bu bakımdan düzenleme yetersizdir. Özellikle 6., 7., 17., 24. maddelerde görüleceği gibi Kanun Hükmünde Kararname’nin bazı hükümlerinde idare hukukunun esaslarına aykırı düzenlemelere gidilmiştir” demişlerdir.

4.2.6.4. 3030 Sayılı Kanun Tasarısı’na Dair Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu

TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu, raporunu 25.06.1984 tarihinde hazırlamış ve 1/469 Esas No ve 26 Karar Numarası ile TBMM Başkanlığı’na sunmuştur.

17.6.1982 tarihli ve 2680 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi İle İlgili Yetki Kanunu’na dayanılarak, Bakanlar

Kurulu'nca 23 Mart 1984 tarih ve 18350 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulan ve aynı tarihte Anayasa'nın 91. maddesi gereğince Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na sevk edilen 195 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile ön havalesi uyarınca İçişleri Komisyonu'nca değiştirilerek kabul edilen yeni metin ve rapor İçişleri Komisyonu'nun 21 -22 Haziran 1984 tarihinde yapılan 34. ve 35. birleşimlerde Hükümet temsilcilerinin de katılmasıyla görüşülmüştür.²

Plan ve Bütçe Komisyonu'nda, İçişleri Komisyonu metninin 3. maddesinde yer alan “Belediye hudutları” ibaresi, kanunda ifade birliği sağlanması açısından “Belediye sınırları” şeklinde değiştirilmiştir. Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görevleri başlığı altında yer alan 6. maddede büyük değişiklik yapılmıştır.

Tasarı'nın 7. maddesi; ilçe belediye başkanlarını da görev sahalarını ilgilendiren konularda üye olarak koordinasyon merkezlerine katılmalarını sağlamak, Alt Yapı Koordinasyon Merkezince, Alt Yapı Yatırım Fonu'ndan yapılacak harcamalarda Devlet İhale Kanunu ve Muhasebe-i Umumiye Kanunu hükümlerinin uygulanmasını temin etmek ve mali durumu yetersiz ilçe belediyelerine büyükşehir belediyesince mali yardımın yapılabilmesini sağlamak amacıyla yeniden düzenlenmiştir.

² Komisyon üyesi olan milletvekilleri şunlardır: Metin Emiroğlu (Komisyon Başkanı-Malatya Milletvekili), Ayçan Çakıroğulları (Başkanvekili-Denizli Milletvekili), Alaattin Fırat (Sözcü-Muş Milletvekili), Kadir Demir (Kâtip Üye-Konya Milletvekili), Ahmet Akgün Albayrak (Adana Milletvekili), Mehmet Deliceoğlu (Adıyaman Milletvekili), Nabi Sabuncu (Aydın Milletvekili), M. Fenni İslimyeli (Balıkesir Milletvekili), Ahmet Şamil Kazokoğlu (Bolu Milletvekili), N. Oğuzhan Artukoğlu (Burdur Milletvekili), İlhan Aşkın (Bursa Milletvekili), Onural Şeref Bozkurt (Çanakkale Milletvekili), Ünal Akkaya (Çorum Milletvekili), Ahmet Sarp (Diyarbakır Milletvekili), Türkan Turgut Arıkan (Edirne Milletvekili), Metin Yaman (Erzincan Milletvekili), İlhan Araş (Erzurum Milletvekili), Togay Gemalmaz (Erzurum Milletvekili), Mustafa Rıfkı Yaylalı (Erzurum Milletvekili), M. Hayri Osmanlıoğlu (Gaziantep Milletvekili), İbrahim Fevzi Yaman (Isparta Milletvekili), Tülay Öney (İstanbul Milletvekili), Özdemir Pehlivanoğlu (İzmir Milletvekili), İbrahim Özbıyık (Kayseri Milletvekili), Cengiz Tuncer (Kayseri Milletvekili), İsmet Ergül (Kırşehir Milletvekili), Talat Zengin (Malatya Milletvekili), C. Tayyar Sadıklar (Çanakkale Milletvekili), Haydar Özalp (Niğde Milletvekili), Fehmi. Memişoğlu (Rize Milletvekili), H. Barış Can (Sinop Milletvekili), Enver Özcan (Tokat Milletvekili) ve Ferit Melen (Van Milletvekili).

Tasarı'nın 8. maddesinin 2. ve 3. fıkraları, ithal edilecek sabit veya hareketli iş makineleri ile diğer araç ve gereçlerden de, gümrük vergisi, resmi ve harcının alınabilmesini teminen ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nca reddedilen 1615 sayılı Gümrük Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun Tasarısı ile ilgili olması sebebiyle Tasarı metninden çıkartılmıştır.

Tasarı'nın 10 uncu maddesine ilçe belediye başkanlarının, büyükşehir belediye meclisinde tabii üye olarak yer almalarını teminen yeni bir fıkra eklenmiş, aynı maddenin 3. fıkrasında yer alan "... ve ilçe belediyesinde başkan vekilliği encümen ve komisyon üyeliği görevlerine seçilemezler. Bu üyeler için ilçe belediye meclislerine 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 69. maddesindeki devam mecburiyeti aranmaz." ibaresi madde metninden çıkartılmıştır.

Tasarı'nın 14. maddesinin (b) bendi, ilçe belediyelerinin yatırım ve programlarının kendi belediye başkanlarınca onaylanmasının daha doğru olacağı kanaatinden hareketle yeniden düzenlenmiş, büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkilerinden bir veya birkaçının gerektiğinde ilçe belediye başkanlarına devrini temin etmek ve ilçe belediyelerince yapılan hizmetlerin etkinliğini sağlayacak tedbirleri almak ve denetlemelerde bulunmasını sağlamak amacıyla maddeye (m) ve (n) bentleri eklenmiştir.

Geçici 9. Madde, 17.06.1982 tarihli ve 2680 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Yeniden Düzenlenmesi İle İlgili Kanun'un yetki süresinin sona ermesi sebebiyle, Tasarı metninden çıkartılmıştır.

Komisyon üyelerinden M. Fenni İslimyeli (Balıkesir Milletvekili) Tasarı'ya muhalefet şerhi koymuştur. Onural Şeref Bozkurt (Çanakkale Milletvekili), 6., 14., 17., 18., 20. ve Geçici 1. Madde'ye muhalif olduğuna dair şerh koymuştur. M. Hayri Osmanlıoğlu (Gaziantep Milletvekili), KHK'ya/Tasarı'ya tamamen muhalif olduğuna dair şerh koymuştur. İbrahim Fevzi Yaman (Isparta Milletvekili), 18. maddeye muhalif olduğuna dair şerh koymuştur. Tülay Öney (İstanbul Milletvekili), 14., 17., 18., 20. maddelere muhalif olduğuna dair şerh koymuştur. İbrahim Özbıyık (Kayseri Milletvekili), 18. maddenin b ve n fıkralarına muhalif olduğuna dair şerh koymuştur. H. Barış Can (Sinop Milletvekili), 6., 14., 17., 18., 20. maddelere muhalif olduğuna dair şerh koymuştur. Ferit Melen (Van Milletvekili), KHK'ya/tasarıya tamamen muhalif olduğuna dair şerh koymuştur.

Fenni İslimyeli (Balıkesir Milletvekili), Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanlığı'na hitaben yazdığı dilekçesinde;

Tasarıya;

a) Büyükşehir belediyesi lehine,

b) Devlet İhale ve Muhasebe-i Umumiye Kanunu'ndan ayrılınması sureti ile mali sisteme ters düşmesi ve 18. maddesinin Anayasa'nın 163. maddesine uygun olmaması nedenleri ile muhalif olduğunu belirtmiştir.

4.3. Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Kurma ve Genişletme Politikasının

Formüle Ediliş Evresi: 1993–2003 Dönemi

17 Ağustos 1999 yılında meydana gelen depremin ardından, depremin neden olduğu sorunları çözmek ve daha da dağınık hale gelen yerleşimin bir plan çerçevesinde düzene koymak amacıyla 14.01.2000 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen KHK ile Adapazarı Büyükşehir Belediyesi kurulmuştur (Tuzcuoğlu, 2002: 248) ve böylece büyükşehir belediyesi sayısı 15’ten 16’ya yükselmiştir.

593 sayılı KHK ile yapılan düzenlemeyle, Adapazarı Büyükşehir Belediyesi’ne, Ferizli ve Söğütlü Belediyeleri ‘ilçe belediyesi’ statüsünde; Merkez, Arifiye, Bekirpaşa, Erenler, Güneşler, Hanlıköy, Kazımpaşa, Nehirkent, Serdivan ve Yazlık Belediyeleri ise ‘alt kademe belediyesi’ statüsünde bağlanmıştır. Böylece gerek 3030 sayılı Kanun’un ilk uygulandığı büyükşehirlerden (İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Kayseri), gerekse 504 sayılı KHK ile oluşturulan büyükşehirlerden (Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun) farklı, bünyesinde hem ilçe hem de alt kademe belediyelerini bulunduran karma bir model ortaya çıkmıştır (Eryılmaz, 2000: 17; Tuzcuoğlu, 2002: 248).

Ayrıca bu dönemde TBMM Genel Kurul’u tarafından kabul edilen ve kanun haline dönüşen “Pergel Düzenlemesi” olarak bilinen 5019 sayılı Kanun, nüfusu 2.000’in altına düşen belediyelerin köye dönüştürülmesine yönelik 5025 sayılı Kanun, Denizli Belediyesi’nin yetki alanını hayli genişleten 5026 sayılı Kanun 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından veto edilmiştir.

4.3.1. Adapazarı Büyükşehir Belediyesi: 593 Sayılı KHK

Adapazarı Büyükşehir Belediyesi, 2000 yılında 593 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuştur. Kanun Hükmünde Kararnameler, TBMM tarafından

Çıkarılan bir yetki kanununa dayanılarak Bakanlar Kurulu tarafından çıkartıldığı için kanun tasarılarında olduğu gibi TBMM Alt Komisyonlarında grşlmemektedir.

4.3.2. 5019 Sayılı Veto Edilen Kanun (Pergel Düzenlemesi) İle Büyükşehir Belediyelerinin Genişletilmesi Politikasında Yeni Bir Formülasyon

3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bazı Geçici Maddelerin İlavesine Ait Kanun Teklifi 03.12.2003 tarihinde Mustafa Baş (İstanbul Milletvekili) imzasıyla TBMM’ye verilmiştir.

Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Teklifi 11.12.2003 tarihinde TBMM’de kabul edilerek kanunlaşmıştır. Fakat 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından yerel seçimlere dair tali sebepten veto edilen kanun yürürlüğe girememiştir.

4.3.2.1. 5019 Sayılı Veto Edilen Kanun Teklifi’nin Genel Gerekçesi

İstanbul Milletvekili Mustafa Baş Kanun Teklifi’nin gerekçesini; “Büyükşehir Belediyelerinin belediye sınırlarına bitişik veya mücavir alan sınırları içerisinde büyükşehir belediyelerinden bağımsız pek çok ilçe ve belde belediyeleri bulunmaktadır. Bu belediyeler yüksek rantı esas alarak çok yüksek ve çirkin binalarla kent girişlerini irkinleştirmektedirler” şeklinde belirtmiştir.

İstanbul Milletvekili Mustafa Baş Kanun Teklifi’nin gerekçesinde ayrıca, gelişme alanları kalmayan pek çok büyükşehir belediyesinin metropol anlayışın dışında kaldığını, büyükşehirlerin planladığı pek çok 50 ve 35 metrelik yolun devamı mücavir alan içerisinde kalan belde belediyelerinde karşılık bulamadığını, metropoliten anlayışın, büyükşehirlerin gelişme alanlarının tek elden planlanmasını zaruri kıldığını belirtmiştir. İstanbul Milletvekili Mustafa Baş’a göre, mahalli idarelerin birbirine yaklaşmış olması dolayısıyla tedbir alınıp yeni sınırlar belirlenmediği takdirde, 5 yıl süre daha çarpık yapılaşma olanca süratiyle devam edecektir. Örneğin 5 yıl nceki Ankara Esenboğa yolu ile 5 yıl sonraki Esenboğa yolu arasında çarpık yapılaşma açıkça ortaya çıkmaktadır. Müdahale edilmediği takdirde geri dönüşü olmayan yapılaşma engellenemeyecektir (<http://www.tbmm.gov.tr/>).

4.3.2.2. 5019 Sayılı Veto Edilen Kanun Teklifi'nin Madde Gerekçeleri

Kanun Teklifi'nin birinci maddesi ile 3030 sayılı Kanun'da daha önce yer almayan 'alt kademe belediyeleri' tabiri maddeye ilave edilmiştir. Kanun Teklifi'nin ikinci maddesine göre, illerin büyüklüğüne göre kabul edilen kıstaslar çerçevesinde büyükşehir belediyelerinin sınırları belirlenmesi gerekmektedir. Bu kıstaslar illere göre keyfilik arz etmemeli, nüfus yoğunluğuna göre objektif kıstaslar konulması gerekmektedir. Aynı büyüklükteki büyükşehir belediyelerine aynı fırsat eşitliğini kentlere tanımak, büyükşehirler arasında adaleti sağlayacaktır. Büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde kalan köyler mahalle statüsüne düşürülmediği takdirde köylere büyükşehirler tarafından hizmet verilmemektedir. Bu da köylerin büyük sıkıntılar yaşamasına neden olmaktadır. Bu nedenle büyükşehirle bağlanan köylerin mahalle statüsüne dönüşmesi şart olmaktadır. Maddenin son iki fıkrasındaki amaç sınır karışıklığını önlemek ve mülki idare sınırlarının bütünlüğünü korumaktır.

Kanun Teklifi'nin geçici birinci maddesi ile büyükşehirle katılan ilçe ve beldelerin görev dağılımına uygun devir işlemleri planlanmıştır. Bu husus büyükşehirlerin kuruluşları veya bazı ilçe ve belde belediyelerinin büyükşehir belediyelerine katılımı dolayısıyla tüm kanun metinlerinde yer alan ibarelerdir.

Kanun Teklifi'nin Geçici 2. Maddesi ile Kanun'un çıkmasına müteakip ilçe ve beldelerin sınırları dolayısıyla kendi aralarında vuku bulacak ihtilafların pratik çözümü amaçlanmıştır. Kanun Teklifi'nin üçüncü maddesi yürürlük maddesi, dördüncü maddesi ise yürütme maddesidir (<http://www.tbmm.gov.tr/>).

4.3.2.3. 5019 Sayılı Veto Edilen Kanun Teklifine Dair İçişleri Komisyonu Raporu

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçişleri Komisyonu, raporunu 2/210 Esas No ve 48 Karar Numarası ile 08. 12. 2003 tarihinde TBMM Başkanlığı'na sunmuştur. 03.12.2003 tarihinde TBMM Başkanlığı'na sunulan İstanbul Milletvekili Mustafa Baş'ın 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bazı Geçici Maddelerin İlavesine Ait Kanun Teklifi, TBMM Başkanlığı'na 04.12.2003 tarihinde İçişleri Komisyonu'na havale edilmiş ve

Komisyon 08.12.2003 tarihli 20. toplantısında İçişleri ve Adalet Bakanlıkları temsilcilerinin de katılımıyla Kanun Teklifi'ni inceleyip görüşmüştür.³

Teklif'in Komisyon'da görüşülmesi sırasında, Teklif'in lehine ve aleyhine olmak üzere iki görüş ortaya çıkmıştır.

Teklif'in lehindeki görüşler arasında; büyükşehirlerin bütünsel bir bakış açısıyla planlanması; imar planlarının yapılması gerektiği aksi takdirde çarpık kentleşmenin, kent içinde çirkin görünümlerin ortaya çıkması kaçınılmaz olduğu gibi görüşler belirtilmiştir. Bu Kanun Teklifi ile kentte yeni gelir kaynakları yaratılması suretiyle kentin bütünsel olarak yeniden düzenlenmesinin amaçlandığı, kentsel bütünlüğün bozulmaması ilkesi çerçevesinde kurumsal gözden geçirme yapıldığı da belirtilmiştir. Ayrıca Teklif, büyükşehir belediyelerinin kuruluş felsefesine uygun olarak kaynakların atıl kalmasını veya israf edilmesini engellemeye çalışacaktır şeklinde lehte görüşler ortaya atılmıştır.

Teklif'in aleyhindeki görüşler arasında; ülkemizde Teklif'teki düzenlemelerin acilen getirilmesi ve bir an önce kanunlaştırılmaya çalışılması, siyasi amaçlar güdüldüğü kuşkusunu yarattığı, Teklif'teki düzenlemelerin ayrıntılı incelenmediği takdirde ileride sorun doğuracak nitelik olduğu, bu nedenle Teklif'in bir alt komisyonda değerlendirilerek olgunlaştırılmasının daha uygun olacağı gibi görüşler belirtilmiştir.

Teklif'in aleyhinde yapılan bu eleştirilere cevaben yapılan açıklamalarda Teklif'in derhal çıkmaması halinde 28 Mart 2004'te yapılacak yerel seçimlere yetişmeyeceği ve ülkemizin beş yıl daha bu çarpık kentleşme manzaralarıyla karşılaşacağı belirtilmiştir. Bu nedenle Teklif'in kurulacak bir Alt Komisyona

³ Komisyon Üyeleri; Tevfik Ziyaeddin Akbulut (Başkan-Tekirdağ Milletvekili), Ali Sezal (Başkanvekili-Kahramanmaraş Milletvekili), Ümmet Kandoğan (Sözcü-Denizli Milletvekili), Muharrem Tozçöken (Kâtip-Eskişehir Milletvekili), Ali Küçükaydın (Adana Milletvekili), Şevket Gürsoy (Adıyaman Milletvekili), Reyhan Balandı (Afyon Milletvekili), Şevket Orhan (Bursa Milletvekili), Ali Yüksel Kavuştı (Çorum Milletvekili), Mehmet Sait Armağan (Isparta Milletvekili), Sıdika Sarıbekir (İstanbul Milletvekili), Nusret Bayraktar (İstanbul Milletvekili), Hakkı Ülkü (İzmir Milletvekili), Serpil Yıldız (İzmir Milletvekili), Sinan Özkan (Kastamonu Milletvekili), Mehmet S. Kesimoğlu (Kırklareli Milletvekili), Mehmet Sefa Sirmen (Kocaeli Milletvekili), Selami Uzun (Sivas Milletvekili), Şevket Arz (Trabzon Milletvekili), Mehmet Kartal (Van Milletvekili), Şükrü Önder (Yalova Milletvekili) ve Mehmet Erdemir'den (Yozgat Milletvekili) oluşmaktadır (<http://www.tbmm.gov.tr/>).

gönderilmesini öngören bir önerge Komisyon'un oyçokluğu ile reddedilmiştir. Teklif'in tümü üzerindeki bu görüşmelerden sonra, Teklif ile gerekçesi uygun bulunmuş ve maddelerinin görüşülmesine geçilmesi kararlaştırılmıştır.

Teklif'in 1. maddesi ile büyükşehir belediyelerindeki beldelerde alt kademe belediyeleri kurulmaktadır. Teklif üzerinde iki önerge verilmiştir. Önergelerden ilkiyle, kurulacak 'alt kademe belediyelerinin' adı 'ilk kademe belediyeleri' olarak değiştirilmektedir. Hükümet'in hazırlamakta olduğu mahalli idareler reformu kapsamındaki düzenlemelerde, 'alt kademe belediyesi' kavramı yerine 'ilk kademe belediyesi' kavramı kullanılmıştır. Önerge ile bu düzenlemeler arasındaki farklılığın giderilmesi amaçlanmaktadır. Önerge, Komisyon tarafından kabul edilmiştir. İkinci önerge ile il ve büyükşehir belediyesinin adlarının farklı olduğu yerlerdeki isim ikilemi giderilmeye çalışılmaktadır. Bu nedenle merkez belediyesinin ikiye bölünmüş olduğu yerlerde, belediyeler tek belediyeye indirilmektedir. Bu önerge de, Komisyon tarafından kabul edilmiştir.

Teklif'in 1. maddesinde 3030 sayılı Kanun'un 4. maddesi değiştirilmektedir. Ancak madde incelendiğinde maddenin başlığı ile ikinci fıkrasında herhangi bir değişiklik yapılmadığı görülmektedir. Bu nedenle değişiklik yapılmayan kısımların maddeden çıkarılması için Komisyon Başkanlığı'na redaksiyon yetkisi verilmiştir. Yine çerçeve maddenin kanun tekniğine uygun yazılması için Komisyon Başkanlığı'na redaksiyon yetkisi verilmiştir. Teklif'in 1. maddesi, verilen önergeler doğrultusunda. Başkanlığa verilen redaksiyon yetkisi çerçevesinde yeniden yazılmış ve bu haliyle kabul edilmiştir. Teklif'in 2. maddesi ile büyükşehir belediyelerinin sınırları, nüfusları da dikkate alınarak yeniden belirlenmektedir. Buna göre büyükşehirlerde;

- a) Nüfusu 5. 000.000'dan fazla olanlarda il mülki sınırı,
- b) Nüfusu 2. 000.000'dan 5.000.000'a kadar olan büyükşehirlerde 50 kilometre yarıçapındaki dairesel alan,
- c) Nüfusu 1.000.000'dan 2.000.000'a kadar olan büyükşehirlerde 30 kilometre yarıçapındaki dairesel alan,
- d) Nüfusu 1.000.000'dan aşağı olan büyükşehirlerde 25 kilometre yarıçapındaki dairesel alan büyükşehir belediye sınırı olarak kabul öngörülmektedir.

Kanun Teklifi'nin ikinci maddesi ile ilgili olarak üç önerge verilmiştir. Önergelerden birincisi ile maddeyle getirilen yeni sınırların, başka ilin sınırlarındaki yerleşim birimlerine denk gelmesi halinde ortaya çıkabilecek sorun giderilmeye

çalışılmaktadır. Örneğin, 3.000.000 nüfuslu A ilindeki bir büyükşehir belediyesinin 30 kilometre yarıçapındaki yeni sınırının B ilindeki bir ilçeyi kapsamaması halinde ne olacaktır? Önerge bu sorunu gidermekte ve sadece il sınırına giren yerlerin büyükşehir belediyesi kapsamına alınmasını öngörmektedir. İkinci önerge, belirtilen nüfus kıstasları uygulandığında, coğrafi yapısı nedeniyle, kentin bütününde planlama yapmaya muktedir kılınamayan büyükşehir belediyelerine yöneliktir. Önergeyle, valilik binası merkez kabul edilerek il merkezinin en uzak ilçelerin belediye sınırına kuş uçuşu 50 kilometreden az mesafesi olan büyükşehirlerde de il mülki sınırı büyükşehir belediye sınırı olarak kabul edilmektedir. Komisyon önergeyi kabul etmiştir. Üçüncü önerge, orman köylerinin köy tüzel kişiliğini sürdürmeye yönelik olup önerge, Komisyon tarafından kabul edilmiştir.

Komisyon 3030 sayılı Kanun'un 5. maddesinde değişiklik yapan Teklif'in 2. maddesini önergelerde öngörülen değişikliklerle birlikte kabul etmiş ve madde Başkanlığa verilen redaksiyon yetkisi çerçevesinde yeniden yazılmıştır. Teklif'in, Geçici Ek 1. Maddesi, büyükşehir belediyelerinin yeni sınırlarını dikkate alarak, bu sınırlardaki birimlerin büyükşehirlerle katılımını sağlayan geçici hükümler içirmektedir. Madde, Komisyon tarafından aynen kabul edilmiştir.

Teklif'in Geçici Ek 2. Maddesi büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçe ve köyler arasında çıkabilecek sınır uzlaşmazlıklarını gidermeye yöneliktir. Maddenin görüşülmesi sırasında verilen bir önerge ile sınır ihtilaflarını çözme yetkisi İçişleri Bakanlığı'ndan alınmakta ve valiliklere, büyükşehir belediyesinin iç sınırlarını belirleme yetkisi verilmektedir. Önerge, Komisyon tarafından kabul edilmiş ve madde önerge doğrultusunda değiştirilmiştir. Söz konusu geçici ek maddelerin "ek" olması için bir neden bulunmamaktadır. Bu nedenle maddeler Başkanlığa verilen redaksiyon yetkisi çerçevesinde kanun yazım tekniğine uygun hale getirilmiş ve geçici madde biçiminde yeniden yazılmıştır. Teklif'in yürürlük ve yürütmeye ilişkin 3. ve 4. maddeleri. Komisyon tarafından aynen kabul edilmiştir.

Komisyon üyelerinden; Şevket Gürsoy (Adıyaman Milletvekili), Sıdıka Sarıbekir (İstanbul Milletvekili), Hakkı Ülkü (İzmir Milletvekili), Mehmet Siyam Kesimoğlu (Kırklareli Milletvekili), Şevket Arz (Trabzon Milletvekili), Mehmet Kartal (Van Milletvekili) muhalefet şerhi koymuşlardır.

Muhalf milletvekilleri ortak imzalı muhalefet şerhinde; 16 büyükşehir belediyesi içerisindeki her büyükşehir belediyesinin kendisine özgü sorunları ve sınırları

olduğunu, bu konunun tartışıldığı ortamda 16 büyükşehir belediye başkanının da hazır bulunması gerektiğini, düzenlemenin Bakanlar Kurulu'na hazırlanmış bir 'Kanun Tasarısı' olmasının daha yerinde bir uygulama olacağını belirtmişlerdir.

Ayrıca muhalefet şerhinde; seçmen kütüklerinin askıya çıktığı bir ortamda ve tarihi belirlenmiş bir yerel seçim arifesinde böylesine önemli bir Kanun Teklifi'nin siyasi etiğe uygun olmayacağı, Kanun Teklifi'nin sağlıklı bir sonuca ulaşılması bakımından ve önemine istinaden daha ayrıntılı, daha geniş zaman dilimi içerisinde ve demokratik bir şekilde tartışıldıktan sonra Komisyon'dan geçmesi gerektiği belirtilmiştir.

4.3.3. 5026 Sayılı Veto Edilen Kanun'da Büyükşehir Benzeri Bir Modelin (Bütünşehir) Formüle Edilişi

Denizli Milletvekilleri Osman Nuri Filiz, Mehmet Salih Erdoğan, Mehmet Yüksektepe ve Ümmet Kandoğan tarafından Denizli İline Bağlı Akköy İlçesi İle Bazı Belediye ve Köylerin Tüzel Kişiliklerinin Kaldırılarak Denizli Belediye Sınırları İçine Alınması Hakkındaki Kanun Teklifi, 10.12.2003 tarihinde TBMM Başkanlığı'na sunulmuştur. 21.12.2003 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda 5026 sayı numarası ile kabul edilen Kanun, 30.12.2003 tarihinde Kanun, 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından veto edilerek TBMM'ye iade edilmiştir. Aslında Kanun Teklifi'ni TBMM'ye sunan AK Parti milletvekillerinin esin kaynağı ve Denizli gündemine, hatta çok cılız biçimde ulusal medyaya bütünşehir terimini ilk getiren Ali Aygören'dir (Ciğeroğlu, 2007:83).

4.3.3.1. 5026 Sayılı Veto Edilen Kanun Teklifi'nin Gerekçesi

Denizli Milletvekilleri Osman Nuri Filiz, Mehmet Salih Erdoğan, Mehmet Yüksektepe ve Ümmet Kandoğan tarafından verilen Kanun Teklifi'nin gerekçesinde şunlar yer almaktadır:

“Denizli ve civarında başta yatırım faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi olmak üzere yerel hizmetlerin sunumunda önemli sıkıntılar yaşanmaktadır. İl merkez belediyesinin etrafında yirmiden fazla belediye olması planlama ve koordinasyon hizmetlerini aksatmakta, uygulamada karmaşıklığa meydan vermektedir. Belediyelerin komşu olması nedeniyle imar planları yapılması ve mücavir alan uygulaması birbirine zıt olmakta, aynı alanda farklı uygulamalar vatandaşları, yatırımcıları ve hizmet talep edenleri sıkıntıya sokmaktadır. Örneğin bir organize sanayi bölgesi yer seçimi bile

önemli engellerle karşılaşmaktadır. İlin gelişimi dikkate alındığında, bölgede planlama, koordinasyon ve uygulamada bütünlüğün sağlanması önem arz etmektedir. Bu nedenle Denizli Belediyesi etrafındaki belediye ve köylerin Denizli Belediyesi'ne katılması gerekmektedir. Bu Tasarı ile Denizli Belediyesi etrafındaki belediye ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılıp adı geçen belediyeye katılmaları amaçlanmaktadır.”

4.3.3.2. 5026 Sayılı Veto Edilen Kanun Teklifi'nin Madde Gerekçeleri

Kanun Teklifi, 3 madde ve 5 Geçici Madde'den oluşmaktadır. Kanun Teklifi'nin birinci maddesinin gerekçesinde, “Bu Kanun’la Akköy İlçesi ile ek (1) ve ek (2)'deki belediye ve köylerin tüzel kişilikleri ortadan kaldırılarak Denizli belediyesi sınırları içine alınmaktadır. Denizli Belediye sınırlarına bitişik olan ve çok yakın olan belediyelerin Denizli Belediye sınırları içine alınmasıyla belediye hizmetlerinin dağınıklığı ve yetki uyuşmazlığının ortadan kaldırılması ve belediye hizmetlerinin verimliliğinin artırılması amaçlanmaktadır” denilmiştir.

Kanun Teklifi'nin Geçici 1. Maddesi ile tüzel kişiliği kaldırılan köy ve belediyelere ait taşınır taşınmaz mallar, hak, alacak ve borçlarının devir işlemleri ve personel ile ilgili hükümler düzenlenmektedir.

Kanun Teklifi'nin Geçici 2. Maddesi ile Akköy ilçesindeki genel bütçeye bağlı kuruluşlara ait personelin özlük haklarının saklı tutulması gayesi ile ilgili bakanlıklara devri amaçlanmaktadır. Kanun Teklifi'nin geçici üçüncü maddesi ile tüzel kişiliği kaldırılan belediye ve köylerde yeni nazım ve uygulama imar planı, ek ve değişikliklerin, Denizli Belediyesi'ne devir işlemleri gerçekleşinceye kadar yapılmaması amacı öngörülmektedir.

Kanun Teklifi'nin Geçici 3. Maddesi ile mahalli idare seçimlerinin yaklaşmış olması nedeniyle tedbir alınıp belediyenin yeni sınırları belirlenmediği takdirde beş yıl süre daha her belde belediyesinin tek başına plan yapmasının belediye hizmetlerinin verimli ve etkin yürütmesine engel olacağı ve mevcut yetki uyuşmazlığı sorununun devam edeceği dikkate alınarak 28 Mart 2004 seçimlerinin yeni statüye göre yapılması amaçlanmıştır. Kanun Teklifi'nin beşinci maddesi ile hangi maddelerin hangi tarihte yürürlüğe gireceği düzenlenmiştir.

4.3.3.3. 5026 Sayılı Veto Edilen Kanun'a Dair İçişleri Komisyonu Raporu

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçişleri Komisyonu tarafından hazırlanan Rapor 15.12.2003 tarihinde 2/213 Esas No ve 49 Karar Numarası ile TBMM Başkanlığı'na

sunulmuştur. 10.12.2003 tarihinde TBMM Başkanlığı'na sunulan Denizli İline Bağlı Akköy İlçesi ile Bazı Belediye ve Köylerin Tüzel Kişiliklerinin Kaldırılarak Denizli Belediye Sınırları İçine Alınması Hakkında Kanun Teklifi, TBMM Başkanlığı'na, 12.12.2003 tarihinde İçişleri Komisyonu'na havale edilmiş ve Komisyon, 15.12.2003 tarihli 21. toplantısında İçişleri ve Adalet Bakanlıkları temsilcilerinin de katılımıyla teklifi inceleyip görüşmüştür.⁴

Komisyon'da Kanun Teklifi'nin tümü üzerinde yapılan görüşmeler sırasında, lehte ve aleyhte olmak üzere şu görüşler beyan edilmiştir:

Kanun Teklifi'nin lehinde olarak, sanayi ve turizm bakımından önemli yeri olan ve hızla büyüyen Denizli'nin mevcut yerel yönetim yapısıyla hizmet sunmasının olanaksız hale geldiği, sunumu olanaksız hale gelmiş bulunan belediye hizmetlerinin, yeni düzenleme yapılmadığı takdirde, kısa süre içinde yerine getirilemez hale geleceği, Denizli'nin bütünsel olarak planlanabilmesi amacıyla bu Kanun Teklifi'nin bir an önce kanunlaşması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca, il dahilindeki 22 belediyenin tümüyle bütünsel bir planlama yapmaya olanaklı olmadığı, il dahilindeki sivil toplum örgütleri ile kent halkının bu Kanun Teklifi'ni desteklemekte ve bir an önce kanunlaşmasını beklediği görüşleri dile getirilmiştir.

Kanun Teklifi'nin aleyhinde olarak, Teklif'le getirilen düzenleme herhangi bir bilimsel temele ya da planlamaya dayanmadığı, seçim hesapları taşıdığı görüşleri belirtilmiştir. Ayrıca, Teklif ile getirilen düzenlemenin Denizli'nin sorunlarını çözücü nitelikte olmadığı, sorunun çözüm biçiminin yanlış olduğu, Akköy ilçesinin kaldırılmasının, kazanılmış hakların ihlaline yol açacağı ve Akköy İlçesi halkının da bu tür bir işlemin karşısında olduğu belirtilmiştir.

Kanun Teklifi'nin tümü üzerindeki bu görüşmelerden sonra, Teklif ile gerekçesi uygun bulunmuş ve maddelerinin görüşülmesine geçilmesi kararlaştırılmıştır.

⁴ Komisyon üyeleri; Tefik Ziyaeddin Akbulut (Başkan-Tekirdağ Milletvekili), Ümmet Kandoğan (Sözcü-Denizli Milletvekili), Muharrem Tozçöken (Kâtip-Eskişehir Milletvekili), Şevket Gürsoy (Adıyaman Milletvekili), Ali Yüksel Kavuştu (Çorum Milletvekili), Mehmet Sait Armağan (Isparta Milletvekili), Nusret Bayraktar (İstanbul Milletvekili), Hakkı Ülkü (İzmir Milletvekili), Sinan Özkan (Kastamonu Milletvekili), Selami Uzun (Sivas Milletvekili) ve Mehmet Erdemir'den (Yozgat Milletvekili) oluşmaktaydı.

Kanun Teklifi'nin birinci maddesi ile Akköy İlçesi ile ekli (1) sayılı listede belirtilen belediyeler ve ekli (2) sayılı listedeki köylerin tüzel kişiliği kaldırılmaktadır. Madde üzerinde verilen bir önerge ile Akköy İlçesi ile bazı köyler Teklif'ten çıkarılmaktadır. Bu suretle, Teklif'in geneli üzerinde yapılan görüşmeler sırasında ortaya atılan görüşler doğrultusunda, Akköy ilçesinin ilçe olmaktan çıkarılmasının önüne geçilmiş olmaktadır. Önerge, Komisyon tarafından kabul edilmiştir. Yapılan değişikliğin Teklif metnine işlenmesi amacıyla Komisyon Başkanlığı'na redaksiyon yetkisi verilmiştir. Madde, yeniden yazıldığı haliyle kabul edilmiştir.

Teklif'in Geçici 2. maddesi tüzel kişiliği kaldırılan Akköy ilçesine ilişkindir. Akköy ilçesinin, ilçe olmaktan çıkarılmasından vazgeçildiği için, Geçici 2. Madde'ye gerek kalmamıştır. Bu nedenle madde verilen bir önergenin kabul edilmesiyle teklif metninden çıkarılmıştır.

4.4. Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Kurma ve Genişletme Politikasının Formüle Ediliş Evresi: 2004-2014 Dönemi

Türkiye 1999 yılında Avrupa Birliği'ne aday ülke konumuna geçmiştir. Avrupa Birliği katılım sürecinde önemli olan yerele söz hakkı tanınması, yerelin sesinin dinlenmesi ve merkezi-yerel yönetim işbirliğine olumlu bakılmasıdır. Bu, orta kademedeki kurumların rollerini değiştirerek de gerçekleştirilebilir. Nitekim büyükşehir belediyelerini güçlendirmek bu stratejilerin içine girmektedir (Toksöz vd., 2009: 35). Bu kapsamda yerel yönetimler alanında genel olarak 2002 yılından sonra reformist bir döneme girilerek yasama organı tarafından yeni büyükşehir kanunu, yeni belediye kanunu ve yeni il özel idaresi kanunu yapılmıştır.

Arıkboğa, Türkiye'de büyükşehir modelinin gelişimini 2004-2014 yılları arasını iki ayrı dönem olarak inceler. Bunlardan birincisi; 2004-2008 yıllarını kapsayan genişleme dönemi diğeri ise 2008 ila 2014 yılları arasını kapsayan bütünleştirme dönemidir. Genişleme döneminde 2004 yılında 5216 sayılı yeni bir Büyükşehir Belediyesi Kanunu kabul edilmiştir. Bu Kanun'un getirdiği bazı yenilikler söz konusudur. Bunlardan birincisi, büyükşehirlerin sınırları genişletilmiştir. Bu genişletme, her büyükşehirin özel niteliğine göre değil, nüfusları temelinde belli bir yarıçap esası ile yapılmıştır. İstanbul ve Kocaeli'nde ise, özel durumları dikkate alınarak büyükşehirin sınırı, il sınırına kadar genişletilmiştir (Arıkboğa, 2015: 193).

İl sınırında büyükşehir modeli İstanbul ve Kocaeli'nde pilot olarak uygulanmaya başladığında ilk kademe belediyeleri ve il özel idarelerinin tüzel kişilikleri devam

ettirilmiştir (Bingöl, Yazıcı ve Büyükakın, 2013: 42). Özellikle İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin sınırı 1989 yılından sonra gerek meslek odaları gerek meslek adamları, gerekse büyükşehir belediye yönetimi tarafından sorgulanmaya başlanılmıştır (Turgut, 2001: 18). Akademi dünyasında da “İstanbul Metropoliten Alanı; il ve belediye sınırlarını kapsayan tek bir sınıra kavuşmalıdır” (Ramazanoğulları Turgut, 2004: 213) düşüncesini dile getirenler olmuştur. İkincisi, büyükşehir sınırları içindeki belde belediyeleri büyükşehir sistemi içine alınmıştır. Bu belediyelere ilk kademe belediyesi adı verilmiştir. İlk kademe belediyeleri, hem ilçe belediyelerinin sahip olduğu haklara hem de sorumluluklara sahip olmuştur. Örneğin bu belediyeler de büyükşehir belediye meclisinde temsil edilmiş ve imar bakımından büyükşehir belediye disiplini içine girmiştir. Üçüncüsü; yeni büyükşehir kurulabilmesi için il merkezinde 750 bin nüfus şartı getirilmiştir (Arıkboğa, 2015: 193).

16 büyükşehir belediyesinde alt kademedeki belediye sayısı 88'den 384'e yükselmiştir. Ancak daha önemlisi büyükşehir belediye sistemine yeni dahil edilen belediyelerin büyük kısmının çok küçük nüfuslu olmasıdır. Örneğin bu dönemde 384 belediyeden %55'inin nüfusu 10.000'in altında %68'inin nüfusu 20.000'in altındadır. Bu durumda büyükşehir belediye sistemi, az sayıda eski büyük nüfuslu belediye ve çok sayıda küçük nüfuslu belediye şeklinde ikili bir yapıya bürünmüştür. Genişletme dönemi, mekânsal açıdan daha geniş bir bütünleşmeyi sağlamak için yapılmış olmasına rağmen, büyükşehir sistemi, kendi içinde idari açıdan ikili, çok birimli ve sürdürülemez bir niteliğe bürünmüştür. Bu durum, idari bütünleşmeyi öngören yeni bir değişikliğe neden olmuştur (Arıkboğa, 2015: 19).

Bütünleştirme dönemi 2008 ile 2014 arası dönemi kapsar. 2008 yılında kabul edilen 5747 sayılı Kanun, büyükşehirlerde alt kademede yer alan belediyelere yönelik bir ölçek reformu kanunudur. Kanun, bu reformu üç yolla yapmıştır:

- 1) İlk kademe belediyelerinin bir kısmı birleştirilip yeni ilçeler kurulmuştur.
- 2) İlk kademe belediyelerinin birçoğu mevcut ilçe belediyeleri içinde eritilmiş, bu ilçelere mahalle olarak bağlanmıştır.
- 3) Bazı büyük nüfuslu ilçeler bölünerek yeni ilçeler kurulmuştur. Böylece büyükşehirin alt kademesi kendi içinde yeniden ölçeklendirilmiş, ilk kademe belediyelerinin hukuki varlığına tamamen son verilmiş ve büyükşehir sistemi idari açıdan daha sade bir niteliğe kavuşturulmuştur (Arıkboğa, 2015: 19).

4.4.1. 5216 Sayılı Kanun

İçişleri Bakanlığı'na hazırlanan ve TBMM Başkanlığı'na arzı Bakanlar Kurulu'na 25.02.2004 tarihinde kararlaştırılan “Büyükşehir Belediyeleri Kanun Tasarısı” gerekçesi ile birlikte 03.03.2004 tarihinde Başbakan Recep Tayyip Erdoğan imzası ile B.02.0.KKG.0.10/101-851/1046 sayı numarası ile TBMM Başkanlığı'na sunulmuştur. Kanun Tasarısı, 10.07.2004 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda 5216 sayı numarası ile kabul edilmiştir. Kanun, 13.07.2004 tarihinde 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'e onaya gönderilmiştir ve Cumhurbaşkanı Sezer tarafından onaylanarak 23.07.2004 tarihli ve 25531 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

4.4.1.1. 5216 Sayılı Kanun Tasarısı'nın Genel Gerekçesi

03.03.2004 tarihinde TBMM Başkanlığı'na gönderilen Tasarı'nın gerekçesinde geçmişte tecrübesi bulunmayan ve ilk defa 1984 yılında 3030 sayılı Kanun ile hayata geçirilen bir sistemin uygulamada bazı eksikliklerinin olması ve bu alanda kimi sorunların yaşanmasının doğal olduğu, görev ve yetkilerin paylaşılmasında nesnel ölçütler bulunmadığı, yönetim kademeleri arasında işbirliği kurma mekanizmalarının yeterli olmadığı, büyükşehir yönetiminin kesin bir hâkimiyetinin bulunduğu, büyükşehir çapında planlama ve koordinasyon yapılamadığı ve belediye büyüklüklerinin çok farklı olduğu sorun olarak genel kabul gördüğü belirtilmiştir.

Tasarı'nın genel gerekçesinde; kamu yönetiminde meydana gelen gelişmeler büyükşehir belediyelerinin de yeniden yapılandırılmasını, bu idarelerin etkin, saydam, hesap verebilir ve katılımcı bir yapıya kavuşturulmasını gerektirdiği, mahalli idarelerin yeniden yapılandırılması çerçevesinde, bu amaçları gerçekleştirmek ve büyükşehir belediyelerini de yeniden düzenlemek için bu Tasarı'nın hazırlandığı belirtilmiştir. Genel gerekçeye göre, büyükşehir belediyeleri mahalli idare sisteminin dolayısıyla kamu yönetiminin ayrılmaz bir parçası olarak, ülkenin iktisadi, sosyal ve siyasal yapısından etkilenmektedir. Dolayısıyla büyükşehir belediyelerinin alanlarındaki sorunlara yönelik çözümler bu bütünlük içinde geliştirilmek zorundadır. Tasarı ile büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin kurulması, organları, görev ve yetkileri, gelirleri, örgütlenmeleri ve belediyeler arasındaki ilişkiler düzenlenmektedir. Büyükşehir ve onun altında ilçe veya ilk kademe olmak üzere mevcut iki düzeyli yönetim yapısı korunmaktadır. Büyükşehir kapsamındaki bütün belediyelerin ayrı tüzel kişilikleri, organları ve teşkilatları olacaktır. Yine büyükşehir çapında bazı hizmetleri

yürütmek için özel kanunlarla kurulan kurumlar varlıklarını devam ettirecekler fakat büyükşehirin denetimi ve koordinasyonu bakımından bağılılıkları artacaktır.

Tasarı, büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediyelerinin kuruluş ve işleyiş bakımından diğer belediyelerden farklılaştığı hususlarını da kapsamaktadır. Doğal olarak bu Tasarı ile düzenlenmeyen konularda, Belediyeler Kanunu hükümleri geçerli olacaktır. Bir yerde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için 1.000.000 nüfusa sahip olma şartı öngörülerek bir ölçek de getirilmektedir. Görev bölüşümünün de ise ilçe veya ilk kademe belediye sınırları içinde yapılabilen veya etkileri bu belediyelerin sınırlarını aşmayan mahalli müşterek görev ve hizmetler ilçe ve ilk kademe belediyelerince yerine getirilme esası benimsenmiştir. Büyükşehir çapında planlama ve koordinasyon gerektiren veya mali bakımdan büyükşehir tarafından yapılması gereken görev ve hizmetler ise büyükşehir belediyesince yapılacaktır. Bu ayrıca ilçe veya ilk kademe belediyelerince de yapılabilecek ancak uygulamada uzlaşmazlıklara yol açacak olan hizmetlerde büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirilecektir. Böyle bir bölüşüm, uygulamada nesnelliği sağlamanın yanında yönetim düzeyleri arasında hizmetlerde yerindenlik ilkesinin gerçekleşmesine de imkân verecektir.

Genel gerekçeye göre, Tasarı'da büyükşehir belediyelerinin görevleri sayılarak belirtildiğinden bu belediyeler bunların dışında bir görev ve hizmet üstlenemeyeceklerdir. İlçe ve ilk kademe belediyeleri ise bu görev ve hizmetler dışında kalan ve kanunlarla başka bir kuruluşa verilmeyen mahalli müşterek bütün görev ve hizmetleri yapabilecektir. Büyükşehir belediyesi, hizmetlerin yürütülmesi konusunda büyükşehir çapında planlama ve koordinasyon yetkisine sahip olacaktır. Ayrıca ilçe ve ilk kademe belediyelerini de kapsamak üzere yönlendirici kararlar alabilecektir. Gerekçede belirtildiği üzere, Tasarı kanunlaştığında büyükşehir belediyelerinin karşı karşıya bulunduğu sorunlar daha süratli bir şekilde çözüme kavuşturulacak, hizmetler etkili ve verimli bir şekilde sunulacaktır (<http://www.tbmm.gov.tr/>).

4.4.1.2. 5216 Sayılı Kanun Tasarısı'nın Madde Gerekçeleri

Tasarı 31 maddeden ve bir adet geçici maddeden oluşmaktadır. Tasarı'nın, kuruluş ve genişlemeye ilişkin maddelerin gerekçeleri şöyledir:

Tasarı'nın 1. maddesi ile büyükşehir belediyelerinin hukuki statüleri yeniden düzenlenerek hizmetlerin büyükşehir dahilinde daha etkili ve verimli olarak ve koordinasyon içerisinde yürütülmesi amaçlanmaktadır. Tasarı'nın 2. maddesi bu

Kanun'un, büyükşehir kapsamında bulunan büyükşehir belediyesi, ilçe belediyesi ve ilk kademe belediyelerini kapsadığını belirtmektedir. Tasarı'nın 3. maddesi ile büyükşehir belediyesi tanımı yapılmıştır. Buna göre Büyükşehir Belediyesi; en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesinin bulunduğu, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarda verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren; idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organları seçimle işbaşına gelen kamu tüzel kişileri olarak tarif edilmektedir.

Tasarı'nın 4. maddesi ile büyükşehir belediyelerinin kuruluşu yeni esaslara bağlanmaktadır. Anayasanın 127. maddesinin 3. fıkrasının son cümlesindeki “Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” hükmüne istinaden nüfusu 1.000.000'u aşan illerde farklı bir belediye teşkilatı öngörülmektedir. Bir il merkezinde büyükşehir belediye teşkilatı kurulabilmesi için o yerin nüfusunun, son nüfus sayımına göre en az 1.000.000 olması gerekmektedir. Öngörülen nüfusun, belediye sınırları ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim yerlerinde yaşayanlar olması gerekmektedir. Büyükşehir belediye teşkilatı kurulacak olan il merkez belediyesinin sınırından itibaren 10.000 metre yarıçaplı alan içinde kalan yerleşim yerlerinin nüfusları bu sayıya dahil edilecektir. Ayrıca, o yerin fiziki yerleşim durumu ve ekonomik gelişmişlik düzeyinin de büyükşehir belediyesi teşkilatı kurulması için uygun olması gerekmektedir.

Madde ile büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için 1.000.000 nüfus şartı getirilerek belirli bir büyüklük öngörülmektedir. 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkındaki Kanun'da bir yerde büyükşehir belediyesi teşkilatı kurulması için nüfus şartı öngörülmemiştir. Herhangi bir nüfus şartı olmaması nedeniyle önceki yıllarda, nüfusu çok az olan bazı illerde büyükşehir belediye teşkilatları kurulmuş ve bu durum, hizmetleri olumsuz etkilemiş, kaynakların etkisiz ve verimsiz kullanımına yol açmış, büyükşehir belediyesi ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasında görev ve yetki kavgalarına sebep olmuştur. 200.000 nüfuslu bir ilde büyükşehir ve en az iki ilçe veya ilk kademe belediyesi kurulması sonucunda koordinasyonsuzluk ve israf büyük boyutlara ulaşmıştır. Bu durum, kamuoyu vicdanını rahatsız etmiştir. Yapılan yeni düzenleme ile yukarda belirtilen olumsuzlukların önlenmesi, kaynakların etkili ve verimli bir şekilde kullanılması ve hizmetlerde daha etkin bir koordinasyon sağlanması umulmaktadır.

Tasarı'nın 5. maddesi ile büyükşehir belediyesinin sınırlarının adını aldıkları şehrin belediye sınırları olması; ilçe belediyesi sınırlarının bu ilçelerin büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan kısımlarından oluşması; ilk kademe belediyelerinin sınırlarının ise sadece büyükşehir belediyesinin sınırları içinde olması öngörülmektedir.

Tasarı'nın 6. maddesi ile 3030 sayılı Kanun'a göre, büyükşehir belediyesinin sınırları kuruluş kanununda gösterilmekte ve kanun dışında idari işlemlerle sınırların değiştirilmesine imkân bulunmamaktadır. Tasarı ile büyükşehir belediye sınırları çevresinde bulunan belediye ve köylerin maddede öngörülen şartların gerçekleşmesi durumunda, Bakanlar Kurulu Kararı ile büyükşehir belediyesi sınırlarına katılmasına imkân sağlanmaktadır. Ayrıca maddenin gerekçesinde "hizmetlerin etkili, verimli ve koordinasyon içerisinde yürütülmesi açısından bazı yerleşim yerlerinin büyükşehir belediye sınırları içine alınması gerekmekte; ancak, kanun çıkarılmadığı için büyükşehir belediye sınırları değiştirilememekte ve bu durum ciddi sorunlara yol açmaktadır denilmiştir. Madde ile Belediye Kanunu'nun 8. maddesindeki usulün, büyükşehir belediyesinde de uygulanmasına imkân sağlanarak, idari işlem ile büyükşehir belediye sınırlarının genişletilmesi öngörülmektedir. Ayrıca, imar düzeni ve temel altyapı hizmetlerinin zorunlu kıldığı hallerde, büyükşehir belediyesi çevresinde ve aynı il sınırları içinde bulunan belediye ve köylerin, büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu Kararı ile büyükşehir belediyesi sınırları içerisine alınması da öngörülmektedir. Büyükşehir belediyesi sınırları içine alınan ilçe belediyeleri ile nüfusu 50.000'in üzerindeki belediyeler, ilçe ve ilk kademe belediyesi haline gelmekte; nüfusu 50.000'in altındaki belediyeler ile köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmaktadır. Belirli bir nüfusun altındaki belediyelerin tüzel kişiliğinin kaldırılması öngörülmek suretiyle, büyükşehir belediyesi kapsamı içerisinde küçük belediyelerin bulunması önlenerek hizmetlerde etkin bir koordinasyon sağlanması amaçlanmaktadır.

Tasarı'nın 7. maddesi ile büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları Anayasa'nın 127. maddesindeki esaslar ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda öngörülen esaslar çerçevesinde yeniden belirlenmektedir. Belediye Kanunu'ndaki düzenlemelerden farklı olarak büyükşehir belediyeleri ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görevleri ayrıntılı şekilde düzenlenmektedir. Görevlerin ayrıntılı olarak sayılmasının nedeni büyükşehir belediyesi ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasında çıkması muhtemel görev ve yetki çatışmasını önlemektir.

Tasarı ile 3030 sayılı Kanun'da sayılan görev ve yetkilere ilave olarak; nazım imar planlarının yürürlüğe girmesinden itibaren iki yıl içinde uygulama imar planı ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin yerine bu planları yapmak veya yaptırmak, kanunlarla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerle ilgili her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, coğrafi ve kent bilgi sistemini kurmak, sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için binalar yapmak ve bu hizmetlerle ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının binalarını onarmak ve malzeme desteği sağlamak, kültür ve tabiat varlıklarını korumak, bakım ve onarımını yapmak, onarımı mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden yapmak, özel hal ve mezbaha açılmasına izin vermek, merkezi ısıtma sistemleri kurmak, gibi yeni görev ve yetkiler de büyükşehir belediyelerine verilmektedir.

4.4.1.3. 5216 Sayılı Kanun'a Dair İçişleri Komisyonu Raporu

TBMM İçişleri Komisyonu'nun hazırladığı rapor 07.05.2004 tarihinde 1/768 Esas No ve 64 Karar Numarası ile TBMM Başkanlığı'na sunulmuştur. İçişleri Bakanlığı'nca hazırlanarak Bakanlar Kurulu'nca, 03.03.2004 tarihinde TBMM Başkanlığı'na sunulan, "Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı" TBMM Başkanlığı'nca, 04.03.2004 tarihinde esas komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonu'na, tali komisyon olarakta İçişleri Komisyonu'na havale edilmiş ve Komisyon, 14.04.2004 tarihli 26. ve 05.05.2004 tarihli 30. toplantılarında, İçişleri, Adalet, Maliye bakanlıkları; ilgili kurum ve kuruluşlar ile sivil toplum örgütleri temsilcilerinin de katılımıyla tasarıyı inceleyip görüşmüştür.⁵

Tasarı'nın tümü üzerinde yapılan görüşmeler sırasında, mahalli idareler konusunda bir reform gereksiniminin hemen herkes tarafından kabul edilmekte olduğu

⁵ TBMM İçişleri Komisyon üyeleri; Tevfik Ziyaeddin Akbulut (Başkan-Tekirdağ Milletvekili), Ali Sezal (Başkanvekili-Kahramanmaraş Milletvekili), Muharrem Tozçöken (Kâtip-Eskişehir Milletvekili), Şükrü Önder (Sözcü-Yalova Milletvekili), Ali Küçükaydın (Adana Milletvekili), Şevket Gürsoy (Adıyaman Milletvekili), Şevket Orhan (Bursa Milletvekili), Ali Yüksel Kavuştu (Çorum Milletvekili), Mehmet Soydan (Hatay Milletvekili), Sıdika Sarıbekir (İstanbul Milletvekili), Nusret Bayraktar (İstanbul Milletvekili), Hakkı Ülkü (İzmir Milletvekili), Serpil Yıldız (İzmir Milletvekili), Sinan Özkan (Kastamonu Milletvekili), Mehmet Sefa Sirmen (Kocaeli Milletvekili), Ali Oksal (Mersin Milletvekili) ve Selami Uzun'dan (Sivas Milletvekili) oluşmaktadır.

ancak bunun yöntemi konusunda görüş farklılıkları bulunduğu; bu tür görüş farklılıklarının ise demokrasi içinde olağan karşılanması gerektiği belirtilmiştir.

Komisyon'un muhalefet partisine mensup üyeleri, Tasarı'daki anlayışın, Osmanlı Devleti zamanında Prens Sabahattin tarafından dile getirilen adem-i merkeziyet anlayışının yansıması olduğunu ifade etmişlerdir. Bu üyelere göre Prens Sabahattin dini kurumların devlet üzerindeki etkisini azaltacak görüşlere karşı çıkmış ve eğitimin laikleştirilmesine karşı çıkmıştır. Prens Sabahattin "yerelleşme" anlayışına sahip olup tarikatların güçlenmesine yönelik düşünceler ileri sürmüştür. Türk idari yapısını kökünden değiştiren bu anlayış tehlikelidir ve bunun yerine yerinden yönetim anlayışı güçlendirilmelidir. Komisyon'un İktidar Partisi'ne mensup üyeleri tarafından cevaben yapılan açıklamalarda, Prens Sabahattin anlayışının karşısında yer alan görüşün Ziya Gökalp tarafından savunulduğu ve bu anlayışın merkezileşmeyi içerdiği belirtilmiştir. Bu açıklamalarda Türkiye'de Osmanlı'dan beri yerelleşme ve merkezileşme anlayışlarının rekabet halinde bulunduğu ve 1960 ile 1980'den sonra devletin merkezileştiği ve bugün de bu iki akımın mücadelesinin sürmekte olduğu ifade edilmiştir. Tasarı'nın tümü üzerinde görüşmelerden sonra Tasarı ile gerekçesi benimsenmiş ve Tasarı'nın maddelerinin görüşülmesine geçilmesi kararlaştırılmıştır. Komisyon, Tasarı'nın 7. ve 21. maddelerini değiştirerek, diğer maddelerini aynen kabul etmiştir. Ancak Komisyon'da, aynen kabul edilen bazı maddeler üzerinde de tartışmalar yaşanmış ve buradaki görüşlerin esas komisyona bildirilmesi kararlaştırılmıştır.

Tasarı'nın 7. maddesi büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri sınırları içindeki ilçe ve il kademe belediyelerinin görev ve sorumluluklarını düzenlemektedir. Madde üzerinde iki önerge verilmiştir. Önergelerden birincisi maddenin (b) bendinde nazım imar planlarıyla ilgili değişiklik öngörmektedir, Önergelerden ikincisi maddenin (m) bendinde değişiklik öngörmektedir ve bu değişikliklerle büyükşehir belediyeleri okul spor takımlarına ve amatör spor kulüplerine destek verebileceklerdir. Tasarı'nın 21. maddesinde yapılan değişiklik ise büyükşehir belediyelerinde personel istihdamına ilişkindir.

Üzerinde tartışma yaşanan maddelerden birincisi Tasarı'nın büyükşehirlerin kuruluşunu düzenleyen 4. maddesidir. Tasarı'nın 4. maddesi büyükşehir belediyelerinin kuruluşunu düzenlemektedir. Tasarı'nın 3. ve 4. maddelerine göre büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için,

1. Büyükşehir belediye sınırları ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 1.000.000'dan fazla olmalıdır.

2. Sınırlar içinde en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesi bulunmalıdır.

3. Söz konusu birim il merkez belediyeleri olmalıdır.

4. Fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri dikkate alınmalıdır.

5. Bu koşulları taşıyan il merkez belediyeleri, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilecektir.

Komisyon'da yapılan görüşmeler sırasında, bu koşulları taşıyan il merkez belediyelerinin zorunlu olarak büyükşehirlerle dönüştürülmesi gerektiği; bu konuda bir takdir yetkisinin olmaması gerektiği ifade edilmiştir. Komisyon üyelerinden bazıları, bu nedenle, maddedeki “dönüştürülebilir” sözcüğünün, “dönüştürülür” biçiminde değiştirilmesi gerektiğini ileri sürmüşlerdir. Cevaben yapılan açıklamalarda, düzenlemeye göre, il merkez belediyelerinin kanun ile kurulabileceğinin öngörüldüğü ve kanunun, bir yasama organı tasarrufu olduğu belirtilmiştir. Belirli bir dönem meclisinin, kendisi için ya da sonraki bir meclis için kanun çıkarma yükümlülüğü koyması, hem teorik, hem de pratik olarak sorunlu olduğu, bu koşulları taşıyan il merkez belediyelerinin kanun çıkarılarak büyükşehir belediyesine dönüştürülmemesi ya da dönüştürülememesi halinde yapılabilecek birşey bulunmadığı belirtilmiştir. Ayrıca bu konuda düzenleme yapmayı yasama organının takdirine bırakmaktan başka bir çözüm bulunmadığı bunun subjektif uygulamaların önüne geçme amacını taşıdığı bu nedenle “dönüştürülebilir” ifadesinin bir zorunluluktan kaynaklandığı belirtilmiştir.

Madde üzerindeki görüşmeler sırasında, ileri sürülen görüşlerden bir başkası, mevcut büyükşehirler ile bundan sonra kurulacak büyükşehirler arasında oluşacak dengesizliktir. Mevcut büyükşehir belediyelerinin önemli bir kısmı 1.000.000'un altında nüfusa sahiptir. Dolayısıyla bundan sonra alt nüfus sınırının 1.000.000 olması, büyükşehir belediyesi kurulmasını güçleştirecektir. Bu durumda, örneğin 900.000 nüfuslu bir yerleşim biriminin büyükşehir olması olanaksız olacaktır. Oysa mevcut durumda örneğin 300.000 nüfuslu büyükşehir belediyeleri bulunmaktadır. Sonuçta yerleşim birimleri arasında büyükşehir olma bakımından büyük dengesizlik bulunacaktır. Cevaben yapılan açıklamalarda, mevcut büyükşehirlerden nüfusu 1.000.000'un altında olanları, Tasarı'daki düzenlemeler nedeniyle tasfiye etmenin

olanaksız olduğu; bunun kazanılmış hakların ihlali anlamına gelebileceği ve bu nedenle de ortaya çıkan dengesizliğin kaçınılmaz olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca dengesizliğin sadece bu noktada odaklanmadığı; nüfusu 10.000.000'un üstünde olan büyükşehirlerle 1.000.000 nüfuslu büyükşehirlerin aynı hükümlere tâbi olduğu ifade edilmiştir.

Üzerinde tartışma yaşanan maddelerden diğeri Tasarı'nın büyükşehir belediyesinin sınırlarını düzenleyen 5. maddesidir. Buna göre büyükşehir belediyelerinin sınırları adını aldıkları büyükşehirlerin belediye sınırlarıdır. Komisyon'da yapılan görüşmeler sırasında özellikle İstanbul ve Kocaeli gibi büyükşehirlerde, kentin bütünsel olarak planlanmasının zorunlu olduğu; bu nedenle bu gibi yerlerde büyükşehir belediyesi sınırlarının, il sınırları olması gerektiği ifade edilmiştir. Bu gibi illerde koordinasyon sağlama güçlüğü bulunduğu ve bütün kentin tek bir merkezden koordine edilmesi gerektiği, bu nedenle de sınırların il sınırlarına kadar genişletilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Üzerinde tartışma yaşanan maddelerden bir diğeri Tasarı'nın büyükşehir belediyesine katılmayı düzenleyen 6. maddesidir. Maddenin üçüncü fıkrasına göre, büyükşehir belediyesine katılan ilçe belediyeleri ile nüfusu 50.000'in üzerinde olan belediyeler büyükşehir ilçe veya ilk kademe belediyesine dönüşmekte diğeri belediye ve köylerin tüzel kişiliği kalkmaktadır. Maddenin, Komisyon'da görüşülmesi sırasında, orman köylerinin özel bir önem taşıdıkları; bu nedenle Anayasa'nın 170. maddesinde ayrıca düzenlendikleri ve tüzel kişiliklerinin kaldırılmasının Anayasa'ya aykırılık oluşturabileceği ifade edilmiştir. Komisyon üyeleri, bu amaçla maddeye “orman köylüleri hariç” ibaresinin eklenmesinin uygun olabileceğini ifade etmişlerdir. Cevaben yapılan açıklamalarda kentin bütün olarak düzenlenmesinin zorunlu olduğu ve bütünsel bir planlamanın yapılabilmesi için bu tür yerlerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasının zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

Hakkı Ülkü (İzmir Milletvekili) Sıdka Sarıbekir (İstanbul Milletvekili), Ali Oksal (Mersin Milletvekili) Tasarı'ya muhalefet şerhi koymuşlar ve karşı oy yazısı kaleme almışlardır. Komisyon üyesi CHP'li milletvekillerinin karşı oy yazılarına göre; büyükşehir belediyelerinin sınırları adını aldıkları büyükşehirlerin belediye sınırlarıdır (Tasarı'nın 5. maddesi). Özellikle İstanbul ve Kocaeli gibi büyükşehirlerde, kentin bütünsel olarak planlanması zorunludur bu nedenle bu gibi yerlerde büyükşehir belediyesi sınırları, il sınırları olmalıdır. CHP'li vekillere göre, bu gibi illerde koordinasyon sağlama güçlüğü bulunmaktadır ve bütün kentin tek bir merkezden

koordine edilmesi gerekir, bu nedenle de sınırların il sınırlarına kadar genişletilmesi gerekmektedir.

4.4.1.4. 5216 Sayılı Kanun’a Dair Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Raporu

TBMM Avrupa Birliği Komisyonu tarafından hazırlanan rapor 05.05.2004 tarihinde 1/768 Esas No ve 11 Karar Numarası ile TBMM Başkanlığı’na sunulmuştur.

Bakanlar Kurulu’nca hazırlanarak, 04.03.2004 tarihinde TBMM Başkanlığı’na sunulan “Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı”, TBMM Başkanlığı’nca, 04.03.2004 tarihinde, esas komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonu’na; tali komisyon olarakta, 01.04.2004 tarihinde İçtüzüğü’nün 34. maddesinin 3. fıkrası uyarınca Avrupa Birliği Uyum Komisyonu’na havale edilmiştir. Komisyon, 03.05.2004 tarihli 23. toplantısında, İçişleri Bakanlığı, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı temsilcilerinin de katılımlarıyla tasarıyı inceleyip, görüşmüştür.⁶

Rapora göre, Tasarı ve gerekçesi incelendiğinde; Tasarı ile ülke nüfusunun %32’si, belediye nüfusunun ise %41,2’sini oluşturan 22 milyon vatandaşın yaşadığı 16 büyükşehir belediyesinin karşı karşıya bulunduğu sorunların daha süratli şekilde çözüme kavuşturulması, etkili ve verimli hizmet sunulması amaçlanmaktadır. Rapora göre, 1984 yılında, Türkiye’de ilk defa metropoliten kent yönetimine geçilmesiyle birlikte çıkarılan Büyükşehir Belediyeleri Hakkındaki Kanun, sadece üç büyük kentin belediyelerini ilgilendirdiğinden daha sonra oluşturulan diğer büyükşehir belediyelerinin ihtiyaçlarına cevap veremediği gibi sorunlarını çözme konusunda da yetersiz kalmıştır. Tasarı ile büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasındaki sorunların giderilmesine çalışılmakta, aralarındaki koordinasyon ve denetim unsurlarının daha etkin şekilde uygulanması hedeflenmektedir.

Komisyon, Tasarı’nın 14. (İhtisas komisyonları ile ilgili), 21. (Personel istihdamı ile ilgili), 24. (Bütçe ile ilgili), ve 29. (Yürürlükten kaldırılan hükümler ile ilgili) maddelerini değiştirmiş, diğer maddelerini ise aynen kabul etmiştir. Komisyon üyeleri

⁶ Komisyon üyeleri; Ömer İnan (Başkanvekili - Mersin Milletvekili), Onur Öymen (Başkanvekili-İstanbul Milletvekili), Vahit Kirişçi (Adana Milletvekili), Muzaffer Gülyurt (Erzurum Milletvekili), Hanefi Mahçiçek (Kahramanmaraş Milletvekili), Afif Demirkıran (Batman Milletvekili), Aydın Dumanoglu (Trabzon Milletvekili) ve Algan Hacaloğlu’ndan (İstanbul Milletvekili) oluşmaktadır.

tarafından, büyükşehir kuruluşunu düzenleyen maddelerle ilgili herhangi bir itiraz gelmemiştir.

4.4.1.5. 5216 Sayılı Kanun’a Dair Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu

TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından hazırlanan rapor 28.06.2004 tarihinde 1/768 Sayı Numarası ve 91 Karar Numarası ile TBMM Başkanlığı’na sunulmuştur. İçişleri Bakanlığı’nca hazırlanarak Bakanlar Kurulu’nca 03.03.2004 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı’na sunulan ve TBMM Başkanlığı’nca 04.03.2004 tarihinde, tali komisyon olarak İçişleri Komisyonu’na ve Avrupa Birliği Uyum Komisyonu’na, esas komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonu’na havale edilen 1/768 esas numaralı “Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı”, Plan ve Bütçe Komisyonu’nun 04.03.2004 tarihinde yapmış olduğu 35. birleşiminde Hükümeti temsilen İçişleri Bakanı Abdülkadir Aksu ile İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve Devlet Personel Başkanlığı temsilcilerinin katılımlarıyla incelenip, görüşülmüştür.⁷

Komisyon’da, Tasarı’nın tümü üzerine müzakerelere geçilmeden, verilen bir önerge ile Tasarı’nın daha ayrıntılı incelenmesini teminen Alt Komisyon kurulmasına karar verilmiştir. Alt Komisyon, 29.04.2004, 03.05.2004, 05.05.2004, 06.05.2004

⁷ Komisyon üyeleri; Sait Açıba (Başkan-Afyon Milletvekili), M. Altan Karapaşaoğlu (Başkanvekili-Bursa Milletvekili), Sabahattin Yıldız (Sözcü-Muş Milletvekili), Mehmet Sekmen (Kâtip-İstanbul Milletvekili), Mahmut Göksu (Adıyaman Milletvekili), Mehmet Melik Özmen (Ağrı Milletvekili), Ruhi Açıkgöz (Aksaray Milletvekili), Mehmet Zekai Özcan (Ankara Milletvekili), Osman Kaptan (Antalya Milletvekili), Mehmet Mesut Özakcan (Aydın Milletvekili), Ali Osman Şali (Balıkesir Milletvekili), Ali Kemal Deveciler (Balıkesir Milletvekili), Aziz Akgül (Diyarbakır Milletvekili), Ömer Abuşoğlu (Gaziantep Milletvekili), Mustafa Zeydan (Hakkari Milletvekili), M. Emin Murat Bilgiç (Isparta Milletvekili), Alaattin Büyükkaya (İstanbul Milletvekili), Birgen Keleş (İstanbul Milletvekili), Ali Kemal Kumkumoğlu (İstanbul Milletvekili), Kemal Kılıçdaroğlu (İstanbul Milletvekili), M. Mustafa Açıkalın (İstanbul Milletvekili), Bülent Baratalı (İzmir Milletvekili), Mehmet Ceylan (Karabük Milletvekili), Y. Selahattin Beyribey (Kars Milletvekili), Taner Yıldız (Kayseri Milletvekili), Mustafa Ünalı (Konya Milletvekili), Ali Er (Mersin Milletvekili), Gürol Ergin (Muğla Milletvekili), Kazım Türkmen (Ordu Milletvekili), Abdülkadir Kart (Rize Milletvekili), Erol Aslan Cebeci (Sakarya Milletvekili), Musa Uzunkaya (Samsun Milletvekili), Enis Tütüncü (Tekirdağ Milletvekili), Faruk Nafiz Özak (Trabzon Milletvekili), Mehmet Akif Hamzaçebi (Trabzon Milletvekili), ve Osman Coşkunoglu’ndan (Uşak Milletvekili) oluşmaktadır.

tarihlerinde ilgili kurumların temsilcilerinin de katılımlarıyla yapmış olduğu çalışmaları tamamlamıştır.

Tasarı'nın 1. maddesi; mükerrerliklerin önlenmesi ve ifade bütünlüğünün sağlanması amacıyla, “belediyesinin kuruluşunu ve” ibaresinin “belediyesi yönetiminin” olarak değiştirilmesi, “hizmetlerin” ibaresinden sonra “planlı, programlı,” ibaresinin eklenerek redaksiyona tâbi tutulması suretiyle,

2. maddesi; aynen,

3. maddesi; birinci fıkrası (a) bendinde yer alan “ görev, yetki ve sorumlulukları” ibaresinin “ görev ve sorumlulukları yerine getiren yetkileri kullanan” şeklinde daha iyi ifade edebilmesini teminen redaksiyona tâbi tutulması, (d) bendinde yer alan “aynı yetki ve imtiyazlara” ibaresi, yetki ve imtiyazın sorumluluktan ayrı olamayacağı gerekçesiyle, “aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara” olarak değiştirilmesi suretiyle,

4. maddesi; “Belediye sınırları” ibaresinden sonra gelmek üzere ifadeye açıklık getirilebilmesini teminen “içindeki” ibaresinin eklenmesi, “il merkez belediyeleri” ibaresi “il belediyeleri” olarak redaksiyona tâbi tutulması suretiyle ve 5. maddesi; aynen kabul edilmiştir.

Alt Komisyon'da madde sayısı 31'den 34'e yükseltilmiş geçici 1. madde aynen korunmuştur. Ayrıca, Tasarı'nın başlığı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu Tasarısı” olarak değiştirilmiştir.

Komisyon'un, 24.06.2004 tarihinde Hükümeti temsilen İçişleri Bakanı Abdülkadir Aksu ile İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Personel Başkanlığı temsilcilerinin de katılımlarıyla yapmış olduğu, 59. birleşiminde Alt Komisyon'ca hazırlanan rapor ve metin esas alınmak suretiyle, görüşmelere geçilmiştir. Komisyon'da, Tasarı'nın tümü üzerinde yapılan müzakerelerde; merkezi idarenin görevleri dışındaki tüm mahalli ve müşterek nitelikli ihtiyaçların yerel yönetimlerce karşılanmasının ve tüm yetkilerin devrini içeren bir yetki devri ilkesinin Anayasa'ya aykırılık teşkil ettiği ve katılımcılık ilkesinin güçlendirilmesi gerektiği, hemşehrlik hukukunun tek boyutlu olarak düzenlendiği, hemşerilerin karar alma süreçlerinde etkin rol alacağı mekanizmaların öngörülmediği şeklinde eleştiriler dile getirilmiştir. Ayrıca Komisyon'da Belediye Kanunu Tasarısı, Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı ve İl Özel İdaresi Kanunu Tasarıları'nda çok sayıda yetki ve görev mükerrerlikleri

bulunduğu, bürokratik işlemlerin çoğalarak işleyişte sorunlara yol açabileceğı, ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyesi karşısında çok güçsüzleştirildiğı, yerinden yönetim ilkesinin bir gereğı olarak ilçe belediyelerinin görev ve yetkilerinin artırılmak suretiyle yeniden düzenlenmesi gerektiğı, şeklindeki görüş, eleştiri ve temenniler de dile getirilmiştir.

Hükümet adına yapılan tamamlayıcı açıklamalarda ise; yürürlükteki mahalli idarelerin işleyişinde görülen en önemli sorunların başında, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında yaşanan yetki karmaşası olduğı, bu itibarla, özellikle kentsel yaşamı etkileyen konularda, imkânları ve yönetim kapasitesi güçlü büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanlarının genişletilmesinin hizmetlerin sağlıklı yürütülmesi açısından bir zaruret olduğı ifade edilmiştir.

Komisyon’da, Alt Komisyon tarafından hazırlanan metin üzerinden görüşmelerin yapılması kabul edilmiştir. Alt Komisyon metninin; 1., 2., ve 3. maddeleri; aynen, 4. maddesi; büyükşehir kurulabilmesi için belirlenen nüfus sayısının azaltılmasını teminen “1.000.000’den” ibaresi “750.000’den” olarak değiştirilmesi suretiyle, 5. maddesi; aynen ve 6. maddesi; ikinci fıkrasında yer alan “yazılı” ibaresinin “belirtilen” olarak redaksiyona tâbi tutulmak suretiyle kabul edilmiştir. Alt Komisyon’da 34 olan madde sayısı da esas komisyon da 33’e indirilmiştir.

CHP’li komisyon üyeleri Osman Coşkunoglu (Uşak Milletvekili), Enis Tütüncü (Tekirdağ Milletvekili), Kazım Türkmen (Ordu Milletvekili), Gürol Engin (Muğla Milletvekili), Bülent Baratalı (İzmir Milletvekili), Kemal Kılıçdaroğlu (İstanbul Milletvekili), M. Akif Hamzaçebi (Trabzon Milletvekili), Osman Kaptan (Antalya Milletvekili), M. Mesut Özakcan (Aydın Milletvekili), A. Kemal Deveciler (Balıkesir Milletvekili), Birgen Keleş (İstanbul Milletvekili) ve A. Kemal Kumkumoğlu (İstanbul Milletvekili) ayrışık oy yazısı altına imza atmışlardır.

CHP’li milletvekilleri ayrışık oy yazısında Tasarı’nın “Büyükşehir Belediyesine Katılma” başlığını taşıyan 6. maddesinin birinci, ikinci ve üçüncü fıkralarının; 1988 yılında Türkiye tarafından imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın (AYYÖŞ) 5. maddesine aykırı olduğunu belirtmişlerdir.

4.4.1.6. 5216 Sayılı Kanun’a Dair Alt Komisyon Raporu

TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından oluşturulan Alt Komisyon, 29.04.2004, 03.05.2004, 05.05.2004, 06.05.2004 tarihlerinde ilgili kurumların temsilcilerinin de katılımlarıyla yapmış olduğı çalışmaları tamamlayarak raporunu

14.05.2014 tarihinde 1/768 sayı numarası ile Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanlığı'na sunmuştur.⁸

Raporda kuruluş ve genişleme hükümlerine ilişkin herhangi bir ibare yoktur. Alt Komisyon Raporu'na istinaden Birgen Keleş (İstanbul Milletvekili), Ali Kemal Kumkumoğlu (İstanbul Milletvekili), Kazım Türkmen (Ordu Milletvekili) ve Kemal Kılıçdaroğlu (İstanbul Milletvekili) imzalı karşı oy yazısı yazılmıştır. Karşı oy yazılarının 1. ve 2. maddelerinde Tasarı ile merkezi hükümetin görevleri dışındaki tüm 'mahalli ve müşterek' ihtiyaçların yerel yönetimlerce karşılanacağı ilkesinin getirildiğini, bu tür düzenlemelerin Anayasa'ya aykırı olduğunu, aynı şekilde yetki devri konusunda da Anayasa'ya açık aykırılıklar bulunduğunu belirtmişlerdir.

4.4.2. 5390 Sayılı Kanun

Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi Adalet ve Kalkınma Partisi Grup Başkanvekili Bursa Milletvekili Faruk Çelik ile Bursa Milletvekili Sedat Kızılcıklı tarafından 15.04.2005 tarihinde TBMM Başkanlığı'na sunulmuştur. Çelik ve Kızılcıklı tarafından TBMM Başkanlığı'na sunulan Kanun Teklifi'ne Bursa Milletvekilleri Mehmet Altan Karapaşaoğlu, Şevket Orhan, Abdulmecit Alp, Niyazi Pakyürek, Mehmet Emin Tutan, Zafer Hıdıroğlu, Mustafa DüNDAR ve Faruk Anbarcıoğlu imzaları ile destek vermişlerdir.

08.07.2005 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilen Kanun 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Nejdett Sezer tarafından onaylanarak 13.07.2005 tarihli ve 25574 sayılı Resmî Gazete' de yayımlanmıştır.

4.4.2.1. 5390 Sayılı Kanun Teklifi'nin Genel Gerekçesi

Çelik ve Kızılcıklı Kanun Teklifi'nin genel gerekçesinde şunları belirtmişlerdir: 10.07.2004 tarihinde kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Geçici 2. Maddesi büyükşehir belediyesinin sınırlarını düzenlemektedir. Aynı maddenin

⁸ Alt Komisyon üyeleri; Mustafa Açıklın (Başkan-İstanbul Milletvekili), Ali Osman Şali (Balıkesir Milletvekili), Alaattin Büyükkaya (İstanbul Milletvekili), Birgen Keleş (İstanbul Milletvekili), Kemal Kılıçdaroğlu (İstanbul Milletvekili), Ali Kemal Kumkumoğlu (İstanbul Milletvekili), Mehmet Sekmen (İstanbul Milletvekili), Mehmet Ceylan (Karabük Milletvekili), ve Kazım Türkmen'den (Ordu Milletvekili) oluşmaktadır.

dördüncü fıkrası, büyükşehir belediyesi kapsamına alınan ilçelerin mülki sınırları içinde kalan belediye ve köyler ile büyükşehir belediyesi kapsamına alınan belediyelerin mücavir alan sınırları içerisinde bulunan köylerden; belirtilen mesafelerin dışında kalan belediye ve köyler, Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun yayımı tarihinden itibaren altı ay içinde belediye meclisi veya köy ihtiyar heyetinin talebi üzerine büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile başka bir işleme gerek kalmaksızın büyükşehir belediye sınırları içine alınabileceğini, bu köylerin mahalle olarak hangi ilçe veya ilk kademe belediyesine katılacaklarının aynı meclis kararında gösterileceğini düzenlemektedir. İlçe merkezi büyükşehir sınırları içine giren yerlerde bu ilçeye bağlı köylerin de belediye sınırları içine alınması yönetim bütünlüğü bakımından gereklidir. Bu köylere hizmetlerin götürülmesi bakımından da olumlu sonuçlar doğuracaktır. Çelik ve Kızılcıklı'ya göre, getirilen bu teklif ile sınır karışıklıkları önlenmekte ve hizmetlerin yürütülmesi açısından yetki karmaşasının önüne geçilmektedir (<http://www.tbmm.gov.tr/>).

4.4.2.2. 5390 Sayılı Kanun Teklifi'nin Madde Gerekçeleri

Kanun Teklifi, toplam 3 maddeden oluşmaktadır.

Kanun Teklifi'nin, 1. maddesi ile ilçe merkezi büyükşehir sınırları içine giren yerlerde bu ilçeye bağlı köylerin de belediye sınırları içine alınması ve böylece yönetim bütünlüğünün sağlanması amaçlanmaktadır. Kanun Teklifi'nin 2. maddesi, yürürlük maddesi, 3. maddesi de yürütme maddesidir.

4.4.2.3. 5390 Sayılı Kanun'a Dair İçişleri Komisyonu Raporu

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçişleri Komisyonu tarafından hazırlanan rapor, 2/436 Esas No ve 19 Karar Numarası ile 17.06.2015 tarihinde TBMM Başkanlığı'na sunulmuştur.

TBMM Başkanlığı'nca 27.04.2005 tarihinde İçişleri Komisyonu'na havale edilen Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi, Komisyonu'n 05.05.2005 tarihli 13. toplantısında olgunlaştırılması amacıyla oluşturulan bir Alt Komisyon'a havale edilmiştir. Alt Komisyon üyeliklerine seçilen, Adana Milletvekili Ali Küçükaydın, Ankara Milletvekili Nur Doğan Topaloğlu, Bursa Milletvekili Şevket Orhan, Eskişehir Milletvekili Muharrem Tozçöken, İstanbul Milletvekili Sıdika Sarıbekir ve İzmir Milletvekili Hakkı Ülkü, Ankara Milletvekili Nur Doğan Topaloğlu'nu Alt Komisyon başkanlığına seçerek çalışmalarına başlamıştır.

Alt Komisyon, İçişleri Bakanlığı'nın, Erzurum, Adana ve Ankara Büyükşehir Belediyeleri'nin ve Türk Belediyeler Birliği'nin temsilcilerini toplantılarına davet etmiş ve gelen yazılı görüşleri de dikkate alarak 15.06.2005 tarihinde Kanun Teklifi'ni karara bağlamış ve raporunu Komisyon'a sunmuştur. Komisyon 16.06.2005 tarihli 19. toplantısında İçişleri ve Adalet Bakanlıkları ile Türk Belediyeler Birliği temsilcileri ve Teklif sahiplerinin de katılımıyla Alt Komisyon metnini esas alarak Kanun Teklifi'ni inceleyip görüşmüştür.⁹

Kanun Teklifi'nin tümünün görüşülmesi sırasında lehinde ve aleyhinde olmak üzere iki görüş ortaya çıkmıştır. Kanun Teklifi'nin lehinde olarak, büyükşehir belediye sınırlarının yarıçapa göre belirlenmiş olması coğrafi yapıyı dikkate almayan ve dolayısıyla coğrafi bütünlüğü bozan bir sonuç doğurduğu, dolayısıyla büyükşehir sınırlarında, mevcut coğrafi yapıyı dikkate alan ayarlamalar yapmanın zorunlu olduğu, bunun için de ilçe merkezinin büyükşehir sınırlarına girmesi halinde, sınırlar içine girmeyen belediye ve köyleri de sınırlar içine almak zorunluluğu görüşleri belirtilmiştir. Öte yandan aynı ilçenin belediye ve köylerinin farklı sınırlar içinde olması nedeniyle aldıkları hizmetlerin farklılaşmasının doğru olmadığı, aynı mantıkla ilçe merkezi dışarıda kaldığı halde büyükşehir sınırlarına giren belediye ve köylerin büyükhşehre dahil olmasının doğru olmadığı belirtilmiştir. Büyükşehir belediyesi sınırları içine giren bu belediye ve köylerde vatandaşların ilçe merkezi ile büyükşehir arasında bölünmesinin söz konusu olacağı, vatandaşların belediye hizmetleri için büyükhşehre, diğer hizmetler için ilçe merkezine gidecekleri, dolayısıyla sınırdaki ilçelerle ilgili olarak ilçe merkezinin bulunduğu yere göre işlem yapmanın en doğru çözüm olduğu gibi görüşler de dile getirilmiştir.

⁹ Komisyon üyeleri; Tevfik Ziyaeddin Akbulut (Başkan-Tekirdağ Milletvekili), Ali Sezal (Başkanvekili-Kahramanmaraş Milletvekili), Şükrü Önder (Sözcü-Yalova Milletvekili), Sinan Özkan (Kâtip-Kastamonu Milletvekili), Ali Küçükaydın (Adana Milletvekili), Şevket Gürsoy (Adıyaman Milletvekili), Şevket Orhan (Bursa Milletvekili), Ali Ayağ (Edirne Milletvekili), Fuat Geçen (Hatay Milletvekili), Recep Koral (İstanbul Milletvekili), Sıdika Sarıbekir (İstanbul Milletvekili), Hakkı Ülkü (İzmir Milletvekili), Seracettin Karayağz (Muş Milletvekili), Nurettin Sözen (Sivas Milletvekili), Selami Uzun (Sivas Milletvekili), Mehmet Kartal (Van Milletvekili), Mehmet Çiçek (Yozgat Milletvekili) ve Nadir Saraç'tan (Zonguldak Milletvekili) oluşmaktadır.

Kanun Teklifi'nin aleyhinde olarak, kimi ilçelerin belediye ve köyleri ilçe merkezinden çok uzakta olduğu, bu belediye ve köyleri zorunlu olarak büyükşehir bağlamanın, buraların hizmetlerden tümüyle mahrum kalmasına neden olacağı, çünkü büyükşehir belediyelerinin olanaklarının buralara hizmet götürmeye elverişli olmadığı, dolayısıyla buraların tümüyle hizmetten yoksun kalmasının kaçınılmaz olduğu gibi görüşler belirtilmiştir.

Alt Komisyon, bu görüşler doğrultusunda her iki görüşü de uzlaştıran bir çözüm üretmeye çalışmıştır. Bulunan çözüme göre, Teklif'teki düzenleme benimsenmiş ancak belirtilen yerlerde büyükşehir sınırlarına girme ve sınırlardan çıkma bir usule bağlanmış ve bu usulün kullanılması için iki yıllık bir süre öngörülmüştür. Böylece yerel seçmenlerin iradesinin aksine olarak sınır değişikliğine izin verilmediği gibi büyükşehir sınırlarının sürekli muallakta kalması da önlenmiştir. Alt Komisyon büyükşehir sınırlarına girmek için belediye meclisi veya köy ihtiyar heyetinin talebi, büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayını gerekli görürken, büyükşehir belediyesi sınırlarından çıkmak için belediye meclisi veya mahalle ihtiyar heyetinin kararı, büyükşehir belediye meclisinin görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın onayını yeterli görmüştür. Bu konudaki ayırım, sınırlar içine alınırken, hizmet götürecek olan büyükşehir belediyesinin kararının aranması; sınırlar dışına çıkarken ise, hizmet sunma yükümü kalkacak olan büyükşehir belediyesinin sadece görüşüne başvurulmasıdır.

Komisyon, Alt Komisyon tarafından geliştirilen bu çözümü benimsemiştir. Ancak Komisyon'da merkezi büyükşehir sınırlarına girmeyen ilçelere bağlı belediye ve köylerin büyükşehirden çıkmaları halinde statülerinin ne olacağı konusunda tereddüt oluşmuştur. Bir görüşe göre, bu yerler başka bir işleme gerek kalmaksızın eski köy ve belediye statüsüne geri döneceklerdir. Diğer bir görüşe göre, eski statüye geri dönebilmek için buraların belediye ya da köy olarak yeniden kurulmaları gerekir. Çünkü halen büyükşehir sınırlarına girmiş olan bu yerlerin tüzel kişilikleri kalkmış durumdadır ve tüzel kişiliklerin yeniden kazanımı için yeniden kurulmaları gerekir. Komisyon, bu yerlerin başka bir işleme gerek kalmaksızın eski statülerine geri dönmelerini sağlamak için maddeye 'eski statüleriyle' ibaresi eklemiştir. Komisyon, düzenlemenin 5216 sayılı Kanun'da değişiklik öngörmesine rağmen 5216 sayılı Kanun'un geçici maddesi olmadığını görerek, maddeyi bağımsız bir geçici madde olarak düzenlemiştir.

Komisyon’da verilmiş olan bir önerge 5216 sayılı Kanun’un 6. maddesinin 3. fıkrasında değişiklik öngörmektedir. Söz konusu fıkra hükmü şöyledir: “Büyükşehir belediyesi sınırları içine katılan ilçe belediyeleri ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan belediyeler, büyükşehir ilçe veya ilk kademe belediyesine dönüşür. Diğer belediyeler ile köylerin tüzel kişiliği kalkar. Tüzel kişiliği kalkan belediyelerin katılacağı ve köylerin mahalle olarak bağlanacağı belediyeler, Bakanlar Kurulu kararında belirtilir.”

Bu hükme göre örneğin nüfusu 49.000 olan ve büyükşehir belediyesi sınırlarında kalan bir belediyenin tüzel kişiliği, büyükşehir belediyesi içine girmiş olmaktan dolayı kalkacaktır. Oysa büyükşehir dışında nüfusu örneğin 3.000 olan bir belediyenin tüzel kişiliği sürecektir. Dolayısıyla büyükşehir sınırları içine giren belediyelerle, sınırlar dışında kalan belediyeler arasında tüzel kişilik bakımından ciddi bir eşitsizlik bulunmaktadır. Söz konusu önerge bu eşitsizliği gidermekte ve belediyelerin tüzel kişiliklerini kaybetmelerinin önüne geçmektedir. Komisyon görüşülmekte olan Teklif’le çok yakından ilgili olduğunu düşünerek önergedeki düzenlemeyi Teklif’e yeni bir madde olarak eklemiştir. Önerge, Teklif’e 1. madde olarak eklenmiştir. Teklif’in yürürlük ve yürütmeye ilişkin 2. ve 3. maddeleri ise aynen kabul edilmiştir.

4.4.3. 5747 Sayılı Kanun

İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan, “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı” Başbakan Recep Tayyip Erdoğan imzasıyla B.02.0.KKG.0.10/101-1536/863 sayı numarası ile 26.02.2008 tarihinde TBMM Başkanlığı’na sunulmuştur.

Kanun, 06.03.2008 tarihinde TBMM Genel Kurulu’nda 5747 sayı numarası ile kabul edilmiştir. Kanun 07.03.2008 tarihinde Çankaya Köşkü’ne 11. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül’e onaya gönderilmiştir. 11. Cumhurbaşkanı Gül tarafından onaylanan Kanun 22.03.2008 tarihli ve 26824 sayılı Resmî Gazete’de (mükerrer baskı) yayımlanmıştır.

4.4.3.1. 5747 Sayılı Kanun Tasarısı’nın Genel Gerekçesi

5747 Sayılı Kanun Tasarısı’nın genel gerekçesinde, genelde kırsal alanda bulunan küçük yerleşim birimlerinde belediyelerin yerel kaynak oluşturma kapasitesi bulunmadığından, küçük belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylara bağımlı hale geldikleri ve yerel yönetimlere ayrılan pay belediyelerin nüfusuna göre

dağıtıldığından, küçük belediyelerin daha çok kaynak sıkıntısı çektikleri belirtilmiştir. Genel gerekçeye göre, kırsal kesimden kente olan göç nedeniyle bu belediyelerin nüfusları giderek düşmektedir. Nitekim 2007 yılında yapılan adrese dayalı nüfus sayımında bazı belediyelerimizin nüfusu dramatik şekilde düşmüştür. Çok düşük nüfusa sahip yerleşimlerde nüfus ile orantılı bir idari teşkilatın oluşturulması gerekmektedir. Aksi halde hizmet sunumu için ayrılan kaynakla hizmet sunacak idari yapının giderlerinin karşılanması mümkün olmayacaktır. Yeterli nüfus büyüklüğüne sahip olmayan belediyelerde kaynak sıkıntısı nedeniyle mali yapı bozulmakta ve borçları giderek artmaktadır.

Genel gerekçeye göre, idari teşkilat yapısında tasarrufa gidilmesi kaynakların verimli kullanımı için önem arz etmektedir. Bu çerçevede, kırsal alandaki küçük belediyeler bakımından yapılan idari yapı değişikliği aynı zamanda büyükşehir belediyesi olan yerler bakımından da yapılmaktadır. Bilindiği gibi, Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin, Samsun ve Sakarya’da büyükşehir belediyeleri kurulurken, merkezi idare bakımından ilçe teşkilatı ihdas edilmeden ilk kademe belediyeleri kurulmuştur (<http://www.tbmm.gov.tr/>). Öte yandan 5216 sayılı Kanun’la, kent bütünlüğünün sağlanması ve büyük kentlerin gelişme alanlarının daha disiplinli bir yapıya kavuşması için büyükşehir belediyelerinin sınırları genişletilmiştir. Genişleme sırasında irili ufaklı çok sayıda belde belediyesi ilk kademe belediyesi olarak büyükşehire dahil edilmiştir. Büyükşehir kapsamındaki küçük ölçekli belediyelerin yeni bir ölçek ve alan düzenlemesine tâbi tutulması önemli bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede, büyükşehirlerde yaşanan nüfus artışı ve sınır genişlemeleri nedeniyle, merkezi idare hizmetlerinin sağlıklı biçimde yürütülmesini temin etmek üzere buralarda da bazı yeni ilçelerin de kurulması zorunlu hale gelmiştir.

Genel gerekçede Tasarı ile büyükşehir belediyelerinin bulunduğu yerlerin merkezi idare hizmetleri bakımından gözden geçirilerek, yeterli büyüklüğe sahip ilk kademe belediyelerinin ilçe belediyesine dönüştürülmekte olduğu, diğer ilk kademe belediyelerinin ise kendisine en yakın ilçe belediyesi ile birleştirildiği, ayrıca büyükşehirlerde nüfusları bakımından çok büyük olan ilçe belediyelerinden bazı mahalle veya kısımlar ayrılarak yeni ilçeler ve dolayısıyla da belediyeler kurulduğu belirtilmektedir.

4.4.3.2. 5747 Sayılı Kanun Tasarısı'nın Madde Gerekçeleri

5747 sayılı Kanun Tasarısı 5 madde ve 3 geçici maddeden oluşmaktadır. Madde gerekçelerinde şunlar yer almaktadır:

Tasarı'nın 1. maddesi ile ilk kuruluşlarında ilçe kurulmayan büyükşehir belediyelerinde ilçeler kurulmakta ve diğer büyükşehirlerden bazılarındaki mevcut ilçeler bölünerek daha uygun ölçekte yeni ilçeler kurulmaktadır. Bu çerçevede, özellikle büyükşehirlerde kurulan yeni ilçeler sayesinde, merkezi idarenin hizmet sunumunda uygun idari büyüklüklerin esas alınması amaçlanmıştır. Bu çerçevede mahalli hizmetlerin yanı sıra güvenlik, eğitim, sağlık, tapu, sosyal yardım ve diğer hizmet alanları itibarıyla uygun ölçekte merkezi idare hizmet birimleri oluşturulmuştur.

