

T.C.  
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI  
KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI  
YÜKSEK LİSANS TEZİ

**BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE SİSTEMİNİN KIRSAL  
ALANLAR ÜZERİNDEKİ ETKİSİ: ÖDEMİŞ ÖRNEĞİ**

Serhat SAATCİ

Danışman  
Doç. Dr. Yunus Emre ÖZER

İZMİR, 2016

**YÜKSEK LİSANS**  
**TEZ/ PROJE ONAY SAYFASI**

2014800489

**Üniversite** : Dokuz Eylül Üniversitesi  
**Enstitü** : Sosyal Bilimler Enstitüsü  
**Adı ve Soyadı** : Serhat SAATCI  
**Tez Başlığı** : Büyükşehir Belediye Sisteminin Kırsal Alanlar Üzerindeki Etkileri: Ödemiş Örneği

**Savunma Tarihi** : 16.08.2016

**Danışmanı** : Doç.Dr.Yunus Emre ÖZER

**JÜRİ ÜYELERİ**

**Ünvanı, Adı, Soyadı**

**Üniversitesi**

**İmza**

Doç.Dr.Yunus Emre ÖZER

DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ

Doç.Dr.Ibrahim Güray YONTAR

DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ

Doç.Dr.Duygu TÜRKER ÖZMEN

YAŞAR ÜNİVERSİTESİ

Oybirliği (✓)

Oy Çokluğu ( )

Serhat SAATCI tarafından hazırlanmış ve sunulmuş "Büyükşehir Belediye Sisteminin Kırsal Alanlar Üzerindeki Etkileri: Ödemiş Örneği" başlıklı Tezi (X) / Projesi ( ) kabul edilmiştir.

**Prof.Dr. Mustafa Yaşar TINAR**  
**Enstitü Müdürü**

## YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “**Büyükşehir Belediyelerinin Kırsal Alanlar Üzerindeki Etkisi: Ödemiş Örneği**” adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

.../.../2016

Serhat SAATCİ

# ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

Büyükşehir Belediyelerinin Kırsal Alanlar

Üzerindeki Etkisi: Ödemiş Örneği

Serhat SAATCİ

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Kamu Yönetimi Programı

Bir yerel yönetim birimi olan büyükşehir belediyelerinin kentsel ve kırsal alanlardaki rolü, bu tezde incelenen en önemli konudur. Ancak, konuya yalnızca büyükşehir belediyelerinin kırsal alanlar ile olan ilişkisi yönüyle yaklaşılmamış, aynı zamanda yerel yönetimlerin tarihsel gelişimiyle birlikte büyükşehir olgusu geniş bir biçimde incelenmiştir.

Kentleşmenin doğuşu ve günümüze dek hız kazanması, küçük yerleşme yerlerinin çeşitli özellikleri nedeniyle genişlemeleri ve ekonomik, sosyal ve demografik yoğunluk kazanmaları, metropoliten alanları ortaya çıkmasında etkili olmuştur. Bu süreçte pek çok farklı metropoliten alan yönetim modeli geliştirilmiştir. Bu modeller de ülkelerin sahip oldukları siyasi yapılarına ve yönetim geleneklerine göre birbirinden farklı şekilde uygulama alanı bulmuştur.

Bu tez çalışmasının amacı; Türkiye'deki büyükşehir modelinin tarihsel gelişimini inceleyerek, bugünkü yapıda büyükşehir belediye sistemine dahil olan kırsal alanlardaki hemşerilerin, bu sistem içerisinde yaşadıkları ekonomik, idari

**ve sosyal sorun alanlarını tespit etmektir. Araştırma sonunda temel sorunlar belirlenerek, bu sorunlara karşı çözümler ve yönetim modeli önerileri getirilmiştir.**

**Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Büyükşehir Belediyesi, 6360 Sayılı Kanun, Muhtar, Yerel Katılım.**



## **ABSTRACT**

**Master's Thesis**

**The Effect of Metropolitan Municipality on Rural Areas: Ödemiş Case**

**Serhat SAATCI**

**Dokuz Eylül University**

**Graduate School of Social Sciences**

**Department of Public Administration**

**Public Administration Program**

**As an local government unit, metropolitan municipalities' role in fields of urban and rural areas is the most important subject studied in this thesis; however, not only approached through the way of metropolitan municipalities's relationship with rural areas, but also studied metropolitan fact with historical development of local administrations.**

**The rise of urbanization and its's development, due to the various features; enlargement of small residential areas, and intensity in economic, social and demographic ways have impacted on the growth of metropoltn areas. In this process, plenty of different metropolitan administration models have been developed. These models have been applied according to their political structure and administration customs.**

**Purpose of this thesis is; analyzing historical development of metropolitan model in Turkey, to determine economic, administrative, and social problems of the townsmen living in rural areas thatis included to metroplitan municipality sytem. At the end of the research, by determining main problems, solutions and alternative administration suggestions are proposed.**

**Key Words: Local Governments, Metropolitan Municipality, Law No.6360,  
Headman, Local Participation.**



**BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN KIRSAL ALANLAR ÜZERİNDEKİ  
ETKİSİ: ÖDEMİŞ ÖRNEĞİ**

YEMİN METNİ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	viii
KISALTMALAR	xi
TABLolar LİSTESİ	xii
ŞEKİLLER LİSTESİ	xiii

GİRİŞ	1
-------	---

**BİRİNCİ BÖLÜM**

**KAVRAMSAL ANALİZ, YEREL YÖNETİMLER VE BİR YEREL  
YÖNETİM BİRİMİ OLARAK BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ**

1.1. YEREL YÖNETİMLERE İLİŞKİN KAVRAMSAL ANALİZ	3
1.1.1.Devletin ve Yönetimin Doğuş	3
1.1.2.Yerel Yönetimler	5
1.1.3.Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkisi	6
1.1.4.Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri ve Fonksiyonları	8
1.1.4.1. Ekonomik Açıdan Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri	9
1.1.4.2. Siyasi Açıdan Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri	11
1.1.4.3. İdari Açıdan Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri	13
1.1.4.4. Toplumsal Açıdan Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri	14
1.2. YEREL YÖNETİMLERE HAKİM OLAN TEMEL İLKELER	15
1.2.1. Yerel Özerklik İlkesi	17
1.2.1.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı	21

1.2.1.2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Ek Protokol-Katılım Protokolü	29
1.2.2. Subsidiarite( Hizmette Yerellik) İlkesi	32
1.3. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ VE YÖNETİM MODELLERİ	35
1.3.1. Metropol (Büyükşehir) Yönetim Kavramı	35
1.3.2. Metropolitan (Büyükşehir) Yönetim Modelleri	39
1.3.2.1. Tek Kademeli Metropolitan Yönetimler	40
1.3.2.1.1. Katılma Yöntemi	41
1.3.2.1.2. Birleştirme Yöntemi	42
1.3.2.2. İki Kademeli Metropolitan Yönetimler	43
1.3.2.2.1. Özel Amaçlı Metropol Alanlar	43
1.3.2.2.2. Metropolitan Hizmet Birlikleri	45

## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİ

2.1. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ	47
2.1.1. Osmanlı Dönemi'nde Büyükşehir Yönetimi Denemeleri	47
2.2.2. Cumhuriyet Dönemi Büyükşehir Yönetimi Denemeleri	49
2.2.2.1. 1960 Öncesi Dönem ve Yasal Gelişmeler	50
2.2.2.2. 1960-1980 Dönemi ve Yasal Gelişmeler	50
2.2.2.3. 1980-2004 Dönemi ve Yasal Gelişmeler	53
2.2.2.4. 2004-2012 Dönemi ve Yasal Gelişmeler	57
2.2. GÜNÜMÜZDE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ:	64
5216 SAYILI KANUN	
2.2.1. Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluşu ve Sınırları	64
2.2.2. Büyükşehirde Yerel Hizmetlerin Sunumu	66
2.3. BÜYÜŞEHİR YÖNETİMİNİN DEĞİŞEN YÜZÜ:	66
6360 SAYILI KANUN	
2.3.1. 6360 Sayılı Kanunun Genel Gereçekleri	66
2.3.2. 6360 Sayılı Kanunun Getirdiği Temel Değişiklikler	68
2.3.2.1. Büyükşehir Belediyesi Kurulması ve Sınırlarının Belirlenmesi	69

2.3.2.2. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı	71
2.3.2.3. Yerel Yönetimlerin Mali Yapılarındaki Değişimler	71
2.3.3. 6360 Sayılı Kanun'a Getirilen Eleştiriler	73

### **ÜÇÜNCÜ BÖLÜM:**

## **ÖDEMiŞ İLÇESİ'NDE YAPILAN DERİNLEMESİNE MÜLAKATLAR VE ARAŞTIRMA SONUÇLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ**

3.1. ARAŞTIRMANIN KONUSU	76
3.2. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ VE KAPSAMI	76
3.3 ÖDEMiŞ İLE İLGİLİ TEMEL BİLGİLER	78
3.4. MÜLAKAT İÇERİĞİ VE ANALİZİ	81
3.4.1. Muhtarların Profili	81
3.4.2. İdari Değişim	82
3.4.2.1. Beldeden Mahalleye Geçiş	84
3.4.2.2. Köylerin Durumu	86
3.4.2.3. Büyükşehir Belediyesi'nin Konumu	91
3.4.2.4. Mahallelerde Sorun Alanları ve Kurumlar Arası İlişkiler	94
SONUÇ	98
KAYNAKÇA	103

## KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
BŞB	Büyükşehir Belediyesi
DSİ	Devlet Su İşleri
IMF	Uluslar arası Para Fonu
İÖİ	İl Özel İdaresi
İZSU	İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
m	madde
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
RG	Resmi Gazete
s	sayfa
SETA	Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı
TEPAV	Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TÜSİAD	Türkiye Sanayi ve İşadamları Derneği
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDK	Türk Dil Kurumu
TODAİE	Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
UNESCO	Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü
YİKİB	Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı
YYB	Yerel Yönetim Birimi

## **TABLolar LİSTESİ**

Tablo-1: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Metni İçeriği	s.23
Tablo-2: 6360 Sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Yerel Yönetimler	s.70
Tablo-3: Ödemiş Eski Belde Belediyeleri	s.79



## ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil-1: Büyükşehir Belediyesi Modeli

s. 60

Şekil-2: Ödemiş Belediyesi ve Mahalleri

s.78



## GİRİŞ

Bir devletin ya da bölgesel yönetimin alt birimi olan yerel yönetimler, bazı kamu hizmetlerinin sunumunda ve sınırlı sayıdaki kamusal politikaların belirlenip uygulanmasında merkezi idareler tarafından görevlendirilmiş olan kuruluşlardır. Bu kuruluşlar, ülkelerin sahip olduğu siyasi ve idari yapılarına ve yönetim geleneklerine göre farklılık arz etmektedir. Zamansal ve mekansal değişimlerle birlikte toplum yaşamında da gerçekleşen farklılaşmalar, her dönemde dönemin kendi koşullarına uygun yeni yönetim yapılarının geliştirilmesini beraberinde getirmiştir. Bir yerel yönetim kuruluşu olarak metropoliten alan yönetimleri de bu tarz değişimler sonucu ortaya çıkmış birimlerdir.

Modern anlamda metropoliten alanların ortaya çıkması ve gelişmeye başlaması, Sanayi Devrimi'nde ve Sanayi Devrimi'nin getirdiği bir takım değişiklikler sonucu olmuştur. Özellikle Avrupa'da endüstri alanındaki ilerlemeler ve mülkiyet ile ilgili yeni gelişmeler, köylülerin endüstri bölgelerine göç etmelerine sebep olmuş, artan kentleşmenin çekim gücü, kırsal alanlardan şehir merkezlerine doğru bir göç ve göçün sonucu olarak da şehir merkezlerinde aşırı bir nüfus yoğunluğu yaratmıştır. Şehir merkezlerinde yaşanan bu plansız ve engelsiz büyüme aynı zamanda toplumsal ve mekansal ayrışmaları da beraberinde getirmiştir. Buna ek olarak, mevcut yerel yapıların bu olumsuz şartlara çözüm bulacak yapıda olmamaları, genişleyen kentlerin sorunlarına çözüm getirebilecek örgütlenme yapısının gelişmemesi ve mali olanaklarının da yeterli olmayışı değişen bu koşullara uyum sağlayacak yeni yönetim yapılarının gelişmesine neden olmuştur. Böylece, metropol alan yönetimleri ortaya çıkmıştır.

Bu çalışmada önce yerel yönetimlerin ortaya çıkışları ekonomik, siyasi, idari ve toplumsal yönden ele alınmıştır. Kentleşme hareketlerinin ortaya çıkışı ve etkileri üzerinde durularak, süreç içerisinde geliştirilmiş metropol alan yönetim modelleri incelenmiştir. Aynı zamanda yerel yönetimlere hakim olan temel ilkeler üzerinden yerel yönetimlerin ve bir yerel yönetim birimi olarak büyükşehir alan yönetimlerinin kavramsal analizi yapılmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde, metropol alanların yönetimi Türkiye özelinde ve tarihsel bütünlük içerisinde mevzuatsal açıdan ele alınmıştır. Özellikle

günümüzde yürürlükte olan 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve bu kanun üzerinde 2012 yılında önemli değişiklikler yapan 6360 Sayılı Kanun'un kentsel ve kırsal alanlar üzerinde getirmiş olduğu değişimler analiz edilmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise bu tez çalışması için İzmir İli Ödemiş İlçesi'nde yapılan alan araştırmasının konusu, amacı, yöntemi ve sonuçları üzerine bir değerlendirme yapılmıştır. Ardından, araştırma sonucunda elde edilen bilgiler ışığında sonuç bölümünde ise, büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yer alan kırsal mekanlarda yaşanan sorun alanları için çözüm ve yönetim modeli önerileri geliştirilmiştir.



# **BİRİNCİ BÖLÜM**

## **KAVRAMSAL ANALİZ, YEREL YÖNETİMLER VE BİR YEREL YÖNETİM BİRİMİ OLARAK BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ**

### **1.1. YEREL YÖNETİMLERE İLİŞKİN KAVRAMSAL ANALİZ**

Yönetmek ve yönetim kavramı birbirinden farklı anlamlarda kullanılabilmekte ve birbirinden farklı biçimlerde tanımlanabilmektedir. Yönetime ilişkin bu farklı tanımlama ve kullanışları, faaliyet/işlev, idari sistem, örgüt ve idari personel olarak gruplandırmak mümkündür.<sup>1</sup> Yönetim bazen teşkilat anlamında, bazen de yönetme, sevk ve idare anlamında kullanılabilir.<sup>2</sup> Her ne kadar çeşitli tanımlamaları yapılabilsede yönetim kavramı, birden fazla kişinin yer aldığı bir grup içinde söz konusu olması ve bir süreç olarak; planlama, örgütlenme, gerekli kaynakları sağlama ve düzenleme, yönlendirme, koordinasyon ve denetim gibi faaliyetlerden meydana gelmesi<sup>3</sup> ile evrensel bir özellik kazanmaktadır.

#### **1.1.1. Devletin ve Yönetimin Doğuşu**

Bir grubun, bir topluluğun, bir devletin yönetilmesi belki de insanlık tarihi kadar eskidir. Tarihsel süreç içerisinde en minimal örgütlerden çok daha büyük, karmaşık yapıları örgütlere kadar her toplumsal birimde mutlaka bir yönetim sisteminin geliştirildiğini görmekteyiz. Kendi dinamikleri ve içinde yaşamış olduğu zamanın konjonktürüne göre örgütler, farklı şekillerde yönetim sistemleri geliştirmişler, birbirinden farklılaşan yönetim biçimleri sergilemişlerdir.

Yönetim tarihi, insanlık tarihi ile paralellik gösterir. İnsanların ve insanlar tarafından oluşturulan devlet gibi yönetsel kurumların tarih sahnesinde rol alması, Childe'in tanımlamasına göre "öykü", herhangi bir yırtıcı hayvan gibi insanın, doğada ne bulmuşsa onu toplayarak ve yakalayıp yeryüzünde seyrek görünen bir hayvan ve yiyecek toplayıcısı olarak beş yüz bin yıl önce belirmesiyle başlamaktadır.<sup>4</sup> Paleolitik Çağ olarak adlandırılan bu dönemde toplayıcılık ekonomisi görülmüş, insanlar daha çok ve daha basit bir şekilde kullanabilecekleri taştan yapılmış aletler yapmışlar ve bu toplayıcılık ekonomisi tüm insan

<sup>1</sup>Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi; Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar**, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 2015, s. 3.

<sup>2</sup> Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, 2006, s.1.

<sup>3</sup> Eryılmaz, s. 5.

<sup>4</sup> V. Gordon Childe, **Tarihte Neler Oldu?**, Kırmızı Yayınları, İstanbul, 2009, s. 36.

topluluklarının geçim yolu olmuştur. Bu sürecin devamında, toplayıcılık ekonomisi yerini “yiyecek- üretici” ekonomiye bırakmıştır. Yaklaşık on bin ile on iki bin yıl öncesinde, Neolitik Çağ olarak adlandırılan bu dönemde ise, ilkin Yakındoğudaki bazı toplumlar doğa ile etkin bir işbirliğine girişerek, bitkiler yetiştirip, doğada hazır bulunan yiyecek ve maddeleri stokunu artırmaya başlamışlardır.<sup>5</sup>

Paleolitik Çağ ve Neolitik Çağ, “yönetimsel” süreç açısından incelendiğinde önemli fakat ilkel gelişmelere sahip olmuştur. Bu süreçlerin ardından gelen yeni ekonomik devrim ise, daha gelişmiş yönetim modellerine ihtiyaç duymuştur. Gerek devletlerin oluşması, gerek de buna bağlı olarak yönetimsel yapılara gereksinim duyulması yeni örgütlenme biçimlerini de beraberinde getirmiştir. Özellikle Nil’in Dicle, Fırat’ın ve İndüs Nehri’nin alüvyon vadilerinde, zamanımızdan beş bin yıl kadar önce bazı nehir kıyısı köylerinin şehirlere dönüşmesiyle toplum, çiftçileri kendi ev ihtiyaçlarının ötesinde yiyecek maddeleri üretmeye razı ederek bu ürünleri bir yerde toplamış; bu artı ürünü de uzman zanaatçılardan, tacirlerden, rahiplerden, memurlardan ve yazıcılardan oluşan yeni şehir nüfusunu beslemekte kullanışlardır.<sup>6</sup> Böylece artık ürünün oluşturulması ve bu ürünün dağıtılmasıyla, bir kurumsal ve uzmanlaşmış örgütlenmeye ihtiyaç duyulmuş; toplumsal kurumsallaşma artarak devlet ve devlet yönetiminin temelleri atılmıştır. Devlet ve kamu yönetimi de, bütün bir toplumun iç içe girmiş ve çoğu kere de birbirleri ile çelişen sorunları arasında işleyen, kamu hizmetlerini yürüten bir idari mekanizma<sup>7</sup> olarak günümüze dek varlığını sürdürmüştür.

Devletlerin yürütmeye ilişkin bir kolu olarak kamu yönetimin en temel amacı ve işlevi, halkın temel ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlamak ve kamu politikaları oluşturularak kamu hizmetlerinin sunumunu etkili bir şekilde gerçekleştirmektir. Bunu da kimi zaman merkezi bir biçimde tek bir elden; kimi zaman da çeşitli hizmetleri belirleyip işlevsel bir ayrıma tabi tutarak merkez dışında kurduğu daha alt yönetim birimleriyle gerçekleştirmektedir. Böylece, siyasi ve idari sistemi ne olursa olsun, devletler için bazı kamusal hizmetlerin merkez ya da bölge dışında alt yönetim organlarınca sağlanması yaygın olarak tercih edilen bir yönetsel anlayışı meydana getirmektedir

---

<sup>5</sup> Childe, s. 36.

<sup>6</sup> Childe, s. 37.

<sup>7</sup> Eryılmaz, s. 9.

Bir ülkede yerel hizmetlerin tanımlanması, bu hizmetlerin hemşeriler için etkili bir şekilde planlanması ve gerekli kaynakların sağlanıp yapılan yönlendirme ve koordinasyon çalışmalarıyla yerel halka sunulması yerel yönetim yapılanmalarıyla gerçekleştirilmektedir. Bu bağlamda, merkeziyetçi anlayışa sahip ülkelerde bile bazı kamusal hizmetlerin sunulması ve yönetilmesinin yerel düzeyde sağlandığı görülmektedir.

### 1.1.2. Yerel Yönetimler

“Yerel” terimi; yöresel, sınırlı bir yerle ilgili olan<sup>8</sup> şeklinde tanımlanmaktadır. Bu tanım, yerel yönetimden ve yönetimin yerelliğinden bahsederken acaba sınırlı bir yerle ilgili olan bir yönetim modelinde sınırların nasıl oluşturulacağı, sınırların hangi kriterlere göre belirleneceği, sınırları hangi organın belirleyeceği, hangi hizmetlerin yerel özellik göstereceği şeklindeki pek çok soruyu akla getirmektedir. Bu sorular ışığında “yerel” teriminin aynı zamanda yerel yönetim sınırları içerisinde yaşayan halkın bir yerle (toprakla, alanla) olan bağlantısını ifade ettiğini söyleyebiliriz.<sup>9</sup>

Yerel yönetimler, kamu hizmetlerinin sunumunda etkili olan araçlardan bir tanesidir. Kamu hizmetleri ise, topluma bir bütün halinde sunulmalıdır. Bunun için de hizmetlerin verimli yönetilebilmesi için idare merkezi ve yerinden olmak üzere iki şekilde örgütlenmiştir.<sup>10</sup>

Yerel yönetimler genel olarak, belli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, karar organları yerel halkça belirlenen, yasaların ortaya koyduğu görev ve yetkilere sahip, özel geliri, bütçesi ve personeli olan kamu tüzel kişileri<sup>11</sup> olarak tanımlanmaktadır.

Uluslararası Toplum Bilimleri Ansiklopedisi’nde ise yerel yönetimler; “bir devletin ya da bölgesel yönetimin alt birimi olan, göreceli olarak küçük bir alanda, sınırlı sayıda kamusal politikaların belirlenmesi ve uygulanması ile görevli ve yetkili kılınmış bir kamu kuruluşu” olarak tanımlanmıştır.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Türk Dil Kurumu, **Güncel Türkçe Sözlük**, [http://tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5682dd2620a415.35939480](http://tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5682dd2620a415.35939480), (14.11.2015).

<sup>9</sup> Halil Kalabalık, **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku, Teori-Uygulama**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2015, s.37.

<sup>10</sup>Zerrin Toprak Karaman, **Türkiye’nin İdari Yapılanmasında Yerel Yönetimler ve Felsefesi**, Türkiye’de Yerel Yönetimler Sempozyumu, Yenimahalle Belediyesi, ODTÜ ve TÜİÇ Düzenlemesi Tebliği, Ankara, 21-22 Şubat 2013, (YYF) s.2.

<sup>11</sup>Nuri Tortop ve diğerleri, **Mahalli İdareler**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2008, s. 14.

<sup>12</sup>Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul, 2013, s. 25.

Yerel yönetim kavramına ilişkin yapılan ve halka en yakın birimler olması özelliğini vurgulayan bir başka tanımlama da şu şekildedir: “Halkın yönetime katılmasına olanak veren, kendi seçtiği organları eliyle yönetilmesini içeren yönetim biçimi; yürütme erkinin belli ölçülerde merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasında bölüşülmesini ve bir bölüm yetkilerin yerel birimler eliyle kullanılmasını gerektiren yönetim kipi.”<sup>13</sup>

Bu tanımlara benzer bir tanımlamayı, 1982 Anayasası’nın 127. Maddesinde, “Mahalli idareler; il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.” şeklindeki tanımda da görebiliriz. Anayasa’da yer alan böyle bir tanımlama ile yerel yönetimlerin özerklik ve tüzel kişilikleri anayasa tarafından koruma altına alınarak merkezi yönetimlerin yerel yönetimler üzerinde oluşturabileceği baskıların önüne geçilmektedir.

Yerel yönetim kavramının görüleceği üzere çeşitli tanımlamaları yapılabilmektedir. Buna karşın yerel yönetimlerin pek çok temel fonksiyonlarının yapılan bu farklı tanımlamalarda ortak özellikler gösterdiği de açıktır. Bu noktada, merkezi yönetimlerle yerel yönetimler arasındaki ilişki biçimlerinin ve sınırlılıklarının incelenmesi önemli olacaktır. Bunun için yerel yönetimlerin merkezi idarelerle tarihsel süreç içerisinde birbirlerini nasıl etkiledikleri ve birbirlerinden nasıl etkilenip geliştikleri; özellikle yerel yönetimlerin sahip olduğu fonksiyonları nasıl elde ettiklerinin incelenmesiyle görülebilir.

### **1.1.3. Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkisi**

Yerel yönetim kavramını, merkezi yönetim/merkezi güç ile olan ilişkisini analiz ederek daha da anlaşılır kılabiliriz. Yerel yönetimlerin tarihsel gelişim sürecine baktığımızda, merkezi güçler ile olan ilişkilerinin tarih boyunca değişiklik göstermiş olduğunu, kimi dönemlerde altın çağını yaşarken kimi dönemlerde ise ekonomik, siyasi ve sosyal açıdan arka planda tutularak merkezi yönetime sıkıca bağımlı halde kaldığını söyleyebiliriz.

Antik Çağ’da “site”ler, Roma İmparatorluğu döneminde bazı özerkliklere sahip olan “municepeler” ve Antik Yunan’ın gelişmiş örgütlenme biçimleri olan

---

<sup>13</sup> TODAİE, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Bizim Büro Basımevi, Ankara, 2008, s. 258.

“polisler” yerel yönetim birimlerinin ortaya çıktığı ilk örnekler olarak gösterilmektedir. Fakat modern anlamda kurumsal yerel yönetim yapıları ilk kez on birinci yüzyıl ile on beşinci yüzyıllar arasında Avrupa’da, Ortaçağ Döneminde ortaya çıkmıştır. Bu dönemde oluşan “komünler”, derebeyi ve kraldan, kimi zaman zorla kimi zaman da uzlaşma ile aldıkları beratlarla, Ortaçağ Avrupa’sında yeni oluşumların doğmasına neden olmuş; yine aynı dönemde bir kısmı tam bağımsızlığa sahip, bir kısmı ise yarı özerk olan, kralın denetiminde ve korumasında olan kentler ortaya çıkmıştır.<sup>14</sup> Böylece Batı Avrupa’da yerel yönetim kurumları, on bir ve on beşinci yüzyılları arasında kapitalizmin gelişmesi için uygun koşulları yaratmıştır.<sup>15</sup> On altıncı yüzyıldan itibaren ise, ulus devletlerin ortaya çıkmaya başlamasıyla yerel yönetim birimleri zamanla güçlerini kaybetmiş, merkezi devletler giderek güçlenmeye başlamıştır.

Bugün için durum, merkezi yönetimlerin yerel yönetimler üzerindeki denetimini yumuşatarak onların daha aktif, daha özgür ve özerk hareket edebilmelerini sağlamak yönündedir. Kuşkusuz bu gelişmeler, ülkelerin sahip olduğu tarihsel, siyasi, toplumsal ve ekonomik gelişmeleri ile de doğrudan ilişkilidir ve bu doğrultuda şekillenmiştir.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında karşılıklı etkileşim ve aralarındaki ilişkilerin genel çerçevesi, her şeyden önce, anayasal, yasal ve kurumsal düzenlemelerle belirlenir<sup>16</sup>. Bu sınırlar, birbirleri ile olan ilişki kabiliyeti ile de ilintilidir. Hangi siyasal sistemi benimsemiş olursa olsun hiçbir ülke, tarihinde tamamen mutlak bir merkezîyetçi idare sergilememiş, bütün kamusal hizmetleri merkezde toplayarak ve bunları merkezin hiyerarşisi içinde sunmamıştır.<sup>17</sup> Zaten, bu tarz bir merkezîyetçilik hiçbir ülkede uygulanamamaktadır; toplumsal gerçeklere ters düşmektedir.<sup>18</sup> Gerçekten de, çok çeşitli ve karmaşık olan kamusal hizmetlerin tek bir elden hiyerarşik bir biçimde sunulması gerçeğe aykırılık teşkil etmektedir. Bir kere, coğrafi sınırlar bunun en büyük engelini oluşturmaktadır. Aynı ülke sınırları içerisinde farklı bölgelerde, bu bölgelerin kendi içlerinde bile farklı ihtiyaçlar

---

<sup>14</sup>Kemal Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yayınları, Ankara, 1997, s. 26.

<sup>15</sup>Tortop ve Diğerleri, s. 7.

<sup>16</sup>Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür, **Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Alfa Yayınları, ISBN:975-297-108-2, 2002, s. 47.

<sup>17</sup> Karaman,(YYF), s. 4-5

<sup>18</sup>Gözübüyük, s. 36.

meydana gelmektedir. Bir yere, o yere uzak başka bir yerden ihtiyaçların saptanması oldukça zor olacaktır. Dolayısıyla, yerel unsurların az ya da çok idari yapıya eklenmesi yoluna gidilmiştir.

Yerel halkın ortak ihtiyaçlarının merkez tarafından bilinmesi ve buna yönelik faaliyetler de kimi zaman imkansız olabilmektedir. Bir yerin sorununu, en iyi o soruna yakın olanlar, o sorunla yaşayanlar, o sorundan doğrudan etkilenenler bilebilir. Onun için, aynı sorunlarla yüzleşmemiş bir merkezdeki idare, kimi zaman yerel halkın ihtiyaçlarına duyarsız kalabilmektedir.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında, uzmanlaşma ve görev bölüşümü de zorunluluk arz etmektedir. Her ne kadar idarenin bütünlüğü söz konusu olsa da, bu bütünlüğe karşı yerel yönetimler bir tehdit oluşturmamakta; bilakis bu bütünlüğün devam etmesini sağlayarak yerel hizmetlerin etkili bir şekilde yerine getirilmesi gerçekleştirmektedirler. Bu noktada, genel bir değerlendirme ile, yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki ilişkilerin temelini, işbirliği, eşgüdüm ve yardımlaşma anlayışının oluşturması gerektiği<sup>19</sup> söylemek isabetli olacaktır.

#### **1.1.4. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri ve Fonksiyonları**

Merkezi idareler, katı bir merkeziyetçi yönetim modeli sergileseler dahi, yerel yönetim birimlerine ihtiyaç duymaktadırlar, çünkü kamu yönetimi sistemi içerisinde bütün kamu hizmetlerini merkezde toplayıp tek bir elden sunmak gerçekçi olmamaktadır. Bunun sonucunda yerel yönetimlerin var olması gerekliliği karşımıza çıkmaktadır. Fakat burada önemli olan merkezi yönetimin dışında bir yerel yönetim biriminin yalnızca varlığı değil; bu birimlerin neden var olduklarının anlaşılması ve ne gibi fonksiyonlara/niteliklere sahip olduklarının vurgulanmasıdır. Bu bağlamda yerel yönetimlerin varlık nedenlerinin incelenmesi önemli olacaktır.

Yerel yönetimlerin varlık nedenlerinin, literatürde genel olarak siyasi nedenler, idari nedenler, tarihsel ve toplumsal nedenler ve ekonomik nedenler olmak üzere dört konu başlığı altında sınıflandırılarak incelendiği görülmektedir. Kuşku yok ki bu sınıflandırmalar birbiri ile tamamen bağımsız bir şekilde değillerdir. Kimi zaman birbirlerinin hem nedenleri hem de zorunlu sonuçları olarak meydana gelmişlerdir. Ekonomik, siyasi, toplumsal ve idari nedenler aynı zamanda belediyeler, büyükşehir belediyeleri gibi yerel yönetim birimlerinin yapılarını,

---

<sup>19</sup>Parlak ve Özgür, s. 49

işleyişlerini ve etkinliklerini doğrudan etkilemektedirler. Bu çalışmada da, özünde bir yerel yönetim birimi olan büyükşehir belediyelerinin, kırsal bölgeler üzerindeki etkilerini incelemeye çalışırken, “temel olarak yerel yönetimlerin varlık sebeplerinin incelenmesi de önem arz etmektedir” düşüncesi ile bu bölüme yer verilmiştir. Yerel yönetimlerin varlık nedenleri, konunun sistematik biçimde anlaşılabilmesi açısından benzer şekilde sınıflandırılarak incelenmiştir.

#### **1.1.4.1. Ekonomik Açıdan Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri**

Bir bilim dalı olarak Ekonomi, en genel anlamı ile bir coğrafyadaki toplumun nasıl zenginleşeceği ve refah seviyesinin nasıl artacağı sorusuna cevap aramaya çalışır. Ekonomi; kıt kaynakların en çok fayda sağlanacak şekilde kullanılması olarak düşünülecek olursa, yerel hizmetlerin sunumu açısından da kaynakların en etkili biçimde kullanılması önem arz etmektedir<sup>20</sup>. Bunun için, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında sağlanan mali dağılımlar oldukça belirleyici olmaktadır.

Kimi zaman çeşitli kamu hizmetlerinin merkezden değil de, doğrudan yerel yönetim organlarınca sunulması daha etkili ve ekonomik olabilmektedir. Bazen de kimi kamu hizmetleri, niteliği gereği yerel yönetimlerin mali güçlerini aşabilmekte, bu durumda merkezi yönetimin ilgili birimlerince karşılanabilmektedir.

Yerel yönetimler merkezi yönetimlere göre, hizmet arzı açısından daha isabetli karar alabilmekte; gerek yerel yöneticilerin etkisi, gerekse coğrafi konumlarının etkisiyle, bölgeye yönelik hizmet önceliklerinin türü ve miktarını belirlemede daha etkin olabilmektedirler.<sup>21</sup> Böylece, mevcut yerel yönetim sınırları içerisinde merkezi yönetimden sağlanması beklenenecek olan hizmet, yerel yönetim organlarınca görülerek, gerek süre açısından kısalarak çözüm bulunmuş olacak gerekse daha etkin ve etkili bir biçimde hizmet sunulmuş olacaktır. Bir çok bürokratik süreç ve kırtasiyecilik terk edilerek, doğrudan yerel hizmetler yerine getirilecektir.

Yerel yönetimlerin bölgeye yönelik hizmet önceliklerinin türünü ve miktarını belirlemede daha etkin olmaları gerçeği, merkezi yönetimin yerel yönetimlere vermiş olduğu mali, siyasal ve toplumsal sınırlara kadar geçerlidir. Yerel yönetimlerin ekonomik etkinliğinden bahsedebilmek için onlara yeterli mali kaynakların ve teşebbüs güçlerinin merkezi idarelerce sağlanmış olmaları gerekmektedir. Yerel

<sup>20</sup>Yüksel Koçak, **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2013, s. 23.

<sup>21</sup>Tortop ve Diğerleri, s. 18.

yönetimler ancak yerel hizmetlerin yerine getirilmesindeki etkinlikleri nedeniyle sahip oldukları teşebbüs gücünü kullanarak yerel kalkınmaya katkıda bulunabilirler.<sup>22</sup> Yerel yönetimlere güçlü bir kuruluş olma özelliği kazandıran en önemli öge yeterli mali kaynağa sahip olmalarıdır. Yeterli mali kaynağa sahip olmayan bir yerel yönetim birimi bu etkinliği gerçekleştiremeyecektir.

Yerel yönetimler, ulusal ve uluslar arası müteşebbislere farklı imkanlar tanıyarak (arazi temini, işçi temini, bürokratik engellerin aşılmasında yardım ve kolaylıklar vb.) onları bölgelerine çekip yerel halk için yeni istihdam olanakları sağlayabilmekte<sup>23</sup>; böylece bölgenin kalkınması ve tanıtımı açısından çekici bir unsur olabilmektedirler. Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri, Kanada ve Avustralya gibi bazı ülkelerde uygulanan ekonomik kalkınma amaçlı yönetim modellerinde yerel yönetim birimlerinden yerel ekonomileri büyütme amaçlanmakta, bu amaca yönelik görev dağılımlarında bulunmaktadır. Bu modelde yerel yönetimler yerel ekonomik büyümeyi sağlarken aynı zamanda yerel sanayi doğrudan desteklemektedirler.<sup>24</sup>

Görüleceği gibi ekonomik nedenler ve amaçlar, yerel yönetimlerin varlık nedenlerinden birini; belki de en önemlisini oluşturmaktadırlar. Öte yandan, yerel yönetimler ve ekonomik etkinlikleri, merkezi yönetimler ile olan ilişkileri açısından iki temel kavramı ve bu kavramların felsefelerine uygun yapılanmaları da beraberinde getirmektedir: Subsidiyarite (Hizmette Yerelin Önceliği) ve Yerel Özerklik.

Ekonomik kalkınma amacıyla yerel yönetimlerin de desteğini sağlamak isteyen ülkeler, onlara hareket serbestisi kazandıracak kimi idari ve mali özerklikleri sağlamalıdır. Kamusal hizmetlerin çoğunu merkezi idare mi yerine getirmeli yoksa kamusal hizmetlerin sorumluluğu yerel yönetimlerde mi olmalı?<sup>25</sup> sorularına cevap ararken, “yerele ait hizmetlerin yerine getirilmesinde genel olarak hizmetlerin yerelin halk, imkan ve araçları ile önceliğini tercih etme”<sup>26</sup> olarak temel felsefesi özetlenebilecek olan subsidiyarite ilkesini de göz önünde bulundurmaları gerekecektir. İleride daha kapsamlı olarak ele alınacak olan bu iki kavrama, bu

---

<sup>22</sup>Koçak, s. 23.

<sup>23</sup>Koçak, s. 24.

<sup>24</sup>Kalabalık, s. 97.

<sup>25</sup>Kalabalık, s. 95.

<sup>26</sup>Zerrin Toprak Karaman, **Yerel Yönetimler**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2014,(YY), s. 41.

bölümde yerel yönetimlerden beklenen yerel, bölgesel ve ulusal ekonomik kalkınmanın bir aracı olma vizyonu ile doğrudan ilişkili olması açısından değinilmiştir. Bu ilkeler ışığında yerel yönetimlerin ekonomik katkılarına yapılan vurgularla, her şeyi devletten bekleme alışkanlığının son bulması amaçlanmakta<sup>27</sup> yerel yönetimlerin etkinliği ve etkililiği geliştirilmeye çalışılmaktadır.