Tasarı'nın 1. maddesi ile 43 adet yeni ilçe belediyesi kurulmaktadır. Bunlardan 35'i ilk kademe belediyesi iken ilçeye dönüştürülen belediyelerdir. Mahallerin birleştirilmesiyle de 8 yeni ilçe belediyesi kurulmaktadır. Bu ilçe belediyeleri;

Adana: Sarıçam ve Çukurova

Ankara: Pursaklar

Antalya: Aksu, Döşemealtı, Kepez, Konyaaltı ve Muratpaşa

Diyarbakır: Bağlar, Kayapınar, Sur ve Yenişehir

Erzurum: Palandöken ve Yakutiye

Eskişehir: Odunpazarı ve Tepebaşı

İstanbul: Arnavutköy, Ataşehir, Başakşehir, Beylikdüzü, Çekmeköy, Esenyurt, Sancaktepe ve Sultangazi

İzmir: Bayraklı ve Karabağlar

Kocaeli: Başiskele, Çayirova, Darıca, Dilovası, İzmit ve Kartepe

Mersin: Akdeniz, Mezitli, Toroslar ve Yenişehir

Sakarya: Adapazarı, Arifiye, Erenler ve Serdivan

Samsun: Atakum, Canik ve İlkadım

Tasarı'nın 2. maddesi ile büyükşehir sınırları dahilindeki ilk kademe belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılarak, idari kapasiteleri uygun olan en yakın ilçe belediyelerine dahil edilmektedir. Kural olarak büyükşehir belediyesi sınırlarında ilk kademe belediyesi yer almamaktadır. Tüzel kişiliğinin coğrafi şartlar bakımından korunması gereken ilk kademe belediyeleri ise belde belediyesi olarak büyükşehir belediyesi sınırları dışına çıkarılmıştır. İstanbul'daki tarihi dokunun idari bütünlüğünü temin amacıyla Eminönü İlçesi kaldırılarak Fatih ilçesine dahil edilmiştir. Adapazarı

Büyükşehir Belediyesi'nin adı Sakarya Büyükşehir Belediyesi ve İzmit Büyükşehir Belediyesi'nin adı da Kocaeli Büyükşehir Belediyesi olarak değiştirilmek suretiyle bu yerleşim yerlerinin belediye adları ile vilayet adları arasında uyum sağlanmıştır. Ayrıca, bu maddede yapılan düzenlemelerin tabii sonucu olarak, bazı bucak merkezlerinin tüzel kişilikleri de kaldırılmıştır.

Tasarı'nın 3. maddesi ile diğer mevzuatın bu Kanun'a uyumu sağlanmış, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'ndaki düzenlemeler birbiriyle uyumlu hale getirilmiştir. Ayrıca, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'un 4. maddesinde değişiklik yapılması suretiyle büyükşehir belediye başkanının seçiminde büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunan orman köylerindeki seçmenlerin de oy kullanmasına imkân verilmiştir. Madde ile ayrıca, tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerin bulunduğu yerleşim birimlerinde, hizmetlerin aksamadan yürütülmesi amacıyla, ilgili belediye veya büyükşehir belediyesi ve köye dönüşen yerlerde il özel idaresi veya köylere hizmet götürme birlikleri tarafından içme suyu, kanalizasyon, temizlik, çöp toplama, ulaşım, itfaiye ve diğer hizmetlerin yürütülmesi için gerektiğinde hizmet birimleri kurulabilmesi temin edilmiştir.

Tasarı'nın Geçici 1. Maddesi ile diğer maddelerde yapılan düzenlemelerin uygulanmasında ortaya çıkabilecek hukuki ve idari sorunlara çözüm olacak biçimde geçici uygulamalar düzenlenmiştir. Bu çerçevede, köye dönüştürülen belediyelerdeki personelin özel idarelere devredilmesi ve bu yerlerdeki hizmet sorumluluğunun özel idarelere verilmesi nedeniyle, tüzel kişiliği kaldırılan bu yerleşim yerleri için 2380 sayılı Kanun uyarınca verilen paylar, tüzel kişiliğin kalktığı yıl için İçişleri Bakanlığı'na bildirilen nüfus esas alınmak suretiyle on yıl süreyle ilgili il özel idarelerine gönderilmeye devam edilmesi hükme bağlanmıştır. Maddede yer alan önemli bir hüküm de köye dönüştürülen belediyelerin, kendi istekleri ve muhatap belediyenin kabulü halinde başka bir işleme gerek olmaksızın bağlı olduğu il veya ilçe belediyesine mahalle olarak katılmasına imkân verilmiş olmasıdır. Bu durumda, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 8. maddesindeki birleşme ve katılmaya dair esasların uygulanmasına gerek olmayacaktır.

Tasarı'nın Geçici 2. Maddesi ile yeni kurulan belediyelerin organlarının ilk mahalli idareler genel seçiminde yapılacağını düzenlenmiştir. Keza, mahalleye veya köye dönüşen veya il ya da ilçe belediyesine katılan belediyelerin tüzel kişiliğinin de ilk

genel mahalli idareler seçimine kadar devamına imkân verilmiştir. Ayrıca, yeni kurulan belediyeler teşkilatlanıncaya kadar, belediye hizmetlerinin mevcut belediyeler tarafından yerine getirilmesi de öngörülmüştür. Maddede yer verilen bir başka düzenleme de daha önce, birden fazla köy veya köy kısımlarının birleşmesiyle kurulan ancak bu Kanun’la köye dönüşen yerlerde, başka bir işleme gerek kalmaksızın valinin uygun görüşü ve İçişleri Bakanlığı’nın onayı ile birden fazla köy kurulabilmesidir.

Tasarı’nın Geçici 3. maddesi ile bu Kanun’la kurulan ilçelerin ihtiyacını karşılamak üzere, çeşitli kurum ve kuruluşlara ait kadrolar ihdas edilerek 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’ye bağlı cetvellerin ilgili bölümlerine eklenmiştir.

4.4.3.3. 5747 Sayılı Kanun’a Dair İçişleri Komisyonu Raporu

Türkiye Büyük Millet Meclisi İçişleri Komisyonu Raporu 29.02.2008 tarihinde 1/519 Esas No ve 10 Karar Numarası ile TBMM Başkanlığı’na sunulmuştur.

İçişleri Bakanlığı’nca hazırlanarak, Bakanlar Kurulu’nca 26.02.2008 tarihinde TBMM Başkanlığı’na sunulan “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı”, TBMM Başkanlığı’nca 26.02.2008 tarihinde esas komisyon olarak İçişleri Komisyonu’na havale edilmiş ve Komisyon, 28.02.2008 tarihli 9. toplantısında, İçişleri, Adalet ve Maliye Bakanlıkları ile Türkiye Belediyeler Birliği temsilcilerinin katılımıyla Tasarı’yı inceleyip görüşmüştür.¹⁰

¹⁰ Komisyon üyeleri; Tevfik Ziyaeddin Akbulut (Başkan-Tekirdağ Milletvekili), Feyzullah Kırıkkık (Başkanvekili-İstanbul Milletvekili), Selami Uzun (Sözcü-Sivas Milletvekili), Ayşe Türkmenoğlu (Kâtip-Konya Milletvekili), Hulusi Güvel (Adana Milletvekili), Ali Küçükaydın (Adana Milletvekili), Bekir Aksoy(Ankara Milletvekili), Mehmet Cemal Öztaylan (Balıkesir Milletvekili), Muhammet Rıza Yalçınkaya (Bartın Milletvekili), Emin Nedim Öztürk (Eskişehir Milletvekili), Mehmet Erdoğan (Gaziantep Milletvekili), Hasan Özdemir (Gaziantep Milletvekili), Ali Temur (Giresun Milletvekili), Abdulhadi Kahya (Hatay Milletvekili), Recep Koral (İstanbul Milletvekili), Süleyman Çelebi (Mardin Milletvekili), Mustafa Enöz (Manisa Milletvekili), Ali Oksal (Mersin Milletvekili), M. Nuri Yaman (Muş Milletvekili), Recep Yıldırım (Sakarya Milletvekili), Suat Binici (Samsun Milletvekili) ve Zeyid Aslan’dan (Tokat Milletvekili) oluşmaktadır.

Tasarı ile 35 ilk kademe belediyesi ilçe belediyesine dönüştürülmekte, mahallelerin birleştirilmesi suretiyle 8 ilçe belediyesi kurulmakta, 239 ilk kademe belediyesinin tüzel kişiliği sona erdirilerek en yakın ilçe belediyesine mahalle olarak bağlanmakta, 9 ilk kademe belediyesi büyükşehir belediye sınırları dışına çıkarılarak, 8'i belde belediyesine, 1'i köye dönüştürülmektedir. Eminönü ilçesi kaldırılarak Fatih ilçesine bağlanmaktadır. Keza nüfusu 2.000'in altına düşen 863 belde belediyesi köye dönüştürülmektedir. Tasarı'nın tümü üzerinde yapılan görüşmede lehte ve aleyhte düşünceler ifade edilmiştir.

Tasarı'nın lehinde olarak; çok parçalı yerel yönetim yapısına son verildiği, yerel yönetimlere paralel merkezi yönetim teşkilatı/ilçeler kurulduğu, yerel yönetim sayıları, uluslararası eğilimlere uygun olarak optimal nüfus ve alan büyüklüğüne kavuşturulduğu gibi görüşler belirtilmiştir. Ayrıca lehte görüş olarak; tüzel kişiliğin sona erdirilmesine yönelik çalışmalar konusunda, nüfusu 2.000'in altına düşen 340 belediyenin tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi için 21.12.2003 tarihli ve 5025 sayılı Bazı Belediyelerin Kaldırılması Hakkında Kanun çıkarıldığı ancak Kanun'nun, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasa'nın 67. maddesine aykırı olduğu gerekçesiyle, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bir daha görüşülmek üzere geri gönderildiği, nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin tüzel kişiliğinin sona erdirilmesine dair Belediye Kanunu'nun hükümlerinin ise adrese dayalı nüfus kayıt sisteminin başlatılması sebebiyle uygulanamadığı, nüfus kayıt sisteminin sonuçlarına ilişkin verilerin Ocak 2008'de açıklanması üzerine bu tasarrufun şimdi gerçekleştirildiği belirtilmiştir.

Tasarı'nın aleyhinde olarak, Tasarı'nın yerel yönetimleri zayıflatacağı, düzenlemenin kapsamına giren yaklaşık 1.200.000 kişinin psikolojik çöküntü içinde olduğu, belediyelerin kapatılmasının köyden göçü arttıracığı, belediye statüsünün kazanılmış hak olduğu ve halkın rızası alınmadan belediyelerin kapatılmasının hukukun genel ilkelerine aykırı olduğu bu bağlamda referandum yapılması gerektiği, belediyelerin kapatılmasında nüfusun tek ölçüt alınmasının doğru olmadığı, Tasarı ile siyasi amaçlı tasarrufta bulunulduğu gibi görüşler belirtilmiştir. Ayrıca, teknik anlamda Tasarı'nın, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulmasından sonra yeterli sürenin tanınmadığı ve Alt Komisyon'a havalesinin yararlı olacağı gibi görüşler de belirtilmiştir.

Komisyon, Tasarı'nın tümü üzerindeki bu görüşmelerden sonra Tasarı ile gerekçesini uygun bulmuş ve maddelerinin görüşülmesine geçilmesini kabul etmiştir.

Tasarı üzerinde iki büyük klasör önerge verilmiştir. Bu aşamada görüşme usulüyle ilgili verilen bir önergeyle maddeler üzerinde konuşma süresinin beşer dakikayla sınırlandırılması, her madde için her komisyon üyesinin bir önerge verebilmesi ve önerge sahibine, önergesini savunmak amacıyla beş dakika süre tanınması önerilmiştir. Önerge üzerinde lehte ve aleyhe görüş açıklanmış ve önerge oy çokluğuyla kabul edilmiştir.

Tasarı'nın 1. maddesi üzerinde beş önerge verilmiştir. Kararlaştırılan görüşme usulü doğrultusunda aynı üyeye ait bir önerge işleme konulabildiğinden bu 5 önergenin ikisi işleme konulmuştur. Önergelerle, Adana ilinde Yenikent, Gaziantep ilinde Karataş adıyla birer ilçe kurulması önerilmiştir. Yapılan görüşme neticesinde Tasarı'nın 1. maddesi komisyon tarafından aynen kabul edilmiştir.

Tasarı'nın 2. maddesinde verilen önergeyle, bu maddeye ekli (42) sayılı listeden Gaziantep iline dair kısmın çıkarılması önerilmiş ancak Komisyon, 2. maddeyi aynen kabul etmiştir.

Geçici 1. Madde görüşmelerinde, maddenin (1) numaralı fıkrasına ekli (44) sayılı listenin 328. sırasında yer alan “Gaziantep-Şahinbey-Cevizli” ibaresinin listeden çıkarılması önerilmiş ancak Komisyon, Geçici 1. Madde'yi aynen kabul etmiştir. Komisyon Tasarı'nın 3., Geçici 2. ve Geçici 3. maddeleri ile yürürlük ve yürütmeye dair 4. ve 5. maddelerini de aynen kabul etmiştir.

Tasarı'ya, Bekir Aksoy (Ankara Milletvekili), Hasan Özdemir (Gaziantep Milletvekili), Mustafa Enöz (Manisa Milletvekili) ve M. Nuri Yaman (Muş Milletvekili) muhalefet şerhi koymuşlardır. Bekir Aksoy (Ankara Milletvekili), Hasan Özdemir (Gaziantep Milletvekili), Mustafa Enöz (Manisa Milletvekili) imzalı muhalefet şerhi yazısında; “Türkiye genelinde 16 büyükşehir, 65 il merkezi, 850 ilçe merkezi 283 ilk kademe belediyesi, 2.011 belde belediyesi olmak üzere toplam 3.225 belediye bulunduğunu, nüfusu bize yakın olan ülkelerden Fransa'da belediye sayısının 36 bin 621, Türkiye'den çok daha az nüfuslu İspanya ve İtalya'da da 8 binin üzerinde belediye bulunduğunu belirtmişlerdir. Aksoy ve arkadaşları muhalefet şerhi yazısında; Avrupa ülkeleri ile Türkiye'deki durumun karşılaştırıldığında, Türkiye'de yaklaşık 21 bin 850 kişiye bir belediye düşerken, Fransa'da 1.700 kişiye, İtalya'da 7.300 kişiye, İspanya'da ise 6.800 kişiye bir belediye düştüğünü ve seçimlere bir sene kala alalecele bu Tasarı'nın Meclis'e getirilmesinin de doğru olmadığını belirtmişlerdir.

Aksoy ve arkadaşları muhalefet partilerinin milletvekillerinin değişiklik önermeleri vermelerinin engellendiğini belirterek, “Milletvekillerinin birçok ili, ilçeyi ve beldeyi ilgilendiren bir konuda tek bir önerge verilebileceğine dair bir kısıtlama esasen Tasarı’nın görüşülmesinin sağlıklı bir zeminde yürütmesini de engellemiştir. Çoğunluk iradesiyle yürütmenin güdümüne giren bir komisyon çalışması yürütmenin yasamayı kısıtlamasıdır. Bu çerçevede bu Tasarı’nın maddelerinin müzakeresi dahi mümkün kılınmamıştır” demişlerdir. Ayrıca, büyükşehir belediye hudutları içerisindeki bir takım belediyelerin ilçe haline getirilmesi yeni ilçelerin kurulması ilçe hudutlarının değiştirilerek bir takım mahallelerin yeni ilçelere aktarılmasının öngörüldüğü bu Tasarı’da hiçbir ekonomik, sosyal ve ticari etki analizin yapılmadığını da belirtmişlerdir.

M. Nuri Yaman (Muş Milletvekili) muhalefet şerhi yazısında Tasarı’nın, Anayasa’nın 90. maddesine aykırılık teşkil ettiğini belirtmektedir. Yaman’a göre, Anayasa’nın söz konusu maddesinin 5. fıkrasındaki düzenleme ile “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir” amir hükmü karşısında konu değerlendirildiğinde ülkemizin 1988 yılında imzaladığı ve 1991 yılında da 372 sayılı Kanun ile TBMM tarafından onaylanan ve 01 Nisan 1993 yılından bu yana yürürlükte bulunan Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı’nın hükümleri karşısında söz konusu sözleşmenin kanun metni kapsamında kabul edilen önsözünde değinilen; “Vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının Avrupa Konseyi’ne üye devletlerin tümünün paylaştığı demokratik ilkelerden biri olduğu” “Bu hakkın en doğrudan kullanım alanının yerel düzeyde olduğu”, “Gerçek yetkilerle dolatılmış yerel makamların varlığının hem yetkili hem de vatandaşlara yakın bir yönetimi sağlayacağına inanılarak söz konusu düzenlemenin karşısında yerel makamların demokratik rejimin temellerinden birisi olduğu” ilkelerine bu düzenlemeyle karşı durulmaktadır. Yaman’a göre ayrıca bu Tasarı AYYÖŞ’ün 5. maddesi hükümlerine de aykırıdır.

4.4.4. 6360 Sayılı Kanun

6360 sayılı Kanun TBMM gündemine gelmeden önce çok sınırlı da olsa kamuoyunda tartışılmıştır. Bunlarda biri de Türk İdareciler Derneği tarafından düzenlenen “Yeni Büyükşehir Belediye Yapılanmasının İl Özel İdareleri ve İl İdare Sistemine Etkisi Paneli”dir. Panel’e dernek yöneticilerinin ve üyelerinin yanı sıra

akademi ve siyaset dünyasından isimler de katılmıştır. Türk İdareciler Deneği Genel Başkanı Saffet Arıkan Bedük Panel'deki konuşmasında, Tasarı'nın Türkiye'nin yönetim geleneklerini, Anayasa'ya yansıyan merkez taşra dengesini ve asırlara dayanan kurumsal yapıları hesaba katmadan, anlık verilmiş bir karara dayanarak hazırlanmış görüntüsü verdiğini belirtmiştir. Bedük, büyükşehir belediyelerinin görevlerinin il sınırlarına kadar genişletilmesi yoluyla, il idaresi sisteminin ortadan kaldırılmasının yolunun açılacağı, bu durumda merkezi idarenin taşrada temsilinin zayıflayacağı, hükümet ve devlet politikalarının yerine getirilmesinin güçleşeceği veya imkânsız hale geleceğinin aşikâr olduğunu belirtmiştir (Bedük, 2012: 7). Bedük'e göre Tasarı, subsidiarite ilkesine de aykırıdır (Bedük, 2012: 8) ve Kocaeli ve İstanbul örnekleri ülke geneli için geçerli değildir. İstanbul'un yüzölçümü 5.712 Kocaeli'nin yüzölçümü ise sadece 3.505 kilometrekaredir. Oysa yeni kurulacak büyükşehirlerden yalnızca Konya'nın yüzölçümü yaklaşık 39 bin kilometrekaredir. Bedük konuşmasında, bazı ülkelerde il sınırlarının büyükşehir belediye sınırları ile örtüştürüldüğü ülkelerde federal sistemin uygulandığını ve bu şekilde olan belediyelere federal birim/şehir statüsü verildiğini buna örnek olarak Almanya'da en büyük iki belediye olan Berlin ve Hamburg belediyelerine federal birim statüsü verildiğini, bu durumun Rusya'da Moskova ve Petersburg için de geçerli olduğunu belirtmiştir.

Panelistlerden biri olan Hasan Celal Güzel, 1984'te talihsiz bir kanun yaptıklarını belirterek, 3030 sayılı Kanun'da kendi dahli de olduğu için panele katılanlardan özür dilemiştir. Güzel'e göre 3030 sayılı Kanun, Rahmetli Özal gibi bir dâhinin yaptığı en yanlış şeylerden bir tanesiydi (Güzel, 2012: 13). Güzel paneldeki konuşmasında şunları söylemiştir: "1987 Temmuzunda Rahmetli Özal'a ve Kenan Evren'e de söylemiştim. Bakandım o zaman. 8 tane ilde olağanüstülük statüsü getirdiler. Fevkalade yanlış bir uygulamaydı. Çünkü açıkçası, bütün dünyaya 'Bak, Türkiye'deki Kürt bölgesi bu' diyorduk. Bunu çizdik, devlet olarak işaretledik, sonra bütün Kürtçüler geldiler ve otuz seneye yakın zamandır en büyük referansları bizim 1987 Kararnamesi'dir. Şimdi siz de aynı şeyi yapıyorsunuz. Diyarbakır yetmiyormuş gibi getirip Mardin'i koyuyorsunuz, Van'ı koyuyorsunuz. Şanlıurfa'yı koyuyorsunuz" (Güzel, 2012: 14).

Bir diğer panelist M. Akif Çukurçayır'a göre Kanun Tasarısı subsidiarite, ilkesine aykırıdır, yerellik ilkesine aykırıdır (Çukurçayır, 2012a: 21). Çukurçayır'a göre, Avrupa'da belediyelerin birleştirilmesi yoluna gidilmiştir. Mesela, Almanya buna iyi bir

örnektir. Çukurçayır Panel'deki konuşmasında, yerel kimlikler korunarak, belediye birleştirmeleri yoluyla, 'Birlik belediyeleri' adı altında, böyle bir model takip edilebileceğini belirtmiştir (Çukurçayır, 2012a: 22). Çukurçayır konuşmasında 2011 yılında yaptıkları bir araştırmadan bahsetmiştir. 36 kurum yetkilisiyle, il özel idareleri yetkilileriyle, il genel meclisi, başkanlarıyla, il genel meclisi üyeleriyle, belediye başkanlarıyla, büyükşehir belediye başkanlarıyla görüştüklerini belirtmiştir. Altı tane bölgesel çalıştay yaptıklarını Erzurum, Konya, Gaziantep, Ordu, İstanbul, İzmir'de 89 kişiyle görüşüldüğünü, katılımcıların yüzde 90'ının bu düzenlemeyi istemediklerini belirtmiştir (Çukurçayır, 2012a: 23). Çukurçayır'ın bahsettiği proje, 2011 yılı Mayıs ila Kasım aylarında yürütülmüş olan "Yerel Yönetim Reformu Uygulamasının Devamına Destek Projesi, LAR 2. Aşama (Local Administration Reform 2)" adlı projedir. Bu projenin finansmanı AB tarafından sağlanmıştır. Yararlanıcı kurum İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, projenin yürütücüsü Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) Türkiye Temsilciliği'dir (Dik, 2014: 82). Proje kapsamında 15 Eylül ile 6 Ekim 2011 tarihleri arasında bölgesel çalıştaylar düzenlenmiştir. Bu çalıştaylar sırasıyla Erzurum, İstanbul, İzmir, Gaziantep, Konya ve Ordu illerinde yapılmış ve her bir çalışmaya çevre illerden de katılımcılar davet edilmiştir. Çalıştaylara farklı siyasi partilere mensup yerel yönetimlerdeki farklı tarafların yanı sıra, sanayi ve ticaret odalarından, kent konseylerinden, kalkınma ajanslarından ve üniversitelerden temsilciler de katılmıştır (Arıkboğa, 2012: 2-3).

Kamuoyundaki bu sınırlı tartışmalardan sonra İçişleri Bakanlığı'na hazırlanan ve TBMM Başkanlığı'na arzı Bakanlar Kurulu'na 03.10.2012 tarihinde kararlaştırılan "Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı" gerekçesi ile birlikte 08.10.2012 tarihinde Dönemin Başbakanı Recep Tayyip Erdoğan imzası ile TBMM Başkanlığı'na sunulmuştur. Tasarı, ikisi yürütme - yürürlük olmak üzere toplam 7 madde ile 2 geçici maddeden oluşmakla birlikte, toplam 20 sayfa uzunluğunda bir ana metin ve 60 sayfalık eklerle 80 sayfadır.

Kanun Tasarısı, 12.11.2012 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda 6360 sayı numarası ile kabul edilmiştir ve Kanun haline dönüşmüştür. Kanun, 11. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül tarafından onaylanarak ve 06.12.2012 tarihli 28489 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

4.4.4.1. 6360 Sayılı Kanun Tasarısı'nın Genel Gerekçesi

Tasarı'nın genel gerekçesinde, büyükşehirlerin temel niteliklerinden birisinin, sınırları içinde birden çok yerleşim merkezi ve yönetim birimi bulundurması olduğu, büyükşehir sınırları içinde yer alan yerel yönetimler küçük ölçekli planlar yapabilseler de bu planların geniş bir çerçevede bütüncül olarak tüm büyükşehir bölgesini kapsayan ve makro politikaları belirleyen bir çerçevede içinde ele alınmasına ihtiyaç duyulduğu belirtilmektedir.

Tasarı'nın gerekçesine göre, büyükşehirleri zorunlu kılan temel hususlardan bir başkası, belli bir coğrafi alanda çok sayıda yerel yönetimin yetkili olması halinde planlama ve koordinasyonun sağlanamayışı ve ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamaması nedeniyle kaynak israfına yol açılmasıdır. Sanayileşme, ulaşım ve çevre gibi artan sorunların hizmet üretme kapasitesi ve yeterli mali kaynaktan yoksun küçük ölçekli mahalli idarelerce çözülmesi mümkün görünmemektedir. Bu durum, kaynakların etkin ve yerinde kullanımını engellemekte, küçük yerleşim birimlerinin yanı sıra nüfusun yoğun olduğu büyükşehirlerde de ciddi yönetim sorunlarına yol açmaktadır. Uygun büyüklükte hizmet üretecek güçlü yerel yönetimlerin olmayışı, halkın yerel yönetimlerden beklediği kamu hizmetlerinin kaliteli biçimde karşılanamaması ve kamu hizmetlerinin sunumunda koordinasyon eksikliği sorunlarını ortaya çıkarmaktadır. Bu çerçevede yönetim, planlama ve koordinasyon açısından belediye sınırı mülki sınır olacak biçimde optimal ölçekte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapılarının varlığına ihtiyaç duyulmaktadır.

Gerekçede belirtildiğine göre, büyükşehir alanında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi ile ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalite yükselecek, daha az kaynak ile daha çok ve daha kaliteli hizmet sunulması mümkün hale gelebilecektir. Hâlihazırda birden fazla merkezden verilen hizmetlerin daha büyük ve ideal ölçekteki bir merkez tarafından verilmesi birim maliyetler ve kişi başına kamusal harcamaları da azaltacaktır. Düzenleyici üst imar planları çerçevesinde il çapında uyumlu imar uygulamaları gerçekleştirilebilecektir.

2004 yılında büyükşehir belediyesi yönetiminin hukuki statülerinin düzenlenmesi ve buralardaki hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesi için 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu çıkarılmış olup bu Kanun ile aynı zamanda İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediye sınırları il

sınırı olarak kabul edilmiştir. 5216 sayılı Kanun'un yürürlüğe girişinden itibaren İstanbul ve Kocaeli illerinde uygulanan il sınırında büyükşehir belediye modelinin imar, planlama, ulaşım, itfaiye gibi geniş çerçevede eşgüdüm ve bütünlük içerisinde yürütülmesi gereken mahalli müşterek nitelikteki kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik sağladığı görülmüştür. Hazırlanan Kanun Tasarısı, bu düzenlemenin mevcut 14 büyükşehir belediyesinin yanı sıra yeni kurulacak 13 büyükşehir belediyesi için de uygulamaya konulmasını da öngörmektedir. Ülkemizde son büyükşehir belediyesinin kurulması üzerinden 12 yıl geçmiş bulunmaktadır. Gerekçeye göre, geçen 12 yıllık süre sonrasında idari, ekonomik ve sosyal nedenlerle yeni büyükşehir belediyelerinin kurulmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

Tasarı'nın gerekçesinden anlaşıldığına göre büyükşehir kurma politikası tamamen değişmektedir. Gerekçede belirtildiğine göre yeni büyükşehir belediyesi sisteminin özellikleri şunlardır:

Kanun Tasarısı ile Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüş ve İstanbul ve Kocaeli'ne benzer biçimde bu illere ilaveten Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya, Samsun illerindeki büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırı haline getirilmiştir.

Kanun Tasarısı ile bu illerdeki büyükşehir sınırları içindeki belde belediyeleri ve orman köyleri dahil köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmakta, büyükşehir belediyesine dönüştürülecek illerde en az bir ilçe kurulmakta, büyükşehir olmayan 52 ilde, nüfusu 2.000'in altındaki belde belediyelerinin tüzel kişiliğine son verilmektedir. Hazırlanan Tasarı'nın getirdiği düzenleme çerçevesinde 56 milyon vatandaş büyükşehir belediye sınırları içinde yer alacağı öngörülmüştür.

Kanun Tasarısı ile 29 il özel idaresi, 1.591 belde belediyesi ile 16.082 köyün tüzel kişiliği sona ermekte, büyükşehir belediyesi sınırlarındaki beldeler mahalleleri ile köyler ise mahalle olarak ilçe belediyelerine katılmakta, diğer illerde tüzel kişiliği sona erdirilen belde belediyeleri ise köye dönüştürülmektedir.

Gerek yeni büyükşehir belediyelerinin gerekse sınırları genişleyen büyükşehir ve ilçe belediyelerinin daha etkin hizmet sunabilmesini sağlayabilmek amacıyla bu yönetimlere gönderilen ödeneklerde artış sağlanmaktadır. Bu Kanun Tasarısı ile mevzuatla orman köyleri ve orman köylüsüne tanınan hak, sorumluluk ve imtiyazların

orman köyü iken mahalleye dönüşen yerler için devam edeceği şeklinde düzenleme yapılmıştır. Aynı biçimde, ilçe belediyesine katılarak mahalleye dönüşen köy, köy bağılı ve belediyelerce kullanılan mera, yaylak, kışlak gibi yerlerden bu mahalle sakinleri ve varsa diğer hak sahiplerinin 4342 sayılı Mera Kanunu hükümleri çerçevesinde yararlanmaya devam edeceği hüküm altına alınmaktadır. Buna ilaveten, tüzel kişiliği kaldırılan köylerde, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na alınması gereken vergi, harç ve katılım payları 5 yıl süreyle alınmayacağı, bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücretin 5 yıl süreyle en düşük tarifenin %25'ini geçmeyecek şekilde belirleneceği bu yerlerde yapılacak yapılaşmalarda mahalle sakinleri lehinde kolaylıklar sağlanacağı yönünde düzenlemede bulunmaktadır. Ayrıca, köy iken mahalleye dönüşen yerleşim yerlerinin altyapı hizmetleri için belediye ve bağlı idarelere yatırım bütçelerinin %10'unu 10 yıl süre ile ayırma zorunluluğu getirilerek bu yerlerde etkin hizmet sağlanması için tedbir alınmıştır.

Kanun Tasarısı ile getirilen düzenleme çerçevesinde ilçe belediye sınırları ilçe sınırına, büyükşehir belediye sınırları da il mülki sınırına genişlediği için yerel yönetimlerle ilgili temel metinlerde bu yeni duruma uygun biçimde düzenleme yapma ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu doğrultuda, Kanun Tasarısı'nda yerel yönetimlerle ilgili mevzuatta bu ihtiyacı karşılayacak nitelikte düzenleme yapılmıştır. Kanun Tasarısı ile tüzel kişiliği kaldırılan yerel yönetimlerin yapacağı bazı işlemler onaya tâbi kılınmakta, bu idarelerin personeli ile sahibi oldukları malları ilgili idarelere devredilmektedir. Ayrıca kurulan yeni ilçelerin ihtiyaç duyacağı kadrolar da tasarıda ekli cetveller ile düzenlenmiştir.

Genel gerekçeye göre sonuç olarak, Kanun Tasarısı ile mevcut yerel yönetim yapısı ile yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde sunulması olanağı kalmayan bazı illerde, bu hizmetlerinin vatandaşlarımızın artan beklentilerini karşılayabilecek nitelik ve kabiliyetle donatılmış, ideal ölçekte etkin hizmet sunma potansiyeline sahip yerel yönetimlerce sağlanması öngörülmekte ve bu doğrultuda düzenleme yapılmaktadır (<http://www.tbmm.gov.tr/>).

4.4.4.2. 6360 Sayılı Kanun Tasarısı'nın Madde Gerekçeleri

Kanun Tasarısı'nın büyükşehir kurma ve genişletme politikası ile ilgili madde gerekçelerine bakacak olursak Tasarı'nın 1. maddesi ile Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde yeni büyükşehir belediyeleri kurulmakta; ayrıca Adana, Ankara,

Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırı olarak belirlenmektedir. Bu illerde yer alan il özel idaresi ve belde belediyeleri ile İstanbul ve Kocaeli illerindeki orman köyleri de dahil olmak üzere köylerin tüzel kişiliği kaldırılmaktadır.

Tasarı'nın 2. maddesi ile yeni kurulan 13 büyükşehirde coğrafya durumu, ekonomik şartlar ve kamu hizmetlerinin gerekleri göz önünde bulundurularak yeni ilçeler kurulmaktadır.

Tasarı'nın 3. maddesi ile büyükşehir ilçe belediyelerine, tüzel kişiliği kaldırılıp mahalleye dönüştürülen köylerde yapılacak yapılar için yörenin geleneksel, kültürel ve mimari özelliklerine uygun tip mimari projeler yapma ve bu projelerden hemşehrilerini ücretsiz yararlandırma görevi verilmektedir. Ayrıca, tüzel kişiliği kaldırılan il özel idarelerinin yetki, görev ve sorumluluklarını yerine getirecek kurum ve kuruluşları tespit eden genel bir atıf maddesi yer almaktadır.

Tasarı'nın 4. maddesi ile merkezi idarenin taşrada yürüttüğü işlerle ilgili olarak hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini artırmak, kaynakların yerinde kullanımını sağlamak, hizmetteki aksamalara engel olmak, denetim alanındaki boşluğu doldurmak, rehberlik etmek, ayrıca afet ve acil yardım hizmetlerini yürütmek üzere büyükşehir belediyesi bulunan 29 ilde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezleri kurulmaktadır.

Tasarı'nın 5. maddesi ile büyükşehir belediye sisteminde yapılan yeni düzenlemeye paralel olarak, 5216 sayılı Kanun'un değişik maddelerinde uyumlaştırmalar yapılmıştır. Bu kapsamda olmak üzere; Kanun'da "ilk kademe" ibareleri çıkarılmış, yeni büyükşehir tanımı yapılmış, büyükşehir ve ilçe belediyeleriyle ilgili görevlerde yeni düzenlemeye gidilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda mahalle büyüklükleriyle ilgili yeni esaslar getirilmektedir. Orman köylerinin mahalleye dönüşmesi halinde, orman köyü ve köylüsünün sahip olduğu haklar ile tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüşen köy ve belde halkının kadimden beri kullandığı mera, yaylak ve kışlak gibi yerlerle ilgili haklarının korunması sağlanmaktadır.

Bu Kanun Tasarısı ile 29 ilde il özel idareleri ile belde belediyelerin tüzel kişiliği sona erdirildiğinden, 13 ilde il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürüldüğünden ve büyükşehir sınırları il mülki sınırlara genişletildiğinden dolayı, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un öngördüğü pay dağıtımında adil dağılımı sağlamak üzere

revizyon yapılmıştır. Gelişmişlik endeksinden kaynaklanan adaletsiz dağıtımın önüne geçilmektedir. Küçük belediyeler için öngörülen denkleştirme ödeneği yeni getirilen sisteme uygun olarak yeniden düzenlenmekte ve daha adil bir gelir dağılımı sağlanmıştır.

Ayrıca, 01.07.2013 tarihinde uygulaması sona erecek olan Geçici 1. Madde'nin dördüncü fıkrası kaldırılarak, küçük belediyeler için öngörülen denkleştirme ödeneğinin %30'unun her yıl İller Bankası'na (İLBANK'a) aktarılması uygulamasına son verilerek, bu ödeneğin belediyelere doğrudan kaynak olarak aktarılması sağlanmıştır (<http://www.tbmm.gov.tr/>).

4.4.4.3. 6360 Sayılı Kanun'a Dair İçişleri Alt Komisyonu Raporu

Bakanlar Kurulu tarafından 08.10.2012 tarihinde TBMM Başkanlığı'na sunulan 1/690 Esas Numaralı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” Başkanlık tarafından aynı tarihte esas olarak İçişleri Komisyonu'na, tali olarakta Plan ve Bütçe Komisyonu'na havale edilmiştir.

İçişleri Komisyonu 10.10.2012 tarihli 14. toplantısında İttüzüğün 35. maddesi hükmü uyarınca birbirleriyle ilgili görülmeleri nedeniyle, İstanbul Milletvekili Mustafa Sezgin Tanrıkulu ve 20 Milletvekilinin, 2/128 Esas Numaralı Şanlıurfa'da Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Teklifi; Malatya Milletvekili Veli Ağbaba ve 22 Milletvekilinin, 2/234 Esas Numaralı Malatya'da Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Teklifi; Balıkesir Milletvekili Ayşe Nedret Akova'nın, 2/289 Esas Numaralı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Teklifi; Aydın Milletvekili Ali Uzunırmak'ın, 2/508 Esas Numaralı Aydın İlinde, Efeler Adıyla Bir İlçe Kurulması Hakkında Kanun Teklifi; Tekirdağ Milletvekili Bülent Belen'in, 2/681 Esas Numaralı Tekirdağ İlinde Ergene Adı ile Bir İlçe Kurulması Hakkında Kanun Teklifi ile İstanbul Milletvekili Mahmut Tanal'ın, 2/823 ve 2/786 Esas Numaralı Belediye Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifleri; 2/820 Esas Numaralı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'da Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi ile Malatya Milletvekili Öznur Çalık ve 14 Milletvekilinin, 2/892 Esas Numaralı Malatya'da Büyükşehir Kurulması Hakkında Kanun Teklifi'nin, Tasarı ile birleştirilmesi ve görüşmelerde 1/690 esas numaralı Tasarı'nın esas alınması kabul edilmiştir.

Tasarı'nın tümü üzerinde yapılan görüşmeler neticesinde bir Alt Komisyon kurulması, Alt Komisyon'un Sinop Milletvekili Mehmet Ersoy, Niğde Milletvekili Alpaslan Kavaklıoğlu, Mersin Milletvekili Ahmet Tevfik Uzun, Zonguldak Milletvekili Özcan Ulupınar, Osmaniye Milletvekili Hasan Hüseyin Türkoğlu, İzmir Milletvekili Birgül Ayman Güler ile İstanbul Milletvekili Sırrı Süreyya Önder' den oluşması kararlaştırılmıştır. Alt Komisyon üyeleri Sinop Milletvekili Mehmet Ersoy'u başkanlığa seçerek çalışmalarına başlamıştır.

Alt Komisyon, 11.10.2012 ve 12.10.2012 tarihlerinde yaptığı toplantılarda İçişleri, Adalet, Maliye, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme, Çevre ve Şehircilik ve Kalkınma Bakanlıkları ile Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Gazi Üniversitesi Tapu Kadastro Meslek Yüksek Okulu, Çankaya Belediyesi, Devlet Personel Başkanlığı, Türkiye Belediyeler Birliği ve TMMOB Şehir Plancıları Odası temsilcilerinin katılımlarıyla tasarıyı incelemiş ve karara bağlamıştır.

İçişleri Alt Komisyonu 11, 12 ve 13 Ekim 2012 günleri çalışarak tasarı hakkında rapor hazırlama çalışmalarını tamamlamıştır. Alt Komisyon 4 AK Parti, 1 CHP, 1 MHP ve 1 BDP temsilcisi milletvekilinden oluşmuştur. Alt Komisyon çalışmaları Türkiye Belediyeler Birliği Genel Sekreterliği tarafından izlenmiştir. Toplumsal örgüt temsilcilerinin davet edilmediği görülmüş, ağır zaman baskısına karşın CHP'nin önerisi üzerine Alt Komisyon çalışmalarına Şehir Plancıları Odası Genel Başkanlığı, Ziraat Mühendisleri Odası Genel Başkanlığı, Yerel Yönetimler Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği Başkanlığı ile Prof. Dr. Can Hamamcı, Doç. Dr. Sonay B. Özügürlü, Müfit Bayram, Dr. Turhan Tuncer ve Necati Uyar'ın katkılarının alınması sağlanmıştır.

Tasarı'nın tümü üzerinde yapılan görüşmede lehte ve aleyhte düşünceler ifade edilmiştir. Tasarı'nın lehinde olarak, işlevi ilin belediye hudutları dışında kalan bölgelerinde yaşayan kişilerin mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak olan il özel idaresinin yaptığı hizmetlerin bu düzenleme ile büyükşehir belediyeleri marifetiyle gerçekleştirileceği, Tasarı'nın mevcut uygulamadaki eksiklikleri giderme amacına yönelik olarak uzun bir çalışmanın ve İzmir, İstanbul, Ordu, Gaziantep, Konya, Erzurum olmak üzere altı ilde yapılmış çalıştaylar neticesinde hazırlanmış olduğu ve bu bakımdan yerel düzeyde sorunların niteliğinden haberdar ve yetkili kişilerin katkılarıyla oluşturulduğu ifade edilmektedir.

Ayrıca, ülkenin bölünme ve ülkenin üniter yapısına hâlel getirir nitelikte bir uygulama olarak görülmesinin yersiz bir kaygı olduğu, belediyelerin hizmet türlerinde bir değişiklik olmaksızın il özel idareleri tarafından yapılmakta olan hizmetlerin bu düzenleme ile büyükşehir belediyeleri tarafından yapılmasına zemin hazırlandığı, Tasarı'nın kanunlaşması ile yürürlüğe girme tarihi arasında bir yıllık sürenin olmasının, görülmesi muhtemel eksiklikler ve muğlaklıkların giderilmesi için oluşturulacak tartışma ortamına zemin hazırlar nitelikte olduğu ifade edilmiştir.

Tasarı'nın aleyhinde olarak, Tasarı ile halihazırda mahalli idarelere tanınmış olan yönetsel hakların düzenlenmesi sürecinde yerel halkın görüş ve onayı alınması yoluyla yapılmasının daha yerinde bir yaklaşım olacağı, Türkiye'de il ve ilçelerde mevcut bulunan kırsal yerleşimlerin kentsel yerleşime uygun belediye tip yönetimiyle yönetilmesinin kırsal ve kentsel bölgelerin sosyo-ekonomik ihtiyaçları, götürülmesi gereken hizmetlerin nitelikleri de göz önünde bulundurulduğunda öngörülen yapının başarılı olamayacağı gibi görüşler belirtilmiştir.

Büyükşehir belediyesi sınırlarının il mülki sınırları olarak belirlenmesinin Anayasa'nın öngördüğü idari yapımıza uygun olmadığı, Tasarı ile yeni bir kanuni düzenlemeye gidilmesinin yerine merî mevzuattaki uygulamaların esas alınması ve buradaki eksikliklerin giderilmesinin, bu amaç doğrultusunda 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 442 sayılı Köy Kanunu'na yönelik yeni düzenlemelerin yapılmasının amaca hizmet edeceği, köylerin mahalleye dönüştürülmesi ile birlikte Anayasa'nın 170. maddesinde de belirtildiği üzere orman köylüsünün korunması ilkesine aykırılık arz eden bir düzenlemenin hayata geçirilmiş olacağı gibi diğer görüşler de belirtilmiştir. Aleyhte olarak, Tasarı'nın kanunlaşması ile büyükşehir belediyesine dönüşecek illerle birlikte toplamda yirmi dokuz ilde yaşayan kişilerin büyükşehir belediyesi mevzuatına dahil olacağı, ancak bu sınırların dışında kalan kişilerin ise belediye ve köy gibi başka bir mevzuata tâbi olarak kalmaya devam edeceği ve bunun Anayasa'nın kanun önünde eşitlik ilkesine aykırılık arz ettiği yönünde düşünceler de ifade edilmiştir. CHP İzmir Milletvekili Birgül Ayman Güler, Tasarı'nın İçişleri Alt Komisyonu'nun 11.10.2012 tarihli toplantısında görüşülmesi esnasında İstanbul ve Kocaeli illerinde uygulanan "il sınırı modeli" nin diğer illerdeki bütün büyükşehir belediyelerinde de uygun olduğu görüşünün kimin fikri olduğunu merak ettiğini söylemiş toplantıda bulunan İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdür

Yardımcısı Ekrem Can'da bu fikrin kendisine ait olduğunu beyan etmiştir (TBMM Tutanak Hizmetleri Başkanlığı, 2012: 2).

Tasarı'nın tümü üzerinde yapılan görüşmelerde sivil toplum kuruluşları tarafından; halihazırda yerel yönetim sisteminde ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamaması nedeniyle nüfusu on binin altında kalan yerlerde genel bütçe vergi gelirlerine bağımlılık düzeyinin yüzde doksan oranında olduğu, nüfusu beş binin altında olan yerlerde ise bu oranın yüzde doksan beş seviyesinde olduğu ve bu göstergenin yeni bir kanuni düzenlemeyi gerekli kıldığı, büyükşehir belediyelerinin daha geniş alanlara hizmet götürebilmesi amacıyla yüzölçümü kriterinin getirilmesinin olumlu bir gelişme olarak görülmesiyle birlikte su ve kanalizasyon idarelerinin hizmet götürmesinin de kritere bağlı kılmanın yerinde bir uygulama olacağı ve katılma yoluyla tüzel kişilikleri korunacak olan belediyelerin bu birleşme için ilk mahalli seçimler öncesinde katılım için uygun bir sürenin verilmesinin yerinde olacağı ifade edilmiştir.

Tasarı'nın geneli üzerindeki görüşmelerden sonra maddelerine geçilmesi kabul edilmiştir. Tasarı'nın başlığının kanun yapım tekniğine uygunluğunu teminen verilen önerinin kabul edilmesiyle *“On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Üç İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı”* olarak değiştirilmiştir.

İçişleri Alt Komisyonu'nda Tasarı'nın 2. maddesinin; Altınoluk'un nüfus açısından ilçe olma kriterini taşınamaması nedeniyle 4. fıkrasının metinden çıkarılması, 11. fıkrası, Hatay İli İskenderun İlçesi sınırlarında bulunan ve yeni kurulacak olan Arsuz ilçesine bağlanması planlanan, Mustafa Kemal, Meydan ve Gürsel Mahalleleri ile Düğünyardı Köyü'nün, İskenderun ilçesinin merkezinde olduğu ve İskenderun İlçesi ile kurulması amaçlanan Arsuz İlçesi sınırlarının özellikle Karaağaç Beldesi'nden başlatılarak sınırın eski haliyle kalması gerektiği yönünde verilen önerenin kabul edilmesiyle, fıkra da geçen “mahalleleri ile” ibaresi ile bu fıkraya bağlı listede yer alan “Meydan, Gürsel, Mustafa Kemal” mahalleleri ile “Düğünyardı” Köyü'nün metinden çıkarılması ve 10. fıkra olarak ve bu fıkraya bağlı ekli (9) sayılı listenin (8) sayılı liste olarak teselsül ettirilmesi kabul edilmiştir. Tasarı'nın 2. maddesinin 14. fıkrasında geçen “Şehzade” ibaresi Manisa ilinde birçok şehzadenin yaşadığı gerekçesiyle “Şehzadeler” olarak değiştirilmesi, 16. fıkrası, halen listede belirtilen köylerin bağlı bulundukları Demirci ilçesine olan uzaklıkları en yakın 40 km. mesafede olması ve buna mukabil Köprübaşı ilçesine uzaklıklarının 5-6 km. civarı olması, ticari, sosyal ilişkiler ve diğer

ihtiyaçların Köprübaşı ilçesinden karşıladıklarından belirtilen köylerin Köprübaşı ilçesine bağlanmasının uygun olması gerekçesiyle değiştirilmesi ve buna bağlı ekli (14) sayılı listenin eklenmesi suretiyle, Mardin ilinin Kızıltepe ilçesine bağlı Gökçe Belediyesi'nin Mardin merkez ilçeye ulaşıım imkânının daha fazla olması, belde halkının sosyal ve ekonomik ilişkilerinin Kızıltepe Belediyesi'nden ziyade merkez ilçe belediyesi ile olması nedeniyle Gökçe Belediyesi'nin merkez ilçeye bağlanması doğrultusunda maddeye yeni 20. fıkra eklenmesi suretiyle, İçişleri Alt Komisyonu'nda kabul edilmiştir. Ayrıca İçişleri Alt Komisyon'u, yeni ilçe kurulmasına ilişkin Tasarı'da yer alan "24" ibaresini "23" olarak değiştirmiştir (<http://www.tbmm.gov.tr/>).

Hükümet tarafından hazırlanan Tasarı'da yeni kurulan ilçe sayısı 24 idi. Bu ilçeler; Efeler (Aydın), Altıeylül, Altınoluk ve Karesi (Balıkesir), Merkezefendi ve {Pamukkale} (Denizli), Antakya, Arsuz ve Defne (Hatay), Şehzadeler ve Yunus Emre (Manisa), Dulkadiroğlu ve Onikişubat (Kahramanmaraş), Artuklu (Mardin), Menteşe ve Seydikemer (Muğla), Ergene, Kapaklı ve Süleymanpaşa (Tekirdağ), Yavuzselim (Trabzon), Eyyübiye, Haliliye ve Karaköprü (Şanlıurfa), Tuşba ve İpekyolu ilçelerdir (Van). İçişleri Alt Komisyon'u tarafından Altınoluk listeden çıkartılmış ve ilçe sayısı toplamda 23'e düşürülmüştür. Denizli ilinin Akköy ilçesinin ismi Pamukkale olarak değiştirildiği için yeni kurulan ilçeler sayılırken Pamukkale İlçesi bu sayım içerisine dahil edilmemiştir.

İçişleri Alt Komisyonu üyelerinden Sırrı Süreyya Önder (İstanbul Milletvekili), Birgül Ayman Güler (İzmir Milletvekili) ve Hasan Hüseyin Türkoğlu (Osmaniye Milletvekili) Tasarı'ya muhalefet şerhi koymuştur.

Birgül Ayman Güler (İzmir Milletvekili) tarafından 14.10.2012 tarihinde kaleme alınan muhalefet şerhi yazısında; Tasarı'nın hazırlık özellikleri olarak; "Alt Komisyon, gerçekte bir tasarı değil taslak üzerinde çalışmak zorunda bırakılmıştır" denilmiştir. Alt Komisyon alışmalarında, Tasarı'nın yasama sürecinin gerekleri doğrultusunda kamu kurum ve kuruluşlarından da görüş alınmaksızın hazırlandığının ortaya çıktığı bu durumun, Hükümet tarafının görüşmeler sırasında 27 önerge vererek metnin içeriğine de etki eden değişiklikler yapması ile kanıtlandığı belirtilmiştir.

Güler, muhalefet şerhinde Tasarı'nın hazırlık özelliklerinden ikincisi olarak; Tasarı'nın, komisyon inceleme süreci eksik bırakıldığını belirtmiştir. Şerh yazısında TBMM Başkanlığı'nın, Tasarı'nın tali komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonu, esas komisyon olarak İçişleri Komisyonu tarafından görüşülmesini kararlaştırdığı İçtüzük

gereğince esas komisyon çalışmalarının, makul süre içinde tamamlanacak tali komisyon raporunu da temel olarak yürütmesi gerektiği, esas komisyon da dile getirilen bu durum karşısında Plan ve Bütçe Komisyonu'ndan "işlerin yoğunluğu nedeniyle görevin yapılamayacağı yazısı" getirildiğini belirtmiştir. Güler şerh yazısında, tek komisyon olarak çalıştırılan İçişleri Komisyonu'nun, Tasarı'yı TBMM Başkanlığı'na (8 Ekim 2012) sunulduktan sonra 48 saatlik bekleme süresinin hemen sonunda 10 Ekim 2012 günü görüşmek zorunda bırakıldığını, partilere metin üzerinde görüşme ve hazırlanma süresi tanınmadığını, bunun yanı sıra Komisyon'un çalışmalarını beş gün içinde tamamlamak zorunda olduğunu belirtmiştir. Muhalefet şerhinde belirtilen Tasarı'nın hazırlık olumsuz özelliklerinden diğerleri; Tasarı metninin, kanun yazım kurallarına aykırı bir metin olduğu ve Tasarı'nın bir seçim kanunu (Tasarı'nın açıkça seçim çevrelerini değiştirdiği) olduğudur.

Hasan Hüseyin Türkoğlu (Osmaniye Milletvekili) tarafından kaleme alınan bir diğer muhalefet şerhi yazısında, Büyükşehir Kanun Tasarısı'yla getirilmek istenen idari yapı ile Osmanlı'dan Cumhuriyete olgunlaşması uzun yıllar alan mevcut idari yapının kökten değiştirilmesi anlamına geldiği, bu Tasarı'nın uygulanmasıyla, 29 ilde modern beylikler döneminin başlayacağı belirtilmiştir. Türkoğlu'na göre, tüm illerde uygulanacak olan bütünşehir projesinin daha sonraki adımının eyalet sistemi olması ihtimali söz konusudur ve kamuoyunda mevcut 26 adet Kalkınma Ajansı'nın da buna alt yapı olmak üzere oluşturulduğu kanaati göz ardı edilmemelidir.

4.4.4.4. 6360 Sayılı Kanun'a Dair İçişleri Komisyonu Raporu

TBMM İçişleri Komisyonu, 1/690, 2/128, 2/234, 2/289, 2/508, 2/681, 2/786, 2/820, 2/823, 2/892 Esas Numarası ve 11 Karar Numarası ile Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı hakkındaki raporunu 31.10.2012 tarihinde TBMM Başkanlığı'na sunmuştur.¹¹

¹¹ TBMM İçişleri Komisyonu üyeleri; Muammer Güler (Başkan-Mardin Milletvekili), Feyzullah Kıyıklık (Başkanvekili-İstanbul Milletvekili), Hüseyin Bürge (Sözcü-İstanbul Milletvekili), Gülay Samancı (Kâtip Üye - Konya Milletvekili), Namık Havutça (Balıkesir Milletvekili), Cuma İçten (Diyarbakır Milletvekili), Sermin Balık (Elazığ Milletvekili), Enver Erdem (Elazığ Milletvekili), Muharrem Işık (Erzincan Milletvekili), Ali Serindağ (Gaziantep Milletvekili), Celal Dinçer (İstanbul Milletvekili), Sırrı Süreyya Önder

Tasarı'nın geneli üzerinde yapılan görüşmelerde; Anayasa'nın 127. maddesinde, mahalli idare birimi olarak sayılmış olan il, belediye ve köy tüzel kişilikleri ile olduğu kadar ülkemizin yerel ve merkezi idari örgütlenmesinde de köklü değişiklikler içermesi sebebiyle tali komisyon olarak Anayasa Komisyonu'nun görüş ve incelemesinin ardından görüşmelere devam edilmesi gerektiği, İçişleri Komisyonu'na havale edilmiş bulunan il kurulması, ilçe kurulmasını öngören kanun tekliflerinin de Tasarı'nın görüşmeleri sırasında birleştirilerek görüşülmesi gerektiği belirtilmiştir.

Tasarı'nın geneli üzerinde yapılan görüşmelerde ayrıca, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 5. maddesinde yerel yönetim sınırlarının değiştirilmesi için mümkünse söz konusu bölgede yaşayan yerel topluluklara referandum yoluyla danışılarak değişikliklerin yapılması hükmünün yer aldığı, ülkemizin taraf olduğu uluslararası anlaşma ve şartların, Anayasanın 90. maddesi uyarınca mevzuatımızdaki yerinin de göz önünde bulundurulması gerektiği, nüfus kriterini taşımamasına rağmen kamu hizmetlerin yerel bölgelere etkin, planlı bir şekilde ulaştırılması bakımından bölgenin sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyinin de büyükşehir olma şartları arasında değerlendirilmesi gerektiği hususları da belirtilmiştir.

Tasarı'nın geneli üzerinde Hükümeti temsilen yapılan açıklamalarda; yerel yönetimlerde ölçek ekonomilerinden yeterince faydalanılamaması nedeniyle meydana gelen kaynak israfının önüne geçilmesinin yerel yönetimlerle ilgili kanunlarda değişikliğe gidilmesini gerekli kıldığı, Tasarı'nın kanunlaşması halinde, sayısı yirmi dokuza çıkacak büyükşehir belediyeleri içindeki 1.023 beldenin kaldırılmış olacağı, 31 Aralık 2011 tarihi itibarıyla resmî nüfus sayımı sonuçlarına göre büyükşehir belediyesine dönüştürülmemiş elli iki ilde nüfusu iki binin altında olan 559 belde belediyesinin tüzel kişiliğinin kaldırılmış olacağı hususları belirtilmiştir.

(İstanbul Milletvekili), Birgül Ayman Güler (İzmir Milletvekili), İlhan İşbilen (İzmir Milletvekili), Mehmet Siyam Kesimoğlu (Kırklareli Milletvekili), Muzaffer Aslan (Kırşehir Milletvekili), Mustafa Akış (Konya Milletvekili), Ahmet Tevfik Uzun (Mersin Milletvekili), Mehmet Erdoğan (Muğla Milletvekili), Alpaslan Kavaklıoğlu (Niğde Milletvekili), Hasan Hüseyin Türkoğlu (Osmaniye Milletvekili), Mehmet Ersoy (Sinop Milletvekili), Ali Turan (Sivas Milletvekili), Mehmet Emin Dindar (Şırnak Milletvekili) ve Özcan Ulupınar'dan (Zonguldak Milletvekili) oluşmaktadır.

Ayrıca Tasarı'nın geneli üzerinde hükümeti temsilen yapılan açıklamalarda; yeni kurulacak büyükşehir belediyeleri ile birlikte toplamda yirmi dokuz büyükşehir belediyesi içinde kurulacak olan yirmi dört yeni ilçe, mevcut büyükşehir belediyeleri içindeki 143 ilçe, düzenleme ile büyükşehir ilçesine dönüştürülecek ve hâlihazırda büyükşehir belediyesi sınırları içindeki 333 ilçe ile birlikte toplamda 29 büyükşehir belediyesi sınırları içinde 500 ilçenin mevcut olacağı, büyükşehir belediyesine dönüştürülecek 13 ilin hâlihazırda 166 ilçesinin bulunduğu ve bu illerin toplam nüfuslarının 9.215.850 olduğu ve bu verinin, yeni kurulacak büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerinin nüfusuna ilişkin yol gösterici nitelikte olduğu belirtilmiştir.

Tasarı'nın geneli üzerinde hükümeti temsilen yapılan açıklamalarda son olarak; Tasarı'nın kanunlaşması halinde toplam 29 büyükşehir belediyesi, 500 büyükşehir ilçe belediyesi, 52 il belediyesi ve 52 ilde 416 ilçe belediyesi, 395 belde belediyesi ve toplamda 1.392 belde olmak üzere, ilçe, il ve büyükşehir belediyesi ile 52 il özel idaresinden müteşekkil bir yerel yönetim sisteminin oluşturulmuş olacağı, büyükhire dönüştürülmesi öngörülen 13 ilin toplam merkez ilçe nüfusunun 4.899.658 kişi olup, bu illerde 24 yeni kurulacak ilçenin olduğu, köy tüzel kişiliklerinin sayısının 18.201'e düşeceği ancak mahalle muhtarlığı sayısının artarak 33.000'e ulaşacağı, ifade edilmiştir.

Komisyon, 14.10.2012, 15.10.2012, 16.10.2012, 17.10.2012, 18.10.2012, 19.10.2012, 20.10.2012 ve 21.10.2012 tarihlerinde yapmış olduğu toplantılarda, Alt Komisyon tarafından tanzim edilen rapor ve metin üzerinden görüşmelere devam etmiştir. İçişleri Komisyonu'nun AK Parti Mardin Milletvekili Muammer Güler başkanlığında gerçekleştirilen görüşmelerine; İçişleri, Adalet, Maliye, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlıkları ile Türkiye İstatistik Kurumu, Emniyet Genel Müdürlüğü, Maden İşleri Genel Müdürlüğü, Devlet Personel Başkanlığı, Yüksek Seçim Kurulu Başkanlığı, Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu Başkanlığı, Türkiye Belediyeler Birliği, Türkiye Muhtarlar Federasyonu ile Türkiye Muhtarlar Konfederasyonu temsilcileri katılmıştır.

Alt Komisyon Raporu'nun tümü üzerinde yapılan görüşmeler neticesinde Alt Komisyon metninin maddelerine geçilmesi kabul edilmiştir. Komisyon tarafından Alt Komisyon metninin 2. maddesinin; 7. fıkrası, coğrafi bütünlük ve hizmetlerin daha verimli sunulabilmesi amacıyla Defne ilçesine bağlanan Gazi mahallesinin Antakya ilçesine bağlanmasını teminen, bu fıkraya ekli (6) sayılı listede yer alan Antakya il belediyesine bağlı Gazi Mahallesi'nin listeden çıkartılarak 6. fıkraya ekli (5) sayılı

listeye eklenmesi ve Samandağ İlçesi Karaçay Bucağı'na bağlı Çökek, Özengili, Hüseyinli ve Çınarlı Köylerinin 7. fıkraya ekli (6) sayılı listeye eklenmesi suretiyle kabul etmiştir.

Komisyon, 2. maddenin 26. fıkrasında ve Tasarı'ya ekli (25) sayılı listede geçen “Yavuzselim” ibareleri, Trabzon merkezinin isminin eskiden beri Ortahisar olarak anılması ve tarihi özellikleri sebebiyle “Ortahisar” olarak değiştirilmesi suretiyle, İstanbul İli Arnavutköy ilçesine bağlı “Nakkaş ve Bahşayış” Mahalleleri ile Büyükçekmece ilçesine bağlı “Muratbey” Mahallesi'nin, Çatalca ilçesine yakın olması ve mevcut bağlı oldukları ilçelere uzaklıkları sebebiyle bu mahallelerin İstanbul İli Çatalca ilçesine bağlanmalarını teminen yeni 35. fıkranın eklenmesi suretiyle kabul etmiştir. Aynı fıkra, İstanbul İlinde, Ayazağa, Maslak ve Huzur Mahalleleri Şişli ilçesine bağlı olmalarına rağmen, bu mahalleler ile bağlı bulundukları ilçe arasında Kağıthane İlçesi yer almaktadır. Bu mahallelerin Sarıyer ilçesine daha yakın olmaları dikkate alınarak Sarıyer ilçesine bağlanmalarını teminen yeni 36. fıkranın eklenmesi suretiyle kabul edilmiştir.

TBMM İçişleri Komisyonu üyelerinden Namık Havutça (Balıkesir Milletvekili), Enver Erdem (Elazığ Milletvekili), Muharrem Işık (Erzincan Milletvekili), Ali Serindağ (Gaziantep Milletvekili), Celal Dinçer (İstanbul Milletvekili), Sırrı Süreyya Önder (İstanbul Milletvekili), Birgül Ayman Güler (İzmir Milletvekili), Mehmet Siyam Kesimoğlu (Kırklareli Milletvekili), Mehmet Erdoğan (Muğla Milletvekili), Hasan Hüseyin Türkoğlu (Osmaniye Milletvekili) tasarıya muhalefet şerhi koymuşlardır.

Birgül Ayman Güler (İzmir Milletvekili), Mehmet Siyam Kesimoğlu (Kırklareli Milletvekili), Ali Serindağ (Gaziantep Milletvekili), Namık Havutça (Balıkesir Milletvekili), Celal Dinçer (İstanbul Milletvekili) ve Muharrem Işık (Erzincan Milletvekili) imzalı muhalefet şerhi yazısında; Tasarı'nın kamuoyunun ve ilgili kesimlerin görüşlerine sunulmadığı, İçişleri Komisyonu'na getirilen metnin gerçekte bir tasarı değil taslak olduğu, İçişleri Komisyonu'nun tek komisyon olarak çalıştırıldığı belirtilmiştir. Muhalefet şerhi yazısında; Tasarı'nın Anayasa Komisyonu'nun incelemesine açılmadığı, İçişleri Komisyonu'nun gerekçesiz olarak ağır zaman baskısı altında çalıştırıldığı, İktidar Partisi temsilcilerinin açıklama, savunma ve tartışmadan kaçındıkları ve Tasarı metninin, kanun yazım kurallarına aykırı bir metin olduğu belirtilmiştir.

Güler ve arkadaşlarına göre, büyükşehir modelini 29 ilde mülki il sınırları ile çakıştıran maddeler anayasal, hukuksal, bilimsel gerçeklere aykırıdır. Büyükşehir modelinin mülki sınırlarla çakışık olduğu İstanbul ve Kocaeli, diğer 27 il için doğru örnekler değildir. Bunlar, alanı bakımından ülkemizin en küçük illeri iken, nüfus bakımından en kalabalık olan illeridir. Büyükşehir belediyesi, Anayasa'nın 127. maddesindeki “büyük yerleşim merkezlerinde özel yönetim biçimleri kurulabilir” hükmüne dayanılarak kurulmuştur. Anayasa'ya göre bu model “iller için” değil “yerleşim merkezleri” için söz konusu olabilir. Oysa “il” ve “ilçe” yerleşim merkezi değildir. Bunlar küçük-büyük çok sayıda yerleşmeyi, yerleşme merkezleri ile mücavir alanlarını, yerleşmeler arasındaki boş dağ, göl, vb. coğrafyayı kapsayan “alan”lardır. Anayasadaki tanım, büyükşehir belediyesinin il ve ilçe mülki sınırları üzerinde kurulmasına izin vermez. Düzenleme, getirdiği tanım bakımından Anayasa'ya aykırıdır (<http://www.tbmm.gov.tr/>).

Güler ve arkadaşlarına göre, 2.000'den az nüfuslu belediyeler 2007 yılında da kapatılmak istenmiş, ortaya çıkan yönetsel kaos, bu yerleşmelerde yaşayanların dinmeyen itirazları ve yargı kararları sonunda uygulanamamıştı. O tarihte çıkarılan 5747 sayılı Kanun'un ekindeki belediyeler ile şimdi kapatılmak istenen belediyeler karşılaştırıldığında, bunların 426'sının çakıştığı görülmektedir. Güler ve arkadaşlarına göre, Tasarı'nın siyasi amaçlarından biri, seçim çevrelerini değiştirerek AKP'nin şimdiye kadar yerel yönetim seçimlerinde başarılı olamadığı bazı il ve ilçelerde seçim kazanmaktır. Büyükşehir belediyesi yapılan yeni iller de dahil, AKP yerel seçimlerde kendisine avantaj sağlamak için ilçe sınırlarını objektif ölçülerden uzak bir şekilde tespit etmekte ve kendisine avantaj sağlayacak değişikliklere gitmektedir.

Birgül Ayman Güler Kanun Tasarısı'nın gerek İçişleri Alt Komisyonu'nda gerekse İçişleri Komisyonu'nda görüşülmesi sırasında sık sık söz hakkı almış ve Kanun Tasarısı hakkındaki eleştirilerini komisyon üyeleri ve kamuoyu ile paylaşmıştır. Güler İçişleri Alt Komisyonu'nun 11.10.2012 tarihli toplantısında, Kanun'la beraber gelen federalleşme tehditlerinin olduğunu, büyükşehir belediye sisteminin, bütünşehir belediye sistemi olarak düzenlenemeyeceğini, bunun teknik ve siyasi olarak yanlış olduğunu belirtmiştir (TBMM Tutanak Hizmetleri Başkanlığı, 2012: 16).

Güler 14.10.2012 tarihli İçişleri Komisyonu toplantısında, Kanun Tasarısı'nın TBMM Başkanlığı tarafından Plan ve Bütçe Komisyonu ve İçişleri Komisyonu olmak üzere iki komisyona havale edildiğini, Plan ve Bütçe Komisyonu'nun Tali Komisyon

olduğunu belirterek Plan ve Bütçe Komisyonu'ndan, "Tasarı'yı işlerimizin yoğunluğu nedeniyle biz görüşemeyeceğiz" şeklinde yazı geldiğini belirtmiştir. Aylık 250 milyon Türk Lirası bir mali yük ve yılda 3 milyar Türk Lirası bir mali yük getiren düzenlemenin Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından mutlaka bütçe esasları bakımından, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki kaynak paylaşımının ilkeleri bakımından, yerel yönetimler arasında mali kaynakların paylaşımına ilişkin ilkeler bakımından gözden geçirilmesi gerektiğini belirtmiştir (TBMM Tutanak Hizmetleri Başkanlığı, 2012: 3).

Güler 15.10.2012 tarihli İçişleri Komisyonu toplantısında, Cumhuriyet Halk Partisi olarak bu Tasarı'nın, idari federalizm (başkanlık sistemiyle ilişkilendirerek) yolunu açacağı kanısında olduklarını ve bu Tasarı'nın, iktisadi sistem bakımından da özellikle köy tüzel kişiliklerinin kaldırılması nedeniyle, en güzel yaylaları, dağları, maden alanlarını küresel sermayenin baskısına engelsiz açacağı kanısında olduklarını belirtmiştir (TBMM Tutanak Hizmetleri Başkanlığı, 2012: 22-23).

Mehmet Erdoğan (Muğla Milletvekili), Hasan Hüseyin Türkoğlu (Osmaniye Milletvekili) ve Enver Erdem (Elazığ Milletvekili) tarafından imzalanan 31.10.2012 tarihli muhalefet şerhi yazısında ise; "Türkiye, mahalli idareler ölçeğinden başlayarak fikri ve fiziki ayrışma tuzağına aleni ve ısrarlı bir şekilde Hükümet eliyle sürüklenecek, Türk yönetim sisteminin üzerine yaslandığı merkezi kontrol ve üniter özellikler elenme ve eritilme riskiyle karşı karşıya kalacaktır" denilmiştir.

MHP'li komisyon üyelerine göre İstanbul ve Kocaeli modellerinin genele uygulanabilirliği de tartışmalıdır. Zaten tamamı yerleşim yeri haline gelen ve yüzölçümü yeni büyükşehir modelinin uygulanacağı çoğu ilden hatırı sayılır bir şekilde küçük olan bu illerde uygulanan modelin; yüzölçümü oldukça büyük olan Konya gibi, 1100 km. ile Türkiye'nin en uzun kıyı şeridinde sahip olan Muğla gibi yerlerde uygulanamayacağı gayet açık bir şekilde ortadadır.

MHP'li komisyon üyelerine göre; "Bu düzenleme iyi niyetli bir düzenleme değildir... Bu düzenleme İçişleri Bakanlığı'nın talebi değildir. Bu düzenleme milletvekillerinin talebi değildir. Bu düzenleme belediye başkanlarının talebi değildir. Bu düzenleme sivil toplum örgütlerinin, meslek kuruluşlarının, seçilmiş il genel meclisi üyelerinin, köy muhtarlarının talebi değildir. Bu düzenleme vatandaşın da talebi değildir. Nihayetinde bu talep Türk Milleti'nin talebi hiç değildir..." (<http://www.tbmm.gov.tr/>).

Tasarı ile ilgili bir diğer muhalefet şerhi yazısı da Sırrı Süreyya Önder (İstanbul Milletvekili) imzalıdır. Önder’e göre, “5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı, 27 Ekim 2013 tarihinde yapılması öngörülen yerel seçimler nedeniyle, kısa süre içinde kanunlaştırılmak amacıyla hızla hazırlanarak TBMM'ye getirilmiş, konu hakkında ilgili kurumların, birliklerin, belediyelerin, sivil toplum örgütlerinin ve meslek odalarının görüşleri alınmamıştır.” Önder muhalefet şerhi yazısında, “İl ve ilçelerde mevcut bulunan kırsal yerleşimlerin kentsel yerleşime uygun belediye tipi yönetimle yönetilmesinin kırsal ve kentsel bölgelerin sosyo-ekonomik ihtiyaçları, götürülmesi gereken hizmetlerin nitelikleri de göz önünde bulundurulduğunda öngörülen yapının başarılı olması mümkün olmadığı gibi, kent-kır diyalektiğine ve kırsal özgünlüğüne zarar verecektir” demiştir. Önder’e göre; “Kürt sorunun tarihsel arka planı incelendiğinde sorunun en önemli parçasının Kürt halkının kendini yönetme istenci olduğu görülür. Bu istence barışçıl ve bütünlüklü bir şekilde cevap olmanın en asgari koşulu yerel yönetimlerin evrensel haklar çerçevesinde güçlendirilmesidir”. Önder ayrıca köy tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına rağmen Köy Koruyuculuğu’nun kaldırılmamasını eleştirmiştir (<http://www.tbmm.gov.tr/>).

Aşağıdaki Tablo 1’de TBMM İçişleri Komisyonu’nda Kanun Tasarısı’nın görüşmelerine ilişkin istatistiki bilgiler yer almaktadır.

Tablo 1. TBMM İçişleri Komisyonu Görüşmeleri

TARİH	BAŞLAMA SAATİ	BİTİŞ SAATİ	SÜRE
10/10/2012 Çarşamba	10/10/2012 -15: 00	11/10/2012 -01: 10	10: 10
14/10/2012 Pazar	14/10/2012 -14: 00	14/10/2012 -15: 30	01: 30
15/10/2012 Pazartesi	15/10/2012 -10: 00	16/10/2012 -01: 00	15: 00
16/10/2012 Salı	16/10/2012 -15: 30	17/10/2012 -00: 40	09.10
17/10/2012 Çarşamba	17/10/2012 -13: 00	18/10/2012 -00: 30	11: 30
18/10/2012 Perşembe	18/10/2012 -13: 30	19/10/2012 -00: 30	11: 00
19/10/2012 Cuma	19/10/2012 -14: 00	20/10/2012 -06: 00	16.00
20/10/2012 Cumartesi	20/10/2012 -15: 30	20/10/2012 -23.55	08.25
21/10/2012 Pazar	21/10/2012 -14.30	21/10/2012 -19: 35	05: 05
Toplam	9 gün		87 Saat, 10 dakika

Kaynak: TBMM Tutanak Hizmetleri Başkanlığı

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere, TBMM İçişleri Komisyonu, Kanun Tasarısı ile ilgili görüşmelerine 10.10.2012 Çarşamba günü 15.00’da başlamış ve ilk komisyon toplantısı 11.10.2012 Perşembe 01.10’da sona ermiştir. Komisyon, ilk gün toplantısında toplamda 10 saat 10 dakika çalışmıştır.

TBMM İçişleri Komisyonu ikinci toplantısını 14.10.2012 tarihinde yapmıştır. 14.00'da başlayan toplantı 15.30'da sona ermiştir. Komisyon, ikinci toplantısında toplamda 1 saat 30 dakika çalışmıştır.

TBMM İçişleri Komisyonu üçüncü toplantısına 15.10.2012 tarihinde 10.00'da başlamıştır ve toplantı 16.10.2012 tarihinde 01.00'da sona ermiştir. Komisyon, üçüncü toplantısında 15 saat çalışmıştır.

TBMM İçişleri Komisyonu dördüncü toplantısına 16.10.2012 tarihinde 15.30'da başlamıştır ve toplantı 17.10.2012 tarihinde 00.40'ta sona ermiştir. Komisyon, dördüncü toplantısında 9 saat 10 dakika çalışmıştır.

TBMM İçişleri Komisyonu beşinci toplantısına 17.10.2012 tarihinde 13.00'da başlamıştır ve toplantı 18.10.2012 tarihinde 00.30'da sona ermiştir. Komisyon, beşinci toplantısında 11 saat 30 dakika çalışmıştır.

TBMM İçişleri Komisyonu altıncı toplantısına 18.10.2012 tarihinde 13.30'da başlamıştır ve toplantı 19.10.2012 tarihinde 00.30'da sona ermiştir. Komisyon, altıncı toplantısında 11 saat çalışmıştır.

TBMM İçişleri Komisyonu yedinci toplantısına 19.10.2012 tarihinde 14.00'da başlamıştır ve toplantı 20.10.2012 tarihinde sabaha karşı 06.30'da sona ermiştir. Komisyon, yedinci toplantısında 16 saat çalışmıştır.

TBMM İçişleri Komisyonu sekizinci toplantısını 20.10.2012 tarihinde yapmıştır. 15.30'da başlayan toplantı 23.55'te sona ermiştir. Komisyon, sekizinci toplantısında toplamda 8 saat 25 dakika çalışmıştır.

TBMM İçişleri Komisyonu dokuzuncu toplantısını 21.10.2012 tarihinde yapmıştır. 14.30'da başlayan toplantı 19.35'de sona ermiştir. Komisyon, dokuzuncu toplantısında toplamda 5 saat 05 dakika çalışmıştır.

TBMM İçişleri Komisyonu'nun Tasarı ile ilgili görüşmeleri toplamda 9 gün sürmüştür. Ayrıca Komisyon 9 gün boyunca toplamda 87 saat 10 dakika çalışmıştır. 10.10.2012 tarihinde başlayan görüşmeler 21.10.2012 tarihinde sona ermiştir. 11 ila 13 Ekim 2012 tarihlerinde komisyon görüşmeleri olmamıştır. Bunun nedeni 11 ila 12 Ekim 2012 tarihleri arasında İçişleri Alt Komisyon görüşmelerinin yapılmış olmasıdır. Toplamda 9 gün süren toplantıların sadece 3'ü aynı gün başlayıp aynı gün sona ermiştir (14, 20 ve 21 Ekim 2012). Diğer toplantılar ise ertesi güne sarkmıştır. Komisyon, en

uzun süreli toplantısını yedinci toplantısında yapmış (16 saat), en kısa toplantısını ise ikinci toplantısında yapmıştır (1 saat 30 dakika).

Aşağıdaki Tablo 2’de TBMM İçişleri Alt Komisyonunun Kanun Tasarısı’nın görüşmelerine ilişkin istatistiki bilgiler yer almaktadır.

Tablo 2. TBMM Alt Komisyon Görüşmeleri

Tarih	Başlama Saati	Bitiş Saati	Süre
11/10/2012 Perşembe	11/10/2012 13.00	12/10/2012 01: 45	12: 45
12/10/2012 Cuma	12/10/2012 10: 00	13/10/2012 04.30	18: 30
Toplam	2 Gün		31 Saat, 15dakika

Kaynak: TBMM Tutanak Hizmetleri Başkanlığı

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere TBMM İçişleri Alt Komisyonu, Kanun Tasarısı ile ilgili görüşmelerine 11.10.2012 Perşembe günü 13.00’da başlamış ve ilk Komisyon toplantısı 12.10.2012 Cuma 01.45’te sona ermiştir. Alt Komisyon, ilk gün toplantısında toplamda 12 saat 45 dakika çalışmıştır.

TBMM İçişleri Alt Komisyonu ikinci toplantısına 12.10.2012 tarihinde 10.00’da başlamıştır ve toplantı 13.10.2012 tarihinde sabaha karşı 04.30’da sona ermiştir. Alt Komisyon ikinci toplantısında 18 saat 30 dakika çalışmıştır.

TBMM İçişleri Alt Komisyonu’nun Tasarı ile ilgili görüşmeleri toplamda 2 gün sürmüştür. Ayrıca Komisyon 2 gün boyunca toplamda 31 saat 15 dakika çalışmıştır. 11.10.2012 tarihinde başlayan görüşmeler 12.10.2012 tarihinde sona ermiştir.

İçişleri Komisyonu ve İçişleri Alt Komisyonu üyeleri Tasarı ile ilgili olarak toplamda 11 gün çalışmışlardır. Her iki Komisyon üyeleri tasarı üzerinde 11 gün boyunca toplamda 118 saat 25 dakika çalışmışlardır.

Tablo 3’te TBMM İçişleri Komisyonu’nun ve TBMM İçişleri Alt Komisyonu’nun üyelerinin Kanun Tasarısı’nın maddelerine ilişkin verdikleri değişiklik önerilerine ait istatistiki bilgiler yer almaktadır.

Tablo 3. TBMM İçişleri Komisyonu’nda ve TBMM İçişleri Alt Komisyonu’nda Kanun Tasarısı’na İlişkin Verilen Önergeler

İçişleri Komisyonu	Kabul	Red	Toplam
Madde: 1	-	11	11
Madde: 2	4	32	36
Madde: 3	2	33	35
Madde: 4	8	189	197
Geçici Madde: 1	3	18	21
Geçici Madde: 2	-	10	10
TOPLAM			310
Alt Komisyon	KABUL	RED	TOPLAM
Madde: 2	6		6
Madde: 3	1	1	2
Madde: 4	1	1	2
Madde: 5	9		9
Madde 6(Yürürlük)	1		1
Geçici Madde: 1	10	1	11
Geçici Madde: 2	2	3	5
TOPLAM			36

Kaynak: TBMM Tutanak Hizmetleri Başkanlığı

6360 Sayılı Kanuna Dair TBMM İçişleri Komisyonu’nda Verilen Değişiklik Önergeleri:

Tasarı’nın 1 maddesi ile ilgili toplam 11 adet değişiklik önergesi verilmiştir ve bu değişiklik önergelerinin 11’i de reddedilmiştir.

Tasarı’nın 2. maddesi ile ilgili olarak toplamda 36 adet değişiklik önergesi verilmiştir. Bu değişiklik önergelerinin 32’si reddedilerek sadece 4’ü kabul edilmiştir.

Tasarı’nın 3. maddesi ile ilgili olarak toplamda 35 adet değişiklik önergesi verilmiştir. Bu değişiklik önergelerinin 33’ü reddedilerek sadece 2’si kabul edilmiştir.

Tasarı’nın 4. maddesi ile ilgili olarak toplamda 197 adet değişiklik önergesi verilmiştir. Bu değişiklik önergelerinin 189’u reddedilerek sadece 8’i kabul edilmiştir.

Tasarı’nın Geçici 1. maddesi ile ilgili olarak toplamda 21 adet değişiklik önergesi verilmiştir. Bu değişiklik önergelerinin 18’i reddedilerek sadece 3’ü kabul edilmiştir.

Tasarı’nın Geçici 2 maddesi ile ilgili toplam 10 adet değişiklik önergesi verilmiştir ve bu değişiklik önergelerinin 10’u da reddedilmiştir.

TBMM İçişleri Komisyonu'nda Tasarı'nın görüşülmesi sırasında maddeler üzerinde toplamda 310 adet değişiklik önergesi verilmiştir. Bu değişiklik önergelerin 17'si kabul edilmiştir, 293'ü ise reddedilmiştir. Toplamda en çok değişiklik önergesi (197), 4. madde üzerindeki görüşmeler esnasında verilmiştir

1. madde ve Geçici 2. Madde üzerindeki görüşmeler esnasında verilen değişiklik önergelerinin hiçbiri kabul edilmemiştir. Tasarı'nın maddeleri üzerindeki İçişleri Komisyonu görüşmelerinde verilen değişiklik önergelerinin çoğu kabul görmemiştir. Bunun nedeni değişiklik önergelerinin büyük çoğunluğunu muhalefet partilerinin milletvekillerinin vermiş olmasıdır. Bu değişiklik önergeleri İktidar Partisi'ne (Adalet ve Kalkınma Partisi) mensup milletvekilleri tarafından desteklenmediği için Kabul görmemiştir.

Tasarı İle İlgili Olarak TBMM İçişleri Alt Komisyonu'nda Verilen Değişiklik Önergeleri:

Tasarı'nın 2. maddesi ile ilgili olarak toplamda 6 adet değişiklik önergesi verilmiştir. Bu değişiklik önergelerinin 6'sı da kabul edilmiştir.

Tasarı'nın 3. maddesi ile ilgili olarak toplamda 2 adet değişiklik önergesi verilmiştir. Bu değişiklik önergelerinin 1'i kabul edilmiştir diğeri ise reddedilmiştir.

Tasarı'nın 4. maddesi ile ilgili olarak toplamda 2 adet değişiklik önergesi verilmiştir. Bu değişiklik önergelerinin 1'i kabul edilmiştir diğeri ise reddedilmiştir.

Tasarı'nın 5. maddesi ile ilgili olarak toplamda 9 adet değişiklik önergesi verilmiştir. Bu değişiklik önergesinin 9'uda kabul edilmiştir.

Tasarı'nın 6. maddesi ile ilgili olarak toplamda 1 adet değişiklik önergesi verilmiştir. Bu değişiklik önergesi kabul edilmiştir.

Tasarı'nın geçici 1. maddesi ile ilgili olarak toplamda 11 adet değişiklik önergesi verilmiştir. Bu değişiklik önergelerinin 10'u kabul edilmiştir diğeri ise reddedilmiştir.

Tasarı'nın geçici 2 maddesi ile ilgili toplam 5 adet değişiklik önergesi verilmiştir. Bu değişiklik önergelerinin 2'si kabul edilmiştir diğer 3'ü ise reddedilmiştir.

TBMM İçişleri Alt Komisyonu'nda Tasarı'nın görüşülmesi sırasında maddeler üzerinde toplamda 36 adet değişiklik önergesi verilmiştir. Bu değişiklik önergelerin 30'u kabul edilmiştir, 30'u ise reddedilmiştir. Toplamda en çok değişiklik önergesi (11),

Geçici 1. madde üzerindeki görüşmeler esnasında verilmiştir. Burada dikkat çekici husus, Tasarı'nın maddeleri üzerindeki Alt Komisyon görüşmelerinde verilen değişiklik önergelerinin kabul edilmiş olmasıdır. Buradaki değişiklik önergelerinin çoğu İktidar Partisi'ne (AK Parti) mensup milletvekilleri tarafından verilmiştir. Komisyon'daki sayısal çoğunluklarını da kullanarak Kanun Tasarısı üzerinde revizyon yapmışlardır.

Tablo 4'te TBMM İçişleri Komisyonu'nun ve TBMM İçişleri Alt Komisyonu'nun üyelerinin kanun tasarısının komisyonlardaki görüşmeleri esnasında aldıkları söz sayısını göstermektedir.

Tablo 4. TBMM İçişleri Komisyonu ve TBMM İçişleri Alt Komisyonu Üyelerinin Kanun Tasarısı'nın Görüşülmesi Esnasında Aldıkları Söz Sayısı

	Komisyon Üyeleri				Diğer Üyeler				
Tarih	AK Parti	CHP	MHP	BDP	AK Parti	CHP	MHP	BDP	Toplam
10/10/2012 Perşembe(Tümü)	-	4	4	3	1	15	13	-	40
11/10/2012 Cuma (Alt Komisyon)	-	4	4	-	-	3	-	-	11
12/10/2012 (Alt Komisyon)	17	18	13	-	2	8	-	-	58
14/10/2012 Pazar (Tümü)	-	7	2	1	-	3	3	-	16
15/10/2012 Pazartesi (Tümü)	4	8	4	2	2	7	12	1	40
16/10/2012 Salı (Md 1)	-	8	4	-	-	5	8	-	25
17/10/2012 Çarşamba (Md 2)	2	17	3	-	-	19	8	-	49
18/10/2012 Perşembe (Md 3)	2	18	9	-	-	5	6	-	40
19/10/2012 Cuma (Md 4)	1	9	10	-	-	-	4	-	24
20/10/2012 Cumartesi (Geçici 1)	1	15	9	-	-	1	5	-	31
21/10/2012 Pazar (Geçici 2, Yürürlük, Yürütme)	5	11	6	-	-	4	6	-	32
TOPLAM	32	119	68	6	5	70	65	1	366

Kaynak: TBMM Tutanak Hizmetleri Başkanlığı

Tablo 4'e göre, İçişleri Komisyonu'nun 10.10.2012 tarihli toplantısında toplam 40 milletvekili söz hakkı almıştır. Toplantılara komisyon üyesi olmayan milletvekilleri de katılmıştır. Toplantıda AK Partili Komisyon üyesi hiçbir milletvekili söz hakkı almamıştır. Söz hakkı alan Komisyon üyelerinden 4'ü CHP'li, 4'ü MHP'li, 3'ü BDP'lidir. Komisyon üyesi olmayıp, Komisyon toplantısına katılan ve söz hakkı alan Komisyon üyelerinin 15'i CHP'li, 13'ü MHP'li 1'i AK Partilidir.

İçişleri Alt Komisyonu'nun 11.10.2012 tarihli toplantısında toplam 11 milletvekili söz hakkı almıştır. Toplantıya, Komisyon üyesi olmayan milletvekilleri de katılmıştır. Söz hakkı alan Alt Komisyon üyelerinden 4'ü CHP'li, 4'ü MHP'lidir.

Komisyon üyesi olmayıp, Komisyon toplantısına katılan 3 CHP'li milletvekili söz hakkı almıştır.

İçişleri Alt Komisyonu'nun 12.10.2012 tarihli toplantısında toplam 58 milletvekili söz hakkı almıştır. Toplantıya, Komisyon üyesi olmayan milletvekilleri de katılmıştır. Söz hakkı alan Alt Komisyon üyelerinden 18'i CHP'li, 17'si AK Partili ve 13'ü MHP'lidir. Komisyon üyesi olmayıp, Komisyon toplantısına katılan 8 CHP'li ve 2 AK Partili milletvekili söz hakkı almıştır.

İçişleri Komisyonu'nun 14.10.2012 tarihli toplantısında toplam 16 milletvekili söz hakkı almıştır. Toplantıya, Komisyon üyesi olmayan milletvekilleri de katılmıştır. Söz hakkı alan Alt Komisyon üyelerinden 7'si CHP'li, 2'si MHP'li ve 1'i BDP'lidir. Komisyon üyesi olmayıp, Komisyon toplantısına katılan 3 CHP'li ve 3 MHP'li milletvekili söz hakkı almıştır.

İçişleri Komisyonu'nun 15.10.2012 tarihli toplantısında toplam 40 milletvekili söz hakkı almıştır. Toplantıya, Komisyon üyesi olmayan milletvekilleri de katılmıştır. Söz hakkı alan Alt Komisyon üyelerinden 8'i CHP'li, 4'ü AK Partili, 4'ü MHP'li ve 2'si BDP'lidir. Komisyon üyesi olmayıp, Komisyon toplantısına katılan 12 MHP'li, 7 CHP'li, 2 AK Partili ve 1 BDP'li milletvekili söz hakkı almıştır.

İçişleri Komisyonu'nun 16.10.2012 tarihli toplantısında toplam 25 milletvekili söz hakkı almıştır. Toplantıya, Komisyon üyesi olmayan milletvekilleri de katılmıştır. Söz hakkı alan Alt Komisyon üyelerinden 8'i CHP'li, 4'ü MHP'lidir. Komisyon üyesi olmayıp, Komisyon toplantısına katılan 8 MHP'li ve 5 CHP'li milletvekili söz hakkı almıştır.

İçişleri Komisyonu'nun 17.10.2012 tarihli toplantısında toplam 49 milletvekili söz hakkı almıştır. Toplantıya, Komisyon üyesi olmayan milletvekilleri de katılmıştır. Söz hakkı alan Alt Komisyon üyelerinden 17'si CHP'li, 3'ü MHP'li ve 2'si AK Partilidir. Komisyon üyesi olmayıp, Komisyon toplantısına katılan 19 CHP'li ve 8 MHP'li milletvekili söz hakkı almıştır.

İçişleri Komisyonu'nun 18.10.2012 tarihli toplantısında toplam 40 milletvekili söz hakkı almıştır. Toplantıya, Komisyon üyesi olmayan milletvekilleri de katılmıştır. Söz hakkı alan Alt Komisyon üyelerinden 18'i CHP'li, 9'u MHP'li ve 2'si AK

Partilidir. Komisyon üyesi olmayıp, Komisyon toplantısına katılan 6 MHP'li ve 5 CHP'li milletvekili söz hakkı almıştır.

İçişleri Komisyonu'nun 19.10.2012 tarihli toplantısında toplam 24 milletvekili söz hakkı almıştır. Toplantıya, Komisyon üyesi olmayan milletvekilleri de katılmıştır. Söz hakkı alan Alt Komisyon üyelerinden 10'u MHP'li, 9'u CHP'li ve 1'i AK Partilidir. Komisyon üyesi olmayıp, Komisyon toplantısına katılan 4 MHP'li milletvekili söz hakkı almıştır.

İçişleri Komisyonu'nun 20.10.2012 tarihli toplantısında toplam 31 milletvekili söz hakkı almıştır. Toplantıya, komisyon üyesi olmayan milletvekilleri de katılmıştır. Söz hakkı alan Alt Komisyon üyelerinden 15'i CHP'li, 9'u MHP'li ve 1'i AK Partilidir. Komisyon üyesi olmayıp, Komisyon toplantısına katılan 5 MHP'li ve 1 CHP'li milletvekili söz hakkı almıştır.

İçişleri Komisyonu'nun 21.10.2012 tarihli toplantısında toplam 32 milletvekili söz hakkı almıştır. Toplantıya, Komisyon üyesi olmayan milletvekilleri de katılmıştır. Söz hakkı alan Alt Komisyon üyelerinden 11'i CHP'li, 6'sı MHP'li ve 5'i AK Partilidir. Komisyon üyesi olmayıp, Komisyon toplantısına katılan 6 MHP'li ve 4 CHP'li milletvekili söz hakkı almıştır.

TBMM İçişleri Komisyonu'nun ve TBMM İçişleri Alt Komisyonu'nun üyelerinin Kanun Tasarısı'nın komisyonlardaki görüşmeleri esnasında aldıkları söz sayısını toplamda 225'dir. Sırasıyla CHP'li (119), MHP'li (68), AK Partili (32) ve BDP'li (6) milletvekilleri söz hakkı almıştır.

TBMM İçişleri Komisyonu'nun ve TBMM İçişleri Alt Komisyonu'nun herhangi birisinin üyesi olmayıp Kanun Tasarısı'nın komisyonlardaki görüşmelerine katılan ve görüşmeler esnasında söz alan milletvekili sayısı toplamda 141'dir. Komisyon üyesi olmayan milletvekillерinden görüşmeler esnasında sırasıyla CHP'li (70), MHP'li (65), AK Partili (5) ve BDP'li (1) milletvekilleri söz hakkı almıştır. Komisyon çalışmaları süresince verilen söz sayısı, 366'dır. Komisyon toplantılarındaki en uzun konuşmayı 16 Ekim 2012 günü, 30 dakika 40 saniyelik konuşması ile Ali Serindağ (Gaziantep Milletvekili) yapmıştır. Komisyon toplantılarındaki en kısa konuşmayı ise, 17 Ekim 2012 günü 1 dakika 34 saniyelik konuşması ile Ali Özgündüz (İstanbul Milletvekili) yapmıştır. Anlaşıldığı üzere AK Partili milletvekilleri kendi partileri için çok önemli bir kanun tasarısının komisyonlarda görüşülmesi esnasında çok az söz hakkı almışlardır.

Kanun Tasarısı Komisyon’da görüşülmeden önce Tarhan Erdem, Radikal Gazetesi’ndeki köşesinde, büyükşehir belediye sınırlarının bütün ili kapsaması ve il özel idarelerinin son bulmasını ciddi bir reform olabileceğini, bu maddenin gerçekte bütün ülkede, illerin (bölgelerin, ilçelerin ve muhtarlıklarla birlikte) yerinden yönetim ilkelerine göre yönetilmesi yolunda atılmış bir adım olabileceğini (Erdem, 09.10.2012), ancak, bu ilkeyi etkisiz hale getirecek Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezleri (YİKM) adıyla yeni bir idari organ kurulmakta olduğunu belirtmiştir. Erdem, Kanun Tasarısı ile AK Parti’nin yerel yönetimlerle elindeki iş yükünü paylaşmak istemediğini; seçimlerden sonra derinleştirdiği ve genişlettiği merkezileştirmeyi daha da güçlendirmeyi amaçladığını belirtmektedir (Erdem, 09.10.2012).

Kanun Tasarısı, TBMM Komisyonları’nda görüşülürken Tarhan Erdem Radikal Gazetesi’ndeki köşesinde Kanun Tasarısı ile ilgili bir makale daha yazmıştır. Erdem köşesinde, Kanun Tasarısı’nın basın camiasında çok tartışılmadığını belirtmiştir. Erdem ayrıca birçok yönetim sorunu çıkaracak bir Tasarı ile karşı karşıya (Erdem, 15.10.2012) olduğunu belirtmiştir.

Kanun Tasarısı’nın komisyonlarda görüşülmesi esnasında 15.10.2012 tarihinde Savaş Zafer Şahin kişisel web sayfasında “Ankara Bütün’leşebilecek mi?” başlıklı bir yazısıyla Kanun Tasarısı hakkında değerlendirmelerde bulunmuştur. Savaş’a göre Kanun Tasarısı, Tanzimat Fermanı’ndan bu yana var olan il sistemini değiştirmesi, 1985 yılından bu yana var olan büyükşehir sistemini de yeni bir boyuta taşıması açısından Türkiye’deki tüm dengeleri alt-üst edecek bir niteliktedir (<http://www.sehrekustu.blogspot.com.tr/>).