#### **1.1.4.2.Siyasi Açıdan Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri**

Halka en yakın yönetim birimi olmaları nedeniyle<sup>28</sup> ve bir beldede oturan halkın, oturduğu çevrenin sorunları ile ilgilenerak ülke çapındaki konularla yetişmesini sağlayan, demokrasi eğitimini ve tecrübesini yerleşimi için yerel yönetimler adeta bir demokrasi okulu olarak kabul edilirler.<sup>29</sup> Yerel yönetimler, gerek demokratik hayatta oynadıkları roller, gerekse kamu hizmetlerinin halka götürülmesinde yüklendikleri fonksiyonlar sebebi ile vatandaşın yönetime katılımının ilk aşamasıdır.<sup>30</sup> Bu şekilde kendisine sunulan hizmetlere doğrudan katılan vatandaşlar, bu hizmetlerin kaliteli bir şekilde sunulmasını talep edebilme, hizmetlerin etkili bir şekilde sunulmasını sorgulayabilme hakkına sahip olurken, kendilerini en iyi şekilde ifade edebilme olanağı bulurlar. Böylece yerel yönetimler, halkın kendisini doğrudan yönetmesine olanak tanımış olurlar.

Siyasal sistemleri ne olursa olsun merkezi yönetimlerin kamu hizmetlerin sunumunda yerel yönetimlere ihtiyaç duymaktadırlar. Yerel yönetimler demokratik sorumluluğu güçlendirir, yerel ihtiyaçlara karşı daha duyarlıdırlar.<sup>31</sup> Yerel yönetim organlarının üyelerinin ve yöneticilerinin o yörenin halkı tarafından seçilmesi, yerel hizmetlerin sunumunda daha etkili sonuçlar doğurmaktadır. O yörenin sorunları, o yöreyi bilen yöneticiler tarafından saptanarak daha etkili ve ilk elden çözümler sağlanabilmektedir. Böylece hizmetlerin halka sunulmasında çabukluk ve kolaylık sağlanacaktır.<sup>32</sup>

Yerel yönetimler, belli amaçlara ulaşmak için, belli gereksinimlere yanıt vermek üzere, toplumların tarihsel gelişmesine koşut olarak ortaya çıkmış

---

<sup>27</sup>Keleş, s. 29.

<sup>28</sup>Koçak, s. 20.

<sup>29</sup>Karaman, (YY), s. 39.

<sup>30</sup>Karaman, (YY), s. 36.

<sup>31</sup>Eryılmaz, s. 175.

<sup>32</sup>Keleş, s.28.

birimlerdir.<sup>33</sup> Bugün gelişmiş olarak adlandırılan demokratik ülkelere baktığımızda, tarihsel süreç içerisinde, siyasal yapılanmalarında yerel yönetimlerin oldukça önemli bir konumda olduğunu görmekteyiz. Tarihsel gelişmelere koşut olarak ortaya çıkan bu birimler Ortaçağda özellikle Avrupa merkezli devletlerin zayıflaması sonucu, önce piskoposlar yönetiminde, sonra halktan ve senyörlerden mücadele sonucu alınan beratlarla, kendi kendini yöneten birimler haline dönüşmüşlerdir.<sup>34</sup> Günümüze gelinceye dek kimi zaman merkezîyetçiliğe kimi zaman da adem-i merkezîyetçiliğe daha çok önem verilmiştir. Buna karşın, yerel yönetimlerin her geçen gün geliştiğini ve günümüzde oldukça önemli bir yapıya büründüklerini söyleyebiliriz.

Yerel yönetimlerin tarihsel kökenlerini Ortaçağ Avrupa'sı ile ilişkilendirilerek yapılan açıklamalar, demokratik gelişme ile yerel yönetimlerin gelişmeleri arasında paralel ilişkiler olduğunu ve bugünkü gelişmiş demokratik ülkelerin bir yerel yönetim geleneğine sahip olduğunu ifade etmektedir. Nitekim Ortaylı'ya göre günümüzde batı ülkelerinin doğu ülkelerini demokrasi geleneği olmayan bir dünya parçası olarak değerlendirmelerinde en önde tuttıkları ölçütlerden biri, yerel yönetim geleneğidir.<sup>35</sup> Bu değerlendirmeye ilişkin bir örnek olması ve Batı'nın bakış açısını yansıtması açısından, Max Weber'in *Protetan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu* kitabının önsözünde yapmış oldu değerlendirmelere bakabiliriz. Buna göre Weber, feodal sınıflarda politik ve toplumsal gruplardan oluşan teşkilatların yaygın oluşunu, ancak Batılı anlamdaki kral ve krallık şeklindeki feodal devletlerin sadece kendi kültürlerinde yer aldığını belirtir. Weber'e göre politik bir kurum olması açısından akılcı bir şekilde düzenlenmiş yasalar, akılcı kural ve yasalara bağlı bir yönetim ve uzman ve görevliler tarafından yönetilen kentler ve devletler, Doğu toplumlarında görülmemektedir ve bu yapılar ancak Batı'da bulunmaktadır. Yine her yerde kentsel pazar ayrıcalıkları, şirketler, loncalar ve kent ile taşra arasında her türlü yasal farklılıklar olmasına rağmen yurttaş olgusu Batı dışında, burjuvazi olgusuysa çağdaş Batı dışında hiçbir yerde var olmamıştır<sup>36</sup> Bu düşüncenin yanında, Batı yerel yönetimlerinin altı yüzyıllık geleneği gibi, Doğu yerel yönetimlerinin tarihsizliğinin bir yapıntı sav olduğu ve az gelişmiş ülkelerde

---

<sup>33</sup>Keleş, s.25.

<sup>34</sup>Görmez, s. 44.

<sup>35</sup>İlber Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri(1840-1880)**, Türk tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 2000, s. 4.

<sup>36</sup>Max Weber, **Protetan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu**, Oda Yayınları, İstanbul, 2014, s. 15.

yerel yönetim kurumunun taklit, ihraç, ithal, sahipsiz oluşu biçimindeki nitelermelerin de bilim dışı olduğunu savunan görüşler de mevcuttur.<sup>37</sup>

Her ne kadar demokrasinin varlığını yalnızca yerel yönetim geleneğine indirgeyerek sığı bir karşılaştırma yapılmış olsa da şu gerçektir ki, yerel yönetimlerin kesin bir başlangıç tarihi yoktur, ancak demokrasinin yerel yönetimlerle birlikte başladığı söylenebilir.<sup>38</sup> Bunun için yerel yönetimler, demokratik kurum olma yanında, topluma etkili ve verimli hizmet sunmak zorunda olan kurumlardır.<sup>39</sup>

#### **1.1.4.3. İdari Açıdan Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri**

Yerel yönetimlerin varlık nedenlerinden bir diğeri de idari/yönetimsel nedenlerdir. Merkezi yönetimler, kimi kamusal hizmetleri yerel yönetimler aracılığı ile gerçekleştirmek zorundadır. Bu zorunluluk, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında bir denge sağlanarak ve optimal hizmet alanı belirlenerek mevcut olabilmektedir. Ancak bu şekilde, yalnızca bazı kamu hizmetlerinin sunulması sağlanmamış olacak; aynı zamanda bu hizmetlerin etkili bir şekilde gerçekleştirilmesi de sağlanacaktır. Bunun için de, yerel yönetimlerin etkinliğinin artırılmasına üç yoldan çalışılmıştır: Birincisi, en uygun (optimal) hizmet alanının büyüklüğünün ve sınırlarının gözden geçirilmesi; ikincisi, yerel yönetim birimlerinin sayısının azaltılması ve bu yoldan para ve kaynak savurganlığının önlenmesi; üçüncüsü de, yerel birimlerden her birine, en iyi şekilde yerine getirecek işlerin bırakılması şeklindedir.<sup>40</sup> Özellikle ikinci nokta, ileriki bölümlerde detaylı bir şekilde ele alınacak olan “6360 On Dört İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”nun etkileri ve sonuçları açısından önemlidir. Bu kanuna göre sayıları azaltılan hatta kaldırılan yerel yönetim birimlerinin, özellikle de köy ve il özel idarelerin, gerçekten amaçlandığı gibi para ve kaynak savurganlığının önleyip önleyemediği; mali kaygıların beraberinde sosyal kaygıları ne kadar taşıyıp taşımadığı gibi sorunsallar açısından değerlendirilmesi yapılmaya çalışılacaktır.

Genel olarak optimal büyüklük, belirli kamu hizmetlerinin etkin şekilde sunulmasını sağlayacak nüfusa ve alana sahip yerel yönetim büyüklüğünü ifade

<sup>37</sup>Birgül Ayman Güler, **Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, İmge Yayınevi, Ankara, 2013, s. 36.

<sup>38</sup>Karaman, (YY), s. 36.

<sup>39</sup>Kalabalık, s. 38.

<sup>40</sup>Keleş, s.26.

etmektedir.<sup>41</sup> Bu büyüklüğün geçerli olabilecek tek bir tanımlamasını yapmak ve nitel özelliklerini vurgulamak pek de mümkün olmamaktadır. Zira, nüfusu binlerle ifade edilebilen yerel yönetim birimleri olabildiği gibi milyonlarla, on milyonun üzerinde sayılarla ifade edilebilen yerel yönetim birimleri de vardır. Dolayısıyla, her farklı yerel yönetim birimi için ihtiyaçlar ve sınırlar da farklılaşacak, optimal hizmet alanlarının sınırları ya da genişlikleri değişiklik arz edecektir.

Hangi hizmetin yerel bir nitelik taşıyıp taşımadığı da ülkelerin yerel yönetim birimlerine tanımış oldukları serbestlik ya da sınırlılıklarla ilişkilidir. Bunun yanında, temizlik, kanalizasyon, otopark, kent içi yolların yapım, bakım ve onarımı, imar işleri, açık ve yeşil alanlar, besin maddelerinin sağlık denetimi ve kent içi ulaşım gibi hizmetlerin yerel nitelikte oldukları genel kabul edilmektedir.<sup>42</sup>

Hizmetlerin yerel nitelikte olup olmadığının belirlenmesinde “hizmetin fayda ve maliyet alanı” ölçütü de kullanılmaktadır. Bir hizmetin faydasının yayıldığı alan, belirli bir yerleşim biriminde ( köy ve belediye gibi) kalıyorsa, kural olarak o hizmet yerel kabul edilir ve ilgili yerel yönetim birimince yerine getirilir. Eğer bir hizmetin faydası, ülke geneline yayılıyor ve kapsıyorsa, o hizmet genel kamu hizmeti olarak nitelendirilir ve merkezi yönetim kuruluşlarının sorumluluğuna verilir.<sup>43</sup> Eğer hizmet ulusun tamamını ilgilendiriyorsa; adalet, güvenlik, uluslar arası ilişkiler gibi, bu tür hizmetlerin mutlaka merkezi yönetim tarafından sürdürülmesi gerekmektedir.<sup>44</sup>

#### **1.1.4.4. Toplumsal Açıdan Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri**

Yerel yönetimlerin varlık nedenlerinden bir diğeri de, diğer nedenlerden oldukça etkilenen, siyasal ve ekonomik gelişmeleri hem belirleyen hem de onlara göre belirlenen toplumsal nedenlerdir. Bir ülkenin toplumsal gelişimi, yerel yönetimlerin varlığı ve gelişme düzeyi ile yakından ilgilidir; çünkü gelişim süreci bir bütün olarak gerçekleşir.<sup>45</sup> Toplumların refahını artırmak ve yaşam standartlarını yükseltmek için uygulanan politikalarda, halka en yakın yönetim birimleri olmaları nedeniyle yerel yönetimlere de önemli görevler düşmekte, bir bütün olan gelişim sürecinde yerel yönetimler de önemli görevler üstlenmektedir. Böylece bir ülkenin gelişmekte, sanayileşmekte ve hızla kentleşmekte olması, yerel yönetimlerin

---

<sup>41</sup>Kalabalık, s. 185.

<sup>42</sup>Keleş, s.27.

<sup>43</sup>Eryılmaz, s. 177.

<sup>44</sup>Koçak, s.22.

<sup>45</sup>Tortop ve Diğerleri, s. 18.

gelişmesine de yol açabilmekte<sup>46</sup>; yerel yönetimlerin gelişmesi de demokratik değerlerin ve demokratik katılım araçlarının toplumlar içinde hem yerel hem de ulusal düzeyde gelişmesine katkı sağlamaktadır.

Kurumsal ve toplumsal sorunların çözümünde dayanışma, aktif katılım, diyalog ve özellikle kurumlar arası stratejik işbirliği önem<sup>47</sup> kazanmaktadır. Bu nedenle, yerel yönetim kuruluşları ve bu kuruluşların yerel idarecileri, sınırları içerisinde yaşayan her vatandaş ile doğrudan ilişki içindedir. Hem toplumsal hem de siyasal baskılar altında hizmetleri yürütmek durumunda kalan yerel yönetimler, sunulan hizmetlerin çeşitlenerek artması ya da yerel sorunların büyümesi ve karmaşık bir hale dönüşmesi dolayısıyla halkla kaçınılmaz bir biçimde daha çok karşı karşıya gelmektedirler.<sup>48</sup> Böyle bir yapıda yerel yönetimlerin kapasiteleri geliştirilmediğinde de, genelde kamu yönetimine, bağlantılı olarak da toplumun kendisine yabancılaşması ve güvensizlik duyması kaçınılmaz olmaktadır.<sup>49</sup> Bu noktada, yerel halkın yerel müşterek talepleri, yerel yönetimlerin varlık sebepleri ile doğrudan ilişkili olmakta, yerel yönetimlerce sunulan hizmetlerin türleri, kalitesi ve hizmet sunumunda halkın da katılımcı bir rol alıp almaması bu talepler doğrultusunda şekillenmektedir.

## **1.2. YEREL YÖNETİMLERE HAKİM OLAN TEMEL İLKELER**

Burada yerel yönetimlerin ve en nihayetinde de büyükşehir belediyelerinin dayanmış olduğu özerklik ve subsidiyarite (Hizmette Yerellik) gibi değerlere yer verilecektir. Bu ilkelerin açıklanması, günümüzde mevcut yerel yönetim organlarının işlevselliklerinin sorgulanması açısından büyük önem arz etmektedir.

Küreselleşme sürecinin, tüm dünya üzerinde etkisini, olumlu veya olumsuz anlamda, hissettirmedeği neredeyse hiçbir alan bulunmamaktadır. Gelişmişlik düzeyleri ne olursa olsun her toplum, bir şekilde küreselleşme ile birlikte gerçekleşen hızlı değişim ve dönüşümlerden etkilenmiştir. Teknoloji, ekonomi, toplum, siyaset, kültür ya da tarih; hangisinin penceresinden bakılırsa bakılsın, dünyanın çok büyük

---

<sup>46</sup>Keleş, s. 28.

<sup>47</sup>Karaman, (YY), s. 5.

<sup>48</sup>M. Akif Özer, **Yerel Yönetimlerin Varlık Nedeni Olarak “Halkla” İlişkiler**, Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi Cilt 4, Sayı 5, 2013,ISSN : 1309 – 4289, s. 30.

<sup>49</sup>Karaman, (YY), s. 5.

ve hızlı bir değişim sürecinde olduğu ve bu dönüşümün çok sarsıcı olduğu açıktır.<sup>50</sup> Bu sarsıcı sonuçlar, beraberinde kendi öğelerini ve yapılanmalarını da getirmiştir. Bir yandan tüm dünya tek/ küresel/ bütün bir yapı olarak ele alınırken; diğer yandan da daha küçük yerel birimlerin varlıkları, önemleri ve işlevleri vurgulanan ve üzerinde durulan önemli konular haline gelmiştir. Bu anlamda, yerel-küresel ikilemi üzerine inşa edilen ve bazen bir çatışma bazen de bir uyum içinde olan; pek çok alanda kendinden önceki ekonomik ve toplumsal yapılardan farklılık gösteren bir yönetsel paradigma değişikliği yaşanmıştır. Bu değişiklik sonrası pek çok kişi, kurum ve kuruluşun önceki yönetim paradigmasında kırılmalara, hatta kopmalara neden olan bu değişimi, kendi açılarından anlamlı hale getirmeye, böylece onu denetlenebilir, yönlendirilebilir bir harekete dönüştürmeye çalıştıklarını<sup>51</sup> söylemek oldukça isabetli olacaktır; çünkü küreselleşme beraberinde aynı zamanda bölgeselleşme, yerelleşme gibi eğilimleri de getirmektedir. Bu süreçte, etkin ve verimli hizmet sunan ve demokratik yönetim birimi olma gibi iki boyutu ile yerel yönetimler hızla önem kazanmıştır.<sup>52</sup>

Kuşkusuz, küreselleşme ile birlikte genelde kamu yönetimi özelde ise yerel yönetimler üzerinde oldukça önemli değişikliklere yol açan bu temel ilkelerin sayısı daha da artırılabilir ve her bir ilke için başlı başına derinlemesine pek çok bilimsel çalışma yapılabilir. Burada, temel olarak nitelendirilen ilkeler inceleme konusu edilmiş ve Büyükşehir Belediyelerinin kırsal alanlar üzerindeki etkilerinin tartışıldığı böyle bir çalışmada yer alması önemli görülerek sınırlandırılmıştır. Etkin ve katılımcı bir büyükşehir modelinde de, bu ilkelere ve ilkelerin uygulama araçlarına gerek duyulmaktadır. İşte bu gerekliliğin, yerel yönetimler dolayısıyla büyükşehirler üzerindeki etkilerini analiz etmek, bu ilkeler ışığında hizmet sunan belediyelerin yapılanmalarını ve faaliyetlerini incelemek oldukça faydalı olacaktır.

---

<sup>50</sup>M. Akif Çukurçayır, **Yerel Yönetimler; Kuram, Kurum v Yaklaşımlar**, Çizgi Kitabevi, Konya, 2011, s. 11.

<sup>51</sup>Mustafa Ökmen ve Bekir Parlak, **Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar**, Ekin Yayınevi, Bursa, 2015, s. 1.

<sup>52</sup>Ökmen ve Parlak, s.2.

### 1.2.1. Yerel Özerklik İlkesi

TDK tarafından “Bir üst organa bağlı olmakla beraber ayrı bir yasayla kendini yönetme yetkisi olan (kuruluş, devlet vb.), muhtar, otonom.”<sup>53</sup> şeklinde tanımlanan özerklik kavramının siyasi, idari ve mali açıdan farklı tanımlamaları yapılabilmektedir. TDK’de yer alan şekliyle, bu tanıma göre oluşturulacak bir yerel özerklik kavramında, yerel yönetim organları ayrı bir yasa ile kendini yönetme yetkisine sahip olan kuruluşu; merkezi idarenin kendisi ise yerel yönetimlerin bağlı olduğu üst organı ifade edecektir. Ancak böyle bir tanım, yerel yönetimlerin kendilerini nasıl yöneteceği, bunun coğrafi ve idari sınırlarının nereye kadar olacağı gibi soruları cevapsız bırakmaktadır. Bu sorulara aranan cevaplar noktasında, yerel yönetimin özerkliklerine ilişkin çok çeşitli tartışmaların yapıldığını söyleyebiliriz.

Yerel özerkliği, yerel halkın ihtiyaçlarının anayasada ve yasalarda belirtilen sınırlar içerisinde, yerel yönetim birimlerinin kendi organları tarafından karşılanmasına olanak sağlayan bir hareket serbestisi olarak tanımlayabiliriz. Bu anlamda, mahalli hizmetlerin etkili bir biçimde sunulması, ancak yerel yönetim organlarının özerk olmalarıyla sağlanabilecektir.

Yerel özerkliğin iki yönü vardır: Birincisi, yerel organların merkez ile olan ilişkilerini ilgilendirir. Bu anlamda merkezi idareden tamamen bağımsız olmaları beklenemez. İkinci yönü ise, yerel toplulukla olan ilişkisini ilgilendirir. Seçilmiş organların, halkı gerektiği gibi temsil edebilmelerini anlatır.<sup>54</sup> Bu organların, kendisini seçen halkın ihtiyaçlarına cevap verebilmesi, yerel hizmetleri sunabilmesi için mali açıdan da özerk bir yapıda olmasını gerektirmektedir. Bu gereklilik sonucu, doğrudan demokrasinin kendine özgü bir şekilde gelişmesinin, yalnızca yerel özerkliğin gelişmesi ile mümkün olabileceğini söyleyebiliriz.<sup>55</sup> Çünkü özerklik yerelleşmeyi, dağılmayı ve çevreye yayılmayı; yönetsel bağlamda kamusal kararların ve hizmetlerin tekelleşmesini ve bir merkezde toplanmasını değil, çevrede bulunan yönetsel birimlere aktarılmasını ve dağıtılmasını gerektirmektedir.<sup>56</sup>

<sup>53</sup>Türk Dil Kurumu, **Güncel Türkçe Sözlük**, 2015, [http://tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.56852b2fa524e9.57013429](http://tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.56852b2fa524e9.57013429),(30.12.2015).

<sup>54</sup>Keleş, s.54.

<sup>55</sup>Andrija Blanus, **The Importance of Local Self-Government and Citizen Participation in Modern Society**, Recent Researches in Applied Economics and Management - Volume II, 2013, s. 127.

<sup>56</sup>Çukurçayır, s.119.

Özerklik, idarenin etkin karar almasını ve ülke çıkarlarına daha iyi hizmetler yapabilmesini sağlamak için tanınmıştır.<sup>57</sup> Bunun için, özerkliğin tam bağımsızlık anlamına gelmeyeceğinin ve yalnızca anayasal sınırlar içerisinde merkezi idarenin bazı yetkilerini yerel yönetimlere devrettiğinin<sup>58</sup> belirtilmesi gerekir. Özellikle özerklik kavramına getirilen olumsuz eleştiriler ve merkezi idarelerin bünyesindeki özerkliğe mesafeli yaklaşımlar, çoğu kez ülkeden bazı toprak ve egemenlik alanının ayrılarak yeni yönetim birimlerinin oluşmasına zemin hazırlayacağı ve idarenin bütünlüğüne zarar vereceği şeklinde olmaktadır. Özellikle bölgesel özerlik ve bölgecilik üzerine yapılan çalışmalarda, bölge yönetimlerinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında kalan bir ara basamak<sup>59</sup> olarak tanımlanması, idarenin bütünlüğüne zarar verebileceği yönünde yapılan eleştirilerin kaynağını oluşturmaktadır. Bu tarz yaklaşımları, yerel yönetimlerde yeniden düzenleme olgusuna indirgemek,<sup>60</sup> yerel hizmetlerin görülmesinde kavramın sağlayacağı avantajları görmezden gelmek anlamına gelmektedir. Özerklik, merkezden yönetimin ve bürokrasinin sakıncalarını azaltmak veya ortadan kaldırmak için düşünülmüş bir idare tarzıdır<sup>61</sup> Yerel yönetimlere özerklik tanınması, ülkenin üniter yapısına ve devletin varlığına zarar vermeyecektir; aksine Anayasanın 5. Maddesinde yer alan ve devletin temel amaçları ve görevleri arasında sayılan “kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak” ilkesine, etkili bir şekilde hizmetlerin sunumuna katkı sağlayarak destek verecektir.

Anayasanın 6. Maddesinde ise egemenliğin, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eliyle kullanılacağı vurgulanmıştır. Açıkça siyasal sistem değişikliği ve anayasal bir değişiklik olmadıkça, özerklik kavramını federal devletlerin doğmasını sağlayan bir kavram olarak düşünmek yanlış bir bakış açısı olacaktır. Zaten anayasa, böyle bir yapılanmaya yer vermemektedir. Kaldı ki, yerel yönetimlerin yürüttüğü faaliyetler idari işlerle ilgili olduğu halde federe devletler bir devletin sahip olması gereken devletsel bütün yetkilere (yasama-yürütme-yargı

---

<sup>57</sup>Bayram Coşkun, **Türkiye’de İdari vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği**, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 5, Sayı 3, Mayıs 1996, s.41.

<sup>58</sup>Çukurçayır, s. 118.

<sup>59</sup>Keleş, s. 69.

<sup>60</sup>Keleş, s. 79.

<sup>61</sup>Kalabalık, s.131.

yetkilerine) sahiptirler.<sup>62</sup> Yerel yönetimlerin karar ve eylem serbestisine sahip olması<sup>63</sup> kendi başlarına tıpkı merkezi idareymişcesine yasa çıkarması veya yargısal yapılar oluşturması gibi uygulamalar gerçekleştirmesini sağlamaz.

Çekincelerine rağmen, merkezi idarelerin yerel toplulukları yönetim açısından daha özerk kılma istemeleriyle; demokratik katılımın sağlandığı, yerel özgürlüklere saygının arttığı, yerel hizmetlerin daha etkin gerçekleştirildiği, toplumsal ve ekonomik gelişmeye katkıda bulunma ve ülkenin ulusal birliğini ve bütünlüğün pekiştirme amaçlarına<sup>64</sup> erişmesinde, yerel özerklik önemli bir araç olmaktadır.

Yerel yönetimlerin özerkliği kadar, yerel yönetimler üzerinde merkezi idarenin sahip olduğu denetim yetkisi de önem arz etmektedir. İdari ve mali özerkliğe sahip olmak, merkezi idare ile yerel yönetimler arasından ilişkilerin kopukluğu hatta yokluğunu gerektirmemektedir.<sup>65</sup> Hangi siyasal sistem içinde olursa olsun merkezi idare ile yerel yönetimler arasında mutlaka hukuki ilişkiler geliştirilmiştir. Bu ilişkiler merkezi idare tarafından, yerel yönetimlere verdiği önem ve hangi kamu hizmetlerinin yerel yönetimlerce görüleceğine dair yaklaşımları doğrultusunda şekillenmektedir.

Anayasada açıkça yer alan bir özerklik tanımlaması yapılmamışken, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki denetim şekli olan idari vesayet kavramına açıkça yer verilmiştir. Anayasanın 127. Maddesinin 5. Fıkrasında idari vesayet, şu şekilde yer almaktadır: “Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.” Bu tanımlamadan, vesayet denetiminin;

1. Yerel halka yönelik hizmetlerin yürütülmesinde bütünlüğün sağlanması,
2. Kamu görevlerinin bütüncül bir biçimde sürdürülebilmesi,

---

<sup>62</sup>Mehmet Karaaslan, **Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi**, Ankara, 2007, s. 35-36.

<sup>63</sup>Çukurçayır, s. 120.

<sup>64</sup>Tortop ve Diğerleri, s. 25.

<sup>65</sup>Kalabalık, s. 259.

3. Toplum yararının korunması ve yerel gereksinimlerin etkin bir biçimde karşılanması<sup>66</sup> şeklinde amaçlar barındırdığını söyleyebiliriz.

İdari vesayetin anayasada yer alan bu amaçlarına yönelik, yerel özerkliğin gelişmesini engellediği ve bir belirsizlik sağladığı yönünde eleştiriler yer almaktadır. Coker'e göre bu amaçlar başı ve sonu belirsiz çok genel hükümler içermektedir. Bu hükümlere bağlı olarak her türlü idari sınırlama ve kısıtlama getirilebilmekte; bu durum ise hizmetlerin etkinliğini etkilemektedir.<sup>67</sup>

Yerel yönetim kuruluşlarının özerkliği geniş olarak yorumlanmalıyken, onların idari vesayete tabi tutulmaları ise istisnai durumlar halinde ortaya çıkabilecek bir özellik olarak daha özel şartlarda yorumlanmalıdır. Yerinden yönetim kuruluşlarının özerklikleri kural, idari vesayete tabi olmaları ise istisnadır; yani idari vesayet yetkisine sahip makamların yerinden yönetim kuruluşlarının hangi işlemleri üzerinde nasıl bir yetkiye sahip olduklarının kanunda açıkça belirtilmiş olması gerekmektedir.<sup>68</sup>

Her ne kadar Anayasada idari vesayet kavramına olumlu ve araçsal bir anlam yüklense de; pratikte hükümetlerin yaptığı uygulamalar çoğu zaman katı bir denetim niteliği taşıyabilmekte ve özerklik kavramının sağlayacağı idari ve ekonomik avantajlar adeta yok sayılabilmektedir.<sup>69</sup> Oysa ki toplumların gelişmesine paralel olarak artan yerel işlevlerin ve çağın gerektirdiği hizmetlerin, gerektirdiği düzeyde yerine getirilmesi için yerel yönetimlerin saydamlık, üretkenlik, katılımcılık, kaynak oluşturuculuk, demokratikleştirme ve etkinlik gibi özelliklere sahip olması; bu özelliklere sahip olabilmesi için de idari ve mali özerklik şartlarını gerçekleştirmiş olması gerekmektedir.<sup>70</sup> Türkiye gibi merkeziyetçi bir yönetim geleneğine sahip ülkeler, her ne kadar köklü sayılabilecek bir yerel yönetim geleneğine sahip olunsada, çeşitli kamusal hizmetlerin yerel yönetimler eliyle sunulmasına ve yerel yönetim kuruluşlarının özerkliklerinin boyutlarına dair endişe dumakta ve bu durumun etkileri uygulamada da görülmektedir. Bazen yerel yönetimler, ağır vesayet denetimi altında,

---

<sup>66</sup>Çukurçayır, s. 120.

<sup>67</sup>Ziya Coker, **Yerel Yönetimler ve Anayasa**, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 5, Sayı 6, Kasım 1996, s.24.

<sup>68</sup>Koçak, s. 90.

<sup>69</sup>Çoşkun, s.39.

<sup>70</sup>Kalabalık, s.259.

eli kolu bağı bir kurum<sup>71</sup> haline gelebilmekte ve kendilerinden beklenen etkin hizmet sunumu aksaklılar yaşabilmektedir.

Yerel özerklik tartışmaları ve uygulamaları, yalnızca ülkemizde değil tüm dünyada da üzerinde çeşitli fikirler yürütülen bir alana işaret etmektedir. Nitekim, 1957 yılında toplanan Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Konferansı'nda, yerel özerklik ilkesinin temel ilkeleri:

1. Yerel özgürlüklere saygı gösterilmesi,
2. Yerel yaşamın özgül ve partiler üstü niteliğinin korunması,
3. Devlet ile komünler arası ilişkilerin düzenlenmesi,
4. Komün maliyesinin özerkliği,
5. Gerçek bir komün bilincinin gerçekleştirilmesi<sup>72</sup> şeklinde belirlenmiştir.

Bu tarihten itibaren günümüze gelinceye dek, yerel özerklik ilkesi çeşitli uluslar arası metinlerde düzenleme bulmuştur. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (European Charter of Local Self-Government), yerel özerkliğin temel ilkelerinin düzenlendiği en önemli uluslar arası metin olarak nitelendirilebilir. Özellikle 6360 sayılı Kanunla, yirmi dokuz ilde köylerin ve ilçe belediyelerinin kaldırılıp ilçe belediyesinin bir mahallesi hâline dönüştürülmelerine<sup>73</sup>, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı açısından da eleştiriler getirilmektedir. Bu eleştirilere ileriki bölümlerde yer verilecektir. Şimdi ise, gerek yerel özerklik kavramını, gerekse ileriki bölümlerde ele alınacak olan 6360 Sayılı Kanunun Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı çerçevesindeki eleştirilerini daha iyi analiz edebilmek adına, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın temel düzenlemeleri incelenecektir.

#### **1.2.1.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı<sup>74</sup>, 8-10 Kasım 1984 tarihindeki Roma Konferansı'nda tartışılmaya açılmış ve ardından, yaptırım gücünün ne olacağı sorunu yaşanmıştır.<sup>75</sup> Bir takım ülkeler, Türkiye'nin de dahil olduğu grup, şartın

---

<sup>71</sup>Çukurçayır, s. 120.

<sup>72</sup>Keleş, s. 56.

<sup>73</sup>Kemal Gözler, **6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler, Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?**, Legal Hukuk Dergisi, Cilt 11, Sayı 122, Şubat 2013, s.36.

<sup>74</sup>Bu çalışmada Şart'ın değerlendirilmesi, resmi çeviri metni üzerinden yapılmıştır. Şartın orijinal metni için bakınız: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122>, (12.01.2016).

<sup>75</sup>Harun Saki, **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**, Dış Denetim, Nisan-Mayıs Haziran 2011, <http://www.sayder.org.tr/e-dergi-avrupa-yerel-yonetimler-ozerklik-sarti-12-8.pdf> ( 13.11.2015) s. 48.

kararlarının bağlayıcı olmaktan çok yönlendirici olması gerektiği yönünde görüş sergilerken; diğer grup bazı ülkeler ise Şartta yer alan maddelerin şartı kabul eden ülkelerin anayasalarında yer alması ve şartın bir sözleşme niteliğine sahip olması gerektiği yönünde görüşlerde bulunmuşlardır. Bu görüş farklılıkları sonunda Türkiye'nin de yer aldığı bir grup ülke tarafından şartın gücünün tavsiye kararı olarak ele alınması istenilmesine rağmen, sözleşme niteliğinde olmasını isteyen üye ülkelerin sayıca çokluğu karşısında şart, sözleşme olarak kabul edilmiştir.<sup>76</sup>

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 15.10.1985 tarihinde imzaya açılmış, Türkiye anlaşmaya 21.11.1988 tarihinde imza koymuş, anlaşma 9.12.1992 tarihinde onaylanmıştır. Yürürlük tarihi ise 1.4.1993 olarak belirlenmiştir. 3/10/1992 tarih ve 21364 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.<sup>77</sup>

Biçimsel açıdan sözleşme metni ele alındığında; sözleşme bir önsöz, üç bölüm ve toplam 18 maddeden oluşmaktadır. Keleş'in sözleşmeye ilişkin değerlendirmelerinde ise sözleşme temel olarak beş temel alanı içermektedir: "Şartın ilkelerinden bir bölümü, özerk yerel yönetim kavramının anlamı, içeriği ve öğeleri ile ilgilidir. İkinci kümede bulunan özerklik ilkeleri, akçal kaynaklarla ilgilidir. Yerel özerklik ilkelerinde üçüncü küme, merkezi yönetimlerin yerel yönetimler üzerindeki denetim ve gözetim yetkileri ile ilgilidir. Dördüncü boyutu, sözleşmenin yerel yönetimlere işbirliği yapma ve birlikler kurabilme hakkının tanınmasıdır. Son kümede ise, yerel yönetimlerin yararlanabilecekleri yargı güvencesi ve yargısal koruma yöntemleri yer almaktadır"<sup>78</sup>

Burada, Şartın temel maddeleri üzerinden yerel özerkliğin genel bir değerlendirmesi yapılarak, ardından sözleşmenin bazı maddelerine Türkiye'nin koymuş olduğu çekinceler incelenecektir. Bunun için aşağıda yer alan Tablo-1'de, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı metninin içeriği, genel hatları ile özetlenmiştir.

---

<sup>76</sup> Süleyman Ruhi Aydemir, **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Işığında Türk Yerel Yönetimleri**, Mevzuat Dergisi, Sayı 45, Eylül 2011, <http://www.mevzuatdergisi.com/2001/09a/01.htm>, (24.12.2015), s. 2.

<sup>77</sup> T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartına İlişkin Bilgi Notu**, 2011, [http://www.ab.gov.tr/files/haberler/2011/yerel\\_yonetimler\\_ozerklik\\_sarti.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/haberler/2011/yerel_yonetimler_ozerklik_sarti.pdf), (19.10..2015), s.1.

<sup>78</sup> Keleş, s. 57-59.

**Tablo-1: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Metni İçeriği**

AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI METNİ İÇERİĞİ	1		
	BÖLÜM	BÖLÜM	BÖLÜM
<b>MADDELER (1. Madde, metnin önsözünde yer almaktadır)</b>	<b>MADDE NUMARALARI</b>		
Özerk Yerel Yönetimlerin Anayasal ve Hukuki Dayanağı	2		
Özerk Yerel Yönetim Kavramı	3		
Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı	4		
Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması	5		
Yerel Makamların Görevleri İçin Gereken Uygun İdari Örgütlenme ve Kaynaklar	6		
Yerel Düzeydeki Sorumlulukların Kullanılma Koşulları	7		
Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdari Denetimi	8		
Yerel Makamların Mali Kaynakları	9		
Yerel Makamların Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı	10		
Özerk Yerel Yönetimlerin Yasal Korunması	11		
Yükümlülükler		2	
Bu Şart'ın Kapsayacağı Makamlar		3	
Bilgi Sağlanması		4	
İmza, Onay ve Yürürlüğe Girme			5
Topraklara İlişkin Hüküm			6
Çekilme			7
Bildirimler			8

**Kaynak:** T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2011;

[http://www.ab.gov.tr/files/haberler/2011/yerel\\_yonetimler\\_ozerklik\\_sarti.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/haberler/2011/yerel_yonetimler_ozerklik_sarti.pdf), (26.12.2015).

Sözleşmenin önsözünde; yerel makamların her türlü demokratik rejimin temellerinden birisi olduğu, vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının demokratik ilkelerden biri olduğu ve bu hakkın kullanım alanının doğrudan yerel düzeyde olduğu, gerekli kaynaklar bakımından geniş bir özerkliğe sahip yerel makamların varlığına ilişkin temel değerler ve sözleşmenin felsefesi vurgulanmıştır.

Birinci bölümde ise, özerk yerel yönetim kurumunun yer alması gereken anayasal ve yasal zeminden söz edilmekte, böyle bir zemin için merkezi yönetimin

rolünün azaltılması ve bu bağlamda merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimin en az seviyeye indirilmesi gerektiği ifade edilmiştir.<sup>79</sup>

Özerk yerel yönetim kavramı sözleşmenin ikinci maddesinde, “*kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşıyan*” bir ilke olarak tanımlanmıştır. Buna göre, yerel yönetimler kamu hizmetleri sunumunda genel yetkiye sahiptirler; yani etki alanları dışında bırakılmış olmayan başka yönetimlere verilmemiş olan her konuda, yerel yönetimler tam bir takdir hakkına sahiptir<sup>80</sup> ve bu nitelikleri, özerklikleri açısından olmazsa olmaz bir özellik teşkil etmektedir.

Sözleşmenin dördüncü maddesinin üçüncü fıkrasında, kamu sorumluluklarının genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacağı vurgulanmıştır. Devamında ise, sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomik gerekleri göz önünde bulundurulacağı ifade edilmiştir. Antlaşmanın bu bölümü, özellikle 6360 sayılı kanun ile gerçekleşen değişikliklerin eleştirel noktalarından biri olması açısından önemlidir. Zira, bu kanunla birlikte büyükşehir belediyelerine bağlı pek çok köy ve beldelerin tüzel kişilikleri kaldırılarak sınır değişiklikleri yapılmış, hizmet alanı il mülki sınırına dek genişleyen büyükşehir belediyelerinde yaşanan bu değişikliklerde sözleşmenin bu maddesi göz ardı edilmiştir.