Kanun Tasarısı’nın komisyonlarda görüşülmesi esnasında M. Akif Çukurçayır’da ulusal bir gazetede Kanun Tasarısı ile ilgili görüşlerini kamuoyuna aktarmıştır. Çukurçayır gazetedeki makalesinde, Kanun Tasarı’sının “federalizm” ya da “küçük bölge yönetimi” çağrışımı yaptığını, büyükşehir belediye başkanları da bir anlamda doğal olarak “eyalet başbakanı” olarak algılanacaklarını belirtmiştir. Çukurçayır’a göre, büyükşehir belediyelerinin yetki alanları il sınırlarına genişlediği zaman, yerelleşme, adem-i merkeziyetçilik ve yerel demokrasi gibi kavramlar havada kalacaktır. Bir anlamda, yerel yönetimleri güçlendirme derken, yerelde çok güçlü yeni bir merkez inşa edilmiş olacaktır. Örneğin, Konya Büyükşehir Belediyesi sınırlarında üç

ilçe bulunmaktadır. Tasarı, kanunlaşırsa ilçe sayısı 31 olacaktır (Çukurçayır, 18.10.2012).

Bülent Duru'ya göre ise, Taslak için söylenebilecek ilk şey birdenbire gündeme getirilmesidir. Duru'nun Kanun Tasarısı ile ilgili dikkat çektiği hususların bazıları şunlardır: “Konu yeterince tartışılmadan, kamuoyunun, uzmanların, sivil toplum örgütlerinin görüşlerine başvurulmadan oluşturulmuştur. Tasarı, Avrupa Yerel Özerklik Şartı'na aykırılık oluşturmaktadır, yerel yönetimlerle, kentsel yaşamla ilgili her alanda artık yerleşme değil, merkezileşmeye doğru bir gidiş vardır, Tasarı ile arazilerin arsa haline gelmesiyle, kırsal kesimdeki toprak rantının denetimi büyükşehir belediyesine geçecektir (<http://www.bianet.org/>).

Kanun Tasarısı ile ilgili olarak 19 Ekim 2012 tarihinde MHP Genel Başkanı Devlet Bahçeli bir basın bildirisi yayımlamıştır. Bahçeli, basın bildirisinde Kanun Tasarısı ile Türk Yönetim Sistemi'nin üzerine yaslandığı merkezi kontrol ve üniter özellikler aşama aşama elenme ve eritilme riskiyle karşı karşıya olduğunu belirtmiştir. Bahçeli basın bildirisinde, yerel yönetimlerin güçlendirilmesine, hizmetlerin sunumundaki hız, kalite ve kapsamı makul seviyeye çıkarmak maksadıyla alınacak iyi niyetli tedbirlere ve 13 ilde büyükşehir belediyesi kurulması isteğine kuşkusuz diyecek bir şeylerinin olmadığını buna itirazın doğru olmadığını zira 1984 yılından bugüne kadar büyükşehir sisteminin uygulanmakta olup yerel yönetimlere dinamiklik ve etkinlik kazandırdığını belirtmiştir. Ancak Bahçeli'ye göre, Kanun Tasarısı'yla federe devlet modelinin prototipi planlanmış ve bölgesel bazda hemen hemen her yetkiye haiz olacak derebeyleri ihdas edilmesinin önü açılmıştır. Nitekim yapılması planlanan düzenlemeyle büyükşehir sınırları il sınırlarını kapsayacak şekilde genişletileceğinden, il idaresi sistemi ciddi düzeyde yara alacaktır. Belde belediyeler ve çok sayıda köyler tasfiye edilerek mahalleye dönüştürülecek, sosyal, ekonomik ve kültürel denge bozulacaktır. Bahçeli'ye göre Kanun Tasarısı Anayasa'nın 123. ve 127. maddelerine de aykırıdır (<http://www.mhp.org.tr/>).

4.4.5. 6447 Sayılı Kanun

Ordu Milletvekilleri İdris Naim Şahin, Mustafa Hamarat, Fatih Han Ünal, İhsan Şener, İdris Yıldız ve İstanbul Milletvekili Enver Yılmaz On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasının Dair Kanun'da Değişiklik Yapılması Hakkında

Kanun Teklifi' ni 06.03.2013 tarihinde TBMM Başkanlığı'na sunmuşlardır. Bursa Milletvekili Hüseyin Şahin'de aynı gün TBMM Başkanlığı'na dilekçe vermiş ve dilekçesinde Kanun Teklifi'ne kendisinin de katıldığını belirtmiştir.

Kanun Teklifi, 14.03.2013 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda 6447 sayı numarası ile kabul edilerek kanun haline dönüşmüştür. Kanun, Çankaya Köşkü'ne onaya gönderilmiş ve 11. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül tarafından onaylanmış ve 22.03.2013 tarihli 28595 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır

4.4.5.1. 6447 Sayılı Kanun'a Dair Kanun Teklifi'nin Genel Gerekçesi

Genel gerekçede, ülkemizde son büyükşehir belediyesinin kurulması üzerinden 12 yıl geçtiği, geçen 12 yıllık süre sonrasında idari, ekonomik ve sosyal nedenlerle yeni büyükşehir belediyelerinin kurulmasına ihtiyaç duyulduğu, 12.11.2012 tarihinde kabul edilen 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile nüfusu 750.000'i geçen illerde, il belediyelerinin büyükşehir belediyelerine dönüştürüldüğü belirtilmiştir. Ayrıca genel gerekçede, Ordu ilinin toplam nüfusunun 750.000'in üzerine çıktığı, aynı Kanun'la on üç il için yapılan düzenlemelerin Ordu İli için de geçerli olması için ilgili Kanun'da değişiklik öngörüldüğü, bu Kanun Teklifi ile Ordu Belediyesi'nin, büyükşehir belediyesine ve büyükşehir belediye sınırının da il mülki sınırına dönüştürüldüğü belirtilmektedir.

Kanun Teklifi'yle Ordu il sınırları içindeki belde belediyeleri ve köyler ile il özel idaresinin tüzel kişilikleri kaldırılmakta, Ordu merkezde Altınordu ilçesi ve aynı adla belediye kurulmaktadır. Gerekçede sonuç olarak; Ordu ilinde mahalli müşterek hizmetlerin daha kaliteli ve daha verimli sunulabilmesi için Ordu İl Belediyesi'nin, Ordu Büyükşehir Belediyesi'ne dönüştürüldüğü ve büyükşehir belediye sınırlarının mülki sınırlara genişletildiği belirtilmektedir.

4.4.5.2. 6447 Sayılı Kanun'a Dair Kanun Teklifi'nin Madde Gerekçeleri

Kanun Teklifi toplam 3 maddeden oluşmaktadır. Kanun Teklifi'nin 1. maddesi ile Ordu İl Belediyesi, büyükşehir belediyesine dönüştürülmekte, Ordu İl Özel İdaresi, Ordu ilindeki belde belediyeleri ile köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmakta, Ordu merkez ilçe sınırları içinde, Altınordu ismiyle bir ilçe ve aynı adla büyükşehir ilçe belediyesi kurulmaktadır. Kurulan yeni ilçenin personel ihtiyaçlarını karşılamak üzere kadrolar

ihdas edilmektedir. Ayrıca, 6360 sayılı Kanun'a yapılan ilavelerden dolayı Kanun'un başlığı değiştirilmektedir.

Kanun Teklifi'nin 2. maddesi yürürlük maddesi, üçüncü maddesi de yürütme maddesidir (<http://www.tbmm.gov.tr/>).

4.4.5.3. 6447 Sayılı Kanun'a Dair İçişleri Komisyonu Raporu

TBMM İçişleri Komisyonu tarafından hazırlanan rapor 12.03.2013 tarihinde 2/1316 Esas No ve 13 Karar Numarası ile TBMM Başkanlığı'na sunulmuştur.

06.03/2013 tarihinde TBMM Başkanlığı'na sunulan 2/1316 Esas Numaralı Ordu Milletvekili İdris Naim Şahin ve 5 milletvekilinin; On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'da Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi, TBMM Başkanlığı tarafından aynı tarihte esas komisyon olarak İçişleri Komisyonu'na, tali komisyon olarakta Plan ve Bütçe Komisyonu'na havale edilmiştir.

İçişleri Komisyonu, 12.03.2013 tarihli 17. toplantısında İçişleri, Çevre ve Şehircilik, Kalkınma ve Maliye Bakanlıkları ile Türkiye İstatistik Kurumu, Türkiye Belediyeler Birliği ve İLBANK AŞ. temsilcilerinin katılımlarıyla Kanun Teklifi'nin görüşmelerine başlamıştır.¹²

Komisyon raporunda, Teklif'in geneli üzerinde yapılan görüşmelerde lehte ve aleyhte olmak üzere görüşler ifade edilmiştir. Kanun Teklifi'nin lehinde olarak raporda, 6360 sayılı Kanun'un kanunlaşmasından önce Ordu ilinin nüfusunun 742.000 civarında olduğu, bu süreçte nüfus oranının 771.960'a kadar yükseldiği, bu bağlamda Ordu'nun

¹² Komisyon üyeleri (Rapor'daki imza sırasına göre); Feyzullah Kıyıklık (Başkan-İstanbul Milletvekili), Mehmet Ersoy (Başkanvekili-Sinop Milletvekili), Hüseyin Bürge (Sözcü-İstanbul Milletvekili), Gülay Samancı (Kâtip-Konya Milletvekili), Ali Küçükaydın (Adana Milletvekili), Özcan Ulupınar (Zonguldak Milletvekili), Namık Havutça (Balıkesir Milletvekili), Cuma İçten (Diyarbakır Milletvekili), Sermin Balık (Elazığ Milletvekili), Enver Erdem (Elazığ Milletvekili), Muharrem Işık (Erzincan Milletvekili), Celal Dinçer (İstanbul Milletvekili), Mehmet Siyam Kesimoğlu (Kırklareli Milletvekili), Muzaffer Aslan (Kırşehir Milletvekili), Ahmet Tefik Uzun (Mersin Milletvekili), Mehmet Erdoğan (Muğla Milletvekili), Alpaslan Kavaklıoğlu (Niğde Milletvekili), Hasan Hüseyin Türkoğlu (Osmaniye Milletvekili), Ali Turan (Sivas Milletvekili), Mehmet Emin Dindar (Şırnak Milletvekili), Birgül Ayman Güler (İzmir Milletvekili) ve İlyas Şeker'den (Kocaeli Milletvekili) oluşmaktadır.

da büyükşehir kapsamına alınmasının Orta Karadeniz'in önemli noktalarından biri olan bu il için önemli bir gelişme olduğu, hâlihazırda Ordu'nun büyükşehir sıfatını hukuken kazanmasa da fiilen kazanmış bir il olduğu belirtilmiştir.

Kanun Teklifi'nin aleyhinde olarak raporda, Ordu ilinin merkez dahil 19 ilçe, 59 belde belediyesi ve 481 köyünün olduğu, büyükşehir statüsüne geçilmesiyle birlikte bu köylerin mahalleye dönüştürüleceği, Teklif'in, Komisyon görüşmelerinde yapılan eleştirilerin Ordu ilinin büyükşehir yapılmasına karşı olunduğundan değil bu tür düzenlemelerin yapılmasında muhalefetin de görüşünün alınmamasından kaynaklandığı, Teklif ile Ordu ilinde bir merkez ilçe kurulduğu, ancak bu merkez ilçeye hangi beldelerin bağlanacağını Teklif'te açıkça belirtilmediği, 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanındaki yerlere hizmet götürmede problemler yaşayabileceği belirtilmiştir. Raporda, Ordu ilinin 5.952 kilometrekare alana sahip olduğu, bu durumda yapılan düzenlemenin büyükşehir değil "bütünşehir" düzenlemesi olduğu, düzenlemenin Anayasa'ya uygun olmadığı ve birçok maddesinin göz ardı edildiği de vurgulanmıştır.

Kanun Teklifi'ne Namık Havutça (Balıkesir Milletvekili), Enver Erdem (Elazığ Milletvekili), Muharrem Işık (Erzincan Milletvekili), Celal Dinçer (İstanbul Milletvekili), Mehmet Siyam Kesimoğlu (Kırklareli Milletvekili), Mehmet Erdoğan (Muğla milletvekili), Hasan Hüseyin Türkoğlu (Osmaniye Milletvekili) ve Birgül Ayman Güler (İzmir Milletvekili) muhalefet şerhi koymuşlardır (<http://www.tbmm.gov.tr/>).

Birgül Ayman Güler (İzmir Milletvekili), Celal Dinçer (İstanbul Milletvekili), Namık Havutça (Balıkesir Milletvekili), Mehmet Siyam Kesimoğlu (Kırklareli Milletvekili) ve Muharrem Işık (Erzincan Milletvekili) imzalı 13.03.2013 tarihli karşı oy yazısında Cumhuriyet Halk Partisi olarak Ordu ilinde Büyükşehir Belediyesi kurulmasına karşı olmadıklarını ancak bütünşehir olarak adlandıracakları bir yapının kurulmasına karşı oldukları için bu karşı oy yazısı hazırladıklarını belirtmişlerdir. Güler ve arkadaşlarının karşı oy yazısında Teklif'in hazırlık ve görüşme sorunları olarak; Teklif'in kamuoyunun ve ilgili kesimlerin görüşlerine sunulmadığı, İçişleri Komisyonu'nun tek komisyon olarak çalıştırıldığı, Teklif'in Anayasa Komisyonu'nun incelemesine açılmadığı, İktidar Partisi temsilcilerinin açıklama, savunma ve tartışmadan kaçındıkları (İçişleri Komisyonu'nun 16 üyesinden görüşmelere katılanlardan sadece iki üye Teklif üzerine bilgi, görüş ve savunma yapmıştır.

Çalışmalar muhalefet partilerinden milletvekillerinin açıklama, görüş ve eleştirileriyle sürdürülmüştür) ve Teklif metninin, kanun yazım kurallarına aykırı bir metin olduğu ifade edilmiştir. Güler ve arkadaşlarının karşı oy yazısında Teklif'in genel yapısıyla ilgili sorunlar olarak; Ordu ilinin nüfusunun 3 ay önce büyükşehir olma kriterlerini taşımadığını, üç ay içinde yaklaşık 40-50 bin nüfus transferi yapılarak bu sayının tamamlandığının düşünüldüğü belirtilmiştir. Güler ve arkadaşları, 6360 sayılı Kanun ile kurulan ilçelerin toplam sayısının 27'ye yükseltildiği ancak Teklif metninde ve ekinde hangi beldelerin kapanacağı yer almadığını ve bunun şekil bakımından önemli bir eksiklik olduğunu ifade etmişlerdir.

Güler ve arkadaşları, düzenlemeye dayanak olarak sunulan herhangi bir bilimsel/resmî açıklama ya da gösterge olmadığını, düzenlemenin Anayasa'nın 90., 126., ve 127. maddelerine aykırı olduğunu, Teklif'in, siyasal iktidar yetkililerinin zaman zaman dile getirdikleri 'Başkanlık Sistemi'nin hazırlıklarından biri niteliğinde olmak üzere, Türk idari yapısını üniter devlet ilkesinden uzaklaştıracak olan idari federalizm ilkesi çerçevesinde kurmaya çalıştığı için kabul edilemez hükümler içerdiğini belirtmişlerdir. Güler ve arkadaşları ölçek konusunda da, illerin, belediye hizmetleri için uygun ölçek olmadığının açık olduğunu Konya'nın yüzölçümünün Belçika'nın yüzölçümünden daha büyük olduğunu belirtmişlerdir.

MHP'li komisyon üyeleri; Mehmet Erdoğan (Muğla Milletvekili), Hasan Hüseyin Türkoğlu (Osmaniye Milletvekili) ve Enver Erdem (Elazığ Milletvekili) imzalı 13.03.2013 tarihli muhalefet şerhi yazısında Milliyetçi Hareket Partisi olarak Ordu ilinin Büyükşehir yapılmasına karşı olmadıklarını belirtmişlerdir. MHP'li komisyon üyelerine göre; Büyükşehir Belediyesi Kanun Teklifi'nin il mülki sınırlarını kapsayacak şekilde, Anayasa'ya aykırı olarak kanunlaştırılması, özerkliğin alt yapısı olan idari federalizme gidişin yolunu açacaktır. MHP'li komisyon üyeleri ayrıca, Ordu'da büyükşehir belediyesi kurulmasıyla ilgili Kanun Teklifi'nin alelacele hazırlandığını ve Ordu'da ilçe yapılması gereken beldelerin hiçbirinin durumunun incelenip tartışılmadığını belirtmişlerdir.

BEŞİNCİ BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KURULMASINDA VE GENİŞLETİLMESİNDE KANUNLAŞTIRMA EVRESİ

Kamu politikasında problemin ortaya çıkışıyla başlayan süreç, problemin gerekli ehemmiyeti anlaşılıp gündeme gelmesi ve sonrasında uygun çözüm yollarının formüle edilmesi evresini takip etmektedir. Bu evreden sonra formüle edilen politika taslağının resmiyet kazanması ve kanunlaştırılması süreci takip etmektedir. Bu evre uygulamadan önce son evre olduğu için önemli bir süreç olarak politika sürecinde yerini almıştır. Demokratik haklar çerçevesinde değişik ilgi gruplarının da bu aşamaya etki etmeleri söz konusudur (Kaptı, 2011: 32). Kanunlaştırma sürecinin demokratikliğinden ve katılımcılıktan bahsedilemek için öncelikli bütün siyasi görüşlerin yasama organının da temsil edilmeleri gerekmektedir. Seçim barajının olduğu veya seçim barajının yüksek olduğu ülkelerde yasama organı nezdinde temsil edilmeyen siyasi partilerin de kanunlaştırılmaya çalışılan kamu politikası konusunda düşünceleri ve görüşleri alınmalıdır. Kanunlaştırma sürecinde de halk, temsilcilerinin çıkardığı kanunlardan haberdar olmalı ve bunu TV., radyo ve internet ortamında canlı olarak takip edebilmelidir. Kanunlaştırılmaya çalışılan kamu politikası konusu üzerinde spesifik olarak faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşları da halk lehine kararlar çıkması için yasama organının faaliyetlerini titizlikle takip etmelidirler.

5.1. 2561 Sayılı Kanun

Milli Güvenlik Konseyi, 20 Kasım 1981’de saat 15.00’da başlayan toplantısında 2561 sayılı Kanun Tasarısı’nı görüşmeye başlamıştır.¹³

Milli Güvenlik Konseyi’nin gündeminin ilk sırasında “Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun Tasarısı” ve “İhtisas Komisyonu Raporu” yer almaktadır. Bu konuyla ilgili İhtisas Komisyonu Başkanı ve bakanlık temsilcileri de toplantıda yerlerini almışlardır. MGK

¹³ MGK Başkanı Orgeneral Kenan Evren’dir (Devlet Başkanı, Genelkurmay Başkanı ve Milli Güvenlik Konseyi Başkanı). MGK üyeleri ise; Orgeneral Nurettin Ersin (Kara Kuvvetleri Komutanı), Orgeneral Tahsin Şahinkaya (Hava Kuvvetleri Komutanı), Oramiral M. Nejat Tümer (Deniz Kuvvetleri Komutanı) ve Orgeneral Sedat Celasun’dan (Jandarma Genel Komutanı) oluşmaktadır.

Başkanı Evren tarafından Tasarı'nın tümü üzerinde görüşmeler başlatılmış ve toplantının başında İhtisas Komisyonu Başkanı Kurmay Albay Cumhur Evcil, Tasarı'nın geneli hakkında MGK Başkanı Evren'e ve MGK üyelerine bilgi vermiştir (<http://www.tbmm.gov.tr/>).

İhtisas Komisyonu Başkanı Kurmay Albay Evcil, büyükşehirlerin etrafını kuşatan küçük köy ve belediyelerin enerji, su, kanalizasyon, ulaşım vesaire gibi birçok sorunları da büyük kentlere getirdiklerini 11 Aralık 1980 günü yayımlanan 34 sayılı Milli Güvenlik Konseyi Kararı'nın uygulanmasıyla, birçok sıkıyönetim bölgesinde bu sorunların çözüme kavuşturulduğunu; ancak, uygulama esnasında, bir kısım belediye ve köylerin hukuki varlıklarının sona erdirilmesinde yasal bir düzenleme ihtiyacının da ortaya çıktığını belirtmiştir (<http://www.tbmm.gov.tr/>). Milli Güvenlik Konseyi Başkanı Orgeneral Evren maddeler üzerinde tek tek oylama yaptırmış, maddelerin görüşülmesi esnasında herhangi bir tartışma yaşanmamış ve aykırı görüş beyan eden olmamıştır. Başkan Evren tarafından daha sonra Tasarı maddelerinin tümü üzerinde oylama yaptırılmış ve Tasarı'nın tüm maddeleri kabul edilmiştir. Tasarı 04.12.1981'de kabul edilmiş ve 08.12.1981 tarihli 17538 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

5.2. 3030 Sayılı Kanun

TBMM gündeminin, kanun tasarı ve teklifleri ile komisyonlardan gelen diğer işler kısmında 1. sıradaki 87 sıra sayılı “Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun Tasarısı” 27.06.1984 tarihinde (17. Dönem TBMM 1. Yasama Yılı 8. Birleşim) görüşülmeye başlanmıştır. Birleşime TBMM Başkanvekili İskender Cenap Ege başkanlık etmiştir. Kâtip üyeler ise Murat Sökmenoğlu (Hatay Milletvekili) ve Cemal Özbilen'dir (Kırklareli Milletvekilli). Tasarı'nın TBMM Genel Kurul görüşmelerinde Komisyon ve Hükümet kanadı hazır bulunmuştur. TBMM Başkanvekili Ege tarafından TBMM Genel Kurulu'nda, Komisyon Raporu'nun okunup okunmamasını dair oylama yaptırılmış ve Komisyon Raporu'nun okunmaması kabul edilmiştir.

Kanun Hükmünde Kararname'nin tümü üzerinde grupları adına Milliyetçi Demokrasi Partisi Grubu adına Namık Kemal Şentürk ve Halkçı Parti Grubu adına Hüseyin Aydemir söz almışlardır.

MDP Grubu adına Genel Kurul'da söz alan Namık Kemal Şentürk, “Bu Kararname'nin genel esprisiyle beraberiz, lüzumuna da kaniyiz. Birşeye daha kaniiz ki, o da; büyük yerleşim merkezlerindeki yaygın genel hizmetlerin düzenli, planlı,

kontrollü ve koordineli yürümesi; medeni ve müşterek ihtiyaçların dengeli, tatminkar, ekonomik ve farklılık arz etmeden belirli kalitede tatmini ve ifası için bu Kanun'un kafi olmadığıdır" demiştir. Şentürk konuşmasının devamında, "Çalışmalarının yapıldığını bildiğim 'Metropol İdare' veya 'Metropolitan Hizmetler Birliği' ile ilgili hazırlıkların bir an evvel kanunlaşması lazımdır. Görüşmesine başladığımız Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanun ancak böylece kafi gelir ve kendisinden beklenen faydayı geniş anlamda yerine getirmiş olur inancımızı muhafaza eylediğimizi ifade etmek isterim. Anayasa'nın 127. maddesindeki ana esprinin de bunu icap ettirdiği kanısındayım" demiştir. Şentürk konuşmasında daha çok merkezi yönetim yerel yönetim ilişkileri ve idari vesayet konuları üzerinde durmuştur (<http://www.tbmm.gov.tr>).

Halkçı Parti Grubu adına Genel Kurul'da söz alan Hüseyin Aydemir konuşmasının başında; "Bugün büyükşehirleşme vakıasına çözüm getirecek toplumsal bünyedeki değişikliklere uygun olarak yönetimin yapısını yeni şartlara uygun, sorunlara çözüm getirecek bir anlayışla tedvin etmek maksadıyla Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Kanunu, Kanun Kuvvetinde Kararname olarak huzurumuza gelmiştir. Bu yönden biz bu çalışmayı idari bir reform mahiyetinde gördüğümüz için, ümitle, heyecanla ve sevinçle karşıladık" demiştir. Aydemir konuşmasının devamında; "Esasında konu bir yönüyle büyükşehir belediyesi olarak getirilmiştir, fakat İçişleri Bakanlığı'nda yine yıllar süren araştırmalar sonucunda hazırlanmış Metropol İdare Birliği Kanunu Tasarısı vardır. Esasında idari reform, o kanun çıktıktan sonra gerçekleşecektir. Çünkü bu metropol alan içerisindeki metropol alan bir İstanbul Vilayeti'nin hudutlarını dahi aşmaktadır. Bugün Kocaeli iline dayanmaktadır. İzmir'de öyle. Yani anaşehirin dışındaki yerleşim birimleri plansız, kontrolsüz olarak çığ gibi büyümekte ve bunlar anaşehirle planlı, koordineli bir disipline alınamadığı için sorunlar dağ gibi yığılmaktadır" demiştir (<http://www.tbmm.gov.tr/>).

Aydemir konuşmasının sonlarında ise; "Yapılacak iş sadece büyükşehir belediyesi değildir. Bu bir safhadır, ilk safhadır; çok güzel bir safhadır. Bu safhayı ikinci safhayla birleştirmek; yani büyükşehir belediyesi, vilayet özel idaresi ve o metropol alandaki diğer mahalli köy idarelerini, köy muhtarlıklarını da birleştirerek bir birlik kurmak ve bu birliği de o ilin valisi emrine vermektir. ikinci kademe olarak bunu yaptığımız an ve o kurduğumuz birliğe müşterek metropol alanı kapsayan planlama, imar, kanalizasyon, elektrik, su, ulaşım gibi sadece anakenti değil anakentin etrafındaki diğer yerleşim

bölgelerinin de mahalli ve müşterek ihtiyaçlarını bir elden planlayacak yetkileri verip, Anayasa'nın imkân verdiği bu birliği süratle kurarsak, işte o zaman gerçek metropol idareyi uygulamaya koymuş oluruz. Onu yapıncaya kadar, şimdi ilk safhada anakent belediyesi ile yani büyükşehir belediyesi ile ona bağlı ilçe belediyeleri arasındaki vazife ve yetkiyi sorumlulukla ve çok bilimsel verilerin ışığı altında yerine getirmek zorundadır” demiştir.

Genel Kurul oturumunda Halkçı Parti Grubu adına söz alan Aydemir'in konuşmasından sonra TBMM Başkanvekili Ege, Plan ve Bütçe Komisyonu Sözcüsü Muş Milletvekili Alaattin Fırat'a söz hakkı vermiştir. Fırat konuşmasında; “195 Nolu Kanun Kuvvetinde Kararname; İstanbul, Ankara, İzmir gibi büyükşehirlerimizin büyüklüklerinden ve ana hizmetlerinden doğan ihtiyacın karşılanması için hazırlanmış bir kararnamedir. Başlıca nüfus artışı ve bundan doğan problemler, hızlı şehirleşme, sağlıksız büyüme, hizmetlerin yetersiz oluşu, çarpık sanayileşme sonucunda sürekli ve düzensiz güçler, bu güçlerin bu büyük vilayetlerimizin var oluşlarında birikmeleri, düzensiz yerleşme hali, hizmetler arasında koordinasyonun sağlanamaması vesaire gibi unsurlar birike birike bugüne kadar gelmiştir. Dönemler itibariyle yapılan birtakım düzenlemeler bu problemi bir türlü çözmemiştir. İşte Kanun Kuvvetindeki Kararname ile özellikle bu söylediğimiz hizmetlerin bir bütün halinde ifa edilmesi, zamanında sürekli ve süratli bir şekilde yerine getirilebilmesi için iyi bir koordinasyona ihtiyaç vardı. İşte bu Kanun Kuvvetinde Kararname, bu koordinasyonun sağlanmasına yönelik olarak bu ihtiyaçların görülmesi için getirilmiştir. Anayasa'nın 127. maddesinin 3. paragrafında yer alan, “Büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir hükmünün ışığı altında söz konusu kararname hazırlanmıştır” demiştir ve ardından Genel Kurul'a, Kanun Taslağı'nın maddeleri hakkında tek tek bilgi vermiştir (<http://www.tbmm.gov.tr/>).

Komisyon Sözcüsü Fırat'ın konuşmasının ardından TBMM Başkanvekili Ege Genel Kurul'da, İzmir Milletvekilleri Hüseyin Aydemir'in ve Mahmut Akkılıç'ın verdikleri önergeleri okutmuştur. Aydemir ve Akkılıç verdikleri önergede, Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararnamenin 7. ve 14. maddelerinin Anayasa'nın 123., 127. ve 128., maddelerine aykırı olduğunu, bu Teklif'in görüşülmek üzere Anayasa Komisyonu'na havale edilmesini istemişlerdir. Hükümet adına İçişleri Bakanı Ali Tanrıyar ve Plan ve Bütçe Komisyonu Sözcüsü Fırat, önergeye katılmadıklarını belirtmişlerdir. Önerge, Genel Kurul tarafından da reddedilmiştir.

Daha sonra Genel Kurul’da maddeler üzerinde tek tek oylamaya geçilmiştir. 6. madde ile ilgili Hakkı Artukarslan (Bingöl Milletvekili), Lütfullah Kayalar (Yozgat Milletvekili), İsmail Saruhan (Ankara Milletvekili), İsmail Dayı (Balıkesir Milletvekili) ve Osman Doğan (Şanlıurfa Milletvekili), 6. maddenin A fıkrasının ‘b’ bendi ile ilgili değişiklik önergesi vermişlerdir. Önergeye Hükümet kanadı ve Komisyon kanadı da katılmış, Genel Kurul’da da kabul görmüştür. Verilen önerge doğrultusunda 6. madde Genel Kurul’da kabul edilmiştir ve A fıkrasının ‘b’ bendindeki, “Büyükşehir nazım imar planlarını yapmak yaptırmak ve uygulamak ...” diye başlayan cümle “Büyükşehir nazım imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak ...” şeklinde değiştirilmiştir.

Tasarı’nın 7. maddesiyle ilgili Namık Kemal Şentürk (İstanbul Milletvekili), Kadri Altay (Antalya Milletvekili), Işlay Saygın (İzmir Milletvekili) ve Rıfat Bayezıt (Kahramanmaraş Milletvekili) önerge vermişlerdir. Milletvekilleri verdikleri önergede; yeni kurulacak olan altyapı koordinasyon merkezi ve ulaşım koordinasyon merkezi toplantılarına büyükşehir belediye başkanının değil valinin veya vali tarafından görevlendirilecek vali muavininin başkanlık etmesini istemişlerdir. Önerge, Hükümet ve Komisyon kanadı tarafından reddedilmiş ve Genel Kurul’da kabul görmemiştir.

Tasarı’nın 14. maddesiyle ilgili iki adet önerge (Büyükşehir ve ilçe meclislerinin kararları ve Büyükşehir Belediye Başkanı’nın yetkileri ile ilgili) verilmiştir ve iki önergede Hükümet ve Komisyon kanadı tarafından reddedilmiştir. Önerge Genel Kurul’da da kabul görmemiştir.

Tasarı’nın, teşkilat yapısını düzenleyen 17. maddesinin 6. ve 7. fıkralarının tamamen çıkarılması ile ilgili önerge verilmiştir. Önerge, Hükümet ve Komisyon kanadı tarafından reddedilmiştir. Önerge, Genel Kurul’da da kabul görmemiştir.

Tasarı’nın, büyükşehir belediyesi gelirlerini düzenleyen 18. maddesinin ‘c’ bendinde değişiklik yapılması için önerge verilmiştir. Önerge Hükümet ve Komisyon kanadı tarafından reddedilmiştir. Önerge Genel Kurul’da da kabul görmemiştir.

Tasarı’nın 24. maddesiyle ilgili Kahramanmaraş Milletvekili M. Turan Bayezıt söz hakkı almıştır. Son fıkrada yer alan “Büyükşehir Belediye Meclisi’nin veya Encümeni’nin kararına karşı ilgililer 10 gün içinde o ilin valisine itiraz edebilirler” ibaresinin hatalı olduğunu itirazların Danıştay’ın İdari Daireleri’nde görüşülmesi gerektiğini Hükümet kanadı tarafından reddedileceği için bununla ilgili önerge vermediğini de belirtmiştir.

Görüşmelerin ardından TBMM Genel Kurul’unda Kanun Tasarısı ile ilgili oylama yapılmıştır. Oylamaya 400 milletvekilinden, 300’ü (99 milletvekili katılmamış –bir adet açık üyelik vardır) katılmıştır. Oylamaya katılanların 241’i kabul oyu, 53’ü ret oyu kullanmıştır, ayrıca 3 çekimser ve 3 geçersiz oy vardır. Tasarı, kabul edilerek Kanun haline dönüşmüş ve Cumhurbaşkanı’na onaya gönderilmiştir. 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri’nin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun 27.06.1984 tarihinde TBMM’de kabul edilmesinin ardından 09.07.1984 tarihli 18453 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır

5.3. 5019 Sayılı Kanun

İstanbul Milletvekili Mustafa Baş’ın, 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bazı Geçici Maddelerin İlavesine Ait Kanun Teklifi 11.12.2003 tarihinde TBMM’de (22. Dönem TBMM 2. Yasama Yılı 27. Birleşim) görüşülmeye başlanmıştır. Birleşime TBMM Başkanvekili Sadık Yakut başkanlık etmiştir. Kâtip üyeler ise Ahmet Küçük (Çanakkale Milletvekili) ve Mehmet Daniş’dir (Çanakkale Milletvekili).

Teklif’in tümü üzerinde ilk olarak, Genel Kurul’da Cumhuriyet Halk Partisi Grubu adına, Kocaeli Milletvekili İzzet Çetin söz almıştır. AK Parti Grubu adına Konya Milletvekili Halil Ürün söz hakkı almıştır.

CHP’li Çetin konuşmasında; “Her şeyden önce, biz, bir kanun yapıyorsak, yaptığımız kanun, öncelikle, o kanundan etkilenecek toplumsal kesimlerin, o kanundan etkilenecek kentlerde yaşayan yurttaşlarımızın görüş ve düşüncelerinin alınmasıyla, sivil toplum örgütlerinin, sendikaların, odaların, meslek odalarının görüş ve düşüncelerinin alınmasıyla çok daha büyük takdir toplar, derinleşir ve hataları giderek azalır” diyerek kanun yapım sürecine geniş katılımın sağlanmasının gereğini vurgulamıştır.

Çetin, Kanun Teklifi ile ilgili; “Eğer belediyelerde bir reform yapılacaksa, bu, sadece 16 kentin ele alınmasıyla aşılabilecek bir sorun değil. Bugün, yine bakıyoruz, kentlerimizde çok büyük kargaşa var. Bir kent içerisinde, sadece o kentin birkaç belediyesinin birleştirilmesi düşünülemez. Örnek olarak, içinden geldiğim kentin Kocaeli’nin, Hereke’den Karamürsel’e kadar 50 kilometrelik alan içerisinde 34 belediyesi var, bütünü içerisinde 45 belediyesi var. Diğer illerde de sorunlar farklı farklı. Bu teklifte, bütün şehirler ayrı ayrı ele alınmalı, o ilin sorunları ayrı ayrı

değerlendirilmeli, ayrı ayrı çözüm bulunmalıydı” demiştir. Çetin; 28 Mart’taki (2004) yerel seçim takvimi işlemeye başlamışken ve seçmen listeleri askıya çıkarılmışken bu Kanun Teklifi’nin TBMM gündemine gelmiş olmasını ilginç bulduğunu da belirtmiştir (<http://www.tbmm.gov.tr/>).

AK Partili Halil Ürün konuşmasında “... merkezi yönetim, üzerine düşen koordinasyon ve denetim görevini yapsın. Merkezi yönetim olarak uhdesindeki ona ait olan yetkilerini en iyi şekilde kullansın ve üzerindeki yerel mahiyet arz eden birtakım yetkilerle zaman kaybetmesin, zaman israfı doğmasın istiyoruz. Daha hızlı, daha süratli, daha verimli, daha kaliteli, daha katılımcı bir yönetim, demokratik temayüllerin en iyi tarzda işlediği bir yönetim oluşsun arzusundayız. Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasından maksadımız da budur. Şimdi, bakın, bu maksadın en önemli umdelerinden birisi olarak, değerli arkadaşımızın hazırladığı Teklif, bunu tamamlayan bir tekliftir ve zaten içinde yer alacak olan bir tekliftir” demiştir (<http://www.tbmm.gov.tr/>).

Ürün konuşmasında; “... Çevrede ne oluyor; bir yol, imar hudutlarına kadar, belediye hudutlarına kadar, 30-35 metre olarak devam ediyor, ondan sonra, bu yol orada kesiliyor. Kanalizasyon, su hizmetleri, altyapı, doğalgaz hizmetleri o hududa kadar devam ediyor, metro çalışmaları oraya kadar devam ediyor, ondan sonra devam etmiyor. Çevrede olan, bu sözü edilen, bu Teklif içerisinde yer verdiğimiz, 50 kilometre mesafede olan yerler var. Nüfusu 2.000.000 ile 5.000.000 arasında olursa 50 kilometre, nüfusu 1.000.000 ile 2.000.000 arasında olursa 30 kilometre, nüfusu 1.000.000’den daha aşağı olduğu zaman 25 kilometre; nüfusu 5.000.000’un üzerinde olursa da belediye hudutları ile il mülki hududu aynı olacak tarzda getirilen bu çalışmalarda, aslında, bu hedefler gözetilmektedir. Bunun da bir önceliği vardır. Biz, bunu yapmak suretiyle, önümüzdeki yaklaşmakta olan seçimleri bahane bilerek bu tür imar dışı hareketlere girenlerin yolunu kesmek istiyoruz” demiştir (<http://www.tbmm.gov.tr/>).

AK Partili Ürün’ün konuşmasından sonra İçişleri Bakanı Abdülkadir Aksu Genel Kurul’da söz hakkı almıştır. İçişleri Bakanı Aksu konuşmasında; “Teklif’in 1. maddesiyle, daha önce var olan “büyükşehir”, “ilçe” ve “alt kademe belediyesi” isimlendirilmesi yerine, “o ilin adıyla bir büyükşehir belediyesi kurulur” diyoruz, “ilçe” ve “alt kademe” yerine “ilk kademe” diyoruz. Bu, teknik bir değişiklik. Aynı maddede, İzmit İlinde de -İstanbul’da olduğu gibi- mülki sınır ile belediye sınırı aynı olduğu için,

merkezde mevcut iki belediye birleşip, tek merkez ilçe belediyesi olup “İzmit” adını kullanma imkânı getiriliyor” demiştir.

Aksu, konuşmasına “İstanbul iline gelince, İstanbul İlimizde yaşayan nüfusun %91’i, İstanbul kent merkezinde yaşıyor. Zaten, nüfus, bize, yeni bir büyükşehir sınırını da bastırıyor; yani, İstanbul zorluyor bunu, Kocaeli de zorluyor bunu. Dolayısıyla, bu konuya da çözüm, bu maddeyle getiriliyor. Aynı maddede yer alan ikinci bir grup, 2.000.000 ile 5.000.000 arası nüfusu olan kentler için de, mücavir alan sınırı, 50 kilometre yarıçapa tekabül eden alanı kapsıyor. Mücavir alan, nüfusu 1.000.000 ile 2.000.000 arasında olan yerler için, 30 kilometre yarıçaplık bir alanı; 1.000.000’den daha düşük nüfuslu büyükşehir belediyeleri için de, 25 kilometre yarıçaplık bir alanı kapsıyor” diyerek devam etmiştir.

Aksu, amaçların bu alanlar içerisinde kalan ilçe belediyelerini, belde belediyelerini, Büyükşehir Belediye Kanunu’nun uygulanması alanına almak; bu alanda kalan köyleri mahalle haline dönüştürmek suretiyle, kent planını, büyükşehir belediye meclisi onayıyla yürürlüğe girecek hale getirmek; böylece de, büyük kentler etrafında rant amaçlı kaçak yapılaşmayla mücadele etmek, güzel, daha yaşanılır, çağdaş kentler geliştirmek olduğunu belirtmiştir (<http://www.tbmm.gov.tr/>).

İçişleri Bakanı Aksu’nun konuşmasının ardından Tasarı’nın tümü üzerinde, şahsı adına İstanbul Milletvekili Hasan Aydın söz istemiştir. Aydın konuşmasında; bir yerel yönetim reformuna ihtiyaç olduğunu ve İstanbul’da nüfusu 10.000 olan ilçeler olduğunu buna mukabil yine İstanbul’da nüfusu 80.000 olan mahalleler olduğunu belirtmiştir. Aydın’ın konuşmasının ardından Teklif’in maddeleri üzerindeki görüşmelere geçilmiştir.

Teklif’in 1. maddesi ile ilgili olarak CHP Grubu adına Kocaeli Milletvekili Salih Gün söz hakkı almıştır. CHP’li Gün konuşmasında; “Ülkede, bundan önce, 30.000-40.000 nüfuslu ilçeleri il yaptılar; siz yaptınız demiyorum; ama, şöyle bir düşünelim” demiştir ve “nüfusu 600.000 olan, sanayide, ulaşımda, her konuda, Türkiye’nin 81 ilinden gelen vatandaşlara hemşehrilik yapmış Gebze il olamıyor; neden? Bir de, üstüne üstlük, şimdi, büyükşehir belediyesi sınırları içine alınarak, bir normal ilçe seviyesine getiriliyor; neden?” diye sormuştur. CHP’li Gün konuşmasına; “Gebze’nin nüfusu İzmit’in nüfusundan 45.000 kişi fazladır, 13 tane organize sanayi bölgesi vardır. Böyle büyük bir ilçeyi il yapmak gerekirken, köylerini mahalle, belediyelerini de bir şube

acentesi haline dönüştürüp, bundan sonra da il yapmamak üzere, oranın önünü kapatıyorsunuz” diyerek devam etmiştir (<http://www.tbmm.gov.tr/>).

CHP’li Gün’ün konuşmasının ardından Teklif’in 1. maddesi ile ilgili olarak AK Parti Grubu adına Kocaeli Milletvekili Nihat Ergün kürsüye gelmiştir. AK Partili Ergün konuşmasına “Değerli arkadaşlar, bu Kanun Teklifi nasıl oluştu; aslında, şu anda, alelacele yapılan birşey yok; vaktiyle alelacele yapılmış olan bir işin düzeltilmesi var. Vaktiyle alelacele yapılmış olan bir iş, önce 1993 yılında 504 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 7 ilde büyükşehir belediyesi kurulmasıdır” diyerek başlamıştır.

Ergün konuşmasına; “7 ilde büyükşehir belediyesi, hemen, alelacele, sadece kent merkezlerini, merkez ilçeleri kapsayan bir şekilde kurulmuş ve açıkçası, bunun sıkıntıları 10 yıldır o şehirlerde tartışılmaktadır. Benim de şehrim olan Kocaeli Şehri’nde, 10 yıldır, büyükşehir belediyesinin alelacele kurulmuş olmasının tartışmaları devam etmektedir. Nedir bu tartışmalar? Size bir harita göstereyim: İşte Kocaeli. İzmit Körfezi’nin ve Sapanca Gölü’nün etrafında irili ufaklı 45 belediyeyle oluşmuş ve bu belediyeler, birbirilerine bitişik sınırı olan belediyelerdir” diyerek devam etmiştir.

Ergün konuşmasında şunları da söylemiştir: “Kocaeli’nde 10 yıldır ulaşım sorunları sıkıntılıdır, organize edilememiştir, evsel ve endüstriyel atıkların deşarjı meselesi sıkıntılıdır, problem halledilememiştir; katı atıkların toplanması ve depolanması meselesi halledilememiştir, içme suyu ve kullanma suyu temini konusunda problemler yaşanmış ve yaşanmaktadır, bu kent ölçeğinde bir şehir planı yapılması, master plan yapılması, sıkıntı konusudur, doğalgaz dağıtım sistemlerinde sorun yaşanmaktadır, ağır çevre sorunları ve özellikle İzmit Körfezi gibi, Sapanca Gölü gibi, kirlilikten arındırılması muhakkak gereken yerlerde, ağır çevre sorunları yaşanmaktadır ve 500.000 nüfusa ulaşmış olan Gebze bölgemizde sanayi bölgesinin planlanması konusunda ciddi sorunlar yaşanmaktadır. İşte bu sorunları yaşayarak 504 sayılı Kararname’nin kanunlaşması aşamasına gelinmiş, Plan ve Bütçe Komisyonu’na bir teklif getirilmiş ve Plan ve Bütçe Komisyonu’na gelmiş bu teklif işlem görürken, bu sorunların 16 büyükşehir belediyesinin tamamında da yaşandığı dikkate alınarak, 16 büyükşehir belediyesinin tamamını içeren bir Kanun Teklifi’ne dönüştürülmüştür” (<http://www.tbmm.gov.tr/>).

1. madde üzerinde iki adet önerge verilmiştir. Bunlardan biri AK Parti Milletvekilleri Haluk İpek (Ankara Milletvekili), Mahfuz Güler (Bingöl Milletvekili), Muharrem Candan (Konya Milletvekili), Ahmet Kambur (Tekirdağ Milletvekili) ve

Şükrü Önder (Yalova Milletvekili) tarafından verilmiştir. Önerge ile birleşme ve ayrılmayı yapacak yetkili makam (valilik) tayin edilmekte ayrıca, devredilecek personelin özlük hakları düzenlenmektedir. TBMM Başkanvekili Yakut'un "Önergeye katılıyor musunuz?" sorusuna, İçişleri Komisyonu Başkanı Tefvik Ziyaeddin Akbulut (Tekirdağ Milletvekili), "Yüce Meclis'in takdirine bırakıyoruz" şeklinde cevap vermiştir. Hükümet kanadından İçişleri Bakanı Abdülkadir Aksu, önergeye katıldıklarını belirtmiştir. Önerge, Genel Kurul'da oylanmış ve kabul edilmiştir.

Diğer önergeyi CHP'li Milletvekilleri Mustafa Özyurt (Bursa Milletvekili), Salih Gün (Kocaeli Milletvekili), İzzet Çetin (Kocaeli Milletvekili), Emin Koç (Yozgat Milletvekili) ve Mustafa Gazalcı (Denizli Milletvekili) vermiştir. milletvekilleri önergelerde 1. maddenin 3. fıkrasının "İl ve merkez ilçe adı farklı olan mevcut büyükşehirlerde, merkez ilçe belediyesi ikiye bölünmüşse merkez ilçedeki belediyelerden birinin adı o şehrin adını alır" şeklinde değiştirilmesini teklif etmişlerdir. İçişleri Komisyonu Başkanı Tefvik Ziyaeddin Akbulut (Tekirdağ Milletvekili) ve Hükümet kanadından İçişleri Bakanı Abdülkadir Aksu önergeye katılmadıklarını belirtmişlerdir. Önerge, Genel Kurul'da oylanmış ve kabul edilmemiştir.

Teklif'in 2. maddesi ile ilgili olarak konuşma yapmak üzere ilk olarak CHP Grubu adına Hakkı Ülkü (İzmir Milletvekili) söz hakkı almıştır. Ülkü konuşmasında; "Bu Kanun Teklifi'nde, daha, mücavir alan sınırının ne anlama geldiği bile tariflenemiyor. İlçelerin mücavir alan sınırı olur mu hiç?! Köyler, bir gecede ansızın mahalle olabilir mi hiç?! Bu Kanun Teklifi'nin, hangi ölçütler, hangi bilimsel esaslar ele alınarak hazırlandığını merak ediyoruz. Ben, belediye başkanlığı yaptım, ben de merak ediyorum" demiştir (<http://www.tbmm.gov.tr/>).

Madde üzerinde TBMM Başkanlığı'na hitaben 2 adet önerge verilmiştir. Bunlardan biri AK Partili Milletvekilleri Haluk İpek (Ankara Milletvekili), Mahfuz Güler (Bingöl Milletvekili), Muharrem Candan (Konya Milletvekili), Ahmet Kambur (Tekirdağ Milletvekili) ve Şükrü Önder (Yalova Milletvekili) tarafından verilmiştir. AK Partili milletvekilleri önergelerde Kanun Teklifi'nin çerçeve 2. maddesiyle düzenlenen 5. maddenin üçüncü fıkrasının sonuna, aşağıdaki cümlelerin ve maddenin sonuna aşağıdaki fıkraların eklenmesini teklif etmişlerdir.

"Ancak ormanlarla ilgili diğer kanun hükümleri saklı kalmak üzere bu köyler imar bakımından büyükşehir belediyesinin mücavir alanı sayılırlar. Bu köylerdeki su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütme görev ve yetkisi mücavir alanında kaldıkları

büyükşehir belediyesine bağlı su ve kanalizasyon idaresine aittir. Büyükşehir belediyelerine katılmalarda ve ayrılmalarda 1580 sayılı Belediye Kanunu hükümleri uygulanır.”

2. maddeye eklenmek istenen diğer fıkralar ise şunlardır:

“İlk kademe belediyeleri büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı hak, görev ve yetkiye sahiptirler ve büyükşehir belediye meclisine ilçe belediyeleri gibi katılırlar.”

“Büyükşehir belediyesi kapsamına alınan belediyelerin organları büyükşehir ilçe veya ilk kademe belediyesi organları olarak; köy muhtar ve ihtiyar heyetleri ise, mahalle muhtar ve ihtiyar meclisi olarak ilk mahalli idareler seçimine kadar görevlerine devam ederler.”

“Tüzel kişiliği kalkan köylerin mal varlıkları, hak, alacak ve borçları katıldıkları belediyeye devredilir.”

“Büyükşehir belediyesi kapsamına alınma nedeniyle meydana gelecek mülki sınır değişiklikleri katılma durumuna uygun olarak 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu hükümlerine göre çözülür.”

TBMM Başkanvekili Yakut’un “Önergeye katılıyor musunuz?” sorusuna, İçişleri Komisyonu Başkanı Tevfik Ziyaeddin Akbulut (Tekirdağ Milletvekili), “Yüce Meclis’in takdirine bırakıyoruz” şeklinde cevap vermiştir. Hükümet kanadından İçişleri Bakanı Abdülkadir Aksu önergeye katıldıklarını belirtmiştir. Önerge, Genel Kurul’da oylanmış ve kabul edilmiştir” (<http://www.tbmm.gov.tr/>).

2. madde ile ilgili önergelerden ikincisini CHP’li Milletvekilleri Ferit Mevlüt Aslanoğlu (Malatya Milletvekili), Orhan Sür (Balıkesir Milletvekili), Şevket Arz (Trabzon Milletvekili), Dursun Akdemir (Iğdır Milletvekili), Mustafa Gazalcı (Denizli Milletvekili) ve Salih Gün (Kocaeli Milletvekili) vermiştir. CHP’li milletvekilleri önergelerinde, Kanun Teklifi’nin 2. maddesiyle değiştirilen 5. maddeye; “Nüfusu 700.000’in üstündeki illerin il belediyeleri büyükşehir statüsü kazanır” ifadelerinin ilk cümle olarak eklenmesini teklif etmişlerdir.

Önerge ile ilgili olarak Ferit Mevlüt Aslanoğlu (Malatya Milletvekili) söz hakkı almış, önergelerinin gerekçesini belirtmiştir: Aslanoğlu’na göre; “İllerin büyüklüğüne göre kabul edilen kıstaslar çerçevesinde büyükşehir belediyelerinin sınırları belirlenmesi gerekmektedir. Bu kıstaslar illere göre keyfîlik arz etmemeli, nüfus yoğunluğuna göre objektif kıstaslar konulması gerekmektedir. Aynı büyüklükteki büyükşehir belediyelerine aynı fırsat eşitliğini kentlere tanımak, büyükşehirler arasında adaleti

sağlayacaktır.” TBMM Başkanvekili Yakut’un “Önergeye katılıyor musunuz?” sorusuna, İçişleri Komisyonu Başkanı Tefik Ziyaeddin Akbulut (Tekirdağ Milletvekili) ve Hükümet kanadından İçişleri Bakanı Abdülkadir Aksu önergeye katılmadıklarını belirtmişlerdir. Önerge, Genel Kurul’da oylanmış ve kabul edilmemiştir.

Teklif’in Geçici 2. maddesiyle ilgili TBMM Başkanlığı’na üç önerge verilmiştir. Bunlardan birini; AK Partili Milletvekilleri Haluk İpek (Ankara Milletvekili), Ümmet Kandoğan (Denizli Milletvekili), Mehmet Salih Erdoğan (Denizli Milletvekili), Eyüp Ayar (Kocaeli Milletvekili) ve Mehmet Altan Karapaşaoğlu (Bursa Milletvekili) vermiştir. AK Partili Milletvekilleri önergelerinde, Kanun Teklifi’nin Geçici 2. maddesine “Bu Kanun’un yürürlük tarihinden önce seçim takvimi uygulamaya konulmuş olsa dahi, bu Kanun gereğince oluşacak yeni sınırlar büyükşehir belediyeleri için seçim çevresi kabul edilir. 28 Mart 2004 tarihinde yapılacak mahalli idareler genel seçimlerinde büyükşehir belediyeleri için bu sınırlar, Yüksek Seçim Kurulu’nca esas olarak alınır. Büyükşehir belediye sınırları içerisine alınan ilçe belediyelerinin sınırları, ilçe belediyesi için seçim çevresi, ilk kademe belediyelerinin sınırları ilk kademe belediyeleri için seçim çevresi sayılır” fıkrasının eklenmesini teklif etmişlerdir. TBMM Başkanvekili Yakut’un “Önergeye katılıyor musunuz?” sorusuna, İçişleri Komisyonu Başkanı Tefik Ziyaeddin Akbulut (Tekirdağ Milletvekili) “Yüce Meclis’in takdirine bırakıyoruz” şeklinde cevap vermiştir. Hükümet kanadından İçişleri Bakanı Abdülkadir Aksu önergeye katıldıklarını belirtmiştir. Önerge, Genel Kurul’da oylanmış ve kabul edilmiştir.

Geçici 2. madde ile ilgili diğer önergeyi CHP’li Milletvekilleri Mustafa Sayar (Amasya Milletvekili), Halil Ünlütepe (Afyon Milletvekili), Mustafa Gazalcı (Denizli Milletvekili), İzzet Çetin (Kocaeli Milletvekili), Emin Koç (Yozgat Milletvekili) Muharrem Kılıç (Malatya Milletvekili) ve Bihlun Tamaylıgil vermiştir. CHP’li Milletvekilleri Kanun Teklifi’nin Geçici 2. maddesine “Bu Kanun’a göre tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerde ve köylerde 28 Mart 2004 tarihinde yapılacak yerel yönetim seçimleri eski duruma göre yapılır” fıkrasının eklenmesini teklif etmişlerdir. TBMM Başkanvekili Yakut’un “Önergeye katılıyor musunuz?” sorusuna, İçişleri Komisyonu Başkanı Tefik Ziyaeddin Akbulut (Tekirdağ Milletvekili) ve Hükümet kanadından İçişleri Bakanı Abdülkadir Aksu önergeye katılmadıklarını belirtmişlerdir. Önerge, Genel Kurul’da oylanmış ve kabul edilmemiştir.

Geçici 2. Madde ile ilgili son önergeyi de CHP'li Milletvekilleri vermişlerdir ve bu önerge çöp ve emlak vergisi ile ilgilidir. TBMM Başkanvekili Yakut'un "Önergeye katılıyor musunuz?" sorusuna, İçişleri Komisyonu Başkanı Tefik Ziyaeddin Akbulut (Tekirdağ Milletvekili) ve Hükümet kanadından İçişleri Bakanı Abdülkadir Aksu önergeye katılmadıklarını belirtmişlerdir. Önerge, Genel Kurul'da oylanmış ve kabul edilmemiştir.

Teklif'in 4. maddesi ile ilgili CHP Grubu adına Oya Araslı (Ankara Milletvekili) söz hakkı almıştır. Araslı konuşmasında; "Adalet ve Kalkınma Partisi Grubu'nun sahiplendiği ve desteklediği bu Kanun Teklifi ile aslında, belediye sınırları değiştirilerek, yerel seçimlerle ilgili bir seçim çevreleri değişikliği yapılmaktadır. Bu nedenle, bu Kanun Teklifi, bir anlamda, bir seçim kanunu niteliğini de taşımaktadır. Böyle bir değişiklik için, böyle bir düzenleme için seçilen zamanın ise çok yanlış olduğunu söylemek istiyorum" demiştir.

Son olarak, TBMM Başkanvekili Yakut tarafından Teklif'in tümü üzerinde oylama yaptırılmış, Teklif, Kanun haline dönüşmüştür. 11.12.2003 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilen Kanun, 12.12.2003 tarihinde 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'e onaya gönderilmiştir. Kanun, 25.12.2003 tarihinde 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından veto edilerek TBMM'ye iade edilmiştir.

5.4. 5026 Sayılı Kanun

Denizli Milletvekilleri Osman Nuri Filiz, Mehmet Salih Erdoğan, Mehmet Yüksektepe ile Ümmet Kandoğan'ın, Denizli İline Bağlı Akköy İlçesi ile Bazı Belediye ve Köylerin Tüzel Kişiliklerinin Kaldırılarak Denizli Belediye Sınırları İçine Alınması Hakkında Kanun Teklifi' nin görüşmeleri 21.12.2003 tarihinde 03.36'da başlayan 8. oturumda (22. Dönem TBMM, 2. Yasama Yılı, 32. Birleşimde {20.12.2003}) başlanmıştır. Birleşime TBMM Başkanvekili İsmail Alptekin başkanlık etmiştir. Kâtip üyeler ise Mehmet Daniş (Çanakkale Milletvekili) ve Ahmet Küçük'tür (Çanakkale Milletvekili).

Teklif'in tümü üzerinde, AK Parti Grubu adına Denizli Milletvekili Ümmet Kandoğan ve CHP Grubu adına Denizli Milletvekili Mehmet Uğur Neşşar Genel Kurul'da konuşmak üzere söz hakkı almıştır.

AK Parti Grubu adına söz hakkı alan Kandoğan konuşmasında; "Denizli Belediyesi'nin, 1966 yılında imar alanları 3.600 hektar iken, 2003 yılında, Türkiye'deki bütün illerin aksine, diğer bütün illerin imar alanları genişlerken, Denizli'nin imar planı

alanının 3.400 hektara indiğini, Denizli Belediyesi'nin sınırlarının etrafında 22 ayrı belediye yer aldığını, Denizli Belediyesi'nin yapmak istediği bir mezarlık projesi, yapmak istediği bir otogar projesi ve yapmak istediği birçok proje olmasına rağmen, Denizli Belediye sınırları içerisinde yeterli arsa mevcut olmadığı için, bu hizmetleri yerine getiremez olduğunu belirtmiştir. Kandoğan, bu konunun 6-7 Ekim 2001 tarihleri arasında birçok sivil toplum örgütünün ve kamu kuruluşlarının önderliğinde düzenlenen Denizli İli Stratejik Hedef Toplantısı'nda da gündeme geldiğini ve bu toplantıda kurulan 10 komisyondan bir tanesinin komisyon çalışmaları neticesinde bu toplantı bildirisine konulduğunu, Denizli merkez ve çevre belediyeleri imar planlarının bir bütün olarak zamanında yapılması ve etkin biçimde uygulanması gerektiğini belirtmiştir. Kandoğan bu konunun Doğru Yol Partili Denizli Belediye Başkanı Ali Aygören tarafından da desteklendiğini, Aygören'in kendilerine bu konuda bir rapor sunduğunu belirtmiştir. Kandoğan ayrıca, Denizli Valiliği tarafından bu konuda bir rapor hazırlanıp kendilerine sunulduğunu ifade etmiştir (<http://www.tbmm.gov.tr/>).

CHP Grubu adına söz hakkı alan Neşşar konuşmasının başında; AK Partili Denizli Milletvekili arkadaşlarına bu Teklif'in Genel Kurul'a gelmesinden önce Denizli'de yerleşik halk ile sivil toplum kuruluşları ile tartışılması gerektiğini defalarca söylediğini belirtmiştir. Neşşar, AK Partililerin Kanun Teklifi ile ilgili olarak Ankara'da yapılan toplantılara İhracatlar Birliği Başkanı (Denizli Tekstil ve Konfeksiyon İhracatçıları Birliği Başkanı) ve 28 Mart 2004'deki seçimlerde AK Parti'den aday olacağı söylentileri olan Nihat Zeybekçi'nin de katıldığını belirleterek, "Acaba bu Nihat Bey'in kendi projesi mi?" diye sormuştur. Neşşar konuşmasında; "Özel bir statü için hangi kriterleri koyuyorsanız -çünkü 3030 sayılı Kanun'da elimin altında; büyükşehir statüsünün şekil şartı yok - hangi kriterleri koyduysanız, bu kriterlerin neden büyükşehir olmaya yetmediğini ben öğrenmek istiyorum. Kanun'un gerekçesinde, imar planının koordinasyonu ile ilgili birtakım gerekçe gösteriliyor. Oysa ki yine, İçişleri Bakanlığı'nı çok iyi bilen arkadaşımızın (Ümmet Kandoğan), 22 çevre belediyesiyle birlikte Denizli Belediyesi'nin oluşturduğu ortak protokol çerçevesinde yapılmış bir imar planının şu anda İçişleri Bakanlığı'nda olduğunu bilmesi, değerlendirmesi gerekiyor" demiştir. Neşşar ayrıca, "Şu anda, Denizli Belediyesi'nin kaynakları kendisine yetmiyor; kaldı ki, etrafında iki misline çıkacak bir kapasiteyi karşılasın" demiştir.

Neşşar'ın konuşmasının ardından Denizli Milletvekili Mustafa Gazalcı şahsı adına söz hakkı almıştır. Gazalcı Kanun Teklifi'ne, getiriliş biçimi açısından,

zamanlama açısından hukuk açısından, demokratik açıdan karşı olduklarını belirtmiştir. Gazalcı'nın konuşmasının ardından Başkanvekili Alptekin tarafından Teklif'in maddelerine geçilmesi için oylama yaptırılmış ve madde görüşmelerine başlanmıştır.

1. madde ile ilgili CHP Grubu adına V. Haşim Oral (Denizli Milletvekili) söz hakkı almıştır. Oral, bu Kanun Teklifi ile yani bütüncül projesiyle 22 tane belde ve 27 köyün Denizli Belediyesi'nin hizmet alanı içine girdiğini belirtmiştir. Oral konuşmasında, Denizli'nin büyükşehir olmayı hak ettiğini, Denizli'nin en çok vergi ödeyen iller arasında 6. il olduğunu, devletten hizmet alırken de 37. sırada olduğunu belirtmiştir.

1. madde ile ilgili olarak İzmir milletvekili Hakkı Ülkü şahsı adına söz almıştır. Ülkü konuşmasında bu Kanun Teklifi'nin bilimsel temele ya da planlamaya dayanmamakta olduğunu ve seçim hesapları taşıdığını belirtmiştir.

1. madde ilgili olarak iki önerge verilmiştir. Haşim Oral (Denizli Milletvekili), Muharrem Kılıç (Malatya Milletvekili), Mustafa Gazalcı (Denizli Milletvekili), Erdal Karademir (İzmir Milletvekili), Nezir Büyükcengiz (Konya Milletvekili), Mehmet Neşşar (Denizli Milletvekili), Hakkı Ülkü (İzmir Milletvekili), Ali Oksal (Mersin Milletvekili) ve Hüseyin Özcan (Mersin Milletvekili) TBMM Başkanlığı'na değişiklik önergesi vermişler ve nüfusu 700.000'i (köy, belde, ilçe ve kent nüfusu) geçen illerin (Afyon, Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Sivas, Tokat, Trabzon, Şanlıurfa, Van) belediyelerinin büyükşehir belediyesine dönüşmesini teklif etmişlerdir.

Diğer önergeyi; Faruk Çelik (Bursa Milletvekili), Yahya Akman (Şanlıurfa Milletvekili), Ünal Kaçır (İstanbul Milletvekili), Mehmet Emin Tutan (Bursa Milletvekili) ve Mehdi Eker (Diyarbakır Milletvekili) TBMM Başkanlığı'na vermişlerdir. Önergeyi veren milletvekilleri Kanun Teklifi'nin 1. maddesinin "Ekli (1) sayılı listede adları yazılı belediyeler ile ekli (2) sayılı listede adları yazılı köylerin, tüzel kişilikleri kaldırılmış ve bu yerler Denizli Belediyesi'ne katılmıştır. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerin mahalleleri ile köyler, aynı adla, Denizli Belediyesi'ne mahalle olarak bağlanmıştır" şeklinde değiştirilmesini teklif etmişlerdir. Değişiklik gerekçesinde de anlatım bozukluğunun giderilmeye çalışıldığını belirtmişlerdir. TBMM Başkanvekili Alptekin'in "Önergeye katılıyor musunuz?" sorusuna, İçişleri Komisyonu Başkanı Tevfik Ziyaeddin Akbulut (Tekirdağ Milletvekili) "Yüce Meclis'in takdirine bırakıyoruz" şeklinde cevap vermiştir. Hükümet kanadından Adalet Bakanı Cemil

Çiçek (Ankara Milletvekili) önergeye katıldıklarını belirtmiştir. Önerge, Genel Kurul’da oylanmış ve kabul edilmiştir.”

Başkanvekili Alptekin, “Genel Kurul’da kabul edilen önerge maddeyi tümüyle değiştirdiğinden, diğer önergeyi işleme almıyorum; çünkü, Genel Kurul iradesini ortaya koymuştur” demiş ve önergeyi de aykırı bulduğunu belirtmiştir. Başkanvekili Alptekin, Kanun Teklifi’nin görüşülmesi esnasında verilen değişiklik önergelerini geliş sırasına göre Genel Kurul’da okutmuş fakat aykırılık derecesine göre işleme alıp almamaya karar vermiştir.

İçişleri Komisyonu Başkanı Tevfik Ziyaeddin Akbulut (Tekirdağ Milletvekili), (2) sayılı listede “Denizli” başlığı altında 1. sırada “Altındere” yazılmış, bunu “Altıntepe” olarak düzelttiklerini Başkanvekili Alptekin’e iletmiştir. Baskı hatasından kaynaklanan hata Genel Kurul’da oylanarak “Altıntepe” olarak düzeltilmiştir.

Kanun Teklifi ile ilgili gece yarısı 03.36’da (21.12.2003) başlayan TBMM Genel Kurul görüşmeleri gece yarısı 05.34’e (21.12.2003) kadar sürmüştür. TBMM Başkanvekili Alptekin tarafından Teklif’in tümü üzerinde oylama yaptırılmış Teklif, Kanun haline dönüşmüştür. 21.12.2003 tarihinde TBMM Genel Kurulu’nda kabul edilen Kanun 22.12.2003 tarihinde 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer’e onaya gönderilmiştir. 30.12.2003 tarihinde Kanun, 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından veto edilerek TBMM’ye iade edilmiştir.

5.5. 5216 Sayılı Kanun

Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı, 09.07.2004 tarihinde TBMM’de (22. Dönem TBMM 2. Yasama Yılı 113. Birleşim) görüşülmeye başlanmıştır. Birleşime TBMM Başkanvekili Nevzat Pakdil başkanlık etmiştir. Kâtip üyeler ise Suat Kılıç (Samsun Milletvekili) ve Yaşar Tüzün’dür (Bilecik Milletvekili).

Tasarı’nın tümü üzerinde, Cumhuriyet Halk Partisi Grubu adına, İzmir Milletvekili Oğuz Oyan, AK Parti grubu adına İstanbul Milletvekili Mehmet Mustafa Açıkalın konuşmuştur.

CHP Grubu adına söz hakkı alan Oyan konuşmasında şunları söylemiştir: “Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı, aslında, Türkiye’de birçok şeyin nasıl, ne kadar eksik tanımlandığını da bize bir kere daha gösteriyor. Gerek Belediye Kanunu’nda gerekse de bu Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı’nda, sizler, belediyeleri, daha hangi nüfus eşiklerine göre, hangi sosyal ve ekonomik kriterlere göre birbirinden ayırt edip ona göre tanımlamak gerektiğini bir şekilde yapabilmiş değilsiniz.

Yani, siz, daha, Türkiye'de ne belediyeleri ne de büyükşehir belediyelerini bir tanıma sokabilmişsiniz. Yani, değişik ölçütler kullandınız Belediyeler Kanunu'nda, 5.000 nüfus eşğini kullandınız, 10.000 nüfus eşğini kullandınız, 50.000, bazen 100.000 dediniz. Şimdi, büyükşehirlere geldik, 1.000.000 diyordunuz, 750.000 olarak düzenleniyor; ama daha önce buradan geçip de sonra geri dönen bir 'Pergel Kanunu'nu yeniden getiriyorsunuz karşımıza; yani, işte, pergeli koyuyorsunuz, 50 kilometre, 20 kilometre çiziyorsunuz. Bunu, buradaki geçici maddelerle getiriyorsunuz. Böyle bir büyükşehir tanımı olabilir mi değerli arkadaşlarım?! Yani, eğer, büyükşehirler özel nitelikli idareler iseler, bunların her biri için özel kanun gerekiyorsa, o zaman, her biri için ayrı tanımlar getirmeniz gerekir. Böylesine bir ortak Pergel Kanunu ile büyükşehir tanımı nasıl olabilir?! Yani, bu büyükşehirler arasında çok önemli nitelik farklılıklarının da olduğunu görmeden bunlarla ilgili düzenlemeler nasıl yapılabilir?" (<http://www.tbmm.gov.tr>).

Oyan konuşmasının devamında ayrıca şunları söylemiştir: "Genellikle, büyükşehirler, dünya uygulamasında 'Yerel Yönetimler Arasında İşbirliği' başlığı altında incelenen kuruluşlardır. Bu tür kuruluşlar eğer çok yetkileri artar hale getirilirse bunlar daha çok yerel idareden çok, özerk bölgesel idareye doğru bir yol alışı girerler. Sizin getirdiğiniz Tasarı ile büyükşehir belediyeleri, eskiye oranla çok daha fazla yetkilendirilen, İstanbul ve Kocaeli olmak üzere iki ilde de bütün il sınırlarıyla örtüşen bir yapıya geliyor, diğerleri için de; işte, 50 kilometreye kadar da çıkabiliyor; yani, giderek bir özerk idareye doğru gidiyor. Bunlarla metropol ilçe belediyeleri ve diğer il içindeki ilçeler arasındaki ilişkiler doğru düzgün tanımlanmadığı gibi, bunlarla il özel idareleri arasındaki eşgüdüm de doğru düzgün tanımlanmamış. Dolayısıyla burada, gerek bölgesel gerek ulusal gerekse il düzeyinde plansızlık her bakımdan sırtıtmaktadır." Oyan konuşmasının sonunda, destekleyebilecekleri özelliklere sahip olmadığı için, Cumhuriyet Halk Partisi Grubu olarak Tasarı'ya destek vermeyeceklerini ancak bu konuda iyileştirici öneriler vermeye devam edeceklerini belirtmiştir.

AK Parti Grubu adına söz hakkı alan Açıkalın konuşmasının başında Türkiye'nin yaklaşık 20 yıl önce büyükşehir belediyesi statüsü ile tanıştığını, zaman içerisinde değişen ihtiyaçlar ve gelişen şartlar karşısında hem Belediye Kanunu'nda hem de Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda değişiklik yapmanın zaruret olduğunu, 3030 sayılı Kanun'da eksiklikler olduğunu ve Hükümet'in, bu tasarıları Meclis'e sunmakla, hem

Anayasa'nın mahalli idarelerin daha çok güçlendirilmeleri gerektiği amir hükmüne hem de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uymak istediğini belirtmiştir.

Açıkalin konuşmasının başında Türkiye'deki belediye sayılarıyla da ilgili açıklayıcı bilgiler vererek şunları söylemiştir: "Türkiye'de toplam 3.215 adet belediye bulunmaktadır. 16 büyükşehir belediyesi, büyükşehir bünyesi içerisinde 58 adet ilçe belediyesi, 31 adet alt kademe belediyesi, 792 adet ilçe belediyesi yani büyükşehir bünyesi dışındaki ilçe belediyesi, 2.250 adet de belde belediyesi vardır. Nüfusları itibariyle kademelendirmeye baktığımızda; 5.000 nüfusunun altındaki belediyeler 2008 adette, toplam belediyelerin aşağı yukarı %62'sidir. Nüfusu 10.000'e çıkardığımızda, 558 belediyenin de ilavesiyle, toplam belediye sayısı 2.566'ya çıkmakta; yani, 3.215 belediyenin 2.566'sının nüfusu 10.000'in altında bulunmaktadır. Bu da toplam belediyelerin %80'idir. Bu belediyeler, ülke nüfusunun ancak %12'sini iskan etmektedir. Ülkemizde, belediye sınırları içerisinde yaşayan nüfus ise %80 civarındadır; %20 nüfus, belediyesi bulunmayan yerleşim yerlerinde iskân edilmiş bulunmaktadır" (<http://www.tbmm.gov.tr/>).

Açıkalin konuşmasında bu Tasarı ile ilk defa büyükşehir belediyelerinin kurulmasına birtakım objektif şartlar getirildiğini belirtmiştir. Açıkalin bu şartlardan birinin nüfus şartı (750.000) olduğunu ve bu şartın objektif bir şart olduğunu ve ilk defa getirildiğini söylemiştir. Açıkalin konuşmasında, nüfus kriteri dikkate alındığında, yaklaşık 6-7 belediyenin bu nüfus kriterini taşımadığını; ancak, bunların statüsünde herhangi bir değişiklik olmayacağını belirtmiştir. Açıkalin ayrıca şunları söylemiştir: "Büyükşehir belediyelerine katılmada kanuni zorunluluk ortadan kaldırılmıştır. Aynı il sınırları içerisindeki belediye ve köy tüzel kişilikleri, talep etmeleri halinde ve büyükşehir belediye meclisinin de kararı olumlu çıktığı takdirde, büyükşehir belediyesine katılabilecektir."

Açıkalin'dan sonra İçişleri Bakanı Abdülkadir Aksu Genel Kurul kürsüsüne gelmiştir. Aksu öncelikle Tasarı ile büyükşehir belediyelerinin kuruluş şartları yeniden tanımlandığını buna göre, büyükşehir belediyelerinin, en az 3 ilçe veya ilk kademe belediyesinden oluşacağını, belediye sınırları içindeki yerleşim birimleri ile bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il merkezi belediyelerinin fiziki yerleşim durumlarının ve ekonomik gelişmişlik düzeylerinin de dikkate alınarak, Kanun'la büyükşehir belediyesine dönüştürülebileceğini belirtmiştir.

İçişleri Bakanı Aksu konuşmasında; büyükşehir belediyelerine katılmayı yeniden düzenlediklerini, kanun konusu olmaktan çıkardıklarını, katılma kararını ilgili ilçe veya ilk kademe Belediye Meclisi'nin talebi üzerine Büyükşehir Belediye Meclisi'nin kararına bıraktıklarını belirtmiştir. Aksu öte yandan imar düzeni ve temel altyapı hizmetlerinin zorunlu kıldığı durumda bu belediyelerin ve köylerin, büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın önerisi üzerine, Bakanlar Kurulu Kararı'yla da büyükşehir sınırları içine alınabileceğini söylemiştir. Aksu konuşmasında, büyükşehir belediyesi sınırları içine katılan ilçe belediyeleri ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan belediyelerin, büyükşehir ilçe veya ilk kademe belediyesine dönüşeceğini, diğer belediyeler ile köylerin tüzel kişiliği kalkacağını, büyükşehir ile ilçe veya ilk kademe belediyelerinin görevlerinin ve sorumluluklarının bu Tasarı'da ayrı ayrı sayılmış olduğunu da belirtmiştir (<http://www.tbmm.gov.tr>).

İçişleri Bakanı Aksu konuşmasında ayrıca, Tasarı'nın Geçici 2. Maddesi ile yapılan düzenlemeyle, büyükşehir belediyelerinin sınırları genişletildiğini, bu Tasarı'nın yürürlüğe girdiği tarihte, büyükşehir belediye sınırlarının, İstanbul ve Kocaeli'nde il mülki sınırları olduğunu, diğer büyükşehirlerde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırlarında kalmak şartıyla, nüfusu 2.000.000'a kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı 20 kilometre, nüfusu 2.000 000'dan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı 50 kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturacağını belirtmiştir.

Tasarı'nın tümü üzerindeki görüşmeler tamamlandıktan sonra TBMM Başkanvekili Pakdil tarafından oylama yaptırılarak Tasarı'nın maddelerine geçilmiştir.

Tasarı'nın 2. maddesiyle ilgili olarak konuşmak üzere CHP Grubu adına Sivas Milletvekili (İstanbul Büyükşehir Belediyesi Eski Başkanı) Nurettin Sözen söz hakkı almıştır. Sözen konuşmasında, büyükşehirlerin kanunla kurulmasının kaçınılmaz olduğunu ancak, konulan ölçütlerin yetersiz olduğunu belirtmiştir. Sözen konuşmasında, "Nüfus yapısı yanında, ekonomik yapı, kültürel ve coğrafi özellikler de mutlaka göz önüne alınmalıdır. Tasarı'da 'Büyükşehir Belediyesine Katılma' başlığı altındaki yöntem ve koşulların, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun hale getirilmesi gerekmektedir. Yani katılma söz konusu olunca belde halkının referandum yoluyla oluru, olmazsa olmaz koşul olmalıdır" demiştir. Sözen'in konuşmasının ardından oylamaya geçilmiş ve 2. madde Genel Kurul'da kabul edilmiştir.

Tasarı'nın 3. maddesiyle ilgili olarak konuşmak üzere CHP Grubu adına Denizli Milletvekili Mustafa Gazalcı söz hakkı almıştır. Gazalcı konuşmasında; Tasarı'nın hazırlığında, oluşmasında, kendi araştırmalarına göre ilçe belediyelerinin, ilk kademe belediyelerinin görüşlerinin alınmadığını, Hükümet'in, kendisine yakın büyükşehir belediye başkanlarıyla bir tasarı ortaya koyduğunu bunun da çok yanlış olduğunu belirtmiştir. Gazalcı'nın konuşmasının ardından oylamaya geçilmiş ve 3. madde Genel Kurul'da kabul edilmiştir.

Tasarı'nın 4. maddesiyle ilgili olarak konuşmak üzere CHP Grubu adına Zonguldak Milletvekili Harun Akın söz hakkı almıştır. Akın konuşmasında şunları söylemiştir: “İl belediye sınırlarından 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimleri girer denilirken, düz bir arazi üzerine kurulmuş bir ilde 10.000 metre sınırının yeterli olması mümkün değildir; engebeli ve dağlık bir bölgedeki yerleşim yerindeyse, fazla bile gelebilir. Araları yüksek bir tepeyle kesilmiş yerleşim birimleri arasındaki 10.000 metre, harita ölçüsüyle, mesafe olmayabilir ama fiziki koşulları nedeniyle aralarında belediyeçilik ilişkisi mümkün değildir. Bir sahil kenti düşünün. Beldeleriyle birlikte 100 kilometreye ulaşan deniz kıyısıyla birlikte oluşmuş ve hepsinin ortak belediyeçilik anlayışıyla yönetilmesi yönüyle -çevre ve deniz kirliliği yönünden önemli olduğu hallerde- bu 10.000 metrelik mesafeyi nasıl yeterli bulacağız? Her seferinde Yüce Meclis, metre artırımıyla ilgili teklifleri kanunlaştırmak zorunda mı kalacak? Bu yüzden, bu 10.000 metre mesafesinin hiçbir mantıklı dayanağı yok”. Akın ayrıca konuşmasında kendi seçim çevresi Zonguldak'ta büyükşehir belediyesi kurulması için önerge vereceklerini söylemiştir ve bunun için de Genel Kurul'dan destek istemiştir.

Akın'ın konuşmasının ardından Trabzon Milletvekili Şevket Arz şahsı adına söz hakkı almıştır. Konuşmasında bazı mevcut büyükşehir belediyelerinin nüfuslarının 350.000 olduğunu vurgulayarak yeni kurulacak olan büyükşehir belediyelerinde 750.000 nüfusunun aranmasını Anayasa'nın eşitlik ilkesine aykırı bulduğunu söylemiştir.

4. maddeyle ilgili TBMM Başkanlığı'na iki değişiklik önergesi verilmiştir. Önergelerden birincisini; M. Akif Hamzaçebi (Trabzon Milletvekili), Halil Akyüz (İstanbul Milletvekili), Mustafa Özyürek (Mersin Milletvekili), Atilla Emek (Antalya Milletvekili), Mehmet Işık (Giresun Milletvekili), Harun Akın (Zonguldak Milletvekili) ve Mustafa Özyurt (Bursa Milletvekili) TBMM Başkanlığı'na vermiştir. Önerge veren milletvekilleri Tasarı'nın 4. maddesine “Belediye sınırları içinde; havaalanı, liman,

üniversite ve yatırımcı kuruluş bölge teşkilatı olan, il belediyeleri, birinci fıkradaki nüfus şartını taşımasalar bile, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir” fıkrasının eklenmesini teklif etmişlerdir.

4. maddeyle ilgili ikinci önergeyi Harun Akın (Zonguldak Milletvekili), M. Akif Hamzaçebi (Trabzon Milletvekili), Mustafa Gazalcı (Denizli Milletvekili), Ali Dinçer (Bursa Milletvekili) ve Nurettin Sözen (Sivas Milletvekili) TBMM Başkanlığı’na vermiştir. Önerge veren milletvekilleri Tasarı’nın 4. maddesine “Endüstri ve sanayileşme durumu, ülke ekonomisine katma değer katkısı ve ülkenin stratejik hedefleri gözetilerek büyükşehir belediyesi olmasında kamu yararı bulunan belediyeler de, kanun ile büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir” hükmünün ikinci fıkra olarak eklenmesini teklif etmişlerdir.

TBMM Başkanvekili Pakdil iki önergeyi de Genel Kurul’da okuttuktan sonra Plan ve Bütçe Komisyonu’na ve Hükümet kanadına önergelere katılıp katılmadıklarını ayrı ayrı sormuştur. Plan ve Bütçe Komisyonu Sözcüsü Sabahattin Yıldız (Muş Milletvekili) ve Hükümet adına İçişleri Bakanı Abdülkadir Aksu önergelere katılmadıklarını belirtmişlerdir. 4. madde üzerindeki görüşmeler bitirildikten sonra, Başkanvekili Pakdil tarafından oylama yaptırılmış ve 4. madde aynen Genel Kurul’da kabul edilmiştir.

5. maddeyle ilgili olarak konuşmak üzere CHP Grubu adına Malatya Milletvekili Muharrem Kılıç söz hakkı almıştır. Kılıç konuşmasında, daha çok kendi seçim çevresi olan Malatya ili üzerinde durmuş ve “daha önce büyükşehir belediyesi yapılan belediyelerle aynı konumda bulunan Malatya, Afyon, Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Sivas, Tokat, Trabzon, Şanlıurfa ve Van İllerimizin de büyükşehir belediyesi yapılması konusunda bir çözüm üretmeliyiz” demiştir. 5. madde üzerindeki görüşmeler bitikten sonra, Başkanvekili Pakdil tarafından oylama yaptırılmış ve 5. madde Genel Kurul’da aynen kabul edilmiştir.

6. maddeyle ilgili olarak konuşmak üzere CHP Grubu adına İzmir Milletvekili Bülent Baratalı söz hakkı almıştır. Baratalı konuşmasında; “Maddenin ilk fıkrasında, büyükşehir belediyesinin sınırları civarında olan diğer belediye, köy ve mahalle gibi kamu tüzel kişiliğini almış olan, bunu haiz olan belediyelerin meclislerinin görüşleri alınarak büyükşehir belediyesine katılması düzenlenmiş. Oysa, ikinci fıkrası “imar düzeni ve temel altyapı hizmetlerinin zorunlu kıldığı durumlarda, birinci fıkroda belirtilen belediye ve köyler, büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri

Bakanlığı'nın önerisi üzerine, Bakanlar Kurulu kararıyla büyükşehir belediyesi sınırları içine alınabilir" şeklinde düzenlenmiştir. Şimdi, bu iki düzenleme arasındaki farkı, sizlerin görüşlerinize ve takdirlerinize sunuyorum. Bunlar, bu maddenin bu türlü düzenlenmesi de Anayasa'nın 127. maddesine, 1992 senesinde kabul ettiğimiz Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na, yine bundan önce görüştüğümüz ama henüz daha yürürlük maddeleri kabul edilmeyen Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı veya yeni adıyla Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Kanunu Tasarısı'na aykırı bulunmaktadır" demiştir.

Baratalı konuşmasında partisinin yerel yönetimlerle ilgili politikasını da aktarmaya çalışmıştır. Baratalı; "CHP, yerel yönetimlerin tüm yurttaşlara nitelikli ve çağdaş hizmetler sunmasını sağlayacaktır. Bu anlamda, nüfusun yoğunlaştığı bölgelerden başlayarak zaman içerisinde bütün Türkiye'yi belediyeye dönüştüreceğiz. Bütün köylerde, gerektiğinde birleştirerek kırsal belediyeler kuracağız. Kent alanlarında ise kent belediyelerini geliştireceğiz, semt belediyelerini kuracağız. Muhtarlığı belediye, muhtarı belediye başkanı yapacağız. Köy Kanunu'nu kaldıracağız. Köyde muhtarlık kurumunu belediye başkanlığına dönüştüreceğiz. Köy muhtarını kırsal belediye başkanı yapacağız. Kırsal belediye başkanını, belediye başkanının doğal yetkileriyle donatacağız; ilçe belediyesinin ve il meclisinin toplantılarına katılma ve sorunlarını orada dile getirme hakkını sağlayacağız. Kentte, bazı mahalleleri gerekli durumlarda birleştirerek mahalle muhtarlık kurumunu, semt belediye birim başkanlığına dönüştüreceğiz. Semt belediye birimi başkanlarının aynı zamanda ilçe belediye meclisi toplantılarına katılmalarını, semtte çözülemeyen sorunların ilçede çözümü için görev yapmalarını sağlayacağız" demiştir.

6. maddeyle ilgili Salih Kapusuz (Ankara Milletvekili) Recep Koral (İstanbul Milletvekili) Yahya Baş (İstanbul Milletvekili), Recep Yıldırım (Sakarya Milletvekili) ve Nusret Bayraktar (İstanbul Milletvekili) TBMM Başkanlığı'na değişiklik önergesi vererek 6.maddenin 4. fıkrasının "İlçe ve ilk kademe belediyesi olarak büyükşehir belediye sınırları içine katılan belediyeler, büyükşehir belediye meclisinde seçiliş sıralarına göre tespit edilecek ilçeler beşte bir, ilk kademeler onda bir oranında meclis üyesi ile temsil edilirler. Tama ulaşmayan kesirler dikkate alınmaz. Bu durum ilk mahalli idareler genel seçimine kadar geçerlidir. Bu belediyelerin başkanları hakkında 12. maddenin 2. fıkrası hükümleri uygulanır" şeklinde değiştirilmesini teklif etmişlerdir.

TBMM Başkanvekili Pakdil'in "Önergeye katılıyor musunuz?" sorusuna, Plan ve Bütçe Komisyonu Sözcüsü Sabahattin Yıldız (Muş Milletvekili) "Yüce Meclis'in takdirine bırakıyoruz" şeklinde cevap vermiştir. Hükümet kanadından Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Mehmet Hilmi Güler (Ordu Milletvekili) önergeye katıldıklarını belirtmiştir. Önerge, Genel Kurul'da oylanmış ve kabul edilmiştir". Değişiklik önergelerinin ardından TBMM Başkanvekili Pakdil tarafından 6. madde oylamaya sunulmuş ve kabul edilmiştir.

7. maddeyle ilgili olarak konuşmak üzere CHP Grubu adına Mersin Milletvekili Mustafa Özyürek söz hakkı almıştır. Özyürek konuşmasında şunları söylemiştir: "Görüşmekte olduğumuz Tasarı'nın 7. maddesine bakarsanız, orada deniliyor ki: 'İmar planlarının yapılmasıyla ilgili olarak 1/2.000'lik ve 1/25.000'lik imar planları büyükşehir belediyeleri tarafından yapılır, diğer imar planları ilçe veya ilk kademe belediyeleri tarafından yapılır'. Ama 7. maddenin (b) bendinde de deniliyor ki: 'İlçe belediyelerinin hazırladıkları imar planları büyükşehir belediyesinde değiştirilerek onaylanır'. Şimdi, bir ilçe belediyesinin hazırladığı imar planını, eğer, büyükşehir belediyesi değiştirerek onaylama yetkisine sahipse, o zaman, ilçe belediyesinin bütün yetkileri büyükşehir belediyesine geçmiş demektir. Geçmiş dönemde hazırlanmış olan büyükşehirle ilgili bir yönetmelikte, belediye başkanına, tadilen onay yetkisi verilmişti. Şimdi, burada, tadilen onay yetkisini belediye başkanından alıyorsunuz belediye meclisine vermiş oluyorsunuz. Bu, gerçekten, hem katılımcılık açısından hem de demokrasi açısından son derece sakıncalı bir durumdur. Eğer, son tahlilde ve nihai olarak bu yetkiyi büyükşehir belediyesi kullanacaksa niçin ilçe belediyeleri kuruyoruz; niçin ilk kademe belediyeleri kuruyoruz?! O bakımdan, bu Tasarı, büyükşehir belediyeleri lehine ilçe belediyeleriyle kurulması gereken dengeyi geniş ölçüde bozuyor".

7. maddeyle ilgili TBMM Başkanlığı'na dört adet değişiklik önergesi verilmiştir. Önergelerin TBMM'ye veriliş sırasına göre ilk önergeyi; Salih Kapusuz (Ankara Milletvekili), Adem Baştürk (Kayseri Milletvekili), Yahya Baş (İstanbul Milletvekili), Nusret Bayraktar (İstanbul Milletvekili), Recep Yıldırım (Sakarya Milletvekili) ve Recep Koral (İstanbul Milletvekili) vermiştir. Önerge veren milletvekilleri Tasarı'nın 7. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendindeki "sınırları içindeki" ibaresinden sonra gelen '1/2.000' ibaresinin "1/5.000' olarak düzeltilmesini teklif etmişlerdir. TBMM Başkanvekili Pakdil'in "Önergeye katılıyor musunuz?" sorusuna, Plan ve Bütçe Komisyonu Sözcüsü Sabahattin Yıldız (Muş Milletvekili) "Yüce Meclis'in takdirine

bırakıyoruz” şeklinde cevap vermiştir. Hükümet kanadından Milli Savunma Bakanı Vecdi Gönül (Kocaeli Milletvekili) önergeye katıldıklarını belirtmiştir. Önerge, Genel Kurul’da oylanmış ve kabul edilmiştir.

İkinci önerge Recep Koral (İstanbul Milletvekili) ve arkadaşları tarafından verilmiştir. Koral ve arkadaşlarının verdiği önerge büyükşehir belediyelerinin amatör spor kulüplerine yardımları ile ilgilidir. Önerge, Genel Kurul’da oylanmış ve kabul edilmiştir.

Üçüncü önerge Faruk Çelik (Bursa Milletvekili) ve arkadaşları tarafından verilmiştir ve büyükşehir belediyeleri sınırları içindeki organize sanayi bölgeleri ile ilgilidir. Önerge, Genel Kurul’da oylanmış ve kabul edilmiştir.

Son önergeyi; Faruk Çelik (Bursa), Recep Koral (İstanbul Milletvekili), Yahya Baş (İstanbul Milletvekili), Recep Yıldırım (Sakarya Milletvekili), Zülfü Demirbağ ve (Elazığ Milletvekili) vermiştir. Önerge veren milletvekilleri Tasarı’nın 7. maddesinin 2. fıkrasının sonuna “Büyükşehir belediyeleri bu görevlerden uygun gördüklerini belediye meclisi kararı ile ilçe ve ilk kademe belediyelerine devredebilir, birlikte yapabilirler” ibaresinin eklenmesini teklif etmişlerdir. TBMM Başkanvekili Pakdil’in “Önergeye katılıyor musunuz?” sorusuna, Plan ve Bütçe Komisyonu Sözcüsü Sabahattin Yıldız (Muş Milletvekili) ve Hükümet kanadından Milli Savunma Bakanı Vecdi Gönül (Kocaeli Milletvekili) önergeye katılmadıklarını belirtmiştir. Önerge, Plan ve Bütçe Komisyonu ve Hükümet kanadı tarafından kabul edilmemesine rağmen Genel Kurul’da oylanmış ve kabul edilmiştir.

Başkanvekili Pakdil, 7. maddeyi, kabul edilen önergeler istikametinde oylamaya sunmuş fakat Genel Kurul’da karar yeter sayısına ulaşılmadığından dolayı 14.00’da başlayan Birleşim’e 18.17’de 10 dakika ara verilmiştir. 18.35’de başlayan ikinci oturumda Başkanvekili Pakdil tarafından 7. madde için tekrar oylama yaptırılmış ve kabul edilen önergeler doğrultusunda 7. madde kabul edilmiştir.

Geçici 2. madde ile ilgili olarak konuşmak üzere CHP Grubu adına İzmir Milletvekili Erdal Karademir Genel Kurul’da hazır bulunmayınca Başkanvekili Pakdil tarafından şahsı adına söz isteyen Ankara Milletvekili Ersönmez Yarbay’a söz hakkı verilmiştir. Yarbay konuşmasında, İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırları olmasını eleştirmiştir. Yarbay ayrıca, bu maddenin İçişleri ve Avrupa Birliği Uyum Komisyonları’nda gündeme gelmemişken Plan ve Bütçe Komisyonu’nda gündeme gelip Tasarı’ya eklenmesini de ilginç bulduğunu belirtmiştir.

7. madde ile ilgili olarak TBMM Başkanlığı'na iki adet değişiklik önergesi verilmiştir. Birinci önergeyi; Faruk Çelik (Bursa Milletvekili) Recep Koral (İstanbul Milletvekili), Recep Yıldırım (Sakarya Milletvekili), Nusret Bayraktar (İstanbul Milletvekili) ve Adem Baştürk (Kayseri Milletvekili) vermiştir. Önerge veren milletvekilleri Tasarı'nın geçici 2. maddesinin 1. fıkrasının “Bu Kanun’un yürürlüğe girdiği tarihte; büyükşehir belediye sınırları İstanbul ve Kocaeli İlinde, il mülki sınıridir. Diğer büyükşehir belediyelerinde mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla nüfusu 1.000.000'a kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı 20 kilometre, nüfusu 1.000.000'dan 2.000.000'a kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı 30 kilometre, nüfusu 2.000.000'dan fazla olan büyükşehirlerde, yarıçapı 50 kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturur” şeklinde değiştirilmesini teklif etmişlerdir. TBMM Başkanvekili Pakdil'in “Önergeye katılıyor musunuz?” sorusuna, Plan ve Bütçe Komisyonu Sözcüsü Sabahattin Yıldız (Muş Milletvekili) “Yüce Meclis'in takdirine bırakıyoruz” şeklinde cevap vermiştir. Hükümet kanadından İçişleri Bakanı Abdülkadir Aksu (İstanbul Milletvekili) önergeye katıldıklarını belirtmiştir. Önerge, Genel Kurul'da oylanmış ve kabul edilmiştir.

İkinci önergeyi Salih Kapusuz (Ankara Milletvekili) Nusret Bayraktar (İstanbul Milletvekili) Halil İbrahim Yılmaz (Kütahya Milletvekili), Yahya Baş (İstanbul Milletvekili), Recep Yıldırım (Sakarya Milletvekili) ve Tevfik Ziyaeddin Akbulut (Tekirdağ Milletvekili) vermiştir. Önerge veren milletvekilleri Tasarı'nın Geçici 2. Maddesi'nin 2. fıkrasının 2. cümlesinin “Bu belediyeler hakkında bu Kanun ile Belediye Kanunu'nun belediyelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına veya başka bir belediyeye katılmasına ilişkin hükümleri uygulanmaz” şeklinde değiştirilmesini; son cümlesinin madde metninden çıkarılmasını teklif etmişlerdir.