6360 sayılı kanun ile bazı köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve bu kanun ile yapılan sınır değişiklikleri, kamu hizmetlerinin vatandaşa “en yakın olan makamlar” tarafından sunulması anlayışına ters düşmektedir. Kırsal alanların ihtiyaçlarının, kendine “yakın olmayan” makamlar tarafından, büyükşehir belediyeleri tarafından, ne kadar etkili karşılanıp karşılanamayacağı üzerinde gerekli ön hazırlık yapılmadan; kendilerine “en yakın” idari makamlar olan köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması pek çok açıdan olumsuz sonuçlar doğurabilmektedir. Köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması tasarrufu, yine aynı maddenin devamında belirtilen görevin “yetkinlik ve ekonomik gerekleri” şartlarını iddia ederek

---

<sup>79</sup>Hüsamettin İnaç ve Feyzullah Ünal, **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ve Türkiye’de Belediyeler**, [http://birimler.dpu.edu.tr/app/views/panel/ckfinder/userfiles/17/files/DERG\\_/17/1-24.pdf](http://birimler.dpu.edu.tr/app/views/panel/ckfinder/userfiles/17/files/DERG_/17/1-24.pdf), (22.12.2015), s.4.

<sup>80</sup> Keleş, s. 57.

olumlanabilir ve gerekli bulunabilir; şayet bu gerekçeler dahilinde olsa da, Kanunun yürürlüğe girmesinin (06.12.2012) üzerinden geçen süre zarfında gerçekten de büyükşehir belediyeleri tarafından kırsal alanlara hizmetlerin sunumunda etkinliğin sağlanıp sağlanmadığı bilimsel ve yönetsel açıdan değerlendirilmelidir. Aynı zamanda, aynı maddenin dördüncü fıkrasında, yerel makamlara tam ve münhasır olarak verilen yetkilerin, diğer merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılmayacağı veya sınırlandırılmayacağı söylenmektedir. Bu açıdan da, 6360 sayılı kanunun özellikle kırsal alanlar üzerindeki etkisi önem kazanmaktadır

*“Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz.”* şeklindeki beşinci maddenin içeriği de, 6360 sayılı kanunun getirdiği düzenlemeler ile uyuşmamaktadır. Köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak büyükşehir belediyesine bağlı mahalle statüsüne getirilmesi ve böylece sınırlarında yapılan değişiklik, referandum yapmak bir tarafa kırsal alanda yaşayan yerel topluluğa danışılmadan, öncesinde kamuoyunu bilgilendirecek her hangi bir faaliyette bulunulmadan yapılmıştır. Yine aynı kanunla sayıları otuza çıkarılan büyükşehir belediyelerinin sınırlarının da il mülki sınırlarına genişletilmesinde, o il ve büyükşehir belediye sınırları içinde yaşayan halkın önceden fikirlerinin alındığı bir çalışma olmamıştır. Beldelerde ve köylerde yaşayanlara sorulmadan bu yönetim birimlerin tüzel kişiliklerini kaldırmak, demokratik devlet ilkesiyle bağdaşmamaktadır.<sup>81</sup> Bu açıdan, mevcut düzenlemelerin, Şartın ilgili maddelerine aykırılık teşkil ettiği rahatlıkla söylenebilir. Öte yandan, Anayasa'nın 90. maddesinin beşinci fıkrasında: *“Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır.”* denilmektedir. Ancak burada, Avrupa yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın bir “temel hak ve özgürlüklere ilişkin” bir milletlerarası andlaşma olup olmadığı tartışılabilir. Bu tarz bir tartışmada, bu şartın temel hak ve özgürlükleri

---

<sup>81</sup>Mithat Arman Karasu, **6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu Ve Olası Etkileri- Şanlıurfa Örneği**, Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi, <http://iibfdergisi.gazi.edu.tr/index.php/iibfdergisi/article/viewFile/531/500>, (30.12.2015), s. 12.

düzenlemediği; dolayısıyla da yeni düzenlemenin Anayasa 90. maddeye aykırılık teşkil etmediği yönünde bir değerlendirme yapılabilir. Diğer yandan ise, yeni düzenlemenin özellikle kırsal alanlarda yaşayan insanların ekonomik ve sosyal hayatlarında yarattığı pek çok etki, açıkça oradaki insanların başta yaşama ve mülkiyet gibi temel hakları başta olmak üzere pek çok açıdan temel hak ve özgürlüklerine müdahale etmiştir. Kanımızca, 6360 Sayılı Kanunun Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile olan ilişkilerinin Anayasa madde 90'a göre yorumlanmasında, buradaki ikici görüş benimsenmeli ve buna göre, 6360 sayılı Kanun ile getirilen düzenlemelerin Şart ile aykırılık teşkil eden kısımlarında, anayasal hüküm gereği Şart'ın hükümleri esas alınarak yeniden düzenleme yapılmalıdır.

Yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının ele alındığı dokuzuncu maddede, yerel yönetimlerin gelirlerinin onların lehine ve merkeze olan bağımlılıklarını azaltacak şekilde arttırılması istenmektedir.<sup>82</sup> Özellikle yerel yönetimlerin tam anlamı ile serbestlik sağlamaları ve etkili bir şekilde hizmet sunabilmeleri için idari özerklikleri kadar ekonomik özerkliklerinin de korunması önem arz etmektedir.

Ardından, yerel makamların kendi aralarında kurabilecekleri birlikleri ve bu birliklere katılma koşulları ile yerel yönetimlerin özerkliklerinin yasal korunması ve yargı yolunu düzenleyen maddeleri içeren sözleşme metninin, bütünsel bir değerlendirilmesi yapıldığında, yerel yönetimlerin yetki yönünden ve korunmaları yönünden tam bir özerkliğini sağlamayı amaçladığını<sup>83</sup> söylemek isabetli olacaktır. Bu amaca yönelik olarak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, oldukça önemli hukuksal bir kaynağa işaret etmektedir. Şüphesiz yerelin kamu yönetiminde daha güçlü bir konuma ulaştırılması sadece hukuki düzenlemelerle sağlanamaz.<sup>84</sup> Yazılı bir metinde ne kadar yerel yönetim kuruluşların özerkliklerine vurgu yapılsa da, pratikte de onların özerkliklerini güçlendirecek uygulamalara yer verilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde, değil yasalarda, anayasalarda dahi kavram olarak yerel özerklik ifadesinin yer alması, etkili bir yönetim anlayışından uzak sonuçlar doğurabilecektir.

<sup>82</sup>T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2011;

[http://www.ab.gov.tr/files/haberler/2011/yerel\\_yonetimler\\_ozerklik\\_sarti.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/haberler/2011/yerel_yonetimler_ozerklik_sarti.pdf), (26.12.2015), s.2.

<sup>83</sup>T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, s.3.

<sup>84</sup>Selçuk Sertesin, **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Reform Açısından Önemli mi?**, Tepav-Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Değerlendirme Notu, 2013, No.201339, s.4.

Tüm olumlu ve gerekli özelliklerine rağmen, yerel özerklik kavramına pek çok ülkede çekince ile yaklaşılmaktadır. Bu tarz bir anlayışta özerklik çoğu kez, idari ve mali özerklik alanlarının ötesinde, siyasi bir özerkliği de kapsayabilecek şekilde yorumlanmaktadır. Böyle bir anlayışta da, yerel yönetimlerin özerk olmaları ve bu şekilde, halka sunumunda görevli ve sorumlu oldukları kamu hizmetlerinin etkili bir şekilde yerine getirilmesinde gösterecekleri etkin rol göz ardı edilebilmektedir. İşte bu tarzda yapılabilecek değerlendirmelere karşı Avrupa Yerel Yönetimler özerklik Şartı'nda da ülkelere, kimi maddeler için çekince koyabilme imkanı tanınmıştır. Çalışmanın bu alt bölümü, Türkiye'nin Şart'a koymuş olduğu çekinceler ve bu çekincelerin değerlendirilmesi ile sonlandırılarak; ardından bu Şart ile bağlantılı olan ve 2009 tarihinde imzaya açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Katma Protokolü'nün değerlendirildiği diğer alt bölüme geçilecektir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın bir ülke tarafından kabul edilmesi, kabul eden ülkenin sözleşmede yer alan maddelerin tamamında sorumlu olmasını gerektirmez.<sup>85</sup> Sözleşmeyi kabul eden ülkelerin, çekince hakkı da bulunmaktadır.

Uluslararası Hukuk'ta çekince "antlaşmaya taraf olan bir devletin o antlaşma yapılırken bazı hükümlerinin etkisini kendisi bakımından değiştirmeye veya ortadan kaldırmaya yönelik tek taraflı bildirim"<sup>86</sup> şeklinde tanımlanmaktadır. Buna göre, Şarta koyulacak bir çekince, çekince koyan ülkeyi sorumlu tutmamaktadır.

Türkiye'nin çekince koyarak kendini bağlamadığı maddelere baktığımızda, bunların üç tanesinin mali açıdan olduğunu söyleyebiliriz. Buna göre yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemlerin çeşitlilik arz etmeleri ve esneklik taşıması gerekmesi(m.9/4), yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara

---

<sup>85</sup>Sözleşmenin Yükümlülükler Başlıklı 12. Maddesinde "Her Akit Taraf, bu Şart'ın I. Bölümündeki paragraflardan en az 10 tanesi aşağıdakilerin arasından seçilmek üzere en az 20 paragrafı ile kendisini bağlı kabul etmeyi taahhüt edecektir:

- Madde 2,
- Madde 3, paragraf 1 ve 2,
- Madde 4, paragraf 1,2 ve 4,
- Madde 5,
- Madde 7, paragraf 1,
- Madde 8, paragraf 2,
- Madde 9, paragraf 1,2 ve 3,
- Madde 10, paragraf 1,
- Madde 11" şeklinde şarta koyulabilecek çekincelerin sınırlılıklar belirlenmiştir.

<sup>86</sup>Melda Sur, **Uluslararası Hukukun Esasları**, Beta Yayıncılık ,İstanbul, 2014, , s. 61.

tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacak olunması(m. 9/6) ve yerel makamlara yapılan hibelerin belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşınmaması gerekliliği (m. 9/7) çekince konulan mali nitelikteki maddelerdir. Diğer çekince koyulan maddeler ise şu şekildedir:

- Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır (m.4/6),

- Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere hâle getirmemek koşuluyla, yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir (m.6/1),

- Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir (m.7/3),

- Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır (m.8/3),

- Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır (m.10/2),

- Yerel makamlar, kanunla muhtemelen öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler (m.10/3) ve

- Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetin sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır ( m.11).

Türkiye'nin koymuş olduğu çekinceleri değerlendirirken, öncelikle şunu belirtmek gerekir ki, ülkenin sözleşme metninin bazı maddeleri üzerinde sahip olduğu endişe/kaygı/çekince anlayışla karşılanmalıdır. Merkeziyetçi bir yönetim geleneği olan ülkede, çekincesiz bir şekilde tüm metnin kabulü beklenemezdi. Kaldı ki, pek çok ülke benzer şekilde sözleşme metnine çekince koyarak sözleşmeyi kabul etmiştir.<sup>87</sup> Bu açıdan, anlaşma metnine çekince koyulması, gerekli görülebileceği gibi yerel özerkliğe ilişkin kimi zaman kısıtlayıcı bir anlayışı da yansıtabilmektedir.

---

<sup>87</sup>Sözleşmeyi kabul eden diğer devletlerin koydukları çekinceleri ayrıntılı olarak incelemek için bakınız:[http://www.coe.int/en/web/conventions/fulllist//conventions/treaty/122/declarations?p\\_auth=A4TZIVGN](http://www.coe.int/en/web/conventions/fulllist//conventions/treaty/122/declarations?p_auth=A4TZIVGN) ( 9.01.2016).

Örneğin, Keleş'e göre yerel makamların yurtdışı ilişkiler kurmasının pek çok faydası olabilecektir. Ancak, hiçbir devlet, sahip bulunduğu yerel özerkliği kullanarak, devletini yurtdışında yakınma, karalama hatta küçük düşürme ve benzeri eylemlerin konusunu yapan yerel yönetim temsilcilerinin bu tarz etkinliklerine izin vermeyecektir.<sup>88</sup> Bu doğrultuda çeşitli kısıtlamaların getirilmesi, yerel özerkliğe bir darbe olarak algılanmamalıdır.

Öte yandan, yerel yönetimlerin varlığından ve etkinliğinden söz edebilmek için, mali yönden özerk olmaları büyük önem arz etmektedir. Türkiye'nin de çekince koyduğu mali özerklikler, yerel yönetimlerin olmazsa olmaz yapılarıdır. Bu anlamda, kimi açıdan çekincelerin kaldırılması da yerel özerklik felsefesi açısından faydalı olabilecektir.

Her ne sebeple olursa olsun, yerel özerkliğe ilişkin kısıtlamalar getirmek, ülkelerin sahip olduğu demokratik yönetim gelenekleri ile de ilişkilidir. Demokratik yönetim geleneğine sahip ülkelerde, yerel yönetimler ile merkezi idare bir bütün oluştururlar ve her ikisi de hem birbirinden hem de bütünün tamamından ayrılmaz bir özellik göstermektedirler. Bu bağlamda, yerel yönetimlere sağlanacak yerel özerklik ne merkezi idarenin varlığına ilişkin bir tehdit olmalı, ne de merkezi idare yerel yönetimlerin özerkliklerini yok sayarak onların etkinliklerini engellemelidir. Bunun için, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gibi hukuksal metinlerde yapılan yerel yönetimlerin özerkliğine ilişkin düzenlemeler, yerel yönetimler ile merkezi idare arasındaki dengeleri ele alması açısından oldukça önemlidir. Unutulmamalıdır ki, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimlerin "devlet içinde devlet" olmalarını öngören bir belge değildir. Şarta göre, yerel yönetimler yasalar çerçevesinde belli bir özerklikten yararlanan, ama kesinlikle bağımsız olmayan yönetim birimleridir."<sup>89</sup>

#### **1.2.1.2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Ek Protokol-Katılım Protokolü**

Değişimin çok hızlı olduğu ve ekonomik, toplumsal ve siyasal pek çok yapının birbirinden doğrudan veya dolaylı olarak etkilendiği dünyamızda, hukuksal düzenlemelerin de bu değişime ayak uydurabilmek adına bazı yeni düzenlemeler içermesi gerekebilmektedir. Bu kimi zaman yeni bir hukuki düzenlemenin eski

<sup>88</sup> Keleş, s.62.

<sup>89</sup> Keleş, s.65.

olanın yerini alması şeklinde olabileceği gibi; bazen de mevcut düzenlemelere dönemin koşullarına uygun yeni gerekliliklerin eklenmesi şeklinde de olabilmektedir. 2009 yılında Hollanda'nın Utrecht kentinde kabul edilerek yürürlüğe giren Yerel Yönetimlerde Katılım Hakkına İlişkin Ek Protokol<sup>90</sup> de, Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nın ilkelerini günümüz değişen koşullarına uydurmak ve gerekli değişiklikleri yapmak üzere, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin Kurumsal Komisyonu'nda Bağımsız Uzmanlar Kurulu ile yaptığı çalışmalar sonucu<sup>91</sup> katılım hakkı önemli bir konu olarak görülerek düzenlenmiştir. Protokolün temel unsurları dikkate alındığında, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda ortaya konulan “idari ve mali özerklik”, “katılım” ve “subsidiarite (Hizmette Yerellik Önceliği)” ilkelerinin uygulanabilirliğinin incelenmesi ve bu konudaki performansın saptanabilirliğini artıracak ek hükümler ile yerel yönetimlerin çalışmalarının desteklendiği<sup>92</sup> söylenebilir.

Protokol bir önsöz ve yedi maddeden oluşmaktadır. Protokolün önsözünde, kamusal işlerin görülmesinde katkıda bulunma hakkının Avrupa Konseyi'ne üye bütün devletlerce ortaklaşa paylaşılan demokratik ilkelerden biri olduğunu vurgulanarak, Konsey'in amacının üyeleri arasında ortak mirasları olan ideal ve ilkeleri korumak ve gerçekleştirmek için daha büyük bir birlik oluşturmak olduğunun altı çizilmiştir. Yerel yönetimlerin işlerine katılma hakkı ve katılma hakkına ilişkin önlemlerin uygulanması protokolün iki temel konusunu oluşturmaktadır.

Birinci maddenin ikinci fıkrasında yerel yönetimlerin işlerine katılma hakkı, yerel yönetimin yetki ve sorumluluklarının kullanılmasını belirlemeye ya da etkilemeye çalışmak hakkı olarak tanımlanmıştır. Bu tanıma göre, katılım yerel işlerin her türlü aşamasında söz konusu olabilmektedir. Bir başka ifade ile halkın yönetime katılması, idari işlem ve kararların, alınmasından uygulanmasına kadar, çeşitli safhalarında gerçekleşebilmektedir.<sup>93</sup> Halkın alınan kararların her aşamasında

---

<sup>90</sup>Metnin resmi çevirisi olmadığından bu çalışmada, protokolün orijinal metni üzerinden bir değerlendirme yapılmıştır. “Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on The Right to Participate in The Affairs of A Local Authority “ başlıklı orijinal metin için bakınız: <http://conventions.coe.int/treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=207&CM=0&CL=ENG>, (01.02.2016)

<sup>91</sup>Keleş, s.66.

<sup>92</sup>Zerrin Toprak Karaman, **Toplumsal Siyasallaşmada Etkili Demokratik- İzlenebilir Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Katma Protokolü**, <http://kisi.deu.edu.tr/zerrin.toprak/> (12.01.2016), (EP), s.1.

<sup>93</sup> Kalabalık, s.671.

katılımının sağlanması, ancak demokratik değerlerin varlığı ile ilgilidir. Katılım sağlanarak, yerel halkın alınan kararlar ve karar alıcılar üzerindeki denetimi sağlanmış olacaktır. Yine aynı maddede devletlerin sınırları içerisindeki herkese yerel yönetimin işlerine katılma hakkını tanıyacaklarını belirterek yerel katılımın güvencesini sağlamayı amaçlamaktadır.

Protokolün temel konularından bir diğeri de, yasaların katılma hakkını kolaylaştıracak araçları sağlaması üzerinedir. Buna göre, hiçbir kişi ya da kimseyi haksız olarak dışlamaksızın, yasa farklı koşullar ya da farklı kişi grupları için özel önlemler öngörebilir, taraf devletlerin anayasal ya da yasal yükümlülüklerine uygun olarak sadece seçmenlere özgü önlemler de getirebilir.<sup>94</sup>

Avrupa Yerel Yönetimler özerklik Şartı ve bu Şarta ilişkin olarak oluşturulan Ek Protokol bir süreç olarak birlikte değerlendirildiğinde toplumsal işbirliğinin yaygınlaştırılmanın, birbirinden habersiz ve kopuk uygulamaların birleştirilmesinin; emek, zaman ve para israfını engelleme isteğinin<sup>95</sup> ön plana çıktığı bir anlayışın yansımaları olduğunu söyleyebiliriz. Bu noktada Şart'ta ve Ek Protokol'de, yerel yönetimlerin etkinliğini sağlamada bir araç olarak görülmesi önemli olmaktadır. Ülkemizde Şart imzalanıp yürürlüğe konulmuş olsa da, Şarta ilişkin Ek Protokol'ü Türkiye henüz imzalamış değildir. Yerel özerkliğin ve özerkliğin katılım, yerellin önceliği, mali özerklik gibi olmazsa olmaz unsurları ile birlikte Türkiye'nin bu Ek Protokolü ve bundan sonra çıkabilecek diğer konuları düzenleyen Protokolleri irdelemesi, imzalaması ve ilkesel olarak benimseyip yürürlüğe koyması gerekmektedir. Ek Protokol katılım konusuna ilişkin olsa da; yerel yönetimlerin bölge yönetimleri ve federe devletler ile ilişkileri, yürütme organının karar organına karşı sorumluluğu, gelir kaynaklarının paylaşılmasında adalet, yerel yönetimlerin malvarlığı, öz gelirler, devlet yardımları, danışma, dış denetim, üst düzeydeki yönetim basamaklarının yerel yönetimlerinin yerine geçerek karar vermeleri ve yargı yollarına başvuru<sup>96</sup> gibi daha pek çok konu yeni protokollerde düzenleme bulması adına üzerinde tartışılan diğer konuları oluşturmaktadır. Önümüzdeki dönemlerde bu tarz konulara ilişkin yeni protokollerin de imzaya açılması muhtemeldir. Yerel özerkliğin ve buna bağlı olarak geliştirilecek yönetsel etkinliğin sağlanabilmesi adına

---

<sup>94</sup>Keleş, s.67.