Kapusuz ve arkadaşları verdikleri önerge ile ayrıca aynı maddenin 4. fıkrasının “Birinci fıkra gereğince büyükşehir belediyesi kapsamına alınan ilçelerin mülki sınırları içinde kalan belediye ve köyler ile büyükşehir belediyesi kapsamına alınan belediyelerin mücavir alan sınırları içerisinde bulunan köylerden; birinci fıkrada belirtilen mesafelerin dışında kalan belediye ve köyler, bu Kanun'un yayımı tarihinden itibaren 6 ay içinde belediye meclisi veya köy ihtiyar heyetinin talebi üzerine büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile başka bir işleme gerek kalmaksızın büyükşehir belediye sınırları içine alınabilir. Bu köylerin mahalle olarak hangi ilçe veya ilk kademe belediyesine katılacakları aynı meclis kararında gösterilir. Birinci fıkra

gereğince büyükşehir kapsamına alınan belediyelerin sınırlarında yerleşim düzeni gerekleri dikkate alınarak bu kanunun yayımı tarihinden itibaren bir sene içinde büyükşehir belediye meclisinin talebi üzerine İçişleri Bakanlığı'nca gerekli değişiklikler yapılabilir" şeklinde değiştirilmesini teklif etmişlerdir. TBMM Başkanvekili Pakdil'in "Önergeye katılıyor musunuz?" sorusuna, Plan ve Bütçe Komisyonu Sözcüsü Sabahattin Yıldız (Muş Milletvekili) "Yüce Meclis'in takdirine bırakıyoruz" şeklinde cevap vermiştir. Hükümet kanadından İçişleri Bakanı Abdülkadir Aksu (İstanbul Milletvekili) önergeye katıldıklarını belirtmiştir. Önerge, Genel Kurul'da oylanmış ve kabul edilmiştir"

Kanun Tasarısı ile ilgili 14.00'da (09.07.2004) başlayan TBMM Genel Kurul görüşmeleri gece 01.09'a (10.07.2004) kadar sürmüştür. TBMM Başkanvekili Pakdil tarafından Teklif'in tümü üzerinde oylama yaptırılmış Teklif, kanun haline dönüşmüştür. 10.07.2004 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilen Kanun, 13.07.2004 tarihinde 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'e onaya gönderilmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan Kanun, 23.07.2004 tarihli ve 25531 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

5.6. 5390 Sayılı Kanun

Adalet ve Kalkınma Partisi Grup Başkanvekili Bursa Milletvekili Faruk Çelik ile Bursa Milletvekili Sedat Kızılcıklı'nın; Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi 15.04.2005 tarihinde TBMM Başkanlığı'na sunulmuştur. 02.07.2005 tarihinde TBMM'de (22. Dönem TBMM 3. Yasama Yılı 124. Birleşim) görüşülmeye başlanmıştır. Birleşime TBMM Başkanvekili Nevzat Pakdil başkanlık etmiştir. Kâtip üyeler ise Bayram Özçelik (Burdur Milletvekili) ve Ahmet Küçük'dür (Çanakkale Milletvekili).

Kanun Teklifi'nin tümü üzerinde gruplar adına TBMM Başkanlığı'ndan söz talebinde bulunan olmamıştır. Şahısları adına Ordu Milletvekili Cemal Uysal, Adana Milletvekili Recep Garip, Denizli Milletvekili Ümmet Kandoğan ve İstanbul Milletvekili Recep Koral'ın TBMM Başkanlığı'ndan söz talepleri olmuştur. Fakat söz hakkını sadece İstanbul Milletvekili Recep Koral kullanmıştır. Koral, kısa süren konuşmasında Kanun Teklifi'nin lehinde konuşmuştur ve içeriği hakkında bilgi vermiştir. Koral'ın konuşmasının ardından maddeler üzerinde görüşmelere geçilmiştir.

1. madde ile ilgili siyasi partilerin grubu adına veya şahısları adına herhangi bir milletvekili söz talebinde bulunmamıştır. Başkanvekili Pakdil tarafından 1. madde oylamaya sunulmuştur ve kabul edilmiştir.

Ardından Geçici Madde ile ilgili görüşmelere geçilmiştir. Geçici Madde ile ilgili siyasi partilerin grubu adına veya şahısları adına herhangi bir milletvekili söz talebinde bulunmamıştır.

Geçici Madde ile ilgili Faruk Çelik (Bursa Milletvekili), Nusret Bayraktar (İstanbul Milletvekili) Recep Yıldırım (Sakarya Milletvekili), Asım Aykan (Trabzon Milletvekili), Alaettin Güven (Kütahya Milletvekili), Yahya Baş (İstanbul Milletvekili) ve Ayhan Sefer Üstün (Sakarya Milletvekili) TBMM Başkanlığı'na değişiklik önergesi vermiştir.

Başkanvekili Pakdil tarafından 1. madde oylamaya sunulmuştur ve kabul edilmiştir. Önerge veren milletvekilleri Kanun Teklifi'nin Geçici Maddesi'ne, "5216 sayılı Kanun'un Geçici 2. Maddesi'ne göre büyükşehir sınırları içinde kalan orman köylerinin tüzel kişiliği devam eder. Ancak ormanlarla ilgili diğer kanun hükümleri saklı kalmak üzere bu köyler imar bakımından büyükşehir belediyesinin mücavir alanı sayılırlar. Bu köylerde su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütme görev ve yetkisi ilgili büyükşehir belediyesine bağlı su ve kanalizasyon idaresine aittir. Bu tür hizmetler karşılığı orman köylerinde yaşayan nüfusa göre genel bütçeden alınacak İller Bankası (sonradan ismi İLBANK AŞ. olmuştur) payı ilgili büyükşehir belediyesine aktarılır" fıkrasının eklenmesini teklif etmişlerdir. TBMM Başkanvekili Pakdil'in "Önergeye katılıyor musunuz?" sorusuna, İçişleri Komisyonu Başkanı Tevfik Ziyaeddin Akbulut (Tekirdağ Milletvekili) "Yüce Meclis'in takdirine bırakıyoruz" şeklinde cevap vermiştir. Hükümet kanadından Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Mehmet Ali Şahin önergeye katıldıklarını belirtmiştir. Önerge, Genel Kurul'da oylanmış ve kabul edilmiştir.

2. ve 3. madde ile ilgili siyasi partilerin grubu adına veya şahısları adına herhangi bir milletvekili TBMM Başkanlığı'ndan söz talebinde bulunmamıştır. Başkanvekili Pakdil tarafından Teklif'in tümü oylamaya sunulmuştur ve kabul edilmiştir. 08.07.2005 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilen Kanun, 12.07.2005 tarihinde 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'e onaya gönderilmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan Kanun, 13.07.2005 tarihli ve 25874 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır

5.7. 5747 Sayılı Kanun

Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı 04.03.2008 tarihinde TBMM’de (23. Dönem TBMM 2. Yasama Yılı 72. Birleşim) görüşülmeye başlanmıştır. Birleşime TBMM Başkanvekili Nevzat Pakdil başkanlık etmiştir. Kâtip üyeler ise Harun Tüfekçi (Konya Milletvekili) ve Yaşar Tüzün’dür (Bilecik Milletvekili).

Tasarı’nın tümü üzerinde, Cumhuriyet Halk Partisi Grubu adına, İzmir Milletvekili Kemal Anadol, MHP Grubu adına Kırşehir Milletvekili Metin Çobanoğlu, DTP Grubu adına Diyarbakır Milletvekili Selahattin Demirtaş AK Parti grubu adına Kocaeli Milletvekili Nihat Ergün konuşmuştur.

CHP Grubu adına söz hakkı alan İzmir Milletvekili Kemal Anadol konuşmasında; “İktidar Partisi tarafından bu Tasarı ile oy kaygısıyla 863 belediyenin köye, 239 ilk kademe belediyesinin de muhtarlığa dönüştürüldüğünü, başta İstanbul ve İzmir olmak üzere mahallelerin yine oy kaygısıyla bağlı oldukları ilçelerinin değiştirildiğini, daha önce CHP’nin İzmir Bayraklı’da ve Karabağlar’da ilçe kurulması için teklif verdiğini ancak, bunun reddedildiğini” belirtmiştir (<http://www.tbmm.gov.tr/>).

MHP Grubu adına söz hakkı alan Kırşehir Milletvekili Metin Çobanoğlu konuşmasında; “İktidar Partisi tarafından kapatılacak olan 863 belediyenin 200 milyon TL borcunun olduğunun söylendiğini ancak Ankara Büyükşehir Belediyesi’nin borcunun 863 belediyenin 25 katı olduğunu ve kapatılacak olan belediye başkanlarının görüşünün alınmadığını” belirtmiştir.

DTP Grubu adına söz hakkı alan Diyarbakır Milletvekili Selahattin Demirtaş, bir belediye başına düşen nüfus oranı itibarıyla Türkiye zaten yetersizken, bu haliyle belediye başına düşen nüfus oranı arttırılarak yerel katılımcılığın ve yerel demokrasinin de büyük oranda zayıflatılacağını Tasarı’nın Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 5. maddesine ve dolayısıyla Anayasa’nın 90. maddesine aykırı olduğunu belirtmiştir. Demirtaş kendi seçim çevresinden örnekler vererek konuşmasına devam etmiştir. Demirtaş, Tasarı ile Sur Beldesi’nin ilçeye dönüştürüldüğünü oy kaygısıyla da Çarıklı beldesinin Sur ilçesine bağlandığını belirtmiştir.

AK Parti Grubu adına söz hakkı alan Kocaeli Milletvekili Nihat Ergün konuşmasında; “Bu Kanun’un büyükşehir bölümünde, büyükşehirlerde 43 tane yeni ilçe oluşturulduğunu, belde belediyesi, ilk kademe belediyesi, ilçe belediyesi adı altında değişik statüler oluştuğunu, ama büyükşehir belediyelerinin bu belediyelerin temel

hizmetlerini zaten gördüğünü” belirtmiştir. Ergün konuşmasının devamında; “bir belediye başkanı için optimum büyüklüğün değiştiğini, artık büyükşehirlerde bir belediye başkanının çok daha geniş alana ve çok daha büyük bir nüfusa hitap edebildiğini ve iktisadi bir idari reform yapmak mecburiyetinde olduklarını” belirtmiştir.

Ergün’ün konuşmasının ardından Amasya Milletvekili Hüseyin Ünsal şahsı adına söz hakkı almıştır ve Kanun Tasarısı’nın aleyhinde konuşmuştur. Ünsal’ın ardından da Hükümet adına İçişleri Bakanı Beşir Atalay söz hakkı almıştır. Atalay konuşmasında; “amaçlarının, yerel yönetimleri daha da güçlü kılmak, imkânlarını daha da artırmak ve vatandaşa daha fazla hizmet götürmek istediklerini, alan ve nüfus bakımından optimal ölçekte birimler oluşturarak bu hizmetlerin daha iyi yürümesini hedeflediklerini” belirtmiştir. Atalay konuşmasında, oy kaygısıyla küçük hesaplar yapmadıklarını da belirtmiştir.

Tasarı’nın tümü üzerindeki konuşmalardan sonra 10 milletvekili Hükümet adına İçişleri Bakanı Beşir Atalay’a TBMM Başkanlığı aracılığı ile soru sormuşlardır ve Atalay’da bu soruları süresi ölçütünde cevaplamaya çalışmıştır. Ardından, maddeler üzerindeki görüşmelere geçilmiştir. MHP’li Mersin Milletvekili Mehmet Şandır ve CHP’li İzmir Milletvekili Kemal Anadol 43 fıkradan oluşan 1. maddenin bir madde kapsamında görüşmenin hukuken uygun olmayacağını belirtmişlerdir. Başkanvekili Pakdil milletvekillerine cevaben “Örnek olarak, 19.06.1987 tarihinde kabul edilen 3392 sayılı Kanun’un 1. maddesiyle 103 ilçe kurulmuştur. 15.06.1989 tarihinde kabul edilen 3578 sayılı Kanun’un 1. maddesiyle 5 ilçe, 2. maddesiyle 4 il kurulmuştur. 09.05.1990 tarihinde kabul edilen 3644 sayılı Kanun’un 1. maddesiyle 131 ilçe kurulmuştur. Bu kanunların görüşme tutanaklarına bakıldığında, tek madde olarak görüşülüp Genel Kurul tarafından kabul edildiği görülür” demiştir ve Tasarı’nın 1. maddesi Genel Kurul’da tek madde olarak görüşülmüştür.

1. maddeyle ilgili konuşmak üzere CHP Grubu adına Bilecik Milletvekili Yaşar Tüzün söz hakkı almıştır. Tüzün konuşmasında; “Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, Ege Belediyeler Birliği, Akdeniz Belediyeler Birliği gibi birçok belediyeler birliğinin yönetim kurullarının ve başkanlarının siyasi iktidardan yana olduğundan dolayı Tasarı hakkında hiçbir açıklama yapmamalarını üzüntü verici bir durum” olarak değerlendirmiştir. Tüzün konuşmasında ayrıca, “İktidar Partisi’nin bu Tasarı ile yerel yönetimleri yok saydığını, belediye başkanlarını ikinci plana ittiğini” belirtmiştir.

1. maddeyle ilgili olarak konuşmak üzere MHP Grubu adına Manisa Milletvekili Mustafa Enöz söz hakkı almıştır. Enöz konuşmasında; “Daha iyi hizmetlerin verilebilmesini teminen, büyükşehir belediyelerinde ilk kademe belediyelerinin ilçe haline getirilmesini olumlu buluyor ve destekliyoruz. Ancak, nüfusu 2.000 altına düşen belediyelerin kapatılmasının kentleşme merhalesi üzerindeki ve vatandaşlarımızın yaşam biçimine etkilerini, bu beldelerin kendini yönetme kültüründen uzaklaştırılmasının demokrasi ile bağdaşıklığını sorguluyoruz. Kentlerin, beldelerin geri götürülmesine asla rıza göstermiyoruz ve kapatılmasını da doğru bulmuyoruz” demiştir.

1. maddeyle ilgili olarak konuşmak üzere DTP Grubu adına Şanlıurfa Milletvekili İbrahim Binici söz hakkı almıştır. Binici konuşmasında; “Türkiye’de yaklaşık 21.850 kişiye bir belediye düşerken Fransa’da bu rakam 1.700 kişidir. İtalya’da 7.300 kişiye bir belediye düşmekte, İspanya’da ise 6.800 kişiye bir belediye düşmektedir. Yani, bu gibi tasarılarla halkımızın belediyelerini neden kapattığınız açıktır. Seçime dönük yatırımlardır, bunlar inkâr edilemez. Onun için, bu Tasarı, kanunlaşmadan önce bir an önce geri çekilmesinde fayda vardır” demiştir.

1. maddeyle ilgili olarak konuşmak üzere AK Parti Grubu adına Manisa Milletvekili Hüseyin Tanrıverdi söz hakkı almıştır. Tanrıverdi konuşmasında, Türkiye İstatistik Kurumu, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi verilerine göre (Ocak 2008), 863 belde belediyesinin, 30 ilk kademe belediyesinin ve 50 ilçe belediyesinin nüfuslarının 2.000 rakamının altına düştüğünü ve Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun’da büyükşehir belediyeleri kurulurken merkezi idare bakımından ilçe teşkilatı ihdas edilmeden ilk kademe belediyeleri kurulduğunu belirtmiştir. Tanrıverdi’ye göre, büyükşehirlerde yaşanan nüfus artışı ve sınır genişlemeleri nedeniyle, merkezi idare hizmetlerinin sağlıklı biçimde yürütülmesini temin etmek üzere buralarda da bazı yeni ilçelerin de kurulması zorunlu hale gelmiştir.

Siyasi parti grupları adına konuşmalardan sonra şahısları adına Batman Milletvekili Bengi Yıldız ve Sakarya Milletvekili Münir Kutluata söz hakkı almıştır. Yıldız, Tasarı’nın aleyhinde konuşmuştur. Kutluata ise kendi seçim çevresinde “Yenikent” ve “Kırkpınar” adlarıyla iki ilçe oluşturulması hakkında değişiklik önerileri olduğunu söylemiş bunun içinde Genel Kurul’un desteğini istemiştir.

Kutluata’nın konuşmasından sonra Başkanvekili Pakdil tarafından Genel Kurul’da on dakika süre ile soru-cevap kısmına geçilmiştir. İçişleri Bakanı Beşir Atalay’a (Ankara Milletvekili) beş adet soru yöneltilmiştir. Atalay’a, Bursa Milletvekili Necati

Özensoy'dan ilginç bir soru gelmiştir. Özensoy, Atalay'a "Bursa'ya bağlı merkez ilçelerden Nilüfer ilçesinin son sayımlara göre 251.344, Osmangazi ilçesinin 736.034, Yıldırım ilçesinin 575.000 nüfusa sahip olmasına rağmen ve İçişleri Bakanlığı'nın talimatıyla Valiliğin yaptığı bir öneri olmasına rağmen Bursa'yı dikkate almadınız? Bu büyüklükleri yeterli bulmadınız mı?" diye sormuştur. Atalay'da cevaben, "Bursa ile ilgili olarak herhangi bir ilçe kurulmasıyla ilgili vilayetin bir teklifi olmamıştır. Tamamen Bursa ilimizin kendi şartları içinde ilk kademe belediyelerinin nereye bağlanacağı yönünden değerlendirmeler olmuştur. Onu o şekilde ifade etmek isterim" demiştir.

Kanun Tasarısı ile ilgili görüşmeler TBMM Genel Kurulu'nda 18.04'te başlayan ikinci oturumla başlamıştır. Saat 23.29'da başlayan dördüncü oturumda kâtip üyeler değişmiştir. Yeni kâtip üyeler Adana Milletvekili Fatoş Gürkan ve Bingöl Milletvekili Yusuf Coşkun olmuştur. 1. madde ile ilgili toplam 7 adet değişiklik önergesi verilmiştir. Bu önergelerden; Kocaeli Milletvekili Nihat Ergün ve arkadaşları tarafından verilen Samsun ili İlkadım ilçesine bağlanan (41) sayılı köyler listesinin değiştirilmesine dair değişiklik önergesi, yine Ergün ve arkadaşları tarafından verilen (2) sayılı listede Adana İli Çukurova ilçesine bağlanan köylerden Kabasakal ve Karahan köylerinin bağlılık durumunun değiştirilmesine dair değişiklik önergesi ve son olarak Yozgat Milletvekili Bekir Bozdağ ve arkadaşları tarafından verilen 1. maddenin 33. fıkrasında geçen "Arpaçsakarlar" ve "Yalınayak" ibarelerinin bu fıkradan çıkarılmasına ve 35. fıkrasına, "Dorukkent" ibaresinden sonra gelmek üzere "Arpaçsakarlar ve Yalınayak" ibaresinin eklenmesine dair değişiklik önergesi hem Komisyon ve Hükümet kanadından destek görmüştür hem de değişiklik önergeleri TBMM Genel Kurulu'nda onaylanmıştır. Diğer dört önerge ise Genel Kurul'da onaylanmamıştır.

2. maddeyle ilgili olarak konuşmak üzere CHP Grubu adına İstanbul Milletvekili Bihlun Tamaylıgil söz hakkı almıştır. Tamaylıgil konuşmasının başında kürsüye geldiğinde saatlerin yarımı (00.30) gösterdiğini söylemiştir ve Kanun Tasarısı'nın neden böyle acele ile görüşüldüğünü sormuştur. Tamaylıgil konuşmasında; "Biz belediyeleri kapatırız, bir bütünlük haline getiririz, yine de bunun içinde bir planlama içinde bunu gerçekleştiririz. Bu, bir kamusal yapı içerisinde dengeyi oluşturur diye bir bakış açısını ortaya koymak çok da sağlıklı değil çünkü halk kendi oyuyla, kendi sorumluluğuyla ve denetimiyle yönetiminin oluşturduğu, geliştirdiği süreci değerlendiriyor" demiştir.

Tamaylıgil konuşmasında kendi seçim çevresindeki Eminönü Belediyesi'nin kaldırılmasını da eleştirmiştir.

2. maddeyle ilgili olarak konuşmak üzere MHP Grubu adına Niğde Milletvekili Mümin İnan söz hakkı almıştır. İnan konuşmasında; “Bu Tasarı gündeme geldiğinden itibaren çok sayıda belde belediye başkanı ve yerel politikacılar gerek faks gerekse e-mail ile gerekse şahsen buralara kadar gelerek bu Tasarı’dan geri dönülmesi konusunda çalışmalar yapmaktadırlar” demiştir. İnan konuşmasında; Tasarı’nın Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na aykırı olduğunu belirtmiştir. İnan ayrıca konuşmasında; “...kuruluş amacı belediyelerin hak ve menfaatlerini korumak olan Türkiye Belediyeler Birliği’nden bu konuda herhangi bir ses çıkmaması da hayli düşündürücüdür” demiştir.

2. maddeyle ilgili olarak konuşmak üzere AK Parti Grubu adına İstanbul Milletvekili Recep Koral söz hakkı almıştır. Koral konuşmasında; “İhtiyaç olan yerlerde ilçe yapılanmasına gidildiğini, diğer yerlerde ilçeye katılım veya köye dönüşüm oluştuğunu” belirtmiştir. Koral, Eminönü Belediyesi’nin kapatılmasıyla ilgili eleştirilere dair konuşmasında, “Bu tarihi yerlerin, kültürel yerlerin bir sahibi var. Neresi? Orada yaşayan insanlar. Ama kanuni sahibi ilgili bakanlık. Burada hizmetleri belediyeler vermez. Burada muhatap belediyeler değildir, burada muhatap ilgili bakanlıktır. Dolayısıyla belediye hizmetlerinin sanki gidiyormuş gibi tanıtılması, hele hele büyükşehirde kurulan bu 43 tane ilçeye alakalı olarak fevkalade yanlıştır” diyerek cevap vermiştir. Koral, Tasarı’nın halka sorulmadan hazırlanmasına yönelik eleştirilere de “Halka sormadan yapıldı diye asla söylemeyiniz. ... Sadece İstanbul’da 38 tane ilçe olma talebi vardı!” diyerek cevap vermiştir.

Siyasi parti grupları adına konuşmalardan sonra şahısları adına lehte olmak üzere İstanbul Milletvekili Nusret Bayraktar ve aleyhte olmak üzere Konya Milletvekili Atilla Kart söz hakkı almıştır. CHP’li Atilla Kart’ın konuşmasından sonra Başkanvekili Pakdil tarafından Genel Kurul’da on dakika süre ile soru-cevap kısmına geçilmiştir. İçişleri Bakanı (Ankara Milletvekili) Beşir Atalay’a altı adet soru yöneltilmiştir. Bu sorulardan birini Adıyaman Milletvekili Şevket Köse sormuştur. Köse, Atalay’a Tasarı ile ilgili şu soruları yöneltmiştir:

- 1.) Herhangi bir sivil toplum inisiyatifinin görüşü alınmış mıdır?
- 2.) Herhangi bir kamuoyu araştırması yapılmış mıdır?
- 3.) Herhangi bir kent planlamacısının hazırladığı bir rapor var mıdır?

Atalay, bu soruları yazılı olarak cevaplandıracağını belirtmiştir.

2. madde ile ilgili 7 adet değişiklik önergesi verilmiştir. Fakat bunlar ne Komisyon kanadından ne de Hükümet kanadından destek görmüştür. Değişiklik önermeleri Genel Kurul’da da onay görmemiştir. 2. madde Genel Kurul’da aynen onaylanmıştır. Oylamanın ardından saat 02.11’de dördüncü oturuma ara verilmiştir.

02.26’da beşinci oturumla Kanun Tasarısı ile ilgili görüşmeler tekrar başlamıştır. Beşinci oturumda katip üyelerden Adana Milletvekili Fatoş Gürkan’ın yerine Konya Milletvekili Harun Tüfekçi devam etmiştir. Tasarı’nın 3. maddesiyle, dört farklı kanunda değişiklik yapıldığından dolayı Başkanvekili Pakdil tarafından, geçmiş uygulamalara uygun olarak 3. maddenin 1., 2., ve 3. fıkraları birlikte, 4., 5. ve 6. fıkraları ayrı ayrı işleme alınmıştır.

1. fıkra, 10.7.2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve diğer kanunlarda ilk kademe belediyesine yapılan atıflar ilçe belediyesine yapılmış sayılır şeklindedir. 2. fıkra ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 6. maddesinin 2., 3., ve 4. fıkraları ile Geçici 2. Maddesi’nin 2. fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır. 3. fıkra ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 14. maddesinin 4. fıkrası değiştirilmiştir.

3. maddenin 1., 2., ve 3. fıkraları görüşülürken CHP İzmir Milletvekili Kemal Anadol ve 22 arkadaşı TBMM Başkanlığı’na başvurarak TBMM İçtüzüğü’nün 70. maddesi gereğince kapalı oturum talep etmişlerdir. Başkanvekili Pakdil tarafından, kapalı oturuma geçme hazırlıkları yapılması için birleşime üç dakika ara verilmiştir.

03.29’da yedinci oturumla Kanun Tasarısı ile ilgili görüşmeler tekrar başlamıştır. Yedinci oturumda kâtip üyelerin ikisi de değişmiştir. Yeni üyeler Giresun Milletvekili Murat Özkan ve Bursa Milletvekili Canan Candemir Çelik’tir. Yedinci oturumda, 3. maddenin 4. fıkrası görüşülmüş ve 05.10’da oturuma ara verilmiştir. 4. fıkra, 18.01.1984 tarihli Mahalli İdareler ve Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun’un 4. maddesinde yapılan değişiklikle ilgilidir.

Sekizinci oturum 05.14’te başlamıştır. Sekizinci oturumda kâtip üyelerden Bursa Milletvekili Canan Candemir Çelik’in yerine Konya Milletvekili Harun Tüfekçi devam etmiştir. Oturumda, İşleri Komisyonu Genel Kurul’da hazır bulunmayınca TBMM Başkanvekili Pakdil tarafından 04.03.2008 tarihinde 15.00’da başlatılan 72. Birleşim, 05.03.2008 tarihinde 05.15’de tamamen sonlandırılmıştır.

Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı’nın görüşülmesine 05.03.2008 tarihinde

TBMM’de (23. Dönem TBMM 2. Yasama Yılı 73. Birleşim) görüşülmeye devam edilmiştir. Birleşime TBMM Başkanvekili Nevzat Pakdil başkanlık etmiştir. Kâtip üyeler ise Harun Tüfekçi (Konya Milletvekili) ve Yaşar Tüzün’ dür (Bilecik Milletvekili). Tasarı ile ilgili görüşmelere 16.15’de başlayan ikinci oturumda başlanmıştır.

Tasarı’nın 3. maddesinin 5. fıkrası ile tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerin bulunduğu yerleşim birimlerinde, hizmetlerin aksamadan yürütülmesi amacıyla ilgili belediye veya büyükşehir belediyesi ve köye dönüşen yerlerde il özel idaresi veya köylere hizmet götürme birlikleri tarafından içme suyu, kanalizasyon, temizlik, çöp toplama, ulaşım, itfaiye ve diğer hizmetlerin yürütülmesi için gerektiğinde hizmet birimleri kurulabilmesi temin edilmiştir.

5. fıkra ile ilgili olarak konuşmak üzere CHP Grubu adına Gaziantep Milletvekili Yaşar Ağyüz söz hakkı almıştır. Ağyüz konuşmasında, “köye dönüşen yerlere il özel idareleri tarafından götürülecek olan hizmetlerin aksatılacağından” bahsetmiştir.

5. fıkra ile ilgili olarak konuşmak üzere DTP Grubu adına Şırnak Milletvekili Hasip Kaplan söz hakkı almıştır. Kaplan konuşmasının başında, “Tasarı’nın komisyonda görüşülmeden iki gün önce ellerine ulaştığını ve hemen yine çoğunluğa dayanarak İktidar Partisi tarafından Genel Kurul’a getirildiğini” belirtmiştir. Kaplan, Tasarı’nın belde belediye başkanlarına ve muhtarlara danışılmadan Genel Kurul’a gelmesini eleştirmiştir.

5. fıkra ile ilgili olarak konuşmak üzere AK Parti Grubu adına Manisa Milletvekili Hüseyin Tanrıverdi söz hakkı almıştır. Tanrıverdi konuşmasında, “5. fıkra ile yerel yönetimlerin yeniden oluşumunda bir aksaklık doğabilir mi endişesini ortadan kaldıran ve hizmetin devamlılığını esas alan bir düzenleme yaptıklarını” belirtmiştir.

5. fıkra ile ilgili olarak konuşmak üzere MHP Grubu adına Gaziantep Milletvekili Hasan Özdemir söz hakkı almıştır. Özdemir konuşmasında, “Adrese dayalı nüfus sayımıyla nüfusu 2.000’in altına düşen belediyelerin belediye tüzel kişilikleri kaldırılarak köye döndürülmesi, yine bazı ilk kademe belediyelerinin mahallelere dönüştürülmesi ve sadece 2009’da yapılacak olan belediye seçimleri düşünülerek kurulacak olan ilçeler ülke genelinde, yöre halkımızda büyük mutsuzluk, şaşkınlık ve hatta tedirginlik yaratmıştır. Yapılmak istenen düzenlemeler ve değişiklikler öncesinde yöre halkının, yerel yöneticilerin ve sivil toplum örgütlerinin görüşlerinin alınmamasının, demokrasiyle bağdaşır hiçbir hakkı yanı yoktur” demiştir.

5. fıkrayla üzerindeki siyasi parti grupları adına konuşmalardan sonra şahısları adına lehte olmak üzere Sakarya Milletvekili Recep Yıldırım ve aleyhte olmak üzere Afyonkarahisar Milletvekili Halil Ünlütepe söz hakkı almıştır. Ünlütepe'nin konuşmasından sonra Başkanvekili Pakdil tarafından Genel Kurul'da on dakika süre ile soru-cevap kısmına geçilmiştir. İçişleri Bakanı (Ankara Milletvekili) Beşir Atalay'a 6 adet soru yöneltilmiştir.

3. maddeyle ilgili 6 adet değişiklik önergesi verilmiştir. Fakat bunlar Komisyon ve Hükümet kanadından destek görmemiştir. Değişiklik önermeleri Genel Kurul'da da onay görmemiştir. Önerge değişiklik tekliflerinin onaylanmasının ardından saat 19.29'da ikinci oturuma ara verilmiştir.

Saat 20.31'de başlayan üçüncü oturumla Tasarı hakkındaki görüşmelere kalındığı yerden devam edilmiştir. 5. maddenin 6. fıkrası üzerindeki görüşmelerden sonra Geçici 1. Madde üzerindeki görüşmelere başlanmıştır.

Geçici 1. Madde ile ilgili olarak konuşmak üzere AK Parti Grubu adına Kocaeli Milletvekili Nihat Ergün söz hakkı almıştır. Ergün konuşmasında, 'Sayıştay raporlarına göre Türkiye'de en fazla borcu olan büyükşehir belediyesinin Kocaeli Büyükşehir Belediyesi olduğunu' söylemiş (CHP'li Eski Başkan Sefa Sirmen'i kastederek) ve konuşmasının büyük bölümünü buna ayırmıştır.

Geçici 1. Madde ile ilgili olarak konuşmak üzere CHP Grubu adına Çanakkale Milletvekili Ahmet Küçük söz hakkı almıştır. Bu arada CHP milletvekilleri ile AK Parti milletvekilleri arasında karşılıklı sataşmalar artınca Başkanvekili Pakdil oturuma saat 22.32'de ara vermiştir. Saat 22.39'da başlayan dördüncü oturumla Tasarı hakkında görüşmeler kaldığı yerden devam etmiştir. Dördüncü oturumda kâtip üyelerin ikisi de değişerek yerlerine Bingöl Milletvekili Yusuf Coşkun ve Adana Milletvekili Fatoş Gürkan devam etmiştir. CHP Grubu adına Çanakkale Milletvekili Ahmet Küçük konuşmasına devam etmiştir. Küçük konuşmasında; kapatılacak belediyelerle ilgili kendi seçim çevresinden ve yurt genelinden örnekler yer ayırmış ve nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin tüzel kişiliğinin kaldırılmasını eleştirmiştir.

Geçici 1. Madde ile ilgili olarak konuşmak üzere MHP Grubu adına Antalya Milletvekili Hüseyin Yıldız söz hakkı almıştır ve kendi seçim çevresinden örnekler vererek nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin tüzel kişiliğinin kaldırılmasını eleştirmiştir.

Geçici 1. Madde üzerindeki siyasi parti grupları adına konuşmalardan sonra şahısları adına aleyhte olmak üzere Kayseri Milletvekili Mehmet Şevket Kulkuloğlu ve Kütahya Milletvekili Alim Işık söz hakkı almıştır. Işık'ın konuşmasından sonra Başkanvekili Pakdil tarafından Genel Kurul'da on dakika süre ile soru-cevap kısmına geçilmiştir. İçişleri Bakanı (Ankara Milletvekili) Beşir Atalay'a, 7 adet soru yöneltilmiştir. Bakan Atalay kendisine yöneltilen soruların bir kısmına cevap vermiş bir kısmına da yazılı olarak cevap vereceğini söylemiştir.

Geçici 1. Madde ile ilgili yedi adet değişiklik önergesi verilmiştir. Bunlardan beş tanesi (Muhalefet partileri tarafından verilen) hem komisyon ve Hükümet kanadından hem de Genel Kurul'da destek görememiştir. Diğer iki değişiklik önergesi AK Parti Kocaeli Milletvekili Nihat Ergün ve arkadaşları tarafından verilmiştir. Ergün ve arkadaşları ilk değişiklik önergeleri ile Geçici 1. Madde'nin 1. fıkrasının, ekli 44 sayılı listesinin 265. sırasında bulunan Denizli İli Merkez İlçesine bağlı, Korucuk Belediyesi'nin listeden çıkarılmasını ve sıra numaralarının teselsülünü istemişlerdir. İkinci değişiklik önergeleri ile Geçici 1. Madde'nin 1. fıkrasında geçen "sonra" kelimesinin (anlam karışıklığını önlemek için) metinden çıkarılmasını istemişlerdir. Her iki önerge için TBMM Başkanvekili Pakdil'in "Önergeye katılıyor musunuz?" sorusuna, İçişleri Komisyonu Başkanı Tevfik Ziyaeddin Akbulut (Tekirdağ Milletvekili), "Yüce Meclis'in takdirine bırakıyoruz" şeklinde cevap vermiştir. Hükümet kanadından İçişleri Bakanı Abdülkadir Aksu önergelere katıldıklarını belirtmiştir. Önergeler, Genel Kurul'da oylanmış ve kabul edilmiştir. Önergeler istikametinde Geçici 1. Madde Genel Kurul'da kabul edilmiştir saat 00.47'de Başkanvekili Pakdil tarafından 73. birleşim tamamen kapatılmıştır.

Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı'nın görüşülmesine 06.03.2008 tarihinde TBMM'de (23. Dönem TBMM 2. Yasama Yılı 74. Birleşim) görüşülmeye devam edilmiştir. Birleşime TBMM Başkanvekili Nevzat Pakdil başkanlık etmiştir. Kâtip üyeler ise Harun Tüfekçi (Konya Milletvekili) ve Yaşar Tüzün'dür (Bilecik Milletvekili). Tasarı ile ilgili görüşmelere 15.01'de başlayan dördüncü oturumda başlanmıştır. İlk olarak yeni kurulan belediyelerin organlarının seçimini düzenleyen Geçici 2. Madde görüşülmüştür. 17.33'de başlayan beşinci oturumda ise yeni kurulan ilçelerin ihtiyaçlarını karşılamak üzere çeşitli kurum ve kuruluşlara tahsis edilen Geçici 3. Madde ile Kanun'un yürürlük ve yürütülmesine dair maddeler görüşülmüştür.

06.03.2008 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilen Kanun 07.03.2008 tarihinde 11. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'e onaya gönderilmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan Kanun 22.03.2008 tarihli ve 26824 (mükerrer) sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

5.8. 6360 Sayılı Kanun

6360 sayılı Kanun'un görüşmeleri 24. Dönem TBMM'nin 3. Yasama Yılı'nın 16., 17., 18., 19. ve 21. birleşimlerinde yapılmıştır.

5.8.1. 6360'ın Kanunlaştırılması Evresinde 16. Birleşim

Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ile İstanbul Milletvekili Mustafa Sezgin Tanrıkulu ve 20 milletvekilinin; Malatya Milletvekili Veli Ağbaba ve 22 milletvekilinin; Balıkesir Milletvekili Ayşe Nedret Akova'nın; Aydın Milletvekili Ali Uzunırmak'ın; Tekirdağ Milletvekili Bülent Belen'in; İstanbul Milletvekili Mahmut Tanal'ın; Malatya Milletvekili Öznur Çalık'ın ve 14 milletvekilinin benzer mahiyetteki kanun teklifleri 06.11.2012 tarihinde TBMM'de (24. Dönem TBMM 3. Yasama Yılı 16. Birleşim) 20.39'da başlayan beşinci oturumda Genel Kurul'a gelmiştir. Birleşime TBMM Başkanvekili Sadık Yakut başkanlık etmiştir. Kâtip üyeler ise Melek Lök Beyaz (Diyarbakır Milletvekili) ve Özlem Yemişçi'dir (Tekirdağ Milletvekili).

Beşinci oturum İktidar Partisi ve Anamuhalefet Partisi ve muhalefet partileri milletvekilleri arasındaki usule ilişkin tartışmalarla sürmüştür. Muhalefet partilerinin milletvekilleri İçişleri Komisyonu Raporu'nun, Alt Komisyon metni üzerinden irade oluşturduğunu dile getirmişlerdir. Muhalefet partilerinin milletvekilleri, İçişleri Komisyonu Raporu'nun, Alt Komisyon metnini karara bağladığını redaksiyon yetkisini karara bağlamadığını, 42. maddeye göre (İçtüzük) verilmiş, 'Komisyonlar, karara bağladıkları işler için birer rapor düzenler' hükmüne aykırı olduğunu ve bu Tasarı'nın esas komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonu'nda görüşülmesi gerektiğini savunmuşlardır. 23.05'de altıncı oturum başlamıştır. Kâtip üye Özlem Yemişçi'nin (Tekirdağ Milletvekili) yerine Tanju Özcan (Bolu Milletvekili) kâtip üyeliği görevine devam etmiştir. Usule ilişkin tartışmalar altıncı ve yedinci oturumda da devam etmiş ve 23.59'da başlayan sekizinci oturumla Başkanvekili Yakut tarafından 16. birleşim tamamen kapatılmıştır.

5.8.2. 6360'ın Kanunlaştırılması Evresinde 17. Birleşim

TBMM Genel Kurulu'nun 17. birleşimi 07.11.2012 tarihinde TBMM Başkanvekili Sadık Yakut'un başkanlığında açılmıştır. Kâtip üyeler ise Tanju Özcan (Bolu Milletvekili) ve Melek Lök Beyaz'dır (Diyarbakır Milletvekili). Tasarı'nın görüşmelerine 17.27'de başlayan dördüncü oturumda geçilebilmiştir. Dördüncü oturumda bir önceki günkü birleşimin oturumlarında olduğu gibi usul yönünden tartışmalarla başlamıştır. Başkanvekili Yakut, Tasarı'nın tümü hakkında konuşmak üzere ilk sözü BDP Grubu adına Bitlis Milletvekili Hüsamettin Zenderlioğlu'na vermiştir. Fakat usul yönünden tartışmalar devam ettiğinden Zenderlioğlu konuşamamıştır. Beşinci oturumda aynı şekilde usule ilişkin tartışmalarla geçmiştir.

19.14'te altıncı oturuma başlanmıştır. Tasarı'nın tümü hakkında konuşmak üzere AK Parti Antalya Milletvekili Menderes Türel'e söz hakkı verilmiştir. Türel konuşmasının başında bu Kanun Tasarısı'nın tamamen bir yerel yönetim reformundan ibaret olduğunu söylemiştir (<http://www.tbmm.gov.tr/>). Türel konuşmasında; “Kanun birkaç yenilik getirmektedir. Birincisi, nüfusu 750.000 üzerinde olan illerde büyükşehir belediyesi kurulmaktadır. 16 mevcut büyükşehir 13 büyükşehir daha eklenmiştir. Yani 13 büyükşehir baktığımızda herhangi bir bölgeye dönük bir düzenleme yoktur, nüfus kriteri dikkate alınmıştır. Bu 13 yeni büyükşehirde yeni ilçeler kurulmaktadır. Bu illerde büyükşehir yetki alanı aynı İstanbul ve Kocaeli gibi il sınırlarına genişletilmektedir” diyerek Kanun Tasarısı'nın içeriği hakkında bilgi vermiştir. Türel konuşmasına; “Büyükşehirlerde özel idareler, beldeler ve köyler kaldırılmaktadır. Özel idare işleri büyükşehir devredilmekte, beldeler ve köyler mahalleye dönüşmektedir. Büyükşehir olmayan 52 ilde nüfusu 2.000'den az olan beldeler köye dönüşmektedir. Böylece toplam 1.582 belde ve 16.082 köyün tüzel kişiliği kaldırılmakta ve mahalleye dönüştürülmektedir. Toplam sayısı 2.950 olan belediye sayısı 1.392'ye düşmektedir. Köy sayısı 34.283'ten 18.201'e inmektedir. Aslında birim sayısında müthiş bir azalma meydana gelmektedir. Bu bile nasıl bir tasarruf ve verimlilik sağlanacağını çok net bir şekilde ortaya koymaktadır” diyerek devam etmiştir. Türel, Tasarı'ya göre büyükşehir belediyesi sınırları içinde kapatılacak olan belde belediyeleri için; “Aslında biz, burada, bu belediyeleri kapatmıyoruz, onların, yani belediyeden mahalleye dönüşen kurumların, ilçe belediyesinden ve büyükşehir belediyesinden hizmet alabilmesi imkânının önünü açıyoruz. Bu belediyeleri terfi ettiriyoruz” demiştir.

Tasarı'nın tümü hakkında konuşmak üzere BDP Grubu adına Bitlis Milletvekili Hüsamettin Zenderlioğlu söz hakkı almıştır. Zenderlioğlu konuşmasında; “Bu Kanun’la [Kanun Tasarısı] aynı zamanda merkezi güçlendirmek uğruna belde belediyelerinin kaldırılmasını, köylerin mahalle yapılmasını vatandaşa yapılan en büyük haksızlık olarak görmekteyiz” (<http://www.tbmm.gov.tr>) demiştir.

19.53’de yedinci oturuma geçilmiştir. Yedinci oturumda kâtip üye Tanju Özcan’ın (Bolu Milletvekili) yerine Özlem Yemişçi (Tekirdağ Milletvekili) görev almıştır. Tasarı'nın tümü hakkında konuşmak üzere MHP Grubu adına Yozgat Milletvekili Sadir Durmaz söz hakkı almıştır. Durmaz konuşmasının başında; “Bugün, burada, İç Tüzük’e ve Anayasa’ya aykırı bir Tasarı’yı hukuksuz bir şekilde görüştürüyorsunuz” demiştir. Durmaz konuşmasında, “Kanun Tasarısı’nın Anayasa’nın 126., 127., 169. ve 170. maddelerine aykırı olduğunu” belirtmiştir.

Tasarı'nın tümü hakkında konuşmak üzere CHP Grubu adına Ankara Milletvekili Gökhan Günaydın söz hakkı almıştır. Günaydın konuşmasının başında; “Bu Kanun Tasarısı’nın adı her ne kadar Büyükşehir Belediyesi Kanun Tasarısı olsa da teknik olarak buna ‘Bütünşehir Tasarısı’ demek gerekir” demiştir. Ayrıca Günaydın, Tasarı’nın, Anayasa’nın 2., 3., 10., 90., 123., 126., 127. maddelerine aykırı olduğunu belirtmiştir.

Günaydın’ın ardından Tasarı’nın tümü hakkında konuşmak üzere İçişleri Bakanı İdris Naim Şahin söz hakkı almıştır. Şahin konuşmasında, Tasarı’nın genel olarak içeriği hakkında bilgi vermiştir. Şahin’in konuşmasının ardından Mersin Milletvekili Mehmet Şandır ve 18 arkadaşı görüşülmekte olan Kanun Tasarısı’nın tümü üzerindeki müzakereler, gerekçelerinde belirttikleri hususlardan dolayı yeterince aydınlatıcı olmadığından Meclis İçtüzüğü’nün 72. maddesine göre müzakerelerin devam etmesini teklif eden önerge vermişlerdir. TBMM Başkanvekili Pakdil, önergeyi oylamaya sunmuş ve önerge kabul edilmemiştir. Tasarı’nın tümü üzerindeki konuşmalardan sonra 13 milletvekili Hükümet adına İçişleri Bakanı İdris Naim Şahin’e TBMM Başkanlığı aracılığı ile soru sormuşlardır ve Şahin’de bu soruları süresi ölçütünde cevaplamaya çalışmıştır.

23.03’de sekizinci oturuma, 23.28’de dokuzuncu oturuma geçilmiştir. Bu oturumlar İktidar Partisi milletvekilleri ile Anamuhalefet Partisi ve muhalefet partilerinin milletvekilleri arasında karşılıklı atışmalar ve usul tartışmaları yaşanmıştır. Dokuzuncu oturumda, Başkanvekili Yakut tarafından, Tasarı’nın maddelerine geçilmesi

oynamaya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Birinci bölüm görüşmelerine başlanacak iken (Birinci bölüm 1. ile 20. maddeleri kapsamaktadır) (<http://www.tbmm.gov.tr/>) Başkanvekili Yakut tarafından Adana Milletvekili Ali Halaman ve 21 Milletvekilinin Kanun Tasarısı'nın birinci bölümü üzerindeki müzakerelerin kapalı oturumda yapılmasına ilişkin önergesi oynamaya sunulmuş ve kabul edilmiştir. Önergenin kabul edilmesinin ardından Genel Kurul'da kapalı oturum yapılmıştır. 00.00'da, onbirinci oturuma geçilmiştir. Kâtip üyeler, Tanju Özcan (Bolu Milletvekili) ve Mine Lök Beyaz'dır (Diyarbakır Milletvekili).

Birinci bölüm üzerinde CHP Grubu adına Gaziantep Milletvekili Ali Serindağ söz hakkı almıştır. Serindağ konuşmasında; “Biz İstanbul'da ve Kocaeli'de var olan uygulamayı başarılı bulduk, onu tüm illere yaygınlaştırıyoruz diyorsunuz. Şimdi, bakınız, İstanbul ve Kocaeli tüm iller için uygun ölçek değil. Kocaeli'nin yüzölçümü 3.500 kilometre, Konya'nın yüzölçümü 40.000 kilometre. 10 mislinden daha fazla. Konya bir taraftan, doğudan batıya 530 kilometre, güneyden kuzeye de üç aşağı beş yukarı aynı mesafede. Siz, Belçika'dan daha büyük olan bir ilde, hemen hemen Hollanda ile benzer yüzölçümüne sahip bir ilde tek bir yönetimi yetkili kılıyorsunuz. Yani, Konya Büyükşehir Belediyesi, Hadim'in Torosların tepe noktasındaki bir köyüne hizmet götüreceksiniz! Siz bunun olabileceğini düşünüyor musunuz?” diye sormuştur.

Birinci bölüm üzerinde BDP Grubu adına Mardin Milletvekili Erol Dora söz hakkı almıştır. Dora konuşmasında; “Bu model belediye hizmetlerinin aksamasına ve hizmetlerin aşırı derecede pahalılaşmasına yol açacaktır. Nitekim Tasarı, mali imkânsızlıklara ilişkin yeterli bir çözüm içermemektedir. Ölçeğin büyümesi ve görevlerin arttırılması büyükşehirlerin üzerindeki borçlanma baskısını dayanılmaz kılmaya mahkumdur” demiştir. Dora ayrıca şunları söylemiştir: “Bu Tasarı, köylünün kendi yaşam alanı üzerindeki tüm yönetim haklarını kaybetmesi anlamına gelmektedir. Köy tabelasının sökülerek mahalle haline getirilmesi köyün yaşamını iyileştirmeyecek, aksine kötüleştirecektir. Gerek 6292 olarak bilinen 2/B Kanunu gerek diğer kanunlarla yapılan değişikliklerle hazine arazilerinin ve 2/B alanlarının belediyelere ‘proje alanı’ veya ‘kentsel dönüşüm’ adı altında devri ile bu arazilerin şehirleşmeye açılması sonucu oluşan rantın tamamı belediyelere aktarılmaktadır.”

Birinci bölüm üzerinde MHP Grubu adına Elazığ Milletvekili Enver Erdem söz hakkı almıştır. Erdem konuşmasında, Tasarı'nın Anayasa'ya aykırı olduğunu iddia etmiştir.

Saat 00.44'te onikinci oturuma geçilmiştir. Katip üyeler, Tanju Özcan (Bolu Milletvekili) ve Özlem Yemişçi' dir (Tekirdağ Milletvekili). Oturumun başında ilk olarak Başkanvekili Pakdil tarafından AK Parti Grubu adına Manisa Milletvekili Hüseyin Tanrıverdi'ye söz hakkı verilmiştir. Ardından şahsı adına söz hakkı isteyen Malatya Milletvekili Öznur Çalık, Tasarı'nın lehinde konuşma yapmıştır. Mersin Milletvekili Mehmet Şandır ve altı arkadaşı Tasarı'nın birinci bölümü üzerindeki müzakerelerin yeterince aydınlatıcı olmadığından ötürü İçtüzüğün 72. maddesi gereği “görüşmelerin devam etmesini” verdikleri önerge ile teklif etmişlerdir. Fakat önergeleri Genel kurul tarafından reddedilmiştir. Tasarı'nın ilk bölümü üzerindeki konuşmalardan sonra 10 milletvekili Hükümet adına İçişleri Bakanı İdris Naim Şahin'e (Ordu Milletvekili) TBMM Başkanlığı aracılığı ile soru sormuşlardır ve Şahin'de bu soruları süresi ölçütünde cevaplamaya çalışmıştır. Bakan Şahin, cevaplayamadığı soruları yazılı olarak cevaplandıracağını belirtmiştir. Şahin, kendisine yöneltilen nüfus ölçütü ile ilgili bir soruya; “Eğer Kanun'un yayımı tarihi itibarıyla TÜİK, nüfus sayım sonuçlarını veremez ise 31 Aralık 2011 tarihi, yani Tasarı'da olan şekliyle kanunlaşmasını öngörüyoruz” şeklinde cevap vermiştir.

1. bölüm/madde ile ilgili dört adet değişiklik önergesi verilmiştir. Bunlardan biri İktidar Partisi milletvekilleri tarafından diğer üçü ise muhalefet partilerinin milletvekilleri tarafından verilmiştir. İktidar Partisi mensubu Nurettin Canikli (Giresun Milletvekili) ve 16 arkadaşı verdikleri önerge ile Kanun Tasarısı'nın 1. maddesinin üçüncü fıkrasındaki “belediyeler ise mahalleleriyle birlikte” ibaresinin “belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak” şeklinde değiştirilmesini teklif etmişlerdir. TBMM Başkanvekili Yakut'un “Önergeye katılıyor musunuz?” sorusuna, İçişleri Komisyonu Başkanı Muammer Güler (Mardin Milletvekili) “Yüce Meclis'in takdirine bırakıyoruz” şeklinde cevap vermiştir. Hükümet kanadından İçişleri Bakanı İdris Naim Şahin önergeye katıldıklarını belirtmiştir. Önerge, Genel Kurul'da oylanmış ve kabul edilmiştir. Muhalefet partilerinin milletvekilleri tarafından verilen üç değişiklik önergesi de hem Komisyon ve Hükümet'i kanadı tarafından hem de Genel Kurul tarafından kabul görmemiştir.

Ayrıca CHP Konya Milletvekili Atilla Kart ve altı arkadaşı tarafından Akşehir adıyla yeni bir il kurulması için önerge vermişlerdir. CHP Milletvekilleri Sakine Öz (Manisa Milletvekili), Hasan Ören (Manisa Milletvekili), Özgür Özel (Manisa Milletvekili), Ali Serindağ (Gaziantep Milletvekili), Celal Dinçer (İstanbul

Milletvekili), Muharrem Işık (Erzincan Milletvekili) ve Mehmet Volkan Canalıoğlu (Trabzon Milletvekili) verdikleri önerge ile Kanun Tasarısı'nın 1. maddeden sonra gelmek üzere “Manisa iline bağlı Salihli ilçesi merkez olmak üzere Manisa iline bağlı; Alaşehir, Demirci, Gördes, Köprübaşı, Kula, Sarıgöl ve Selendi ilçeleri ve bunlara bağlı bucak, belde ve köyler bağlanmak suretiyle Salihli adıyla bir il kurulmuştur” ibaresinin 2. madde olarak eklenmesini ve sonraki maddelerin buna göre teselsül ettirilmesini teklif etmişlerdir. Her iki önerge de İçişleri Komisyonu'nun salt çoğunluğu bulunmadığından (<http://www.tbmm.gov.tr>) Başkanvekili Pakdil tarafından işleminden kaldırılmıştır.

2. madde ile ilgili beş adet değişiklik önergesi verilmiştir. Bunlardan ikisi İktidar Partisi milletvekilleri tarafından diğer üçü ise muhalefet partilerinin milletvekilleri tarafından verilmiştir.

İçişleri Bakanı İdris Naim Şahin (Ordu Milletvekili) verdiği değişiklik önergesi ile görüşülmekte olan Kanun Tasarısı'nın 2. maddesinin sonuna; “(37) Ankara ilinde, Yenimahalle ilçesine bağlı Dodurga ve Alacaatlı Mahalleleri'nin çevre yolu dışında kalan kısımları Şehitali Mahallesi ile birleştirilmiştir. Şehitali, Aşağıyurtçu, Yukarıyurtçu, Ballıkuyumcu ve Fevziye Mahalleleri, Etimesgut İlçe sınırlarına dahil edilerek, Etimesgut Belediyesi'ne katılmıştır. (38) Ankara ilinde, Yenimahalle İlçesine bağlı Dodurga ve Alacaatlı Mahalleleri'nin çevre yolu içinde kalan kısmı ile Çayyolu, A. Taner Kışlalı, Ümit, Koru, Konutkent ve Yaşamkent Mahalleleri, Çankaya ilçe sınırlarına dahil edilerek, Çankaya Belediyesine katılmıştır” fıkralarının eklenmesini teklif etmiştir. Önerge, Genel Kurul tarafından kabul edilmiştir.

AK Parti Hatay Milletvekili Sadullah Ergin ve 11 arkadaşı verdikleri değişiklik önergesi ile Kanun Tasarısı'nın 2. maddesinin onuncu fıkrasından sonra gelmek üzere “(11) Hatay ilinde, Payas Belediyesi merkez olmak üzere, Dört Yol ilçesi Yakacık Bucağına bağlı Sincan, Kozludere ve Çağlalık köylerinden oluşan Payas ilçesi ve aynı adla belediye kurulmuştur” şeklinde 11. fıkranın eklenmesini teklif etmişlerdir.

Ergin ve 11 arkadaşı aynı madde sonuna “(37) Zonguldak ili'nde Kilimli Belde Belediyesi merkez olmak üzere, Merkez İlçe Kilimli Bucağına bağlı belediyeler ve köylerden oluşan Kilimli İlçesi ve aynı adla belediye kurulmuştur ve (38) Zonguldak ilinde Kozlu Belde Belediyesi merkez olmak üzere, Merkez İlçe Kozlu Bucağına bağlı belediye ve köylerden oluşan Kozlu İlçesi ve aynı adla belediye kurulmuştur. Kozlu Bucağına bağlı Esenköy ve Yahma Köylerinin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalle olarak

Kozlu Belediyesi'ne katılmıştır" şeklinde 37. ve 38. fıkraların eklenmesini ve Tasarı'nın başlığında yer alan "yirmi üç" ibaresinin "yirmi altı" olarak değiştirilmesini teklif etmişlerdir. TBMM Başkanvekili Yakut'un "Önergeye katılıyor musunuz?" sorusuna, İçişleri Komisyonu Sözcüsü Özcan Ulupınar (Zonguldak Milletvekili) "katılıyoruz" şeklinde cevap vermiştir. Hükümet kanadından İdris Naim Şahin önergeye katıldıklarını belirtmiştir. Önerge, Genel Kurul'da oylanmış ve kabul edilmiştir. Muhalefet partilerinin milletvekillerinin verdikleri önergeler hem Komisyon ve Hükümet kanadından hem de Genel Kurul tarafından kabul görmemiştir. Oylamaların ardından Başkanvekili Yakut tarafından 03.30'da başlayan onüçüncü oturuma ara verildikten sonra saat 04.06'da (08.11.2012) ondördüncü oturuma geçilmiştir. Fakat komisyon üyeleri Genel Kurul'da hazır bulunmadığından Başkanvekili Yakut 17. birleşimi tamamen kapatmıştır (08.11.2012).

5.8.3. 6360'ın Kanunlaştırılması Evresinde 18. Birleşim

TBMM Genel Kurulu'nun 18. birleşimi 08.11.2012 tarihinde TBMM Başkanvekili Sadık Yakut'un başkanlığında açılmıştır. Kâtip üyeler ise Tanju Özcan (Bolu Milletvekili) ve Fatih Şahin'dir (Ankara Milletvekili). Tasarı'nın görüşmelerine 17.03'te başlayan dördüncü oturumda geçilebilmiştir.

Mersin Milletvekili Ali Rıza Öztürk ve dört arkadaşı Kanun Tasarısı'nın 2. maddesinden sonra gelmek üzere "Altınova, Çandarlı, Yenişakran ve Zeytindağ adında yeni dört ilçe ile Bergama adıyla yeni bir il kurulmuştur" ibaresinin 3. madde olarak eklenmesini teklif etmişlerdir. Başkanvekili Yakut, Komisyon'un önergeye salt çoğunlukla katılmamış olduğundan dolayı önergeyi işlemden kaldırmıştır (<http://www.tbmm.gov.tr>). Bursa Milletvekili İlhan Demiröz ve sekiz arkadaşı İnegöl adıyla bir il kurulmasına dair önerge vermişlerdir. Başkanvekili Yakut, Komisyon'un önergeye salt çoğunlukla katılmamış olduğundan dolayı bu önergeyi de işlemden kaldırmıştır. CHP Muğla Milletvekili Tolga Çandar ve sekiz arkadaşı tarafından da bir önerge verilmiş Komisyon'un önergeye salt çoğunlukla katılmamış olduğundan dolayı bu önerge de Başkanvekili Yakut tarafından işlemden kaldırılmıştır.

Genel Kurul'da 18.38'de beşinci oturuma geçilmiştir ve bu oturumda il özel idareleri ilgili fıkralar ve değişiklik önergeleri görüşülmüştür. 20.42'de başlayan altıncı oturumda karar yeter sayısı (139) olmadığı için oturuma ara verilmiştir ve 20.55'te yedinci oturuma geçilmiştir. Altıncı oturumdan itibaren kâtip üyeler, Mine Lök Beyaz

(Diyarbakır Milletvekili) ve Muhammet Rıza Yalçınkaya'dır (Bartın Milletvekili). Kütahya Milletvekili Alim Işık ve sekiz arkadaşı Kanun Tasarısı'nın 3. maddesinden sonra gelmek üzere "10.07.2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 4. maddesinde geçen 10.000 metre ibaresi '20.000 metre' olarak, '750.000'den fazla' ibaresi de '200.000'den fazla' olarak değiştirilmiştir" ibaresinin 4. madde olarak eklenmesini teklif etmişlerdir. Başkanvekili Yakut, Komisyon'un önergeye salt çoğunlukla katılmamış olduğundan dolayı önergeyi işlemenden kaldırmıştır.

Muğla Milletvekili Mehmet Erdoğan ve beş arkadaşı Kanun Tasarısı'nın 4. maddesinde geçen "Sınırları il mülki sınırı olan ve" ibaresinin madde metninden çıkarılması hususunu teklif etmişlerdir. İzmir Milletvekili Birgül Ayman Güler ve beş arkadaşı ile Iğdır Milletvekili Pervin Buldan ve beş arkadaşı da aynı mahiyette değişiklik önergeleri vermişlerdir. Önergeler, Komisyon ve Hükümet kanadından destek görmediği gibi Genel Kurul'dan da destek görmemiştir.

Genel Kurul'da 21.31'de sekizinci oturuma geçilmiştir. 4. madde ile ilgili elektronik cihazla açık oylama yapılmıştır. Kullanılan 277 oyun, 217'si kabul, 60'ı da ret yönünde çıkmıştır. Böylece madde kabul edilmiştir.

5. madde ile ilgili üç adet değişiklik önergesi verilmiştir. Bunlardan birinci önergeyi, Diyarbakır Milletvekili Altan Tan ve altı arkadaşı vermiştir. Tan ve arkadaşları, Kanun Tasarısı'nın 5. maddesinin 5216 sayılı Kanun'un 4. maddesindeki '750.000'den fazla olan kısmının '500.000'den fazla olan şeklinde değiştirilmesi hususunu teklif etmişlerdir. İkinci değişiklik önergesini Muğla Milletvekili Mehmet Erdoğan ve arkadaşları vermiştir. Erdoğan ve arkadaşları da, Kanun Tasarısı'nın 5. maddesiyle değiştirilen 5216 sayılı Kanun'un 4. maddesinin "Toplam nüfusu 200.000'den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir" şeklinde değiştirilmesini teklif etmişlerdir. İzmir Milletvekili Birgül Ayman Güler ve arkadaşları da Kanun Tasarısı'nın 5. maddesinin Anayasa'ya aykırı olması nedeniyle metinden tamamen çıkarılmasını istemişlerdir. Önergeler, Komisyon ve Hükümet kanadından destek görmediği gibi Genel Kurul'dan da destek görmemiştir.

Kütahya Milletvekili Alim Işık ve beş arkadaşı verdikleri değişiklik önergesinde Kanun Tasarısı'nın 5. maddesinin, "Büyükşehir belediyesinin sınırları, adını aldıkları büyükşehirlerin valilik binası merkez alınmak üzere 20.000 metre yarıçapındaki bir dairenin sınırlarıdır. İlçe belediyelerinin sınırları, kaymakamlık binası merkez alınmak üzere 10.000 metre yarıçapındaki bir dairenin sınırlarıdır" şeklinde değiştirilmesini

teklif etmişlerdir. Başkanvekili Yakut, Komisyon'un önergeye salt çoğunlukla katılmamış olduğundan dolayı önergeyi işlemden kaldırmıştır.

6. maddeyle ilgili üç değişiklik önergesi verilmiştir. Bunlardan birinci önergeyi İzmir Milletvekili Birgül Ayman Güler ve altı arkadaşı vermiştir. Güler ve arkadaşları, Kanun Tasarısı'nın 6. maddesinin Anayasa'ya aykırı olması nedeniyle metinden tamamen çıkarılmasını istemişlerdir. Muğla Milletvekili Mehmet Erdoğan ve altı arkadaşı ile Iğdır Milletvekili Pervin Buldan ve beş arkadaşı da aynı mahiyette değişiklik önergeleri vermişlerdir. Önergeler komisyon ve Hükümet kanadından destek görmediği gibi Genel Kurul'dan da destek görmemiştir.

Genel Kurul'da 22.55'te başlayan dokuzuncu oturumda, 6. maddeyle ilgili elektronik cihazla açık oylama yapılmıştır. Kullanılan 286 oyun, 225'i kabul, 61'i de ret yönündedir. Böylece madde kabul edilmiştir. Ardından Genel Kurul'da büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumluluklarını belirleyen 7. maddenin görüşmelerine geçilmiştir.

Genel Kurul'da 23.49'da onuncu oturuma geçilmiştir. Katip üyeler, Mine Lök Beyaz (Diyarbakır Milletvekili) ve Tanju Özcan'dır (Bolu Milletvekili). İzmir Milletvekili ve MHP Grup Başkanvekili Oktay Vural, MHP Grubu adına Kanun Tasarısı'nın 8. maddesiyle (5216 sayılı Kanun'un 9. maddesinin 1. fıkrasını değiştirmektedir) ilgili görüşmelerin gizli oturumda yapılmasını istemiştir. Saat 23.51'de Genel Kurul'da on birinci oturuma geçilmiş ve bu oturum gizli yapılmıştır ve sadece sekiz dakika sürmüştür. 23.59'da on ikinci oturuma geçilmiştir. Tasarı'nın 8. maddesi Genel Kurul'da kabul edilmiştir.

Ardından Tasarı'nın 9. maddesiyle ilgili görüşmelere geçilmiştir. Yalova Milletvekili Muharrem İnce ve 20 arkadaşı Kanun Tasarısı'nın 9. maddesiyle (5216 sayılı Kanun'un 24. maddesinin 1. fıkrasını değiştirmektedir) ilgili görüşmelerin gizli oturumda yapılmasını istemiştir. Saat 00.31'de Genel Kurul'da on üçüncü oturuma geçilmiş ve bu oturum gizli yapılmıştır ve sadece on dakika sürmüştür. 00.41'de on dördüncü oturuma geçilmiştir ve Tasarı'nın 9. maddesi Genel Kurul'da kabul edilmiştir.

Genel Kurul'da 01.39'da on beşinci oturuma, 01.52'de on altıncı, 02.35'de on yedinci oturuma geçilmiştir. Kanun Tasarısı'nın 13. maddesinin görüşmelerine devam edilecekken Komisyon üyeleri Genel Kurul'da hazır bulunmadığından Başkanvekili Yakut, 18. birleşimi tamamen kapatmıştır (09.11.2012).

5.8.4. 6360'ın Kanunlaştırılması Evresinde 19. Birleşim

TBMM Genel Kurulu'nun 19. birleşimi 09.11.2012 tarihinde TBMM Başkanvekili Sadık Yakut'un başkanlığında açılmıştır. Katip üyeler ise Tanju Özcan (Bolu Milletvekili) ve Mine Lök Beyaz'dır (Diyarbakır Milletvekili). Tasarı'nın görüşmelerine 15.22'de başlayan ikinci oturumda geçilebilmiştir. 13. maddenin görüşmelerinde verilen değişiklik önergelerinin ardından muhalefet partileri tarafından karar yeter sayısı (139) arandığından Genel Kurul çalışmalarına ara verilmek zorunda kalınmıştır. 16.46'da üçüncü oturuma geçilmiştir ve 13. madde üzerindeki görüşmeler tamamlanarak 14. madde üzerindeki görüşmelere geçilmiştir. Kanun Tasarısı'nın 14. maddesi ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 8. maddesinin 4. fıkrasında "50.000" olan ibarenin "20.000" (Büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde yeni kurulacak belde nüfusuna dair) olarak değiştirilmesi istenmiştir.

14. maddeyle ilgili iki adet değişiklik önergesi verilmiştir. Kırklareli Milletvekili Mehmet S. Kesimoğlu ve 5 arkadaşı verdikleri önergeyle Kanun Tasarısı'nın 14. maddesi ile değiştirilen 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 8. maddesinin 4. fıkrasında yer alan 50.000 rakamının "2.000 (yazıyla yalnızca ikibin)" biçiminde değiştirilmesini teklif etmişlerdir. Muğla Milletvekili Mehmet Erdoğan ve yedi arkadaşı da aynı mahiyette önerge vermişler "50.000" rakamının, "10.000" şeklinde değiştirilmesini istemişlerdir. Önergelerin oylanması sırasında muhalefet partileri tarafından karar yeter sayısı (139) arandığından üçüncü oturuma ara verilmek zorunda kalınmıştır. 17.11'de başlayan dördüncü oturumda da karar yeter sayısına (139) ulaşamayınca 17.17'de beşinci oturuma geçilmiştir. Birgül Ayman Güler görüşülmekte olan 14. madde ile ilgili şahsı adına söz hakkı almış ve şunları söylemiştir: "Burada büyükşehir belediyelerinde ayrılma yoluyla yeni belde kurulmasından söz ediliyor. Ama Kanun, büyükşehir olan yerlerde belde yapılmasına izin vermiyor. Büyükşehir belediyesinde belde belediyesi olamaz, ilçe ancak kurulursa o varlık kazanabilir. Dolayısıyla, Kanun'un tüm terminolojisine aykırı bir hükümdür" (<http://www.tbmm.gov.tr>). Önergeler, Komisyon ve Hükümet kanadından destek görmediği gibi Genel Kurul'dan da destek görmemiştir.

Kanun Tasarısı'nın 15. maddesi ile 5393 sayılı Kanun'un 9. maddesinin 2. fıkrasına "Belediye sınırları içinde nüfusu 500'ün altında mahalle kurulamaz" ibaresi eklenmek istenmiştir. 15. madde ile ilgili olarak üç adet değişiklik önergesi verilmiştir. İstanbul Milletvekili Celal Dinçer ve altı arkadaşı Kanun Tasarısı'nın 15. maddesi ile 5393 sayılı Kanun'un 9. maddesine eklenen cümlede yer alan "500" ibaresinin "250"

olarak değiştirilmesini teklif etmişlerdir. Muğla Milletvekili Mehmet Erdoğan ve altı arkadaşı verdikleri önerge ile Kanun Tasarısı'nın 15. maddesinin tamamen Tasarı metninden çıkarılmasını teklif etmişlerdir. Muş Milletvekili Sırrı Sakık ve beş arkadaşı da aynı mahiyette değişiklik önergesi vermişlerdir. Önergeler, Komisyon ve Hükümet kanadından destek görmediği gibi Genel Kurul'dan da destek görmemiştir. Ardından Tasarı'nın 16., 17. ve 18. maddeleri üzerinde görüşme yapılmıştır.

Genel Kurul'da 20.11'de altıncı oturuma geçilmiştir. Kâtip üyeler, Bayram Özçelik (Burdur Milletvekili) ve Mine Lök Beyaz'dır (Diyarbakır Milletvekili). Ardından Genel Kurul'da aynı siyasi partiden aynı anda iki kâtip üyenin görev yapamayacağı yönünde tartışmalar çıkmıştır. 20.34'de yedinci oturuma geçilmiştir. Tartışmaların ardından Bayram Özçelik (Burdur Milletvekili) kâtip üyelikten çekilmek zorunda kalmış yerine kâtip üyeliğine Muhammet Rıza Yalçınkaya (Bartın Milletvekili) gelmiştir. Diğer kâtip üye ise Mine Lök Beyaz'dır (Diyarbakır Milletvekili). 19. madde üzerindeki görüşmelerin devam ettiği 20.54'de başlayan sekizinci oturum kapalı oturum şeklinde yapılmıştır. 21.04'te dokuzuncu oturuma geçilmiştir ve 19. madde Genel Kurul'da kabul edilmiştir. 21.44'te onuncu oturuma, 22.39'da on birinci oturuma geçilmiştir. Kâtip üyeler, Tanju Özcan (Bolu Milletvekili) ve Mine Lök Beyaz'dır (Diyarbakır Milletvekili). İktidar Partisi Milletvekilleri ile muhalefet partilerinin milletvekilleri birbirileriyle karşılıklı sataşmalara girince oturumlara sık sık ara verilmek zorunda kalınmıştır. 22.54'te on ikinci oturuma, 23.08'de on üçüncü oturuma, 23.32'de de on dördüncü oturuma geçilmiştir. Komisyon üyeleri Genel Kurul'da hazır bulunmadığından Başkanvekili Yakut 19. birleşimi tamamen kapatmıştır.

5.8.5. 6360'ın Kanunlaştırılması Evresinde 21 Birleşim

TBMM Genel Kurulu'nun 21. birleşimi 11.11.2012 tarihinde TBMM Başkanvekili Sadık Yakut'un başkanlığında açılmıştır. Kâtip üyeler ise Tanju Özcan (Bolu Milletvekili) ve Mine Lök Beyaz'dır (Diyarbakır Milletvekili). Kanun Tasarısı'nın 20. maddesinden itibaren ikinci bölümünün görüşmelerine başlanmıştır. Ek madde olarak Tasarı'ya yeni madde ihdasına yönelik değişiklik önergeleri TBMM Başkanlığı'na sunulmuştur. Söz konusu önergelerden Manisa Milletvekili Hasan Ören ve arkadaşlarının önergesiyle Manisa ilinde Alaşehir, Demirci, Gördes, Köprübaşı, Kula, Sarıgöl ve Selendi ilçeleri bağlanmak suretiyle "Salihli" adıyla yeni bir il kurulması; Konya Milletvekili Atilla Kart ve arkadaşlarının önergesiyle Konya ilinde

“Akşehir” adıyla yeni bir il, yine Konya Milletvekili Atilla Kart ve arkadaşlarının bir diğer önergesiyle Konya ilinde “Ereğli” adıyla yeni bir il kurulması; Antalya milletvekilleri Arif Bulut, Osman Kaptan, Yıldırar Sapan'ın önergeleriyle Antalya ilinde “Belek”, “Side”, “Kalkan” adlarıyla yeni ilçeler kurulması; Balıkesir Milletvekili Namık Havutça ve arkadaşlarının önergesiyle Balıkesir ilinde “Sarıköy” ve “Altınova” adlarıyla yeni ilçeler kurulması, yine Balıkesir Milletvekili Namık Havutça ve arkadaşlarının diğer bir önergesiyle Balıkesir ilinde “Altınoluk” adıyla yeni bir ilçe kurulması öngörülmektedir (<http://www.tbmm.gov.tr/>).

Başkanvekili Yakut bu önergeleri işleme almamış ve işleme neden olmadığını: “Kanun Tasarısı’nın 2. maddesi “İlçe kurulması ve sınırlarının belirlenmesi” başlığını taşımakta olup yeni ilçeler bu madde ile kurulmaktadır. 2. madde üzerinde önerge işlemi yapılmış ve madde kabul edilmiştir. Bu maddeden sonra gelmek üzere, yeni il ve ilçe kurulmasına ilişkin yeni madde eklenmesi önergeleri de işlem görmüştür. İlgili madde ve sırası geçtikten sonra, o konuda sonradan yeni madde ihdası, İçtüzüğü’nün 85. maddesinde de belirtilen kanun yazılış tekniğine, kanun sistematığına da uygun bulunmamaktadır. Birinci bölümdeki görüşmelerde de 5. maddeden sonra yeni madde olarak verilen yeni ilçeler kurulması şeklindeki üç değişiklik önergesi 8 Kasım 2012 Perşembe günü birleşimde işleme alınmamıştı. Bu konuda usul görüşmesi de yapılmıştı. Bu açıklamalar kapsamında yeni il ve ilçe kurulması istemini içeren önergeleri Başkanlıkça işleme alamayacağımızı belirtmek istiyorum” diyerek açıklamıştır.

İzmir Milletvekili Birgül Ayman Güler söz hakkı alarak Tasarı’nın hazırlanışı ve Genel Kurul görüşmeleri ile ilgili şunları söylemiştir: “Bu Tasarı, nasıl bir süreçte hazırlandı? Hatırlatmakta fayda var. Bu Tasarı, kamuoyuna sunulmadı, bakanlıklara sunulmadı, bakanlıkların yazılı görüşü alınmadı, Meclis’e geldiğinde tek komisyona bırakıldı, Plan ve Bütçe Komisyonu kaçak düştü. Anayasa Komisyonu’na gitsin dedik; bizim Komisyon Başkanımız dinlemedi. İçişleri Komisyonu, mali boyutları ve anayasal boyutlarını da tamamlamaya gayret ederek, Genel Kurul’a olgunlaşmış bir çalışmayla gelmeye çaba gösterdi; elbette eksik kaldı. Son tartışmalar Hükümet’in, orada nasıl eksik kaldığını sanıyorum net olarak gösterdi. Komisyon çalışmalarına toplumdan bu konuyla ilgili olanlar davet edilmedi. 6 maddeyi çalıştık, buraya geldik karşımızda 39 madde vardı. Elimizdeki şey bir Tasarı değildi, gerçekte bir taslaktı. Komisyonlar’da 27

önerge vererek, burada da yaklaşık 10 önerge vererek, Hükümet, elindeki taslağı, Tasarı'ya çevirmeye çalıştı" (<http://www.tbmm.gov.tr/>).

Kanun Tasarısı ile ilgili 11.12.2012 günü Saat 14.00'de başlayan TBMM Genel Kurul görüşmeleri 12.11.2012 günü sabaha karşı 06.28'e kadar sürmüştür. TBMM Başkanvekili Yakut tarafından Tasarı'nın tümü üzerinde oylama yaptırılmış, Tasarı, Kanun haline dönüşmüştür. 12.11.2012 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilen Kanun, 23.11.2012 tarihinde 11. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'e onaya gönderilmiştir. Kanun, Cumhurbaşkanı Gül tarafından onaylanmış ve 06.12.2012 tarihli 28489 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

Bu Kanun'un çıkmasından sonra muhalefete mensup partiler, Kanun'un hazırlanma ve kabul edilme biçimine karşı çıkmışlardır. Bu bağlamda, bölünme korkusunu sürekli olarak gündeme getiren ulusalcı ve milliyetçi çevreler bu Kanun'un üniter devlet niteliğine ve Türkiye'nin bütünlüğüne zarar vereceği ve federasyona gidişin altyapısını hazırladığı görüşü etrafında toplanmaktadır (Erder ve İncioğlu, 2013:XXIV).

Kanun Tasarısı'nın Genel Kurul'da onaylanıp kanunlaşmasının ardından MHP Genel Başkanı Devlet Bahçeli, 13 Kasım 2012 tarihinde partisinin grup toplantısında yaptığı konuşmada, 6360 sayılı Kanun ile ilgili açıklamalarda bulunmuştur. Bahçeli konuşmasında, TBMM'nin saygınlığına gölge düşürürcesine kargaşa ve gürültü ortamı içinde Kanun Tasarısı'nın Genel Kurul'da kabul edildiğini, kabul edilen Kanun Tasarısı'nın üniter devlet yapısını zedeleyeceği, idarenin birliğini sakatlayacağı ve merkezden yönetim modelini aşındıracağını belirtmiştir. Bahçeli, 11. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'e, Kanun'u onaylamaması yönünde çağrıda bulunmuştur.

CHP'nin Yerel Yönetimlerden Sorumlu Genel Başkan Yardımcısı Gökhan Günaydın, beraberinde büyükşehir, il, ilçe ve belde belediye başkanları ile CHP'nin TBMM İçişleri Komisyonu sözcüsünün de yer aldığı 10 kişilik bir heyetle, Genel Kurul'da kabul edilen Kanun'u onaylamaması için 15 Kasım 2012 Perşembe günü 11. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'ü ziyaret etmiştir. 19 Kasım 2012 Pazartesi günü de MHP Genel Başkanı Bahçeli, Cumhurbaşkanı Gül ile Kanun'u veto etmesi için görüşmüştür.

Kanun ile getirilen düzenlemelerin en çarpıcılarından birisi de daha önce Şişli ilçe sınırları içinde bulunan Maslak, Ayazağa ve Huzur Mahallelerinin Sarıyer'e bağlanmasıdır. Şişli ve Sarıyer ilçeleri, İstanbul'daki en yüksek rantta sahip ilçeler

olarak bilinmektedir. Kanun'un gündeme gelmesinden itibaren harekete geçen dönemin Şişli Belediye Başkanı Mustafa Sarıgül, medya ve muhalefet desteğini de yanına alarak bu düzenlemeyi durdurmaya çalışmıştır. Günlerce Ankara'da kulis yapmıştır. Fakat Kanun'un çıkmasına engel olamamıştır. Sarıgül, bunun üzerine girişimlerini İstanbul'a taşımıştır. Sarıgül, 18 Kasım 2012 Pazar günü Maslak, Ayazağa ve Huzur Mahallelerinde referandum yapıp referandumda elde edeceği sonuçları, Anayasa Mahkemesi'ne yapacağı bireysel başvuruya ek belge olarak sunmayı öngörüyordu. Ancak Şişli Kaymakamı Mehmet Öklü, Mustafa Sarıgül'ün 3 mahallede yapacağını açıkladığı referandumu yasaklamış ve referandumun yapılmasını engellemiştir.

Kanun Tasarısı'nın Genel Kurul'da kanunlaşmasının ardından Kemal Görmez, ulusal bir gazetede Kanun ile ilgili bir makale kaleme almıştır. Görmez makalesinde, "Çoğu zaman aynı özellikleri gösteren bazı illerde il özel idaresi ve köyler varlıklarını sürdürürken büyükşehir belediyesi kurulan illerde il özel idarelerinin ve köylerin kaldırılmasının anlamsız olduğunu, mesela Van ilinin Bitlis sınırındaki bir köyünün, Bitlis ilinin Van sınırındaki bir köyünden farkı olmamasına rağmen biri büyükşehire bağlı bir mahalle, diğerinin köy statüsünde kaldığını, bu farklılığı açıklayacak bir idari akıldan bahsetmenin zor olduğunu" belirtmiştir. Görmez'e göre, merkeziyetçilikten uzaklaşma ve yerel reformun bir uzantısı olarak gösterilen büyükşehir düzenlemesinde valinin başkanlığında kurulan "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezi", merkezi idarenin temsilcisi olan valiyi güçlendirmektedir. Görmez makalesinde, 'düzenlemenin bu haliyle yerelliğe aykırı olduğunu, Türkiye'de yeniden merkezileşme eğilimlerinin güçlendiğini söylemenin yanlış olmayacağını' (Görmez, 18.11.2012) belirtmiştir.

Ankara Barosu'da 28.11.2012 tarihinde "Büyükşehir Belediyesi Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un Düşündürdükleri" başlıklı bir basın bildirisi yayımlamıştır. Bildiride, TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilip Cumhurbaşkanı Gül'e, onaya giden Kanun'un Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin teşkilat şemasını ve idare şeklini esastan değiştirdiği belirtilmektedir (<http://www.ankarabarusu.org.tr/>). Baro'nun yayımladığı basın bildirisine göre Kanun, Türkiye'nin bir kısım maddelerine çekince koyarak imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 5. maddesinde belirtilen "Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan bir değişiklik yapılamaz" hükmüne aykırı olarak çıkartılmıştır. Ankara Barosu tarafından, yayımlanan basın

bildirisinde, büyükşehir belediyesinin sınırının il mülki sınırı olmasıyla birlikte mahalle haline dönüşen sınır köylerine hizmetin götürülmesinde güçlüklerle karşılaşılacağı belirtilerek, Cumhurbaşkanı Gül'e Kanun'u onaylamaması yönünde çağrıda bulunulmuştur (<http://www.ankarabarosus.org.tr/>).

5.9. 6447 Sayılı Kanun

Ordu Milletvekili İdris Naim Şahin ve 5 Milletvekilinin; On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi 14.03.2013 tarihinde (24. Dönem TBMM, 3. Yasama Yılı 78. Birleşim) görüşölmeye başlanmıştır. Birleşime TBMM Başkanvekili Mehmet Sağlam başkanlık etmiştir. Kanun Teklifi 16.36'da başlayan ikinci oturumda Genel Kurul gündemine gelebilmiştir. Kâtip üyeler ise Özlem Yemişçi (Tekirdağ Milletvekili) ve Tanju Özcan'dır (Bolu Milletvekili).

Teklif'in tümü üzerinde ilk olarak Genel Kurul'da MHP Grubu adına Elazığ Milletvekili Enver Erdem söz hakkı almıştır. Daha sonra sırasıyla CHP Grubu adına Ordu Milletvekili İdris Yıldız, BDP Grubu adına Diyarbakır Milletvekili Altan Tan söz hakkı almıştır

MHP'li Erdem konuşmasında; "Ordu ilinin büyükşehir olmasına Milliyetçi Hareket Partisi olarak biz yürekten destek veriyoruz, ancak gerek 6360 sayılı Kanun'da gerekse bu düzenlemede büyükşehir yapmadan öte bütünşehir yapma mantığına Milliyetçi Hareket Partisi olarak temelden karşı olduğumuzu da ifade etmek istiyorum. Bütünşehir uygulamasına karşı oluş sebebimiz, aslında, öncelikli olarak ülkemizin milli birlik ve bütünlüğüyle alakalı. Ülkemizin milli birliğini bozacak bir girişimin başlangıcı olması açısından karşı olduğumuzu ifade etmek istiyorum" demiştir. Erdem konuşmasında, bu Kanun Teklifi ile Ordu İlinde hem il özel idaresinin kapatılacağını hem 481 köyün tüzel kişiliğinin sona erdirileceğini hem de 53 belediyenin ortadan kaldırılacağını ayrıca Kanun Teklifi'nin Anayasa'nın 123., 126. ve 127. maddelerine aykırı olduğunu belirtmiştir.

CHP'li Yıldız konuşmasında, Kanun Teklifi'ne Ordu Milletvekili olarak AK Parti Ordu milletvekilleri ile birlikte imza attığını belirttikten sonra spesifik olarak Ordu ilinin sorunlarından bahsetmiştir.

BDP'li Tan konuşmasına, "Ordu'nun büyükşehir olmasını destekliyoruz" diyerek başlamıştır. Tan konuşmasının devamında, "Burada tam bir hile söz konusu. Ordu'nun

1990'lı yıllarda nüfusu 800 bin küsur, düşmüş, düşmüş, düşmüş! Ayıptır söylemesi ben bu istatistiklere de biraz meraklıyım, sürekli bakıyorum rakamlara, hepsine sürekli nüfus kaybeden il, 2010 yılında 719.211'den 714.000'e düşmüş, ne olmuşsa birdenbire 772.000'e çıkmış. Şimdi, bunun makul, doğru, izah edilebilir bir yanı var mı? Yok" demiştir.

Tan'dan sonra Gaziantep Milletvekili Ali Serindağ şahsı adına söz hakkı almıştır. Serindağ konuşmasında, 6360 sayılı Kanun'a değinerek Kanun'un bilimsel temele dayanmadığını söylemiştir. Serindağ konuşmasının devamında, "Ordululara buradan sesleniyorum: Cumhuriyet Halk Partisi bu uygulamanın, Ordu'nun büyükşehir belediyesine dönüştürülmesinin en büyük savunucusudur. Bizim milletvekilimiz bu konuda öncülük etmiştir. Ama biz, beldelerin kapatılmasını istemiyoruz. Diyoruz ki, Ordu'daki beldeleri kapatmayalım. Ne yapalım? İlçe yapalım. Köylerin varlığını devam ettirelim. Onlar tüzel kişiliklerini devam ettirsinler diyoruz" demiştir.

Serindağ'ın ardından İçişleri Bakanı Muammer Güler (Mardin Milletvekili) söz hakkı almıştır. Güler konuşmasının başında Kanun Teklifi hakkında bilgi vermiş ve konuşmasının devamında, "Büyükşehir kapsamındaki 29 ilimize Ordu ilinin eklenmesiyle birlikte yapılacak ilk mahalli idareler genel seçimi sonrası Türkiye'de il özel idaresi sayısı 81'den 51'e, il belediyesi sayısı 65'ten 51'e, belediye sayısı 2.950'den 1.396'ya, belde belediyesi sayısı 1.977'den 396'ya, köy sayısı ise 34.339'dan 18.288'e düşecek; büyükşehir ilçe belediyesi sayısı 143'ten 519'a, mahalle sayısı ise 18.885'ten 31.779'a çıkacaktır (<http://www.tbmm.gov.tr>) diyerek 30 Mart 2014 sonrasında oluşacak tabloyu rakamsal olarak ifade etmiştir.

Güler'in ardından lehte konuşmak üzere Ordu Milletvekili İhsan Şener söz hakkı almıştır. Ardından soru cevap kısmına geçilmiş ve Güler kendisine yöneltilen sorulara cevap vermiştir. Teklif'in tümü üzerindeki görüşmelerin ardından maddelerine geçilmiştir. Başkanvekili Yakut, çerçeve 1. maddede 6360 sayılı Kanun'un birden fazla maddesinde değişiklik yapıldığından maddenin 1. fıkrası ayrı bir madde olarak, 2. fıkrasının ayrı bir madde olarak, 3. ve 4. fıkralarının ise ayrı madde olarak görüşüleceğini belirtmiştir.

1. fıkrayla ilgili konuşmak üzere CHP Grubu adına İstanbul Milletvekili Celal Dinçer söz hakkı almıştır. Dinçer konuşmasında; "Tüm Orduluları kutluyorum. Üç ayda yaklaşık 60 bin nüfus kazandırarak, nüfusunu 771.000'e çıkararak Guinness Rekorlar Kitabı'na girdiler" demiştir. Dinçer konuşmasının devamında 6360 sayılı Kanun ile

büyükşehir belediyesi kurulurken sadece nüfus kriterinin baz alınmasını eleştirmiştir. Dinçer konuşmasında; “Ordu'nun büyükşehir olmasından gurur duyarız, Ordu'nun büyükşehir olmasını canı gönülden destekleriz ancak bu Kanun'un (Tasarı'nın), 6360 sayılı Kanun'a bağ kurarak, aynı hükümleri taşımış olmasından dolayı o hükümlerine de karşı çıkıyoruz. Çünkü o hükümler ülkemizi federal yapıya yönlendirecek hükümler içermektedir. Yerel yönetimlerin, yerel halkın yönetime katılmasını yok edecek hükümler içermektedir” demiştir. 1. fıkra ile ilgili Meclis'teki diğer siyasi parti grupları adına söz hakkı alan olmamıştır. Ordu Milletvekili Mustafa Hamarat lehte konuşmak üzere söz hakkı almış ve Ordu ilinin nüfus verilerinin TÜİK tarafından açıklanan resmî rakamlar olduğunu belirtmiştir. 1. fıkra ile ilgili olarak TBMM Başkanlığı'na herhangi bir değişiklik önergesi verilmemiştir. Başkanvekili Yakut, 1. fıkra'yı oylamaya sunmuş ve 1. fıkra Genel Kurul tarafından kabul edilmiştir.

2. fıkra ilgili konuşmak üzere CHP Grubu adına İstanbul Milletvekili Süleyman Çelebi söz hakkı almıştır. Çelebi konuşmasında; Ordu'da büyükşehir belediyesi kurulmasını destekleyeceğini ve bu yönde oy kullanacağını belirtmiştir. Ancak Çelebi, belde belediyelerinin kapatılacak olmasını eleştirmiştir. Çelebi'nin ardından Konya Milletvekili Gülay Samancı söz hakkı almıştır ve Kanun Teklifi'nin lehinde bir konuşma yapmıştır.

2. fıkra ile ilgili olarak iki adet değişiklik önergesi verilmiştir. İlk önergeyi Muğla Milletvekili Mehmet Erdoğan ve 5 arkadaşı vermiştir. Erdoğan ve arkadaşları Kanun Teklifi'nin 1. maddesinin (2.) fıkrasının sonuna “Belde merkezlerine 10 kilometre uzaklıktaki yerleşim yerlerinden oluşan Salman, Tepealan, Güzelyurt, İlküvez, Alankent ile Tekkiraz ilçeleri ve aynı adlarla belediyeler kurulmuştur” ibaresinin eklenmesini teklif etmişlerdir. İkinci önergeyi Mersin Milletvekili Mehmet Şandır ve beş arkadaşı vermiştir. Şandır ve arkadaşları Kanun Teklifi'nin 1. maddesinin (2.) fıkrasının sonuna “Mersin İli Erdemli İlçesi sınırları içerisinde Tömük, Kargıpınarı ve Çeşmeli beldeleri ile çevresindeki köylerden oluşan Elvanlı İlçesi ve aynı adla belediye kurulmuştur” ibaresinin eklenmesini istemişlerdir. Her iki önergede Komisyon ve Hükümet kanadından destek görmediği gibi Genel Kurul'dan da destek görmemiştir. Başkanvekili Yakut, 2. fıkra'yı oylamaya sunmuş ve 2. fıkra Genel Kurul tarafından kabul edilmiştir. Ardından Kanun Teklifi'nin 1. maddesinin 3. ve 4. fıkraları üzerindeki görüşmelere geçilmiştir.

Kanun Teklifi'nin 1. maddesinin 3. fıkrası "6360 sayılı Kanun'un Geçici 1. Maddesi'nin 17. fıkrasına bağı ekli (25) sayılı listeye "Altınordu İlçe Belediyesi" ibaresi ile maddeye aşığıdaki fıkra eklenmiş ve 21. fıkrasında yer alan "26 adet" ibaresi "27 adet" şeklinde değıştirilmiştir" şeklindedir. 3. ve 4. fıkralar üzerinde Ordu Milletvekili Fatih Han Ünal şahsı adına söz hakkı almıştır ve lehte bir konuşma yapmıştır. Başkanvekili Yakut, 3. ve 4. fıkrayı oylamaya sunmuş, 3. ve 4. fıkra Genel Kurul tarafından kabul edilmiştir.

TBMM Başkanlığı'na yeni madde ihdasına dair üç önerge verilmiştir. İlk önerge Isparta Milletvekili S. Nevzat Korkmaz ve altı arkadaşı tarafından verilmiştir. Korkmaz ve arkadaşları Kanun Teklifi'nin 1. maddesine "6360 sayılı Kanun'un Geçici 2. Maddesi'nin 5. fıkrasının birinci cümlesinde geçen "tüzel kişiliğı sona ermeyen belediyeye" ibaresi "tüzel kişiliğı sona eren veya ermeyen belediyeye" olarak değıştirilmiştir" fıkrasının eklenmesini teklif etmişlerdir. İkinci önergeyi Kırklareli Milletvekili Mehmet S. Kesimoğlu ve dört arkadaşı vermiştir. Kesimoğlu ve arkadaşları Kanun Teklifi'ne "6360 sayılı Kanun'un Geçici 2. Maddesi'ndeki Türkiye İstatistik Kurumu tarafından tespit edilen 2011 yılı adrese dayalı nüfus sayım sonuçlarına göre" ibaresi, Türkiye İstatistik Kurumu tarafından tespit edilen 2012 yılı adrese dayalı nüfus sayım sonuçlarına göre biçiminde değıştirilmiştir" ibaresinin 2. madde olarak eklenmesini istemişlerdir. Üçüncü önergeyi Kocaeli Milletvekili Haydar Akar ve dört arkadaşı vermiştir. Akar ve arkadaşları Kanun Teklifi'ne, "Ekli (1, 2, 3, 4) listede adları yazılı belde ve köyleri kapsamak üzere Uludüz, Güzelyurt, Alankent ve Tekkiraz olmak üzere Ordu ilinde dört yeni ilçe kurulmuştur" ibaresinin 2. madde olarak eklenmesini istemişlerdir. Başkanvekili Yakut, üç önergeyi de İçişleri Komisyonu önergeye salt çoğunlukla katılmadığından işleme almadığını belirtmiştir (<http://www.tbmm.gov.tr/>). Ardından Genel Kurul'da 2. madde ile ilgili görüşmelere geçilmiş ve 2. madde kabul edilmiştir.

Kanun Teklifi ile ilgili TBMM Genel Kurul görüşmeleri 20.55'e kadar sürmüştür. TBMM Başkanvekili Yakut tarafından, Kanun Teklifi'nin tümü üzerinde oylama yaptırılmış Kanun Teklifi, Kanun haline dönüşmüştür. 14.03.2013 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilen Kanun 18.03.2013 tarihinde 11. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'e onaya gönderilmiştir. Kanun, 11. Cumhurbaşkanı Gül tarafından onaylanmış ve 22.03.2013 tarihli 28595 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

ALTINCI BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KURMA VE GENİŞLETME POLİTİKASININ UYGULANMASI EVRESİ

Kamu politikalarının uygulama evresi çok önemli ve kritik bir evredir. Politika uygulama süreci; politika hedeflerinin eyleme dönüştürülmesidir (Fitz, Haplin, Power, 1994: 53). Uygulama evresinde yapılan kanunlardan, oluşturulan politikalardan somut bir sonuç beklenir. Fakat kanunların yapılış gerekçelerindeki amaçlar, hedefler sonuçlara tam olarak yansımayaabilir ve bir takım sapmalar olabilir. İşte oluşturulan kamu politikasının uygulama evresinde; oluşturulan politikalardan beklenen sonuçlara ulaşıp ulaşılmadığı, oluşturulan politikaların aksaklıkları ve eksiklikleri, genel olarak olumlu ve olumsuz yanları ortaya çıkmaktadır.

6.1. 3030 Sayılı Eski Büyükşehir Belediyesi Kanunu

Anavatan Partisi (ANAP) İktidarı döneminde çıkarılan 1984 tarihli 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 3. maddesinde büyükşehir tanımı şöyle yapılmıştır: Büyükşehir, belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirlerdir (Nadaroğlu, 1989: 305). Büyükşehir belediye yönetimi, büyükşehirler ölçeğinde “hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini” kendisine temel amaç olarak almaktadır (DPT, 1994: 109). 3030 sayılı Kanun ile Türkiye’de ilk kez büyükşehirler için ayrı bir yönetim modeli benimsenmiş ve aynı zamanda “büyükşehir” sözcüğü hukuksal anlamda literatüre girmiştir. 3030 sayılı Kanun’un uygulanmasına ilişkin yönetmelik ise Aralık 1984 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Keleş, 2000: 278).