<sup>95</sup>Karaman, (EP), s. 4.

<sup>96</sup>Keleş, s. 67.

Katılım Protokolü gibi ileride oluşturulabilecek doğabilecek yeni protokoller de, dönemin yönetim trendine uygun bir şekilde analiz edilmelidir. Böylece imzamız bulunan Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın temel felsefesi bütüncül bir şekilde değerlendirilmiş olacaktır.

### 1.2.2. Subsidiarite( Hizmette Yerellik) İlkesi

Subsidiarite ilkesi; “hizmette yerellik”, “yerelleşme”, “yerelin öncüllüğü”, “ikincillik”, “yardım etme” gibi pek çok kavramla ifade edilebilmektedir. Bir kavram olarak ilk kez 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan ve 1 Kasım 1993 yılında yürürlüğe giren Avrupa Birliği Anlaşması'nda (Maastricht Anlaşması) yer alsa da, subsidiarite ilkesi federal devlet sistemlerine sahip olan batılı ülkelerde uzun yıllardan beri uygulanmakta olan bir sistem<sup>97</sup> olmuştur.

Kavram olarak subsidiarite, Maastricht Anlaşması'nda anayasal bir ilke olarak kabul edilmiştir, fakat bu kavrama yönelik fikirler ve tartışmalar çok daha önceden geliştirilmiştir. Örneğin, 1985 tarihli Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda açıkça subsidiarite ilkesine yer verilmemiş olmakla birlikte benzer özellikte pek çok tanımlamalar yapılmıştır. “*Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır.*” şeklindeki Şart'ın dördüncü maddesinin üçüncü fıkrası, adeta subsidiarite kavramının açıklanarak benzer bir şekilde ifade edilmiş halidir.

Avrupa Birliği Anlaşması rekabet ilkesine dayanan serbest piyasa ekonomisi, kamu maliyesinin sağlıklı bir şekilde idaresi ve ikame etme- hizmette yerel önceliği (subsidiarite) olmak üzere üç temel ilkedен<sup>98</sup> meydana gelmiştir. Anlaşmanın 3B maddesinde de subsidiarite ilkesi yer almıştır. Buna göre ilke şu şekilde açıklanmıştır: “*Topluluk, bu anlaşma ile belirlenen yetkiler ve kendisine verilen amaçlar çerçevesinde hareket edecektir. Topluluk, kendi mutlak yetki alanına girmeyen alanlarda, subsidiarite ilkesine uygun olarak, ancak önerilen eylemin amaçları Üye Devletler tarafından yeterince sağlanamadığı ve dolayısı ile, önerilen*

<sup>97</sup>Enver Bozkurt ve Mehmet Özcan, **Subsidiarite İlkesi (İkincillik İlkesi) ve Avrupa Birliği Bütünleşme Sürecine Etkisi Üzerine Bir Değerlendirme**, Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF, 2011, Sayı 1, s. 6.

<sup>98</sup>Karamam, s.40.

*eylemin derecesi veya etkileri sebebiyle, Topluluk tarafından daha iyi sağlanabileceği durumlarda harekete geçecektir. Topluluğun herhangi bir eylemi, bu Anlaşma'nın amaçlarının sağlanması için gerekli olan düzeyin ötesine geçemeyecektir.”*<sup>99</sup> Bu tanımlamada görüleceği gibi, ulus üstü bir kuruluş için Topluluğun genel idaresinden önce tek tek her bir ülkenin; ülkenin kendi içinde ise merkezi idareden önce yerel makamların öncelikleri vurgulanmıştır. Buna göre, birincil/asıl makamların kendilerinin sunumunda görevli oldukları kamusal hizmetleri yerine getirmede güçleri yetmiyor ya da bu makamlar etkili bir şekilde yerine getiremiyorsa, bu durumda alt/ikincil olarak görülen makamlar devreye gireceklerdir.

Subsidiarite ilkesi yetkinin, yerine getirilmesi gereken kamusal ihtiyaca en yakın yönetimce kullanılması, alt düzeyin yetkisini üst düzeye ancak mutlaka gerekli olduğunda ve hizmetin daha iyi görülmesi gerektiğinde devretmesidir.<sup>100</sup> Bu ilkenin felsefesinde yer alan temel fikir “ yerele ait hizmetlerin yerine getirilmesinde yerelin halk, imkan ve araçları ile önceliğini tercih etme” düşüncesidir. Bu bağlamda hizmetlerin etkili bir şekilde yerine getirilmesi için uygun düzeyi aramak ve ancak alt düzeydeki yönetimlerin yerel hizmetler ile ilgili yetkileri kendileri yerine getiremedikleri hallerde bir üst düzeyin yerele yaklaşması ve hizmetlerin ortada kalmaması için yerine getirilmesi fikri önem taşımaktadır.<sup>101</sup> Gerçekten de, yönetim hem örgüt hem de yürütülen hizmetler olarak halka yakın olmak zorundadır, çünkü çağdaş yönetim anlayışı bunu zorunlu kılmaktadır.<sup>102</sup> Böylece, kamu hizmetlerinin sunumunda yerel halka daha yakın ve onları doğrudan ilgilendiren, günlük en fazla ihtiyaç duyabilecekleri hizmetler ilk elden daha etkili bir şekilde sunulacaktır.

İdari anlamda hizmetlerin yerelliği ilkesi, özünde “ taraflar arası” bir ilişki modeli doğurmaktadır. Bu modelde taraflardan biri yerel yönetim veya bölge yönetim organları iken, diğer taraf ise merkezi idarelerdir. Taraflar arasındaki böyle bir ilişkide yerellik ilkesinden anlaşılması gereken, kamu hizmetini o hizmeti en iyi

---

<sup>99</sup>Hakan Demir ve Mehmet Karakütük, **Yerel Yönetimler ve Hizmette Yerellik: Subsidiarite İlkesi**, Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi, 2003, s.73.

<sup>100</sup>M.Akif Özer, **Yeni Kamu Yönetimi, Teoriden Uygulamaya, Platin Yayınları**, Ankara, 2005, s.357.

<sup>101</sup>Karaman, (YY), s. 41.

<sup>102</sup>Çukurçayır, s.125.

yerine getirebilecek birimin sorumlu olmasıdır.<sup>103</sup> Kamu hizmetini en iyi yerine getirecek birimin saptanması ise, merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki demokratik bütünlüğün sağlanıp sağlanmadığı ile ilgilidir. Bir diğer ifade ile merkezi idareler, sahip buldukları imkanlar ve yetkiler yeterli olmak koşuluyla, her zaman, üst kademedeki yönetimlere değil, alt kademede bulunan halka en yakın yönetimlere öncelik tanıdıkları<sup>104</sup> ölçüde subsidiarite ilkesinin etkinliğinden yararlanacaklardır.

Yerel özerklik ve hizmetlerin yerelliği, yerel makamlar ile merkezi idarenin çatışması anlamına gelmemektedir. Bu ilişkide aralarında bir çatışma olmadığı gibi, kamusal hizmetlerin sunumunda bir bütün olarak faaliyet göstermeleri gerekmektedir. Bu bütünlük içerisinde kimi kamusal hizmetler merkezi idarelerce sunulurken, kimileri ise yerel kuruluşlarca yerine getirilmektedir. Kamu hizmetlerinin merkezi ve yerel yönetim organlarınca bölüşülmesinde her zaman etkinlik veya bölünebilirlik gibi iktisadi ölçütler rol oynamamakta, bunların bölümünde tarihi, sosyolojik ve siyasi faktörlerin şekillendirdiği gelenekler de etkili olmaktadır.<sup>105</sup> Böyle bir yapının etkisiyle de, yerellik ilkesi, hem devlet-yurttaş ilişkilerinde, hem de kamusal düzeyler arasındaki ilişkilerde söz konusu olabilmektedir. Bundan dolayı, bu ilke, özel alanın kamusal alan karşısında davranış önceliğini içermektedir. Buna göre, eğer bir görev, özel girişim yoluyla da yerine getirilebiliyorsa, devlet bu durumda kendine hakim olabilmeli ve koruma tedbirlerini gerektiğinde sınırlayabilmelidir. Diğer taraftan bu ilke, anayasa hukuku şekillenmesi içinde vatandaşlara daha yakın duran her kamusal düzeyin hareket önceliğini de içermektedir. Böylece devleti oluşturan bütün parçaların varlığının korunması ve bunların kendilerine özgü eylem ve sorumluluklarının güvence altına alınması sağlanmış olmaktadır.<sup>106</sup>

---

<sup>103</sup>Çukurçayır, s.126.

<sup>104</sup>Karaman, (YY), s.42.

<sup>105</sup>Kalabalık, s.288. Ayrıca, Kalabalık tarafından tanımlanan “gelenek ölçütüne göre” hangi hizmetlerin merkezi idare, hangilerinin ise yerel yönetim kuruluşları tarafından sağlanacağı şu şekilde olmaktadır: “Milli savunma, iç güvenlik, diplomasi, adalet gibi hizmetler genel ve milli nitelikteki hizmetler, tarihi süreç içerisinde merkezi idare tarafından yerine getirilmiştir ve getirilmektedir. Buna karşılık genellikle su, kanalizasyon, mezbaha, kent içi ulaşım gibi daha dar ve bölgesel düzeydeki ve yerel halkın yaşayışı, çalışması, eğitimi, sağlığı, kültürü ve eğlenip dinlenmesi ile yakından ilgili olan hizmetler yerel yönetimlerce yürütülmüş ve yürütülmeye devam edecektir.” Kalabalık, s.289.

<sup>106</sup> Mehmet Özel, **Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik**, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 2000, Sayı.9, s.28-29.

Hizmette yerellik ilkesi, kamu hizmetlerinin sadece basit olarak sunulmasını değil aynı zamanda optimum ölçekte gerçekleştirilmesini öngörmektedir ve genel bir bakış açısı ile değerlendirildiğinde, hizmette yerellik ilkesi toplumda sorumlulukların en verimli düzeyde ele alınması ve karar verilmesiyle de ilgilidir.<sup>107</sup> Bu bağlamda, subsidiarite ilkesine ve bu ilkenin gerekliliklerine uygun olarak yapılacak yerel düzenlemelere ülkemizde ihtiyaç duyulmaktadır. Günümüzde pek çok yerel reform düzenlemelerine rağmen hala beldelerde eğitim, sağlık, turizm, kültür, sosyal yardım; kırsal yörede bunlara ek olarak, planlama, imar, yol, su, kanalizasyon, hayvan sağlığı, tarımsal gelişme gibi pek çok yerel nitelikli hizmetler merkezden yönetilmektedir.<sup>108</sup> Kamusal hizmetlerin daha etkili sunulmasından idari, mali ve sosyal pek çok alanda kaynakların daha verimli kullanılmasına kadar pek çok alanda “iyi bir yönetim aracı görüntüsü veren”<sup>109</sup> subsidiarite ilkesinin, yalnızca yasal gelişiminin değil, uygulamada da temel felsefesine uyacak şekilde gelişmesi gerekmektedir. Bu da ancak, yerelleşmenin güçlendirilerek yerel halkın katılımının sağlanması ile gerçekleşecektir.

### **1.3. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ VE YÖNETİMİ**

#### **1.3.1. Metropol (Büyükşehir) Yönetim Kavramı**

Sosyal bilimlerde, daha dar anlamda kamu yönetimi ve yönetim bilimleri disiplini içerisinde yer alan, hemen her kavramda olduğu gibi, büyükşehir kavramına ilişkin de tek bir geçerliliği olan tanımlamanın yapılması oldukça güçtür. Literatürde “büyükşehir”, “anakent”, “metropol alan” gibi kavramlar birbirlerinin yerine kullanılmaktadır. Hatta conurbation, megapolis gibi kavramlar da aynı anlamda kullanılmaktadır.<sup>110</sup> Bu farklı ifadeler genel olarak birbirlerinin yerini alsalar da, kimi zaman çeşitli açılardan farklı anlamlara da gelebilmektedirler.

Metropolis (anakent) Yunanca asıllı “metro (ana, asıl)” ve “polis (kent-şehir)” sözcüklerinden oluşmuş bir kavramdır ve ilk çağlarda kent devletlerini tanımlamak için; daha sonraları ise, büyük yerleşim yerlerini ifade etmek için kullanılmıştır. Bugün ise, “Metropolitan kent yönetimi” anlamında “büyükşehir olma” değerleri ile,

---

<sup>107</sup>Gülşen Yılmaz, **Making Sense Of Subsidiarity In Turkey**, Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Dergisi, 2015, sayı: 18(1), s. 138.

<sup>108</sup>Hakan Demir ve Mehmet Karakütük, s.76.

<sup>109</sup>Karaman, s. 43.

<sup>110</sup>Kemal Görmez, **Türkiye’de Anakent Yönetiminin Sorunları, (TAYS)**, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 1993, Sayı 1, s. 19.

klasik anlamda “büyükşehir” olgusu birbirinden farklı anlamlarda kullanılmaktadır. Ancak, “Büyükşehir” olgusu temelde kentin kendi bünyesi ve sınırları içerisindeki sosyo-ekonomik niteliklerdeki değişmelerle ilgili iken, “metropolleşme olayı” belirli bir coğrafi bölgede birbirlerine yakın hatta sınırda çok sayıda yerel yönetim biriminin ortaya çıkması ve bu yönetimlerin ortak kentsel hizmet sorunlarına ortak kurumsal çözüm yolları bulmaları ile ilgilidir. Bu açıdan büyükşehirler her zaman kaçınılmaz olarak metropol alan olmak anlamına gelmemektedir.<sup>111</sup>

Tarihsel süreç içerisinde, modern anlamda metropoliten alanların ortaya çıkması ve gelişmeye başlaması, Sanayi Devrimi’nde ve Sanayi Devrimi’nin getirdiği bir takım değişiklikler sonucu olmuştur. Çünkü, sanayileşme süreci kentleşme hareketleri ile; kentleşme hareketleri de metropol alanların oluşması süreci ile doğrudan ilişkisi olan süreçlerdir. Bu yüzden, 18. yüzyıl ve 19. yüzyıl Avrupa’ında yaşanan Sanayi Devrimi kentleşme sürecini etkileyen önemli bir aşama olmuştur. Özellikle İngiltere’de endüstri alanındaki ilerlemeler ve mülkiyet ile ilgili yeni gelişmeler, köylülerin endüstri bölgelerine göç etmelerine neden olmuştur.<sup>112</sup> Sanayi devrimi ve sonucunda artan kentleşmenin çekim gücü, kırsal alanlardan şehir merkezlerine doğru bir göç ve göçün sonucu olarak da şehir merkezlerinde aşırı bir nüfus yoğunluğu yaratmıştır. Şehirlerin bu aşırı yoğunluğu eritememesi, kent çevrelerinde plansız yerleşim alanlarının yaygınlaşmasına neden olmuş, zamanla bu alanlar biraz da merkezi yönetimlerin zorlama ve yardımlarıyla şehirlerin yönetim sınırları içine alınarak kentlerin nüfusu, hizmet yükü ve alanları genişletilmiştir.<sup>113</sup> Kentleşmenin doğuşu ve günümüze gelinceye dek hız kazanması, küçük yerleşme yerlerinin çeşitli özellikleri nedeniyle genişlemeleri ve ekonomik, sosyal ve demografik yoğunluk kazanmaları, metropoliten alanları ortaya çıkmasında etkili olmuştur.

Şehirleşmenin başlangıcında belirli yerleşme alanlarının merkezlerinde toplanan nüfusun ve ekonomik faaliyetlerin (üretim, ticaret) dağılmasına ve çevre kentlerin (banliyöler) meydana gelmesine ulaşım ve haberleşme alanlarında kaydedilen ilerlemeler neden olmuştur. Bu gelişmeler sonucunda şehir

<sup>111</sup>Firuz Demir Yaşamış, **Büyükşehir Sorunsalı**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt.28, Sayı.1, 1995, s. 93.

<sup>112</sup>Ali Türkmen, **Türkiye’de Büyükşehir Yönetimi ve Gelişimi**, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, 2002, s. 8.

<sup>113</sup>Kalabalık, s. 71.

merkezlerindeki alım, satım ve üretim merkezlerinin yerlerini, bölge veya farklı bir ifade ile kent alım satım ve üretim merkezleri almaya başlamıştır.<sup>114</sup>

Metropoliten alanlar haline gelmiş bu yerleşim birimlerinde, toplumsal ve ekonomik yapılanmalarda yaşanan değişimler de kaçınılmaz olmuştur. Yaşanan ekonomik ve toplumsal değişimler ise, mekansal değişimleri de beraberinde getirmiştir. Kentsel mekanlar, sanayi öncesi kentlere göre çok daha genişlemiş ve yollar genişleyip yapılar yükselirken konut ve iş yerleri arasında kesin bir ayırım olmuştur. Üst ve orta gelir gurubu kent çevresine yerleşmiş, merkez ve konut alanları arasından kalan alanda, geçiş bölgeleri ortaya çıkararak belirginleşmiş, alt tabaka ve istenmeyen ögeler buralarda yer almıştır. Konut sunum mekanizmaları artan isteği karşılayamayınca konut birimleri bölünerek kiralanmaya başlamış, bu da aşırı yoğunlukla birlikte sağlıklı yaşam koşullarını da beraberinde getirmiştir.<sup>115</sup> Bu sağlıklı koşullar sonucu, özellikle sanayileşmiş ülkelerde kentler ve çevresinde oluşan “banliyö, yatakhane kenti, uydu kent” gibi adlarla anılan yerleşim alanları, kentlerin sorunlarından kaçmak, sahip oldukları görece iyi sosyo-ekonomik imkanları kentlerde paylaşmamak için kendi yerel yönetim birimlerini kurmuşlar, kentlerle birleşmeme yolunu seçmişlerdir.<sup>116</sup>

Ne var ki, yerel yapıların bu olumsuz şartlara çözüm bulacak yapıda olmamaları, değişen bu koşullara uyum sağlayacak yeni yönetim yapılarının gelişmesine neden olmuştur. Bu tarz bir gelişme bir gereklilik arz etmiştir, çünkü bu dönemde klasik yerel yönetim birimleri kentlerin sorunlarına çözüm getirebilecek örgütlenme yapısına sahip olmadıkları gibi, parasal olanakları da yeterli olmamıştır.<sup>117</sup> Böylece, metropol alan haline gelmiş bu alanlarda, mevcut yapıya uygun yeni bir yönetim modeli geliştirme ihtiyacı ve isteği doğmuştur. Nitekim Yaşamış’a göre kurumsal açıdan dünya üzerindeki yönetim biçimlerinin oluşturulmasını özendirilen temel etmen, birbirine yakın hatta sınırda olan çeşitli büyüklük ölçeklerindeki yerel yönetimlerin kentsel hizmet üretiminde verimliliğin ve etkililiğin sağlanabilmesi için büyüklük ekonomilerinden ve değişik örgütlenme

---

<sup>114</sup>Türkmen, s. 9.