3030 sayılı bu özel Kanun doğrultusunda İstanbul, Ankara ve İzmir’de iki kademeli bir belediye yönetim yapısı kurulmuştur. Bu Kanun, büyükşehir belediyelerini, ilçe belediyeleri üzerinden tanımlamıştır. Kanun’da, bir yerde büyükşehir belediye yönetiminin kurulabilmesi için belediye sınırları içinde birden fazla ilçenin bulunması, eğer yoksa öncelikle merkezi idare tarafından en az iki ilçenin kurulması öngörülmüştür. Bu Kanun’un 3. maddesiyle, belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler, büyükşehir belediyesi olarak; büyükşehir belediyeleri içerisinde yer alan ilçelerde kurulan belediyeler de ilçe belediyeleri olarak adlandırılmışlardır. Bu yapı, ilk üç büyükşehir belediyesinden sonra 1986-1988’de kurulan büyükşehir belediyeleri için de geçerli olmuştur (Çınar, Çiner ve Zengin, 2009: 50-51).

Daha sonraları büyükşehir belediyelerinin sayısı artış göstermiştir. Bu doğrultuda 1986 yılında 3306 sayılı Kanun ile Adana Büyükşehir Belediyesi kurulmuştur. 1987 yılında üç ilde daha büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Bunlar sırasıyla 3391, 3398 ve 3399 sayılı kanunlarla kurulan Bursa, Gaziantep ve Konya Büyükşehir Belediyeleri'dir. 1988 yılında ise 3508 sayılı Kanun'la Kayseri Büyükşehir Belediyesi kurulmuştur. 1986-1988'deki ikinci dalgada kurulan büyükşehir belediyeleri içerisinde yer alan kentlerin, Kanun'a uygun şekilde büyükşehir belediyeleri yapılmalarında ilk başta sıkıntı yaşanmıştır. Bu tarihte büyükşehir belediyesi statüsünü kazanan kentlerde birden fazla ilçe teşkilatı olmadığı için bu sorunun çözülmesi gerekmiştir. Bu da merkez belediyesi sınırları içinde yeni ilçeler kurularak aşılmıştır (Çınar, Çiner ve Zengin, 2009: 51-52).

ANAP İktidarı, anakent yönetimlerini kurmuş ve yaygınlaştırmıştır. Keleş'e (2012a: 503) göre siyasal iktidar, bunda yerel hizmetlerin daha etkin görülmesi ve halk katılımının özendirilmesi gibi nesnel etmenler kadar anakentlerdeki gizilgücü kendi lehine bölüp kullanmak gibi öznel ve siyasal bir amaç da gütmüştür. Bu son amaçla, 3394 sayılı Kanun'a konulan ve anakent belediye başkanı ile ilçe belediye başkanlarının seçimi için, anakent belediye sınırlarının bir seçim çevresi sayılmasına ilişkin 3. maddesi hükmü, Anayasa Mahkemesi'nin bir kararıyla iptal edilmiştir.

3030 sayılı Kanun'un yürürlükte olduğu dönemde 1993 yılında 504 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin, Samsun illerinde büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Ancak bu döneme gelindiğinde, büyükşehirlerin kuruluşunda bir farklılık göze çarpmaktadır. Bu illerde gerek merkez ilçelerin bölünmeyi gerektirecek kadar büyük olmaması (Örneğin İzmit Büyükşehir Belediyesi kurulduğunda 200.000'den daha az nüfusa sahipti) gerekse mülki bölünmenin merkezi yönetime bazı maliyetlerinin olması nedeniyle, bu illerde yeni bir ilçe kurulmadan büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Bu illerde büyükşehir kurabilmek için merkez belediye ikiye, üçe, dörde bölünmüştür (Arıkboğa, 2009: 739). Söz konusu illerde büyükşehir belediyesi kurulması için belirtilen gerekçeler yeterli ve objektif değildir. Oysa büyükşehir olabilmedeki keyfiliği kaldırmak için daha objektif standartlar getirmek gerekmektedir (Tuzcuoğlu, 2003: 199). Örneğin Yaşamış'a (1995: 98-99) göre, büyükşehir belediyesi kurmak için getirilebilecek objektif kriterler; "nüfus, kentin sanayi katma değeri içindeki payı, gayri safi milli hasılası, ildeki tüm belediyelerin gelirlerinin ve giderlerinin durumu, nüfus artış hızı, enerji tüketim yüzdesi

ve kiři başına dūřen motorlu araç sayısı” olabilir. Yaşamış’ın 1995 tarihli çalışmasına göre bu kriterler baz alınırsa o yıllarda Denizli, Elazığ, Kahramanmarař, Malatya, Sivas ve şanlıurfa gibi illerde büyükşehir belediyesi kurulabiliyordu. Birçok kentin büyükşehir belediyesi haline dönüştürülmesinin ve bu konudaki yoğun taleplerin en önemli nedenlerinden biri, merkezi yönetimden büyükşehirlere verilen artı gelirdir. Gelir blşmnden fazla pay alarak, kentine daha fazla hizmet sunmayı planlayan il belediyeleri, büyükşehir belediyesi olmak üzere sıraya girmişlerdir (DPT, 1994: 115).

Türkiye’ de 3030 sayılı Kanun’un getirdiği modelin, 25-30 yıldan beri çözüm aranan bir gereksinmeyi karşılamak amacıyla oluşturulduğu açıktır. Sistemin, esas olarak, oturduğu, yürütülmesinde görev alanlar tarafından kabul edilmektedir. Kentleşme ile birlikte sistemin başka büyük kentleri de kapsayarak yaygınlaştığı görülmektedir. Ancak, bu sistemin Türk yerel yönetim sistemindeki farklılaşma gereksinimini tümüyle karşıladığı söylenemez (kmen ve Parlak, 2010: 254). 3030 sayılı Kanun, bir yerde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için herhangi bir nüfus şartı öngörmemiştir. Bu nedenle, nüfusu çok az olan bazı illerde büyükşehir belediyesi teşkilatı kurulmuş, bu durum hizmetleri olumsuz etkilemiş, kaynakların etkin olmayan bir şekilde ve verimsiz kullanımına yol açmıştır (Torlak ve Sezer, 2005: 92).

Bu Kanun’un getirdiği büyükşehir modelinin çalışmasında karşılaşılan güçlüklerden bir bölümü, Türk Kamu Yönetimi’nin geleneksel merkeziyetçi yapısının bir sonucudur. Tüm yerinden yönetim çabalarına karşın; merkez yine de, yerel birimler üzerinde güçlü bir yönetsel vesayet yetkisine sahip olmuştur. Merkezi yönetim vazgeebileceklerini ise büyükşehirlerde tümüyle bırakmayıp, ilçe belediyeleri üzerinde kullanılmak üzere büyükşehir belediyelerine terk etmiştir. Karşılaşılan güçlüklerden bir kısmı ise Türk Kamu Yönetimi’nin kimi genel özelliklerden kaynaklanmaktadır. Bunlar yönetimde eřėdm yetersizliği, parasal kaynak eksikliği, yönetim yöntemlerinin eskimiş olması, etüt ve araştırma geleneğinin zayıflığı, hesap verme ve denetleme yöntemlerinin etkili olmaması gibi temel sorunlardır (kmen ve Parlak, 2010: 255).

3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun geçerli olduğu 1984-2004 arasındaki yirmi yıllık dönemde kurulan ilk sekiz büyükşehir belediyesi ilçeli büyükşehir, ikinci gruptaki yedi büyükşehir belediyesi ise alt/ilk kademeli idi. İleli büyükşehir belediyelerinde ikinci kademeyi büyükşehir belediyesi kurulmadan var olan veya kurulma aşamasında oluşturulan ilçe belediyeleri oluştururken, alt/ilk kademeli büyükşehirlerde ikinci kademeyi o ilin merkez ilçesinin 2-4 belde belediyesine

bölünmesiyle oluşturulan büyükşehir alt kademe belediyeleri oluşturmuştur (Özgür, 2008b: 152).

Bu bağlamda, 1993 yılında kurulan Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin, Samsun Büyükşehir Belediyeleri farklı bir durum arz etmektedir. Çünkü belediye sınırları içerisinde ilçe belediyesi yoktur. Söz konusu yedi büyükşehir belediyesinin sınırları içinde alt kademe belediyeler kurulmuştur. Böylesine tutarsız bir uygulamanın nedeni, merkezi yönetimin yeni ilçeler kurmanın ağır maliyetine katlanmak istememesidir (Ökmen ve Parlak, 2010: 256).

6.2. Adapazarı Büyükşehir Belediyesi Modeli

Adapazarı Büyükşehir Belediyesi, hem ilçeli büyükşehir hem de alt/ilk kademeli büyükşehir özelliklerini taşıyan karma bir modeldir. Bu karma üçüncü modelde; Sakarya ilinin Adapazarı adını taşıyan Merkez ilçesinde Ferizli ve Söğütlü adlarıyla iki yeni ilçe oluşturulması ve Adapazarı Belediyesi ile komşu bazı belde belediyelerinin “Merkez İlçe” adını almasıyla büyükşehir belediyesi oluşturulmuştur. 593 sayılı KHK ile kurulduğu 2000 yılında 3 ilçeli ve 10 belediyeli olan Adapazarı Büyükşehir Belediyesi, 2004 tarihli 5216 sayılı Kanun’un Geçici 2. Maddesi’ndeki Pergel düzenlemesi ile 7 ilçeli ve 16 belediyeli bir büyüklüğe ulaşmıştır (Özgür, 2008b: 153).

Tablo 5. 2000 Yılı İtibariyle Türkiye’de Kurulan Büyükşehir Belediyeleri ve Hukuki Dayanakları

Büyükşehir Belediyesi	Kuruluş Tarihi	Hukuki Dayanağı
1. Ankara	1984	195 sayılı KHK ardından 3030 Sayılı Kanun
2. İstanbul	1984	195 sayılı KHK ardından 3030 Sayılı Kanun
3. İzmir	1984	195 sayılı KHK ardından 3030 Sayılı Kanun
4. Adana	1986	3306 Sayılı Kanun
5. Bursa	1987	3391 Sayılı Kanun
6. Gaziantep	1987	3398 Sayılı Kanun
7. Konya	1987	3399 Sayılı Kanun
8. Kayseri	1988	3508 Sayılı Kanun
9. Antalya	1993	504 Sayılı KHK
10. Diyarbakır	1993	504 Sayılı KHK
11. Erzurum	1993	504 Sayılı KHK
12. Eskişehir	1993	504 Sayılı KHK
13. İzmit	1993	504 Sayılı KHK
14. Mersin	1993	504 Sayılı KHK
15. Samsun	1993	504 Sayılı KHK
16. Adapazarı	2000	593 Sayılı KHK

Kaynak: Çınar, Çiner ve Zengin, 2009: 53.

Yukarıdaki tabloda 2000 yılı itibariyle Adapazarı'nda 593 sayılı KHK ile büyükşehir belediyesi kurulmasıyla birlikte Türkiye'deki büyükşehir belediyelerinin toplam sayıları ve büyükşehir belediyelerinin kuruluşlarındaki hukuki dayanaklar yer almaktadır.

Tabloda görüldüğü üzere, Türkiye'de 2000 yılı itibari ile 16 adet büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Ankara, İstanbul ve İzmir Büyükşehir Belediyeleri 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Kanun ile, Adana Büyükşehir Belediyesi 1986 yılında çıkarılan 3306 sayılı Kanun ile, Bursa Büyükşehir Belediyesi 1987 yılında çıkarılan 3391 sayılı Kanun ile, Gaziantep Büyükşehir Belediyesi 1987 yılında çıkarılan 3398 sayılı Kanun ile, Konya Büyükşehir Belediyesi 1987 yılında çıkarılan 3399 sayılı Kanun ile, Kayseri Büyükşehir Belediyesi 1988 yılında çıkarılan 3508 sayılı Kanun ile kurulmuştur. 1993 tarihli 504 sayılı KHK ile ise Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun illerinde büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Son olarak 2000 yılında 593 sayılı KHK ile Adapazarı ilinde büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Burada belirtilmesi gereken bir husus 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu Turgut Özal'ın başkanlığı döneminde çıkarılmış 1993'e kadar 8 adet büyükşehir belediyesi kurulmuş ve 8 büyükşehir belediyesi de hukuksal dayanak olarak kanun ile kurulmuştur (Ankara, İstanbul ve İzmir Büyükşehir Belediyeleri 195 sayılı KHK ile kurulmuş olmalarına rağmen ardından hukuki dayanakları 3030 sayılı Kanun olmuştur). 1993-2000 yılları arasında kurulan büyükşehir belediyelerinin hukuksal dayanağı ise Kanun Hükmünde Kararname'lerdir.

Adapazarı Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkındaki KHK'nin 1. maddesinin gerekçesinde "Sakarya ilinin halen il merkez belediyesi ve aynı zamanda belde belediyesi olan Adapazarı Belediyesi'nin KHK'da yer alan ilçe ve belde belediyeleri ile köyleri de kapsamak üzere Adapazarı Büyükşehir Belediyesi'ne dönüştürülmesi" ifadesi kullanılmıştır. İkinci maddenin gerekçesinde ise, büyükşehir ilçe kapsamına alınan ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyelerine, belde belediyelerinin ise büyükşehir alt kademe belediyelerine ve halen merkez belediyesi durumunda olan Adapazarı Belediyesi'nin de alt kademe belediyesine dönüşmesi öngörülmektedir (Özgür, 2008b: 154).

Ek liste ve KHK'nın diğer hükümleri ile Adapazarı Büyükşehir Belediyesi'nin mevcut yapılanmasından da anlaşılacağı üzere, KHK ile Merkez İlçe Belediyesi adını alan Adapazarı belediyesi alt/ilk kademe belediyesi olmayıp büyükşehir ilçe belediyesi

olmuştur. Bu anlamda KHK'nin 1. maddesindeki halen il merkezi ve belde belediyesi olan “Adapazarı Belediyesi” ifadesi hatalıdır. Adapazarı adının KHK'nın yürürlüğe girmesiyle büyükşehir belediyesi için kullanılması, Adapazarı Belediyesi'nin ise Merkez İlçe Belediyesi'ne dönüştürülmesiyle durum daha da karmaşık hale gelmektedir. Büyükşehir belediyelerinin kurulması ve üst kademe-alt kademe ilişkileri açısından üçüncü ve karma modeli ifade eden Adapazarı modelinin oluşturulabilmesi de bu karmaşıklığı ortaya çıkarmış gözükmektedir (Özgür, Savaş Yavuzçehre ve Cigeroğlu, 2007).

İkinci kuşaktaki/modeldeki büyükşehir belediyelerin tümünde ve birinci kuşak/modeldeki bazı belediyelerde “Merkez” adını taşıyan ilçede ilin adını taşımayan ve/veya “Merkez İlçe Belediyesi” kullanılmayan belediyeler kurulurken, il ile merkez ilçesi farklı isimler taşıyan ve “Merkez” adlı bir ilçesi bulunmayan Adapazarı'nda sonradan büyükşehir kurulurken bir “Merkez İlçe Belediyesi” kurulmuştur. İkinci maddenin devamında, bağlı olan köylerin statüsü ile ilgili ise, büyükşehir kapsamına alınan köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak, halen mülki olarak bağlı oldukları ilçe veya bucak merkez belediyesine mahalle olarak katılmaları öngörülmektedir (Özgür, 2008b: 154). Adapazarı 303.989 nüfusu ile büyükşehir belediyesi olarak kurulduğunda hem çok sayıda (10 adet) alt kademe hem de 2 ilçe belediyesini kapsar bir yapıya sahip olarak sıra dışı bir büyükşehir belediyesi olmuştur. Çünkü Adapazarı dışında hiçbir büyükşehir belediyesinde hem alt kademe belediyesi hem de ilçe belediyesi bulunmamaktadır (Özgür, 2005b: 497).

Adapazarı büyükşehir belediyesi ile alt kademe Adapazarı Belediyesi'nin aynı adı taşımasının oluşturduğu karışıklığı ortadan kaldırmak için 5747 sayılı 22 Mart 2008 tarihli Kanun'la büyükşehir belediyesinin adı Sakarya Büyükşehir Belediyesi olarak değiştirilmiştir.

6.3. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu (2004 Yılı)

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile büyükşehir, ilçe, ilk kademe belediyelerinin kurulması, görev ve yetkileri, gelirleri, belediyeler arasındaki ilişkiler yeniden düzenlenmiştir. Kanun'un amacı, büyükşehir belediyesinin yönetimini, hukuki statüsünü yeniden düzenlemek, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlamaktır (Tortop vd., 2006: 217). Türkiye'de büyükşehir belediyeleriyle ilgili olarak çıkarılan 1984 tarihli 3030 sayılı Kanun'dan ve 2004 tarihli 5216 sayılı Kanun'dan günümüze kadar büyükşehir belediyelerinin yönetimine ilişkin

arayışlar halen devam etmektedir. 5216 sayılı Kanun, “en az üç ilçe ya da ilk kademe belediyesini kapsayan kentleri” anakent olarak tanımlamaktadır (3030 sayılı Kanun, belediye bünyesinde birden fazla belediye bulunan kentleri anakent olarak tanımlıyordu).

Kanun’da yer alan ilçe belediyesi: anakent belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesini, ilk kademe belediyesi: anakent belediye sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve anakent ilçe belediyeleriyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediyeyi anlatmaktadır (Çukurçayır, 2011a: 251). 5216 sayılı Kanun’un genel gerekçesinde, nüfusun kentlerde yoğunlaştığı ve bunun sonucu olarakta hizmet talebinin ve maliyetlerin arttığı belirtilmiştir. Genel Gerekçe’ye göre, bu nüfus yoğunluğu hizmet kalitesinde düşmelere, zaman ve kaynak kaybına neden olmaktadır. Nüfus artışı, sanayileşme, ulaşım, teknolojide meydana gelen gelişmelerle çevre sorunları, kamu hizmetlerinin kapsamını ve ölçek boyutunu gözden geçirmeyi zorunlu hale getirmiştir. Genel gerekçede dikkat çeken önemli bir hususta yerindelik (subsidiarity) ilkesidir. Dönemin Hükümeti, 5216 sayılı Kanun’la görev bölüşümüne ilişkin getirilen düzenlemelerle nesnelliğin sağlanacağını ve hizmetlerin yerinden yürütüleceğini öne sürmüştür (Çınar, Çiner ve Zengin, 2009: 75).

5216 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için; o yerin il belediyesi olması, belediye sınırları içerisindeki ve bu sınırlara en fazla 10 km. uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusunun 750.000’den fazla olması, fiziki yerleşim durumu ve ekonomik gelişmişlik düzeyinin elverişli olması şartı getirilmiştir. Aynı zamanda büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde en az üç adet ilçe belediyesi ya da en az üç adet alt kademe belediyesi bulunmalıdır. Büyükşehir belediyelerinin sınırları, adını aldıkları büyükşehirlerin sınırlarıdır. İlçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin, büyükşehir belediyesi içinde kalan kısımlarının sınırlarıdır. İlk kademe belediyelerinin, büyükşehir belediye sınırları dışında sınırı olamaz (5216/5).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun Geçici 2. Maddesi’ne göre büyükşehir belediyesi statüsündeki il merkezlerimizin (İstanbul ve İzmit dışında) belediye hizmet alanları bir daireyle belirlenmektedir (Demiral, 2005: 88). 5216 sayılı Kanun ile pergel (yarıçap) düzenlemesi olarak adlandırılan yöntemle sınır genişletmeleri yapılmıştır (Çelikyay, 2014: 11). Kanun Tasarısı’nda olmayan bu hüküm Kanun’un (Tasarı’nın), Plan ve Bütçe Komisyonu’nda görüşülmesi sırasında Tasarı’ya

eklenmiştir (Demiral, 2005: 88). Bir bilimsel dayanağı olmayan, bu geometrik sınırlamalara göre valilik binası merkez tayin edilerek çizilen 20, 30 ve 50 kilometrelik dairenin içine giren kırsal kesimdeki köy yerleşmeleri şehre bağlı mahalle gibi nitelendirilmektedir (Özgür, 2008c: 157). Büyükşehir belediyelerine katılma konusunda ise 5393 sayılı Belediye Kanun'u hükümleri uygulanır.¹⁴

5216 sayılı Kanun, büyükşehirlerdeki kentsel alanın bütünlüğünü iki ayrı yolla pekiştirmeye çalışmıştır. İlk olarak 5216 sayılı Kanun, belde belediyelerini (ilk kademe

¹⁴ 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun birleşme ve katılma başlıklı 8. maddesi şöyledir: Belde, köy veya bunların bazı kısımlarının bir başka beldeye katılabilmesi için bu yerlerin meskun sahasının katılacak beldenin meskun sahasına uzaklığı 5.000 metreden fazla olamaz. Bir belde veya bunların bazı kısımlarının meskun sahasının, komşu bir beldenin meskun sahası ile birleşmesi veya bu sahalardan arasındaki mesafenin 5.000 metrenin altına düşmesi ve buralarda oturan seçmenlerin yarısından bir fazlasının komşu beldeye katılmak için başvurması halinde, katılacak belde sakinlerinin oylarına başvurulmaksızın, katılmak isteyen köy veya belde veya bunların kısımlarında başvuruya ilişkin oylama yapılır. Oylama sonucunun olumlu olması halinde başvuruya ait evrak, valilik tarafından katılacak belediyeye gönderilir. Belediye meclisi evrakın gelişinden itibaren otuz gün içinde başvuru hakkındaki kararını verir. Belediye meclisinin uygun görmesi halinde katılım gerçekleşir. Bu durumda büyükşehirlerde katılma kararı, ilgili ilçe veya ilk kademe belediye meclisinin talebi üzerine, büyükşehir belediye meclisi tarafından alınır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 8. maddesine göre; bir beldenin bazı kısımlarının komşu bir beldeye katılmasında veya yeni bir belde ya da köy kurulmasında, beldenin nüfusunun 5.000'den aşağı düşmemesi gerekir (8/4). Büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde ayrılma yoluyla yeni bir belediye kurulması için belde nüfusunun 100.000'den aşağı düşmemesi ve yeni kurulacak beldenin nüfusunun 20.000'den az olmaması şarttır (8/4). 12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı Kanun'un 14. maddesiyle bu fıkrada yer alan "50.000" ibaresi "20.000" şeklinde değiştirilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Tüzel Kişiliğin Sona Erdirilmesi" başlıklı 11. maddesine göre; "Meskun sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerine olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığı'nın teklifi üzerine müşterek kararname ile kaldırılarak bu belediyeye katılır. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin mahalleleri, katıldıkları belediyenin mahalleleri haline gelir. Tüzel kişiliği kaldırılan belediye ile köylerin taşınır ve taşınmaz mal, hak, alacak ve borçları katıldıkları belediyeye intikal eder."

adıyl) büyükşehir belediye sistemi içine dahil ederek söz konusu sorunları çözmeye çalışmıştır. İkinci olarak 5216 sayılı Kanun, büyükşehirin sınırlarını genişletmiş, dolayısıyla kentsel alanı yeniden tanımlamıştır (Arıkboğa, 2008: 315). 5216 sayılı Kanun'un Geçici 2. Maddesi şöyledir: "Bu Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihte; Büyükşehir belediye sınırları, İstanbul ve Kocaeli ilinde, il mülki sınıridır" (Özgür, 2008c: 157). İstanbul ve Kocaeli büyükşehirleri, özellikleri itibarıyla, diğer büyükşehirlerden ayrı tutularak, bu iki ilin mülki idare sınırları, büyükşehir belediyesi sınırları olarak kabul edilmiştir. Böylelikle, iki il sınırlarındaki yerel (kentsel, kırsal) hizmetlerden büyükşehir belediyesi sorumlu tutulmuştur (Çınar, Çiner ve Zengin, 2009: 80). Bu düzenleme öncesinde; Kocaeli il sınırları içinde, sorumluluk alanı 2008 yılı itibarıyla İzmit İlçe Belediyesi sorumluluk alanlarından 15 kat daha küçük olan bir İzmit Büyükşehir Belediyesi, 6 ilçe belediyesi, 37 belde belediyesi bulunmaktaydı. 5216 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesinin hizmet alanı il mülki sınırlarına genişletilerek Kocaeli Büyükşehir Belediyesi kurulmuş; tüm ilçe belediyeleri büyükşehir sınırları içine alınarak büyükşehir ilçe belediyesine dönüştürülmüş ve tüm belde belediyeleri de büyükşehir sınırları içine alınarak ilk kademe belediyesine dönüştürülmüştür. Böylece, Kocaeli mülki sınırları içinde toplam 44 belediye ile hizmet verilmeye başlanılmıştır (Bingöl, Yazıcı ve Büyükakın, 2013: 46-47; Özgür, 2008c: 158).

2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Kanun'un Geçici 2/3. maddesi; "Bu sınırlar içinde kalan köylerin tüzel kişiliği sona ererek mahalleye dönüşür. Bu şekilde oluşan mahallelerin katılacağı ilçe veya ilk kademe belediyesi, büyükşehir belediye meclisince belirlenir. Orman köylerinin tüzel kişiliği devam eder. Ancak ormanlarla ilgili diğer kanun hükümleri saklı kalmak üzere bu köyler imar bakımından büyükşehir belediyesinin mücavir alanı sayılırlar. Bu köylerde su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütme görev ve yetkisi ilgili büyükşehir belediyesine bağlı su ve kanalizasyon idaresine aittir" şeklinde düzenlenmiştir. Buna göre, İstanbul ve Kocaeli'nde köylerin tüzel kişiliği kaldırılmış, orman köylerinin tüzel kişiliği ise korunmuştur. Orman köyleri büyükşehir sınırları içinde olmakla birlikte bulundukları ilçenin, ilçe belediyesi sınırları dışında tutulmuşlardır (Bingöl, Yazıcı ve Büyükakın, 2013: 47).

Tablo 6. 2004 Yılı İtibariyle Büyükşehir Belediyeleri'nin Sınırları ve Hizmet Alanları

Büyükşehir Belediyesi	İl Sınırı	50 Km	30 Km	20 Km
1. Adana			•	
2. Adapazarı				•
3. Ankara		•		
4. Antalya				•
5. Bursa			•	
6. Diyarbakır				•
7. Erzurum				•
8. Eskişehir				•
9. Gaziantep				•
10. İstanbul	•			
11. İzmir		•		
12. İzmit	•			
13. Kayseri				•
14. Konya				•
15. Mersin				•
16. Samsun				•

Yukarıdaki tabloda 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 2004 yılı itibariyle mevcut 16 büyükşehir belediyesinin sınırlarını ve hizmet alanlarını göstermektedir.

Tabloda görüldüğü üzere, İstanbul ve İzmit Büyükşehir Belediyeleri'nin sınırı ve hizmet alanı il sınırındır. Diğer büyükşehir belediyelerinde mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu 1 milyona kadar olan büyükşehirlerde (Adapazarı, Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, Kayseri, Konya, Mersin, Samsun) yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu iki milyona kadar olan büyükşehirlerde (Adana, Bursa) yarıçapı 30 kilometre, nüfusu 2 milyondan fazla olan büyükşehir belediyelerinde (İzmir ve Ankara) yarıçapı 50 kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını ve hizmet alanını oluşturur. Bu sınırlar içinde kalan ilçeler büyükşehir ilçe belediyeleri, beldeler ilk kademe belediyeleri haline gelir (Özgür, 2008c: 157).

Formülün yarattığı oldukça suni ve tam çember biçimli sınır çizme şeklindeki sıkıntılı durumlar 2005 ve 2006 düzenlemeleri ve her bir büyükşehir belediyesi için yerinde yapılmakta olan çalışmalar sonucunda hafifletilmektedir. 5216 sayılı Kanun'a eklenen bir hükümle büyükşehir belediyesi kapsamına alınan ilçelerin mülki sınırları ile

merkezleri büyükşehir belediyesi dışında kalan ilçelerin, büyükşehir belediyesi sınırları içine giren belediye ve köylerin statülerinin yeniden düzenlenmesine imkân tanınmıştır (Özgür, 2008c: 158).

5216 sayılı Kanun'un 6. maddesi ile Geçici 2. Maddesi, büyükşehir belediyesi sınırları içine katılan belediye ve köylere ilişkindir. Kanun'un 6. maddesiyle, büyükşehir belediyesi ilk kademe belediyesi olmak için 50.000 nüfus şartı getirilmişti. Aynı zamanda tüzel kişiliği kalkan belediye ve köylerin, hangi belediyeye bağlanacağına Bakanlar Kurulu'nun karar vereceği belirtilmiştir. 5390 sayılı Kanun ile bu maddedeki nüfus şartı kaldırılmıştır. İlk kademe belediyesi uygulamasına son veren 5747 sayılı Kanun'la da bu hüküm yürürlükten kaldırılmıştır (Çınar, Çiner ve Zengin, 2009: 72).

5216 sayılı Kanun'un Geçici 2. Maddesi'nde, büyükşehir belediyesi kapsamına alınan ilçelerin mülki sınırları içinde kalan belediye ve köyler ile büyükşehir belediyesi kapsamına alınan belediyelerin mücavir alan sınırları içerisinde bulunan köylerden, belirtilen mesafelerin dışında kalan belediye ve köylerin, büyükşehir belediyelerine katılabilecekleri belirtilmiştir. Bu belediyeler ve köyler, 5216 sayılı Kanun'un yayımı tarihinden itibaren 6 ay içinde, belediye meclisi veya köy ihtiyar heyetinin talebi üzerine büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile büyükşehir belediyesinin sınırları içine alınabilmektedir. Buna ek olarak Geçici 2. Madde'de, büyükşehir belediyesi kapsamına alınan belediyelerin sınırlarında yerleşim düzeni gerekleri dikkate alınarak Kanun'un yayımı tarihinden itibaren bir yıl içinde büyükşehir belediye meclisinin talebi üzerine İçişleri Bakanlığı'nca gerekli değişikliklerin yapılabileceği de belirtilmiştir. Bu hüküm de büyükşehir belediyelerinin sınırlarını genişletme imkânı olarak değerlendirilebilir (Çınar, Çiner ve Zengin, 2009: 93).

Hem 5216 sayılı yeni Kanun'da, hem de 3030 sayılı eski Kanun kapsamında, yerel düzeyde iki kademeli federatif bir büyükşehir belediyesi örgütlenme sistemi söz konusudur. Bu açıdan üst kademeyi büyükşehir belediyesi oluştururken, ikinci kademeyi, uygulama içerisinde değişik adlar verilen büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yer alan diğer belediyeler oluşturmaktadır (Çınar, Çiner ve Zengin, 2009: 76).

3030 sayılı Kanun'un uygulanması sürecinde karşılaşılan bazı zorlukları aşmak amacıyla oluşturulmuş bulunan "alt kademe belediyeleri", 5216 sayılı Kanun'la birlikte ilk kademe belediyelerine dönüştürülmüştür. Bunun yanısıra 5216 sayılı Kanun ile birlikte Geçici 2. Madde uyarınca yapılan genişletmeyle, büyükşehir belediyesi

sınırlarına giren belediyeler “ilk kademe belediyesi” adını; ilçe belediyeleri ise, “büyükşehir ilçe belediyesi” adını almıştır (Çınar, Çiner ve Zengin, 2009: 76-77).

3030 sayılı Kanun’a göre, büyükşehir ilçe belediyesi, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçelerde kurulan belediyelerdir. 5216 sayılı Kanun’da da büyükşehir ilçe belediyeleri tanımlanmıştır ama bu sefer mülki idare yapılanmasını göz önünde bulundurmadan “büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesi” şeklinde ifade edilmiştir. Bu tanım itibarıyla mülki idare ile yerel yönetimler arasında kamu hizmetlerinde kimin yetkili olacağı, yerel seçim çevresinin sınırlarının belirlenmesi vb. hususlarda kanuni boşlukların ortaya çıkması olasıdır. Nitekim ilçe belediyesi, hem mülki idareden hem de yerel yönetimlerden beslenen bir idari birimdir; bu yüzden üzerinde dikkatle durulması gerekmektedir. Özellikle sınır ve sınıra bağlı olarak seçim çevresinin tespiti konusunda tereddütler bulunmaktadır. 3030 sayılı Kanun’un uygulanması sürecinde de seçim çevresinin neresi olduğu konusunda tartışmalar yaşanmıştır (Çınar, Çiner ve Zengin, 2009: 77-78).

Büyükşehir belediyesi için gerekli nüfusun il merkezinde 750.000 olarak belirlenmesi ve belediye sınırı olarak, merkez belediye sınırından 10.000 metre yarıçap içindeki yerleşim yerleri tanımlaması Şehir Plancıları Odası tarafından sadece fiziki mekâna dönük bir düzenleme olması nedeniyle yeterli ve anlamlı görülmemiştir. Büyükşehir belediyeleri, metropoliten alanların eşgüdüm içinde gelişmelerini sağlamakla sorumlu olan yönetimlerdir. Bu açıdan, belediyelerin sınırlarının metropoliten alan sınırlarıyla örtüşmesi gerekmektedir (Torlak ve Sezer, 2005: 94).

Özgür (2005a: 478), 5216 sayılı Kanun’un uygulamaya henüz girdiğinde metropoliten alanlarla ilgili olarak; “metropoliten alanlar ile orta ölçekli kentsel alanlar arasındaki sınır açısından baktığımızda Türkiye’de büyükşehir belediyesi statüsüne sahip olmayan birkaç il merkezini hem metropoliten alan ilan etmek hem de bu kentsel alan bütünlerinde büyükşehir belediyesi kurmak anlamlı olabilir” demektedir. Özgür’e (2005a: 478) göre, dünya literatüründe genellikle 100.000’lik veya 200.000’lik bir çekirdek/merkez etrafındaki nüfusla birlikte alan nüfusu 300.000 veya 500.000 olan kentsel alan bütünleri nüfus açısından kentsel alan kabul edildiklerine göre, Antakya ve Malatya başta olma üzere Denizli, Trabzon, Şanlıurfa, Kahramanmaraş merkez ilçeleri metropoliten alan olarak kolayca kabul edilebilirdi.

1984’ten beri belediye sisteminin bir parçası olan büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir belediyelerine bağlı belediyeler arasında tam anlamıyla bir işbirliği ve

eşgüdüm sağlanamamaktaydı. Özellikle, imar uygulamaları konusunda büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında yaşanan çekişmeler, kamu hizmetlerinin sunumunu geciktirmektedir. Ayrıca, büyükşehir sınırları, metropoliten alanın içinde ve yakın etkisinde olan yerlere hizmet götürülmesini kısıtlamaktaydı. Toksöz ve diğerlerine (2009: 44) göre, 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile bu sakıncalar giderilmiştir

6.4. 5216 Sayılı Kanunda Bazı Değişiklikler Yapan 5390 Sayılı Kanun'un Uygulanması

02.07.2005 tarihli ve 5390 sayılı Kanun ile 5216 sayılı Kanun'a eklenen "işlenmeyen hükümler" şöyledir. 5216 sayılı Kanun'un Geçici 2. Maddesi'nin 1. fıkrası gereğince büyükşehir belediyesi kapsamına alınan ilçelerin mülki sınırları içinde kalan, ancak aynı fıkra da belirtilen sınırlar dışında olan belediye ve köyler, bu Kanun'un yayımı tarihinden itibaren iki yıl içinde belediye meclisi veya köy ihtiyar heyetinin talebi üzerine büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile başka bir işleme gerek kalmaksızın büyükşehir belediye sınırları içine alınabilir. Bu köylerin mahalle olarak hangi ilçe veya ilk kademe belediyesine katılacakları aynı meclis kararında gösterilir. 5216 sayılı Kanun'un Geçici 2. Maddesi'nin birinci fıkrası gereğince merkezleri büyükşehir belediyesi sınırları dışında kalan ilçelerin, büyükşehir belediye sınırları içine giren belediye ve köyleri, bu Kanun'un yayımı tarihinden itibaren iki yıl içinde belediye meclisi veya mahalle ihtiyar heyetinin kararı ve büyükşehir belediye meclisinin görüşü üzerine İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile başka bir işleme gerek kalmaksızın, eski statüleriyle, büyükşehir belediye sınırları dışına çıkarılabilir (Özgür, Savaş Yavuzçehre ve Cigeroğlu, 2007).

5390 sayılı Kanunla yapılan bu düzenleme suretiyle 16 büyükşehir belediyesinde 20, 30 ve 50 km. yarıçap formülleri uygulanarak elde edilecek sınırların daha gerçekçi olmasına olanak tanımaktadır. Böylece, ilçe merkezi büyükşehir belediyesine giren ancak kendileri büyükşehir belediyesinin yeni sınırları dışında kalan belde ve köylerin de büyükşehir belediyesine katılması mümkün olmaktadır. Tersine, ilçe merkezi büyükşehir belediyesi sınırlarına girmediği halde kendileri büyükşehir belediyesi sınırında kalan belde belediyeleri ve köylerin ise büyükşehir belediyesi sınırı dışına eski statüleriyle çıkartılmasına da olanak tanınmaktadır (Özgür, Savaş Yavuzçehre ve Cigeroğlu, 2007).

Sonuçta, tam daire şeklinde bir büyükşehir belediyesi yerine kanun koyucunun 5216 sayılı ana Kanun'dan bir yıl sonra yaptığı düzenleme ile zigzaglı bir büyükşehir sınırı elde edilebilmektedir. Yine de, büyükşehir belediyesi ile bağlantısı çok zayıf olan, yüksek bir dağ, büyük bir göl gibi doğal engellerle büyükşehir belediyesinden fiziki olarak ayırık bir ilçe veya belde belediyesinin büyükşehir belediyesi sınırlarına dahil edilmesi mümkün olmaktadır. Bu durumda, ayrı kalması gereken bir yerleşim birimi gereksiz yere büyükşehir ilçe veya ilk kademe belediyesi haline gelebilmektedir (Özgür, 2008c: 159).

Büyükşehir belediyesinin sınırları çevresinde ve aynı il sınırları içinde bulunan belediye ve köyler 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümlerine göre veya imar düzeni ve temel altyapı hizmetlerinin zorunlu kıldığı durumlarda, büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın önerisi üzerine Bakanlar Kurulu kararıyla büyükşehir belediyesi sınırları içine alınabilecektir (Öner, 2008: 183). Bu idarelerin tüzel kişiliğinin sona erdirilmesinde, yerel halkın görüşünün alınmadığı ve dolayısıyla Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 5. maddesi “yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın el verdiği durumlarda ve mümkünse referandum yoluyla, ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamayacağı” öngörülmektedir. Bu idarelerin, büyükşehir belediyelerine katılımında yerel halkın karara katılımı yerel demokrasinin yerleşebilmesi açısından gereklidir (Torlak ve Sezer, 2007: 94).

Büyükşehir Belediye Kanunu ilk yayımlandığında, büyükşehir sınırları içine katılan ilçe belediyeleri ile nüfusu 50.000 ve üzerindeki belediyelerin “büyükşehir ilçe” veya “ilk kademe” belediyesine dönüşecekleri bunun dışında kalan belediyelerin ve köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılması düzenlenmişti. Ancak, 5390 sayılı Kanun ile bu hüküm değiştirilmiştir. Buna göre, büyükşehir belediyesi sınırları içine katılan ilçe belediyelerinin yanında getirilen 50.000 nüfus sınırı aşan belediyelerin de ilçe/ilk kademe belediyesine dönüşmesi hükmü iptal edilmiş ve nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak köy olmalarına ilişkin uygulamaya son verilmiştir (Öner, 2008: 183).

5216 sayılı Kanun'un 6. maddesinde, 5390 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikle büyükşehir belediyesi sınırları içine katılan ilçe belediyeleri “büyükşehir ilçe belediyesi” olurlarken, nüfus eşiği kaldırıldığı için diğer belediyelerin tamamı “ilk kademe belediyesine” dönüştürülmüştür. Böylece 5216 sayılı Kanun'un 6. maddesinin ilk biçimiyle ortaya mahalle ve köy ağırlıklı bir yönetim yapılanmasının çıkması

beklenirken 5390 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle büyükşehir belediyesi sınırları içine alınan yerleşimler ve nüfus sınırına gidilmeden belediye statüsüne sahip tüm belediyeler bu statülerini korumuş olmaktadır. Öte yandan, büyükşehir belediyelerinde ayrılma yoluyla yeni bir belde kurulması için belde nüfusunun 100.000'den aşağı düşmemesi, yeni kurulacak beldenin nüfusunun 50.000' den az olmaması şarttır (Öner, 2008: 183).

Anamuhalefet Partisi CHP, 5390 sayılı Kanun'un 1. maddesinin Anayasa'nın 2., 67. ve 127. maddesine ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3. ve 5. maddesine aykırılığı iddiası ile aynı zamanda 5390 sayılı Kanun'un Geçici Maddesi'nin Anayasa'nın 127., 169., ve 170. maddelerine aykırılığı iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne dava açmıştır. Anayasa Mahkemesi, dava dosyasını inceleyip Anamuhalefet Partisi CHP'nin iptal davasını reddetmiştir.

6.5. Büyükşehir Belediyesi Olan İllerde Yeni İlçeler Kurulması Ve İlk Kademe Belediyelerinin Kaldırılması Veya İlçeleştirilmesi Politikası: 5747 Sayılı Kanun'un Uygulanması

06.03.2008 tarihinde kabul edilen ve 22.03.2008 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun'a göre; büyükşehir belediyelerinin sınırları içindeki ilk kademe belediyesi uygulamasına son verilmiş ve büyükşehir belediye sistemi ilçe belediyelerine dayandırılmıştır. Bu bağlamda 43 yeni ilçe kurulmuştur (Erkul, 2010: 75) ve nüfusu 2000'in altındaki 862 belediye köye dönüştürülmüştür. 5747 sayılı Kanun'un 3. maddesi ile 18/1/1984 tarihli ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'un 4. maddesinde değişikliğe gidilmiştir. Yapılan değişikliğe göre, büyükşehir belediye başkanının seçiminde seçim çevresi, büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan orman köyleri de dahil olmak üzere büyükşehir belediye sınırlarından oluşmaktadır.

Tablo 7. 5747 Sayılı Kanun İle Yeni Kurulan İlçeler

Büyükşehir Belediyesi	5747 Sayılı Kanun İle Büyükşehir Belediyesi Sınırlarında Yeni Kurulan Şehirler
Adana	(1) Sarıçam, (2) Çukurova,
Ankara	(3) Pursaklar,
Antalya	(4) Aksu, (5) Döşemealtı, (6) Kepez, (7) Konyaaltı, (8) Muratpaşa
Diyarbakır	(9) Bağlar, (10) Kayapınar, (11) Sur, (12) Yenişehir,
Erzurum	(13) Palandöken, (14) Yakutiye,
Eskişehir	(15) Odunpazarı, (16) Tepebaşı,
İstanbul	(17) Arnavutköy, (18) Ataşehir, (19) Başakşehir, (20) Beylikdüzü, (21) Çekmeköy, (22) Esenyurt, (23) Sancaktepe, (24) Sultangazi,
İzmir	(25) Bayraklı, (26) Karabağlar
Kocaeli	(27) Başiskele, (28) Çayirova, (29) Darıca, (30) Dilovası, (31) İzmit, (32) Kartepe,
Mersin	(33) Akdeniz, (34) Mezitli, (35) Toroslar, (36) Yenişehir
Sakarya	(37) Adapazarı, (38) Arifiye, (39) Erenler, (40) Serdivan,
Samsun	(41) Canik, (42) Atakum, (43) İlkadım.

Yukarıdaki tabloda büyükşehir belediye sınırlarında yeni kurulan ilçelerin listesi yer almaktadır. Tabloda görüldüğü üzere 5747 sayılı Kanun ile Adana’da Sarıçam ve Çukurova olmak üzere 2 yeni ilçe, Ankara’da Pursaklar olmak üzere 1 yeni ilçe, Antalya’da Aksu, Döşemealtı, Kepez, Konyaaltı ve Muratpaşa olmak üzere 5 yeni ilçe, Diyarbakır’da Bağlar, Kayapınar, Sur, Yenişehir olmak üzere 4 yeni ilçe, Erzurum’da Palandöken ve Yakutiye olmak üzere 2 yeni ilçe, Eskişehir’de Odunpazarı ve Tepebaşı olmak üzere 2 yeni ilçe, İstanbul’da Arnavutköy, Ataşehir, Başakşehir, Beylikdüzü, Çekmeköy, Esenyurt, Sancaktepe ve Sultangazi olmak üzere 8 yeni ilçe, İzmir’de Bayraklı ve Karabağlar olmak üzere 2 yeni ilçe, Kocaeli’nde Başiskele, Çayirova, Darıca, Dilovası, İzmit ve Kartepe olmak üzere 6 yeni ilçe, Mersin’de Akdeniz, Mezitli, Toroslar ve Yenişehir olmak üzere 4 yeni ilçe, Sakarya’da Adapazarı, Arifiye, Erenler ve Serdivan olmak üzere 4 yeni ilçe, Samsun’da Atakum, Canik ve İlkadım olmak üzere toplam 3 yeni ilçe kurulmuştur.

Büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan ve ekli (42) sayılı listede adları belirtilen ilk kademe belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılarak aynı listede belirtilen ilçe belediyelerine mahalleleri veya mahalle kısımları katılmıştır. Ek (43) sayılı listede bulunan bucaklar ve bucak teşkilatları kaldırılmıştır. Bu Kanun ile kurulan belediyelerin organlarının seçimleri, ilk mahalli idareler genel seçimiyle birlikte yapılmıştır. Bu Kanun ile mahalleye veya köye dönüşen veya il ya da ilçe belediyesine katılan belediyelerin tüzel kişiliği, organları ve bunların hak, yetki ve görevleri ilk genel

mahalli idareler seçimine kadar devam etmiştir. 5747 sayılı Kanun ile 1.000'in üzerinde belediye kapatılırken ve bundan önceki 5215 ve 5393 sayılı Belediye Kanunları ile veto edilip uygulanmayan 5025 sayılı Kanun'da belediyeleri birleşmeye teşvik edici maddi ve diğer mekanizmalar oluşturulamamıştır (Özgür, 2008a: 50). Sadece belediyelere birleşme ve katılma yoluyla köy, köy kısımları ve başka belediyelerin dahil olması kolaylaştırılmıştır. Kapatılan en küçük belediyelerin işin ciddiyetini gördükten veya kapatılma gerçekleşikten sonra 5.000 metreden daha yakın bir belediye var ise buna katılmak için referandum yoluna kendileri veya valinin inisiyatif alıp Belediye Kanunu 8. maddesi uyarınca işlemleri kendisinin başlatması halinde birleşmelerde artış olabilirdi (Özgür, 2008a: 50). Ayrıca 5747 sayılı Kanun ile Adapazarı Büyükşehir Belediyesi'nin adı, Sakarya Büyükşehir Belediyesi olarak, İzmit Büyükşehir Belediyesi'nin de adı da Kocaeli Büyükşehir Belediyesi olarak değiştirilmiştir. 5747 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi sınırlarında ilçe belediyesi ve ilk kademe belediyesi şeklindeki kademelenmeden, 3030 sayılı Kanun'un ilk hali (büyükşehir ilçe belediyesi şeklindeki kademelenmeye) ile paralel değişiklik yapılmıştır.

Tablo 8. 5747 Sayılı Kanun Öncesinde/Sonrasında Büyükşehir Belediye Sınırları İçindeki İlçe ve İlk Kademe Belediyelerinin Sayıları

Büyükşehir Belediyelerinde 5747 Sayılı Kanun Öncesi		Büyükşehir Belediyelerinde 5747 Sayılı Kanun Sonrası	
İlçe Belediyesi	100	İlçe Belediyesi	143
İlk Kademe Belediyesi	283	İlk Kademe Belediyesi	0

Tabloda görüldüğü üzere, 5747 sayılı Kanun'dan önce; büyükşehir belediyeleri sınırları içerisindeki ilçe belediyesi sayısı 100 iken, 5747 sayılı Kanun'dan sonra büyükşehir belediyeleri sınırları içindeki ilçe belediye sayısı 143'e yükselmiştir. Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde İstanbul'da 39 ilçe belediyesi ve Kocaeli'nde 12 ilçe belediyesi mevcuttur. 50 km'lik yarıçap baz alındığında büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde Ankara'da 16 ilçe belediyesi ve İzmir'de 21 ilçe belediyesi mevcuttur. 30 km'lik yarıçap ölçütü dikkate alındığında büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde Bursa'da 7 ilçe belediyesi ve Adana'da 5 ilçe belediyesi mevcuttur. 20 km'lik yarıçap baz alındığında büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde Sakarya'da 10 ilçe belediyesi, Antalya ve Kayseri'de 5 ilçe belediyesi, Diyarbakır, Mersin ve Samsun'da 4 ilçe belediyesi, Erzurum, Gaziantep ve Konya'da 3 ilçe belediyesi, Eskişehir'de ise 2 ilçe belediyesi mevcuttur.

Büyükşehir belediye sınırları içerisindeki 283 alt kademe belediyesi ise tamamen kaldırılmıştır. 5747 sayılı Kanun sonrası; 100 ilçe belediyesinden 1'inin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye, 283 ilk kademe belediyesinden 35'i ilçe belediyesine, 8'i büyükşehir dışına çıkarılarak belde belediyesine, 239'u bağlı oldukları ilçe belediyesine bağlanarak mahalleye, 1'i büyükşehir belediyesi dışına çıkarılarak köye dönüştürülmüştür. 5216 sayılı Kanun sonrası büyükşehir belediyesi sınırları içerisine girerek ilk kademe belediyesi haline gelen belediyeler, Kanun öncesinde ilçe belediyesi olan veya Kanun sonrası ilçe belediyesi olarak büyükşehir belediyelerine katılan ilçe belediyelerine mahalle olarak bağlanmıştır. 5747 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sistemi, ilçe belediyeleri üzerinden kurulmaktadır. Büyükşehir belediyesi kapsamında ilçe belediyesi dışında farklı adlarla belediye olarak var olmanın imkânı kalmamıştır. İstanbul ilinde Eminönü İlçesi, tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleleriyle birlikte Fatih Belediyesi'ne bağlanmıştır. Ayrıca, İstanbul ve büyükşehir belediyesi olan bazı illerde ilçe ve ilk kademe belediyelerine bağlı yerler, diğer ilçe belediyelerine katılmıştır. Bazı belediyeler de, büyükşehir belediyesi sınırları dışına çıkarılmıştır (Çınar, Çiner ve Zengin, 2009: 120-121).

5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un, Anayasa'ya aykırılığı öne sürülerek, iptali için Anamuhalefet Partisi CHP tarafından Anayasa Mahkemesi'ne başvuru yapılmıştır. Anamuhalefet Partisi CHP, 06.03.2008 günlü, 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un, 1. maddesinin; (1) numaralı fıkrasının 11, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 ve 26. bentlerinin, 2. maddesinin; (1), (2), (3) ve (4) numaralı fıkralarının ve geçici 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasının, Anayasa'nın 2., 5., 10., 13., 36., 67., 90., 126. ve 127. maddelerine aykırılığı savıyla iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesini istemiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin 2008/34 esas sayılıve 2008/153 sayılı, 31.10.2008 tarihli kararına göre Kanun'un 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasının 11., 17., 18., 19., 20., 21., 22., 23., 24., 25. ve 26. bentlerinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin reddine; 2. maddesinin (1), (2), (3) ve (4) numaralı fıkralarının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin reddine karar verilmiştir.

Ancak Anayasa Mahkemesi, Kanun'un Geçici 1. Maddesi'nin (1) numaralı fıkrasının; Kanun'a ekli 44 sayılı listede gösterilen belediyelerden,

1- Türkiye İstatistik Kurumu tarafından gerçekleştirilen adrese dayalı nüfus sayımı sonuçlarına kanuni süresi içinde iptal davası açanlar (5747 sayılı Kanun'un Resmî Gazete'de yayımlandığı tarih olan 22.03.2008'den itibaren 60 gün içinde iptal davası açanlar),

2- Kanun'un yürürlüğe girdiği 22.03.2008 tarihinden önce 5393 sayılı Kanun'un 8. maddesi uyarınca yapılan katılma işlemi ile nüfusu 2.000'in üzerine çıkanlar,

3- Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın önerisi ve Bakanlar Kurulu Kararı ile ilan edilmiş turizm bölge, alan ve merkezleri ve kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri kapsamında kalanlar ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca saptanan 2008 yılı turizm öncelikli yöreler listesinde yer alanlar, yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar vermiştir (Resmî Gazete, 06.12.2008).

Anayasa Mahkemesi, Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın önerisi ve Bakanlar Kurulu Kararı ile ilan edilmiş turizm bölge, alan ve merkezleri ve kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca saptanan 2008 yılı turizm öncelikli yöreler kapsamında kalan belediyelerin kapatılmasını Anayasa'nın 2., 63. ve 127. maddeleri kapsamında değerlendirmiş, iptal etmiş ve bu belediyelere anayasal bir koruma kalkanı sağlamıştır. Bir kanun kuralının ülke ihtiyaçlarına ve kamu yararına uygun olup olmadığı bir siyasi tercih olarak ve bir kamu politikası tercihi olarak yasama organının takdirine ait olduğundan Anayasa Mahkemesi'nin bu kararıyla kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı şekilde hareket ederek yerindelik denetimi yaptığı söylenebilir.

İçişleri Bakanlığı'nca 5747 sayılı Kanun'un uygulanmasıyla ilgili olarak 01.05.2008 gün ve 2008/34 sayılı Genelge yayımlanmıştır. İçişleri Bakanlığı tarafından yayımlanan bu Genelgenin iptali için Kovanlık (Bulancak/Giresun) Belediyesi, Danıştay'a dava açmıştır. Kovanlık Belediyesi dava gerekçesinde, belediyelerin yetkilerinin ve gelirlerinin arttırılması gerekirken kapatılmasının çözüm olmadığı, belediyelerin kapatılmasıyla buralarda yaşayan halkın temel hizmetlerden yoksun kalacağı; kamu yararına, Anayasa'ya ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na aykırı olduğu ve Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi sonuçlarının gerçek nüfusu yansıtmadığı gerekçeleriyle genelgenin iptalini talep etmiştir (Canbolat, 2010: 104).

Canbolat'a göre, Danıştay iptal kararı karşısında 5747 sayılı Kanun'un yürürlükteki hükümlerinin durumunu saptayarak, Genelge'nin bu Kanun karşısında aykırı hususlar taşıyıp taşımadığını incelemek yerine, tamamen yetki sınırlarını aşarak

başvuruyu nüfus sayım sonuçlarına göre açılmış bir dava olarak ele almıştır. Yine Canbolat'a göre Danıştay, Genelge'yi hiç ilgisi olmadığı halde bu yönde iptal ederek Anayasa Mahkemesi Kararı'nı yorumlama ve değiştirme imkânı elde etmiştir. Anayasa Mahkemesi Kararı'nın yorum yoluyla değiştirilmek suretiyle aslında Danıştay kanun denetimi yapmış ve 5747 sayılı Kanun'un yürütülmesini fiilen durdurmuştur (Canpolat, 2010: 107).

Anayasa Mahkemesinin Kararı ile belediyelerin kapatılmasının kesinleştiği ve yerel seçimlere giremeyeceği düşünülürken Danıştay 8. Dairesi'nin vermiş olduğu karar ve bu karara istinaden Yüksek Seçim Kurulu'nun verdiği kararla kamuoyunda "kapatılan belediyeler" olarak adlandırılan 862 belediye "kapatılamayan belediyeler" haline gelmiş ve 29 Mart 2009 yerel seçimlerine katılmalarının önündeki engel de kaldırılmıştır (Güngör, 2008: 16).

Danıştay 8. Dairesi 19.12.2008 gün ve E:2008/4826, K:2008/8384 sayılı Kararı'nda; Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu kararındaki iptal hükmü gerekçesiyle yeni bir hukuki durum ortaya çıktığından, Anayasa Mahkemesi'nin gerekçeli kararının Resmî Gazete'de yayımı tarihinden itibaren (06.12.2008) 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde açılacak davaları da süresinde kabul etmek, Anayasa'da belirtilen hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir" demek suretiyle, Türkiye İstatistik Kurumu aleyhine Anayasa Mahkemesi kararında belirtilen 22.03.2008 tarihinden itibaren 60 günlük süre içinde dava açmayan/açamayan belediyelere, 06.12.2008 tarihinden itibaren 60 günlük yeni bir dava açma süresi getirerek, kapatılacak belediyelerin bu süre içinde dava açmaları halinde seçime girmelerinin önündeki yolu açmıştır (Güngör, 2008: 17).

Danıştay tarafından denetim yetkisinin dışına çıkılarak verilen karar Yüksek Seçim Kurulu tarafından karara esas alınmış ve böylece Kanun'un belde belediyeleri ile ilgili kısmı fiilen uygulanamaz hale gelmiştir. Bu karardan sonra Yüksek Seçim Kurulu, 12.02.2009 tarih ve 153 sayılı ve 17.02.2009 tarih ve 183 sayılı kararları ile hangi belde belediyelerinin 29 Mart 2009 Mahalli İdareler Genel Seçimleri'ne katılamayacağını karara bağlamıştır. Bu durumda Yüksek Seçim Kurulu, seçime katılamayacağı belirtilen 25 belde belediyesi dışında kalan ve Ek 44 sayılı listede yer alan 862 belediyeden 837 belde belediyesinin seçime girebileceğine ve tüzel kişiliklerinin devam ettiğine hükmetmiş bulunmaktadır (Canpolat, 2010: 108).

Sonuç olarak yaşanan bu süreçte dava açmayan 6 belde belediyesinin tüzel kişiliği sona ermiştir. Ayrıca 17 belde belediyesi bağlı bulundukları il ya da ilçe belediyesine mahalle olarak katılma kararı almışlar ve Yüksek Seçim Kurulu bu belediyelerin kanuni süre içinde dava açılmış olmalarını göz önünde bulundurmayarak 12.02.2009 tarih ve (153) sayılı kararında belirttiği üzere bunların katıldıkları il veya ilçe belediyesinin mahallesi olarak seçime gireceğini hükmetmiştir. Yüksek Seçim Kurulu kararında, bu sayı 17 yerine 19 olarak zikredilmiş olmasına karşın, listede yer alan iki belediye bir başka belediyeye 5393 sayılı Kanun'un 8. maddesine göre diğeri 11. maddesine göre komşu belediyeye katılan belde belediyeleri arasında yer almaktadırlar (Canpolat, 2010: 109). 29 Mart 2009'dan itibaren Türkiye'de 16 büyükşehir belediyesi, 65 il belediyesi, 749 ilçe belediyesi ve 1.974 belde belediyesi olmak üzere toplam belediye sayısı 3.225'ten 2.947'ye düşmüştür.

5747 sayılı Kanun'la kapatılan belediyelerin sınırlarında yaşayan halkın oyuna başvurulduğu görülmemiştir. Oysa Türkiye'nin de tarafı olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, bu gibi durumlarda yerel halkın görüşlerine başvurmayı zorunlu saymıştır. Her ne kadar, Türkiye, Şart'ın yerel yönetimlere, kendilerini ilgilendiren her konunun planlanması ve karara bağlanması aşamalarında danışılması zorunluluğuna ilişkin maddeye (4/6) çekince koymuş ise de, sınır değişiklikleri sırasında kendilerine danışılması gereği ile doğrudan doğruya ilgili 5. maddeye çekince koymuş olmadığından, anakentlerde yapılan söz konusu değişikliğin uluslararası tüze kuralları yönünden savunulmasına olanak yoktur (Keleş, 2012b: 9). 5747 sayılı Kanun, Türkiye'de belediyecilik sisteminin sağlıklı bir yapıya, etkin ve verimli bir işleyişe kavuşması amacını taşırken, diğer taraftan yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve demokrasinin tabana yayılması tezleriyle çalışmaktadır. Ayrıca, yerel demokrasinin ve katılımcılığın artırılması ilkelerine ve yine "subsidiarite" yani "hizmette halka yakınlık" ilkesine de ters düşmektedir (Kent, 2008: 47).

Tablo 9'da 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra ilk mahalli idareler genel seçimlerine katılabilecek büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyelerinin listesi yer almaktadır.

Tablo 9. 5747 Sayılı Kanun Sonrası Büyükşehir Belediyeleri ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri

Sıra	Büyükşehir Belediyesinin Adı	Büyükşehir İlçe Belediyesi
1	Adana	Çukurova, Karaisalı, Sarıçam, Seyhan, Yüreğir (5 adet)
2	(Adapazarı) Sakarya	Adapazarı, Akyazı, Arifiye, Erenler, Ferizli, Hendek, Karapürçek, Sapanca, Serdivan, Söğütü (10 adet)
3	Antalya	Aksu, Döşemealtı, Kepez, Konyaaltı, Muratpaşa (5 adet)
4	Ankara	Akyurt, Altındağ, Ayaş, Bala, Çankaya, Çubuk, Elmadağ, Etimesgut, Gölbaşı, Kalecik, Kazan, Keçiören, Mamak, Pursaklar, Sincan, Yenimahalle (16 adet)
5	Bursa	Gemlik, Gürsu, Kestel, Mudanya, Nilüfer, Osmangazi, Yıldırım (7 adet)
6	Diyarbakır	Bağlar, Kayapınar, Sur, Yenişehir (4 adet)
7	Erzurum	İlca, Palandöken, Yakutiye (3 adet)
8	Eskişehir	Odunpazarı ve Tepebaşı (2 adet)
9	Gaziantep	Oğuzeli, Şahinbey, Şehitkamil (3 adet)
10	İstanbul	Adalar, Arnavutköy, Ataşehir, Avcılar, Bağcılar, Bahçelievler, Bakırköy, Başakşehir, Bayrampaşa, Beşiktaş, Beykoz, Beylikdüzü, Beyoğlu, Büyükçekmece, Çatalca, Çekmeköy, Esenler, Esenyurt, Eyüp, Fatih, Gaziosmanpaşa, Güngören, Kadıköy, Kağıthane, Kartal, Küçükçekmece, Maltepe, Pendik, Sarıyer, Silivri, Sultanbeyli, Tuzla, Ümraniye, Üsküdar, Sancaktepe, Sultangazi, Şile, Şişli, Zeytinburnu (39 adet)
11	İzmir	Aliağa, Balçova, Bayraklı, Bayındır, Bornova, Buca, Çiğli, Gaziemir, Güzelbahçe, Foça, Karşıyaka, Kemalpaşa, Konak, Menderes, Menemen, Narlıdere, Seferihisar, Selçuk, Torbalı, Karabağlar, Urla (21 adet)
12	Kayseri	Hacılar, İncesu, Kocasinan, Melikgazi, Talas (5 adet)
13	Kocaeli (İzmit)	Başiskele, Çayırova, Darıca, Derince, Dilovası, Gebze, Gölcük, İzmit, Karamürsel, Kandıra, Kartepe, Körfez (12 adet)
14	Konya	Karatay, Meram, Selçuklu (3 adet)
15	Mersin	Akdeniz, Mezitli, Toroslar, Yenişehir (4 adet)
16	Samsun	Atakum, Canik, İlkadım, Tekkeköy (4 adet)
Toplam	16	143

5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun hükümleri sonucunda ilk genel mahalli idare seçimlerinden sonra 16 adet büyükşehir belediyesi sınırları içinde 143 adet büyükşehir ilçe belediyesi tüzel kişiliklerini devam ettirmiştir.

6.6. 6360 Sayılı Kanun Çerçevesinde Büyükşehir Belediyesi Kuruluş ve Genişletme Politikasının Uygulanması

On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı'nın görüşmeleri TBMM Genel Kurulu'nda 06.11.2012 günü başlamıştır. Kanun Tasarısı ile ilgili TBMM Genel Kurul görüşmeleri altı günlük bir maratondan sonra 12.11.2012 günü sabaha karşı noktalananarak Kanun Tasarısı kabul edilmiştir ve Kanun haline dönüşmüştür. 12.11.2012 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilen Kanun 23.11.2012 tarihinde 11. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'e onaya gönderilmiştir. Kanun, Cumhurbaşkanı Gül tarafından onaylanmış ve 06.12.2012 tarihli 28489 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır. Kanun, 30 Mart 2014 tarihli Mahalli İdareler Seçimi'nde yürürlüğe girmiştir.

6360 sayılı Kanun'un kuruluş ve genişlemeye yönelik özelliklerini aşağıdaki sıralanmaktadır:

1. On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'la Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde, sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla 13 yeni büyükşehir belediyesi kurulmuş ve bu illerin il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür. Böylece Türkiye'de 16 olan büyükşehir belediyesi sayısı 6360 sayılı Kanun ile 29'a yükselmiştir.

Önceki yıllarda büyükşehir belediyesi kurulan Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırları olmuştur. İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyeleri ile yeni oluşturulan ve il ve kent yönetim yetkilerini büyük ölçüde tek bir metropoliten yönetimde toplandığı model olan iki kademeli metropoliten yönetim modeli 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden itibaren bütün büyükşehir belediye sınırlarında uygulanmaktadır (Gül ve Batman, 2013:15).

Büyükşehir belediye sınırlarının il sınırlarına çıkarılmasıyla ilgili olarak kamuoyunda tartışılan bir konu büyükşehirlerin uzak yerlere etkin ve verimli hizmet sunup sunamayacağı ile ilgili konudur. Adalet ve Kalkınma Partisi Raporu'nda (2012:

9) büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırları olarak belirlenmesi ile birlikte büyükşehir belediyeleri tarafından uzak yerlere hizmet sunumu ile ilgili olarak; yönetim, planlama ve koordinasyon açısından belediye sınırı mülki sınıra genişletildiğinde en geniş ölçekte hizmet üretebilecek güçlü bir yapının hedeflendiği, büyükşehir alanında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesiyle ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinliğin, koordinasyonun ve kalitenin yükseleceği, daha az kaynakla daha çok ve daha kaliteli hizmet sunulmasının mümkün hale gelebileceği belirtilmiştir.

Büyükşehir belediye sınırlarının il sınırlarına çıkarılmasıyla ilgili olarak kamuoyunda tartışılan bir diğer konu da bölgesel yönetimler ihdas edilmesi gibi bir algının oluşmasıdır. Parlak'a göre, bu Kanun her ne kadar böyle bir yapılanma getirmese de, vatandaşların bu yanlış algı hususunda daha net bir şekilde bilgilendirilmesi gerekmektedir. Bu uygulamanın bölgesel otonomiyle siyasi, idari ve hukuki bakımlardan bir bağlantısının olmadığı Kanun'un böyle bir yapılanmaya yol açmayacağı hususunda kamuoyunun aydınlatılması gerekmektedir (Parlak, 2015: 132).

2. 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi kurulan 13 ilde ve daha önceden büyükşehir belediyesi kurulan 16 ilde ve toplam 29 ilde olmak üzere, bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmıştır. İstanbul ve Kocaeli il mülki sınırları içerisinde bulunan köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak bağlı bulundukları ilçe belediyesine mahalle olarak katılmıştır. Aynı zamanda 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir olan illerde il özel idarelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır.

Köyden mahalleye dönüşen yerlerin alt yapı hizmetleri için belediye ve bağlı yönetimlere yatırım bütçelerinin %10'unu 10 yıl süreyle ayırma zorunluluğu getirilmiştir. Bu yerlerde etkin hizmet yürütme ve yeni yatırımlar yapabilme olanağının getirilmesi kuşkusuz yararlı bir yöntem olacaktır. Yatırım bütçesi yerine aynı oranın bütçe genelinden ayrılması durumunda hizmet ve yatırımların daha da etkin ve hızlı gerçekleşmesi mümkün olabilecektir (Parlak, 2015: 131).

6360 sayılı Kanun ile belediyelerin %53'ü, köylerin %47'si, il özel yönetimlerinin ise %36'sı yerel halkın görüşü alınmadan kaldırılmıştır. Yerel

yönetimlerin yetkili oldukları coğrafi alan toplamda değişmemiş, yetkiyi kullanacak birimler ve bunların coğrafi ölçekleri radikal biçimde değiştirmiştir (Arıkboğa, 2013: 72). Ancak Ökmen'e ve Parlak'a (2013: 315) göre, 6360 sayılı Kanun, optimal ölçek konusunda liberal Batı demokrasilerindeki eğilimlere uygun düşmektedir. Yerel yönetim kademelerinin ve birimlerinin sayılarının azaltılarak optimal yönetim alanına ulaşılması politikası geçtiğimiz yüzyılın özellikle son çeyreğinden itibaren rağbet gören bir idari reform uygulamasıdır. Bununla en ekonomik düzeyde hizmet ve yatırımların sağlanması ve “alan ve nüfus optimalitesi” elde edilmesi amaçlanmaktadır. Bu uygulama ABD’de bir yerel yönetim türü olan okul bölgeleri ile sınırlı iken Almanya ve Büyük Britanya başta olmak üzere bazı Avrupa ülkelerinde belediyeler kadar il ve ilçeler de kendi aralarında birleştirilerek optimal ölçeğin yakalanması hedeflenmiştir.

Doğanay’a (2016: 27) göre, büyükşehir belediyesi alanında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesiyle ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalite yükselecek, daha az kaynak ile daha çok ve daha kaliteli hizmet sunulması mümkün hale gelebilmesi ve aynı amaçla hizmet götüren kamu kurumlarının kaynaklarını birleştirmek için tüm il sınırında hizmet üretecek büyükşehir belediye modeline geçilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin il sınırında geniş bir alana hem de bu alanda yaşayan kalabalık bir nüfusa etkin ve verimli kamu hizmeti üretme ve sunma zorunluluğundan ötürü farklı durum ve olaylara ait bilgilerin sistematik bir biçimde toplanması, yönetilmesi, analiz edilmesi ve sunulması ile mümkün olabilecektir. Arazi kullanımı, nüfusun ekonomik ve sosyal yapısı, çevre kirliliği, ulaşım ağları, kentin konut dokusu, suçların mekânsal dağılımı, trafik kazalarının oluş yerleri ve sıklıkları gibi sınırsız sayıda kabul edilebilecek veriler belirli bir mekânda gerçekleşen olguları temsil etmekte ve bünyelerinde oldukça karmaşık ilişkiler barındırmaktadırlar. Buradan yola çıkarak büyükşehir belediyelerinin kamu hizmetlerini nerelere, hangi miktarda, hangi yollardan ne kadar maliyetle üreteceklerini belirleyen ve bunları gerçekleştirirken çok sayıda veriyi hızlı ve doğru bir biçimde analiz etmelerini ve yeni durumlara uyarlamalarını sağlayan CBS teknolojilerine olan ihtiyaçları çok açık bir şekilde görülmektedir (Çağatay, 2015: 335). CBS teknolojileri, mevcut durumda il sınırları düzeyinde belirlenen büyükşehir alanında her bir yerel kamu hizmetinin hangi ölçekte optimal derecede ve ne şekilde verilmesinin belirlenmesine katkıda bulunmaktadır (Çağatay, 2015: 337). Dolayısıyla büyükşehir belediyelerinin hızlı, doğru ve optimum kararlar alabilmelerinin önemi bir kat daha

artmıştır. Bu kapsamda, büyükşehir belediyelerinin coğrafi bilgi sistemlerini yerel düzeyde politika geliştirebilecekleri, analiz, tahmin ve modellemeler yapabilecekleri düzeyde kullanmaları artık bir zorunluluğa (Işık ve Çağatay, 2016: 75) dönüşmüştür.

Büyükşehir belediyeleri uzak ilçelerine hizmet götürmekte zorluk yaşamaktadırlar ve yaşamaya devam edeceklerdir. Örneğin, Kahrmanmaraş'ta il merkezine 200 km. uzaklıkta, merkezden yüksek ve sıradağlarla ayrılmış ilin kuzey bölgelerine Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi'nin hizmet sunmasında zorluklar yaşanmaktadır (Gürbüz, Yıldırım ve Belli, 2014: 130). Büyük coğrafi alana sahip olan Erzurum örneğinde de Koday (2009), metropol merkez ilçelerden Aziziye'nin (eski adıyla Ilıca) bile kuzeyindeki ve kuzeybatısındaki uzak belde ve köylere hizmet götürme zorluklarını anlatmaktadır. İzmir, Adana ve Erzurum'da (büyük ihtimalle diğer büyükşehir belediyelerinde de) mahalleye dönüşen köylerle belediyesi kapanan beldelere ilçe belediyelerinin mevcut imkân ve kapasiteleriyle hizmet götürmekte zorluklar yaşanmaktadır. Bergama, Ödemiş, Tire, Kiraz, Bayındır, Kemalpaşa, Kınık gibi ilçeler ile Adana örneğinde görüleceği üzere Pozantı, Kozan, Saimbeyli ve Tufanbeyli ilçelerinin belde ve köyleri bu zorlukları yaşamaktadır (Can ve Avcı, 2016: 585). Genç'e (2014: 8) göre de, mevcut belediye hukuku, il ölçeğini yönetmeye uygun değildir; belediye, kentsel yerleşimlerin yönetimidir, il ve ilçelerdeki kırsal yerleşmelere hizmet vermek için hem coğrafi şartlar hem belediyenin ekonomik özellikleri ve imkânları uygun değildir. Örneğin, Muğla Büyükşehir Belediyesi uzun kıyı şeridinin varlığından kaynaklanan coğrafi özelliğinden dolayı 1.140 kilometrelik bir kıyı şeridine, Antalya Büyükşehir Belediyesi ise 640 kilometrelik bir kıyı şeridine hizmet götürmek yükümlülüğündedir.

3. 6360 Sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi kurulan bir il hariç (Malatya) diğer 12 ilde toplam 24 adet yeni ilçe kurulmuştur. 6360 sayılı Kanun ile Zonguldak ilinde ise Kilimli ve Kozlu İlçeleri olmak üzere iki yeni ilçe kurulmuştur. 6360 sayılı Kanun ile toplamda 26 adet ilçe kurulmuştur. Bu kurulan 26 ilçenin 24'ü yeni kurulan 13 büyükşehir belediyesinin sınırları içerisindedir. Hatay ilinde Payas İlçesi ve Zonguldak ilinde Kilimli ve Kozlu İlçesi, 6360 sayılı Kanun'un TBMM Genel Kurulu'nda 07.11.2012 tarihli görüşmeleri esnasında AK Partili milletvekilleri tarafından verilen önerenin Genel Kurul'da kabul edilmesiyle kurulmuştur.

Tablo 10. 6360 Sayılı Kanun İle Yeni Kurulan İlçeler

Büyükşehir Belediyesi	Kurulan İlçe			
Aydın	Efeler			
Balıkesir	Karesi	Altıeylül		
Denizli	Merkezefendi			
Hatay	Antakya	Defne	Arsuz	Payas
Manisa	Şehzadeler	Yunusemre		
Kahramanmaraş	Dulkadiroğlu	Onikişubat		
Mardin	Artuklu			
Muğla	Menteşe	Seydikemer		
Şanlıurfa	Eyyübiye	Haliliye	Karaköprü	
Tekirdağ	Ergene	Kapaklı	Süleymanpaşa	
Trabzon	Ortahisar			
Van	İpekyolu	Tuşba		
Zonguldak	Kilimli	Kozlu		

Yukarıdaki tabloda 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi kurulan 12 ilin sınırları içinde yeni kurulan ilçeler ve Zonguldak ilinde yeni kurulan ilçeler yer almaktadır.

4. 6360 sayılı Kanun'un 4. maddesi ile 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 3. maddesindeki büyükşehir tanımı değiştirilmiştir. 6360 sayılı Kanun'da büyükşehir belediyesinin tanımı şöyle yapılmıştır. "Büyükşehir Belediyesi; Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir.

5. 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için nüfus kriteri getirilmiştir. 6360 sayılı Kanun'un 5. maddesine göre; "Toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir". 6360 sayılı Kanun ile 2011 ADNKS'deki veriler baz alınmış ve bu verilere göre 2011 nüfusu 750.000'i geçen 13 ilde büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Büyükşehir belediyesi

kurulabilmesi için nüfus kriteri il sınırında aranmasaydı bu iller içinde sadece Şanlıurfa büyükşehir belediyesi olma şansını yakalayabilecekti (Özgür ve Savaş Yavuzçehre, 2016: 919). Oysa Trabzon, Malatya, Denizli ve Kahramanmaraş'ın metropolitenleşme özellikleri, idari olarak parçalanmış yapıları, il merkezinde metropoliten alan nüfusları Şanlıurfa'ya benziyordu ancak eski düzenlemede büyükşehir belediyesi olmak için bekleyecekleri süre çok uzun gözükmekteydi. Trabzon, Aydın, Tekirdağ ve Denizli gibi metropolitenleşen il merkezlerinde Akçaabat, Honaz, Sarayköy, İncirliova ve Marmara Ereğlisi gibi bazı komşu ilçeler bariz şekilde illerinin metropoliten alanının birer parçası idiler.

Böylece 5216 sayılı Kanun'un 4. maddesindeki "Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir" ifadesi değiştirilerek; büyükşehir belediyesi sınırları il mülki sınırına çekilmiştir ve toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilmesinin önü açılmıştır (Günel, Atvur ve Dernek Okudan, 2014: 61).

Büyükşehir olma koşulu olarak il sınırları içindeki nüfus temel alındığından, kimi illerde daha küçük nüfusa sahip olan merkez belediyeler, kendilerinden daha büyük yerleşim yerleri üzerinde büyükşehir belediyesi yetkilerini kullanabilecektir. Örneğin Hatay ilinde, İskenderun Belediyesi başta imar olmak üzere önemli yetkileri Hatay Büyükşehir Belediyesi'ne devredilmiştir. Yine buna benzer biçimde Muğla ilinde Fethiye, Muğla merkezden; Mardin'de Kızıltepe ve Nusaybin, Mardin merkezden daha büyük bir yerleşim yeridir (Duru, 2013: 34).

Tablo 11. 6360 Sayılı Kanun İle Yeni Kurulan Büyükşehir Belediyeleri ve 2011 ADNKS Verilerine Göre 13 İl İl Mülki Sınırlarının Nüfusları

NO	İL	NÜFUS	NO	İL	NÜFUS
1	Aydın	999.163	8	Manisa	1.340.074
2	Balıkesir	1.154.314	9	Muğla	838.324
3	Denizli	942.278	10	Tekirdağ	829.873
4	Hatay	1.474.223	11	Trabzon	757.898
5	Kahramanmaraş	1.054.210	12	Şanlıurfa	1.716.254
6	Mardin	764.033	13	Van	1.022.532
7	Malatya	757.930			

Yukarıdaki tabloda 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi kurulan 13 il ve bu 13 ilde büyükşehir belediyesi kurulurken baz alınan 2011 ADNKS verilerine göre illerin mülki sınırlarındaki toplam nüfusları gösterilmektedir. Tabloda görüldüğü üzere, 2011 yılı ADNKS'ye göre büyükşehir belediyesi kurulan illerden Aydın'ın nüfusu 999.163, Balıkesir'in nüfusu 1.154.314, Denizli'nin nüfusu 942.278, Hatay'ın nüfusu, 1.474.223, Kahramanmaraş'ın nüfusu 1.054.210, Mardin'in nüfusu 764.033, Malatya'nın nüfusu 757.930, Manisa'nın nüfusu 1.340.074, Muğla'nın nüfusu 838.324, Tekirdağ'ın nüfusu 829.873, Trabzon'un nüfusu 757.353, Şanlıurfa'nın nüfusu 1.716.254, Van'ın nüfusu 1.022.532'dir. Büyükşehir belediyesi kurulurken gerekli olan il mülki sınırları içindeki 750.000 nüfus kriterini en fazla aşan il 1.474.223 nüfusuyla Hatay, 750.000 asgari sınırını en az farkla aşan il ise 757.898 nüfusuyla Trabzon'dur.

6. 6360 sayılı Kanun'un 6. maddesi ile 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun büyükşehir belediyelerinin sınırlarını düzenleyen 5. maddesi değiştirilmiştir. Yeni düzenlemeye göre; "Büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıdır. İlçe belediyelerinin sınırları ise bu ilçelerin mülki sınırlarıdır."

7. 6360 sayılı Kanun'un 7. maddesi ile 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesinin başlığı "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" şeklinde değiştirilmiş; büyükşehir belediyelerinin görevlerinin sayıldığı 1. fıkranın (g) bendi; "Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilan ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve

ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek” şeklinde değiştirilmiştir.

Böylece büyükşehir belediyelerinin yetkileri genişletilmiş ve birçok yetki ilçe belediyelerinden alınarak büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Büyükşehir belediye sınırları içerisinde imar konusunda da tek yetkili büyükşehir belediyeleri olmuştur. Kanun il sathında bir imar bütünlüğünün sağlanmasını kolaylaştıracaktır. Parçalı uygulamalar yerine vilayetin tümünü ve gerekli bütün verileri görerek ve yerleşim yerlerinin gelişim akslarını birlikte düşünerek yapılacak bir imar planlaması mutlaka daha sağlıklı ve kalıcı olabilecektir (Parlak ve Ökmen, 2015: 320).

8. 6360 sayılı Kanun’un 11. maddesi ile 5216 sayılı Kanun’un 27. maddesinin 1. fıkrası, “Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanır. 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” şeklinde değiştirilmiştir.

İlçe belediyelerinin kendi aralarındaki ihtilafların çözümünde büyükşehir belediye meclislerine yönlendirici ve düzenleyici kararlar alma yetkisinin verilmesi yerel yönetim birimlerinin birbirinden bağımsız yapısına ters düşmekte; büyükşehir belediyesi açıkça merkezi yönetimle ilçe belediyesi arasında yeni bir otorite haline gelmektedir (Günel, Atvur ve Dernek Okudan, 2014: 64).

9. 6360 sayılı Kanun’un 14. maddesiyle 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 8. maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan “50.000” ibaresi “20.000” şeklinde değiştirilmiştir. 14. maddenin TBMM Genel Kurulu’nda görüşmeleri esnasında CHP İzmir Milletvekili Birgül Ayman Güler, Kanun Tasarısı’nda ayrılma yoluyla yeni bir belde kurulmasından söz edildiğini, Tasarı’nın geneli incelendiğinde büyükşehir belediyeleri içinde belde belediyelerinin olamayacağını dolayısıyla 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 8. maddesinde değiştirilmek istenen rakamsal ifadenin Kanun Tasarısı’nın tüm terminolojisine aykırı bir hüküm olduğunu belirtmiştir. Ancak 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 3. maddesinin ‘c’ bendinde ‘belde’nin tanımının; “belediyesi bulunan yerleşim yeri” şeklinde yapıldığının unutulmaması gerekir.

10. 6360 sayılı Kanun'un 15. maddesi ile 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 9. maddesine "Belediye sınırları içinde nüfusu 500'ün altında mahalle kurulamaz" ibaresi eklenmiştir.

11. 6360 sayılı Kanun'un 29. maddesi ile 1984 tarihli ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'un 4. maddesi; "Büyükşehir belediye başkanının seçiminde seçim çevresi, büyükşehir belediye sınırlarından oluşur" şeklinde değiştirilmiştir. Bu getirilen düzenlemeyle birlikte büyükşehir belediyeleri sınırları içinde köyden mahalleye dönüşen bir yerde yaşayan vatandaş, mahalli idareler genel seçiminde mahalle muhtarını, ilçe belediye meclisini, ilçe belediye başkanını ve büyükşehir belediye başkanını seçmek için oy kullanacaktır.

12. 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı, Tasarı'nın 4. maddesinde tüzel kişiliğe sahip, özel bütçeli ve kendine has gelir kaynakları olan bir birim olarak düzenlenmişken, TBMM Genel Kurulu'nda başkanlık şeklinde kurulmuştur. Başkanlığın üç önemli işlevi söz konusudur. Bunlar (i) valiliğe fon oluşturmak, (ii) bakanlıkların illerde yapacakları yatırımlara taşeronluk yapmak ve (iii) vesayet denetimine aracılık etmektir. Diğer taraftan, bu düzenlemeyi yerel yönetimlerin özerkliği ile bağdaştırabilme imkânında yoktur. Bu vesayetin Kanun'da ne şekilde düzenlendiğine bakıldığında sınırlarının oldukça geniş tutulduğu görülmektedir. Kanun ile "yatırım ve hizmetlerde" bir aksaklığın olması ve "bu aksaklığın halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin" tespit edilmesi halinde denilerek oldukça esnek bir düzenlemeye gidilmiştir. Dahası bu tespiti yapma yetkisi de valilik ve bakanlığa tanınmıştır. Böyle bir tespitin yapılması halinde, vali

öncelikle bu aksaklığın ilgili kurumca giderilmesini, akabinde ise bu yatırım ve hizmetlerin ildeki diğer kamu kurumları ya da yeni kurulan başkanlık tarafından yerine getirilmesini isteyebilecektir. Bu düzenlemeye göre tespiti yapacak kurum valilik ya da bakanlık, yerine geçerek hizmeti yapacak kurum ise valilik ya da onun göstereceği kamu kurumudur. Bu düzenlemeyle merkezi yönetime tanınan yetkinin çok geniş, oldukça esnek ve sınırlarının belirsiz olduğuna dikkati çekmek gerekir. Dahası bu derece geniş ve ağır bir vesayet yetkisi örneğini, Cumhuriyet tarihimiz içinde bulmak zordur (Arıkboğa, 2013: 87). Bu haliyle merkezi yönetimin illerdeki yatırım ve harcamaları büyükşehir belediyelerine ve Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezi'ne bırakılmakta, kamu yönetimi sisteminin dışına çıkarılmaktadır (Özer, 2013: 121). Siyasal iktidarın, devletin ve ayrı ayrı tüm bakanlıkların temsilcisi olan valilere büyükşehirlerde böylesine geniş yetkiler verilmesi subsidiarite ilkesi ile de çelişmektedir.

Yiğit'e (2016: 73) göre, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı düzenlemesiyle il özel idareleri kapatılan, büyükşehir belediyeleri sınırları içinde valilere manevra alanı yaratmak amacıyla konulduğu izlenimini veren hükümlerle birlikte uygulama imkânı olmayan ya da uygulandığında ciddi sorunlara yol açabilecek hükümler bu maddede toplanmış ve “kendi şahsına münhasır” bir yapı oluşturulmuştur. Keleş'e (2016: 20) göre, valilerin yönetiminde görev yapacak olan bu merkezlerin başarısının kendilerine sağlanacak gelir kaynaklarına bağlı olduğu açık olmakla birlikte, bunların belediyeler açısından merkeziyetçiliğin bir uzantısı olacağına ve yeni bir vesayet aracı oluşturabileceğine dair kuşkular vardır. Çilesiz'e göre (2016: 68-70) ise merkezi idarenin uhdesindeki yatırım ve hizmetlerin, merkezi idarenin taşradaki temsilcisi olan valilerin inisiyatifi ve sorumluluğu altında yerine getirilmesinden ve bu keyfiyetin gerektirdiği kurumsal yapının oluşturulmasından daha doğal bir şey olamaz. Bilakis, böyle bir yola gidilmesi, Anayasa'nın “merkezi idarenin teşkilatlanmasına” ilişkin esasları belirleyen 126. maddesinin ikinci fıkrasındaki “İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır” hükmünün ve Anayasa'nın 127. maddesinde belirtilen “idari vesayet” yetkisinin bir gereğidir.

13. 6360 sayılı Kanun'un Geçici 1. Maddesi'nin 26. fıkrasına göre; tüzel kişiliği kaldırılan belediye, il özel idaresi ve köylerden oluşan veya bu Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten itibaren amaçları ortadan kalkacak olan mahalli idare birlikleri, ilk

mahalli idareler genel seçiminden önce tüzüklerindeki hükümlere göre tasfiye olunmuştur.

14. 6360 sayılı Kanun'un Geçici 2. Maddesi ile Türkiye İstatistik Kurumu tarafından tespit edilen 2011 yılı Adrese Dayalı Nüfus Sayım sonuçlarına göre nüfusu 2.000'in altında olan belediyelerin tüzel kişilikleri ilk mahalli idareler genel seçiminden geçerli olmak üzere (30 Mart 2014) kaldırılarak bu belediyeler köye dönüştürülmüştür. Köye dönüştürülecek belediyelerin sayısı 559 idi. Fakat 33 tanesi yasa yürürlüğe girene kadar birleşme yoluyla nüfusunu artırmıştır (Arıkboğa, 2013: 68) ve 526 belde belediyesi köye dönüştürülmüştür.

Tablo 12'de 6360 sayılı Kanun'un Cumhurbaşkanı Abdullah Gül tarafından onaylanmasına kadar geçen 24 günlük sürede birleşme yolu ile kapatılmaktan kurtulan 33 belde belediyesi ve bu belde belediyelerinin bağlı bulundukları iller yer almaktadır.

Tablo 12. Birleşme Yolu İle Nüfusunu Artırıp Kapatılmaktan Kurtulan Belde Belediyeleri

SIRA	İL	BELDE BELEDİYESİ	SİYASİ PARTİ
1	Afyonkarasihar	Haydarlı	MHP
2	Ağrı	Tahir	AK Parti
3		Yayladüzü	AK Parti
4		Yücekapi	AK Parti
5	Aksaray	Saralı	CHP
6	Batman	Yücedağ	SP
7	Bilecik	Bayırköy	AK Parti
8	Burdur	Kızılkaya	AK Parti
9	Çankırı	Yaylakent	MHP
10	Erzincan	Çağlayan	DSP
11		Mollaköy	DSP
12		Yalnızbağ	AK Parti
13		Yaylabaşı	AK Parti
14	Giresun	Üçtepe	AK Parti
15		Ören	AK Parti
16		Yavuzkemel	AK Parti
17	Gümüşhane	Yeşilbük	AK Parti
18	Isparta	Güneykent	AK Parti
19	Karabük	Yortan	AK Parti
20	Kütahya	Demirci	MHP
21		Naşa	MHP
22	Ordu	Direkli	AK Parti
23	Tokat	Ataköy	CHP

24		Yazıcık	Bağımsız
25	Tunceli	Akpazar	AK Parti
26	Yozgat	Araplı	AK Parti
27		Gülşehri	AK Parti
28		Oluközü	AK Parti
29		Ovakent	AK Parti
30		Yenipazar	AK Parti
31		Eymir	MHP
32		Karakız	SP
33	Zonguldak	Gümeli	DSP

Kaynak: <http://www.milliyet.com.tr/kapanacak-33-belediye-24-gunde-kurtuldu/siyaset/siyasetdetay/12.12.2012/1640495/ErişimTarihi: 02.12.2015>

15. 6360 sayılı Kanun ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 2972 sayılı Mahalli idareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, 5682 sayılı Pasaport Kanunu ve 197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunları'nda değişiklik yapılmıştır.

6360 sayılı Kanun ile getirilen yeni büyükşehir belediyesi düzenine ilişkin bilimsel bir ön hazırlık, fizibilite çalışmasına ve farklı ülke örneklerini içeren karşılaştırmalı bir analize rastlanılmamıştır (Zengin, 2014: 108). 6360 sayılı Kanun'a kadar Türkiye'de belediyeler arası sosyo-ekonomik, kültürel, istem ve ihtiyaçlarla ilgili farklılıklara dayanan ve yerel hizmetlerin sunumunda ölçeğin dikkate alındığı 4 farklı büyükşehir yönetim modeli uygulanmıştır:

(1) İstanbul ve Kocaeli'nde il düzeyinde büyükşehir yönetimi;

(2) Denizli'de bütünleşik kent modeli;

(3) Diğer büyükşehirler belediyelerinde iki düzeyli büyükşehir belediyesi yönetimleri;

(4) Trabzon-Rize Katı Atık Bertaraf Birliği'nde olduğu gibi özel amaçlı metropoliten hizmet yapıları ve hizmet anlaşmaları ve genellikle kırsal özellikler taşıyan yerel yönetimler arası hizmet birlikleri.

6360 sayılı Kanun ile ilk 3 model tek tip haline getirilerek sınırları il temelli bir büyükşehir belediyesi modeli oluşturulmuştur (Gül ve Batman, 2013: 30). Bingöl ve diğerlerine göre, uygun büyüklükte hizmet üretecek güçlü yerel yönetimlerin olmayışı, halkın yerel yönetimlerden beklediği kamu hizmetlerinin kaliteli biçimde karşılanamaması ve kamu hizmetlerinin sunumunda koordinasyon eksikliği sorunlarının ortaya çıkması; yönetim, planlama ve koordinasyon açısından belediye sınırı mülki sınır olacak biçimde optimal ölçekte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapılarını zorunlu hale getirmiştir (Bingöl, Yazıcı ve Büyükkakın, 2013: 17).

Bazı bölgelerde büyükşehir belediyelerinin imkânlarının çokluğu kırsalın daha iyi hizmet almasına yol açabilir. Özellikle küçük coğrafyalarda bu mümkündür. Ancak genel için bu söz konusu değildir. Özellikle Konya, Mersin, Muğla gibi çok farklı özelliklerin bir arada bulunduğu illerde hizmetlerin etkinliğinden ve verimliliğinden bahsetmek zordur. Daha da ötesi, bu yörelerde bazı hizmetlerin büyükşehirce verilmesi imkânsızdır. Tarım ve hayvancılıkla ilgili alanlarda büyükşehir yönetimlerinin zorlanacağı aşîkardır. İl sınırları 400 km'ye varan büyükşehir belediyelerinde çöp ve çevre hizmetleri gibi pek çok hizmetin üretilmesi sıkıntılar yaratacaktır (Görmez, 2014: 11).

Erbay Arıkboğa, Türkiye'de büyükşehir belediyesi kurma politikasını dört döneme ayırmaktadır. 1960'lar-1982 dönemi arayış dönemi, 1984-2004 dönemi kuruluş dönemi (yeni büyükşehir belediyelerinin ilave olması), 2004-2008 dönemi genişletme dönemi (yarıçapa dayalı genişletme modeli), 2008-2012 dönemi bütünleştirme dönemidir (yarıçap içinde sıfır belde = 2008 modeli) ve 2012 sonrası ise alansal büyükşehir belediyesi dönemidir. Arıkboğa'ya göre, 6360 sayılı Kanun kamuoyunda adlandırıldığı gibi "Bütünşehir Yasası", "Eyalet Yasası" ya da "Bölgesel Yönetim Yasası" değildir. Arıkboğa'ya göre 6360 sayılı Kanun, yaklaşım açısından "Merkeziyetçi Yerelleşme Yasası", kuruluş yöntemi bakımından ise "Alansal Yönetim Yasası"dır (Arıkboğa, 2013: 71).

6.7. 6447 Sayılı Kanun İle Ordu İlinde Büyükşehir Belediyesi

6447 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 14.03.2013 tarihinde TBMM Genel

Kurulu'nda kabul edilmiş ve 22.03.2013 tarihli 28595 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

6447 sayılı Kanun ile 12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un başlığında yer alan "On Üç" ibaresi "On Dört" olarak, "Yirmi Altı" ibaresi "Yirmi Yedi" olarak değiştirilmiş ve 1. maddesinin 1. fıkrasında yer alan "Muğla", ibaresinden sonra gelmek üzere "Ordu," ibaresi eklenmiştir. Böylece Ordu ilinde büyükşehir belediyesi kurularak Türkiye'deki büyükşehir belediyesi sayısı 30'a yükselmiştir. 6360 sayılı Kanun'un ismi de 6447 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle; "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" olarak değiştirilmiştir.

6447 sayılı Kanun ile Ordu ilinde, Ordu Belediyesi'nin mahalleleri merkez olmak üzere, Ordu Merkez İlçe sınırları içerisindeki köyler ile belediyelerden oluşan Altınordu ilçesi ve aynı adla belediye kurulmuştur. Ordu ilinde büyükşehir belediyesi kurulması suretiyle il mülki sınırındaki bütün köylerin, belde belediyelerinin ve il özel idaresinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı TBMM'den geçip 6447 sayılı Kanun haline dönüştüğünde (14.03.2013 tarihinde) Ordu ilinin nüfusu 771.960 idi. ADNKS verilerine göre Ordu ilinin 2011 nüfusu 714.390, 2012 nüfusu 741.371, 2013 nüfusu 731.452, 2014 nüfusu 724.268'dir. Ordu ilinin 14.03.2013 tarihli ADNKS'ye göre nüfusu baz alınmayıp 2012 yıl sonu ADNKS'ye göre nüfusu baz alınsaydı Ordu ilinde büyükşehir belediyesi kurulması imkânsız olacaktı.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'la yeni kurulan 14 büyükşehir belediyesinde belde belediyelerinin, köylerin ve orman köylerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Aşağıdaki Tablo 13'te 6360 sayılı Kanun'la yeni kurulan 14 büyükşehir belediyesinde tüzel kişiliği kaldırılan belde belediyelerinin, köylerin ve orman köylerinin sayısı verilmektedir.

Tablo 13. Yeni Kurulan 14 Büyükşehir Belediyesi’nde Tüzel Kişiliği Kaldırılan Mahalli İdare Birimleri’nin Sayıları

İL	BELDE	KÖY	ORMAN KÖYÜ	KÖYLER TOPLAMI
Aydın	36	150	340	490
Balıkesir	34	93	799	892
Denizli	68	60	299	359
Hatay	64	215	147	362
Malatya	39	292	203	495
Mardin	21	327	260	587
Manisa	68	132	648	780
Kahramanmaraş	52	178	299	477
Muğla	49	25	371	396
Ordu	53	111	372	483
Şanlıurfa	15	1135	17	1152
Tekirdağ	24	120	137	257
Trabzon	57	212	265	477
Van	8	558	22	580
TOPLAM	588	3978	4288	7785

Kaynak: Çelik ve Altıparmak, 2013: 219.

Yukarıdaki tablo 13’te görüldüğü üzere 6360 sayılı Kanun ile Aydın’da 36 belde belediyesinin, 150 köyün ve 340 orman köyünün olmak üzere toplam 490 köyün tüzel kişiliği kaldırılmıştır.

Tabloda görüldüğü üzere, 6360 sayılı Kanun ile kurulan büyükşehir belediyelerinin il mülki sınırları içerisinde tüzel kişiliği kaldırılan en fazla belde belediyesi Denizli ve Manisa il sınırları içerisinde. Denizli’de ve Manisa’da toplam 68’er adet belde belediyesinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Ardından sırasıyla Hatay’da 64 belde belediyesinin, Trabzon’da 57 belde belediyesinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. tabloda görüldüğü üzere 6360 sayılı Kanun ile kurulan büyükşehir belediyelerinin il mülki sınırları içerisinde tüzel kişiliği kaldırılan en az belde belediyesi Van İli sınırları içerisinde. Van’da 8 belde belediyesinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Toplamda (köyler ve orman köyleri dahil) tüzel kişiliği kaldırılan en fazla köy sayısı 1.152 ile Şanlıurfa İlindedir. Ardından sırasıyla Balıkesir’de 892 ve Manisa’da 780 köyün tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Toplamda (köyler ve orman köyleri dahil) tüzel kişiliği kaldırılan en az köy sayısı 257 ile Tekirdağ’dır.

6360 sayılı Kanun ile kurulan büyükşehir belediyelerinin il mülki sınırları içerisinde tüzel kişiliği kaldırılan en fazla köy Şanlıurfa il sınırları içerisinde. Şanlıurfa’da toplam 1.135 köyün tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Ardından sırasıyla Van’da 558 köyün, Mardin’de 327 köyün tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Tabloda görüldüğü üzere 6360 sayılı Kanun ile kurulan büyükşehir belediyelerinin il mülki sınırları içerisinde tüzel kişiliği kaldırılan en az köy Muğla ili sınırları içerisinde. Muğla’da 25 köyün tüzel kişiliği kaldırılmıştır.

Tablo 13’te görüldüğü üzere, 6360 sayılı Kanun ile kurulan büyükşehir belediyelerinin il mülki sınırları içerisinde tüzel kişiliği kaldırılan en fazla orman köyü Balıkesir ili sınırları içerisinde. Balıkesir’de toplam 799 orman köyünün tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Ardından sırasıyla Manisa’da 648 orman köyünün ve Ordu’da 372 orman köyünün tüzel kişiliği kaldırılmıştır. 6360 sayılı Kanun ile kurulan büyükşehir belediyelerinin il mülki sınırları içerisinde tüzel kişiliği kaldırılan en az orman köyü Şanlıurfa ili sınırları içerisinde. Şanlıurfa’da 17 köyün tüzel kişiliği kaldırılmıştır.

6360 sayılı Kanun ile yeni kurulan büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisinde toplam 588 belde belediyesinin, 3.978 köyün ve 4.288 orman köyünün olmak üzere toplam 7.785 köyün tüzel kişiliği kaldırılmıştır. 6360 sayılı Kanun ile 2012 öncesinde kurulmuş olan 16 büyükşehir belediyesinin il mülki sınırları içerisindeki belde belediyelerinin, köylerin ve orman köylerinin tüzel kişilikleri de kaldırılmıştır. Aşağıdaki Tablo 14’te 6360 sayılı Kanun öncesinde kurulan 16 büyükşehir belediyesinde tüzel kişiliği kaldırılan belde belediyelerinin, köylerin ve orman köylerinin sayısı verilmiştir.

Tablo 14. 6360 Sayılı Kanun’dan Önce Kurulan 16 Büyükşehir Belediyesi’nde Tüzel Kişiliği Kaldırılan Mahalli İdare Birimleri’nin Sayıları

İL	BELDE	KÖY	ORMAN KÖYÜ	TOPLAM KÖY
Adana	21	152	315	467
Ankara	20	274	398	672
Antalya	74	52	487	539
Bursa	21	73	586	659
Diyarbakır	12	480	323	803
Erzurum	14	618	348	966
Eskişehir	14	156	215	371
Gaziantep	13	257	182	439
İstanbul	-	-	151	151

İzmir	23	54	543	597
Kayseri	32	274	121	395
Kocaeli	-	-	232	232
Konya	168	288	296	584
Mersin	41	80	429	509
Sakarya	12	18	410	428
Samsun	23	137	809	946
Toplam	488	2.913	5.845	8.758

Kaynak: Çelik ve Altıparmak, 2013: 219.

Yukarıdaki Tablo 14’te görüldüğü üzere 6360 sayılı Kanun ile Adana’da 21 belde belediyesinin, 152 köyün ve 315 orman köyünün olmak üzere toplam 467 köyün tüzel kişiliği kaldırılmıştır.

Tabloda görüldüğü üzere 2012 öncesinde kurulan 16 büyükşehir belediyesinin il mülki sınırları içinde 6360 sayılı Kanun ile tüzel kişiliği kaldırılan en fazla belde belediyesi Konya il sınırları içerisinde. Konya’da 168 adet belde belediyesinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Ardından sırasıyla Antalya’da 74 belde belediyesinin, Mersin’de 41 belde belediyesinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. 2012 öncesinde kurulan 16 büyükşehir belediyesinin il mülki sınırları içinde 6360 sayılı Kanun ile tüzel kişiliği kaldırılan en az belde belediyesi Diyarbakır ve Sakarya illerinin sınırları içerisinde. Diyarbakır ve Sakarya Büyükşehir Belediyeleri’nin sınırları içerisinde topla 8’er adet belde belediyesinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Toplamda (köyler ve orman köyleri dahil) tüzel kişiliği kaldırılan en fazla köy sayısı 966 ile Erzurum İlindedir. Ardından sırasıyla Samsun’da 946 ve Diyarbakır’da 803 köyün tüzel kişiliği kaldırılmıştır. İstanbul ve Kocaeli illerini soyutlar isek toplamda (köyler ve orman köyleri dahil) tüzel kişiliği kaldırılan en az köy sayısı 371 ile Eskişehir’dir.

Tabloda görüldüğü üzere, 2012 öncesinde kurulan 16 büyükşehir belediyesinin il mülki sınırları içinde 6360 sayılı Kanun ile tüzel kişiliği kaldırılan en fazla köy Erzurum İli sınırları içerisinde. Erzurum’da toplam 618 köyün tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Ardından Diyarbakır’da 480 köyün ve Konya’da 288 köyün tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Tüzel kişiliği kaldırılan en az köy Sakarya ili sınırları içerisinde. Sakarya’da 18 köyün tüzel kişiliği kaldırılmıştır.

Tabloda görüldüğü üzere, 2012 öncesinde kurulan 16 büyükşehir belediyesinin il mülki sınırları içinde 6360 sayılı Kanun ile tüzel kişiliği kaldırılan en fazla orman köyü Samsun ili sınırları içerisinde. Samsun’da toplam 809 orman köyünün tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Ardından sırasıyla Bursa’da 586 orman köyünün ve İzmir’de 543 orman köyünün tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Tüzel kişiliği kaldırılan en az orman köyü Kayseri ili sınırları içerisinde. Kayseri’de 121 orman köyünün tüzel kişiliği kaldırılmıştır. 2012 yılı öncesinde kurulan 16 büyükşehir belediyesinin il mülki sınırları içinde 6360 sayılı Kanun ile toplam 488 belde belediyesinin, 2.913 köyün ve 5.845 orman köyünün olmak üzere toplam 8.758 köyün tüzel kişiliği kaldırılmıştır.

Tablo 15’te, 6360 sayılı Kanun’un yürürlüğe girdiği ve Mahalli İdareler Genel Seçimi’nin yapıldığı 30 Mart 2014 öncesindeki ve sonrasındaki Türkiye’de büyükşehir belediye sayısı, büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki ilçe belediye sayıları, il belediye sayıları, ilçe belediye sayıları, belde belediye sayıları, il özel idarelerinin sayıları ve köy sayıları verilmiştir.

Tablo 15. 30 Mart 2014 Öncesinde ve Sonrasında Türkiye’de Mahalli İdarelerin Sayısı

Belediye Türü	30 MART 2014 ÖNCESİ	30 MART 2014 SONRASI
Büyükşehir Belediyesi	16	30
Büyükşehir İlçe Belediyesi	143	519
İl Belediyesi	65	51
İlçe Belediyesi	749	400
Belde Belediyesi	1.977	397
Toplam	2.950	1.397
İl Özel İdaresi	81	51
Köy	34.283	18.143

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü.

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere, 30 Mart 2014 Mahalli İdareler Genel Seçimi öncesinde Türkiye’de 16 adet büyükşehir belediyesi var iken bu sayı 30 Mart 2014 Seçimi sonrasında 30’a yükselmiştir. 30 Mart 2014 öncesinde Türkiye’de büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde 143 adet ilçe belediyesi var iken bu sayı 30 Mart 2014 sonrasında 519’a yükselmiştir.

30 Mart 2014 öncesinde Türkiye’de 65 adet il belediyesi var iken bu sayı 30 Mart 2014 sonrasında 51’e düşmüştür. 30 Mart 2014 öncesinde Türkiye’de 749 adet ilçe belediyesi var iken bu sayı 30 Mart 2014 sonrasında 400’e düşmüştür. 30 Mart 2014 öncesinde Türkiye’de 1.977 adet belde belediyesi var iken bu sayı 30 Mart 2014 sonrasında 397’ye düşmüştür.

30 Mart 2014 öncesinde Türkiye’de toplam 2.950 adet belediye (büyükşehir belediyesi, il belediyesi, ilçe belediyesi, belde belediyesi) var iken bu sayı 30 Mart 2014 sonrasında 1.397’ye düşmüştür. 30 Mart 2014 öncesinde Türkiye’de toplam 81 adet il özel idaresi var iken bu sayı 30 Mart 2014 sonrasında 51’e düşmüştür. 30 Mart 2014 öncesinde Türkiye’de toplam 34.283 köy var iken bu sayı 30 Mart 2014 sonrasında 18.143’e düşmüştür.

Aşağıdaki Tablo 16’da, Türkiye’deki mevcut 30 büyükşehir belediyesinin 2015 ADNKS’ye göre nüfusları, yüzölçümleri ve nüfus yoğunluğu verileri yer almaktadır.

Tablo 16. Otuz Büyükşehir Belediyesi’nin İl Nüfusu, Yüzölçümü ve Nüfus Yoğunluğu

Büyükşehir Belediyesi	2014 ADNKS	Yüzölçümü (Km²)	Nüfusu Yoğunluğu
1. Adana	2.165.595	13.844	156,4
2. Ankara	5.150.072	25.632	200,9
3. Antalya	2.222.562	20.177	110,1
4. Aydın	1.041.979	8.116	128,3
5. Balıkesir	1.189.057	14.583	81,5
6. Bursa	2.787.539	10.813	257,7
7. Denizli	978.700	12.134	80,6
8. Diyarbakır	1.635.048	15.168	107,7
9. Erzurum	763.320	25.006	30,5
10. Eskişehir	812.320	13.960	58,1
11. Gaziantep	1.889.466	6.803	277,7
12. Hatay	1.519.836	5.524	275,1
13. İstanbul	14.377.018	5.461	2632,6
14. İzmir	4.113.072	11.891	345,8
15. Kahramanmaraş	1.089.038	14.520	75
16. Kayseri	1.322.376	16.970	77,9
17. Kocaeli	1.722.795	3.397	507,1
18. Konya	2.108.808	40.838	51,6
19. Malatya	769.544	12.559	61,2

20. Manisa	1.367.905	13.339	102,5
21. Mardin	788.996	8.780	89,8
22. Mersin	1.727.255	16.010	107,8
23. Muğla	894.509	12.654	70,6
24. Ordu	724.268	5.861	123,5
25. Sakarya	932.706	4.824	193,3
26. Samsun	1.269.989	9.725	130,5
27. Şanlıurfa	1.845.667	19.242	95,9
28. Tekirdağ	906.732	6.190	146,4
29. Trabzon	766.782	4.628	165,6
30. Van	1.085.542	20.921	51,8

Kaynak: [www. tuik.gov.tr](http://www.tuik.gov.tr) / hgk.msb.gov.tr

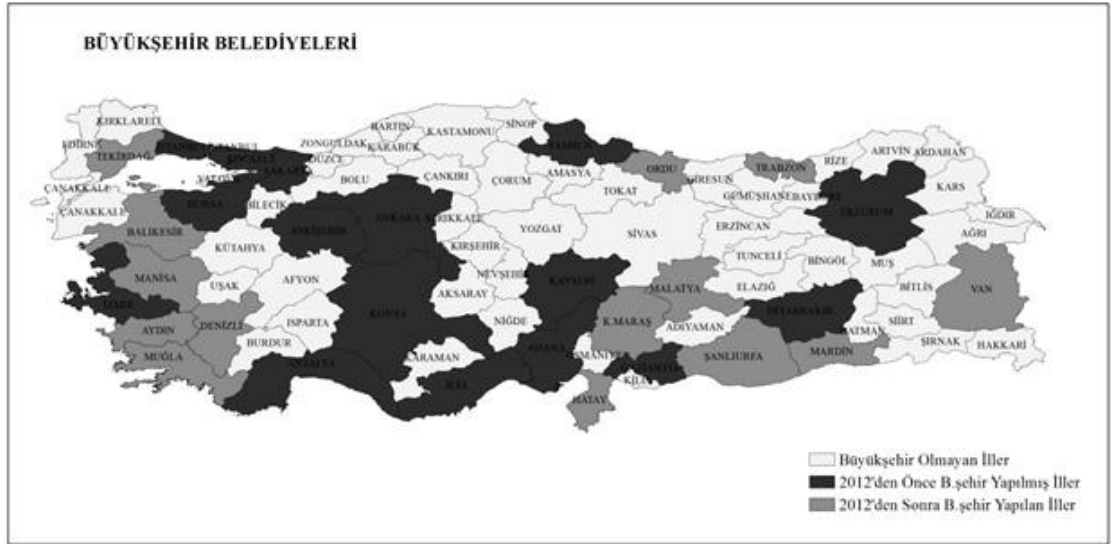
Yukarıdaki tablodan anlaşıldığı üzere 2014 ADNKS'ye göre il mülki sınırları içerisinde en fazla nüfusa sahip olan büyükşehir belediyesi, 14.377.018 nüfusuyla İstanbul Büyükşehir Belediyesi'dir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi il mülki sınırları içerisinde 14.377.018 vatandaşa beledi hizmetleri sunmak zorundadır. İstanbul'un ardından en fazla nüfusa sahip büyükşehir belediyeleri sırasıyla 5.150.072 nüfusuyla Ankara Büyükşehir Belediyesi ve 4.113.072 nüfusuyla İzmir Büyükşehir Belediyesi'dir. İl mülki sınırları içerisinde en az nüfusa sahip olan büyükşehir belediyesi, 724.268 nüfusuyla Ordu Büyükşehir Belediyesi'dir.

Yukarıdaki tablo 16'da görüldüğü üzere, en büyük yüzölçümüne sahip büyükşehir belediyesi Konya Büyükşehir Belediyesi'dir. Konya Büyükşehir Belediyesi 40.838 km²'lik il mülki sınırı dahilinde vatandaşa hizmet sunmak zorundadır. Konya'nın ardından en fazla yüzölçümüne sahip büyükşehir belediyeleri sırasıyla 25.632 km²'lik il mülki sınırıyla Ankara ve 20.177 km²'lik il mülki sınırıyla Antalya'dır. En az yüzölçümüne sahip büyükşehir belediyesi ise Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'dir. Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 3.397 km²'lik il mülki sınırı dahilinde 1.722.795 vatandaşa hizmet sunmak zorundadır. Kocaeli'nin ardından en az yüzölçümüne sahip büyükşehir belediyeleri sırasıyla 5.461 km²'lik il mülki sınırıyla İstanbul ve 5.524 km²'lik il mülki sınırıyla Hatay'dır. Kocaeli, İstanbul ve Hatay gibi daha az yüzölçümüne sahip olan büyükşehir belediyeleri nüfus bakımından ise diğer büyükşehir belediyelerine nazaran bünyelerinde daha fazla nüfusu barındırmaktadırlar. Dolayısıyla buralarda nüfus yoğunluğu da fazladır. Türkiye'nin hemen hemen 1/5 nüfusunu barındıran İstanbul'da km²'ye 2.633 insan düşmektedir. Kocaeli'nde km²'ye 507 kişi,

İzmir’de km²’ye 346 kişi, Gaziantep’te km²’ye 278 kişi, Bursa’da km²’ye 258, Ankara’da km²’ye 201 kişi düşmektedir. Buna mukabil Erzurum’da km²’ye 31 kişi, Konya’da ve Van’da km²’ye 52 kişi düşmektedir.

Büyükşehir belediyeleri sınırları içerisinde nüfus yoğunluğu arttıkça ve hizmet götürülmesi gereken alan yüzölçüm itibariyle arttığında vatandaşa sunulan hizmetlerin etkinliği, verimliliği ve maliyeti olumsuz etkilenmektedir. Genel olarak optimal büyüklük, belirli kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde sunulmasını sağlayacak nüfusa ve alana sahip yerel yönetim büyüklüğünü ifade etmektedir. Şöyle ki; birçok kamu hizmetinde ortalama maliyet, hizmetin götürüleceği nüfus miktarı büyüdükçe azalmaktadır. Diğer bir ifadeyle, hizmetin üretildiği alana yapılan nüfus ilaveleri, marjinal maliyete bağlı olarak ortalama maliyeti düşürmektedir. Ancak, belirli bir nüfus büyüklüğünde ortalama maliyet minimum olmakta, bu noktadan sonra yapılan nüfus ilaveleri, marjinal maliyetlerdeki hızlı yükselişlere bağlı olarak ortalama maliyetleri yükseltmektedir (Berber ve Topal, 1996: 446).

Şekil 2. Türkiye’deki Büyükşehir Belediyeleri



Yukarıdaki haritada beyaz alanlar ile büyükşehir belediyesi olmayan iller, siyah alanlar ile 2012 yılından önce büyükşehir belediyesi kurulmuş olan iller, gri alanlar ile de 2012 yılından sonra büyükşehir belediyesi kurulan iller gösterilmektedir. ADNKS verilerine göre Türkiye’nin 2014 nüfusu 77.695.904’tür. Nüfusun 71.286.182’si il ve ilçe merkezlerinde yaşarken 6.409.722’si beldelerde ve köylerde yaşamaktadır. İl ve ilçe merkezlerinde ikamet edenlerin oranı 2013 yılında %91,3 iken bu oran 2014 yılında

%91,8'e yükselmiştir. Beldelerde ve köylerde yaşayanların oranı ise %8,2 olarak gerçekleşmiştir.



YEDİNCİ BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KURMA VE GENİŞLETME POLİTİKASINA DAİR DEĞERLENDİRMELER EVRESİ

Bu bölümde Türkiye’de farklı dönemlerde kurulan büyükşehir belediyelerine dair kuruluş ve genişletme politikalarının kamu politikası analizi literatürü çerçevesinde uygulama evresinden sonra değerlendirilmesi yapılmaktadır. Bu çerçevede öncelikle Antalya, Bursa, İstanbul ve Samsun büyükşehir belediyelerinin kurulması ve genişletilmesine dair 6360 sayılı Kanun öncesindeki çeşitli politika değerlendirmeleri irdelenmektedir. Giriş bölümünde de belirtildiği üzere sonuç kısmında 3030, 5216 ve 6360 sayılı kanunların değerlendirilmesi etraflıca yapıldığı için bu bölümde aynı ifadeleri yinelemekten kaçınmak adına bu kanunların değerlendirilmesiyle ilgili ayrıntılara bu bölümde inilmemiştir. Ayrıca, değerlendirme evresi için 5390, 5747, 6360 ve 6447 sayılı kanunların 5216 sayılı Kanun’un uygulamalarının değerlendirilmesi sonucu ortaya çıkan kanunlar olduğunu söyleyebiliriz.

7.1. 5019 Sayılı Veto Edilen Kanun (Pergel Düzenlemesi Tasarısı)

2003 yılının son günlerinde Meclis’e gelen ve kısaca pergel düzenlemesi olarak anılan 5019 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında KHK’nın değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun’da Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Meclis’ten geçmiştir. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer 2. ve Geçici 2. Madde’nin bir kez daha görüşülmesi için Kanun’u 26 Aralık 2003 tarihinde Meclis’e geri göndermiştir (Özgür, 2008c: 156). Cumhurbaşkanı, geri gönderme tezkeresinde, 5019 sayılı Kanun’la yürürlük gününden önce seçim takvimi uygulamaya konulmuş olsa da bu Kanun gereğince oluşacak yeni sınırların büyükşehir belediyeleri için seçim çevresi kabul edileceğine, 28 Mart 2004 gününde yapılacak yerel yönetim seçimlerinde büyükşehir belediyeleri için bu sınırların Yüksek Seçim Kurulu’nca esas alınacağına, büyükşehir belediyesi sınırları içine alınan ilçe belediyeleri ile alt kademe belediyelerinin sınırları olduğuna değinmiştir (Çınar, Çiner ve Zengin, 2009: 64).

5019 sayılı Kanun’a göre, nüfusu, 5.000.000’den fazla veya valilik binası merkez kabul edilerek, il merkezine en uzak ilçelerin belediye sınırına kuş uçuşu 50 km.’den az mesafesi olan büyükşehir belediyelerinde, belediye sınırları il mülki sınırları olarak düzenlenmiştir. Diğer büyükşehirlerin de nüfusları oranınca valilik binası

merkezli çizilen dairelerle sınırlarının büyütülmesi amaçlanmıştır. Nüfusu 2.000.000-5.000.000 arası büyükşehirlerin 50 km; nüfusu 1.000.000-2.000.000 arası büyükşehirlerin sınırlarının 30 km. çapında, nüfusu 1.000.000'dan aşağı büyükşehirlerin sınırlarının ise 25 km. yarıçapında genişletilmesi öngörülmüştür. Belirtilen sınırlar içinde kalan ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyeleri, beldelerin büyükşehir ilk kademe belediyeleri olarak anılacağı; köylerin ise tüzel kişiliklerinin kaldırılarak mahalleye dönüşecekleri belirtilmiştir. Kanun'a göre köyler, ilgili ilçe ve ilk kademe belediyelerine bağlanacaktır (Çınar, Çiner ve Zengin, 2009: 57).

Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, 5019 sayılı "Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun"un 2. ve Geçici 2. Maddesi'nin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce bir kez daha görüşülmesi için, Anayasa'nın değişik 89 ve 104. maddeleri uyarınca geri göndermiştir.

Cumhurbaşkanı, geri gönderme tezkeresinde, 5019 sayılı Kanun'la, yürürlük gününden önce seçim takvimi uygulamaya konulmuş olsa da bu Kanun gereğince oluşacak yeni sınırların büyükşehir belediyeleri için seçim çevresi kabul edileceğine, 28 Mart 2004 gününde yapılacak yerel yönetim seçimlerinde büyükşehir belediyeleri için bu sınırların Yüksek Seçim Kurulu'nca (YSK) esas alınacağına, büyükşehir belediyesi sınırları içine alınan ilçe belediyeleri ile alt kademe belediyelerinin seçim çevrelerinin sırasıyla ilçe belediyeleri ile alt kademe belediyelerinin sınırları olduğuna değinmiştir (Çınar, Çiner ve Zengin, 2009: 64). Cumhurbaşkanı geri gönderme tezkeresinde, Kanun'un Geçici 2. Maddesi'yle getirilen kuralın seçimlerle doğrudan ilgili olduğu ve seçim kanunu niteliğinde bulunduğunu belirtmiştir.

Anayasa'nın 67. maddesinin, 03.10.2001 günlü, 4709 sayılı Kanun'un 24. maddesiyle eklenen son fıkrasında, seçim kanunlarında yapılan değişikliklerin, yürürlüğe girdiği günden başlayarak bir yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanmayacağı kurala bağlanmıştır. Cumhurbaşkanı tarafından incelenen Kanun'un Geçici 2. Maddesi'nde, yapılan değişikliklerin, yaklaşık 3 ay sonra 28 Mart 2004 gününde gerçekleştirilecek seçimlerde uygulanması öngörülmüştür. Oysa Anayasa'nın 67. maddesinin son fıkrasında, seçim kanunlarında yapılan değişikliklerin yürürlüğe girdiği günden başlayarak bir yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanmayacağı belirtilmiştir. Cumhurbaşkanı geri gönderme tezkeresinde geçici 2. maddenin, Anayasa'nın 67. maddesinin son fıkrasıyla bağdaşmadığını belirtmiştir

(<http://tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/6072/5019-sayili-kanun.html>, Erişim Tarihi:01.09.2015)

Cumhurbaşkanı, ayrıca geri gönderme tezkeresinde sınır belirleme yöntemine de değinmiştir. Büyükşehir belediyesi sınırlarının valilik binası merkez kabul edilerek belli yarıçaplar daireler çerçevesinde belirlenmesini uygun bulmamıştır. Cumhurbaşkanı'na göre valilik binasının konumuna bağılı olarak sürekli büyük değışikliklere uğrayabilecek bir büyükşehir belediyesi sınırı düzenlemesi getirilmekte ve bu durum belirsizliğe neden olmaktadır. Cumhurbaşkanı, bu düzenlemenin uygulamada önemli sakıncalar yaratabileceğini öngörerek yeniden görüşülmesini TBMM'den istemiştir. Cumhurbaşkanı'nın Kanun'u geri göndermesinden sonra Kanun, TBMM' de ısrar edilmediğı için yürürlüğe girmemiştir. Kanun, söz konusu konjonktürde yürürlüğe girmemesine rağmen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve bu Kanun'un eklentileri olarak değerlendirilebilecek hukuki düzenlemelerle, benzer şekilde sonraki yıllarda yaptırım kazanmıştır (Çınar, Çiner ve Zengin, 2009: 57-65).

7.2. 5025 ve 5026 Sayılı Veto Edilen Kanunlar

Hükümet 2003 Aralık ayı içinde 5019 sayılı Kanun haricinde yerel yönetimlere ilişkin olarak iki önemli Kanunu'da TBMM'den geçirmiştir. Bunlar 5025 (Bazı Belediyelerin Kaldırılması Hakkındaki Kanun, 21.12.2003) ve 5026 sayılı (Bazı Belediye ve Köylerin Denizli Belediyesi'ne Katılmasına İlişkin Kanun, 21.12.2003) Kanun'lardır. Ancak bu kanunların akıbeti de 5019 gibi olmuştur. Cumhurbaşkanı, anılan Kanun'ları geri göndermiştir. Cumhurbaşkanı, bir yıldan daha az bir sürede uygulanacak seçimlere (28 Mart 2004 yerel seçimleri), bu Kanun'la müdahale edildiğini düşünerek 5025 ve 5026 sayılı kanunları aynı gerekçelerle TBMM'ye iade etmiştir. TBMM' de ısrar edilmediğı için bu kanunlar yürürlüğe girememiştir. Bu iki Kanun, bazı yerel yönetim birimlerinin tüzel kişilikleriyle, sınırlarının değıştirilmesine yöneliktir. 5019 sayılı Kanun'dan farklı olarak, 5025 ve 5026 sayılı kanunlar, doğrudan büyükşehir belediyesi sınırlarının genişlemesiyle ilgili değıillerdir. Ancak, bu iki Kanun, yerel yönetim reformu sürecinde bütünleştirme ve dolaylı olarakta büyükşehir belediyelerini içeren genişleme sürecinde önemli girişimlerdir. 5025 sayılı Kanunla nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin köye dönüştürülmesi söz konusudur. Kanun'da öngörülen köye dönüştürme tarihi 27 Mart 2004'tür. 2004 yerel seçimlerinde de bu belediyeler için köy tüzel kişiliğı organları seçiminin olacağı belirtilmiştir. 5026 sayılı Kanun ise Denizli Belediyesi'nin sınırlarının genişletilmesine yöneliktir (Kanun

Teklifi’ni Denizli milletvekilleri Osman Nuri Filiz, Mehmet Salih Erdoğan, Mehmet Yüksektepe ve Ümmet Kandoğan vermiştir). Bu Kanun, bazı belediye ve köylerin, mahalle olarak Denizli Belediyesi’ne katılarak, Denizli Belediyesi’nin yetki alanının genişlemesini düzenlemektedir (Çınar, Çiner ve Zengin, 2009: 65-66).

Denizli’de 1990’lı yıllardan itibaren başlayan Büyükşehir belediyesi olma çalışmaları, 2003 yılında Denizli için özel bir düzenleme getiren ancak uygulama şansı bulamayan “Bütünşehir” Kanun Teklifi ile devam etmiştir. Kanun Teklifi, 2003 yılı sonunda Adalet ve Kalkınma Partisi’ne mensup milletvekilleri tarafından TBMM’ye sunulmuştu. Teklif’in, Cumhurbaşkanı’nca veto edilmesi üzerine 22 belediye ve 25 köyün Denizli Belediyesi’ne katılması mümkün olmamıştır (Ciğeroğlu, 2008: 222).

Denizli’de ve ulusal basında “Denizli Bütünşehir (Belediyesi) Kanunu” diye anılan bu Kanun Teklifi’nin aslında ne adında ne de metninde bütünşehir terimi geçmemekte olup tam adı “Bazı Belediye ve Köylerin Denizli Belediyesi’ne Katılmasına İlişkin Kanun”dur. Bu Teklif 1999-2004 yılları arasında Denizli Belediye Başkanlığı yapan Ali Aygören’in büyükşehir belediyesi tasavvuru ve açıklamaları sonrasında geldiğinden hem de 47 yerleşimi Denizli Belediyesi’ne bağlamak suretiyle tek bir belediye yaratmasıyla Aygören’in bütünşehir belediyesine az da olsa benzeyen sonuçlara yol açabileceğinden Denizli halkı, idari ve siyasi yöneticiler, diğer ilgililer, medya bu teklife de bütünşehir demiştir (Özgür, 2008c: 241). Kanun Teklifi, 2004 Mart yerel seçimlerine üç ay kalmasından dolayı 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından seçime bir yıla kala herhangi bir yerleşim biriminin statüsü değiştirilemez amir hükmü nedeniyle 5026 sayılı Kanun veto edilmiştir.

Hem Meclis’e gönderilen Teklif hem de Meclis’ten geçip veto edilen Kanun bir sayfalık gerekçe, yarım sayfalık metin ve tüzel kişiliği kaldırılacak belediye ve köyleri gösteren ek tablolardan oluşmaktaydı (Özgür, 2014: 45). Veto edilen 5026 sayılı Kanun, Denizli merkez ilçe ile birkaçı merkez ilçeyi komşulayan diğer ilçelerin Denizli kentsel alanına (yani merkez ilçeye yakın) kısımlarındaki 22 belediye ile 21 köyü 1997 nüfusu 275.000 olan Denizli Belediyesi’ne bağlamak suretiyle, hayli geniş bir alanı ve 500.000’i aşan nüfusu bu belediyenin yönetiminde devretmek amacını gütmekteydi (Özgür, 2005a: 486). Kınıklı, Bağbaşı, Kayıhan gibi kimi belediyeler Denizli Belediyesi ile büyük oranda iç içe geçmiş durumdaydılar (Ciğeroğlu, 2008: 234).

Bütünşehir Kanun Teklifi Denizli’ye özel bir hukuki düzenlemeydi ve Türkiye’de ilk defa deneniyordu. TBMM tarafından onaylanan Kanun, Cumhurbaşkanı

tarafından onaylanıp yürürlüğe girseydi Denizli Belediyesi'nin (mücavir) alanı bir gecede dokuz kattan fazla genişleyecekti. Merkez ilçedeki tüm köy ve belediyelere ilaveten başka ilçelerin kimi yakın kimi uzak belde belediyeleri ile köyleri de, -kısa süre sonra Mart 2004'te yapılan- ilk yerel seçimlerin ardından Denizli Belediyesi'nin mahallelerine dönüşecekti (Özgür, 2007: 128). 5026 sayılı Denizli Bütünşehir Kanunu orta ölçekli kentsel alanların yönetimi açısından demokrasi, tercih, katılım ve kendi kaderini tayin gibi ölçütler açısından negatif ancak sorunları hafifletme şansı açısından pozitif örnek bir düzenleme idi (Özgür, 2008c: 291).

Denizli haricinde 1994-2004 yılları arasında Balıkesir, Elazığ, Kahramanmaraş, Kırıkkale, Malatya, Şanlıurfa, Trabzon, Van illeri için büyükşehir belediyesi kurma teklifi verilmiş (Özgür, 2007: 104), ancak büyükşehir belediyesi statüsünü elde edememişlerdir. Aydın, Edirne, Antakya, gibi il merkezleri için de büyükşehir olma fikri yerel düzeyde ve –Aydın istisna- cılız ve etkisiz şekilde dile getirilmiştir (Özgür, 2007: 104).

Adapazarı, Afyon, Aydın, Denizli, Ordu, Şanlıurfa, Trabzon, Van, Zonguldak gibi örnekler göstermektedir ki, ana belediyenin büyüme/yayılma alanında ve birbirleriyle kuvvetli etkileşim içerisinde çok sayıda belde belediyesi ve bazen birkaç ilçesi bulunan il merkezlerindeki yerleşim öbekleri için büyükşehir belediyesi benzeri bir yönetim modeline ihtiyaç bulunmaktaydı, Bunlardan Adapazarı, Afyon, Denizli, Ordu ve Trabzon gibi orta ölçekli il merkezleri ana belediyenin çevresinde büyükçe belde belediyeleri ve birkaç ilçeyle birlikte bir kentsel alan oluşturmaktaydı. 2000 yılında kurulan Adapazarı Büyükşehir Belediyesi bu durumdaki il merkezlerinin yönetilmesi için nispeten uygun bir model oluşturmakla birlikte, yeni bir model üzerinde tartışma yapılmaksızın sadece Adapazarı'na uygulanmıştı. Elazığ Milletvekili Ahmet Cemil Tunç'un 15.07.1999'da 2/191 esas numaralı Elazığ ilinde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Teklifi'nde o tarihte (1997 nüfus sayımı sonucu) en küçüğü 4.000 en büyüğü ise 15.500 nüfuslu beş belde belediyesinin Elazığ Belediyesi ile birlikte altı üniteli ve alt kademeli bir büyükşehir belediyesi oluşturulmasını önermekteydi (Özgür, 2009: 333).

7.3. 2000'li Yılların Başında Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılandırma

Çalışmaları ve Veto Edilen 5227 Sayılı Kanun

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri ve özellikle de etkin-verimli hizmet sunan ve demokratik yönetim birimi olarak

yerel yönetimlerin durumuyla ilgili olarak bu dönemde, kümülatif sorunlar ve çözüm arayışlarının yanında sözü edilen iç (yapısal-işlevsel sorunlar) ve dış faktörlerin (küreselleşme, neo liberal akım, yeni kamu yönetimi anlayışı ve yerelleşme, uluslararası aktörler ve uluslararası sözleşmeler) belirleyiciliğinin artmasına paralel olarak, önemli bir noktaya gelmiş bulunmaktadır (Ökmen, 2007: 36). Tasarı, Türk yerel yönetim sisteminde merkez-yerel yönetim ilişkilerine hâkim olan geleneksel eğilimleri, yerel yönetimlerin idari, siyasi ve mali açılardan merkezi yönetim karşısındaki geleneksel ikincil durumunu değiştirme ve çağdaş formlara uygun, yerel yönetimlerin görev, yetki ve kaynak açısından daha güçlü ve işleyiş açısından bir başlangıç (Ökmen, 2007: 37) sayılabilir. Tasarı’da, büyükşehir belediyelerini doğrudan ilgilendiren maddeler şunlardır: Çevre, gençlik-spor, sosyal hizmetlerin var olan personel ve araçları, büyükşehirlerde büyükşehir belediyelerine, büyükşehir belediyesi yoksa ilgili belediyeye, belediye sınırları dışındakiler il özel idarelerine devredilmektedir (Geçici madde 1/c). Köy Hizmetleri, İstanbul’da İstanbul Büyükşehir Belediyesi’ne, diğer yerlerde il özel idaresine devredilmiştir. Belediye bu hizmetleri kendi sınırlarında değil, il sınırlarında yürütecektir (Geçici madde 2).

15.07.2004 tarihinde kanunlaşan 5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”, 3 Ağustos 2004 tarihinde Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından kısmen veto edilerek Anayasa’nın 89. maddesi gereği TBMM’ye iade edilmiştir. Cumhurbaşkanı Sezer, 4., 5., 6., 7., 8., 9., 11., 16., 23., 38., 39., 40., 46., 49., Geçici 1., Geçici 3., Geçici 4., Geçici 5., Geçici 6., Geçici 7., Geçici 8. ve Geçici 9. maddelerinin tekrar görüşülmesi için Kanun’u, Anayasa’nın değişik 89. ve 104. maddeleri uyarınca TBMM’ye iade etmiştir (<http://www.belgenet.com/yasa/k5227.html> 21.05.201). Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, 5227 sayılı Kanun’u TBMM’ye geri gönderirken gerekçe metninde özellikle “üniter devlet” ve “laiklik” ilkeleri üzerinde durmuştur (Dinçer, 2015: 262-285).

5227 sayılı Kanun, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından veto edilip tekrar TBMM gündemine alınmamıştır. Ancak kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması bağlamında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5253 sayılı Dernekler Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki Kanun, 5580 sayılı

Özel Öğretim Kurumları Kanunu, 5737 sayılı Vakıflar Kanunu ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu çıkarılmış ve yürürlüğe girmiştir (Dinçer, 2015: 235-236).

7.4. 5216 Sayılı Kanun'un Uygulamasından Doğan Politika Sorunları

5216 sayılı Kanun, her ne kadar bir yerde büyükşehir belediyesi kurulması için gerekli nüfus ve uzaklık kriterini tespit etmişse de madde 4'te "... il belediyeleri, fiziki yerleşim durumlarına ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanun ile büyükşehir belediyesine dönüştürülür" demek suretiyle büyükşehir belediyesi kurulması için son kararı yine siyasal organlara bırakmaktadır. Bu durumda, mesafeye bağlı nüfus kriterini yakalayan kentler siyasi irade istemediği müddetçe büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşamayacaklardır (Tuzcuoğlu, 2005: 59).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, bütünleştirmeye yönelik hükümler (Geçici 2. madde) açısından kademeli bir uygulama süreci öngörmüştür. 5216 sayılı Kanun ile bazı ilçe ve belediyelerin, Kanun'un yürürlük tarihine bağlı olarak, 6 ay içinde talep etmeleri üzerine, belli bir prosedür dahilinde, ilgili oldukları büyükşehir belediyelerine katılmasına imkân tanınmıştır. Bunun haricinde büyükşehir belediyelerine bir yıl içinde sınır değişikliği önerme yetkisi verilmiş idi (Çınar, Çiner ve Zengin, 2009: 86).

5216 sayılı Kanun'un geçici 2. maddesi uyarınca konu daha ayrıntılı şekilde ele alınırsa, bu maddeye göre, belli yarıçapta çizilen daireler doğrultusunda büyükşehir belediyesi kapsamına alınan ilçelerin mülki sınırları içinde kalan belediye ve köyler ile büyükşehir belediyesi kapsamına alınan belediyelerin mücavir alan sınırları içerisinde bulunan, çizilen dairenin dışında kalan belediye ve köyler, bu Kanun'un yayımı tarihinden itibaren altı ay içinde belediye meclisi veya köy ihtiyar heyetinin talebi üzerine büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile başka bir işleme gerek kalmaksızın büyükşehir belediyesi sınırları içine alınabilecektir. Bu köylerin mahalle olarak hangi ilçe veya ilk kademe belediyesine katılacakların da aynı meclis kararında gösterileceği belirtilmiştir. 5216 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra büyükşehir belediyelerinde, Kanun'un belirttiği koşulları taşıyıp büyükşehir belediyesine katılmak isteyen belediyeler ve köyler olduğu gibi, yeni çizilen daire içerisinde yer alıp veya daire yakınında olup Büyükşehir'e dahil olmak istemeyen belediye ve köyler de olmuştur (Çınar, Çiner ve Zengin, 2009: 86-88).

5216 sayılı Kanun'un uygulanmasından kaynaklı sorunlar da ortaya çıkmıştır. İzmir' de Büyükşehir Belediye yönetiminin özellikle de Büyükşehir Belediye Başkanı

Aziz Kocaoğlu'nun, basına yansıyan haberlerin yansıttığı kadarıyla, genellikle sert açıklamaları, İzmir'de büyükşehir belediyesinin sınırlarının genişlemesinin, belki oldukça genişleyen sınırlar ve bir anda çok sayıda belediye ile köyün katılmasıyla, zorluklar ve tepkiler yaratmakta olduğuna işaret etmektedir (Özgür, 2008c: 162).

5216 sayılı Kanun'un uygulamasından doğan bir başka sorunda Selçuk İlçe Belediyesi ile İzmir Büyükşehir Belediyesi arasında yaşanan sorunlardır. Selçuk İlçe Belediyesi, büyükşehir belediyesi sınırları içinden çıkmak istemiş ve birkaç yıl bunun mücadelesini vermiştir. Selçuk İlçe Belediyesi'nin, büyükşehir mücavir alanından çıkma isteği İzmir Büyükşehir Belediyesi Meclisi tarafından reddedilmiştir. 11 Eylül 2007 tarihinde İçişleri Bakanlığı, Selçuk İlçe Belediyesi'nin, İzmir Büyükşehir Belediyesi'nden ayrılma talebini olumlu karşılayarak ayrılmaya izin vermiştir. Bunun üzerine İzmir Büyükşehir Belediyesi olayı yargıya taşımıştır. İzmir 4. İdare Mahkemesi ayrılma işleminin yürütülmesinin durdurulmasına hükmetmiştir. Böylelikle Selçuk İlçe Belediyesi tekrardan büyükşehir belediyesi (Çınar, Çiner ve Zengin, 2009: 111) sınırlarına katılmıştır.

Diyarbakır'da ise mahalle statüsüne dönüştürülerek Büyükşehir Belediyesi'ne dahil edilen bazı köylerin tekrar köy statüsüne geri dönüşü ve bu işlem sırasında İçişleri Bakanlığı'nda mahalleye dönüştürülmüş bir köyün daha köylülerin rızası olmaksızın Diyarbakır kentinden kopuk ve uzak olması gerekçe gösterilerek köy statüsüne döndürülmesi ile alevlenen tartışmalar basına yansımıştır (Özgür, 2008b: 162).

7.5. 6360 Sayılı Kanun Öncesi Kurulan Büyükşehirlerin Genişlemesini Değerlendirme (Antalya, Bursa, İstanbul ve Samsun)

Türkiye Mimarlar ve Mühendisler Odaları Birliği (TMMOB) Mimarlar Odası Denizli Şubesi tarafından 30 Mart 2001 tarihinde düzenlenen “Büyükşehir Deneyimi Işığında Denizli” konulu Panel'de Denizli'de büyükşehir belediyesi kurma konusu ve mevcut büyükşehir belediyelerinden Samsun, Bursa, Antalya ve İstanbul'daki yürürlükteki kanuni ve yönetsel yapılardan kaynaklanan sorunlar dile getirilmiştir.

30 Mart 2001 tarihinde Denizli'de düzenlenen, “Büyükşehir Deneyimi Işığında Denizli” konulu Panel'e, Panelist olarak; Mimarlar Odası Genel Başkanı Oktay Ekinci, Mimarlar Odası Denizli Şubesi Başkanı Faruk Boyacı, dönemin Denizli Belediye Başkanı Ali Aygören, Mimarlar Odası Samsun Şubesi Başkanı Işık Caner, Mimarlar Odası Bursa Şubesi Başkanı Turgay Erdem, Mimarlar Odası Antalya Şubesi Başkanı

Recep Esengil, Mimarlar Odası İstanbul Büyükkent Şubesi Yönetim Kurulu Üyesi ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Planlama İmar Daire Başkanlığı Şehir Planlama Müdür Yardımcısı Asuman Yeşilirmak katılmıştır.

Panelistlerden Mimarlar Odası Denizli Şubesi Başkanı Faruk Boyacı, kurumsal bazda Denizli Belediyesi ve siyasiler tarafından 1990'lı yılların başından itibaren Denizli'nin büyük bir il olması konusunda sürekli olarak kampanya düzenlendiğini, Denizli Belediyesi'nin yakın çevresinde 22 belde belediyesinin ve 6 tane de belediye olmaya aday köyün bulunmasının plan bütünlüğü açısından düşündürücü olduğunu, kent biliminden uzak bu anlayışın en büyük sebebinin siyaset ve rant kavgaları olduğunu belirtmiştir. Boyacı konuşmasında ayrıca, "plan bütünlüğünün olmamasından ve belediyenin kaynaklarının yetersiz olmasından dolayı kaos oluştuğunu, bunun sonucu olarak merkez belediye ile belde belediyeleri arasındaki koordinasyon eksikliklerinden dolayı ulaşım, kanalizasyon, içme ve kullanma suyu enerji, iletişim, doğalgaz, katı atıkların değerlendirilmesi sel drenaj kanalları imar planlaması ve buna benzer hizmetlerin bir plan çerçevesinde gerçekleşmemesi sonucu, ileride telafisi mümkün olmayan sorunlar ortaya çıkacağını" belirtmiştir (Boyacı, 2001: 1-2).

Panelistlerden Mimarlar Odası Genel Başkanı Oktay Ekinci, doğru kanunların yaşama geçirilemediğini, bunun nedeninin karar vericinin ve uygulayıcının siyasetçi olmasından kaynaklandığını belirtmiştir. Ekinci'ye göre bilimsel verilere önem verilmeden, büyükşehir belediyesi statüsünden sorun yaratan çelişkiler giderilmeden, yasadaki boşluklar, yanlışlıklar temizlenmeden bu konuda yapılması gereken reformlar ve reforma bağlı olarak yeniden düzenlenmesi gereken yasal manzumeler gerçekleştirilmeden yeni büyükşehirler kurulmamalıdır. Ekinci, 1999 Marmara Depremi'nin ardından Adapazarı'nda nüfus yoğunluğunun azaltılması gerekirken burada büyükşehir belediyesi kurulmasını, siyaset ve bilim arasındaki çatışmanın çok açık örneklerinden birisi olarak görmektedir (Ekinci, 2001: 2-5).

Panelistlerden dönemin Denizli Belediye Başkanı Ali Aygören, Denizli'nin merkezde 16 belde bulunan ve hemen 10 km. sınırları dışında da, ilave beldelerle 22 belde olan büyük bir kent olduğunu belirterek Ankara'dan Denizli'ye yaklaşırken, 15 km. mesafede 15 belediyeyle karşılaşıldığına ve arkasından hemen çıkışta 4 belediye içinden geçildiğine; diğer çıkışta da yine 5 belediye içinden geçilip merkezde 5 km.

sınırları içinde 16 belediyenin olduğuna dikkat çekmiştir. Aygören konuşmasında, “Denizli’deki imar planlarının güzel yapılmasına rağmen sahip çıkılamayışından, ufacık köylerin imar planları yapıldıktan sonra Denizli Belediyesi sınırlarına dâhil edilmeyip köylerin belediye olmasına müsaade edildiğinden dolayı sorunlar çıktığını” belirtmiştir. Aygören’e göre, zamanında güzel yapılmış imar planlarına sahip çıkılsaydı Denizli’de büyükşehir belediyesi kurulması da çok önemli olmayacaktı (Aygören, 2001: 5-6). Aygören konuşmasında, “Denizli’de büyükşehir belediyesi kurulması gerektiğini eğer kurulamıyorsa “bütünşehir” olarak harekte edilmesi gerektiğini” belirtmiştir. Aygören Denizli Belediyesi yakınında bulunan 22 beldenin belediye başkanlarıyla hemen hemen her konuda uzlaşa sağladıklarını ve anlaştıklarını ama ileride uzlaşa sağlayacaklarının ve anlaşacaklarının garantisi bulunmadığını belirtmiştir (Aygören, 2001: 17).

7.5.1. Samsun Büyükşehir Belediyesi Örneğinde Değerlendirmeler

Panelistlerden Mimarlar Odası Samsun Şubesi Başkanı Işık Caner, Samsun Büyükşehir Belediyesi’nin kuruluşu ve sınırlarıyla ilgili değerlendirmelerde bulunmuştur. Caner, büyükşehir belediye yönetiminin kurulmasında temel amacın kent yönetiminin etkinliğini ve verimliliğini arttırarak, yerel yönetimlerin kalitesini yükseltilmesini sağlayıp, kentlinin yaşam standartlarını normal standartlara ulaştırmak olması gerektiğini belirtmiştir. Caner’e göre; bu amacı gerçekleştirmek için, “yeni kent yönetim türüne karar verilmesi aşamasında, kentsel arazinin sınırlarını bilimsel araştırmalara dayanılarak belirlenmesi gerekliliği kesinlikle ihmal edilmemelidir. Sınırların belirlenmesinden önce fiziki yapılanmanın yapılacağı kent arazilerin tüm fiziksel özellikleri, mevcut anakent konumunda olan yönetsel merkezle yakın çevre arasındaki bağlı kentlerin tüm sosyal, ekonomik, kültürel ilişkilerinin analitik etütleri yapılarak, anakent kapsamında yönetilecek en büyük ve en küçük alana giren yerleşim yerleri saptanmalıdır. Caner’e göre, anakent yönetim eş güdümünde, tüm büyükşehir belediye sınır ve mücavir alanların plan kullanım kararlarında kamu menfaati ve plan rasyonelliği gözetilerek, fiziki planlama yapılması esas görev olmalıdır, kent bütününde isabetli plan kararı verilebilmesi için kuruluş aşamasında büyükşehir belediyelerinin sınırlarının şehircilik biliminin ilkeleri dikkate alınarak belirlenmesi zorunlu olmalıdır ve topografik yapı ve coğrafi konum özellikleri incelenerek mevcut anakentler günöbirlik ilişkileri en fazla değerde olan mevcut küçük yerleşimlerle metropol kentin gelişim alanları anakent sınırlarına dahil edilerek büyükşehir kurulumuna karar

verilmelidir. Caner, daha somut bir ifadeyle, yapılaşmayı teşvik edici unsur olan ve ana ulaşım alanları, kentsel ve bölgesel iş alanları ile yönetsel merkezler, eğitim, sağlık, turizm, ticaret ve sanayi tesis alanları kurulacak büyük şehrin sınırlarında yer alması gerektiğini belirtmiştir.

Caner konuşmasında, ekonomik, sosyal ve kültürel bakımından gelişmemiş, kent kültürü oluşmamış bir anakentle ilişkili yerleşim alanlarında, aritmetik toplama işlemi gibi bir uygulama ile toplanılarak büyükşehir kurulamayacağını, eğer kurulursa adının büyükşehir olacağını ama kendisinin büyük bir köy olacağını belirtmiştir. Caner'e göre, daha çarpıcı kötü örnek ise havaalanı, organize sanayi bölgesi, üniversite gelişme alanları büyükşehir belediye sınırlarında olmayan yerlerde büyükşehir belediyesi kurulmasıdır. Caner'e göre, tüm bilimsel veriler, ihtiyaçlar göz ardı edilerek bir sonraki yerel seçimlerde seçimi kazanmak amacıyla çeşitli yerleşim alanlarının siyasi yapılarına bakılarak sınır tayin edilmesi ilerde telafi edilmesi mümkün olmayacak zararların doğmasına sebebiyet verecek bilim dışı kararlar olacaktır. Caner, bütün bu gelişmelerin yaşandığı 2001 yılı itibariyle adı büyükşehir belediyesi olup kendisi küçülen büyükşehirlerden bir tanesinin de Samsun olduğunu belirtmiştir. Caner Samsun'la ilgili olarak ulaşılması gerekenin Samsun metropol büyükşehir belediyesi hizmet alanının toplam 24.000 hektar olması gerektiğini belirterek, tüm bu verilerin ışığında 2001 yılı itibariyle alanın Samsun'da 6.000 hektar, büyükşehir kurulmadan önceki alanın 10.600 hektar, kentin bütününe kapsayan 1980'de yapılan son nazım imar planındaki alanın 13.000 hektar olduğunu vurgulamıştır. Burada ifade edilen rakamların ortalamaya koyduğu tek gerçek; Samsun'da büyükşehir belediyesi kurulurken, bilimin yerini hissiyatın ve siyasetin doldurmuş olmasıdır. Bu alan, Samsun Büyükşehir Belediyesi'nin kurulmasından önceki, sınır ve mücavir alanlardan da 4.000 hektar daha azdır. Bu durumdan yola çıkarak Caner'e göre, Samsun'da büyükşehir belediyesi kurulmasından beklenen asıl amaç gerçekleştirilememiştir ve Samsun Büyükşehir Belediyesi'nin denetlediği alan %50 azalmıştır. Ayrıca nazım planın kapsadığı alanda, Samsun Büyükşehir Belediyesi'nin denetimi dışında, teknik kadrosu yetersiz kimi müstakil belediyeler faaliyet göstermektedir.

Caner, bölgesel hizmet veren 2.500 adet küçük sanayi işyerinde, 150 adet sanayi tesisinde, organize sanayi alanında, serbest sanayi depolama ve konut dışı kentsel çalışma alanlarında çalışanların yüzde 80'i ile işyeri sahiplerinin tümünün, Samsun

Büyükşehir Belediyesi sınırlarında oturmalarına rağmen bu iş yerlerinin ve tesislerin Kutlukent ve Tekkeköy Belediyesi'nin sınırlarında olduğunu, bu işyerlerinde çalışanların ve sahiplerinin işyerlerinin bulunduğu belediyelerde seçmen olamamalarının belediyelerin sanayi alanlarına ilgisiz kalmalarının başlıca nedeni olduğu gerçeğinin saptandığını, böylece vatandaşın demokratik haklarını kullanarak, hizmet talebinde etkin olmasının engellendiğini, aynı gerçeğin üniversite (Ondokuz Mayıs Üniversitesi) alanı için de geçerli olduğunu belirtmiştir. Caner'in belirttiğine göre araştırmalar, çalışma ve iskân alanları fiziki bütün içinde olan ve bu alanlar arasında günlük ulaşımın gerçekleştiği metropol kentin alt yerleşmelerinin aynı büyükşehir belediye sınırlarında yer alması gerçeğini ortaya çıkarmıştır. Ana ve alt kentlerin aynı yönetim altında idare ve yerel idarecilerini seçmelerine imkân tanınması yerel demokrasinin daha etkin olmasını sağlayacaktır.

Caner'e göre, Samsun için yapılan çevre düzeni, imar planı araştırmaları neticesinde şunlar sıralanabilir: Havaalanının bulunduğu 2.024 hektar hizmet alanına sahip bölüm Çınarlık Belediyesi'nin, Samsun'un su arıtma tesislerinin bulunduğu 715 hektar alana sahip bölüm Aşağı Çinik Belediyesi'nin, fabrikaların yer aldığı 2.800 hektar bölüm Tekkeköy Belediyesi'nin, Organize ve küçük sanayi iş yerlerinin yer aldığı 2.381 hektar alanlı bölüm Kutlukent Belediyesi'nin, sebze hali, şehirlerarası otogar bölümü 1.290 hektar alana sahip Yeşilkent Belediyesi'nin yine büyükşehir asfalt üretim tesisleri ile ikinci konutların bulunduğu 1.037 hektar alana sahip bölüm Atakent Belediyesi'nin, Samsun 19 Mayıs Üniversitesi ve Karadeniz'in ilk uydu kenti olan Pelitköy yerleşiminin bulunduğu 1.380 hektar sınır ve mücavir sahasına sahip bölüm Kurupelit Belediyesi'nin, Samsun'un sayfiye alanı olan 1.485 alanlı bölüm Altinkum, 1.225 hektar alana sahip bölüm Çatalçam, 1.350 hektar alana sahip bölüm Taflan ve 1.500 hektar alana sahip hizmet alanı da Dereköy Belediyeleri'nin, Samsun Büyükşehir Belediyesi kapsamına alınması gerekliliği belirlenmiştir. Ayrıca, Mimarlar Odası Samsun Şubesi, anakentin etkinlik alanında bulunan, tüm belde belediyelerini de kapsayan bir nazım imar planının yapılması ve bu alanın büyükşehir belediye sınırları içine alınmasının gerçek bir çözüm olacağını ilgili çevrelere anlatmaya çalışmaktadır (Caner, 2001: 17-20).

7.5.2. Bursa Büyükşehir Belediyesi Örneğinde Değerlendirmeler

Panelistlerden Mimarlar Odası Bursa Şubesi Başkanı Turgay Erdem konuşmasında Bursa'nın, büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşmasından 2001 yılına kadar olan süreci değerlendirmiştir. Erdem konuşmasında Bursa'nın 1987 yılında büyükşehir belediyesi statüsüne kavuştuğunu o yıl ki merkez nüfusunun 680.000 olduğunu, 2000 yılı nüfus sayım sonucuna göre ise nüfusunun iki kat artarak 1 milyon 288 bine ulaştığını, 2001 yılı itibariyle Türkiye'nin dördüncü büyük kenti olduğunu ve Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin sınırlarının 25.000 hektar alana yayıldığını belirtmiştir. Erdem, diğer büyük kentler gibi Bursa'nın, göçün getirmiş olduğu sağlıklı ve çarpıcı kentleşmeden en çok etkilenen illerden biri olduğunu, plansız büyüyen sanayiden kaynaklanan göçün durdurulmaması nedeniyle sağlıklı ve kaçak yapılaşmadan olumsuz etkilenen bir ile dönüştüğünü ve bu oranın yüzde 60'lara ulaşmış durumda olduğunu vurgulamıştır.

Erdem, Bursa'da, büyükşehir belediyesi kurulmadan önce, 1976 yılında Bakanlık tarafından yapılan 1/25.000 ölçekli çevre düzeni planının daha sonra 1984 yılında onaylanmış 1/5.000 ölçekli nazım imar planının mevcut olduğunu, ancak 1987 yılından sonra çıkan imar affının sonucunda, imar islah planlarının yoğun olarak yapılması neticesinde nazım imar planlarında büyük bir revizyon gerçekleştiğini, 2001 yılı itibariyle nazım imar planının işlevsiz durumda olduğunu belirtmiştir. Erdem'e göre Bursa, büyükşehir belediye statüsüne sadece nüfus büyüklüğüyle ve siyasi bir kararla kavuşmuştur. Bursa, büyükşehir belediyesi statüsüne geçtikten 11 yıl sonra yani 1998 yılında merkezi ve yerel yönetimlerin işbirliğiyle ve Bursa'daki tüm kesimlerinde onayladığı 1/100.000, 2020 Strateji Planı, -Çevre Düzeni İmar Planı- onaylanmıştır ve bu plan kararları ile Bursa'ya metropoliten kent kavramı yerleştirilmeye çalışılmıştır. Bu planla, Bursa'nın 2020'ye kadar olan ulaşım, kültür, sanayi ve konut alanları ve bu alanların planlanmasının projeksiyonu ortaya konmuştur.

Erdem konuşmasında, imar planlarını yapma ve onaylama yetkisinin ilçe ve belde belediye meclislerinde olduğundan sık sık bu planların delinmesiyle ilgili tehlikelerle karşı karşıya gelindiğini, bunların önüne geçmek için ise öncelikle ilgili yasalarda değişiklik yapılarak üst ölçekli imar planlarına uyulmasını sağlayıcı önlemleri geliştirmek gerektiğini belirtmiştir. Erdem, Bursa'da büyükşehir belediye sınırlarının

tespitinde de büyük yanlışlıklar yapıldığını Uludağ Üniversitesi'nin ve Bursa'nın en büyük ikinci sanayi bölgesinin dahi büyükşehir belediye sınırları dışında olduğunu vurgulamıştır (Erdem, 2001: 20-23).

7.5.3. Antalya Büyükşehir Belediyesi Örneğinde Değerlendirmeler

Panelistlerden Mimarlar Odası Antalya Şubesi Başkanı Recep Esengil konuşmasında genellikle Antalya'da, büyükşehir belediyesi kurulmasıyla birlikte büyükşehir belediyesi ve alt kademe belediyeleri arasındaki yaşanan sorunlar üzerinde durmuştur. Esengil konuşmasında, 1994 yılına kadar Antalya'nın nüfusunun son 15 yıl içinde 180.000'den 530.000'e ulaşmasıyla Antalya ilinin gelirlerinin aşırı nüfus artışına ve kentin büyümesiyle artan ihtiyaçlara cevap veremez duruma geldiğini belirtmiştir. Esengil'e göre, yatırımcıların çoğunu kent dışında olması ve gelirlerinin Antalya dışında vergilendirilmesi nedeniyle merkezi hükümetten yeterince pay alınamamasıyla ve yaklaşan yerel seçimlerin de etkisiyle Antalya ili, üç alt kademe belediyesi kurulmak suretiyle büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşturulmuştur.

Esengil, 1994 mahalli idareler genel seçimlerinden hemen sonra Antalya'da alt kademe belediye başkanlarının tümünün mazbatalarını aldıktan sonra bir hafta içinde tapu müdürlüklerine gönderdikleri birer yazı ile alt kademe belediyeleri sınırları içinde bulunan Antalya Belediyesi'ne ait tüm taşınmaz malların tasarruflarının kendilerine ait olduklarını iddia ettilerini söylemiştir. Yani ilk haftadan itibaren "alt kademe-büyükşehir" yetki tartışması başlamıştır. Bu tartışmaların en önemli nedeni, Kanun'un yetki dağılımını tam olarak belirlememesinin yanında, büyükşehir belediyesinin alt kademeleri denetleme yetkisi olmasına rağmen kendi bağımsız meclisinin olmaması, meclisin alt kademe belediye başkanı ve belediye meclis üyelerinden oluşması ve denetlenen durumuna düşürülerek yaptırım gücünü son derece azaltmasıydı. Ayrıca alt kademe belediye başkanları ve meclis üyelerinin seçim dönemlerinde söz verdikleri yatırımları ancak Büyükşehir Belediyesi'nin onayı ile veya birlikte getirebilmelerinden kaynaklanan prestij kaybı ile ilgili kaygılar, hatta alt kademe başkanlarının gelecek seçimlerde kendilerini öncelikle büyükşehir belediye başkanlığına aday görmeleri, bu nedenle geleceklerini öncelikle büyükşehir belediye başkanlarının başarısızlıklarına bağlamaları da çatışmaların nedenleri arasında sayılabilir.

Antalya’da, alt kademe meclis üye ve başkanlarının büyükşehir belediye meclisinde ki yaptırım gücüyle, amaçlanandan çok daha farklı 20 yıl sonra ki ihtiyacın bir katı alanın yeni yerleşim amaçlı plana katıldığı, üstelik bu alanın tamamının da verimli tarım bölgelerinde bulunduğu bir plan onaylanmıştır. Onaylanan plana karşı başta mimarlar odası olmak üzere bazı meslek odalarının açtığı dava sonunda ise Türkiye’de ilk defa kent plansız kalmıştır. Antalya’yı büyükşehir statüsüne kavuşturan belediye başkanı ise kendi partisinin alt kademe belediye başkanları ve meclis üyelerinin seçim döneminde kendisine karşı yoğun çalışmalarıyla seçimleri kaybetmiştir (Esengil, 2001: 23-25).

7.5.4. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneğinde Değerlendirmeler

Panelistlerden Mimarlar Odası İstanbul Büyükkent Şubesi Yönetim Kurulu üyesi ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Planlama İmar Daire Başkanlığı Şehir Planlama Müdür Yardımcısı Asuman Yeşilirmak konuşmasında İstanbul Büyükşehir Belediyesi özelinde yaşanan sorunlardan hareketle ülke genelinde yapılması gereken düzenlemelerden bahsetmiştir. Yeşilirmak konuşmasında, “gerek imar ile ilgili yasalar arasındaki çelişkiler gerekse İmar Kanunu ve yönetmeliklerdeki boşluklar açık ve net olmayan maddeler kurumları karşı karşıya getirmekte, merkezi ve yerel idareler arasında yetki karmaşasına ve siyasi tercihler kullanılmasına neden olmaktadır” demiştir. Yeşilirmak’a göre, ilgili kanun ve yönetmelik maddelerinde, siyasetin ve güçlü baskı gruplarının tercihleri yönünde keyfi değişiklikler, ilaveler veya iptaller yapılabilmektedir. Yeşilirmak ayrıca, yetki karmaşası yaratan diğer bir konunun da belde belediyeleri sorunu olduğunu, bu durumda büyükşehir belediyelerinin imar ve planlama açısından 3030 sayılı Kanun’un amacına uygun bir denetim ve koordinasyon sağlamasının mümkün olmadığını söylemiştir. Yeşilirmak’a göre çevre, şehircilik ve imar işleri tek bir bakanlık çatısı altında birleştirilmeli, bayındırlık işleri ayrılmalıdır. Bir anayasal görev olarak kademelendirilmiş plan bütünlüğü süreci başlatılmalı ve ödünsüz sürdürülmelidir. İmar planlarının hazırlanmasında katılımcılık ve şeffaflık esas alınmalıdır.

TMMOB Mimarlar Odası Denizli Şubesi tarafından 30 Mart 2001 tarihinde düzenlenen “Büyükşehir Deneyimi Işığında Denizli” konulu Panel’in sonuç bildirgesinde büyükşehirlerdeki açmazlar arasında büyükşehirlerde planlama

bütünselliğinin olmayışı, ilçe belediyeleri, alt kademe belediyeleri ve büyükşehir belediyeleri arasındaki yönetim karmaşası ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun yeniden düzenlenmeden yeni "büyükşehirler" oluşturma sorunu çözemeyeceği, 'yeni sorunlarla' kentleri daha da büyük çözümsüzlüğe tutsak etmek anlamına geleceği gibi hususlar sayılmıştır.

Panel'in sonuç bildirgesinde Denizli'de büyükşehir belediyesi kurulması hususunda da değerlendirmeler yapılmıştır. Denizli'de "çözümün büyükşehir statüsünde" olduğu yönündeki beklentilere neden olan temel sorunlara yürürlükteki büyükşehir düzeninin belirleyen kanuni ortamda çözüm üretilmeyeceği ve beklenenlerin asla elde edilemeyeceği görüşü ağırlık kazanmıştır.

7.6. 6360 Sayılı Kanun'un AYYÖŞ, Subsidiarite, Merkezileşme-Yerelleşme ve Yerel Siyaset Açısından Değerlendirilmesi

Yeni bir yüzyılda bütün dünyada yaşanan ve yaşanmakta olan hızlı değişim ve bu bağlamda ortaya çıkan sorunlara uluslararası düzeyde çözüm arayışları (Yatkın ve Sürekli, 2009: 785), dünyada küreselleşmeyi başlatmıştır. Dünyadaki değişim trendini gözlemlediğimizde küreselleşme ile birlikte dikkati çeken bir diğer olgunun yerelleşme olduğunu görüyoruz (Özer, 2006: 241). Bu bakımdan yerel yönetimler Avrupa Birliği'nde demokratik yönetim anlayışının ayrılmaz ve vazgeçilmez bir parçasıdır (Uzun ve Kurt, 2002: 94). Özellikle organlarının seçimle işbaşına gelmesi, yerel halka yakınlık ve yerel halkın yönetime katılma olanaklarının olması (Karakılçık, 2015: 42) şeklindeki özellikler yerel yönetimleri demokrasinin önemli bir kurumu haline getirmiştir. AB bünyesinde, yerel yönetimler hem etkin ve kaliteli bir hizmet sunumunun hem de siyasal katılımın bir aracı olarak görülmekte ve bu bakımdan yerel yönetimler önem arz etmektedir. Avrupa'nın yaşadığı bütünleşme sürecinin önemli bir yanını oluşturan yerelleşme ve özerklik eğilimleri bağlamında ortaya konan en somut belegelerden birisi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır (European Charter on Local Autonomy) (Ökmen, 2006: 72). Şart'ın adına bakıldığında dahi, yerel yönetimlerinin özerkliğinin bir self-government (kendi kendini yönetebilme hakkı-imkânı) olduğu anlaşılır (Arıkboğa, 2015: 61).

Özerklik, yerel yönetimlerin, kendi beldelerindeki ihtiyaçları gidermek için kendi organları ile karar alabilmesini ve uygulama hakkına sahip olmasını gerektirir.

Yani yerel yönetimlerin özerkliği, kendi görev alanlarıyla ilgili karar almayı, hiçbir baskı altında kalmadan karar organlarını oluşturabilmeyi ve mali bağımsızlığı gerektirir (Yüksel, 2005: 275). Avrupa Birliği üyesi ülkeler, gerek kendi geçmişlerinden getirdikleri ve sürekli geliştirdikleri özerk yerel yönetim geleneğinden dolayı, gerekse Birlik mevzuatından kaynaklanan yasal ve kurumsal sorumluluklar nedeniyle merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinde, yerel yönetimleri görev, yetki ve mali yönlerden güçlü ve verimli kılacak ama bu arada yönetimler arası etkileşimde optimal bir dengeyi koruyacak politikalara ve uygulamalara yer vermektedir (Parlak, 2002: 69). Yerel yönetimlerin yararlandığı özerkliğin ölçüsü ve derecesi ülkeden ülkeye değişmektedir. Özellikle, ulusal birliğin ve beraberliğin korunması ve pekiştirilmesi ile ilgili kaygılar bu ölçünün oluşmasında etkili olmaktadır. İşte, Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve benzeri çalışmalar demokrasi yolunda küreselleşirken yerelleşen yönetim sürecine uluslararası standartlar getirmeyi amaçlamaktadır (Ökmen, 2002: 104). Küreselleşme-yerelleşme dinamikleri bağlamında; katılımcılığın, çoğulculuğun, yerelliğin, şeffaflığın ve demokratikleşme eğilimlerinin öne çıktığı bu süreçte yerel yönetimler, hem demokratik bir yönetim birimi hem de etkin ve verimli hizmet sunma birimi olarak gittikçe önem kazanmaktadır (Ökmen, 2009: 24). Temsili demokrasinin katılımcı demokrasi ile bütünleşmesi en iyi yerelde gerçekleştirilmektedir (Tekeli, 2012: 185).

Avrupa Birliği'nin, kamu yönetimi ve merkez yerel ilişkileri bağlamında sahip olduğu farklılaşmış yapısına rağmen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa Birliği içinde ve dışında demokrasi yolunda, küreselleşirken yerelleşen yönetim süreçlerine uluslararası standartlar getirmeyi amaçlamıştır. Bu bağlamda Avrupa Konseyi'nin kurduğu önemli organlardan biri, üye ülkelerin yerel yönetimlerinden gönderilen temsilcilerin oluşturdukları Yerel Yönetimler Konferansı'dır. Konsey tarafından 1981-1984 yılları arasında geliştirilen ve Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı'nda hemen hemen son halini alan ve 1985 yılında Stockholm'de yapılan Yerel Yönetimlerden Sorumlu Avrupa Bakanlar Konferansı'nda, Şart'ın ilkeleri ortaya konmuştur (Ökmen, 2006: 72) ve kabul edilmiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa Konseyi'nin hukuki bir metni ve uluslararası bir sözleşmedir (Arıkboğa, 2015: 59) ve 2008 yılında yenilenmiştir. Özellikle yerel yönetimlerin görev alanları konusunda Avrupa Konseyi, yerel halkın yerel nitelikteki işlerinin yerel yönetimlerce görülmesine büyük önem vermektedir. Avrupa Yerel

Yönetimler Özerklik Şartı'nın en önemli amaçlarından birisi yerel yönetimlerde demokratik olanakların ve katılımcılığın geliştirilmesidir (Çukurçayır, 2011b: 122). Yasalarla yerel yönetimlere yasaklanmış olmayan ya da başka yönetimlere bırakılmamış olan her hizmet alanının yerel yönetimlerin olması (Genel Yetki İlkesi), Konsey'ce yerel demokrasinin vazgeçilmez bir kuralı sayılmaktadır (Ökmen ve Parlak, 2015b:100). Bu bağlamda yerelliklerde demokrasinin çoğulcu ve katılımcı niteliklere sahip olacak biçimde geliştirilmesinin çok önemli sonuçları olmaktadır. Yerellik, demokrasinin yozlaşmasının kapısını kapayacak, demokrasinin kalitesini yükseltecektir (Tekeli, 2014: 49).

1980'li yıllara kadar Türkiye'de Batılı anlamda bir yerel siyasetten ya da kentsel siyasetten bahsetmek mümkün değildi (Görmez, 2009: 94). Türkiye Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı 1988 yılında imzalamış, 8 Mayıs 1991 tarihli 3723 sayılı Kanun ile onaylanmış, 21 Mayıs 1991 tarihli 20377 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır. Şart'ın onaylanmasıyla ilgili Bakanlar Kurulu Kararı 3 Ekim 1992 tarihli 21364 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır. 1988 yılında imzalanan Şart, Türkiye'de ancak konulan çekincelerle birlikte 1993 yılında yürürlüğe girebilmiştir. Karşılaştırmalı olarak bakıldığında, 47 ülke arasında Türkiye, Özerklik Şartı'nın yürürlüğe girdiği 16. ülkedir. Buna karşılık Şart, örneğin İngiltere'de 1998'de, Belçika'da 2004'te İsviçre'de 2005'te, Fransa'da ise 2007'de yürürlüğe girmiştir (Arıkboğa, 2015: 62). Türkiye, Şartı 1988 yılında imzalamış, 1991 yılında TBMM'de onaylanması uygun bulunmuştur. Ancak Şart, 1992 yılında Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanarak 01.04.1993'ten itibaren geçerli olmak üzere yürürlüğe konulmuştur. Türkiye, Özerklik Şartı'ndaki 30 paragraftan 20'sini kabul etmiş, 10 paragrafa çekince koymuş ve o tarihte, bu paragraflarla kendini bağlı kabul etmek istememiştir (Arıkboğa, 2015: 65).

Yerellik ve katılımın Özerklik Şartı'nda somutlaşmasını ve belirginleşmesini sağlayan kavram ise yerindenlik (subsidiarite) ilkesidir. Subsidiarite ilkesi, merkez ve çevresi arasında yetki ilişkileri yönünden gerekli olan tartışmaya yeni bir hayat getirebilecek güçtedir. Ulus devlet anlayışının tartışıldığı ve Avrupa'nın Birlik haline gelmesinin yerel yönetimleri rahatsız eden merkezîyetçilik kaygılarını yoğunlaştırdığı bir dönemde yerindenlik (subsidiarite) ilkesi özel bir ilgi görmektedir (Çukurçayır, 2012b: 105). Subsidiarite ilkesi yerel, bölgesel ve ulusal yönetimler arasında yetki

dağılımı yönünden teknik bir ilkedir. İlke, Şart'ın 4/3 maddesinde açıkça tanımlanmıştır. Buna göre, “kamu yönetimi sorumlulukları tercihen vatandaşa en yakın otorite tarafından yerine getirilecektir; ancak görevin kapsam ve niteliğinin bunu zorunlu kılması ve yerel yönetimlerin bu görevi yerine getirecek yetenek ve ekonomik güce sahip olmamaları halinde bundan vazgeçilebilir” (Ökmen ve Parlak, 2015a: 75). Subsidiarite ilkesi, 1987 Avrupa Tek Senedi'nde yer alan çevre konusuyla ilgili bölümde yer alarak, ilk kez AB antlaşmalarında açıkça yer almıştır (Kösecik, 2002: 11) ve 7 Şubat 1992 tarihli Maastricht Antlaşması ile Avrupa Birliği Hukuku'nun bir parçası olmuştur (Bilgiç, 2003: 406).

Yerindenlik ilkesi, özerk yerel yönetim geleneğine yalnız yeterli kaynaklar sağlayarak (“pozitif yükümlülüklerin”) gereğini yerine getirmek suretiyle değil fakat aynı zamanda, işlerine merkezi yönetimler tarafından karışılmasını engellemeyi de kapsar (“negatif yükümlülük”) şekilde katkıda bulunma şansına sahiptir. Bir başka deyişle bu ilke, yetkilerin dikey olarak paylaşılmasını ve ulusal düzeyden bölgelere, bölgelerden de yerel yönetimlere ve sokaktaki yurttaşlara doğru aktarılması sürecine işlerlik kazandırılmasını anlatmaktadır (Keleş, 1994b: 29). Yerindenlik ilkesi başka bir ifadeyle, halkı ilgilendiren kararların halka en yakın karar mekanizmaları tarafından alınmasıdır. Halka en yakın karar mekanizmaları da yürütme organı ve karar organlarını halkın seçtiği yerel yönetim birimleridir. Yerel yönetimler birer demokrasi okuludur. Yerel yönetimler sayesinde halk, doğrudan siyasetle ve yerel sorunlarla yüzyüze gelmekte, seçim dışında yerel siyaseti etkileyecek yöntemler üretebilmektedir (Çukurçayır, 2015: 77). Yerindenlik ilkesi bu bakımdan yerel demokrasiyi güçlendirmeye yönelik önemli bir ilkedir. Yerindenlik ilkesi ile şeffaf, hesap verilebilir, etkin, tutarlı ve daha katılımcı bir yönetim sergilenerek ve yerelleşerek merkeziyetçiliğin olumsuz yanları bertaraf edilebilir. Ayrıca yerindenlik (subsidiarite) ilkesi yerine “katmanlı yetki” kavramı da kullanılmaktadır (Özcan ve Mutuş, 2009: 70).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın (AYYÖŞ'ün) 5. maddesi yerel yönetimlerin sınırlarının korunmasıyla ilgilidir. AYYÖŞ'ün 5. maddesine göre; “Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz” demektedir. 6360 sayılı Kanun ile ilgili en fazla tartışılan konulardan biri büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki belde belediyelerinin, il özel idarelerinin, köylerin tüzel

kişiliklerinin kaldırılması ve diğer illerdeki nüfusu 2.000'in altında kalan belde belediyelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılmasının AYYÖŞ'ün 5. maddesine ve subsidiarite (yerindenlik) ilkesine aykırı olduğuna ilişkin savlardır. 6360 sayılı Kanun, daha TBMM'de kabul edilmeden önce, TBMM İçişleri Alt Komisyonu'ndaki, TBMM İçişleri Komisyonu'ndaki ve TBMM Genel Kurulu'ndaki görüşmeleri esnasında Anamuhalefet ve muhalefet partili milletvekilleri tarafından AYYÖŞ'e aykırı olduğu belirtilmiştir.

6360 sayılı Kanun'un gerek TBMM İçişleri Alt Komisyonu'ndaki ve TBMM İçişleri Komisyonu'ndaki gerekse TBMM Genel Kurulu'ndaki görüşmeleri esnasında AYYÖŞ'ün 5. maddesine aykırılığını en fazla dile getiren milletvekillerinden biri CHP İzmir Milletvekili Birgül Ayman Güler olmuştur. Güler genel olarak söz aldığı Alt Komisyon, Komisyon ve TBMM Genel Kurul toplantılarında her fırsatta Kanun Tasarısı ile il özel idarelerinin %36'sının, belediyelerin %53'ünün ve köylerin %47'sinin tüzel kişiliğinin kaldırılmasının AYYÖŞ'ün 5. maddesine aykırı olduğunu belirtmiştir.

Adalet ve Kalkınma Partisi Yerel Yönetimler Başkanlığı tarafından hazırlanan “Sorular ve Cevaplarla Yeni Büyükşehir Yasası” Kılavuzunda, “... AYYÖŞ yerel yönetimlerin sınır değişikliklerinde zorunlu bir referandumu değil, yürürlükteki mevzuatı ve mümkünse ibaresini kullanarak da mevzuatın elverdiği imkânları işaret etmektedir” (AK Parti Genel Merkezi Yerel Yönetimler Başkanlığı, 2012: 17) denilmek suretiyle 6360 sayılı Kanun'un AYYÖŞ'ün 5. maddesine aykırı olmadığı fikri savunulmaktadır.

Arıkboğa, AYYÖŞ'ün 5. maddesindeki cümlelerin içinde “mevzuatın elverdiği durumlarda” ifadesinin geçtiğini, dolayısıyla bu maddenin, yerel yönetim parlamento ilişkisine değil, öncelikle yerel yönetim merkezi yönetim ilişkilerine dair bir hüküm olduğunu belirtmektedir. Arıkboğa'ya göre bu madde, yerel yönetim sınırlarına ilişkin yasal tasarrufları değil, idari tasarrufları ilgilendirmektedir. Dolayısıyla söz konusu madde, yerel yönetim sınırlarında merkezi yönetim birimlerince yapılacak idari düzenlemelere ilişkin bir hükümdür. Ülkemizdeki mer'i mevzuat bağlamında söylemek gerekirse Şart'ın 5. maddesi, örneğin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 4., 8. ve 11. maddelerinin idari uygulamaları bağlamında gündeme getirilebilir. Bilindiği gibi bu

maddeler belediye statüsüne geçiş, gönüllü birleşme, zorunlu birleştirme ve tüzel kişiliği sonlandırmaya ilişkin hükümler içermektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu, genel kural olarak 4. ve 8. maddede referandumu bir yöntem olarak öngörmüş, ancak 11. maddede yerel yönetimlerin rızalarını dikkate almamıştır. Arıkboğa'ya göre, bu düzenlemelerin doğruluğu ya da yanlışlığı bir tarafa, 11. maddeye dayalı idari tasarrufların bile, Şart'ın 5. maddesine aykırılığı normal şartlarda söylenemez. Zira Şart, mevzuat elveriyorsa diyerek, bu kapıyı da açık bırakmıştır (Arıkboğa, 2013: 80).

Ankara Barosu tarafından 28.11.2012 tarihinde yayımlanan “Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un Düşündürdükleri” başlıklı basın bildirisinde 6360 sayılı Kanun'un AYYÖŞ'ün 5. maddesine aykırı olduğu belirtilmiştir. Özer'e (2013) göre ise, 6360 sayılı Kanun'la belde belediyelerinin, il özel idarelerinin ve köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılması ile yerel demokrasi söylemleri saf dışı bırakılmıştır ve bu düzenleme AYYÖŞ'ün 5. maddesine aykırıdır. 6360 sayılı Kanun ile merkeze olan bağımlılığı dışında büyükşehir belediyesine olan bağımlılığı da gittikçe kuvvetlendirilen ve yeterince özerk olamayan yeni ilçe belediyeleri de sisteme dahil edilmiş olmuştur. Vatandaşa en yakın olarak sunulması gereken birçok hizmetin büyükşehir belediyesi tarafından sunulması adeta yerelde yaşanan bir merkezileşme süreci gibi görülecek ve büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerini pasifize edecektir (Özer, 2013: 148).

Görmez'e göre, 6360 sayılı Kanun, yerelde merkezîyetçiliği getirmiş olup yerel demokrasi açısından beklentileri karşılaması bir yana bu amaçtan uzaklaşma yönünde eğilimler de taşımaktadır. 6360 sayılı Kanun'la büyükşehir belediye başkanı daha da güçlenirken yetki alanı da çok genişlemiştir. Bu yapı yerel otoriterleşmeyi ortaya çıkartacak bir yapıdır (Görmez, 2014: 8-9). Görmez'e göre, 6360 sayılı Kanun, AYYÖŞ'ün 5. maddesine aykırı şekilde il özel idarelerinin, belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliğini kaldırmaktadır (Görmez, 2015: www.zaman.com.tr). Ayrıca Görmez'e göre 5216 sayılı Kanun'la katılma için getirilen düzenleme AYYÖŞ'te öngörülen katılma kriterleriyle çelişmektedir. Bu yönüyle 5216 sayılı Kanun'da katılım yönünden olumsuz bir nitelik taşımaktadır (Görmez, 2009: 99).

Çukurçayır'a göre de 6360 sayılı Kanun, AYYÖŞ'ün hem 4. maddesine hem de 5. maddesine aykırıdır (Çukurçayır, 2015: www.zaman.com.tr). Çukurçayır, 6360 sayılı

Kanun, daha TBMM gündemine bile gelmeden sınırlı da olsa kamuoyu nezdinde tartışılırken Türk İdareciler Derneği tarafından düzenlenen “Yeni Büyükşehir Belediye Yapılanmasının İl Özel İdareleri ve İl İdare Sistemine Etkisi Paneli”nde, makalelerinde ve katıldığı her platformda ısrarla 6360 sayılı Kanun’un AYYÖŞ’e aykırılığını belirtmiştir. Bülent Duru da 6360 sayılı Kanun’un TBMM’de görüşmeleri yapılırken AYYÖŞ’e aykırılığını belirtmiştir (<http://bianet.org/bianet/kent/141531-buyuksehir-tasarisi-ve-kent-hakki/>).

Günel ve diğerlerine göre; tüm seçmenlerden oluşan karar organı köy derneği ile geleneksel çözümler olmalarına rağmen halen ortak gereksinimler için kullanılabilen salma ve imece gibi uygulamalarla köyler, yerel yönetimler içinde halka en yakın yönetim kademesi olarak katılımcı yönetimin ve yerelliğin en iyi uygulanabileceği birimlerdir. 6360 sayılı Kanun’la büyükşehir belediyeleri sınırlarında kalan 16.082 köyün tüzel kişiliğinin kaldırılıp ilçe belediyesine bağlı mahallelere dönüştürülmesi yerindenlik ilkesine ters düşmekte ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartıyla da çelişmektedir (Günel, Atvur ve Dernek Okudan, 2014: 62).

Parlak’a göre; 6360 sayılı Kanun’la yerel düzeyde vatandaşların siyasete ve yönetime katılımının azalması, seçilmiş kişilere yakınlığının önemli ölçüde gerilemesi söz konusu olabilecektir. Karar mekânizmalarına vatandaşın katılımını daha etkin kılmak gerekirken, katılım mesafesi uzamakta ve katılım bir miktar zora girmektedir. Bu ise “subsidiarite” olarak anılan “hizmette vatandaşa yakınlık” prensibi olmak üzere AB kriterlerine aykırı durmaktadır. Anayasal ifadeyle “mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere” kurulmuş kamu tüzel kişileri olan yerel yönetimlerin güçlenmesi ve il özel idarelerinin kaldırılması, il sisteminde ortaya çıkacak bu boşluğu doldurmayabilir. Bilindiği gibi yerel yönetimlerin devleti temsil etme gibi bir görev ve kaygıları yoktur ve organları seçimle geldikleri için güçlerini devletten değil, yerel halktan almaktadırlar. Bu ise fren-denge sistemi denilebilecek bir modelle dengelenmeye muhtaç bir idari yapıyı ifade eder (Parlak, 2015: www.zaman.com.tr). Parlak’ın belirttiğine göre, mahallelerin kamu tüzel kişiliği ve kendi başlarına karar alma ve uygulama olanakları bulunmamaktadır. Tüzel kişiliği kaldırılan ve mahalleye dönüştürülen köylerin birçoğu farklı kültürel kimlikler barındırmaktadır. Ülkemizdeki büyükşehir belediyesi karar mekânizmalarına katılım süreçleri incelendiği zaman tüzel kişiliği kaldırılan bu küçük toplulukların ve birimlerin artık karar mekanizmalarına katılımları söz konusu

olmayacaktır. Ayrıca ülkemizde köyler bir yerel yönetim birimi ve bir hizmet birimi olmanın ötesinde vatandaşlar için kimlik ve aidiyet duygusunu sağlayan birimlerdir. Bu kapsamda 6360 sayılı Kanun açıkça bölgesel farklılıkların ve çeşitliliğin korunmasını amaçlayan “Subsidiarite” ilkesine aykırı görülebilir (Parlak, 2015: www.zaman.com.tr).

Gül ve Batman’a göre ise, 6360 sayılı Kanun, Türkiye’de var olan büyükşehir yönetim yapısını, il bazlı büyükşehir belediyesi modeli altında tek tipleştirilmekte ve merkezileştirmektedir. Bu yönüyle 6360 sayılı Kanun, liberal Batı demokrasilerindeki genel eğilimlere, çoğulcu, özerk, katılımcı demokrasi anlayışına ve Türkiye’nin de imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na ters düşmektedir. Büyükşehir belediyesi statüsü olan illerdeki ilçe belediyeleri dışındaki tüm yerel yönetim birimlerinin varlığına, yerel halka sormadan son vererek, yerel özerklik, demokratik katılım, yerel demokrasi ve hizmette yerellik ilkelerinden uzaklaşmaktadır. Yerel halkın denetim ve hesap sorma olanakları kısıtlanmaktadır (Gül ve Batman, 2013: 39).

Küçük belediyeler (belde belediyeleri) ise, verimli ve etkili olmayan amatör yönetimleri, ölçeklerinin küçüklüğü ve benzeri nedenlerle eleştirilmektedir (Özgür, Acartürk ve Genç, 2008: 412). Küçük ölçekli belediyelerin büyük bir çoğunluğu kırsal karakterlidir, dolayısıyla mali tabanları zayıftır. Bu nedenle, hizmet gereklerine uygun kaliteli personel istihdam etmeleri güçleşmektedir (Topal, 1999: 4). Türkiye’de hemşehrlik bilinci yeteri kadar gelişmemiş olduğu için halkın kendi sorunlarına sahip çıkma düzeyi düşüktür. Küçük belediyelerdeki yerel halk, kendi belediyesini ve onun hizmetlerini iyi tanıdığını düşünmektedir. Belediyesini iyi tanıdığını sanan yerel halk, belediye çalışanları ve/veya encümen üyeleri ile olan kişisel sorunları ve belediye yönetimi arasında anlamsız bir özdeşleşme yapabilmektedir. Böylece, belediye yönetimi ve belediye hizmetleri, objektif bir şekilde desteklenmek veya eleştirilmek yerine, özel hayattan kaynaklanan ilişkilerden etkilenecek destek veya eleştirinin dozu kaçırılmakta; duygusal, öznel, haksız ve ölçüsüz değerlendirmeler olabilmektedir (Özgür, 2002: 301). 2009 yılında Antakya belde belediyelerinin sorunlarının ele alındığı bir çalışmada; belde belediyelerinin örgütsel düzeyde kaynak, personel, araç-gereç ve ekipman sorunlarıyla uğraştıkları, kendi örgütsel sorunlarını aşarak belde sakinlerine hizmet sunmada yetersiz kaldıkları bulguları ortaya çıkmıştır. Ayrıca çalışmada; planlama ve imar, altyapı, yol, su, elektrik, temizlik, çevre sorunları, ulaşım, trafik, eğitim, sağlık, kültür vb. konularda tüm belde belediyelerinin sorun yaşadığı anlaşılmaktadır (Tek,

2009: 159). Diğer yandan küçük yerleşim yerlerinde temsil ve katılım kolaylaşırken hizmet maliyetleri yükselmekte, hizmet sunma kapasitesi düşmektedir (Genç, 2015: 285). İlçe belediye meclisinin aldığı yaptığı imar uygulamaları, anakent meclisinde tekrar görüşülür. Oysa belde belediyelerini bu anlamda denetleyecek bir kurum yoktur. Belde belediyeleri, bu işlemi tümüyle kendi kendine yapar ve yürürlüğe sokarlar. Bu da son derece sakıncalı durumların oluşmasına neden olur. Ülkemizde arazi yağmaları, arazi elde etmek amacıyla orman yangını çıkarma olayları, kaçak inşaatlar genellikle belde belediyelerinin sınırları içinde olur. Buralar hem gözden uzaktır hem de buraların denetlenmesi zayıftır (Erten, 1999: 172).

Küçük ölçekliliğe karşı uluslararası arenada çeşitli yöntemler uygulanmaktadır. Bunlardan en yaygını alan yerel yönetimler reformudur. Avrupa’da özellikle 1950’lerden sonra belediyeler konsolide edilmiştir. 1950-1992 yıllarında Bulgaristan %88, Danimarka %80, Belçika %78 oranında belediye azaltımına gitmiştir. Diğer Avrupa ülkelerinde de benzer gelişmeler yaşanmıştır. Türkiye’de aynı dönemde belediye sayısı %307 artış göstermiştir. Küçük ölçekli özellikle 1985 yılından sonra hızlanmıştır (Gündüzöz, 2011a: 208).

Ancak, küçük belediyelerin ve büyük köylerin, en azından bazı hizmetlerde (en yerel ve küçük ölçeğin de optimal olduğu hizmetlerde) maliyetlerin düşürülmesi, halkın katılımının ve demokrasinin gelişimi, yerleşim birimleri ve coğrafi bölgeler arasında dengeli nüfus dağılımının sağlanması, en büyük kentlerin daha da büyümesinin durdurulması veya yavaşlatılması, hizmetleri hemşehrilere daha yakından ve onların önceliklerine göre sunmak açılarından da önemleri vardır (Özgür, 2002: 286-287). 6360 sayılı Kanun, gerçekte köy halkı olan ve yapılan bir düzenleme ile bir çırpıda “mahalle sakinlerine” dönüştürülen insanlara, onların sorun ve ihtiyaçlarına hem coğrafi hem de sosyal anlamda çok uzak bulunan merkezlerden yerel hizmet ulaştırılması birçok sorunu da beraberinde getirecektir (Adıgüzel, 2012: 172). Çoğu zaman fonksiyonel etkinlik ile demokratik katılım belediye sınırlarının ölçeği ile ters orantılı hareket etmektedir. Belediye sınırları büyüdüğünde hizmet bütünlüğü ve birim maliyetinin düşmesi sağlanırken, demokratik katılım azalmaktadır. Aynı zamanda seçmenler yerel yöneticiden uzaklaşmaktadır. Bu nedenle iki özelliğin uygun ölçekte çakıştığı ölçeği belirlemek çok önemlidir (Yıldırım, Gül ve Akın, 2015: 218). Örneğin yerel yönetimlerde demokratik katılımı artırma bağlamında Yunanistan’da belediye

birliklerinin kurulması, bir mahallenin ayrılması veya bağlanması gibi konularda halkın görüşünün alınması zorunludur (Ünüsan, 1996: 149).