<sup>115</sup>Örgen Uğurlu, “Kentlerin Tarihsel Gelişimi”, **Türkiye Perspektifinden Kent Sosyolojisi Çalışmaları**, (Ed. Örgen Uğurlu ve Diğerleri), Örgün Yayınevi, İstanbul, 2013, s. 60.

<sup>116</sup>Kalabalık, s. 71.

<sup>117</sup>İşbir, s. 2.

almaşıklarının (alternatiflerinin) önereceği yönetsel kolaylıklardan yararlanabilme arzusu<sup>118</sup> olmuştur.

Metropoliten alan, çok yoğun bir merkez kent ve bu kentin çevresindeki yerleşim birimleri ile sıkı ekonomik, sosyal, kültürel, teknik ve yönetsel ilişkileri bulunan ve belli bir coğrafi bölgede ekonomik, yönetsel, kültürel, ticari güç durumunda olan ve etkili yayılma alanı bulunan bölge<sup>119</sup> olarak tanımlanmaktadır. Bir diğer ifade ile, bir merkezi kent ile merkez ile aralarında sosyo-ekonomik ilişkiler olan kent yerleşmelerinin oluşturdukları bir bütün<sup>120</sup> olarak da tanımlanan metropoliten alanlar; endüstriyel gelişmesini tamamlamış ya da tamamlamamış bütün ülkelerde sosyal bir olgu olarak karşımıza çıkması, geleneksel olarak tanımlanmış, sınırları belli kent kavramından farklı özellik göstermeleri ve anakentlerin sorunlarının mevcut yapıları, teknik ve ekonomik olanakları ile çözülemeyecek ağırlıkta olması<sup>121</sup> özellikleri ile bütünsel bir yönetsel yapı oluşturmaktadırlar. Bu yönetsel yapı da aynı zamanda metropoliten sorunları çözen, coğrafi birlik ve hizmetlerde koordinasyon sağlayan, metropoliten alan ölçeğinde plan ve program yapan, kararlar alan ve bunları uygulayabilen bir kurumsal yapıya<sup>122</sup> ihtiyaç duymuştur. İşte büyükşehir belediyeleri de bu ihtiyaç sonucu oluşturulan kurumlar olmuşlardır.

Metropoliten alanlar, çekirdek bir şehir merkezine bağlı olarak gelişmiş, merkezden dışarıya doğru şehir merkezi, iç şehir, iç banliyö halkaları ve dış banliyö halkalarından oluşan, bu alanlarda bütünleşik bir yapıda en dışta kırsal alanların da yer aldığı büyük nüfus ve yüzölçümüne sahip şehirlerken; metropol belediyeler ise, metropol alanların tamamında sorumlu, metropol alanlardaki imar düzenlemelerini, ulaşım planlarını yapan ve diğer önemli kentsel hizmetleri bütüncül bir yaklaşım içinde yürütüp koordine eden ve ölçek ekonomileri sağlayan nüfus ve alan bakımından büyük ölçekli belediyelerdir.<sup>123</sup>

---

<sup>118</sup>Yaşamış, s. 95.

<sup>119</sup>Çukurçayır, s. 234.

<sup>120</sup>Görmez, (TAYS), s. 19.

<sup>121</sup>Ali Erkan Eke, **Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye**, Amme İdaresi Dergisi, [http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/6aad82c653247e5\\_ek.pdf?dergi=Amme%20Idaresi%20Dergisi](http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/6aad82c653247e5_ek.pdf?dergi=Amme%20Idaresi%20Dergisi), (16.01.2016), s.43.

<sup>122</sup>Kalabalık, s.69.

<sup>123</sup>İlker Gündüzöz, **Türkiye Uygulamaları Çerçevesinde Metropol Belediye Kavramı, Avantajlar ve Dezavantajlar**, Türkiye Belediyeler Birliği, Ankara, 2011, s. 13-14.

Metropoliten alanın yönetim şekli ile bu alana ilişkin olarak yürütülen kamu hizmetleri, birbirini önemli ölçüde etkilemekte; kent merkezi ile ekonomik ve sosyal yönden karşılıklı etkileşim içerisinde bulunan bu alanlarda metropoliten yönetimler kurulabilmektedir.<sup>124</sup> Kurulacak metropoliten yönetimlerin sınırları ve nitelikleri ise, ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Nüfus ölçütü, ulaşım ve iletişim hizmetlerinin sağlanması, ticari merkezlerin geliştirilmesi, şehirlerin rekabet edilebilirliği, pazar ağı kurma, marka kent yaratma gibi pek çok sebep, metropoliten alanların oluşturulmasında etkili olabilmekte, ülkeler sahip oldukları dinamiklerine göre farklı amaçlarla büyükşehir yapılanmalarına gidebilmektedirler. Kimi zaman bu durum yönetsel anlamda etkinlik sağlamak adına yapılabileceği gibi, bazı noktalarda bilimsel yönetim ilkelerinden uzak siyasal tercihler doğrultusunda da olabilmektedir. Bu anlamda, ülkelerin kendi şartlarına göre gelişecek farklı metropoliten yönetim modellerinin incelenmesi, Türkiye'deki gelişmelerinin ve mevcut durumun daha iyi değerlendirilebilmesinde fayda sağlaması adına önemli olacaktır. Bundan dolayı, farklı metropoliten yönetim modellerini çeşitli şekilde sınıflandırarak inceleyebiliriz.

### **1.3.2. Metropoliten (Büyükşehir) Yönetim Modelleri**

Gerçekte metropoliten yönetim anlayışı, uygulamaları ve ölçütleri ülkelerin gelişmişlik düzeylerine, sosyo-ekonomik ve yönetsel yapılarına göre çeşitlilik arz etmektedir. Ancak, genel olarak denilebilir ki metropoliten alanlar, bir ülkenin ya da bir bölgenin çevresindeki kentsel ve kırsal topluluklara ekonomik yönden egemen olabilen büyük kentlerdir.<sup>125</sup> Bu büyük kentler, farklı özellikte yönetim modelleri sergilemektedirler.

Keleş'e göre büyükşehir yönetim modelleri; geçici ve kısa süreli çözümler bulmayı amaçlayan modeller ve uzun süreli çözümler içeren modeller olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bu sınıflandırmada ise yönetimler arası hizmet anlaşmaları, hizmet birlikleri ve özel amaçlı anakent örgütleri geçici çözümler bulmaya yönelik oluşturulan modeller iken; birleştirmeler ve yerel federasyonlar ise uzun süreli çözümlere örnek olarak gösterilmiştir.<sup>126</sup> İşbir ise büyükşehir modellerini tek

---

<sup>124</sup>Kalabalık, s. 72.

<sup>125</sup>Ayşe Tekel, **Metropoliten Planlamanın Önemi ve Gerekliliği Üzerine**, Çağdaş Yerel Yönetimler Derdisi, Ocak 2002, s. 43.

<sup>126</sup>Keleş, s. 316.

kademeli yönetim anlayışı ve çift kademeli yönetim anlayışı olarak ikiye ayırmaktadır.<sup>127</sup>

Kuşkusuz bu tarz sınıflandırmalar, çeşitli unsurların eklenmesi ile genişletilebileceği gibi, pek çok farklı sınıflandırmalara da gidilebilecektir. Bu durumda metropoliten alan yapılanmalarında, otoritenin nasıl paylaştırıldığından metropol alanlar içerisinde yer alan diğer yönetim birimlerinin karşılıklı ilişkilerine kadar pek çok unsur etkili olmaktadır. Bu çalışmada da, her iki sınıflandırma modelinin birbiri ile iç içe geçtiği bir yapı kurulmaya çalışılarak metropoliten alan yönetim modelleri incelenmiştir.

### **1.3.2.1. Tek Kademeli Metropoliten Yönetimler**

Tek kademeli metropoliten yönetim anlayışında, yerel hizmetler metropol alanının tamamını kapsayacak şekilde değerlendirilmektedir. Bu modelin, bölgenin bütününe etkileyen bir özelliği vardır ve büyük ölçüde yerel denetimin ve kamu hizmetleri ile ilgili planlama, örgütlenme, karar verme gibi temel yönetim ilkelerinin kullanılmasının, kurulan yönetime geçtiği kabul edilir.<sup>128</sup>

Tek kademeli metropoliten yönetim, “topluluk üstü reform” anlayışını yansıtmaktadır. Bu anlayışta, var olan yerel yönetimler çokluğunun yerine geçmek üzere, büyük kent bölgesinin tümünü kapsayıcı metropoliten yönetimler kurulması savunulmaktadır.<sup>129</sup> Buna göre, metropol alan içerisinde yer alan pek çok küçük yerel birimler, demokratik olmalarının yanı sıra aynı zamanda işlevsel olmayan bir özellik de göstermektedirler.

Bu modele göre metropoliten alanlarda birçok yerel yönetimin varlığı, verimsiz bir yapı oluşturmaktadır. Bu coğrafyada yaşayan insanların kendi yerel topluluk bünyelerinin beklentilerinden kopuk bir manzara ortaya koyarak, yalnızca kendi dar ve küçük sınırları içerisine hapsolüp, büyük kent bölgesinin (onları da yakından ilgilendiren) temel sorunlarına yabancı kalarak bu konularda gönülsüz olmalarına<sup>130</sup> sebep olmaktadır. Bunun için tek kademeli bir metropol yönetim birimi tercih edilmelidir.

---

<sup>127</sup>İşbir, s. 118.

<sup>128</sup>İşbir, s. 118-119.

<sup>129</sup>Selahattin Yıldırım, **Dünya’da ve Türkiye’de Büyük Kent Yönetimi Üstüne**, Çankaya Belediyesi- Mattek Matbaacılık, Ankara, Mart 2014, s.36.

<sup>130</sup>Yıldırım, s. 37.

Tek kademeli metropoliten yönetim anlayışının bir başka varsayımı, metropol alanların sınırları içerisinde yer alan diğer yerel birimlerin varlıklarına son verilmesiyle, aynı zamanda su, kanalizasyon, katı atık yönetimi gibi pek çok yerel hizmetin yerine getirilmesinde eşgüdüm ve koordinasyon sağlanacağı şeklindedir. Bunun için tek kademeli yönetim yaklaşımının, katılma ve yerel otoritelerin fiziksel hizmet sınırlarının genişletilmesiyle ve görevlerin birleştirilmesiyle gerçekleştirildiği görülmektedir.<sup>131</sup>

Bu şekilde gerçekleştirilen modele, iddia edildiği gibi kendisinden beklenecek faydaların yanı sıra; kuruluşunun önemli siyasal ve yönetsel güçlükler doğurması, yerelliliğin parçalanması, yerel kimliğin, kültür ve geleneklerin ortadan kaldırılması, yerel hizmetlere erişilebilirliğin güçlenmesi, yerel özerkliğin zedelenmesi ve merkeziyetçiliğin güçlenmesi<sup>132</sup> şeklinde eleştiriler de getirilmektedir.

#### **1.3.2.1.1. Katılma Yöntemi**

Katılma, metropoliten yönetim oluşturulması amacıyla birbirine komşu iki veya daha fazla belediyenin, bir kısmının veya tamamının, muhtemelen lağvedilmeleri suretiyle birleştirilmesi ya da bitişik bir bölgenin mevcut yerel yönetim birimine katılması<sup>133</sup> şeklinde tanımlanmaktadır.

Katılma yoluyla kent çevresindeki alanlar yerleşme alanı haline gelmekte, bu alanlar hukuken ve sosyal yönden kent merkezinin içine alınmaktadır. Böylece, özellikle merkezi kentin, kendi belediye sınırları dışında kalan, daha geniş ve ucuz arazi bulabilmek amacıyla oralarda yerleşen sanayi, ticaret ve meskenleri, sınırları içerisine almak arzusu katılma yoluyla kentlerin büyümesindeki önemli etkenlerden<sup>134</sup> birisi haline gelmektedir. Bu şekildeki kentsel büyüme ise hem mekansal genişleme hem de nüfus artışını içererek fiili metropoliten sınırların, kenti çevreleyen kırsal alanlara kadar giderek daha fazla yayılmasına<sup>135</sup> neden olmaktadır.

Bu tarz genişlemeler çoğu defa kırsal ekonomilerin zararı pahasına olabilmekte, katılacak olan alanlarda yaşayan insanların sosyal yaşamlarında meydana gelen değişimler göz ardı edilebilmektedir. Diğer yandan, oldukça yaygın

---

<sup>131</sup>İşbir, s. 119.

<sup>132</sup>Çukurçayır, s 240.

<sup>133</sup>Kalabalık, s. 74.

<sup>134</sup>İşbir, s. 120.

<sup>135</sup>Yıldırım, s. 17.

olarak kullanılan katılma yöntemi ile daha küçük yerel birimlerin tüzel kişilikleri kaldırılarak, yeni bir yerel yönetim biriminin oluşturulmasına gerek kalmadan yalnızca eski yerel birimlerin sınırlarında değişiklikler yapılarak, hizmetlerin koordine bir şekilde sağlanabilmesi amaçlanmaktadır. Katılma süreci sonunda ilgili belediyeler daha önceki kimliklerini, yetkilerini ve özerkliklerini kaybederek genellikle daha büyük veya yeni bir belediyenin parçası haline gelmektedirler.<sup>136</sup>

#### **1.3.2.1.2. Birleştirme Yöntemi**

Birleştirme yöntemi, yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesinde, yerel birimlerin büyüklüklerine bakılmaksızın en uygun sınırların çizilmesi amacıyla; ya da kentsel komünlerin bu toplulukları oluşturan insanların isteklerine bakılmaksızın merkezi yönetim eliyle yasa ile birleştirilmesidir.<sup>137</sup>

Birleşme, ara kademe yerel yönetim biriminin (country, district, kreis) yapısına ve büyüklüğüne de bağlıdır. Birleşme ile metropoliten yönetimlerin kurulması yoluna, geniş ve büyük kentlerin sınırlarının, country yönetimlerinin sınırlarıyla aynı olmaması sonucu kamu hizmet ve politikalarının koordinasyonunun sağlanamaması nedeniyle başvurulmaktadır.<sup>138</sup> Bu yaklaşımda, ölçek sorunu hizmet üretimi ve dağıtım sorunları çerçevesinde ele alınarak, daha büyük ölçekte yetki sahibi olan yönetimlerin, kişi başına daha düşük maliyetlerle hizmetleri sağlayabileceği varsayılmaktadır.<sup>139</sup>

Birleşme modelinde, çekirdek kentin hizmet sınırlarının genişlemesi sonucu büyükşehir yönetimi kurulması söz konusudur ve metropol alan içerisinde hizmetlerin yürütülmesi ile ilgili yükümlülükler taşıyan yönetim, emredici düzenlemeler yapma yetkisine sahiptir.<sup>140</sup>

Birleştirme yöntemine göre, bu şekilde bir örgütlenme ile metropol alanlar pek çok açıdan avantaj sağlanmış olacaktır. Ölçek ekonomileri nedeniyle ulaşım maliyetlerinin düşebilmesi, küçük belediyeler arasında farklı kaynak tahsisi ve mahalli vergi politikaları yoluyla ortaya çıkan yıkıcı rekabet etkisini ortadan kaldırması ve kamu ve özel ortaklığı marifetiyle etkili düzenlemeler için yüksek

---

<sup>136</sup>Kalabalık, s. 74.

<sup>137</sup>Keleş, s. 322.

<sup>138</sup>Kalabalık, s.75.

<sup>139</sup>Tayfun Çınar ve Diğerleri, **Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi, Ankara, Aralık 2009, s.21.

<sup>140</sup>Çukurçayır, s. 241.

potansiyel oluşturması<sup>141</sup> bu avantajlara örnek gösterilebilir. Öte yandan, birleştirme adı verilen yöntemin, hizmetlerde etkinlik sağlama ve anakentin sınırlarını rasyonel bir biçimde çizmede sağladığı yararlar karşın, yerel birimlerin özerkliklerinin zedelenmesi yönünden büyük sakıncalar taşımakta olduğu<sup>142</sup> da yöntemin dezavantajlı yönünü oluşturmaktadır.

### **1.3.2.2. İki Kademeli Metropoliten Yönetimler**

Tek kademeli yönetimlerde, metropol alanlarda yalnızca tek bir otorite yer almaktadır. Bunun yanında, iki kademeli yönetim yaklaşımında metropoliten yönetim, bölgede var olan daha küçük yerel yönetimler üzerinde görev yapan ancak, belirli kamu hizmetlerinin yürütülmesi sorumluluğunun kademeler arasında ortak bulunduğu bir yönetim şeklini<sup>143</sup> oluşturmaktadır.

Bu modelde görev ve sorumluluklar, metropoliten alan ölçeğindeki sorunlarla ilgilenmek üzere oluşturulan genel nitelikteki çok amaçlı bir yönetim kademesine devredilmiştir.<sup>144</sup> Bu üst otorite de metropol alan içerisindeki diğer birimler üzerinde yer almakta, metropol alanın tamamını ilgilendiren konular üzerinde koordinasyon sağlamakta ve çeşitli yetki ve sorumluluklar metropol alan ölçeğinde yerel birimler arasında paylaşmaktadır. Modelde metropol ölçekteki hizmetler büyükşehir belediyesi tarafından, alt kademe alanlar boyutundaki hizmetler ise, ikinci basamak belediyeler tarafından yürütülmektedir. Büyükşehir belediyesi ayrıca alt kademe belediyeler arasında, metropol birliği sağlamak amacıyla eğgüdüm ve denetim işlevi de üstlenmektedir.<sup>145</sup>

Uygulamada iki kademeli yerel yönetimler, özel amaçlı metropol alanlar, ve metropoliten hizmet birlikleri şeklinde görülmektedirler. Bu modellerin her biri, ülkelerin siyasal ve ekonomik tercihleri sonucu şekillenmekte, bazen birbirinden farklı özellikler gösterebilmektedirler. Bunun yanında metropol alan içerisinde tek bir otoritenin olmaması noktasında benzerlik göstermektedirler.

#### **1.3.2.2.1. Özel Amaçlı Metropol Alanlar**

Yerel yönetim birimleri kimi zaman ekonomik ve teknik olanakları el vermediği için çeşitli hizmetlerin sunumunu ya hiçbir şekilde yerine getirmemekte;

---

<sup>141</sup>Gündüzöz, s.16.

<sup>142</sup>Keleş, s. 323.

<sup>143</sup>İşbir, s. 123.

<sup>144</sup>Kalabalık, s. 76.

<sup>145</sup>TÜSİAD, **Yerel Yönetimler- Sorunlar, Çözümler**, Eylül 1995, Yayın No: T/95-9/184, s. 74.

ya da ekonomik ve teknik kısıtlarına rağmen bir şekilde yerine getirdiği bu hizmetler, eksik ve etkisiz bir özellik gösterebilmektedir. Bu durum, gerek nüfus gerekse coğrafi alan büyüklüğüne göre farklılaşan pek çok büyük şehir belediyelerinde görülebileceği gibi, çok daha küçük yapıları yerel birimlerde de görülebilmektedir. İşte bu noktada, metropol alan içerisinde, bu tarz hizmetler için uzmanlığa, yeterli mali kaynağa ve yapısal donanım araçlarına sahip özel amaçlı örgütler oluşturulabilmektedir.