6360 sayılı Kanun, köyleri, belde belediyelerini, il özel idaresini ve bu bağlamda köylere hizmet götürme birliklerini kapatarak, sadece ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesinin bulunacağı yeni bir yapı tasarlamıştır. Yerindenlik ilkesinin ıskalanması ve tüm ildeki yerel hizmetlerde büyükşehir belediyelerinin asli yetkili yapılması, özellikle il merkezinden uzaktaki yerleşmelerde yaşayan kişileri ve buradaki ilçe belediyelerini olumsuz yönde etkileyecektir. Yerel sorunlarını, taleplerini, farklılaşan çıkarlarını ve hizmet sunumunda yaşanan sıkıntıları dile getirmek isteyen kişiler, bu taleplerini büyükşehir belediyesine ulaştırmak ya da duyurmak zorunda kalacaktır. Benzer şekilde büyükşehir belediyelerinde ise ilin tamamından gelen ve aynı konuda dahi farklılaşabilen birçok taleple karşı karşıya kalacak ve bu taleplere cevap üretmekte zorlanacaktır. Diğer taraftan vatandaşlar, bu taleplerini en yakınlarındaki yönetim birimi olan ilçe belediyesine taşıdıklarında ise ilçe belediyesi sorunun farkında olsa ve alternatif çözüm yollarını bulabilse dahi bunu hayata geçirme yetkisine sahip olmadığı için yerel halk adına büyükşehir belediyelerine talepte bulunmakla (ve belki takipçisi olmakla) yetinmek durumunda kalacaktır (Arıkboğa, 2013: 82). Büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisinde mahalleye dönüşmeden önce köy statüsünde bulunan yerlerde, Köy İhtiyar Heyeti'nin ve Köy Muhtarı'nın hukuki olarak geniş yetkileri söz konusu idi. Köy İhtiyar Heyeti, bir mahalli idare birimi olan ve kamu tüzel kişisi olan köyün karar organıdır ve kamulaştırma gibi çok önemli yetkileri vardır. Köy muhtarı ise köyün yürütme organı ve köy ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Köy muhtarı, köyün tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak mahkemeler nezdinde davalı ve davacı olabilir. Fakat mahalle ihtiyar heyetlerinin ve mahalle muhtarlarının bu tür yetkileri yoktur. Mahalle muhtarları, köy muhtarları gibi hak ve borç altına giremezler. Büyükşehir belediyesi kurulan illerde köylerin mahalleye dönüşmesiyle Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın tebliği üzerine köylerde imar planı yapılarak 5543 sayılı İskân Kanunu uygulamaları yapılabilecek mahalleye dönüşen köyler taşınabilecek, toplulaştırılabilecek ve yapılan imar planlarıyla köy kültürü ortadan kalkabilecektir (Şahin, 2016: 372). Ökmen ve diğerleri (2016: 1486) tarafından Manisa Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde köyden mahalleye dönüşen yerlerde yapılan bir saha çalışmasında buralarda yaşayan halkın köyden mahalleye dönüşüm kararlarına olumlu bakmadıkları eski yaşantılarına devam ettikleri gibi sonuçlar ortaya çıkmıştır. Yine aynı çalışmada köyden mahalleye

dönüşen yerlerde yaşayan halkın köylerin kentle bütünleşmediğini, ekonomik açıdan vergilerin artması gibi bir takım yükümlülüklerle karşı karşıya kalacaklarını ve değişimin sadece tabela değişikliğinden ibaret olduğunu düşündükleri ortaya çıkmıştır.

6360 sayılı Kanun'un belki de en çok tartışılan yönü siyasal yapıya ilişkindir. Düzenlemenin bölge yönetimleri oluşturmaya yönelik olduğu, başkanlık sisteminin alt yapısını oluşturmak üzere çıkarıldığı, yerelde güçlü bir merkezileşmeye yol açacağı, demokratik katılımı azaltacağı ve nihayetinde düzenlemenin İktidar Partisi'nin yerel seçimleri kazanmaya yönelik bir stratejisi olduğu yönünde farklı bakış açıları bulunmaktadır (İzci ve Turan, 2013: 135). 6360 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce 2009 Mahalli İdareler Genel Seçimleri Sonucu'na göre; mevcut 16 büyükşehir belediyesinin 10 tanesi (Ankara, Bursa, Erzurum, Gaziantep, İstanbul, Kayseri, Kocaeli, Konya, Sakarya, Samsun) Adalet ve Kalkınma Partili belediye başkanları tarafından, 3 tanesi (Antalya, İzmir, Mersin) CHP'li belediye başkanları tarafından, 1 tanesi (Adana) MHP'li belediye başkanı tarafından, 1 tanesi (Diyarbakır) DTP'li belediye başkanı tarafından 1 tanesi ise (Eskişehir) DSP'li belediye başkanı tarafından yönetilmekteydi. 6360 sayılı Kanun'un, 30 Mart 2014 tarihli mahalli idareler genel seçiminin ardından yürürlüğe girmesiyle bu tarihten önce kurulan 16 büyükşehir belediyesinin 11 tanesi (Ankara, Antalya, Bursa, Erzurum, Gaziantep, İstanbul, Kayseri, Kocaeli, Konya, Sakarya, Samsun) Adalet ve Kalkınma Partili belediye başkanları tarafından, 2 tanesi (Eskişehir ve İzmir)) CHP'li belediye başkanları tarafından, 2 tanesi (Adana ve Mersin) MHP'li belediye başkanı tarafından, 1 tanesi (Diyarbakır) BDP'li belediye başkanı tarafından yönetilmeye başlanmıştır. İktidar Partisi olan Adalet ve Kalkınma Partisi 30 Mart 2014 Mahalli İdareler Genel Seçimleri'nde bu tarihten önce kurulmuş büyükşehir belediyelerinde belediye başkanı sayısını 10'dan 11'e yükseltmiştir. Anamuhalefet Partisi CHP, büyükşehir belediyelerinde belediye başkanı sayısını 3'ten 2'ye düşürmüştür. MHP, büyükşehir belediyelerinde belediye başkanı sayısını 1'den 2'ye yükseltmiştir. 2009 yılında kapatılan DTP'nin yerine kurulan BDP'nin ise büyükşehir belediye başkanı sayısı ise 1'dir.

6360 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce büyükşehir belediyesi kurulacak illerden 6 tanesi (Denizli, Hatay, Kahramanmaraş, Malatya, Mardin, Trabzon) Adalet ve Kalkınma Partili belediye başkanları tarafından, 3 tanesi (Aydın, Muğla, Tekirdağ) CHP'li belediye başkanları tarafından, 2 tanesi (Balıkesir, Manisa) MHP'li belediye

başkanları tarafından, 1 tanesi (Van) DTP’li belediye başkanı tarafından, 1 tanesi (Ordu) DSP’li belediye başkanı tarafından, 1 tanesi ise (Şanlıurfa) bağımsız belediye başkanı tarafından yönetilmektedir. 6360 sayılı Kanun’un, 30 Mart 2014 tarihli Mahalli İdareler Genel Seçimi’nin ardından yürürlüğe girmesiyle birlikte kurulan 14 büyükşehir belediyesinin 7 tanesi (Balıkesir, Denizli, Kahramanmaraş, Malatya, Ordu, Şanlıurfa, Trabzon) Adalet ve Kalkınma Partili belediye başkanları tarafından, 4 tanesi (Aydın, Hatay, Muğla, Tekirdağ) CHP’li belediye başkanları tarafından, 1 tanesi (Manisa) MHP’li belediye başkanları tarafından, 1 tanesi (Van) 2009 yılında kapatılan DTP’nin yerine kurulan BDP’li belediye başkanı tarafından, 1 tanesi ise (Mardin) bağımsız belediye başkanı tarafından yönetilmektedir.

İktidar Partisi olan Adalet ve Kalkınma Partisi 30 Mart 2014 Mahalli İdareler Genel Seçimleri’yle birlikte yeni kurulan büyükşehir belediyelerinde belediye başkanı sayısını 30 Mart 2014 tarihi öncesine göre 6’dan 7’ye yükseltmiştir. Anamuhalefet Partisi CHP, yeni kurulan büyükşehir belediyelerinde belediye başkanı sayısını 3’ten 4’e yükseltmiştir. MHP, yeni kurulan büyükşehir belediyelerinde belediye başkanı sayısını 2’den 1’e düşürmüştür. 2009 yılında kapatılan DTP’nin yerine kurulan BDP’nin yeni kurulan büyükşehir belediyelerinde belediye başkanı sayısı ise 1’dir. Mardin Büyükşehir Belediyesi ise bağımsız bir başkan tarafından yönetilmektedir. 30 Mart 2014 Mahalli İdareler Genel Seçimi sonuçlarına göre toplam 30 büyükşehir belediye başkanlığının 18’ini Adalet ve Kalkınma Partisi, 6’sını CHP, 2’sini BDP kazanmıştır. 1 ilde ise büyükşehir belediye başkanlığını bağımsız bir aday kazanmıştır. BDP’nin 11 Temmuz 2014 tarihinde gerçekleşen 3. Olağan Kongresi’nde alınan kararla adı değiştirilerek Demokratik Bölgeler Partisi (DBP) kurulmuştur ve Diyarbakır ile Van Büyükşehir Başkanları BDP’den ayrılarak DBP’ye geçmişlerdir. Böylece DBP’li başkanların yönettiği iki büyükşehir belediyesi mevcut olmuştur.

Ankara ve İstanbul’daki bazı mahallelerin bağlı bulundukları ilçeden koparılarak başka ilçelere bağlanması ve bu değişikliklerin yine İktidar Partisi’nin yerel seçimleri kazanmaya yönelik stratejisi olduğu iddiaları da tartışılmaktadır. Ankara’da, Yenimahalle ilçesine bağlı Dodurga ve Alaçatı Mahalleleri’nin bir kısmı Şehitali Mahallesi ile birleştirilmiştir. Şehitali, Aşağıyurtçu, Yukarıyurtçu, Balıkuyumcu ve Fevziye Mahalleleri Etimesgut ilçesine bağlanmıştır. Yenimahalle ilçesinin bir kısmı ile

Çayyolu, Ahmet Taner Kışlalı, Ümit, Koru, Konutkent ve Yaşamkent Mahalleleri Çankaya ilçesine bağlanmıştır.

İstanbul'da Arnavutköy ilçesine bağlı Nakkaş ve Bahşayış Mahalleri ile Büyükçekmece ilçesine bağlı Muratbey Mahallesi Çatalca ilçesine bağlanmıştır. Şişli ilçesine bağlı Ayazağa, Maslak ve Huzur Mahalleleri Sarıyer ilçesine bağlanmıştır. 6360 sayılı Kanun ile Ankara'da mahalle sınırlarının değiştirilmesinden etkilenen ilçe belediyelerinden Yenimahalle ve Çankaya Belediyeleri, 2009 mahalli idareler genel seçimlerine göre CHP'li belediye başkanları tarafından yönetilmekteydi. Yenimahalle ve Çankaya Belediyeleri, 2014 mahalli idareler genel seçimleri sonuçlarına göre yine CHP'li belediye başkanları tarafından yönetilmektedir. İstanbul'da ise mahalle sınırlarının değiştirilmesinden etkilenen ilçe belediyelerinden 2009 mahalli idareler genel seçimlerine göre Arnavutköy Belediyesi, Adalet ve Kalkınma Partili belediye başkanı tarafından, Çatalca, Sarıyer ve Şişli Belediyeleri ise CHP'li belediye başkanları tarafından yönetilmekteydi. 2014 mahalli idareler genel seçimleri sonuçlarına göre Arnavutköy Belediyesi yine Adalet ve Kalkınma Partili belediye başkanı tarafından, Çatalca, Sarıyer ve Şişli Belediyeleri ise yine CHP'li belediye başkanları tarafından yönetilmektedir. Dolayısıyla 6360 sayılı Kanun ile Ankara ve İstanbul'da bazı ilçe belediyeleri mahalle sınırlarının değiştirilmesinden etkilense de yapılan değişiklikler 2014 mahalli idareler genel seçimlerinde bu ilçelerin belediyelerinin yönetiminde söz sahibi olan siyasi partiyi değiştirmemiştir.

Yerel yönetimler konusunda, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yetkilerinin artırılması ve görev alanlarının genişletilmesi konusundaki girişimler sürekli olarak Türkiye'de ve bazı başka ülkelerde, merkezin ulusal birlik ve toprak bütünlüğü kaygılarıyla engellenmektedir. Acaba ulusal birliğe ve toprak bütünlüğüne yerel yönetimlerin daha bağımsız kılınması zarar verir mi konusu tartışılabilir. Keleş (1995: 33), bunda bir sakınca görmemekte ve kaygı duyulması gerek bir gelişme olabileceğini sanmamaktadır. Keleş'e (1995: 33) göre, üniter yapılar içinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi olanaklıdır ve bunu yapan ülkeler vardır. 6360 sayılı Kanun'la büyükşehir belediyelerinin sınırları dahilindeki belde belediyelerinin kapatılmasıyla birlikte belediye sayısı ciddi anlamda azalmış ve büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri çok daha geniş bir alana hizmet götürmekle karşı karşıya kalmıştır. Büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri, sadece kentsel hizmetleri sunması gereken birimler olmaktan çıkmıştır.

Artık kırsal yerleşmelere sahip olan ilçe belediyeleri, bu bölgelerin de yerel ihtiyaçlarını karşılamak zorundadır (Arıkboğa, 2013: 76).

Türkiye'nin örnek aldığı Fransa idari yapılanmasında ve yerel yönetimler alanında anayasal ve yasal reformlar yapmıştır. Fransız Anayasası'nda 2003 yılında yapılan değişiklikle yerel yönetimlere “serbest idare” ilkesi getirilmiş. merkezi hükümetin yetkileri daraltılmış, bu yetkiler yerel yönetimlere aktararak yerel yönetimlerin yetkileri genişletilmiştir. 2003 yılında Fransa'da yerel yönetimlere referanduma gitme yetkisi tanınmıştır ve referandum sonucunun bağlayıcı olmasına yönelik hukuki adımlar atılmıştır. Türkiye'de ise 2004 yılından itibaren yerel yönetim kanunlarının değişmesiyle, Fransa'dakine benzer şekilde merkezi hükümetin birçok sorumluluğu yerel yönetimlere aktarılmıştır. Ancak kanun değişiklikleriyle getirilen idari yönetim yapısı ve yetki değişiklikleri yürürlükteki Anayasa ve İdare Hukuku ilkeleri ile uyumsuzluk göstermiştir (Akdoğan, 2008: 253).

Diğer taraftan ülkemizde merkeziyetçi ve tek tipleştirici bir geleneğin uzunca bir dönem uygulanmış olması nedeniyle, uygulamada bazı sıkıntılarla karşılaşıldığında, yerel özerkliği artıran ve farklılaşmalara imkân veren bazı düzenlemelerden kolayca geri dönülebildiği ve yeniden merkezileşme yoluna gidebildiği de görülmektedir. Örneğin özellikle 2011 ve 2012 yıllarında, planlama ve kentsel dönüşüm alanında merkezi yönetimi yetkili kılan ve yerel yönetimlerin yetkilerini sınırlandıran düzenlemeler bunun örneğidir (Arıkboğa, 2015: 67).

Türkiye 1991 yılında 3723 sayılı Kanun'la onayladığı AYYÖŞ'ün md. 4/6, md. 6/1, md. 8/3, md. 9/6, md. 11 hükümlerine çekince koymuştur. Çekince konulmuş olan hükümlerin tümünde yer alan prensiplerle ilgili iç hukukumuzda çeşitli düzenlemelerin yapılmış olduğu görülmektedir. Dolayısıyla, bir Bakanlar Kurulu kararıyla bütün çekinceler kaldırılabilir. Çekincelerin kaldırılması, özellikle uluslararası arenada Türkiye'nin prestijine olumlu katkı yapacak, yurt içinde ise yerel yönetimlerin gelişeceğine dair umutları tazeleyecektir. Ancak bu çekincelerin kaldırılmasının, yerel yönetimler üzerinde kısa sürede ve doğrudan olumlu sonuçlar doğurmasını beklemek gerçekçi değildir. Asıl yapılması gereken, yönetim yapısında ve sürecinde bu prensipleri hayata geçirecek, yönetim sisteminin anlamlı bir parçası haline getirecek, bunları

derinleştirecek ve kökleştirecek adımlar atılarak iyileştirici yasal değişiklikler yapılmaya devam edilmelidir (Arıkboğa, 2015: 71).

7.7. 6360 Sayılı Kanun’un Anayasa’ya Aykırılığı Sorunu ve Anayasa Mahkemesi Kararı

6360 sayılı Kanun’un bazı maddelerinin Anayasa’ya aykırılığı iddiası ile Anamuhalefet Partisi CHP tarafından Anayasa Mahkemesi’ne dava açılmıştır. CHP Ankara Milletvekili Emine Ülker Tarhan, CHP İstanbul Milletvekili M. Akif Hamzaçebi, CHP Yalova Milletvekili Muharrem İnce ve 118 CHP’li milletvekilinin imzası ile 6360 sayılı Kanun’un aşağıda belirtilen hükümlerinin Anayasa’ya aykırılığı iddiasıyla 31.01.2013 tarihinde Anayasa Mahkemesi’ne başvuru yapılmıştır. 6360 sayılı Kanun’un;

1) 1. maddesinin;

a) (1) numaralı fıkrasındaki “sınırları il mülki sınırları olmak üzere” ibaresinin,

b) (2) numaralı fıkrasının,

c) (3) numaralı fıkrasının,

d) (4) numaralı fıkrasının,

e) (5) numaralı fıkrasının,

2) 2. maddesinin (7), (37), (40) ve (41) numaralı fıkralarının,

3) 3. maddesinin (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7), (8) ve (9) numaralı fıkralarının,

4) 4. maddesinin (a) bendindeki “Sınırları il mülki sınırı olan” ibaresinin,

5) 6. maddesinin,

6) 17. maddesinin son fıkrasının,

7) 34. maddesi ile 3152 sayılı Kanuna eklenen 28/A maddesinin,

8) Geçici 1. maddesinin; (2), (3), (4), (5), (6), (7), (12), (13), (14), (15), (23), (25), (26) ve (27) numaralı fıkralarının,

9) Geçici 2 nci maddesinin, iptallerine ve iptal davası sonuçlanıncaya kadar yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne dava açılmıştır.

Anamuhalefet Partisi CHP'nin açtığı iptal davasına ilişkin olarak, Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Haşim Kılıç, Serruh Kaleli, Alparaslan Altan, Mehmet Erten, Serdar Özgüldür, Osman Alifeyyaz Paksüt, Zehra Ayla Perktas, Burhan Üstün, Engin Yıldırım, Nuri Necipoğlu, Hicabi Dursun, Celal Mümtaz Akıncı, Erdal Tercan, Muammer Topal ve Zühtü Arslan'ın katılmalarıyla 14.02.2013 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma isteminin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına oybirliğiyle karar verilmiştir.

Dava dilekçesi ile ekleri, Başraportör Mustafa Çağatay tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu kanun kuralları, dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelenmiştir. 6216 sayılı Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesinin (1) numaralı fıkrası gereğince İçişleri Bakanı Muammer Güler, Mahalli İdareler Genel Müdürü Yavuz Selim Köşger, Türkiye Belediyeler Birliği Başkanı ve aynı zamanda İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı Kadir Topbaş, Türkiye Belediyeler Birliği Genel Sekreteri Hayrettin Güngör, Türkiye Belediyeler Birliği Encümen Üyeleri Osman Zolan, Osman Gürün ve Kadir Kara'nın 27.03.2013 günlü sözlü açıklamaları dinlendikten sonra gereği Anayasa Mahkemesi'nde görüşülmüştür.

Anayasa Mahkemesi iptali ve yürürlüğünün durdurulması istenen maddelerle ilgili kararını 12.09.2013 tarihinde 2013/19 Esas Sayı ve 2013/100 Karar Sayı numarası ile açıklamıştır.

Aşağıdaki Tablo 17'de CHP tarafından Anayasa Mahkemesi'ne dava açılarak iptali istenen 12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un (AYM'ye iptal davası açıldığında Kanun'un ismi böyle idi) yalnızca büyükşehir belediyesi kurma ve genişletme politikası ile ilgili maddeleri yer almaktadır. Bu maddeler aşağıda Tablo 17'de görüldüğü üzere 1. maddenin (1), (2), (3), (4) ve (5) numaralı fıkrası, 4. madde ve 6. maddedir.

Tablo 17. 6 360 Sayılı Kanun'un Anayasa'ya Aykırılığı İleri Sürülen Hükümleri ve Anayasa Mahkemesi Kararları

6360 Sayılı Kanun'un Anayasa'ya Aykırılığı İleri Sürülen Maddeleri		Anayasa Maddeleri	Mahkem e Kararı
1.maddenin (1). fıkrasındaki “sınırları il mülki sınırı olmak üzere” ibaresi	MADDE 1 – (1) Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde, sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla büyükşehir belediyesi kurulmuş ve bu illerin il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür.	Anayasa'nın 2, 11, 123,126 ve 127. maddeleri	6360 sayılı Kanun'un Anayasaya aykırılığı ileri sürülen maddelerin (İlk sütunda belirtilen) Anayasaya aykırı olmadıkları ve bu maddelere ilişkin iptal istemlerinin REDDİN E karar verilmiştir.
1.maddenin (2). fıkrası	MADDE 1 – (2) Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarıdır.	Anayasa'nın 2, 11, 123,126 ve 127. maddeleri	
1.maddenin (3). fıkrası	MADDE 1 – (3) Birinci ve ikinci fıkrada sayılan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise, belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmıştır.	Anayasa'nın 2, 11, 63, 90, 123, 126, 127 ve 153. maddeleri ⁹	
1.maddenin (4). fıkrası	MADDE 1 –(4) İstanbul ve Kocaeli il mülki sınırları içerisinde bulunan köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak bağlı bulundukları ilçe belediyesine mahalle olarak katılmıştır.	Anayasa'nın 2, 11, 90, 123, 127 ve 153. maddeleri	
1.maddenin (5). fıkrası	MADDE 1 – (5) Birinci, ikinci ve dördüncü fıkrada sayılan illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır.	Anayasa'nın 2, 11, 123, 127. maddeleri	
6360 sayılı Kanun'un 4. maddesiyle değiştirilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 3. maddesinin (1). fıkrasının “a” bendi	MADDE 4 –10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi aşağıdaki şekilde değiştirilmiş, (d) bendi yürürlükten kaldırılmıştır. “a) Büyükşehir belediyesi: Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini,”	Anayasa'nın 2, 11, 123, 126 ve 127. maddeleri	
6360 sayılı Kanun'un 6. maddesiyle değiştirilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 5. maddesi	MADDE 6 – 5216 sayılı Kanun'un 5 inci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir. MADDE 5 – Büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıdır. İlçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin mülki sınırlarıdır.”	Anayasa'nın 2, 11, 123, 126 ve 127. maddeleri	

Kaynak: Akıllı ve Kızılboğa Özasan (2015: 171).

AYM; Anamuhalefet Partisi CHP'nin başvurusunu incelemiş ve sonuç olarak 6360 sayılı Kanun'un iptali ve yürürlüğünün durdurulması istenen 1. maddesinin (1), (2), (3), (4) ve (5) numaralı fıkrası, 4. ve 6. maddelerinin Anayasa'nın ilgili maddelerine aykırı olmadığına karar vermiştir.



SONUÇ VE ÖNERİLER

Küresel çapta ve Türkiye’de uzun yıllardır yerel yönetimlerle ilgili olarak ve özelde metropoliten alanların yönetimi ile ilgili olarak optimum yönetim modeline dair arayışlar ve optimum ölçek arayışları devam etmektedir. Büyükşehir kurma genişletme politikasının bir kamu politikası olarak incelenmeye başlanmasıyla büyükşehir belediyesi kurma ve genişletme politikalarının çözümlenmesi/analizi önem kazanmaya başlamıştır.

Bu çalışmada, Türkiye’de büyükşehir belediyesi kurma ve genişletme politikası süreç analizi modeliyle çözümlenmiştir. Süreç analizi modelinin günümüzde ve yakın gelecekte yaygın olarak kullanılan örneklerinde gündeme geliş, formüle ediliş, kanunlaştırma, uygulama ve değerlendirme evrelerinden oluşan beş evresi öne çıkmaktadır. Süreç analizi modelinin orijinalinde ve geçmiş bazı dönemlerinde yedili ve altılı aşamalar da kullanılmıştır.

Türkiye’de büyükşehir belediyesi kurma ve genişletme politikasının analizini yaparken ilk olarak bu politikanın gündeme geliş evresi tarihsel olarak ayrıntılı şekilde anlatılmıştır. Bir kamu politikasının gündeme gelişinde rol oynayan kamu politikası aktörleri söz konusudur. Bu aktörler resmî ve gayriresmi aktörler olmak üzere iki gruba ayrılabilir. Resmî aktörler olarak; yasama, yürütme (başkanlık sisteminin olduğu ülkelerde başkan, parlamenter sistemin olduğu ülkelerde hükümet, kamu kurumları, kamu görevlileri, sivil ve askeri bürokrasi) ve yargı organları sayılabilir. Gayriresmi aktörler ise; siyasal partiler, bireyler (seçmenler, vatandaşlar), baskı grupları, düşünce üretim kuruluşları, staretejik araştırma merkezleri, sivil toplum kuruluşları ve tekdüze olmayan otonom medya olarak sayılabilir. Bunlara devletlerin sosyal ve ekonomik politikalarını, dış politikalarını, güvenlik politikalarını, sağlık politikalarını, çevre politikalarını ve daha birçok politikalarını etkileyen uluslararası aktörleri de eklemek mümkündür.

Türkiye’de yeni büyükşehir belediyeleri kurma ve genişletme politikalarına dair fikirler genelde siyasiler (İktidar partisinin/partilerinin genel başkanları ve milletvekilleri ile Anamuhalefet Partisi’nin ve muhalefet partilerinin milletvekilleri) tarafından gündeme getirilmiştir. Bu bakımdan Türkiye’de büyükşehir kurma ve genişletme politikası, kamu politikası analiz modellerinden süreç analizi modelinin yanı

sıra elit (seekinci) analiz modeliyle de analiz edilebilir. Ülkemizde kimi zaman seçim meydanlarında bazı illere büyükşehir belediyesi kurma sözleri dahi verildiği olmuştur. Hatta büyükşehir belediyesi kurma konusunda seçim meydanlarında siyasi gaflar bile yapılmıştır. Tansu iller, Başbakanlığı döneminde seçim meydanında Samsunlulara hitaben “Sizi büyükşehir yapayım mı?” diye sormuştur. Özellikle Denizli milletvekilleri Denizli’de büyükşehir belediyesi kurulması için çok mücadele etmişlerdir bunu verdikleri kanun teklifleriyle TBMM gündemine de taşımışlardır. 7 Haziran 2015 milletvekili genel seçimlerinden önce MHP Genel Başkanı Devlet Bahçeli seçim meydanlarında iktidara gelmeleri durumunda büyükşehir belediye sınırları içinde kapatılan belde belediyelerini ve diğer illerde nüfusu 2.000’in altına inmesinden dolayı kapatılan belde belediyelerini yeniden açacaklarını söylemiştir. 6360 sayılı Kanun’un çıkarılmasından önceki süreçte yeni büyükşehir belediyelerinin kurulacağını ilk kez gündeme getiren kamu politikasının baş aktörlerinden birisi olarak dönemin Başbakanı Recep Tayyip Erdoğan’dır.

Süreç analizi modelinin ikinci evresi formüle ediliş evresidir. Formüle ediliş evresi süreç analizi modelinin kanunlaştırma evresinden önceki evresidir. Formüle ediliş evresi hem kamu politikası oluşturma sürecinde kendisinden sonra gelen evreler ve demokrasi, insan hakları ve hukuk devleti açısından son derece önem arz etmektedir. Herhangi bir kamu politikası oluşturulurken formüle ediliş evresine geniş tabanlı katılımın sağlanması gerekmektedir. Oluşturulacak kamu politikası alanında çalışan bütün uygulayıcıların (kamu/özel sektör), akademisyenlerin, siyasetçilerin, STK’ların, yasama organı içindeki ve dışındaki çok çeşitli siyasi partilerin/görüşlerin, meslek örgütlerinin ve en önemlisi halkın/vatandaşın bu evrede görüşleri alınmalıdır. Oluşturulacak kamu politikasını formüle etmek için sempozyumlar, çalıştaylar, paneller düzenlenmelidir ve kamuoyu yoklamaları yapılmalıdır. Oluşturulacak kamu politikasının aceleye getirilmemesi gerekmekte, kamuoyunda yeteri kadar tartışılması gerekmekte ve yasama organlarındaki komisyonlarda görüşülmesi sürecine de komisyon yeleri dışında uzman/teknokrat kişilerin, akademisyenlerin, uygulayıcıların, STK’ların vb. kurum ve kuruluşların temsilcilerinin katılımının sağlanması gerekmektedir. Yasama organlarının komisyon üyelerinin seçiminde titizlik gösterilmelidir. Komisyonların ilgi alanları ve çalışma sahası ile ilgisi olmayan milletvekillerinin bu komisyonlara seçilmemesi gerekmektedir. Formüle ediliş evresinde oluşturulacak kamu politikası alternatifleri, kamu politikası aktörleri

tarafından enine boyuna tartışılmalı, sosyo-kültürel, ekonomik ve teknolojik, demografik, antropolojik, tarihsel, küresel ve diğer ilgili dinamikler göz önünde bulundurulmalı, kararlaştırılan politika uzun yıllar ihtiyaca cevap verir hale getirilmeli ve oluşturulacak kamu politikasının uygulama evresinde doğabilecek sorunların/problemlerin önceden tespitine dair öngörü çalışmaları yapılmalı, alternatif 'B' planları oluşturulmalı, seçilecek alternatifi varsa olumlu dışsallıkları/yan etkileri hesaplanmalı, aşamalı uygulama planı hazırlanmalı, uygulamanın izlenmesi ve değerlendirmeye dair aktörler ve programlar detaylı olarak ortaya konmalıdır. Kamu politikası formüle edilirken bütün kamu politikası aktörleri tarafından, uygulama evresinde engel olunamayacak (kontrol dışı) iç ve dış dinamikler haricinde çok fazla revizyona gidilmemesi için çaba ve özen gösterilmelidir. Türkiye'de büyükşehir belediyesi ve genişletme politikasının formüle ediliş evresi incelendiğinde konu TBMM gündemine gelmeden önce konuyla ilgili kurum ve kuruluşların temsilcilerinin görüşleri alınmamış; yine konuyla ilgili kişiler, kurum ve kuruluşların temsilcileri TBMM komisyonlarındaki toplantılara ABD'deki hearing benzeri mekanizmalar kullanılarak davet edilmemiştir. En önemlisi halk ve STK'lar bu süreçte yer almamaktadır. Aynı zamanda büyükşehir belediyesi kurma ve genişletme politikasının TBMM komisyonlarında formüle edilirken uygulama evresinde doğabilecek sorunlar masaya yatırılmamıştır ve bunları önlemeye, engellemeye yönelik politikalar üretilmemiştir. Üstelik, 6360 sayılı Kanun sadece büyükşehir belediye sisteminde değil bazısı dolaylı da olsa Türkiye'nin yönetim sisteminde köklü sayılabilecek değişiklikler yapmıştır.

Süreç analizi modelinin üçüncü evresi kanunlaştırma evresidir. Kanunlaştırma sürecinin demokratikliğinden ve katılımcılıktan bahsedilemek için öncelikli çok çeşitli siyasi görüşlerin milletin iradesini yansıtmaları gereken yasama organında temsil edilmeleri gerekmektedir. Seçim barajının olduğu veya Türkiye gibi seçim barajının yüksek olduğu ülkelerde yasama organı nezdinde temsil edil(e)meyen siyasi partilerin de kanunlaştırılmaya çalışılan kamu politikası konusunda düşünceleri ve görüşleri alınmalıdır. Kanunlaştırma sürecinde vatandaşlar, temsilcilerinin tartışmakta olduğu ve çıkardığı kanunlardan haberdar olmalı ve bunlara yönelik gelişmeleri radyo, TV. ve internet gibi ortamlarda canlı olarak takip edebilmelidir. Yazılı, görsel ve dijital medya organları da yasama organının faaliyetlerini aktif şekilde izlemeli ve bağımsız ve objektif şekilde kamuoyuna aktarmalıdır. Kanunlaştırılmaya çalışılan kamu politikası

konusunda spesifik olarak faaliyet gösteren STK'lar ve meslek odaları da kamu lehine kararlar çıkması için yasama organının faaliyetlerini titizlikle takip etmelidirler.

Türkiye'de büyükşehir belediyesi kurma ve genişletme politikasıyla ilgili kanunlardan, ilk olarak 1980 askeri darbesinin ardından Milli Güvenlik Konseyi tarafından çıkarılan 2560 ve 2561 sayılı kanunların formüle ediliş ve kanunlaştırma evrelerine bakarsak bu kanunların tamamen Milli Güvenlik Konseyi'nin güdümünde ve kontrolünde formüle edildiğini görmekteyiz. Bu dönemde hazırlanan İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı, 21 Eylül 1981 tarihinde Başbakan Bülent Ulusu imzasıyla Milli Güvenlik Konseyi Başkanlığı'na sunulmuştur. Tasarı, 15 Ekim 1981 tarihinde İçişleri Komisyonu'nda görüşülmüş ve Milli Güvenlik Konseyi tarafından 20.11.1981 tarihinde kabul edilerek 23.11.1981 tarihli 17523 sayılı Resmî Gazete'de 2560 sayı numarası ile İSKİ Kanunu adıyla yayımlanmıştır. Tasarı'nın görüşüldüğü İçişleri Komisyonu yedi üyeden oluşmakta ve yedi üyeden üçü asker kökenli (üçüde askeri hakim) ve dördü de sivil kökenlidir. Sivil üyeler, İçişleri ve İmar ve İskân Bakanlıklarının ve İller Bankası'nın (şimdiki adıyla İLBANK AŞ.) bürokratlarından oluşturulmuştur. İçişleri Komisyonu'nun üzerinde çalıştığı Tasarı'ya nihai şeklini Milli Güvenlik Konseyi vermiştir. Tasarı, 30 madde ve 6 geçici maddeden oluşmaktaydı. Tasarı'nın genel gerekçesinde, ulaştırma hizmetleri çöp toplama ve yok etme hizmetleri, yangın söndürme hizmetleri, kültür hizmetleri, sağlık hizmetleri, sosyal ve sportif hizmetler gibi birlikte planlaması ve bir elden yürütülmesi gereken birtakım ortak hizmetler için İstanbul'da bölgesel kuruluş kurulması ya da İstanbul metropoliten alanı içindeki belediyelerin bu tür ortak hizmetleri daha akılcı bir tutumla yürütebilmeleri için bir birlik kurmalarından bahsedilmiştir. Bu Tasarı'nın görüşülmesinden tam 23 yıl sonra 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırı haline dönüştürülmüş ve bu illerde tüm il geneline beledi hizmetler 2004 yılından itibaren büyükşehir belediyeleri tarafından görülmeye başlanmıştır. 12. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'da 1995'te İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı yaptığı dönemde, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin sınırlarının il sınırlarına kadar genişletilmesini dile getirmekteydi.

Yine 1980 darbesi döneminde hazırlanan Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanması Hakkındaki Kanun Tasarısı, 13 Ocak 1981 tarihinde Başbakan Bülend Ulusu imzasıyla 101-740/08074 sayı numarası ile Milli Güvenlik Konseyi'ne sunulmuştur. Tasarı, TC Milli Güvenlik Konseyi İhtisas Komisyonu'nda görüşülmüş ve İhtisas Komisyonu tarafından 1 Ekim 1981 tarihinde rapor hazırlanmıştır. Tasarı, 04.12.1981 Milli Güvenlik Konseyi tarafından tarihinde kabul edilmiş ve 08.12.1981 tarihli 17538 sayılı Resmî Gazete'de 2561 sayılı Kanun (Birleştirme Kanunu) olarak yayımlanmıştır. Tasarı, 18 maddeden ve iki geçici maddeden oluşmaktaydı. Tasarı'nın görüşüldüğü İçişleri Komisyonu on üyeden oluşmakta ve on üyeden ikisi asker kökenli ve sekizi de sivil kökenlidir. Sivil üyeler, İçişleri ve İmar ve İskân (şimdiki adıyla Çevre ve Şehircilik), Köyleri (şimdiki adıyla Tarım Gıda ve Hayvancılık) , Maliye Bakanlıklarının ile İller Bankası'nın (şimdiki adıyla İLBANK AŞ.) ve DPT'nin bürokratlarından oluşturulmuştur. İçişleri Komisyonu'nun üzerinde çalıştığı Tasarı'ya nihai şeklini Milli Güvenlik Konseyi vermiştir. Kanun Tasarısı'nın genel gerekçesinde, büyükşehirlerin etrafında gecekondu denilen yerleşim tipinin yaygınlaştığı ve büyükşehirlerin etraflarını kuşattığı, şehirlere mahalli hizmetleri götürmekle yükümlü olan belediyelerin bu yerleşme alanlarına temel hizmetleri zamanında götürebilecek şekilde organize edilememiş olmaları ve 1930 yılında çıkan Belediye Kanunu'nun 2.000 nüfuslu yerlerde belediye kurulmasına imkân vermesi yüzünden bu yerleşme alanlarında küme küme belediyeler kurulduğu hususları üzerinde durulmuştur. Tasarı'nın 1. maddesinin gerekçesinde son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre belediye nüfusu 300.000'i aşan (Adana, Ankara, Bursa, Gaziantep, İstanbul, İzmir ve Konya) büyükşehirlerin çevresinde bulunan belediye ve köylerin, bu Kanun Tasarısı'nda belirtilen esas ve usullere göre büyükşehir belediyesine bağlanabileceği belirtilmiştir ve bu süreçte Tasarı'nın 2. maddesinin gerekçesinde belirttiği üzere Sıkıyönetim Komutanlıklarına da yetkiler verilmiştir. Tamamen Milli güvenlik Konseyi'nin kontrolünde çıkarılan 2560 ve 2561 sayılı kanunların yapım sürecine herhangi bir siyasi kimliği olan kişi, herhangi bir siyasi parti (1980 darbesinin hemen ardından bütün siyasi partilerin faaliyetleri durdurulmuştu), STK temsilcisi, akademisyen, herhangi bir uygulayıcı ve en önemlisi halk katılmamış, üniversitelerden teknik destek alınmamıştı. Herhangi bir siyasi kimliği olan kişinin, herhangi bir siyasi partinin, STK temsilcisinin, akademisyenin, herhangi bir uygulayıcının bu sürece katıldığını kabul etsek de millet adına yasama erkini kullanan bir meclisin bu kanuni

düzenlemeleri yapması gerekirken Milli Güvenlik Konseyi gibi bir askeri darbe ürünü heyetin bazı kesimleri toplantılara çağırarak bu düzenlemeleri yapması başlı başına anti demokratiktir. Ancak 1970'ler boyunca tartışılıp gerçekleştirilemeyen kimi düzenlemeleri hukuki temele oturtması ve uygulanmasının sağlanması açısından önemlidir.

Türkiye'de 1983 yılında sivilleşme eğilimleri başlamış ve aynı yıl yapılan milletvekili genel seçimlerinin ardından ANAP tek başına iktidara gelmiş ve Turgut Özal Başbakanlık koltuğuna oturmuştur. Bu dönemde, Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname (195 sayılı KHK) 23.03.1983 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanmış ve 1982 Anayasası'nın 91. maddesi uyarınca gerekçesi ile birlikte aynı gün 18/101-1/198/03144 sayı numarası ile dönemin Başbakanı Turgut Özal'ın imzasıyla TBMM Başkanlığı'na gönderilmiştir. Kanun Tasarısı, 27 maddeden ve 9 geçici maddeden oluşmaktadır. Tasarı, TBMM Genel Kurul gündemine gelmeden önce TBMM İçişleri Komisyonu ve TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nda görüşülmüştür. Kanun Tasarısı'nın her iki komisyonda ve TBMM Genel Kurulu'nda görüşülmesi esnasında iktidar, Anamuhalefet Partisi'nin ve muhalefet partilerinin milletvekillerinin şiddetli itirazlarıyla karşılaşmamıştır. Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun Tasarısı, 27.06.1984 tarihinde TBMM'de (17. Dönem TBMM 1. Yasama Yılı 8. Birleşim) görüşülmeye başlanmıştır ve aynı gün TBMM'de kabul edilmiştir. Daha sonra Kanun, Çankaya Köşkü'ne 7. Cumhurbaşkanı Kenan Evren'e onaya gönderilmiş. Evren tarafından imzalanan Kanun, 09.07.1984 tarihli 18453 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

1993 yılında 504 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit Mersin ve Samsun illerinde büyükşehir belediyesi kurulmuştur. 504 sayılı KHK ile Antalya'da ve Diyarbakır'da ve Mersin'de üçer adet alt kademe belediyesi, Erzurum'da ve Samsun'da dörder adet alt kademe belediyesi, Eskişehir'de iki alt kademe belediyesi, İzmit'te altı alt kademe belediyesi kurulmuştur. 504 sayılı KHK ile toplamda 7 büyükşehir belediyesi ve bu büyükşehir belediyelerinde yirmi beş alt kademe belediyesi kurulmuştur. 504 sayılı KHK ile ilk defa Türk Pozitif Hukuku'na kavram olarak "alt kademe belediyeleri" kavramı dahil olmuştur. Dönemin Hükümeti'nin (DYP-SHP) 504 sayılı KHK için dayanak aldığı 3911 sayılı Yetki

Kanunu'nda ne doğrudan ne de dolaylı olarak yerel yönetimlere ilişkin kanunlarda değişiklik yapılması ya da yeni düzenlemelere gidilmesine ilişkin Bakanlar Kurulu'na yetki verildiğine dair herhangi bir düzenleme yoktur. Hatta 3911 sayılı Kanun'un adı, “Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Hakkındaki Kanunlar ile Teşkilat Kanunlarında Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunu”dur. Dönemin Anamuhalefet Partisi ANAP, 3911 sayılı Kanun'un iptali için AYM'ye başvurmuş ve AYM 3911 sayılı Kanunu Anayasa'nın başlangıcı ile 2. ve 91. maddelerine aykırı bularak oybirliğiyle iptal etmiştir. Ancak 504 sayılı KHK'nin iptali için AYM'ye dava açan olmamıştır. AYM'ye kanunların iptali için iptal davası açmaya Cumhurbaşkanı ve TBMM üyelerinin 1/5'i yetkilidir. Anamuhalefet Partisi'nin (ANAP) ve muhalefet partilerinin milletvekillerinin oy ve seçmenleri küstürme kaygısıyla AYM'ye başvuruları belki düşünülemezdi. Belki o dönem TBMM tarafından seçilen 9. Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel konuyu AYM'ye taşıyabilirdi. Ancak 504 sayılı KHK'nin iptali için AYM'ye başvuru yapılsaydı KHK iptal edilseydi dahi AYM kararları geriye yürümediği için yedi ilde kurulan büyükşehir belediyelerinin mevcudiyeti devam edebilecekti.

17 Ağustos 1999 yılında Marmara Bölgesi'nde meydana gelen depremin ardından 2000 yılında 593 sayılı KHK ile Adapazarı Büyükşehir Belediyesi kurulmuştur. Adapazarı Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde hem ‘ilçe belediyeleri’ hem de ‘alt kademe belediyeleri’ vardır. Bu bakımdan daha önceki yıllarda kurulan büyükşehir belediyelerinde görülmemiş karma bir model ortaya çıkmıştır. İşin ilginç bir yanı da deprem bölgesi olan ve fay hattının geçtiği bu alanda nüfus yoğunluğunu azaltmak gerekirken büyükşehir belediyesi kurularak deprem sonrasında nüfus yoğunluğunun artmasına neden olunmuştur. Son yıllarda ise nüfus artışı daha da hızlanmıştır.

Kamuoyunda ‘Pergel Düzenlemesi Tasarısı’ olarak bilinen, 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bazı Geçici Maddelerin İlavesine Ait Kanun Teklifi 03.12.2003 tarihinde Mustafa Baş (İstanbul Milletvekili) imzasıyla TBMM'ye verilmiştir. Kanun Teklifi'nin birinci maddesi ile 3030 sayılı Kanun'da daha önce yer almayan ‘alt kademe belediyeleri’ tabiri Kanun'a ilave edilmek istenmiştir. Teklif'in 2. maddesi ile büyükşehir belediyelerinin sınırları, nüfusları da dikkate alınarak yeniden belirlenmek istenmiştir.

Buna göre büyükşehirlerde; nüfusu 5. 000.000'dan fazla olanlarda il mülki sınırı, nüfusu 2.000.000'dan 5.000.000'a kadar olan büyükşehirlerde 50 kilometre yarıçapındaki dairesel alan, nüfusu 1.000.000'dan 2.000.000'a kadar olan büyükşehirlerde 30 kilometre yarıçapındaki dairesel alan, nüfusu 1.000.000'dan aşağı olan büyükşehirlerde 25 kilometre yarıçapındaki dairesel alan büyükşehir belediye sınırı olarak kabul öngörülmüştür. Böylece Musatafa Baş tarafından verilen Kanun Teklifi ile Türkiye pergel düzenlemesi ile ilk kez tanışmıştır. Kanun Teklifi, TBMM İçişleri Komisyonu'nda görüşülmüş ve Komisyon'da verilen önergelerden biriyle, kurulacak 'alt kademe belediyelerinin' adı 'ilk kademe belediyeleri' olarak değiştirilmiştir. Kanun Teklifi, İktidar Partisi (AK Parti) mensubu bir milletvekili tarafından verildiği için İçişleri Komisyonu'ndan Anamuhalefet Partisi'nin milletvekillerinin itirazına rağmen onay görmüştür. Kanun Teklifi'ne, Anamuhalefet Partisi CHP'li milletvekilleri TBMM Genel Kurulu'nda da itirazlarını devam ettirmişlerdir. CHP'li milletvekilleri TBMM Genel Kurulu'nda Tasarı'nın 2. maddesi ile ilgili olarak verdikleri değişiklik önergesinde, nüfusu 700.000'in üstündeki illerin il belediyelerinin büyükşehir statüsü kazanmasını istemişlerdir. Ancak bu önerge TBMM Genel Kurulu tarafından kabul görmemiştir. Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Teklifi, AK Partili milletvekillerinin oylarıyla 11.12.2003 tarihinde (TBMM Genel Kurulu'na geldiği gün) TBMM'de kabul edilerek 5019 sayı numarası ile kanunlaşmıştır. 12.12.2003 tarihinde 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'e onaya gönderilen 5019 sayılı Kanun, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından 25.12.2003 tarihinde yerel seçimlere dair tali sebepten veto edilip, yürürlüğe girememiştir.

Denizli Milletvekilleri Osman Nuri Filiz, Mehmet Salih Erdoğan, Mehmet Yüksektepe ve Ümmet Kandoğan tarafından Denizli İline Bağlı Akköy İlçesi İle Bazı Belediye ve Köylerin Tüzel Kişiliklerinin Kaldırılarak Denizli Belediye Sınırları İçine Alınması Hakkındaki Kanun Teklifi 10.12.2003 tarihinde TBMM Başkanlığı'na sunulmuştur. Kanun Teklifi, 3 madde ve 5 Geçici Madde'den oluşmaktadır. Kanun Teklifi, İçişleri Komisyonu'nda görüşülmüştür. Teklif, İktidar Partisi (AK Parti) mensubu bir milletvekili tarafından verildiği için İçişleri Komisyonu'ndan Anamuhalefet Partisi'nin milletvekillerinin itirazına rağmen onay görmüştür. CHP'li milletvekilleri Kanun Teklifi'ne olan itirazlarını TBMM Genel Kurulu'nda da

sürdürmüşlerdir. Teklif, TBMM Genel Kurulu’nda görüşülürken Teklif’in 1. maddesi ilgili olarak CHP’li milletvekilleri TBMM Başkanlığı’na değişiklik önergesi vermişler ve nüfusu 700.000’i (köy, belde, ilçe ve kent nüfusu) geçen illerin (Afyon, Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Sivas, Tokat, Trabzon, Şanlıurfa, Van) belediyelerinin büyükşehir belediyesine dönüşmesini teklif etmişlerdir. Değişiklik önergesi TBMM Genel Kurulu’nu yöneten TBMM Başkanvekili İsmail Alptekin (AK Parti Ankara Milletvekili) tarafından işleme dahi alınmamıştır. Çok ilginçtir ki, 2003 yılında CHP’liler tarafından verilen bu değişiklik önergesi AK Parti Ankara Milletvekili olan ve Meclis Başkanvekili sıfatı ile TBMM Genel Kurulu’nu yöneten İsmail Alptekin tarafından işleme alınmamış ancak yaklaşık 9 yıl (2012) sonra, önergenin benzer versiyonu (il genelinde 750.000 nüfus şartı) AK Parti Hükümeti tarafından TBMM Başkanlığı’na Kanun Tasarısı olarak sunulmuştur (2012 yılında kanun haline dönüşen büyükşehir belediyesi kurulması için il genelinde 750.000 şartına bu tarihten sonra CHP’liler itiraz etmeye başlamışlardır). 20.12.2003 tarihinde TBMM Genel Kurulu gündemine gelen Kanun Teklifi, 21.12.2003 tarihinde TBMM Genel Kurulu’nda 5026 sayı numarası ile kabul edilerek kanun haline dönüşmüştür. 22.12.2003 tarihinde 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer’e onaya gönderilen Kanun, 30.12.2003 tarihinde 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından veto edilerek TBMM’ye iade edilmiştir.

3030 sayılı Kanun 20 yılı aşkın bir süre yürürlükte kalmış ve büyükşehir belediyelerinin her anlamda ihtiyaçlarına cevap veremez duruma gelmişti. AK Parti Hükümeti bununla ilgili çalışmaları başlatmış ve 2004 yılı başlarında yeni büyükşehir belediyesi kanununa dair çalışmalar tamamlanmıştır. İçişleri Bakanlığı’na hazırlanan ve TBMM Başkanlığı’na arzı Bakanlar Kurulu’na 25.02.2004 tarihinde kararlaştırılan “Büyükşehir Belediyeleri Kanun Tasarısı” gerekçesi ile birlikte 03.03.2004 tarihinde dönemin Başbakanı Recep Tayyip Erdoğan imzası ile TBMM Başkanlığı’na sunulmuştur. Tasarı’nın gerekçesinde geçmişte tecrübesi bulunmayan ve ilk defa 1984 yılında 3030 sayılı Kanun ile hayata geçirilen bir sistemin uygulamada bazı eksikliklerinin olduğu ve büyükşehir çapında planlamanın ve koordinasyonun yapılamadığı belirtilmiştir. Tasarı’nın 4. maddesinin gerekçesinde belirtildiği üzere; ‘bir il merkezinde büyükşehir belediye teşkilatı kurulabilmesi için o yerin nüfusunun, son nüfus sayımına göre en az 1.000.000 olması gerekmektedir’ denilmektedir. Öngörülen nüfusun, belediye sınırları ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim

yerlerinde yaşayanlar olması gerekmektedir. Tasarı, büyükşehir belediyesi kurulmasına ilişkin 3030 sayılı kanun'da olmayan nüfus kriteri getirmektedir. Tasarı'nın 6. maddesi ile büyükşehir belediye sınırları çevresinde bulunan belediye ve köylerin maddede öngörülen şartların gerçekleşmesi durumunda, Bakanlar Kurulu Kararı ile büyükşehir belediyesi sınırlarına katılmasına imkân sağlanmaktadır. Aynı madde ile büyükşehir belediyesi sınırları içine alınan ilçe belediyeleri ile nüfusu 50.000'in üzerindeki belediyeler, ilçe ve ilk kademe belediyesi haline gelmekte; nüfusu 50.000'in altındaki belediyeler ile köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmaktadır. Tasarı, esas komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonu'nda tali komisyon olarak İçişleri Komisyonu'nda, ayrıca AB Komisyonu'nda ve Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından oluşturulan Alt Komisyon'da görüşülmüştür. Alt Komisyon toplantıları dört gün sürmüştür ve Alt Komisyon'da büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için belirlenen nüfus kriteri '1.000.000' yerine '750.000' olarak değiştirilmiştir. Tasarı, TBMM Genel Kurulu'nda görüşülürken CHP'li milletvekilleri Tasarı'nın 4. maddesi ile ilgili olarak iki değişiklik önergesi vermişlerdir. CHP'li milletvekillerinin verdikleri her iki önergede büyükşehir belediyesi kurulması ile ilgilidir. CHP'li milletvekilleri birinci önergelerde; 'belediye sınırları içinde havaalanı, liman, üniversite ve yatırımcı kuruluş bölge teşkilatı olan, il belediyeleri, birinci fıkradaki nüfus şartını taşımaları bile, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir fıkrasının' 4. maddeye eklenmesini teklif etmişlerdir. İkinci önergelerde ise 'Endüstri ve sanayileşme durumu, ülke ekonomisine katma değer katkısı ve ülkenin stratejik hedefleri gözetilerek büyükşehir belediyesi olmasında kamu yararı bulunan belediyeler de, kanun ile büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir' hükmünün 4. maddeye, ikinci fıkra olarak eklenmesini teklif etmişlerdir. CHP'li milletvekillerinin önerdiği büyükşehir belediyesi kurma kriterleri arasında nesnel bir kriterin olmadığı (nüfus, idari, coğrafik, topoğrafik vb.) göze çarpmaktadır. 09.07.2004 tarihinde TBMM Genel Kurulu gündemine gelen Kanun Teklifi, 10.07.2004 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda 5216 sayı numarası ile kabul edilerek Kanun'a dönüşmüştür. Kanun, 13.07.2004 tarihinde 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'e onaya gönderilmiştir. 10. Cumhurbaşkanı Sezer tarafından onaylanan Kanun, 23.07.2004 tarihli ve 25531 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır. Görüldüğü üzere AK Parti, tek başına iktidar olduğu için ve TBMM Komisyonları'nda ve TBMM Genel Kurulu'nda çoğunluğa sahip olduğu için gerek hükümet tarafından hazırlanan kanun tasarıları gerekse AK Parti milletvekilleri tarafından verilen kanun teklifleri TBMM

Komisyonlarından ve TBMM Genel Kurulu'ndan kolaylıkla geçmektedir. 2002-2007 yılları arasında CHP, TBMM'de temsil edilen tek muhalefet partisidir.

5216 sayılı Kanun'un çıkarılmasından bir yıl sonra AK Parti tarafından 5216 sayılı Kanun'da bir dizi değişiklikler yapılması (revizyon) gündeme getirilmiştir. Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi, Adalet ve Kalkınma Partisi Grup Başkanvekili Bursa Milletvekili Faruk Çelik ile Bursa Milletvekili Sedat Kızılcıklı tarafından 15.04.2005 tarihinde TBMM Başkanlığı'na sunulmuştur. Kanun Teklifi ile ilçe merkezi büyükşehir sınırları içine giren yerlerde bu ilçeye bağlı köylerin de belediye sınırları içine alınması ve böylece yönetim bütünlüğünün sağlanması amaçlanmıştır. Kanun Teklifi, İçişleri ve İçişleri Alt Komisyonu'nda görüşülmüştür. İçişleri Alt Komisyonu toplantılarına İçişleri Bakanlığı temsilcileri ile Adana, Ankara Erzurum, Büyükşehir Belediyeleri'nin ve Türk Belediyeler Birliği'nin temsilcileri de davet edilmiştir. Alt Komisyon büyükşehir belediyesi sınırlarına girmek için belediye meclisi veya köy ihtiyar heyetinin talebi, büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayını gerekli görürken, büyükşehir belediyesi sınırlarından çıkmak için belediye meclisi veya mahalle ihtiyar heyetinin kararı, büyükşehir belediye meclisinin görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın onayını yeterli görmüştür. Komisyon'da verilmiş olan bir önerge 5216 sayılı Kanun'un 6. maddesinin 3. fıkrasında değişiklik yapılmak istenmiştir. Söz konusu fıkra hükmü ile büyükşehir belediyesi sınırları içine katılan ilçe belediyeleri ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan belediyeler, büyükşehir ilçe veya ilk kademe belediyesine dönüşmekte, diğer belediyeler ile köylerin tüzel kişiliği kalkmaktadır. Tüzel kişiliği kalkan belediyelerin katılacağı ve köylerin mahalle olarak bağlanacağı belediyeler, Bakanlar Kurulu kararında belirtilecektir. Teklif, İktidar Partisi (AK Parti) mensubu milletvekilleri tarafından verildiği için İçişleri Komisyonu'ndan ve İçişleri Alt Komisyonu'dan, Anamuhalefet Partisi milletvekillerinin itirazına rağmen onay görmüştür. CHP'li milletvekilleri Kanun Teklifi'ne olan itirazlarını TBMM Genel Kurulu'nda da sürdürmüşlerdir. 02.07.2005 tarihinde TBMM Genel Kurulu gündemine gelen Kanun Teklifi, 08.07.2005 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda 5390 sayı numarası ile kabul edilerek kanun haline dönüşmüştür. Kanun, 12.07.2005 tarihinde 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Nejdet Sezer'e onaya gönderilmiştir. Cumhurbaşkanı Sezer tarafından onaylanan Kanun, 13.07.2005 tarihli ve 25874 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

2005 yılında, 2004 tarihli 5216 yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda 5390 sayılı Kanun ile yapılan değişikliğin ardından AK Parti Hükümeti tarafından 5216 sayılı Kanun'da tekrar değişiklik yapılma ihtiyacı (revizyon) hissedilmiştir. İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan, "Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı" Başbakan Recep Tayyip Erdoğan imzasıyla B.02.0.KKG.0.10/101-1536/863 sayı numarası ile 26.02.2008 tarihinde TBMM Başkanlığı'na sunulmuştur. Tasarı, esas komisyon olarak İçişleri Komisyonu'nda görüşülmüştür. Tasarı'nın 1. maddesi ile 43 adet yeni ilçe belediyesi kurulmaktadır. Tasarı'nın 2. maddesi ile büyükşehir sınırları dahilindeki ilk kademe belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılarak, idari kapasiteleri uygun olan en yakın ilçe belediyelerine dahil edilmektedir. Eminönü İlçesi kaldırılarak Fatih ilçesine dahil edilmiştir. Adapazarı Büyükşehir Belediyesi'nin adı Sakarya Büyükşehir Belediyesi ve İzmit Büyükşehir Belediyesi'nin adı da Kocaeli Büyükşehir Belediyesi olarak değiştirilmektedir. Kanun Tasarısı, İçişleri Komisyonu'nda görüşülürken Anamuhalefet Partisi'nin (CHP'nin) ve muhalefet partilerinin (MHP ve DTP) milletvekilleri tarafından iki büyük klasör önerge verilmiştir. Ancak, bu aşamada Komisyon'un, İktidar Partisi milletvekilleri görüşme usulüyle ilgili verdikleri bir önergeyle maddeler üzerinde konuşma süresinin beşer dakikayla sınırlandırılmasını, her madde için her komisyon üyesinin bir önerge verebilmesini ve önerge sahibine, önergesini savunmak amacıyla beş dakika süre tanınmasını önermişlerdir ve bu önerge kabul edilmiştir. Anamuhalefet Partisi'nin ve muhalefet partilerinin milletvekillerinin sert eleştiriler yapmalarına rağmen Kanun Tasarısı, AK Partili milletvekillerinin oylarıyla Komisyon'da onay görmüştür. CHP'li, MHP'li ve DTP'li milletvekilleri Kanun Tasarısı'na olan itirazlarını TBMM Genel Kurulu'nda da sürdürmüşlerdir. Anamuhalefet Partisi'nin ve muhalefet partilerinin milletvekilleri TBMM Genel Kurulu'nda Tasarı ile 863 belediyenin köye ve 239 ilk kademe belediyesinin de muhtarlığa dönüştürülmesinin AYYÖŞ'e ve Anayasa'nın 90. maddesine aykırı olduğunu, 863 belediye kapatılırken belediye başkanlarının ve STK'ların görüşünün alınmadığını ve herhangi bir kamuoyu araştırması yapılmamasını ve İktidar Partisi'nin oy kaygısı ile hareket etmesini eleştirmişlerdir. Ancak Tasarı, AK Partili milletvekillerinin oyları ile TBMM Genel Kurulu'nda kanun haline dönüşmüştür. 04.03.2008 tarihinde TBMM Genel Kurulu gündemine gelen Kanun Tasarısı, 06.03.2008 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda 5747 sayı numarası ile kabul edilerek

kanunlaşmıştır. Kanun, 07.03.2008 tarihinde Çankaya Köşkü'ne 11. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'e onaya gönderilmiş ve ardından 11. Cumhurbaşkanı Gül tarafından onaylanarak 22.03.2008 tarihli ve 26824 sayılı Resmî Gazete'de (mükerrer baskı) yayımlanmıştır.

12 Haziran 2011 milletvekili genel seçimleri öncesinde dönemin Başbakanı Recep Tayyip Erdoğan tarafından yeni büyükşehir belediyeleri kurulacağına dair ilk söylem 8 Mayıs 2011 tarihinde düzenlenen Kahramanmaraş seçim mitinginde gelmiştir. 2011 milletvekili genel seçimlerinin ardından AK Parti'nin tekrar tek başına iktidar olması ile birlikte yeni büyükşehir belediyeler kurma politikasındaki süreç hızla işlemiştir. İçişleri Bakanlığı'nca hazırlanan “*Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı*” gerekçesi ile birlikte 08.10.2012 tarihinde dönemin Başbakanı Recep Tayyip Erdoğan imzası ile TBMM Başkanlığı'na sunulmuştur. Tasarı'nın genel gerekçesinde, büyükşehir belediyelerinin temel niteliklerinden birisinin sınırları içinde birden çok yerleşim merkezi ve yönetim birimi bulundurması olduğu, büyükşehir belediyesi sınırları içinde yer alan yerel yönetimlerin küçük ölçekli planlar yapabilseler de bu planların geniş bir çerçeve içinde bütüncül olarak tüm büyükşehir belediyesi sınırlarını kapsayan ve makro politikaları belirleyen bir çerçeve içinde ele alınmasına ihtiyaç duyulduğu belirtilmektedir.

Kanun Tasarısı ile Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüş ve İstanbul ve Kocaeli'ne benzer biçimde bu illere ilaveten Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya, Samsun illerindeki büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırı haline getirilmiştir. Zonguldak yaklaşık 50 yıl öncesinden beri metropoliten özellik gösterdiği tartışılıp Türkiye'nin ilk ve tek metropoliten belediyeler hizmet birliğine de 1970'lerde sahip olmuşken halen büyükşehir belediyesi statüsü taşımamaktadır. Denizli, Trabzon, Malatya, Şanlıurfa ve Van il merkezlerinde büyükşehir belediyesi kurulmasına dair kanun teklifleri ve tasarıları ile söylemleri 504 sayılı KHK'nın yürürlüğe girdiği 1993 yılından itibaren defalarca gündeme getirilmişken büyükşehir belediyesi kurulmasıyla ilgili hiçbir mecrada ve herhangi bir kamu politikası aktörü tarafından konu gündeme getirilmeden

Muğla, Mardin, Ordu gibi kimi iller; Denizli, Trabzon ve Şanlıurfa gibi illerle eş zamanlı olarak büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşmuştur.

İstanbul, Kocaeli, Sakarya, Tekirdağ, Aydın, Mardin, Gaziantep kısmen Ordu ve Trabzon illerinin neredeyse tamamı hâlihazırda veya yakın gelecekte metropolitenleşmiş ve/veya kent merkezi ile çeşitli nedenlerle kuvvetli etkileşime girmiş olduğundan Anayasa'nın 127. maddesindeki “büyük yerleşim merkezleri” ifadesi bu illerin mülki sınırlarında kurulan veya mülki sınırlarına genişleyen bir büyükşehir belediyesi yapısını/idaresini Anayasa'ya, yerleşme ve şehircilik ilkelerine, yerel kamu hizmetlerinin sunumuna pek aykırı durmamaktadır, hatta, oldukça uygun ve gerekli olabilir.

Kanun Tasarısı ile büyükşehir belediyesi sınırları içindeki belde belediyeleri ve orman köyleri dahil köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmakta, büyükşehir belediyesine dönüştürülecek illerde en az bir ilçe kurulmakta, büyükşehir olmayan 52 ilde, nüfusu 2.000'in altındaki belde belediyelerinin tüzel kişiliğine son verilmektedir. Hazırlanan Tasarı'nın getirdiği düzenleme çerçevesinde 56 milyon vatandaş büyükşehir belediye sınırları içinde yer alacaktır.

Kanun Tasarısı ile 29 il özel idaresi, 1.591 belde belediyesi ile 16.082 köyün tüzel kişiliği sona ermekte, büyükşehir sınırlarındaki beldeler mahalleleri ile köyler ise mahalle olarak ilçe belediyelerine katılmakta, diğer illerde tüzel kişiliği sona erdirilen belde belediyeleri ise köye dönüştürülmektedir. Görüldüğü gibi 08.10.2012 tarihinde TBMM'ye sevk edilen “Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” Türkiye'de büyükşehir belediye kurma politikasında çok köklü değişiklikler getirmiştir. Kanun Tasarısı, TBMM Başkanlığı tarafından esas olarak İçişleri Komisyonu'na havale edilmiştir. İçişleri Komisyonu, Tasarı'nın 08.10.2012 tarihinde TBMM Başkanlığı'na sunulduktan sonra 48 saatlik bekleme süresinin hemen sonunda 10 Ekim 2012 günü görüşmek durumunda kalmıştır. İktidar Partisi dışında TBMM'de grubu bulunan siyasi partilere ve İçişleri Komisyonu üyelerine metin üzerinde yeteri kadar görüşme ve hazırlanma süresi tanınmamıştır. İçişleri Komisyonu'nun görüşmelerine; İçişleri, Adalet, Maliye, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlıkları ile Türkiye İstatistik Kurumu, Emniyet Genel Müdürlüğü, Maden İşleri Genel Müdürlüğü, Devlet Personel Başkanlığı,

Yüksek Seçim Kurulu Başkanlığı, Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu Başkanlığı, Türkiye Belediyeler Birliği, Türkiye Muhtarlar Federasyonu ile Türkiye Muhtarlar Konfederasyonu temsilcileri kamu politikası aktörü olarak katılmıştır.

Tasarı'yı görüşmek üzere ayrıca İçişleri Alt Komisyonu kurulmuştur. Tasarı, tali komisyon olarakta Plan ve Bütçe Komisyonu'na havale edilmiştir. Ancak, Plan ve Bütçe Komisyonu Başkanlığı “işlerinin yoğunluğunu” gerekçe göstererek Tasarı'yı gündemine almamıştır. İçişleri Alt Komisyonu 11, 12 ve 13 Ekim 2012 günleri çalışarak tasarı hakkında rapor hazırlama çalışmalarını tamamlamıştır. Alt Komisyon 4 AK Parti, 1 CHP, 1 MHP ve 1 BDP temsilcisi milletvekilinden oluşmuştur. Alt Komisyon, 11.10.2012 ve 12.10.2012 tarihlerinde yaptığı toplantılarda İçişleri, Adalet, Maliye, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme, Çevre ve Şehircilik ve Kalkınma Bakanlıkları ile Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, Gazi Üniversitesi Tapu Kadastro Meslek Yüksek Okulu, Çankaya Belediyesi, Devlet Personel Başkanlığı, Türkiye Belediyeler Birliği ve TMMOB Şehir Plancıları Odası temsilcilerinin katılımlarıyla (kamu politikası aktörleriyle) Tasarı'yı incelemiştir. Kanun Tasarısı'nın gerek İçişleri Komisyonu'ndaki gerekse İçişleri Alt Komisyonu'ndaki toplantılarına görüldüğü üzere uygulamadan gelen büyükşehir belediye başkanlarından, büyükşehir ilçe belediye başkanlarından, büyükşehir belediyeleri sınırları içerisindeki belde belediye başkanlarından ve mevcut büyükşehir belediyesi ve yeni kurulacak 13 büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki köyden mahalleye dönüşecek yerleşim yerlerinin muhtarlarından hiçbir kimse davet edilmemiştir. Uygulamadan gelen hiç kimsenin ne yazık ki görüşü alınmamıştır. İlginç bir tespit olarakta dönemin İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı Ekrem Can, Tasarı'nın İçişleri Alt Komisyonu'nun 11.10.2012 tarihli toplantısında görüşülmesi esnasında İstanbul ve Kocaeli illerinde uygulanan “il sınırı modeli” nin diğer illerdeki bütün büyükşehir belediyelerinde de uygun olduğu görüşünün kendisine ait olduğunu ve bunu Tasarı'ya kendisinin eklettiğini beyan etmiştir. Alt Komisyon'da, Kanun Tasarısı'nın ismi, *‘On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması ve Yirmi Üç İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı’* olarak değiştirilmiştir.

Kanun Tasarısı'nın, İçişleri Komisyonu'ndaki görüşmeleri 10.10.2012 tarihinde başlamış ve 21.10.2012 tarihinde sona ermiştir. İçişleri Komisyonu, Kanun Tasarısı'nı

görüşmek için toplamda 9 gün ve süre olarakta 9 gün boyunca 87 saat 10 dakika çalışmıştır. İçişleri Komisyonu, bazen gece yarısına kadar hatta ertesi günün sabahına kadar çalışmıştır. Örneğin, İçişleri Komisyonu'nun 19.10.2012 tarihinde saat 14.00'da başlayan toplantısı ertesi gün saat 06.00'a kadar sürmüştür. Kanun Tasarısı'nın, İçişleri Alt Komisyonu'ndaki görüşmeleri 11.10.2012 ve 12.10.2012 tarihleri olmak üzere 2 gün sürmüştür. Alt Komisyon toplantıları 2 gün boyunca süre olarak toplam 31 saat 15 dakika sürmüştür. 11.10.2012 tarihinde saat 13.00'da başlayan toplantı 12.10.2012 tarihine kadar sarkmış ve saat 01.45'te (12 saat 45 dakika) sona ermiştir. 12.10.2012 tarihinde 10.00'da başlayan ikinci toplantı 13.10.2012 tarihinde 04.30'da (18 saat 30 dakika) sona ermiştir. TBMM Komisyonlarının bu çalışma gün ve süreleri; iktidar partisinin/partilerinin bir kanunu çıkarmak için kararlı olduklarında hem kanun tasarılarının hem de kendi partilerinin verdikleri kanun tekliflerinin hızla komisyonlardan geçtiğinin göstergesidir.

Kanun Tasarısı ile ilgili olarak İçişleri Komisyonu'ndaki toplantılarda toplam 310 değişiklik önergesi verilmiş, bunlardan sadece 17'si kabul edilmiş, 293 tanesi ise reddedilmiştir. Reddedilen değişiklik önermeleri Anamuhalefet Partisi ve muhalefet partilerinin milletvekillerine aittir. Kabul edilen değişiklik önermeleri ise İktidar Partisi milletvekilleri tarafından verilen önergelerdir. Kanun Tasarısı'nın İçişleri Alt Komisyonu'ndaki toplantılarında toplam 36 değişiklik önergesi verilmiş, bunlardan 30'u kabul edilmiş, 6 tanesi ise reddedilmiştir. Burada da kabul edilen değişiklik önermeleri İktidar Partisi milletvekilleri tarafından verilen önergelerdir. Bu veriler bize iktidar partisinin/partilerinin komisyonlardaki üye sayısına bakıldığında ekseriyetle iktidar partisi/partilerinin milletvekillerinin komisyonlardaki sayısal çoğunluğunun önemini göstermektedir. Ayrıca bu göstergeler İktidar Partisi milletvekillerinin, Kanun Tasarısı'nı İçişleri Komisyonu'nda ve İçişleri Alt Komisyonu'nda verdikleri önermeler ile değiştirmesi Kanun Tasarısı'nın TBMM gündemine gelmeden önce AK Parti içinde detaylı şekilde görüşülmediğinin ve tartışılmadığının göstergesi de olabilir.

TBMM İçişleri Komisyonu ve TBMM İçişleri Alt Komisyonu üyelerinin Kanun Tasarısı'nın komisyonlarda görüşülmesi esnasında aldıkları söz sayısına baktığımızda toplam 11 gün süren toplantılarda en fazla söz hakkını Anamuhalefet Partisi ve muhalefet partilerinin milletvekilleri almıştır. AK Partili milletvekilleri ise her iki komisyonda da çok fazla söz hakkı almamışlardır. Kanun Tasarısı, 06.11.2012 tarihinde

TBMM Genel Kurulu gündemine gelmiştir. Tasarı, TBMM Genel Kurulu'nda 06.11.2012 tarihinde görüşülmeye başlanmış ve görüşmeler 07.11.2012, 08.11.2012, 09.11.2012 ve 11.11.2012 tarihlerinde de devam etmiştir.

Tasarı'nın 06.11.2012 tarihinde Genel Kurul'da yapılan ilk gün görüşmeleri usul tartışmaları ile geçmiştir. TBMM Genel Kurulu'nda 07.11.2012 tarihinde saat 17.27'de Tasarı ile ilgili görüşmeler tekrar başlamıştır. Anamuhalefet Partisi'nin (CHP) ve muhalefet partilerinin (MHP ve BDP) milletvekilleri Tasarı'yı, merkezîyetçi olması, Anayasa'ya aykırı olması, köylünün kendi yaşam alanı üzerinde tüm yönetim haklarını kaybetmesi, hizmetlerin aksamasına yol açacak olması bakımından eleştirmişlerdir. CHP'li milletvekilleri tarafından Akşehir'de ve Salihli'de il kurulması yönünde değişiklik önermeleri verilmiştir. Her iki önerge de İçişleri Komisyonu'nun salt çoğunluğu bulunmadığından TBMM Başkanvekili Nevzat Pakdil (AK Parti Kahramanmaraş Milletvekili) tarafından işlemden kaldırılmıştır. İçişleri Bakanı İdris Naim Şahin'in verdiği değişiklik önergesi ile Ankara'nın Çankaya ve Yenimahalle İlçelerinin mahallelerinde dolayısıyla ilçe sınırlarında değişiklik yapılmıştır. AK Partili milletvekillerinin verdikleri önerge ile Zonguldak'ta Kilimli ve Kozlu isimli iki yeni ilçe kurulmuştur. TBMM Genel Kurulu çalışmaları 08.11.2012 tarihinde sabaha karşı 04.06'da sonlandırılmıştır.

Tasarı ile ilgili görüşmeler 08.11.2012 tarihinde saat 17.03'te tekrar başlamıştır. Mersin Milletvekili Ali Rıza Öztürk tarafından Bergama'da ve Bursa Milletvekili İlhan Demiröz tarafından da İnegöl'de il kurulmasına yönelik değişiklik önermeleri verilmiştir. Her iki önerge de İçişleri Komisyonu'nun salt çoğunlukla katılmadığından TBMM Başkanvekili Sadık Yakut (AK Parti Kayseri Milletvekili) tarafından işlemden kaldırılmıştır. Kütahya Milletvekili Alim Işık ve sekiz arkadaşı Kanun Tasarısı'nın 3. maddesinden sonra gelmek üzere "10.07.2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 4. maddesinde geçen 10.000 metre ibaresi '20.000 metre' olarak, '750.000'den fazla' ibaresi de '200.000'den fazla' olarak değiştirilmiştir" ibaresinin 4. madde olarak eklenmesini teklif etmişlerdir. Başkanvekili Yakut, Komisyon'un önergeye salt çoğunlukla katılmamış olduğundan dolayı önergeyi işlemden kaldırmıştır. Alim Işık ve arkadaşlarının verdiği önerge ile büyükşehir belediyelerinin yüzölçümü büyümekte ve bu sınırlar içerisinde 200.000 nüfus şartı aranmaktadır. Alim Işık tarafından verilen değişiklik önergesi kent bilimi açısından bilimsel gerçeklikten çok

uzaktır ve dayanakları açıklanmamıştır. Anamuhalefet Partisi'nin ve muhalefet partilerinin milletvekilleri tarafından Kanun Tasarısı'nın 4. maddesinde geçen "Sınırları il mülki sınırı olan ve" ibaresinin madde metninden çıkarılması hususunu teklif etmişlerdir. Önergeler, Komisyon ve Hükümet kanadından destek görmediği gibi Genel Kurul'dan da destek görmemiştir. 5. madde ile ilgili üç adet değişiklik önergesi verilmiştir. Bunlardan birinci önerge ile (Diyarbakır Milletvekili Altan Tan ve altı arkadaşı tarafından verilen) Kanun Tasarısı'nın 5. maddesinin 5216 sayılı Kanun'un 4. maddesindeki "750.000'den fazla" olan kısmının "500.000'den fazla" olan şeklinde değiştirilmesi istenmiştir. İkinci değişiklik önergesi ile (Muğla Milletvekili Mehmet Erdoğan ve arkadaşları tarafından verilen) Kanun Tasarısı'nın 5. maddesiyle değiştirilen 5216 sayılı Kanun'un 4. maddesinin "Toplam nüfusu 200.000'den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir" şeklinde değiştirilmesi istenmiştir. İzmir Milletvekili Birgül Ayman Güler ve arkadaşları da Kanun Tasarısı'nın 5. maddesinin Anayasa'ya aykırı olması nedeniyle metinden tamamen çıkarılmasını istemişlerdir. Önergeler, Komisyon ve Hükümet kanadından destek görmediği gibi Genel Kurul'dan da destek görmemiştir. Tasarı ile ilgili TBMM Genel Kurulu görüşmeleri 09.11.2012 tarihinde saat 02.35'te bitmiştir.

Tasarı'nın görüşmeleri 09.11.2012 (15.22 başlangıç-23.32 bitiş) ve 11.11.2012 (14.00 başlangıç-06.28 {12.11.2012} bitiş) tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda devam etmiştir. Görüşmeler özellikle Anamuhalefet Partisi CHP'li ve muhalefet partisi MHP'li milletvekillerinin itirazları ve verdikleri değişiklik önergeleri ile devam etmiştir. CHP İzmir Milletvekili Birgül Ayman Güler'in, Tasarı'nın gerek TBMM komisyonlarındaki görüşmelerinde gerekse Genel Kurul görüşmelerinde tek başına muhalefet yaptığı söylenebilir. Tasarı, AK Partili milletvekillerinin oyları ile 12.11.2012 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda 6360 sayı numarası ve '*On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasının Dair Kanun*' ismi ile kabul edilmiştir. 08.10.2012 tarihinde Dönemin Başbakanı Recep Tayyip Erdoğan imzası ile TBMM Başkanlığı'na sunulan ve 56 milyon vatandaşı ilgilendiren Kanun Tasarısı, yaklaşık bir ay gibi kısa zaman diliminde kamuoyunda, siyaset, akademi ve basın dünyasında çok fazla tartışılmadan hatta hiç tartışılmadan kanun haline dönüştürülmüştür. Kanun, onay için TBMM Başkanı Cemil Çiçek tarafından 23.11.2012 tarihinde Çankaya Köşkü'ne gönderilmiş ve 11. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül tarafından onaylanarak ve 06.12.2012 tarihli 28489 sayılı

Resmî Gazete’de yayımlanmıştır. 6360 sayılı Kanun’un TBMM’de onaylanıp Resmî Gazete’de yayımlandığı süreye kadar toplam nüfusu 2.000’in altına düşen 33 belde belediyesi kapatılmaktan kurtulmuştur. Kapatılmaktan kurtulan 33 belde belediyesinin 20’si AK Partili, 5’i MHP’li, 2’si CHP’li, 2’si SP’li, 3’ü DSP’li ve 1’i ise bağımsız belediye başkanı tarafından yönetilmektedir. Kapatılmaktan kurtulan 33 belde belediyesinin 7 tanesi (yaklaşık 1/5’i) Yozgat ilindedir.

6360 sayılı Kanun ile bir ilde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için o ilin sınırları içerisinde 750.000 nüfusunun aşılması gerekmektedir. 6360 sayılı Kanun’un çıkarılmasından yaklaşık 4 ay sonra Ordu ilinin nüfusu 750.000’i aşmış ve 771.960’a kadar ulaşmıştır. Bu nedenle Ordu Milletvekilleri İdris Naim Şahin, Mustafa Hamarat, Fatih Han Ünal, İhsan Şener, İdris Yıldız ve İstanbul Milletvekili Enver Yılmaz On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasını Dair Kanun’da Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi’ni 06.03.2013 tarihinde TBMM Başkanlığı’na sunmuşlardır. Kanun Teklifi’nin genel gerekçesinde, Ordu ilinin toplam nüfusu 750.000’in üzerine çıktığı bu Kanun Teklifi ile Ordu Belediyesi’nin, büyükşehir belediyesine ve büyükşehir belediye sınırının da il mülki sınırına dönüştürüldüğü belirtilmektedir. Kanun Teklifi, esas komisyon olarak İçişleri Komisyonu’na havale edilmiştir. İçişleri Komisyonu,, toplantılarına İçişleri, Çevre ve Şehircilik, Kalkınma ve Maliye Bakanlıkları ile Türkiye İstatistik Kurumu, Türkiye Belediyeler Birliği ve İLBANK temsilcileride (kamu politikası aktörü olarak) katılmıştır. Kanun Teklifi, görüşülmek üzere tali komisyon olarakta Plan ve Bütçe Komisyonu’na havale edilmiştir. Ancak, Plan ve Bütçe Komisyonu’nda görüşme yapılmamıştır. Kanun Teklifi, İktidar Partisi (AK Parti) mensubu milletvekilleri tarafından verildiği için İçişleri Komisyonu’ndan Anamuhalefet Partisi’nin ve muhalefet partilerinin milletvekillerinin itirazına rağmen onay görmüştür. Kanun Teklifi, TBMM Genel Kurulu’nda görüşülürken CHP’li ve MHP’li ve BDP’li milletvekilleri söz almış ve konuşmalarına Ordu’da büyükşehir kurulmasına karşı olmadıklarını vurgulayarak başlamışlardır. CHP’li ve MHP’li milletvekilleri öz itibarıyla kendilerinin 6360 sayılı Kanun’a karşı olduklarını, belde belediyelerinin kapatılmasına ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına karşı olduklarını, bu Kanun’un 1982 Anayasası’nda belirtilen ‘üniter devlet’ ilkesine aykırı olduğunu belirtmişlerdir. BDP Diyarbakır Milletvekili Altan Tan ise BDP Grubu olarak Ordu’da büyükşehir belediyesi kurulmasını desteklediklerini söylemiş, ancak Ordu’nun nüfus

rakamlarında tam bir hilenin söz konusu olduğunu belirtmiştir. Gerek iktidar partisi mensubu gerekse anamuhalefet partisi ve diğer muhalefet partilerinin milletvekili olsun herhangi bir milletvekili TBMM komisyonlarında ya da TBMM Genel Kurulu’nda oy saiki ile seçmenleri küstürmemek adına doğrudan bir ilin ismini verip orada büyükşehir belediyesi kurulmasına karşı olduğunu söylememiştir/söyleyememiştir. Ordu ilinde büyükşehir belediyesi kurulurken 2012 yılına ait ADNKS’ye göre nüfus verileri alınmamış, Teklif’in TBMM Genel Kurulu’nda görüşüldüğü günki resmî rakamlar baz alınmıştır. Ayrıca 30 Mart 2014 mahalli idareler genel seçimlerine takvimsel olarak bir yıldan uzun bir süre kala Teklif, Genel Kurul gündemine gelmiştir. Kanun Teklifi, 14.03.2013 tarihinde (aynı gün TBMM Genel Kurulu gündemine gelmiştir) TBMM Genel Kurulu’nda kabul edilerek Kanun haline dönüşmüştür. 11. Cumhurbaşkanı Abdullah Gül tarafından onaylanan Kanun, 22.03.2013 tarihli 28595 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır. 6447 sayılı Kanun ile 6360 sayılı Kanun’un ismi ‘*On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*’ (Kanun’un 4. İsmi) olarak değiştirilmiştir. Ancak 6360 sayılı Kanun’un ismi hem siyaset, akademi, basın camiasında hem de kamuoyu nezdinde halen ‘Yeni Büyükşehir Kanunu/Yasası’ olarak galat-ı meşhur bir şekilde kullanılmaya devam edilmektedir. Hatta AK Parti Genel Merkezi Yerel Yönetimler Başkanlığı tarafından yayımlanan “Sorular ve Cevaplarla Yeni Büyükşehir Yasası” başlıklı el kitabında bile hem büyükşehir belediyesi yerine ‘büyükşehir’, hem de 5216 sayılı Kanun’da önemli değişiklik değişiklikler yapıp onu mülga etmeyen 6360 sayılı Kanun için “Yeni” Büyükşehir “[Belediyesi]” Kanunu denmiştir.

Kanunların yapılış gerekçelerindeki amaçlar ve hedefler sonuçlara tam olarak yansımayaabilir ve bir takım sapmalar olabilir. İşte uygulama süreç analizinin dördüncü evresi olan uygulama evresinde; oluşturulan politikalardan beklenen sonuçlara ulaşıp ulaşılmadığı, oluşturulan politikaların aksaklıkları ve eksiklikleri, genel olarak olumlu ve olumsuz yanları, ihtiyaca cevap verip vermediği, revize edilip edilmemesi gerektiği ortaya çıkmaktadır. 3030 sayılı Kanun’a göre, ‘büyükşehir, belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirlerdir’. 3030 sayılı Kanun, bir yerde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için herhangi bir nüfus şartı öngörmemiştir. 3030 sayılı Kanun ile Türkiye’de ilk kez büyükşehirler için ayrı bir yönetim modeli getirilmiş ve aynı zamanda “büyükşehir” terimi pozitif hukuk literatürüne girmiştir.

3030 sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra 20 yıl kadar uygulanmış ve 2004 yılında 5216 sayılı Kanun ile ortadan kaldırılmıştır. 5216 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için bir takım nesnel kriterler getirilmiştir ve siyasi amaçla, oy kaygısıyla ve subjektif unsurlarla büyükşehir belediyesi kurulması engellenmiştir. 5216 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için getirilen nesnel kriterler şunlardır: Büyükşehir belediyesi kurulacak yerin il belediyesi olması (1), belediye sınırları içerisindeki ve bu sınırlara en fazla 10 km. uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusunun 750.000’den fazla olması (2), fiziki yerleşim durumu (3), ekonomik gelişmişlik düzeyinin elverişli olması (4) ve büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde en az üç adet ilçe belediyesi ya da en az üç adet alt kademe belediyesi bulunması (5) kriterleridir. 5216 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sınırları, İstanbul ve Kocaeli ilinde, il mülki sınırı olmuştur. 5216 sayılı Kanun ile İstanbul ve Kocaeli illerinde köylerin tüzel kişiliği kaldırılmıştır ve köyler, mahalleye dönüştürülmüştür. Ancak orman köylerinin tüzel kişiliği devam etmiştir. İstanbul ve Kocaeli’nde köyler zaten sosyo-kültürel değişimlerini tamamlamış her bakımdan artık kentin bir parçası olmuşlardı. Her iki ilde de orman köyleri ve il özel idareleri mevcudiyetlerini ve tüzel kişiliklerini devam ettirmişlerdir. 5216 sayılı Kanun, Tasarı olarak Plan ve Bütçe Komisyonu’nda görüşüldüğü esnada Tasarı’ya eklenen ve herhangi bir bilimsel dayanağı olmayan, geometrik sınırlama ile valilik binası merkez kabul edilerek çizilen 20 (nüfusu 1.000.000’a kadar olan büyükşehir belediyelerinde), 30 (nüfusu 2.000.000’a kadar olan büyükşehir belediyelerinde) ve 50 (nüfusu 2.000.000’den fazla olan büyükşehir belediyelerinde) kilometrelik dairenin içine giren kırsal kesimdeki köy yerleşmeleride büyükşehir belediyesine bağlı mahalle gibi nitelendirilmiştir.

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi sayısı 30’a yükseltilmiştir. 6360 sayılı Kanun büyükşehir belediyesinin tanımını ve büyükşehir belediyesi kurma politikasını tamamen değiştirmiştir. 6360 sayılı Kanun’da yapılan büyükşehir belediyesi tanımı; “Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan, karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir.” Bu tanımdan anlaşılabacağı üzere büyükşehir belediyesi kurulurken herhangi bir nesnel kriter getirilmemiştir, illerin fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeylerine ilişkin kriter de kaldırılmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin görevlerinin artması ve sınırlarının il mülki sınırı olmasıyla birlikte büyükşehir belediyelerinin hizmet vermesi gereken alanlar artmıştır. Örneğin Belçika'nın yüzölçümü 30.528 km² iken ve Hollanda'nın yüzölçümü 41.528 km² iken Konya Büyükşehir Belediyesi 40.838 km²'lik yüzölçümüne sahip il mülki sınırına hizmet vermek durumundadır. Büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırları olarak belirlenirken herhangi bir bilimsel/nesnel ölçüt (yüzölçüm, optimum ölçek, mali, sosyal gelişmişlik endeksi, teknik, CBS teknolojileri vb.) baz alınmamıştır. Bütün büyükşehir belediyelerinde İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nde uygulanan il mülki sınırı modeli uygulanır olmuştur. İstanbul ve Kocaeli İlleri sosyo-kültürel ve ekonomik değişimlerini tamamlamış, birer sanayi kenti olmuş ve köyleri de artık köylülükten çıkmıştı. Bu modelin il mülki sınırında sosyal-kültürel ve ekonomik değişimlerini tamamlamamış diğer büyükşehir belediyelerinde uygulanması farklı bir durum yaratmıştır. Aynı zamanda haklı olarak köyden mahalleye dönüşen yerlerin halkları doğal olarak bağlı oldukları belediyelerden kentsel hizmetler beklemeye ve istemeye başlamışlardır. 6360 sayılı Kanun komisyonlarda görüşülürken ve TBMM Genel Kurulu'nda görüşülürken TMMOB'a bağlı Harita Mühendisleri Odası'na ve Şehir Plancıları Odası'na resmî bir rapor hazırlattırılmamıştır. 6360 sayılı Kanun daha Tasarı halinde iken TBMM Anayasa Komisyonu'na sevk edilmemiştir. Tasarı TBMM komisyonlarında ve TBMM Genel Kurulu'nda görüşülürken, Tasarı'nın Anayasa'ya aykırılık iddiaları tartışılırken Barolar Birliği'nden görüş alınmamıştır

6360 sayılı Kanun'un 5. maddesi ile 5216 sayılı Kanun'un 4. maddesi, "Toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir" şeklinde değiştirilmiştir. 6360 sayılı Kanun'la, 5216 sayılı Kanun'un 4. maddesinde yapılan değişikliğe bakılacak olursa bir yerde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için o yerin belediyesinin il belediyesi olması ve il sınırında 750.000 nüfusunun aşılması gerekmektedir. Ayrıca il sınırında nüfusu 750.000'i aşan her belediyenin, kanun koyucu tarafından büyükşehir belediyesine dönüştürülmesi gibi bir zorunluluk yoktur. İl sınırında nüfusu 750.000'i aşan belediyelerin, büyükşehir belediyesine dönüştürülmesi işlemi kanun koyucunun takdirine bırakılmıştır.

Büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idarelerinin tüzel kişiliği sona erdirilmiştir. İl özel idarelerinin sayısı, 51 adede düşürülmüştür. İl özel idarelerinin tüzel kişiliğinin son bulduğu illerde, il özel idarelerinin yürüttüğü yetki, görev ve

sorumluluklarının ilgisine göre bakanlıklar, bakanlıkların bağı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatı, büyükşehir belediyeleri, bağı kuruluşları, ilçe belediyeleri, valilikler tarafından kullanılması ve yerine getirilmesi öngörülmüştür. Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde valiye bağı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur. Merkezi yönetim, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları ile yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet denetimini sıkı bir şekilde sürdürmektedir. Hatta son zamanlarda Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları'na tüzel kişilik verilmesi ve kendine has bütçesi olması gerektiğı gibi konular tartışılmaktadır. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları mevcut durumu itibariyle bile merkeziyetçi bir birim görüntüsü çizerken tüzel kişilik kazanmasıyla tamamen merkeziyetçi bir kurum halinde dönüşecektir ve seçimle gelen üyelerin ana karar organını oluşturduğu il özel idarelerinin kaldırılmasını anlamsızlaştıracaktır.

Merkezi idare tarafından yapılan her türlü yardım ve desteğın koordinasyonu, denetimi ve izlenmesi ve acil durumlarda bizzat yerine getirilmesi Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı tarafından sağlanmaktadır. İldeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliğı ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlığınca tespit edilmesi durumunda, vali uygun süre vererek hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmesini isteyebilmektedir. Hizmet ve yatırımın verilen sürede gerçekleşmemesi halinde, vali söz konusu yatırım ve hizmetin ildeki diğerk kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesini isteyebileceğı gibi Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı aracılığıyla da yerine getirebilmektedir. Bilindiğı üzere kamu kurumları tüzel kişiliğehaiz kurumlardır. Dolayısıyla büyükşehir belediyeleri, tüzel kişiliğehaiz kamu kurumlarıdır. 6360 sayılı Kanun'da, Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlıklarının “Merkezi idarenin taşrada yürüttüğü işlerle ilgili olarak” kurulduğu ifade edilmiş olması bir bütün olarak değerlendirildiğinde kuralın yerel yönetimleri kapsamadığı açıktır. Ancak ileride hukuk zorlanarak “büyükşehir belediyelerinin sunması gereken hizmetleri ve yatırımları verilen sürede gerçekleşmemesi halinde, vali söz konusu yatırım ve hizmetin ildeki diğerk kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesini isteyebilir ve söz konusu yatırım ve hizmeti Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı aracılığıyla da yerine getirebilir” şeklinde yorumlar yapılabilir. Örneğın 2008 yılında Anamuhalefet Partisi CHP, 5747 sayılı Kanun'un bazı maddelerinin iptali için AYM'ye başvurmuştu. AYM, Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın

önerisi ve Bakanlar Kurulu Kararı ile ilan edilmiş turizm bölge, alan ve merkezleri ve kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca saptanan 2008 yılı turizm öncelikli yöreler kapsamında kalan belediyelerin kapatılmasını Anayasa'nın 2., 63. ve 127. maddeleri kapsamında değerlendirmiş, iptal etmişti. AYM bu kararıyla kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı bir şekilde hareket etmiş yerindelik denetimi yapmıştı.

Büyükşehir belediyesine sahip olan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy (orman köyleri de dahil) ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Tüzel kişiliği kaldırılan köyler (köylerin tüzel kişiliğinden kaynaklı birçok yetkisi vardı), mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmıştır. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmıştır. Büyükşehir belediyesine sahip olan illerin bucakları ve bucak teşkilatları da kaldırılmıştır. Bütün bunların uygulamaya girmesiyle büyükşehir belediyelerinin sınırlarında kentleşme oranı istisnasız %100'e yükselmiştir. Büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde yeni kurulacak beldenin nüfusunun 50.000'den az olmaması şartı, 20.000 olarak değiştirilmiştir. Belediye sınırları içinde nüfusu 500'ün altında mahalle kurulamaması öngörülmüştür. Türkiye İstatistik Kurumu tarafından tespit edilen 2011 yılı adrese dayalı nüfus sayım sonuçlarına göre nüfusu 2.000'in altında olan, Kanun eki listede yer alan belediyelerin tüzel kişilikleri, ilk mahalli idareler genel seçiminden geçerli olmak üzere kaldırılarak köye dönüştürülmüştür. İl özel idaresi, belediye ve köy tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına, il belediyesinin büyükşehir belediyesine dönüştürülmesine, büyükşehir belediye sınırının ilin mülki sınırlarına genişletilmesine, mülki sınır değişikliği yapılmasına ve ilçe belediyesi kurulmasına dair hükümler 30 Mart 2014 tarihinde yapılan mahalli idareler genel seçimlerinde uygulanmıştır ve seçimler bu yerlerin yeni durumlarına göre yapılmıştır. İlçe kurulmasına ilişkin hükümler 06.12.2012 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

6360 sayılı Kanun ile köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılıp mahalleye dönüştürülmesi ile birlikte köylerin/köylülerin, köyün tüzel kişiliğinden kaynaklı birçok haklarının yok olmasına neden olunmuştur. Köylerin ve belde belediyelerinin kapatılması AYYÖŞ'ün 5. maddesine ve "subsidiarite" ilkesine aykırıdır. Bazı akademisyenler tarafından Türkiye'nin AYYÖŞ'ün 5. maddesine çekince koyduğu şeklinde yanlış bir ifade dile getirilmektedir. Subsidiarite ilkesinin gereği halkı

ilgilendiren kararların halka en yakın karar mekanizmaları tarafından alınması gerekmektedir. Halka en yakın karar mekanizmaları da yerel yönetimlerdir. Birer yerel yönetim birimi olan köylerin tüzel kişiliği ortadan kaldırılması ve belde belediyelerinin kapatılması ile buralarda yaşayan halkın yerel yöneticilerine ulaşmaları, meramlarını dile getirmeleri oldukça zorlaşmıştır. Ölçek büyüdükçe yerel demokrasiden bahsetmek zorlaşmaktadır. Örneğin Şanlıurfa’da orman köyleri de dahil 1.152 köyün tüzel kişiliği kaldırılmıştır ve 15 belde belediyesi de kapatılmıştır. Buralarda yaşayan halkın ilçe belediye başkanlarına ulaşmaları tartışmalı iken Büyükşehir Belediye Başkanı’na ulaşmaları mümkün görünmemektedir. 6360 sayılı Kanun’la getirilen düzenlemeyle büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki belde belediyelerinin kapatılması ve ilçe merkezi olmayan 2.000 nüfusunun altındaki belediyelerin kapatılması subsidiarite ilkesine ve halkın yönetime katılma ilkesine aykırı iken bu belediyelerde yeteri kadar uzman personel bulunmadığı ve mali durumları nedeniyle bütçeye ek yük getirdiği de unutulmamalıdır. Ayrıca 30 büyükşehir belediyesi için 6360 sayılı Kanun’la değiştirilen 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu uygulanırken diğer 51 il için 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu uygulanmaktadır. Bu durum iller arasında eşit olmayan ikili bir yapı ortaya çıkarmıştır ve bu durumun Anayasa’nın ‘eşitlik’ ilkesine aykırı olduğu söylenebilir.

Büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisindeki kırsal alanlar idari anlamda ve hukuken kentsel alana dönüşmüştür. Fakat bu kentsel alanlarda kırsal yaşantı devam etmektedir. Buralarda yaşayan halkın ekonomisi tarım ve hayvancılığa dayanmaktadır. 6360 sayılı Kanun’un 7. maddesinin “büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilirler” fıkrası ile büyükşehir belediyelerine yeni yükümlülükler getirilmiştir. Ancak büyükşehir belediyelerinin kırsal belediyecilik tecrübeleri yoktur.

6360 sayılı Kanun idari ve mali konularda bütün yetkileri büyükşehir belediyelerine verince büyükşehir ilçe belediyelerinin ellerinde yetki kalmayınca “Güçlü Büyükşehir Belediyesi”, “Güçlü Büyükşehir Belediye Başkanı” modeli ortaya çıkmıştır. Bu model ülkedeki “Başkanlık” sistemi ile de düşünce de uyumludur. Bundan dolayı belediye başkanlarının başarıları; donanımlı olmalarına, ufuk ve vizyon sahibi olmalarına ve bürokrat/teknokrat ekiplerinin de donanımlı olmalarına bağlıdır. Mardin’in ilçeleri olan Kızıltepe’nin ve Nusaybin’in nüfusları Mardin’in nüfusundan

daha fazladır. Muğla'nın ilçesi olan Fethiye'nin nüfusu Muğla'nın nüfusundan daha fazladır. Böylesine nüfus büyüklüğüne sahip ilçe belediyeleri idari ve mali açıdan büyükşehir belediyelerine bağımlı hale getirilmiştir. Örneğin, 30 Mart mahalli idareler genel seçimlerinin ardından göreve gelen Datça'nın CHP'li Belediye Başkanı Şener Tokcan, medyada çıkan haberlere göre yeni durumla büyükşehir ilçe belediyelerinin yetkisiz kalması ve sürekli vatandaşla karşı karşıya gelmesini gerekçe göstererek 1 Temmuz 2015 tarihinden itibaren görevinden ayrıldığına ilişkin istifa dilekçesini Datça Kaymakamlığı'na vermiştir. Bunun haricinde büyükşehir belediye başkanı ayrı siyasi partiden ilçe belediye başkanı ayrı bir siyasi partiden seçilip göreve gelmişlerse büyükşehir belediyesi başkanı tarafından partizanca uygulamalar nedeniyle ilçe belediyesi sınırlarına hizmetler gecikmeli gidebilmektedir.

64. Cumhuriyet Hükümeti Programı'nda Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda tekrar değişiklikler yapılacağı belirtilmiştir. 7 Haziran 2015 milletvekili genel seçimlerinin ardından özellikle Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin illerinde terör oylarının artması nedeniyle ve bu bölgelerde bulunan bazı büyükşehir belediyelerinin hendek kazarak teröre destek vermeleri gerekçesiyle Büyükşehir Belediye Kanunu'nda değişiklikler yapılacağı yine gündeme gelmiştir. Bu bağlamda büyükşehir belediyelerine bağlı bulunan itfaiye teşkilatlarının AFAD'a bağlanmaları ya da itfaiye teşkilatının bağlanacağı yeni bir merkezi kuruluşun kurulması gündeme gelmiştir. 6360 sayılı Kanun'un değiştirilmesinin gündeme gelmesi oluşturulan bir kamu politikasının uygulama evresinde yaşanan problemler/aksaklıklar/noksanlıklar neticesinde değerlendirme (revizyondan) evresinden geçirebileceğinin kanıtıdır.

Dünya genelinde büyükşehir belediyesi kurma ve genişletme politikasına baktığımızda tekdüze olmayan çok farklı uygulamalar göze çarpmaktadır. İngiltere'de Londra Anakent Yönetimi kurulurken, kaldırılırken ve tekrar kurulurken iki siyasi partinin (İşçi Partisi ve Muhafazakar Parti) ciddi çekişmesi söz konusudur. 1998 yılında Londra'da yeniden anakent yönetimi kurulması hususunda liberal Batı demokrasilerinde sıklıkla başvuru referandum yoluna gidilmiştir ve halkın %72'si evet oyu kullanmıştır. 1986'da Muhafazakar Parti tarafından Londra Anakent Belediyesi'nin ve 1986'da Kopenhag Metropol Yönetimi'nin kaldırılması esnasında buraların siyasi arenada merkezi hükümet tarafından rakip olarak görülmeleri bakımından benzerlik söz konusudur. Türkiye'de büyükşehir kurma ve genişletme politikasının, kamu

politikalarının uygulanmasıyla ilgili olan modellerden biri olan yukarıdan aşağıya uygulama modeline benzediği söylenebilir. Ayrıca Türkiye’de merkezi hükümet, son yıllarda büyükşehir belediyelerinin sayısını artırma yoluna gitmiştir; ancak yetkilerini yerel yönetimlerle paylaşmaktan halen büyük ölçüde imtina etmektedir.

ABD, Kanada ve Hindistan’da metropoliten alan yönetimi uygulaması eyaletten eyalete değişir ve bu ülkelerde metropoliten alan yönetimine yönelik federal düzeyde herhangi bir kanuni standardizasyon yoktur; eyalet içinde bile büyükşehir belediyesi ve benzeri anakent yönetim modellerinin uygulanması/değiştirilmesi/kaldırılması yönünden farklılıklar olabilmektedir. Türkiye’de ise bütün anakentlerde aynı kanun uygulanmaktadır. 1975 yılından sonra Fransa’da yapılan düzenlemeyle Paris’te ve 1999 yılında Londra Anakent Kanunu’nun çıkarılmasından sonra Birleşik Krallık’ta belediye başkanları halk tarafından seçilmektedir.

Tezde incelenen ülke örneklerinden biri olan Danimarka’da, 1973 yılında Kopenhag Metropol Yönetimi’nin kurulmasına yönelik kanun kabul edilirken partiler arası uzlaşma aranmıştır ve sağlanmıştır. Aynı şekilde ABD’nin Minnissota Eyaleti’nde, Metropoliten Konsey Birliği’nin kurulmasında Cumhuriyetçiler ve Demokratlar uzlaşmışlardır. Almanya’da da birleştirmelere yönelik çalışmalarda akademisyenler, üst düzey bürokratlar, politikacılar, medya ve konuyla ilgili kurum ve kuruluşlar arasında uzlaşma söz konusudur.

Türkiye’de kamu politikaları gündeme daha çok resmî aktörler tarafından getirilmektedir. Kamu politikalarının gündeme getirilmesinde liberal Batı demokrasilerinde olduğu gibi Türkiye’de de gayriresmi aktörler daha belirgin rol oynamalıdır ve öncelikle oluşturulacak kamu politikasının amacı “kamu yararı” ve ‘halkın yaşamını kolaylaştırmak’ olmalıdır.

Herhangi bir kamu politikası oluşturulurken bütün uygulayıcıların (kamu/özel sektör), akademisyenlerin, siyasetçilerin, STK’ların, yasama organı içindeki ve dışındaki çok çeşitli siyasi partilerin/görüşlerin, meslek örgütlerinin, düşünce kuruluşlarının ve en önemlisi halkın/vatandaşın formüle ediliş evresine katılımları sağlanmalıdır.

Kamu politikası aktörleri, herhangi bir konuda kamu politikası oluştururken, değer yargıları, dünyevi görüşleri, siyasi görüşleri, kendi doğruları vb. gibi subjektif faktörleri göz ardı ederek tamamen objektif faktörleri dikkate alarak kamu politikası oluşturmalıdır.

Oluşturulacak kamu politikası ile ilgili kamuoyu yoklamaları, çalıştaylar ve paneller düzenlenmelidir ve buralardan çıkacak olan sonuçlar formüle edilmiş evresinde dikkate alınmalıdır.

Oluşturulacak kamu politikası aceleye getirilmemeli, optimum süre ile kanunlaştırma evresinden önce mutlaka ilgili kesimler ve basın nezdinde demokratik bir şekilde tartışılmalıdır.

Oluşturulacak kamu politikası ile ilgili o alanda faaliyet gösteren meslek odalarından rapor hazırlanması istenmelidir. Meslek odaları tarafından kamu politikası ile ilgili hazırlanan raporlar mutlaka formüle edilmiş evresinde dikkate alınmalıdır.

Oluşturulacak kamu politikası genelde yasama organlarının esas, alt ve tali komisyonlarında şekillenmektedir. Bu komisyonlara, mutlaka komisyonların ilgisine giren konularda çalışma yapmış, teknik donanıma sahip, bilgili, tecrübeli ve deneyimli milletvekilleri seçilmelidir. Oluşturulacak kamu politikası konusu anayasal yönden tartışmaya müsaitse yasama organlarındaki Anayasa Komisyonu'ndan ve bütçede gelir/gider yönünden değişiklik yapıyorsa mutlaka Plan ve Bütçe Komisyonu'ndan görüş alınmalıdır.

Kamu politikasının şekillendiği yasama organlarının esas, alt ve tali komisyonlarında iktidar partisinin/partilerinin milletvekillerine olduğu kadar ana muhalefet partisinin ve diğer muhalefet partilerinin milletvekillerine de olumlu/olumsuz görüşlerini beyan etme hakkı, özgürce konuşma hakkı ve değişiklik önergesi verme hakkı tanınmalıdır. Komisyonların çalışma süreleri makul süreler olmalıdır. Ayrıca oluşturulacak kamu politikasıyla ilgili olarak yasama organlarının başkanlıklarına sunulan kanun tasarı ve teklifleri ilgili komisyonlara havale edildikten sonra komisyon üyesi milletvekillerine komisyon toplantıları başlamadan önce kanun tasarı ve tekliflerinin genel gerekçelerini ve madde gerekçelerini inceleyebilmeleri için makul süreler verilmelidir.

Oluşturulacak kamu politikasının yasama organındaki kanunlaştırma evresinde iktidar partisi, ana muhalefet partisi, muhalefet partisi mensubu diye ayırım yapmaksızın bütün milletvekillerine Genel Kurul’da özgürce konuşma hakkı tanınmalıdır. Kanun’un madde/maddeleri üzerindeki konuşma süreleri iktidar partisi milletvekilleri tarafından verilen önergeler ile kısaltılmamalıdır.

İktidar partisi/partileri tarafından ana muhalefet partisinin ve diğer muhalefet partilerinin yapıcı/sert eleştirileri dikkate alınmalıdır. Kamu politikasının kanunlaştırma evresinde yasama organı içerisinde geniş bir mutabakat sağlanmalıdır. Kamu politikasının kanun haline dönüşmesi, çoğunlukçu bir yöntemle değil demokratik olması açısından çoğulcu bir yöntemle yapılmalıdır.

Türkiye’de 6360 sayılı Kanun çıkarıldıktan sonra büyükşehir belediyesi kurulması için sadece il mülki sınırında 750.000 nüfusunun aşılması kriteri getirilmiş bunun haricinde herhangi bir kriter getirilmemiştir. 6360 sayılı Kanun’a göre büyükşehir belediyelerinin sınırları da il mülki sınırı olarak belirlenmiştir. Bu düzenlemenin yerindeliğini her il büyükşehir belediyesi için ayrıca değerlendirmek gerekir. Nüfusu yüksek, arazisi küçük illerde kurulan büyükşehir belediyelerinde bu düzenlemenin doğruluğu ve başarısı artar. Ancak nüfusu az, yüzölçümü büyük illerde kurulan büyükşehir belediyelerinde ise bu düzenlemenin doğruluğu ve başarısı azalır.

Bir ilde büyükşehir belediyesi kurulurken nüfusun yanı sıra o ilin idari, coğrafik, topoğrafik, fiziki durumu, kentleşme düzeyi, yüzölçümü, optimum ölçek, ekonomik ve sosyal gelişmişlik seviyesi gibi objektif kriterler göz önünde bulundurulmalıdır. 6360 sayılı Kanun ile getirilen mevcut düzenleme yerine aralarında coğrafi, topoğrafik yapı, idari ve teknik kapasite açısından farklar olan iller tek tip bir kurumsal yapı ile yönetilmeye çalışılabilirdi. Büyükşehir belediyesi kuruluş amaçlarından biri yerel yönetimlerin karar sürecine katılımın artırılması olduğu kadar bir diğeri de maddi kaynakların en verimli ve en etkin şekilde kullanılmasını sağlayarak, kentsel hizmetlerin birim alan ve kişi başı birim maliyetini azaltmak olmalıdır.

6360 sayılı Kanun’dan sonra büyükşehir belediyeleri sınırları içerisindeki ilçe belediyelerinin yetkileri bir hayli sınırlandırılmıştır. Büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyelerine yetki devrinden kaçınmakta ve genelde kendilerine maddi açıdan bir getirisi olmayan hatta külfet yükleyen hizmetlerle ilgili yetkilerini ilçe belediyelerine

devretmektedirler. Bu konuda kanuni düzenlemeler yapılarak büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisindeki ilçe belediyelerinin yetkileri yeniden düzenlenmelidir. Büyükşehir belediyesi kurma ve genişletme amaçlarından bir diğeri de yerele yetki devri, kaynak devri ve yerel demokrasiyi geliştirmek olmalıdır. Ayrıca, büyükşehir belediyelerinde siyasi sorumluluk tek başına büyükşehir belediye başkanlarındadır. Yapılacak kanuni düzenleme ile büyükşehir belediyelerine “Büyükşehir Belediye Başkan Yardımcılığı” kadrosu tahsis edilmelidir.

Herhangi bir yerel yönetim biriminin tüzel kişiliği ortadan kaldırılacaksa veya sınırları değiştirilecekse idare bunu re’sen yapmamalı ‘hukuk devleti’ ve ‘demokratik devlet’ ilkesi gereği bu konuda referandum yapılarak halkın karar sürecine katılımı sağlanmalıdır. Bu bağlamda büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisinde yer alan ve tüzel kişiliği kaldırılıp mahalleye dönüştürülen orman köyleri ile ilgili kanuni düzenlemeler yapılabilir. Ayrıca siyasi saiklerle yerel yönetimlerin sınırları değiştirilmemelidir.

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sisteminde yapılan değişiklikle yeni büyükşehir belediyesi sistemine geçişin çok hızlı ve sert olduğuna dair eleştiriler mevcuttur. 6360 sayılı Kanun’un kabul edildiği 2012 yılından itibaren günümüze kadar Kanun’la ilgili (ölçek, yüzölçüm, sınır, mali, büyükşehirlerde il özel idarelerinin ve belde belediyelerinin kapatılması, köy tüzel kişiliklerinin sona erdirilip köylerin mahalleye dönüştürülmesi, hizmetlerin etkinliği ve verimliliği, yerindenlik, katılım, anayasaya uygunluk vb.) konular tartışılmakta ve bundan sonra da tartışılmaya devam edeceğe benzemektedir. Bu sisteme yumuşak (soft) geçiş adına 6360 sayılı Kanun’la öncelikle, pilot olarak seçilen bir il ya da birden fazla ilde yeni büyükşehir belediyesi kurularak uygulanabilirdi. Ya da yeni büyükşehir belediyesi kurulmayarak Erzurum, Eskişehir, Samsun gibi illerin büyükşehir belediyelerinde pilot uygulama yapılabilirdi. Bu büyükşehir belediyelerinde yeni sistemin uygulanması ve uygulamaların bilimsel ve teknik ölçütlerle analiz edilmesiyle sistemin olumlu/olumsuz yanları belirlenebilirdi. Bilimsel ve teknik ölçütler sonucunda ortaya çıkan verilerle büyükşehir belediyesi kurma ve genişletme politikasına dair yeni sistem mevcut büyükşehir belediyelerine ve yeni kurulacak büyükşehir belediyelerine uygulanabilirdi/uygulanamazdı.

KAYNAKÇA

- Acar, O. K. (2013). *Yeni Kamu Yönetimi Paradigması Çerçevesinde Bir Örnek Olay Olarak 2000 Sonrası Posta Telgraf (PTT A.Ş.) Teşkilatı ve Hizmetleri*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Adalet ve Kalkınma Partisi Genel Merkezi Yerel Yönetimler Başkanlığı (2012). *Sorular ve Cevaplarla Yeni Büyükşehir Yasası*, Adalet ve Kalkınma Partisi, Ankara.
- Adıgüzel, Ş. (2012). “6360 Sayılı Yasa’nın Türkiye’nin Yerel Yönetim Dizgesine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme”, *Toplum ve Demokrasi*, Yıl 6, Sayı 13-14, s. 153-176.
- Adıgüzel, Ş. (2014). “Hatay Büyükşehir Belediyesi”, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 1, Özel Sayı, s. 54-76.
- Akbal, İ., Karasoy, H. A. (2012). “Sivil Toplum Kuruluşları ve Karar Alma Sürecine Etkileri”, Ö. Önder ve F. Kırışık (Editörler), *Kamu Yönetimi ve Siyaset Biliminde Karar Verme*, Orion, Ankara, s. 351-375.
- Akçadağ, E. (2011). “Avrupa Birliği Sürecinde Kamu Diplomasisi Faaliyetlerinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü”, *Politika Dergisi*, Sayı 24, s. 1-25.
- Akdoğan, A. A. (2008). *Türk Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği Karşılaştırmalı Bir İnceleme*, TODAİE, Ankara.
- Akdoğan, A. A. (2011). “Türkiye’de Kamu Politikası Disiplinin Tarihi İzleri”, F. Kartal (Editör), *Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları*, TODAİE, Ankara, s. 75-99.
- Akdoğan, A. A. (2013). “Gündem Belirleme”, *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, M. Yıldız ve M. Z. Sobacı (Derleyenler), Adres, Ankara, s. 220-228.
- Akgül, A. ve Kaptı, A. (2010). “Türkiye’nin Uyuşturucu İle Mücadele Politikası: Politika Süreç Analizi”, S. Özeren, M. A. Sözer ve O. Ö. Demir (Editörler), *Yerelden Küresele Sınır Aşan Suçlar*, Polis Akademisi, Ankara, s. 75-99.
- Akman, A. (2015). *Türkiye’de Kamu Politikası ve Kanun Yapım Sürecinin Analizi*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Akıllı, H., Kızılböğü Özaslan R. (2015). “6360 Sayılı Yasa’ya İlişkin Literatür Taraması”, *Akdeniz Üniversitesi İİBF Dergisi*, Sayı 30, s. 155-184.
- Aksoy, N. (2008). *Sivil Toplum ve Baskı Grupları*, Kaknüs Yayınları, İstanbul.
- Alada, A. (1990). “Türk Belediyeciliğine Kronolojik Yaklaşım (1930-1990)”, *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum, Bildiri ve Tartışmalar*, Ankara, Ankara Büyükşehir Belediyesi, 23-24 Kasım 1990 Ankara, s. 119-145.
- Alada Bayramoğlu, A. (2000). “Bir Yasa Hükmünde Kararname Tasarısı Üzerine ...”, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No. 23-24, Ekim 2000 – Mart 2001, s. 35-46.

- Alıcı, O. V. (2012). *Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: İstanbul Örneği*, Beta, İstanbul.
- Altaban, Ö. (1998). “Cumhuriyetin Kent Planlama Politikaları ve Ankara Deneyimi”, *75 Yılda Değişen Kent ve Mimarlık*, İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, s. 41-64.
- Anayurt, Ö. (2012). *Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları*, Seçkin, Ankara.
- Andaç, F. (2013). *Hukukun Temel Kavramları*, Detay, Ankara.
- Anderson, J. E. (1994). *Public Policymaking: An Introduction*, Houghton Mifflin Company, Boston.
- Anderson, J. E. (2003). *Public Policymaking: An Introduction, 5th Edition*, Houghton Mifflin Company, Boston.
- Anderson, J. E. (2011). *Public Policy Making: An Introduction, International Edition, 7th Edition*, Cengage Learning, Boston.
- Ankara Büyükşehir Belediyesi (1990). *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum, Bildiri ve Tartışmalar 23-24 Kasım 1990*, Ankara Büyükşehir Belediyesi, Ankara.
- Anton, T. J. (1975). *Governing Greater Stockholm: A Study of Policy Development and System Change*, University of California Press, California.
- Arıkboğa, E. (2007). “Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu ve Belediye Reformu”, *KAYFOR 2007*, 18-20 Ekim, Umuttepe, Kocaeli.
- Arıkboğa, E. (2008). “Türkiye’de Belediyelerin Büyüklüğü Ve Kentin Büyüklüğü Sorunu: Reform Ve Uygulama Analizi”, *Dönüşen Kentler ve Dönüşen Yerel Yönetimler*, F. N. Genç, A. Yılmaz ve H. Özgür (Editörler), Gazi Kitabevi, Ankara, s. 299-333.
- Arıkboğa, E. (2009). “Ölçek Reformunun Büyükşehir Belediye Meclislerindeki Temsil Adaletine Olumlu Etkileri”, *Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler, 4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, Cilt 2*, TODAİE, Ankara, s. 737-754.
- Arıkboğa, E. (2012). “Büyükşehir Modeli ve Reform”, *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Sayı 2, Haziran, s. 1-31.
- Arıkboğa, E. (2013). “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Modeli”, *Yerel Politikalar*, Sayı 3, Ocak-Haziran, s. 48-97.
- Arıkboğa, E. (2015). *Özerklik, Yerel Yönetimler ve Türkiye*, Marmara ve Boğazları Birliği, İstanbul.
- Atabeyoğlu, Ö. (2014). “Büyükşehir Olma Sürecinde Bir Kent: Ordu”, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 1, Özel Sayı, s. 160-177.
- Atasoy, V. (1992). *Türkiye’de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi*, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, İstanbul.

- Aydemir, S. E., Aydemir, Ş. (2004). “Kent Ağları Gelişme Stratejisi: Trabzon-Rize Yoğunluk Bandı Örneği”, *11. Bölge Bilimi/Bölge Planlama Kongresi*, 21-23 Ekim 2004, Karadeniz Teknik Üniversitesi, Trabzon, s. 217-227.
- Aydiner, G. (1995). “Metropol Olgusu ve Yönetimi Üzerine Düşünceler”, *Yeni Türkiye*, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, s. 499-503.
- Aygören, A. (2001). “Ali Aygören Konuşması”, *Büyükşehir Deneyimleri Işığında Denizli Panel/ Forum*, Denizli, 30 Mart 2001, Mimarlar Odası Genel Merkezi ve Denizli Şubesi, Ankara, s. 5-6 ve 15-17.
- Aytaç, F. (1990). “Belediye Yasasının Oluşumu, Uygulanması ve Değişiklikler”, *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum, Bildiri ve Tartışmalar*, Ankara, Ankara Büyükşehir Belediyesi 23-24 Kasım 1990 Ankara, s. 86-107.
- Bachrach, P., Baratz, M. S. (1979). *Power and Powerty*, Oxford University Press, New York.
- Barlow, I. M. (1991). *Metropolitan Government*, Routledge, London.
- Baumgartner, F. R., Jones, B. D. and Mortensen. P. B. (2014). “Punctuated Eguilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking”, *Theories of the Policy Process*, P. A. Sabatier and C. M. Weible (Editors), Westview Press, Boulder, Colorado, p. 59-103.
- Beckman, N. (1966). “How Metropolitan Are Federal and State Policies?”, *Public Administration Review*, Vol. 26, No. 2, p. 96-106.
- Bedük, S. A. (2012). “Yeni Büyükşehir Belediye Yapılanmasının İl Özel İdareleri ve İl İdare Sistemine Etkisi Panelinde Saffet Arıkan Bedük’ün Konuşması”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı 151, Mayıs-Haziran, s. 6-10.
- Berber, M., Topal, A. K. (1996). “Yerel Yönetimlerde Optimal Ölçek Sorunu”, *İller ve Belediyeler Dergisi*, Sayı 610, Yıl 51.
- Biçer, M. ve Yılmaz, H. (2009). “Parlamentonun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, *Yasama Dergisi*, Eylül-Ekim-Kasım-Aralık, s. 45-84.
- Bilgiç, V. K. (2003). “Yerelleşme Politikası”, *1980-2003 Türkiye’nin Dış, Ekonomik, Sosyal ve İdari Politikaları*, T. Göksu, H. H. Çevik, A. B. Baharççek, A. Şen (Editörler), Siyasal, Ankara, s. 391-409.
- Bingöl, Y., Yazıcı, E., Büyükkın, T. (2013). *İl Sınırında Büyükşehir Belediye Modeli*, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi, Kocaeli.
- Birkland, T. A. (2001). *An Introduction to the Policy Process*, M. E. Sharpe, New York.
- Birkland, T. A. (2007). “Agenda Setting in Public Policy”, *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics and Methods*, F. Fisher, G. J. Miller, and M. S. Sidney (Editors), CRC Press, Boca Raton, Florida, p. 62-78.

- Bish, R. L. (2000). "Evolutionary Alternatives for Metropolitan Areas: The Capital Region of British Columbia", *Canadian Journal of Regional Science*, Vol. 23, No. 1, p. 73-87.
- Bollens, S. A. (1986). "Examining The Link Between State Policy and The Creation of Local Special Districts", *State & Local Government Review*, Vol. 18, No. 3, p. 117-124.
- Boyacı, F. (2001). "Faruk Boyacı'nın Konuşması", *Büyükşehir Deneyimleri Işığında Panel/Forum*, TMMOB Genel Merkezi ve Denizli Şubesi, Ankara, s. 1-2.
- Boyne, G. A. (1997). "Public Choice Theory and Local Government Structure: An Evaluation of Reorganisation in Scotland and Wales", *Local Government Studies*, Vol. 23, No. 3, p. 56-72.
- Brewer, G. D. (1974). "The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline", *Policy Sciences*, Vol. 5, No. 3, p. 239-244.
- Can, E., Avcı, İ. (2016). "6360 Sayılı Yasa İle Kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının (YİKOB) İşlevselliği (İzmir, Adana, Erzurum Örnekleri)", *KAYSEM 10 Bildiriler Kitabı: Büyükşehir Yönetimi Ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü*, Z. Toprak Karaman Y. E. Özer, İ. G. Yontar, G. Teknikler (Editörler), Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir, s. 553-589.
- Canbolat, H. (2010). "Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Reformları ve 5747 Sayılı Kanunla İlgili Yargı Kararlarının Değerlendirilmesi", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 467, Haziran, s. 79-113.
- Caner, I. (2001). "Caner Işık Konuşması", *Büyükşehir Deneyimleri Işığında Denizli Panel ve Forumu*, Denizli, 30 Mart 2001, Mimarlar Odası Genel Merkezi ve Denizli Şubesi, Ankara, s. 17-20.
- Cammack, D. (2013). "Municipal Manifest Destiny: Constitutionality of Unilateral Municipal Annexations", *Brigham Young University Law Review*, No. 3, p. 619-649.
- Ciğeroğlu, M. (2007). *Denizli Kentsel Alanının Yönetim Alternatifleri*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.
- Ciğeroğlu, M. (2008). "Denizli Kentsel Alanının Tanımı, Özellikleri ve Dönüşümü", *Dönüşen Kentler ve Dönüşen Yerel Yönetimler*, F. N. Genç, A. Yılmaz ve H. Özgür (Editörler), Gazi Kitabevi, Ankara, s. 211-239.
- Cobb, R. W., and Elder, C. D. (1972). "The Dynamics of Agenda-Building", J. M. Shafritz, K. S. Layne, and C. P. Borick (Editors), *Classics of Public Policy*, Pearson Longman, New York, p. 128-136.
- Coşkun, B. (2008). "Belediye Birliklerinin Kentsel Alan Yönetimine Katkısı: Mariç-Belbir'in Örnek Olay İncelemesi", *Dönüşen Kentler ve Dönüşen Yerel Yönetimler*, F. N. Genç, A. Yılmaz ve H. Özgür (Editörler), Gazi Kitabevi, Ankara, s. 453-473.
- Çabuk, S. (2005). "Kayseri Metropolitan Kentinin Gelişme Baskısı Altında Kalan Ağırnas'ta, Kültürel Kimliğin Sürdürülebilir Mücadelesi", *8 Kasım Dünya Şehircilik Günü*, 29.

- Kolokiyumu: Planlamada Yeni Politika ve Stratejiler, Riskler ve Fırsatlar*, 7-9 Kasım 2005, Ö. Ertekin (Editör), İTÜ Mimarlık Fakültesi, İstanbul, s. 409-419.
- Çağatay, U. (2015). “Coğrafi Bilgi Sistemlerinin (CBS) Büyükşehir Belediyelerinde Kullanılabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme, *Yerel Yönetimlerde Güncel Gelişmeler*, M. Ökmen (Editör), Ekin, Bursa, s. 329-351.
- Çalı, H. H. (2012). “Aile İçi Şiddet: Bir Kamu Politikası Analizi”, *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 16, Sayı 2, s. 1-25.
- Çelik, F. E. (2008). “Çalışma Alanı Olarak Kamu Politikası, Tarihsel ve Düşünsel Kökler Üzerine”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 41, Sayı 3, Eylül, s. 41-72.
- Çelikyay, H. (2014). “Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası”, *Analiz (Siyaset Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı - SETA)*, Sayı 101, İstanbul.
- Çelik, M. L., Altıparmak, C. (2013). *Hukuki Açıdan 100 Soruda Yeni Büyükşehir Modeli*, Seçkin, Ankara.
- Çevik, H. H. (1998). “Kamu Politikaları Analizi Çalışmaları Üzerine Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 31, Sayı 2, Haziran, s. 103-112.
- Çevik, H. H. (2004). “Türkiye’de Kamu Yönetimi Başarısızlığına Teorik Bir Yaklaşım”, *AÜ SBF Dergisi*, Cilt 59, Sayı 3, s. 43-78.
- Çevik, H. H. (2008). “Kamu Politikası: Temel Kavramlar ve Süreçte Rol Oynayan Aktörler”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, A. Balcı, N. K. Öztürk, A. Nohutçu ve B. Coşkun (Editörler), Seçkin, Ankara, s. 181-203.
- Çevik, H. H., Demirci, S. (2012). *Kamu Politikası: Kavramlar, Aktörler, Süreç, Modeller, Analiz, Karar Verme*, Seçkin, Ankara.
- Çevik, H. H., Demirci, S. (2008). “Kamu Politikası ve Kamu Hizmetinde Dönüşüm”, *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar*, B. Parlak (Editör), Turhan Kitabevi, Ankara, s. 17-61.
- Çevik, H. H. (2012). *Kamu Yönetimi*, Seçkin, Ankara.
- Çevik, H. H. (2013). “Gelişmiş Ülkelerde ve Türkiye’de Kamu Yönetimi Başarısızlığı”, *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, M. Yıldız ve M. Z. Sobacı (Derleyenler), Adres, Ankara, s. 266-286.
- Çezik, A. (1978). *Bölgesel Gelişme ve Kentleşme*, DPT Sosyal Planlama Dairesi Araştırma Şubesi, Ankara.
- Çınar, T., Çiner, C. U., Zengin, O. (2009). *Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci*, TODAİE, Ankara.
- Çınar, T., Duru, B., Çiner, C. U., Zengin, O. (2013). *Belediyelerin Sınırları*, TODAİE, Ankara.
- Çilesiz, C. (2016). “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB)”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı 169, Ocak-Şubat, s. 66-70.

- Çolak, N., İ. (2014). *Büyükşehir Belediyelerinin Görev ve Sorumluluk Bağlamında İstanbul Analizi I*, On İki Levha, İstanbul.
- Çukurçayır, M. A. (2011a). *Yerel Yönetimler Kuram Kurum ve Yeni Yaklaşımlar*, Çizgi, Konya.
- Çukurçayır, M. A. (2011b). *Siyaset Yönetim Ekseninde Yurttaşsız Demokrasi*, Çizgi, Konya.
- Çukurçayır, M. A. (2012a). “Yeni Büyükşehir Belediye Yapılanmasının İl Özel İdareleri ve İl İdare Sistemine Etkisi Panelinde Mehmet Akif Çukurçayır’ın Konuşması”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı 151, Mayıs-Haziran, s. 20-23.
- Çukurçayır, M. A. (2012b). *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, Çizgi, Konya.
- Çukurçayır, M. A. (2012). “Büyükşehir Yasa Tasarısı İdari Sistemi Tamamen Değiştiriyor”, *Zaman*, 18.10.2012.
- Çukurçayır, M. A. (2015). *Yurttaş Odaklı Yerel Yönetim, Üçüncü Basım*, Çizgi, Konya.
- Daşöz, H. İ. (1996). “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Yasa Tasarısı Üzerinde Bir Değerlendirme”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 68, Sayı 410, s. 83-99.
- De Ceuninck, K., Reynaert, H., Steyvers, K., and Valcke, T. (2010). “Municipal Amalgamations in The Low Countries: Same Problems, Different Solutions”, *Local Government Studies*, Vol. 36, No. 6, p. 803-822.
- Demir, F. (2011). “Kamu Politikası ve Politika Analizi Çalışmalarının Teorik Çerçevesi”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 30, Ağustos, s. 107-120.
- Demir, F., Yaman, F. (2012). “Kamu Politika Sürecinde Karar Alma Mekânizmalarının Etik Açısından Değerlendirilmesi”, *Kamu Politikalarında Dönüşüm KAYFOR 2012 Bildiriler Kitabı*, TODAİE, Ankara, s. 329-343.
- Demiral, B. (2007). “Türkiye’de Anakent Yönetimleri: Uygulama ve Sorunlar”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -II: Uygulama*, H. Özgür ve M. Kösecik (Editörler), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 64-100.
- Demiral, B., Evin, H. (2014). “Malatya Büyükşehir Belediyesi: Arakentten Bütünkente Bir Dönüşüm Hikayesi”, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 1, Özel Sayı, s. 77-87.
- Demirci, M. (2004). *Kent Planlamada Uygulama Anlayışına Eleştirel Bir Yaklaşım Dikmen Vadisi Proje Örneği*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Denizli Valiliği (2006). *Denizli İli 2005 Yılı Çevre Durum Raporu*, Denizli Valiliği İl Çevre ve Orman Müdürlüğü, Denizli.
- Derdiman, C. (2012). “Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin ve Bu Belediyelerin Yapılarındaki Yeni Değişikliklerin Anayasa’ya Uyum Sorunu”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 2, Sayı 1, s. 51-87.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1963). *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)*, DPT, Ankara.

- Devlet Planlama Teşkilatı (1969). *1969 Yılı Programı İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, DPT, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1977). *1977 Yılı Programı Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*, DPT, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1979). *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)*, DPT, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1985). *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)*, DPT, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1989). *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)*, DPT, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1991). *Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması (VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı ÖİK. Raporu)*, DPT, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1992). *1992 Yılı Programı, ABYKP (1990-1994)*, DPT, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1994). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu: Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi*, DPT, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2000). *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005*, DPT, Ankara.
- Dik, E. (2014). “6360 Sayılı Kanun Bağlamında Köylerin Mahalleye Çevrilme Sorunu”, *Mülkiye Dergisi*, Cilt 38, Sayı 1, s. 75-102.
- Dinçer, Ö. (2015). *Türkiye’de Değişim Yapmak Neden Bu Kadar Zor?*, Alfa, İstanbul.
- Doğanay, Ö. (2016). “Gerekçeler Perspektifinde 6360 Sayılı Kanun İle Büyükşehir İlişkin Düzenlemeler”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı 169, Ocak-Şubat 2016, s. 22-27.
- Downey, T. J. and Williams, R. J. (1998). “Provincial Agendas, Local Responses: The Common Sense Restructuring of Ontario's Municipal Governments”, *Canadian Public Administration*, Vol. 4, No. 2, p. 210-238.
- Dreier, P., Mollenkopf, J. H. and Swanstrom, T. (2004). *Place Matters: Metropolitcs for The Twenty-First Century*, University Press of Kansas, Kansas.
- Dunn, W. N. (1981). *Public Policy Analysis: An Introduction*, Prentice Hall, London.
- Dunn, W. N. (2004). *Public Policy Analysis: An Introduction, Third Edition*, Pearson, Upper Saddle River, New Jersey.
- Duru, B. (2013). “Büyükşehir Düzenlemesi Ne Anlama Geliyor”, *GAP Belediyeler Birliği Dergisi*, Mayıs-Haziran-Temmuz, s. 33-37.
- Dye, T. R. (1987). *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, London.
- Dye, T. R. (2002). *Understanding Public Policy Tenth Edition*, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey.
- Dye, T. R. (2007). *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, New York.

- Easton, D. (1999). “Siyasal Sistemlerin Çözümlemesi Konusuna Bir Yaklaşım” (Çev: Feride Acar), *Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar, İkinci Basım*, K. Saybaşı (Derleyen), Doruk, Ankara, s. 173-199.
- Edwards, M. M. (2011). “Municipal Annexation: Does State Policy Matter?”, *Land Use Policy*, Vol. 28, No. 1, p. 325-333.
- Eke, A. E. (1982). *Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara.
- Eke, A. E. (1985). “Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 18, Sayı 4, Aralık, s. 41-62.
- Eken, M. (1997). “Adapazarı Metropolitan Alanında Belediyecilik ve Sorunları”, *Dünden Bugüne Adapazarı Sempozyumu*, 4 Haziran 1996, Adapazarı.
- Eken, M., Tuzcuoğlu, F., Özcan, L. (2013). “Kanada’da Yerel Yönetimler”, *Dünyada Yerel Yönetimler: Örnekler - Uygulamalar*, M. Okcu ve H. Özgür (Editörler), Seçkin, Ankara, s. 449-481.
- Ekinci, O. (2001). “Oktay Ekinci Konuşması”, *Büyükşehir Deneyimleri Işığında Panel/Forum*, TMMOB Genel Merkezi ve Denizli Şubesi, Ankara, s. 2-5.
- Eliot, T. H. (1958). “Dilemmas in Metropolitan Research”, *Midwest Journal of Political Science*, Vol. 2, No. 1, p. 26-39.
- Elmore, R. F. (1979-1980). “Backward Mapping: Implementation Research and Policy” , *Political Science Quarterly*, Vol. 94, No. 4, Winter, p. 601-616.
- Elmore, R. F. (1983). *Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Analysis of Public Policy*, National Institution of Education, Washinton D.C.
- Erat, V. (2014). “Türkiye’de Kamu Politikası Alan Yazını Üzerine Bir İnceleme”, *Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Elektronik Dergisi*, Sayı 10, Haziran, s. 93-117.
- Erdem, T. (2001). “Turgay Erdem Konuşması”, *Büyükşehir Deneyimleri Işığında Denizli Panel/Forum*, Denizli, 30 Mart 2001, Mimarlar Odası Genel Merkezi ve Denizli Şubesi, Ankara, s. 20-23.
- Erdem, T. (2012). “Büyükşehir Yasası Tasarısı”, *Radikal*, 09.10.2012.
- Erdem, T. (2012). “Yönetim Sorunumuz”, *Radikal*, 15.10.2012.
- Erder, S., İncioğlu, N. (2013). *Türkiye’de Yerel Politikaların Yükselişi: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği*, İstanbul Bilgi Üniversitesi, İstanbul.
- Erdumlu, G. (1982). *Türkiye’de Metropolitan Yönetim Sorunları ve Bir Sistem Önerisi*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İTÜ Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- Erdumlu, G. (1993). *Büyükşehir Belediyeleri Araştırması*, DPT, Ankara.

- Erkin, E. (1985). “Zonguldak Metropolitan Alan Planlaması”, *Türkiye’de Metropolitan Alan Planlama Deneyim ve Sorunları Kolokiyumu*, M. Çubuk (Haz.) Mimar Sinan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, s. 201-226.
- Erkul, H. (2007). “Türkiye’de Planlı Dönemde Yerel Yönetimlerde Yönetimi Geliştirme Politikaları”, *Türkiye’de Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze Uygulanan Kamu Politikaları*, H. Erkul ve L. Gökdemir (Editörler), Detay, Ankara, s. 9-37
- Eroğlu, H. T. (2013). “Türkiye’de Kamu Politikası Oluşturulmasında Uluslararası Aktörlerin Rolü”, *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*, M. Yıldız ve M. Z. Sobacı (Derleyenler), Adres, Ankara, s. 148-166.
- Ersoy, M. (2013). “Yerelden Ulusala Merkezileşerek Aynılaştan Planlama Anlayışı”, *Beşinci Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu: Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri; Özerklik*, 21-23 Kasım 2011, Ankara Üniversitesi SBF, Türkiye Belediyeler Birliği, Ankara, s. 213-231.
- Erten, M. (1999). *Nasıl Bir Yerel Yönetim*, Anahtar Kitaplar, İstanbul.
- Eryılmaz, B., Şen, M. L. (1994). *2000’li Yıllara Doğru Türkiye’de Yerel Yönetimler*, MÜSİAD, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (2000). “Adapazarı’nda Büyükşehir Belediyesi ile Yeni Bir Sayfa”, *Sakarya Ekonomi Dergisi*, Adapazarı Ticaret ve Sanayi Odası, Yıl 3, Sayı 11, Nisan-Mayıs, s. 16-20.
- Eryılmaz, B. (2010). *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, İşaret Yayınları, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (2012). *Kamu Yönetimi*, 6. Baskı, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Esenegil, R. (2001). “Recep Esengil’in Konuşması”, *Büyükşehir Deneyimleri Işığında Denizli Panel /Forum*, Denizli, 30 Mart 2001, Mimarlar Odası Genel Merkezi ve Denizli Şubesi, Ankara, s. 23-25.
- Eyestone, R. (1971). *The Threads of Public Policy: A Study in Policy Leadership*, Bobs Merrill, Indianapolis.
- Fitz, J., Haplin, D. and Power, S. (1994). “Implementation Research and Education Policy: Practise and Prospects”, *British Journal of Educational Studies*, Vol. 42, No. 1, p. 53-69.
- Freire, M. and Richard, E. S. (2001). *The Challenge of Urban Government: Policies and Practices*, World Bank Publications, Washington D.C.
- Friskin, F. (1986). “Canadian Cities and The American Example: A Prologue to Urban Policy Analysis”, *Canadian Public Administration*, Vol. 29, No. 3, p. 345-376.
- Friskin, F. (1994). *The Changing Canadian Metropolis: A Public Policy Perspective*, University of California Institute of Governmental Studies Press, Berkeley.
- Gagnon, F., Turgeon, J., Dallaire, C. (2007). “Healthy Public Policy: A Conceptual Cognitive Framework”, *Health Policy*, Vol. 81, No. 1, p. 42-55.

- Genç, F. N. (2014). “6360 Sayılı Yasa ve Aydın’a Etkileri”, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 1, Özel Sayı, s. 1-29.
- Genç, F. N. (2015). “Belediyelerin Temel Sorunları”, *İdari ve Mali Açıdan Türkiye’de Yerel Yönetimler*, M. Mecek, M. Doğan ve B. Parlak (Editörler), BEKAD, Ankara, s.275-309.
- Geray, C. (1990). “Belediyelerin Hızlı Kentleşmeye Yenik Düştüğü Dönem (1945-1960)”, *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum, Bildiri ve Tartışmalar*, Ankara, 23-24 Kasım 1990, Ankara Büyükşehir Belediyesi, Ankara, s. 217-233.
- Geray, C. (2001). “Cevat Geray’ın Konuşması”, *Metropolitan Alan Yönetiminde Yeni Arayışlar Sempozyumu*, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve Şehir Plancıları Odası İstanbul Şubesi, İstanbul, s. 38-61.
- Geray, C. (2008). “Şehirciliğimiz ve Ankara”, *Mülkiye Dergisi*, Cilt XXXII, Sayı 261, s. 9-26.
- Goldhamer, H. (1978). *The Adviser*, Elviesier, New York.
- Göçer, O. (1979). *Şehirciliğe Giriş*, Konya Devlet Mühendislik Mimarlık Akademisi, Konya.
- Görmez, K. (1993). “Türkiye’de Anakent Yönetiminin Sorunları”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 2, Sayı 1, Ocak, s. 19-29.
- Görmez, K. (2004). *Bir Metropol Kent Ankara*, Odak, Ankara.
- Görmez, K. (2009). “Son Düzenlemeler Işığında Türkiye’de Yerel Siyaset”, *Değişik Yönleriyle Yerelleşme*, V. K. Bilgiç (Editör), Seçkin, Ankara, s. 93-113.
- Görmez, K., Değirmencioğlu, K. Ö. (2012). “Kamu Politikasının Sanal Kimliği”, *Kamu Politikalarında Dönüşüm KAYFOR 2012 Bildiriler Kitabı*, TODAİE, Ankara, s. 211-223.
- Görmez, K. (18.11.2012). *Yerelleşme Merkezileşme Geriliminde Büyükşehir Yasası*, Zaman.
- Gözler, K. (2013). *Genel Hukuk Bilgisi*, Ekin, Bursa.
- Görmez, K. (2014). “Büyükşehir Belediye Sistemi ve Yerel Siyaset Üzerine”, Gazi Üniversitesi Öğretim Üyesi Prof. Dr. Kemal Görmez İle Röportaj, *Yerel Politikalar*, Ocak / Haziran, s. 7-12.
- Gözler, K. (2013). “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler”, *Yerel Politikalar*, Sayı 4, Temmuz-Aralık, s. 16-70.
- Göymen, K. (1997). *Türkiye’de Kent Yönetimi*, Boyut Matbaacılık, İstanbul.
- Gül, H. (2013). “Amerikan Federal Sisteminde Yerel Yönetimler”, M. Okcu ve H. Özgür (Editörler), *Dünyada Yerel Yönetimler*, Seçkin, Ankara, s. 19-51.
- Gül, H., Batman, S. (2013). “Dünya ve Türkiye Örneklerinde Metropolitan Alan Yönetim Modelleri ve 6360 Sayılı Yasa”, *Yerel Politikalar*, Sayı 3, Ocak–Haziran, s. 7-47.
- Güler, B. Ayman (1987). “Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 374, s. 117-143.

- Güler, B. Ayman (2013). *Yerel Yönetimler Liberal Açıdan Eleştirel Yaklaşım*, 4. Basım, İmge Kitabevi, Ankara.
- Günel, A., Atvur, S., Dernek Okudan, K. (2014). “6360 Sayılı Yasa’nın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 19, Sayı 3, s. 55-70.
- Gündüz, Y., Doğan, H. H. (2001). “Malatya’nın Sosyo-Ekonomik Yapısı ve Büyükşehir Olma Potansiyeli”, *Anadolu’da Kalkınma Süreçleri ve Malatya Örneği*, O. Oyan (Editör), Türkiye Ekonomi Kurumu, Ankara, s. 89-114.
- Gündüzöz, İ. (2011a). *Küçük Belediyeler Sorunu*, Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları, Ankara.
- Gündüzöz, İ. (2011b). *Türkiye Uygulamaları Çerçevesinde Metropol Belediye Kavramı: Avantajlar ve Dezavantajlar*, Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları, Ankara.
- Güneş, M. (2004). “Dayatmacı Çözüm Yerine Yerinden Çözüm, Bir Sorun Bir Çözüm Önerisi: Bütünleşik Kent Yönetimi”, *Küreselleşme Sürecinde Kent ve Politika*, M. Güneş (Editör), Detay, Ankara, s. 205-223.
- Güngör, H. (2008). “5747 Sayılı Yasa Kapsamında Kapatılan (Kapatılmayan) Belediyeler ve Son Hukuki Durum”, *İller ve Belediyeler Dergisi*, Sayı 728, Aralık, s. 16-19.
- Gülöksüz, Y., Tekeli, İ. (1990). “1973-1980 Dönemi ve 1980 Sonrası Dönem Belediyeciliği”, *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum, Bildiri ve Tartışmalar 23-24 Kasım*, Büyükşehir Belediyesi, Ankara, s. 373-382.
- Gürbüz, M., Yıldırım, U. ve Belli, A. (2014). “Büyükşehir Belediye Yasasının Kahramanmaraş İli Ölçeğinde Analizi”, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 1, Özel Sayı, s. 102-135.
- Güzel, H. C. (2012). “Yeni Büyükşehir Belediye Yapılanmasının İl Özel İdareleri ve İl İdare Sistemine Etkisi Panelinde Hasan Celal Güzel’in Konuşması”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı 151, Mayıs- Haziran, s. 12-15.
- Hajer, M. (2003). “A Frame in the Fields: Policymaking and the Reinvention of Politics”, *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, M. A. Hajer and H. Wagenaar (Editors), Cambridge University Press, New York, p. 88-110.
- Hamamcı, C. (1990). “1930-1946 Tek Parti Dönemi Belediyeciliği: Genel Bakış”, *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum, Bildiri ve Tartışmalar 23-24 Kasım*, Ankara Büyükşehir Belediyesi, Ankara, s. 147-159.
- Harrington, J. J. (1991). *Politics and Policy in States and Communities*, Harper Collins Publishers, New York.
- Hebbert, M. (1995). “M. Hebbert’in Konuşması”, *Uluslararası Yerel Yönetimler Konferansı, Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler*, 13-14 Temmuz 1995, Ankara: Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, Ankara, s. 63-73.

- Hiil, M. (1981). "The Policy – Implementation Distinction: A Quest for Rational Action", *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*, S. Barrett, and C. Fudge (Editors), Methuen, London, p. 207-223.
- Hill, M. (1997). *The Policy Process: A Reader*, Prentice Hall/Harvester, Hertfordshire, Harlow.
- Hogwood, B. W. (1995). "Public Policy", *Public Administration*, Vol. 73, No. 1, p. 59-73.
- Humes, S. (1962). "The Organization for Metropolitan Cooperation", *Public Management*, Vol. 44, May, p. 105-110.
- Işık, F., Çağatay, U. (2016). "Çöp Depolama ve Arıtma Tesislerinin Etki Alanının Coğrafi Bilgi Sistemi Tabanlı Olarak Belirlenmesi: Manisa Örneği", *Paradoks Dergisi*, Cilt 11, Sayı 1, Ocak, s. 68-86.
- İmga, O. (2006). *Tek Partili Dönemde Ankara Siyaset ve Yerel Demokrasi*, Dipnot, Ankara.
- İnalcık, H. (2013). *Osmanlı ve Modern Türkiye:– Araştırmalar*, Timaş, İstanbul.
- İsbir, E. G. (1982). *Kentleşme Metropoliten Alan ve Yönetimi*, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Fakültesi, Ankara.
- İsbir, E. G. (1991). *Şehirleşme ve Meseleleri*, Gazi Büro, Ankara.
- İsvan, A. (2011). *Başkent Gölgesinde İstanbul*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.
- 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*, Cilt 18, No. 1, s. 117-152.
- İzmir Ticaret Odası (1995). *Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sempozyumu*, İzmir Ticaret Odası, İzmir.
- Jann, W., and Wegrich, K. (2007). "Theories of the Policy Cycle", *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, F. Fisher, G. J. Miller, and M. S. Sidney (Editors), CRC Press, Boca Raton, Florida, p. 43-62.
- Jenkins, B. (1993). "Policy Analysis Models and Approaches", *The Policy Process: A Reader*, M. Hill (Editor), Wheatsheaf, Michael Hill, p. 34-44.
- Jenkins, S., Hank C., Nohrstedt, D., Weible, C. M., and Sabatier, P. A. (2014). "The Advocacy Coalition Framework: Foundations, Evolution and Ongoing Research", *Theories of the Policy Process, Third Edition*, P. A. Sabatier and C. M. Weible (Editors), Westview Press, Boulder, Colorado, p. 183-223.
- Kalkınma Bakanlığı (2013). *Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018*, Kalkınma Bakanlığı, Ankara.
- Kaplan, H. (1967). *Urban Political Systems*, Columbia University Press, New York.
- Kaptı, A. (2011a). "Kamu Politikası Süreci", *Kamu Politika Süreci Teorik Perspektifler*, A. Kaptı (Editör), Seçkin, Ankara, s. 15-23.

- Kaptı, A (2011b). “Kamu Politika Sürecinde Klasik Yaklaşım Modeli”, *Kamu Politika Süreci Teorik Perspektifler*, A. Kaptı (Editör), Seçkin, Ankara. s. 23-45.
- Kaptı, A., Alaç, A. A. (2013). “Kamu Politikalarının Uygulama Aşaması”, *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*, M. Yıldız ve M. Z. Sobacı (Derleyenler), Adres, Ankara, s. 228-244.
- Karahanogulları, O. (2013). “Fransa’da Kamu Yönetimi”, K. Karasu (Editör), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, İmge, Ankara, s. 41-145.
- Karakılçık, Y. (2015). *Yerel Yönetimler*, Seçkin, Ankara.
- Karasu, K. (2013). “İngiltere’de Kamu Yönetimi”, K. Karasu (Editör), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, 2. Baskı, İmge Yayınevi, Ankara, s. 145-293.
- Karasu, M. A. (2014). “Şanlıurfa’da Kentsel Gelişme ve 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası”, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 1, Özel Sayı, s. 178-193.
- Karatepe, Ş. (2001). *Kendini Kuran Şehir*, İz Yayıncılık, İstanbul.
- Karkın, N. ve Çalhan, H. S. (2011). “Vilayet ve İl Özel İdare Web Sitelerinde E-Katılım Olgusu”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Yıl 2011/1, Sayı 13, s. 55-80.
- Karkın, N. (2013). “Türkiye’nin E-Devlet Politikalarının Değerlendirilmesi”, *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, M. Yıldız ve M. Z. Sobacı (Derleyenler), Adres, Ankara, s. 670-696.
- Kartal, F. (2007). “Kamu Politikası Nedir?”, *Türkiye’de Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze Uygulanan Kamu Politikaları*, H. Erkul ve L. Gökdemir (Editörler), Detay, Ankara, s. 1-9.
- Kavruk, H. (2002). *Anakent’e Bakış Türkiye’de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi*, Hizmet-İş Sendikası, Ankara.
- Kayıkçı, S. (2003). “1982 Reform Yasası Sonrası Fransa’da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 12, Sayı 3, Temmuz, s. 22-47.
- Kayıkçı, S. (2005). “Bir Kamu Politikası Süreci Analizi: 1980 Sonrası Türkiye’de Tütün Politikası”, *Mülkiye Dergisi*, Cilt XXIX, Sayı 247, s. 43-70.
- Kayır, G. Ö. ve Akıllı, H. (2006). “Antalya Su Hizmetlerinde Özelleştirme”, *Su Yönetimi: Küresel Politika ve Uygulamalara Eleştiri*, T. Çınar ve H. K. Özdiç (Editörler), Memleket, Ankara, s. 317-377.
- Kazıcı, Z. (2006). *Osmanlı’da Yerel Yönetim (İhtisab Müessesesi)*, Bilge, İstanbul.
- Keleş, Ruşen (1980). *Kent Bilimleri Sözlüğü*, TDK, Ankara.
- Keleş, R. (1985). “Türkiye’de Anakent Yönetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 18, No. 1, Haziran, s. 69-83.

- Keleş, R. (1994a). *Fransa ve İspanya'da Yerinden Yönetim*, Türk Belediyeler Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, Ankara.
- Keleş, R. (1994b). "Ruşen Keleş'in Konuşması", *Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*, Türk Belediyeler Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, Ankara, s. 23-39.
- Keleş, R. (1995). *Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sempozyumu*, İzmir Ticaret Odası, İzmir.
- Keleş, R. (2000). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 4. Basım, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Keleş, R. ve Duru, B. (2008). "Ankara'nın Ülke Kentleşmesindeki Etkilerine Tarihsel Bir Bakış", *Mülkiye Dergisi*, Cilt XXXII, Sayı 261, s. 27-44.
- Keleş, R. (2012a). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 8. Basım, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Keleş, R. (2012b). "Yeni Anakent (Büyükşehir) Belediyeleri Oluşturulmalı mı?", *Yerel Politikalar*, Sayı 2, Mayıs-Ağustos, s. 7-13.
- Keleş, R. (2015). *Kentleşme Politikası*, 14. Basım, İmge, Ankara.
- Keleş, R. (2016). "Anakent Yönetimlerini Yeniden Düzenleyen Yasa Ne Getirdi Ne Götürdü", *KAYSEM 10 Bildiriler Kitabı: Büyükşehir Yönetimi Ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü*, Z. Toprak Karaman, Y. E. Özer, İ. G. Yontar, G. Teknikler (Editörler), İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi, s. 19-25.
- Kent, B. (2008). "Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkında Kanunun Değerlendirilmesi", *EÜHFD*, Cilt XII, Sayı 1-2, s. 31-49.
- Keser, A. ve Gökmen, Y. (2012). "Büyükşehir Belediyeleri Kuruluş Sürecinin Analizi", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 21, Sayı 1, Ocak, s. 17-42.
- Kılınç, G. (2010). "Çeyrek Asırlık Bir Tecrübe: Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin Yapılanması ve Kayseri Büyükşehir Belediyesi Örneği", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 19, Sayı 1, Ocak, s. 67-89.
- Kıray, M. (1998). *Örgütlenemeyen Kent: İzmir*, Bağlam, Ankara.
- Kızılboğa, Özaslan, R. (2013). "İl Özel İdaresi İle Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı'nın Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi", *Kamu Yönetimi Sempozyumu (KAYSEM 8): Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar*, Y. Bulut, V., Eren, S. Karakaya ve A. Aydın (Derleyenler), Pegem Akademi, Ankara, s. 789-802.
- Kraft, M. E., and Furlong, S. R. (2013). *Public Policy*, CQ Press, Washington D.C.
- Koçak, Y. (2008). *Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler*, Orion, Ankara.
- Koday, Z. (2009). "İdari Coğrafya Özellikleri Bakımından Aziziye Metropol İlçesi", *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 13, Sayı 2, s. 67-80.
- Kösecik, M. (2000). "4 Mayıs 2000 Büyükşehir Belediye Seçimlerinin Getirdikleri: Londra'da Yeni Dönem", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 9, Sayı 3, Temmuz, s. 69-81.

- Kösecik, M. (2002). “Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, *Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler*, H. Özgür ve B. Parlak (Editörler), Alfa Aktüel, İstanbul, s. 1-39.
- Köseoğlu, Ö. (2013). “Meslek, Sanat ve Disiplin Olarak Kamu Politikası: Türkiye İzduşümleri”, *Bilgi*, Sayı 26, Yaz / Summer, s. 4-36.
- Kulaç, O., Çalhan, H. S. (2013). “Bir Kamu Politikası Süreci Analizi: Milli Eğitim Bakanlığı ve Yükseköğretim Kurulu Yurtdışı Lisansüstü Bursları”, *Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Yıl 5, Sayı 10, Kasım, s. 205-225.
- Laswell, H. D. (1951). “The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Methods”, *The Policy Orientation*, D. Lerner and H. D. Lasswell (Editors), Standford University Press, Standford, California, p. 3-15.
- Lasswell, H. D. (1956). *The Decision Process*, Bureau of Governmental Research University of Maryland, College Park, Maryland.
- Leon, M. H., Thissen, Wil A.H. (2009). “Actor Analysis Methods and Their Use for Public Policy Analysts”, *European Journal of Operational Research*, Vol. 196, No. 2, p. 808-818.
- Lourenço, R. P., Costa, J.P. (2007). “Incorporating Citizens' Views in Local Policy Decision Making Processes”, *Decision Support Systems*, Vol. 43, No. 4, p. 1499-1511.
- Lindblom, C. E. (1958). “Policy Analysis”, *American Economic Rewiev*, Vol. 48, No. 3, p. 298-312.
- Lipsky, M. (1980). “Street Level Bureaucracy: The Critical Role of Street Level Bureaucrats”, J. Shafritz, A. C. Hyde and S. J. Parkers (Editors), *Classics of Public Administration*, Thomson Wadsworth, Belmont California, p. 441-442.
- Magnusson, W. (1981). “Metropolitan Reform in The Capitalist City”, *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 14, No. 3, p. 557-585.
- Magnusson, W. (2005). “Are Municipalities Creatures of The Provinces?”, *Journal of Canadian Studies*, Vol. 39, No. 2, p. 5-29.
- Mattoon, R. (1995). “Issues in Governance Structure for Metropoliten Areas”, No. MA-5, Federal Reserve Bank of Chicago, Chicago, p. 1-19.
- Mazmanian, D., and Sabatier, P. A. (1983). *Implementation and Public Policy*, Scott, Glenview, Illinois.
- Mettler, S., and Sorelle, M. (2014). “Policy Feedback Theory”, *Theories of the Policy Process, Third Edition*, P. A. Sabatier and C. M. Weible (Editors), Westview Press, Boulder, Colorado, p. 151-181.
- Morgan, D. R., and England, R. E. (1996). *Managing Urban America*, Brooks/Cole Publishing, Pacific Grove, California.
- Nadaroğlu, H. (1989). *Mahalli İdareler*, Beta, İstanbul.

- Nadaroğlu, H. (2001). *Mahalli İdareler*, 7. Basım, Beta, İstanbul.
- Nalbant, A. (1997). *Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.
- Oktay, T. (2005). *II. Meşrutiyet'ten Cumhuriyet'e İstanbul Şehremaneti Teşkilat ve Mali Yapı Analizi*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Oktay, T. (2008). "Belediyenin Tarihsel Gelişimi", *Türkiye'de Yerel Yönetimler*, R. Bozlağan ve Y. Demirkaya (Editörler), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 119-157.
- Oktay, T. (2011). *Osmanlı'da Büyükşehir Belediye Yönetimi: İstanbul Şehremaneti*, Yeditepe Yayınları, İstanbul.
- Ortaylı, İ. (1985). *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Yerel Yönetim Geleneği*, Hil Yayınları, İstanbul.
- Ortaylı, İ. (2011). *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)*, Türk Tarih Kurumu, Ankara.
- Ortaylı, İ. (2012). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, Cedit Neşriyat, Ankara.
- Ökmen, M. (2001). "Sivas'ta Kentsel Gelişme", *Cumhuriyet Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 2, Sayı 1, s. 239-264.
- Ökmen, M. (2002). "Yerel Yönetimlerde Özerklik Eğilimleri, Avrupa ve Türkiye", *Avrupa Birliği ve Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler*, B. Parlak ve H. Özgür (Editörler), Alfa, Bursa, s. 39-73.
- Ökmen, M. (2006). "Uyum Sürecinin İdari-Politigi: Avrupa Birliği ve Türkiye Perspektifinde Küreselleşme-Yerelleşme Dinamikleri", *Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler*, H. Özgür ve B. Parlak (Editörler), Alfa Aktüel, İstanbul, s. 43-106.
- Ökmen, M. (2007). "Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Çabaları ve Büyükşehir Belediyeleri: Temel Nitelikler, Sorun Alanları ve Çözüm Arayışları", *Kamu'da Sosyal Politika*, Cilt 2, Sayı 1, s. 29-47.
- Ökmen, M. (2008). "Türkiye'de Merkezi Yönetim – Yerel Yönetim İlişkileri ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması", *Türkiye'de Yerel Yönetimler*, R. Bozlağan ve Y. Demirkaya (Editörler), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 45-85.
- Ökmen, M. (2009). "Sürekli Değişme-Gelişme Sürecinde Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler", *Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları: Küresel, Bölgesel ve Yerel Perspektifler*, K. Görmez ve M. Ökmen (Editörler), Beta, İstanbul, s. 5-43.
- Ökmen, M., Parlak, B. (2010). *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuat*, Alfa Aktüel, Bursa.
- Ökmen, M., Parlak, B. (2013). *Kuram ve Uygulamada Yerel Yönetimler: Kavramlar, Yaklaşımlar, Yapılar ve Mevzuat*, Orion, Ankara.

- Ökmen, M., Arslan, R. (2014). “Türkiye’de 6360 SayılıYasa İle Yeni Kurulan Büyükşehir Belediyeleri: Manisa Büyükşehir Belediyesi Örneği”, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 1, Özel Sayı, s. 88-101.
- Ökmen, M., Parlak, B. (2015a). “Yerel Yönetimlerle İlgili Güncel Gelişmeler ve Uluslararası Belgeler”, *Yerel Yönetimlerde Güncel Gelişmeler*, M. Ökmen (Editör), Ekin, Bursa, s. 51-95.
- Ökmen, M., Parlak, B. (2015b). *Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar*, 4. Baskı, Ekin, Bursa.
- Ökmen, M., Çağatay, U., Uçar, A., Arslan, R. (2016). “Köylerin Mahalleye Dönüşüm Kararının Etkilerini Belirlemeye Yönelik Bir Araştırma: Manisa Büyükşehir Belediyesi Örneği”, *13. KAYFOR Bildiri Kitabı: Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri*, M. A. Çukurçayır, H. T. Eroğlu, H. Sağır, M. Navruz (Editörler), Selçuk Üniversitesi, Konya, s. 1475-1488.
- Öksüz, A. M., Aydemir, Ş., Aydın Y., Şen, D. (2000). “DOKAP Bölgesinde Kentsel Kademelenme”, *9. Ulusal Bölge Bilimi/Bölge Planlama Kongresi*, KTÜ Basımevi, Trabzon, s. 289-293.
- Öksüz, A. M. (2005). “Bölgesel Merkez Olarak Trabzon Kenti Gelişimi: Yeni Ulaşım Olanakları Kent Makroformu İlişkisi”, *8 Kasım Dünya Şehircilik Günü 29. Kolokyum, Planlamada Yeni Politika ve Stratejiler Riskler ve Fırsatlar*, 7-9 Kasım 2005, İTÜ Mimarlık Fakültesi, Taşkışla, İstanbul, s.
- Ömürgönülşen, U. (2013). “Amerika Birleşik Devletleri’nde Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, 2. Baskı, K. Karasu (Editör), İmge, Ankara, s. 293-361.
- Övgün, B. (2012). “Kamu Politikalarının Dönüşümünde Politika Transferinin Rolü: Bir Uygulama örneği Olarak Türkiye – Avrupa Birliği İlişkileri”, *KAYFOR 2012 Bildiriler Kitabı: Kamu Politikalarında Dönüşüm*, TODAİE, Ankara, s. 163-181.
- Özcan, M., Mutuş, C. (2009). “Katmanlı Yetki (Subsidiarite) İlkesinin Avrupa Birliği’nde Uygulanması”, *Değişik Yönleriyle Yerelleşme*, V. K. Bilgiç (Editör), Seçkin, Ankara, s. 69-93.
- Özel, M. (2015). “Kamu Politikası ve Yerel Yönetimler”, *Yerel Yönetimlerde Yerel Kamu Politikası Yaklaşımları*, M. Özel (Editör), Çizgi, Konya, s. 15-51.
- Özer, M. A. (2006). *Avrupa Birliği Yolunda Kamu Yönetimi*, Platin Yayınları, Ankara.
- Özer, M. A. (2013). “Yerel Yönetimler Reformu’nda Reform: 6360 Sayılı Kanun’un Düşündürdükleri”, *Yerel Politikalar*, Sayı 3, Ocak-Haziran, s. 97-127.
- Özgür, H. (2002). “Türkiye’de Küçük Belediyelerin Sorunları ve Çözüm Önerileri”, *Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler*, H. Özgür ve B. Parlak (Editörler), Alfa Aktüel, İstanbul, s. 285-331.

- Özgür, H. (2005a). "Türkiye’de Orta Ölçekli Kentsel Alanların Yönetimi Sorunu", *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar –I: Reform*, H. Özgür ve M. Kösecik (Editörler), Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, s. 471-499.
- Özgür, H. (2005b). "Orta Ölçekli Kentsel Alanların Yönetimi Kanada Literatürü: Kriterler, Varsayımlar ve Denizli İçin Dersler", *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu –II*, 13-16 Haziran 2005, Devlet Planlama Teşkilatı ve Pamukkale Üniversitesi, Denizli.
- Özgür, H., and Kösecik, M. (2006). "Management Problems of Denizli Urban Field and Other Middle-Sized City Regions in Turkey: Assessing Alternative Administrative Models", *First Bi-Annual EURA (European Urban Research Association) Conference: Cities in City Regions*, 11-14 May 2006, Warsaw, Poland.
- Özgür, H., Savaş Yavuzçehre, P., Ciğeroğlu, M. (2006) "Türkiye’de Kentsel Alan Yönetimi Sorunu", *IV. Kamu Yönetimi Forumu ve Sempozyumu (KAYFOR) Bildiriler Kitabı*, 7-10 Kasım 2006, Muğla Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü, Muğla, s. 245-262
- Özgür, H. (2007). "Orta Ölçekli Kentsel Alanların Yönetimine İlişkin Alternatifler", *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -II: Uygulama*, H. Özgür ve M. Kösecik (Editörler), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s.
- Özgür, H., Savaş Yavuzçehre, P., Ciğeroğlu, M. (2007). "Türkiye’de Orta Ölçekli ve Metropolen Kentsel Alanların Yönetimi", *Kamu Yönetimi Yazıları*, B. Eryılmaz, M. Eken ve M. L. Şen (Editörler), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 475-514.
- Özgür, H., Savaş Yavuzçehre, P., Ciğeroğlu, M. (2007). "Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Kentsel Alan Yönetimi Siyaseti ve Siyasaları", *VI. Ulusal Şehircilik Kongresi, (8 Kasım Dünya Şehircilik Günü), Planlama, Siyaset, Siyasalar*, 6-8 Kasım 2006, Şehir Plancıları Odası İzmir Şubesi ve Dokuz Eylül Üniversitesi Mimarlık ve Mühendislik Fakültesi, İzmir, Dokuz Eylül Üniversitesi, s. 295-326.
- Özgür, H. (2008a). "Belediye Sayısının Azaltılmasının Tarihsel Serüvenine Dair Bir Deneme", *Yerel Siyaset*, Sayı 2, Haziran, s. 43-50.
- Özgür, H. (2008b). "Yerel Siyaset Perspektifinden Bakışla Büyükşehir Belediyelerinde Kentsel Alan Yönetimi Uygulamaları", *Yerel Siyaset*, Okutan Yayıncılık, İstanbul, s. 125-167.
- Özgür, H. (2008c). "Denizli Kentsel Alanının Yönetiminde Söylemden Eyleme Bütünşehir Belediyesi Tasavvurları: Ali Aygören Teklifi (2001), Denizli’ye Özel Kanun Teklifi (2003) ve Belediye Yasasının 11. Maddesi (2006)", *Dönüşen Kentler ve Dönüşen Yerel Yönetimler*, F. N. Genç, A. Yılmaz ve H. Özgür (Editörler), Gazi Kitabevi, Ankara, s. 239-299
- Özgür, H., Acartürk, E., Genç, F. N. (2008). "Kentsel Alan Yönetimi ve Sorunları", *1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Sakarya Üniversitesi, Sakarya, s. 399-419.
- Özgür, H. (2009). "Denizli’nin Büyükşehir Belediyesi Statüsü Elde Etme Mücadelesi: 1993-2005", *Kentsel Araştırmalar Sempozyumu*, DPT, Ankara, s. 320-348.

- Özgür, H. (2014). “Denizli Kenti ve İlinde Yönetmelik Ölçek Arayışları: Dört Bütünşehir Belediyesi Söylemi/Tasavvuru (2001-2014) ve Büyükşehir Belediyesi Statüsü”, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 1, Özel Sayı, s. 30-53.
- Özgür, H., Arslan, R. (2015). “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Kuruluş Politikasını Uluslararası Deneyimler Işığında Yeniden Okumak”, *Selçuk Üniversitesi 13. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR)*, 15-17 Ekim 2015, Konya.
- Özgür, H., Savaş Yavuzçehre, P. (2016). “Türkiye’nin Büyükşehir Belediye Sistemi”, *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 7, Sayı 1, s. 903-926.
- Özsalmanlı, A. Y., Pank, Ç. (2012). “Muğla’da Büyükşehir Yapılanması Sürecine İlişkin Bir Değerlendirme”, *Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 29, s. 1-26.
- Özyavuz, M., Şişman, E. E. (2014). “Büyükşehir: Tekirdağ”, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 1, Özel Sayı, s. 194-217.
- Parlak, B. (2002). “Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, *Avrupa Birliği ve Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler*, B. Parlak ve H. Özgür (Editörler), Alfa Yayınları, Bursa, s. 39-73.
- Parlak, B. (2011). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, MKM Yayıncılık, Bursa.
- Parlak, B., Sobacı, Z. (2008). *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Küresel Perspektifler*, Alfa Aktüel, Bursa.
- Parlak, B., Sobacı, Z. (2012). *Ulusal ve Küresel Perspektifte Kamu Yönetimi: Teori ve Pratik*, MKM, Bursa.
- Parlak, B., Ökmen, M. (2015). *Yerel Yönetimler Kuram ve Uygulamada Küresel ve Ulusal Konular ve Sorunlar*, Ekin, Bursa.
- Parlak, B. (2015). “Türkiye’de Değişen ve Dönüşen Büyükşehir Belediyeleri: 5216 Sayılı Yasa’dan 6360 Sayılı Yasa’ya Büyük Dönüşümün Analizi”, *İdari ve Mali Açısından Türkiye’de Yerel Yönetimler*, M. Mecek, M. Doğan, B. Parlak (Editörler), BEKAD Yayınları, Ankara, s. 117-134.
- Parsons, W. (1995). *Public Policy*, Cheltenham, Northampton.
- Patton, C. V., Sawicki, D. S. (1993). *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, Prentice Hall Inc., Englewood Cliff, New Jersey.
- Pelissero, J. P. (2002). *Cities, Politics, and Policy: A Comparative Analysis*, CQ Press, Washington D.C.
- Plunkett, T. J. (1961). “Metropolitan Government in Canada”, *The University of Toronto Law Journal*, Vol. 14, No. 1, p. 29-51.

- Presman, J. L., and Wildawsky, A. (1973). "Implementation", J. Shafritz, A. C. Hyde and S. J. Parkers (Editors), *Classics of Public Administration*, Thomson Wadsworth Publication, Belmont California, p. 339-342.
- Ramazanoğulları Turgut, S. (2004). *İstanbul'un Yönetimi Bir Kent Planlama Yönetimi Denemesi*, Anahtar Kitaplar, İstanbul.
- Raymond, E. S. and Charles E. M. (2011). "A Tale of Two Cities: An Exploratory Study of Consolidation and Annexation Policies in The Cities of Memphis and Nashville", *Public Administration Quarterly*, Vol. 35, No. 3, p. 404-441.
- Rosenthal, S. (1980a). "Foreigners and Municipal Reform in İstanbul: 1855-1865", *International Journal of Middle Studies*, Vol. 11, No. 2, April, p. 227-245.
- Rosenthal, S. (1980b). "Urban Elites and the Foundation of Municipalities in Alxandria and İstanbul", *Middle Eastern Studies*, Vol. 16, No. 2, Spesial Issue on Modern Egypt: Studies in Politics and Society, May, p. 125-133.
- Sabatier, P. A. (Editor) (1999). *Theories of the Policy Process, First Edition*, Westview Press, Boulder, Colorado.
- Samsunlu, A., Lütfü, A., Uslu O. (1999). "Sahil Beldelerinde Atıksu Yönetimi: Marmaris Örneği", *Kent Yönetimi, İnsan ve Çevre Sorunları Sempozyumu '99, Cilt 3: Çevre Yönetimi ve Kontrolü*, 17-19 Şubat 1999, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, İSTAÇ A.Ş., İstanbul, s. 134-146.
- Sancton, A. (1995). "Metropolitan Government in Montreal", *The Government of World Cities*, L. J. Sharpe (Editor), John Wiley & Sons, Chichester, p. 131-146.
- Scheiber, W. (1971). "Regionalizm: Its Implication for the Urban Manager", *Public Administration Review*, Vol. 31, No. 1, January/February, p. 42-46.
- Semiz, Ö. (2009). "Bir Kamu Politikası Analizi: Türkiye'de Korsanla Mücadele Odaklı Fikri Haklar Politikası", *Ankara Barosu Fikri Mülkiyet ve Rekabet Hukuku Dergisi*, Cilt 9, Sayı 4, s. 9-41.
- Savaş Yavuzçehre, P. (2011). *Kentsel Mekânda Değişim Denizli*, Denizli Belediyesi Kültür Yayınları, Denizli.
- Serçe, E. (1998). *Tanzimat'tan Cumhuriyete İzmir'de Belediye (1868-1945)*, Dokuz Eylül Yayınları, İzmir.
- Seyitdanlıoğlu, M. (2010). *Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu Yerel Yönetim Metinleri*, İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.
- Seyler, W. C. (1974). "Interlocal Relations: Cooperation", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, No. 416, November, p. 158-169.
- Sezer, Y., Torlak, S. E. (2005). "Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kuruluş Kriterleri", *Atatürk Üniversitesi, Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt IX, Sayı 3-4, s. 515-534.

- Sezer, Y. (2007a). “Belediyelerde Birleşme ve Katılma Uygulamaları”, H. Özgür ve M. Kösecik (Editörler), *Yerel Yönetimler Üzerine Yazılar -II: Uygulama*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Sezer, Y. (2007b). “Türkiye’de ve Denizli’de Mücavir Alan Uygulamaları”, *Kamu Yönetimi Sempozyumu (KAYSEM) – III: Planlama ve Bölgesel Gelişme: Deneyimler ve Yeni Arayışlar*, Denizli Valiliği, Denizli Belediyesi, Pamukkale Üniversitesi, 15-17 Kasım 2007, Denizli.
- Shafritz, J. M., Layne, K. S., and Borick, C. P. (2005). *Classics of Public Policy*, Pearson Longman, New York.
- Smith, R. M. (2012). “An Examination of Municipal Annexation Methods in North Carolina, 1990-2009”, *Southeastern Geographer*, Vol. 52, No. 2, p. 164-182.
- Sobacı, M. Z. (2012). “Bir Kamu Politikası Aktörü Olarak Bürokrasi: Türkiye Üzerine Değerlendirmeler”, *Kamu Yönetimi ve Siyaset Biliminde Karar Verme*, Ö. Önder ve F. Kırışik (Editörler), Orion Kitabevi, Ankara, s. 51-71.
- Stone, D. (2007). “Public Policy Analysis and Think Thanks”, *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, F. Fisher, G. J. Miller, and M. S. Sidney (Editors), CRC Press, Boca Raton, Florida, p. 149-207.
- Sutcliffe, J. B. (2007). “Local Government in a Multi-Level Setting: Lessons from England and Ontario”, *Regional and Federal Studies*, Vol. 17, No. 2, p. 253-273.
- Sümer, B., İleri, R., Şengörür, B., Duman, S. (1999a). “Adapazarı Grup İçme Suyu Sisteminin Geleceğe Dönük Yeterlilik ve Kalite Yönünden İncelenmesi”, *Kent Yönetimi, İnsan ve Çevre Sorunları Sempozyumu, Cilt 3: Çevre Yönetimi ve Kontrolü*, 17-19 Şubat 1999, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, İSTAÇ AŞ., İstanbul, s. 122-133.
- Sümer, B., Şengörür, B., İleri, R., Şamandar, A. (1999b). “Düzce İlçesi Katı Atık Depolama Alanında Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Kent Yönetimi, İnsan ve Çevre Sorunları Sempozyumu, Cilt 3: Çevre Yönetimi ve Kontrolü*, 17-19 Şubat 1999, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, İSTAÇ AŞ., İstanbul, s. 123-133.
- Şahin, Y. (2014). *Yerel Yönetimler*, Ekin, Bursa.
- Şahin, Y. (2015). *Kentleşme Politikası, Beşinci Basım*, Ekin, Bursa.
- Şahin, S. Z. (2016). “Yeni Büyükşehir Kanununun Mekânsal Planlamaya Etkileri: Ankara Örneğinde Çatışma ve Çelişkiler”, *KAYSEM 10 Bildiriler Kitabı: Büyükşehir Yönetimi Ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü*, Z. Toprak Karaman, Y. E. Özer, İ. G. Yontar, G. Teknikler (Editörler), İzmir, s. 362-386.
- Şengül, R. (2014). *Yerel Yönetimler*, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Şinik, B. (2009). “Fransa’da Adem-i Merkezileşme Süreci”, K. Görmez ve M. Ökmen (Editörler), *Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları*, Beta, İstanbul, s. 249-271.

- Şinik, B., Uçar Yılmaz, A., Dik, E. (2016). “1924 ve 1926 Tarihli Belediye Kanunu Lahiyaları: Cumhuriyet Belediyecilik Anlayışının Kurucu Adımları”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 25, Sayı 2, s. 1-27.
- Tamzok, N. (2007). *Kamu Politikası Analizi: Elektrik Enerjisi Sektörü*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Tankut, G. (1988). “Ankara’nın Başkent Olma Süreci”, *ODTÜ MFD*, Sayı 2, s. 93-104.
- TBMM Tutanak Hizmetleri Başkanlığı (2012). 11.10.2012 tarihli İçişleri Alt Komisyonu Tutanakları.
- TBMM Tutanak Hizmetleri Başkanlığı (2012). 14.10.2012 tarihli İçişleri Komisyonu Tutanakları.
- Tek, M. (2009). *Antakya’da Belde Belediyeleri Sorunu*, Detay Yayıncılık, Ankara.
- Tekel, A. (2000). *Türkiye’de Metropoliten Planlama ve Planlamanın Yönetimi 1969-1984 Ankara Deneyimi*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı, Ankara.
- Tekeli, İ., Ortaylı, İ. (1978). *Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi*, E. Türkcan (Editör), Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi -2, Ankara.
- Tekeli, İ. (1992). *Belediyecilik Yazıları (1976-1991)*, IULA EMME, İstanbul.
- Tekeli, İ. (1999). “19. Yüzyılda İstanbul Metropoliten Alanın Dönüşümü”, *Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri*, P. Dumont ve F. Georgeon (Editörler), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.
- Tekeli, İ. (2009). *Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.
- Tekeli, İ. (2012). *Türkiye İçin STK’lar ve Katılımcı Demokrasi Yazıları*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.
- Tekeli, İ. (2014). “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Katılımcı Demokrasi Pratiğinin Geliştirilmesi Üzerine Yorumlar”, *Katılımcı Yerel Yönetim*, İ. İzci (Derleyen), Kalkedon, İstanbul, s. 39-50.
- Tennant, P. and David Z. (1973). “Metropolitan Government in Vancouver: The Strategy of Gentle İmposition”, *Canadian Public Administration*, Vol. 16, No. 1, p. 124-138.
- Tezsezen, C., Ağaçlı, Ö. (1995). *Türkiye’de Yerel Yönetim Sistemi İçinde Belediyeler*, Maliye ve Hukuk Yayınları, Ankara.
- Tobias, B., Niklasson, B., Painter, M. (2012). “The Role of Agencies in Policy-Making”, *Policy and Society*, Vol. 31, p. 183-193.
- TOBB (2006). *Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması: Yerel Yönetim Reformu Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.
- TODAİE (1991). *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor*, TODAİE, Ankara.

- Toksöz, F., Özgür, A. E., Uluçay, Ö., Koç, L., Atar, G., Akalın, N. (2009). *Yerel Yönetim Sistemleri: Türkiye ve Fransa İspanya İtalya Polonya Çek Cumhuriyeti*, TESEV Yayınları, İstanbul.
- Topal, A. (1999). *Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğü ve Belediyelerin Konsolidasyonu*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Trabzon.
- Toprak Karaman, Z. (1988). “Büyükşehir Yönetim Sistemi – Londra Kenti Uygulaması ve İzmir İçin Bir Yaklaşım”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 60, Sayı 378, Mart, s. 361-396.
- Toprak Karaman, Z. (2006). *Yerel Yönetimler*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Toprak Karaman, Z. (1990). “Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Şehremaneti”, *Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum, Bildiri ve Tartışmalar*, Ankara, Ankara Büyükşehir Belediyesi 23-24 Kasım 1990 Ankara, s. 75-85.
- Toprak Karaman, Z. (2014). *Yerel Yönetimler, 9. Basım*, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Torlak, S. E., Sezer, Y. (2005). “Büyükşehir Belediye Reformu Üzerine Bir Değerlendirme”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -I: Reform*, H. Özgür ve M. Kösecik (Editörler), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 89-109.
- Tortop N. (1991). *Mahalli İdareler*, TODAİE, Ankara.
- Tortop, N. (1996). “Nuri Tortop’un Konuşması”, *Avrupa’da Yerel Yönetimler Üzerinde Denetim ve Türkiye* (Uluslararası Konferans), 5-6 Aralık 1996, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, Ankara.
- Tortop, N., Aykaç, B. Yayman, H., Özer, M. A. (2006). *Mahalli İdareler*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Turgut, A. (2001). *Metropolitan Alan Yönetiminde Yeni Arayışlar Sempozyumu*, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve Şehir Plancıları Odası, İstanbul, s. 16-21.
- Tuzcuğlu, F. (2002). *Dünya’da ve Türkiye’de Metropol Olgusu ve Metropollerin Yönetimi*, Basılı Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- Tuzcuoğlu, F. (2003). *Metropolitan Yönetim*, Sakarya Kitabevi, Sakarya.
- Tuzcuoğlu, F. (2005). “Metropolitan Yönetim Nereye?”, *Yerel Yönetimler Üzerine Yazılar -II: Uygulama*, H. Özgür ve M. Kösecik (Editörler), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 48-64.
- TÜSİAD (1997). *Yerel Yönetimler Yasa Taslağı*, Yayın No: TÜSİAD – T/97 – 207, TÜSİAD Yayınları, İstanbul.
- Tüten, Ş. (1969). “Metropolitan İdarenin Özellikleri ve İstanbul ve İzmir Metropolitan Belediye İdareleri Ön Araştırması Hakkında Açıklama”, *Türkiye’de Metropolitan İdareler: Tebliğler ve Tartışmalar*, 19-20-21 Nisan 1969, Türk Belediyecilik Derneği adına Şenyuva Matbaası, Ankara, s. 25-50.

- Usta, A. (2013). “Kamu Politikaları Analizine Kuramsal Bir Bakış”, *Yasama Dergisi*, Sayı 24, s. 78-102.
- Uzun, T., Kurt, H. (2002). “Avrupa Birliği’ne Giriş Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Sorunları”, *Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler*, H. Özgür ve B. Parlak (Editörler), Alfa Aktüel, İstanbul, s. 73-99.
- Ünüsân, T. (1996). *Avrupa’da Yerel Yönetimler*, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Üzmez, U. (2012). “Türkiye’de Orta Ölçekli Kentsel Alanlar Sorununa Çözüm Arayışları: Zonguldak Örneği”, *Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 14, Sayı 2, s. 127-158.
- Visser, J. A. (2002). “Understanding Local Government Cooperation in Urban Regions: Toward a Cultural Model of Interlocal Relations”, *American Review of Public Administration*, Vol. 32, No. 1, p. 40-65.
- Weible, C. M. (2014). “Introducing the Scope and Focus of Policy Process Research and Theory”, *Theories of the Policy Process, Third Edition*, P. A. Sabatier and C. M. Weible (Editors), Westview Press, Boulder, Colorado, p. 3-21.
- Wolmann, H. (2007). “Policy Evaluation and Evaluation Research”, *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, F. Fisher, G. J. Miller and M. S. Sidney (Editors), Boca Raton, Florida: CRC Press, p. 393-404.
- Yamaç, M. (2014). “İngiltere’de Yerel Yönetimler”, *Namık Kemal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sosyal Bilimler Metinleri*, No. 04/2014, s. 1-21.
- Yaşamış, F. D. (1995). “Büyükşehir Sorunsalı”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 28, Sayı 1, Mart, s. 93-111.
- Yatkın, A., Sürekli, G. (2009). “Demokratikleşme ve Katılımcı Demokrasi Anlayışı Sürecinde Yerel Yönetimlerin Rolü”, *Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler, 4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri -2*, TODAİE, Ankara.
- Yavuz, F. (1952). *Ankara’nın İmarı ve Şehirciliğimiz*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara.
- Yeter, E. (2002). “Metropolitan Alan Yönetiminde Yeni Arayışlar: İstanbul”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 11, Sayı 2, Nisan, s. 41-50.
- Yıldırım, R. (1997). “Diyarbakır’daki İlçesiz İlçe Belediyeleri Ya Da Alt Kademe Belediyeleri”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 1, Sayı 1, s. 233-252.
- Yıldırım, İ. (2004). *Demokrasi, Sivil Toplum Kuruluşları ve Yönetişim*, Seçkin, Ankara.
- Yıldırım, U., Gül, Z., Akın, S. (2015). “İl Mülki Sınırı Büyükşehir Modelinin Getirdiği Yenilikler”, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 10, Sayı 2, Ağustos, s. 205-229.

- Yıldız, R., Çıracı, H. (2006). “5216 Sayılı Yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun Stratejik Mekânsal Planlama Yaklaşımı Açısından Değerlendirilmesi”, *İTÜ Dergisi Mimarlık, Planlama, Tasarım*, Cilt 5, Sayı 2, Eylül, s. 197-206.
- Yıldız, M., Demircioğlu, M. A., Babaoğlu, C. (2011). “Teaching Public Policy to Undergraduate Students: Issues, Experineces, and Lesson in Turkey”, *Journal of Public Affairs Education*, Vol. 17, No. 3, p. 343-365.
- Yıldız, M., Çelik, D., Arslan, N., Çiftçi, L., Eldemir, S., Sinangül, S. (2013). “Kamu Politikalarında Düşünce Üretim Kuruluşlarının Rolü: Genel Çerçeve ve Türkiye’den Örnekler”, *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, M. Yıldız ve M. Z. Sobacı (Derleyenler), Adres, Ankara, s. 188-220.
- Yıldız, M., Sobacı, M. Z. (2013). “Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi: Genel Bir Çerçeve”, *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, M. Yıldız ve M. Z. Sobacı (Derleyenler), Adres, Ankara, s. 14-44.
- Yiğit, M. (2016). “Türkiye’de Büyükşehir Yönetiminin Geldiği Nokta ve Metropol-Kırsal Alan Yönetimi Sorunu”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı 169, Ocak-Şubat, s. 71-74.
- Yücel, Z. (2007). *Değişen Uluslararası Konjonktürde Avrupa Birliği’nin Ortak Güvenlik ve Savunma Politikasını Etkileyen Yerel, Bölgesel ve Uluslararası Faktörlerin Analizi ve Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.
- Yüksel, F. (2005). “Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar –I: Reform*, H. Özgür ve M. Kösecik (Editörler), Ankara, Nobel Kitabevi, s. 275-297.
- Zahariadis, N. (2014). “Ambiguity and Multiple Streams”, *Theories of the Policy Process, Third Edition*, P. A. Sabatier and C. M. Weible (Editors), Westview Press, Boulder, Colorado, p. 25-58.
- Zengin, O. (2014). “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirilmesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı 2014/2, s. 92-116.
- Zimmerman, J. F. (1970). “Metropolitan Reform in the US.: An Overview”, *Public Administration Review*, Vol. 30, No. 5, Semtember/October, p. 531-543.
- Zimmerman, J. F. (1974). “The Metropolitan Area Problem”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, No. 416, November, p. 133-147.

İNTERNET KAYNAKLARI

- AK Parti. <http://www.akparti.org.tr/site/haber/25367/belediye-sinirlari-il-sinirlarinagenisletilecek>, Erişim Tarihi: 15.05.2014.
- Ankara Barosu. <http://www.ankarabarusu.org.tr/Detay.aspx?SYF=7580>, Erişim Tarihi: 01.03.2015.

Başbakanlık, TC <http://www.basbakanlik.gov.tr/docs/KurumsalHaberler/HProgram.pdf>, Erişim Tarihi: 30.05.2015.

Başbakanlık, TC
http://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/_Global/_Government/pg_GovernmentProgram.aspx /Erişim Tarihi: 30.11.2015.

<http://belgenet.com/belge/yerelyonetim2.html>

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı. <http://www.csb.gov.tr/>

Çukurçayır, A. (2015) http://www.zaman.com.tr/yorum_yorum-makif-cukurcayir-buyuksehir-yasa-tasarisi-idare-sistemini-tamamen-degistiriyor_2004032.html/03.10.2015.

Çukurçayır, M.A. 2015, www.zaman.com.tr

Duru, Bülent <http://bianet.org/bianet/kent/141531-buyuksehir-tasarisi-ve-kent-hakki>, Erişim Tarihi: 03.02.2015.

Görmez, K. http://www.zaman.com.tr/yorum_yerellesme-merkezilesme-geriliminde-buyuksehir-yasasi_2017227.html, Erişim Tarihi: 02.10.2015.

Harita Genel Komutanlığı, Milli Savunma Bakanlığı. hgk.msb.gov.tr

5227 sayılı Kanun. <http://www.belgenet.com/yasa/k5227.html> 21.05.2015.

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/09/20140918-22.pdf>, Erişim Tarihi: 01.12.2015

İstanbul Büyükşehir Belediyesi. <https://www.ibb.gov.tr/>

Kayseri Büyükşehir Belediyesi. <http://www.kayseri.bel.tr>

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, <https://www.migm.gov.tr/>

Memurlar.net. <http://www.memurlar.net/haber/195382/> Erişim Tarihi: 12.07.2015.

Milliyet Gazetesi. <http://www.milliyet.com.tr/kapanacak-33-belediye-24-gunde-kurtuldu/siyaset/siyasetdetay/12.12.2012/1640495/default.htm> / Erişim Tarihi: 02.12.2015

Milliyetçi Hareket Partisi. http://www.mhp.org.tr/htmldocs/mhp/2417/mhp/Milliyetci_Hareket_Partisi_Genel_Baskani_Sayin_Devlet_Bahceli_nin_Buyuksehir_Yasa_Tasari_si_ve_Teror_Saldirilari_hakk_.html , Erişim Tarihi: 04.02.2015

Parlak, B. http://www.zaman.com.tr/yorum_yorum-bekir-parlak-ozerkligin-anlami_1179886.html, Erişim Tarihi: 01.10.2015.

Sayın, D. / Yerelnet (2006) Birlikler: Genel Yapı,
http://www.yerelnet.org.tr/genel_yapi/birlikler.php / Erişim Tarihi: 20.11.2013.

Sezer, A. N. <http://tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/6072/5019-sayili-kanun.html>, Erişim Tarihi:01.09.2015.

Şahin, S. Z. <http://sehkustu.blogspot.com.tr/2012/10/ankara-butunlesebilecek-mi.html>, Erişim Tarihi: 01.02.2015.

Tanrıverdi, H. <http://www.haberler.com/huseyin-tanriverdi>, Erişim Tarihi: 19.05.2014.

Tanrıverdi, H. <http://www.medya73.com/buyuksehirler-yasasi-haziranda-meclise-geliyor-haberi-939841.html> 19.05.2012).

TBMM. <https://www.tbmm.gov.tr/>

Türkiye İstatistik Kurumu. [www. tuik.gov.tr /](http://www.tuik.gov.tr/)

Yeniçerioğlu, Mehmet (2006) Katı Atık Yönetimi Yasal Düzenlemeler ve Sinop Örneği, http://www.yerelnet.org.tr/yerel_hizmetler/kati_atik/rapor_01.pdf, Erişim Tarihi: 30.01.2014



ÖZGEÇMİŞ

Recep ARSLAN, 24.05.1980 tarihinde Samsun’da doğmuştur. İlk, orta ve lise eğitimini Samsun’da tamamladıktan sonra 1997 yılında Cumhuriyet Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi bölümünü kazanmış, 2001 yılında mezun olmuştur ve aynı yıl Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Siyaset ve Sosyal Bilim Dalı’nda yüksek lisans yapmaya başlamıştır. 2004 yılında yüksek lisansını bitirdikten sonra 2004-2007 yılları arasında Türkiye İş Bankası’nda çalışmaya başlamıştır. 2007 yılında mesleki anlamda akademisyenliğe adım atmış ve 2007-2011 yılları arasında Gaziosmanpaşa Üniversitesi ZMYO’da “Bankacılık” bölümünde öğretim görevlisi olarak çalışmıştır. 2011 yılından itibaren de Celal Bayar Üniversitesi Salihli Meslek Yüksekokulu’nda “Yerel Yönetimler” programında öğretim görevlisi olarak çalışmaktadır.