İşbir, özel amaçlı metropoliten alanların oluşturulmasının, “katılma” yolunun başarıya ulaşmaması halinde uygulanacağını belirterek, özel metropoliten kuruluşlarının önemli özelliklerini şu şekilde sıralamaktadır:

- Coğrafi açıdan geniş bir alanı kaplarlar.
- İlke olarak tek bir amacı gerçekleştirmek için kurulmuşlardır.
- Kapsadığı fiziksel alan geniş ve değişebilir. <sup>146</sup>

Özel amaçlı metropol bölgelerin bu şekilde geniş bir coğrafi alanı kaplamaları, yalnızca metropol alanların sınırları içerisinde faaliyet göstermemelerini ifade eder. Bir başka ifade ile özel amaçlı metropol bölgeler, büyük belediyelere bağlı olarak kurulmuş ve su, kanalizasyon, kent içi ulaşım gibi alanlarda hizmet veren işletmelerden farklılık arz etmektedir. Çünkü bu tarz işletmeler, ilke olarak, yalnız belediye sınırları içerisinde kalan halka hizmet sunmakla yetinirler. <sup>147</sup> Oysa özel amaçlı metropoliten yönetimler yerel yönetimlerle, federal yönetimlerle, merkezi idare ile ve diğer yönetim birimleri ile etkileşim halinde yer almakta; uzmanlık alanları doğrultusunda kendisine ihtiyaç duyulan her bölgede hizmet sunabilmektedirler. <sup>148</sup>

Her ne kadar, özel metropoliten alanların kurulması, aynı coğrafi sınırlar içerisinde yer alan diğer yerel yönetim kuruluşlarının varlıklarını sonlandırmasa da üzerlerin de toplumsal denetim kurulmasının güçlüğü, teknokratlarca halkın katılımının dışında işlemleri ve merkezi kaynakların planlama ve akılcı dağılımı

---

<sup>146</sup>İşbir, s.125.

<sup>147</sup>Keleş, s. 319.

<sup>148</sup>Özellikle, özel amaçlı metropoliten kuruluşların farklı türleri ve diğer idareler ile olan ilişkileri için bakınız: The Advisory Commission Intergovernmental Relations, **The Problem of Special Districts in American Government**, Washington, 1964. <http://www.library.unt.edu/gpo/acir/Reports/policy/a-22.pdf> (09.02.2016)

açısından parçalanmış durumda olmasına neden olmaları, özel amaçlı metropoliten alanların sakıncalarını oluşturmaktadır.

### **1.3.2.2.2. Metropoliten Hizmet Birlikleri**

Hizmet birlikleri, yerel yönetimlerin, kendi aralarında birlikler kurarak belli hizmetleri daha etkin olarak görmeye çalışmaları yöntemi<sup>149</sup>olarak tanımlanmaktadır. Bir başka tanımlamaya göre hizmet birlikleri, yerel yönetimlerin kendilerine kanunlarla verilen mecburi veya isteğe bağlı görevlerinin bir veya birkaçını ortaklaşa yürütmek üzere, kendi aralarında ya da diğer mahalli idarelerle kurdukları ortak idaredir.<sup>150</sup>

Bazı kamu hizmetlerinin sunulmasında, bu hizmetleri sunmakla görevli olan yerel birimler ekonomik eksiklik, personel ve kaynak eksikliği gibi sebeplerden ötürü zayıf bir yapıda kalabilmektedirler. Bu durumda kendisinin sunumunda görevli olduğu fakat kapasitesinin yeterli olmamasından ötürü yerine sunumunu gerçekleştiremediği yerel hizmetler, aynı zamanda bu hizmetlerden doğrudan veya dolaylı olarak etkilenecek olan bir başka yerel yönetim organı veya organları ile ortak hedefli bir birlik oluşturularak yerine getirilebilmektedir. Böylece, doğrudan merkezi idareden destek istemek yerine, daha etkin müdahale sağlayacak olan yerel yönetim birlikleri kamu hizmetlerinin sunumunu gerçekleştirecektir.

Metropoliten alan ölçeğinde de, bölgenin bütününe yönelik stratejik planlama sorumluluğuna sahip<sup>151</sup> metropoliten hizmet birlikleri kurulabilmektedir. Bu birliklerin temel amacı bölgesel planlamalar yapmaktır. İki metropol şehri kaplayan alan için oluşturulan bu tarz metropoliten hizmet birliklerin kurulması, bu alan içinde kalan belediyelerin varlığını sona erdirmemektedir. Genel araştırma ve yardım amaçlı hizmet eden birlikler, merkezi bilgi kaynağı olarak faaliyet göstererek metropol alanın yerel ve bölgesel çıkarlarını korumayı amaçlamaktadır. Bu anlamı ile metropoliten hizmet birlikleri, yerel yönetimlerin daha etkin, süratli ve verimli hizmet vermelerinde destek kurumlar olarak<sup>152</sup> faaliyet göstermektedir.

Türkiye açısından baktığımızda yerel hizmet birimlerinin “hukukî statüsü, kuruluşu, organları, yönetimi, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usûl ve

<sup>149</sup>Keleş, s.317.

<sup>150</sup>Alaaddin Yüksel, **Yerel Yönetimler Birlikleri ve Vilayetler Hizmet Birliği**, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,Cilt.5, Sayı.1, 1996, s.40.

<sup>151</sup>Kalabalık, s.79.

<sup>152</sup>Yüksel,s. 42.

esasları” 5355 sayılı ve 26/05/2015 tarihli Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile düzenlenmektedir. Hizmet birliklerinin “*Birden fazla mahallî idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisi*” şeklinde tanımlandığı bu kanunda; il özel idaresi, belediyeler ve köyler kanununun kapsamı içerisinde yer alırken, bu kanunda büyükşehir belediyelerinin hizmet birlikleri kurmalarına yönelik bir düzenleme yer almamaktadır.

Öte yandan, büyükşehir hizmet birlikleri mevcut idari yapılanmada yer almasa da, Türkiye için bu tarz bir yöntemin uygun olup olmayacağı akademik ve siyasal düzlemde üzerinde tartışılan bir alan olmuştur. Örneğin, 1972 yılında bir kanun tasarısı hazırlanmış, Metropolitan Hizmet Birliği Yasa Tasarısı adlı bu metinde, nüfusu on bini aşan yerleşim yerleri ile bunları çevreleyen birimlerin zorunlu olarak katılacakları hizmet birliklerine dayalı bir büyükşehir yönetimi öngörülmüştür.<sup>153</sup> Bu tarihten sonra da, yine benzer biçimde metropolitan birlikleri modelini yansıtacak pek çok fikir ortaya atılmış; hatta 1976 yılında meclise verilen bir önergede, büyükşehir alanları İstanbul, İzmir ve Ankara olarak belirlenerek, Türkiye’de büyükşehir belediyesi yönetiminin tarihsel gelişiminde, adeta temel düzenlemelerin ilk adımları atılmıştır.

---

<sup>153</sup>Keleş, s. 318.

## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİ

#### 2.1. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Türkiye’de büyükşehir alan yönetiminin geçmişi, oldukça önemli bir zaman dilimini kapsamaktadır. Her ne kadar ilk kez 1984 yılında, önce 195 Sayılı KHK ve hemen ardından çıkarılan 3030 sayılı Kanun’la “büyükşehir belediyesi” kavramı hukuken Türk idare sistemine dahil edilmiş olsa da, büyükşehir belediye yönetim modelleri ve bu tarz bir yerel örgütlenme birimine ihtiyaç olup olmadığı ile karşılaşılan siyasi, idari ve ekonomik sorunlara karşı büyükşehir belediye modelinin bir çözüm unsuru olarak görülüp görülemeyeceği pek çok kez hukuki ve siyasal düzlemde ele alınmıştır.

Bu bölümde, Türkiye’de büyükşehir belediye yönetimini hazırlayan tarihsel süreç, bir önceki bölümde ele alınan yerel yönetimlerin temel ilkeleri ve metropol yönetim anlayışı ekseninde ele alınarak Osmanlı’dan beri günümüze dek yaşanan yasal gelişmeler incelenecektir. Böylece, 6360 sayılı kanunun getirmiş olduğu düzenlemeler ile birlikte 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve kanunun unsurları ve büyükşehir belediye sisteminin tarih boyunca nasıl bir seyir izlediği değerlendirilerek günümüze dek yaşanan gelişmeler yasal çerçevede analiz edilecektir.

##### 2.1.1. Osmanlı Dönemi’nde Büyükşehir Yönetimi Denemeleri

Büyükşehir alan yönetimi, Osmanlı’da belediyelerin ilk kez kurulduğu yıllara kadar getirilebilir. Özellikle Tanzimat’tan sonra görülen modern şehirleşme ve belediyeleşme hareketi, bir taraftan da büyükşehir yönetimi düşüncesinin gelişimine katkıda bulunmuştur.

1839 Tanzimat Fermanı’nın ilanından sonra bir taraftan Avrupa ile yakın ilişkiler içine girilmiş, diğer taraftan da Avrupalı devletlerin Osmanlı Devleti üzerindeki reform baskısı giderek artmıştır. Bu baskıların da etkisi ile Osmanlı

Devleti, yönetimi yeniden düzenleme çabalarına girişirken, yerel katılım ve temsil uygulamaları açısından belediyeler de dikkate alınmıştır.<sup>154</sup> Bunun sonucunda da, 1854 yılında İstanbul'da, İstanbul Şehremaneti adı verilen ilk belediye örgütü kurulmuştur. Ardından bir komisyon oluşturularak komisyonun başkanı ve 12 üyesi, Padişah tarafından atanmıştır. Ancak bu ilk belediye örgütlenmesi uzun soluklu olmamış, İstanbul Şehremaneti kendisinden beklenen başarıyı sergileyememiş, 1855 yılında da, İntizam-ı Şehir adı verilen ve üyeleri atama yolu ile oluşturulan yeni bir birim kurularak İstanbul Şehremaneti'ne son verilmiştir.<sup>155</sup>

İntizam-ı Şehir adı verilen komisyon, belediyenin yapısına ilişkin olarak İstanbul sınırları içindeki alanın on dört belediye dairesine ayrılmasını teklif etmiştir.<sup>156</sup> Bu teklif, 1857 yılında hazırlanan bir nizamname ile kabul edilmiştir. 28 Aralık 1857 günlü Nizamname uyarınca İstanbul on dört daireye bölünmüş ve bu daireler arasında Beyoğlu ve Galata'dan oluşan Altıncı Daire bir tür pilot uygulama seçilerek "Nümune Dairesi" olarak belirlenmiştir.<sup>157</sup> Ancak, on dört daire arasında sadece Altıncı Daire sınırları içerisinde belediye teşkilatlanması kurulabilmiş, diğer dairelerde ise belediye örgütlenmesi oluşturulamamıştır. Bununla birlikte, İstanbul gibi büyük bir şehirde, yönetimi küçük birimlere bölme ve yöneticilerin de o yerden olması fikirleri, Türkiye'de büyükşehir uygulaması adına atılan ilk adım olarak görülmüştür.<sup>158</sup>

1855'te ise kurulan ilk belediye örgütü, 1868 tarihli bir tüzük ile tüm İstanbul'a yaygınlaşmış ve iki kademeli bir belediye yönetimi oluşturulmuştur.<sup>159</sup> 6 Ekim 1868 günlü "Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi" adlı bu tüzük ile birlikte bir süredir Şehremaneti'nin temel hizmetlerini üstlendiği Beyoğlu ve Galata'dan oluşan Altıncı Daire'nin dışında kalan diğer daireler de faaliyete geçirilmeye başlanmıştır. Bu nizamname, on dört olan daire sayısını yirmiyeye çıkarmıştır. Öte yandan, 1968 tarihinden itibaren yalnızca İstanbul sınırları içinde diğer daireler için değil, aynı

---

<sup>154</sup>Yakup Bulut, **Büyükşehir Yönetimine Kentsel Alt Örgütlerin Katılımı, Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Örneği**, Doktora Tezi, İstanbul, 1999, s.32.

<sup>155</sup>Tortop ve diğerleri, s 332.

<sup>156</sup>Bulut, s 33.

<sup>157</sup>İBB tarihçesi, <http://www.ibb.gov.tr/trTR/kurumsal/BelediyeTarihcesi/Pages/EskiSehremaneti.aspx> (24.02.2016)

<sup>158</sup>Bulut, s.34.

<sup>159</sup>Hüseyin Gül ve Seda Batman, **Dünya ve Türkiye Örneklerinde Metropolitan Alan Yönetim Modelleri ve 6360 Sayılı Yasanın Değerlendirilmesi**, Yerel Politikalar Dergisi, Ocak-Haziran 2013, s.29.

zamanda İstanbul dışında da belediye örgütleri kurma girişimine girilmiştir. 1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile, vilayet(il), sancak ve kaza(ilçe) merkezlerinde birer belediye örgütü kurulmasını zorunlu kılmıştır.<sup>160</sup>

İstanbul sınırları içerisinde kalan belediyelerin sınırlarını düzenleyen Dersaadet Belediye Nizamnamesi yerini, 1912 yılında çıkartılan “Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkındaki Kanun-u Muvakkaf” adlı geçici yasaya bırakmıştır. Ancak bu yasa, İstanbul’daki belediye dairelerini kaldırmış ve yerine belediye şubelerini oluşturmuştur. Şehremaneti meclisinin yerini bir encümen almış, yerel örgütün başı olan şehreminin de atamayla göreve getirilmesine devam edilmiştir.<sup>161</sup> Böylece, yerleşme hareketlerinin devamında bu kanun, belediye yönetimini merkeze daha da bağlı hale getirerek, merkezci geleneği devam ettirici nitelikte olmuştur.

Modern anlamda bir metropoliten alan yönetimi ön görmemesi ve açıkça bir büyükşehir yönetimi tanımlaması yapılmamasına rağmen, 1839 Tanzimat Fermanı sonrası dönemden 1912 yılında çıkarılan Geçici Kanun’a kadar olan dönemde gerçekleştirilen belediyeçilik ve şehirleşme vurgusu, Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin temeli olarak görülmelidir. Her ne kadar merkeze bağımlılık belli ölçülerde aşılamamış olsa da, özellikle İstanbul için iki kademeli bir belediye yapısını öngörerek genel şehir iradesini temsil eden Büyük Şehremaneti Meclisi’nin oluşturulması, büyük şehirler için bir yönetim modelinin denenmesini yansıtmaktadır. Bundan sonraki süreçte de, metropoliten alanların oluşturulmasında benzer yaklaşımların etkisi altında kalınmıştır.

### **2.2.2. Cumhuriyet Dönemi Büyükşehir Yönetimi Denemeleri**

Cumhuriyet döneminde, “büyükşehir belediyesi” kavramı ilk kez 1984 yılında çıkarılan KHK’de yer almıştır. Bunun yanında, bir süreç olarak bu tarihten önce kavramının siyasi, idari ve yönetim felsefesi yönünden arka planında pek çok önemli gelişme ve çalışma yattığı da açıktır. Bugünkü mevcut büyükşehir yapılanması, bir tarihsel deneyim ve birikimin ürünü olarak şeklini almıştır ve günümüz ihtiyaçları ve şartlarına göre de dinamik, eleştirel ve sorgulanabilir bir durumda varlığını devam ettirmektedir. Bu açıdan, bugüne gelinceye dek Türkiye’de büyükşehirlerin gelişim

---

<sup>160</sup>Keleş, s.160.

<sup>161</sup>Gül ve Batman, s.29.

sürecini anayasal ve önemli yasal gelişmeler ışığında dönemsel bir sınıflandırmaya tabii tutabiliriz.

### 2.2.2.1. 1960 Öncesi Dönem

1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılıncaya dek, 1912 tarihli geçici kanun uygulamada kalarak merkez odaklı bir yerel yönetim biçimi sergilenmeye devam edilmiştir. 1580 sayılı Belediye Kanunu ile birlikte, büyükşehir yönetim denemeleri de yapılmaya başlanmıştır. Bu kanun, İstanbul için özel bir yönetim biçimi getirerek İstanbul Belediyesi ile İl Özel İdaresi'ni birleştirmiş, bu yeni birimin başına da aynı zamanda İstanbul Belediye Başkanı olarak da görev yapacak ve merkezi yönetimce atanacak bir vali atanmasını öngörmüştür.<sup>162</sup> Benzer bir durum Ankara için de öngörülmüştür. Bu yasa ile birlikte genel olarak belediyelere tüzel kişilik kazandırılması ve belediyelerin kendine has bir düzenlemesi olmasının yolu açılmış, birleşme yoluyla hizmetlerin yerine getirilebileceği ve büyük şehirler (Ankara ve İstanbul) için özel bir yönetim biçimini oluşturulabileceği vurgulanmıştır.<sup>163</sup>

Bu uygulama 1956 yılına kadar devam etmiştir. Bu tarihten sonra, İstanbul ve Ankara için de, diğer belediyelerde olduğu gibi hem belediye hem de İl Özel İdareleri için kendi meclislerine ayrı ayrı sahip olabilmeleri sağlanmıştır.

### 2.2.2.2. 1960-1980 Dönemi

1960 ve 1980 arasındaki dönem, Türkiye'de planlı kalkınma düşüncesinin ve bu anlayışa uygun olarak kalkınma planlarının hazırlandığı bir dönem olmuştur. Özellikle 1963 yılında planlı döneme girerken, ülkenin sosyo-ekonomik potansiyelini değerlendirmek ve bu potansiyeli orta dönemde planlarla en iyi şekilde yönlendirebilmek için, amaç ve hedeflerin önceliklerini tespit eden on beş yıllık perspektife sahip planların hazırlanmasına ihtiyaç duyulmuştur.<sup>164</sup> Planlı kalkınmanın temel anlayış olduğu bu dönemde büyükşehir alan yönetimleri ise, kentleşme süreci içinde imar planlaması sorunu olarak ele alınmış,<sup>165</sup> kalkınma planlarında da

---

<sup>162</sup>Keleş, s. 331.

<sup>163</sup>Bulut, s.37

<sup>164</sup>T.C. Kalkınma Bakanlığı, **Beş Yıllık Planlar**, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/BesYillikKalkinmaPlani.aspx>, (26.04.2016).

<sup>165</sup> Çınar ve Diğerleri, s. 41.

büyükşehir alanlarının yönetimi üzerine bazı değerlendirmelerde bulunmuş ve adeta büyükşehir alanlarının yönetimine dair bir arayış döneminin içine girilmiştir.

Kalkınma planlarının büyükşehir belediyelerine yer vermesi konusuna baktığımızda, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın (1963-1967) "Büyükşehir Bölgeleri(Metropolitan Bölge)" başlıklı bölümünde, büyük şehir bölgelerinin ekonomik ve sosyal rolü üzerinden, bölge politikalarının büyük şehirlerin çekim merkezlerini de dikkate alması gerektiği vurguladığını görmekteyiz. Ancak, buna rağmen, büyükşehir alan yönetimine dair herhangi bir idari düzenleme olmamıştır.

*"Nüfusun ve iktisadi çalışmaların aşırı derecede toplandığı ve bunun sonucu olarak bir çok sosyal, iktisadi ve fizikî meseleleri olan büyük şehir bölgelerimizle ilgili çalışmalar, bölge politikasının bir başka yönüdür. Bu belgelerin dolaylarında yeni çekim ve büyüme merkezleri, sanayi yaratarak nüfusun ve iktisadi çalışmaların daha dengeli bir şekilde dağıtımını sağlayacak araçlar araştırılmalıdır."*<sup>166</sup>

Yine bu dönemde, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nı(1963-1967) ardışık şekilde izleyen İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1967-1972) ve Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Plan'ında(1972-1977) da bölgeler arası dengeli gelişme politikaları ile birlikte büyükşehirlerin de gelişmesi desteklenmiştir. Fakat her üç Kalkınma planı da büyükşehir yönetimine dair herhangi bir idari düzenleme getirmemiştir. Bu durum ancak Dördüncü Beş yıllık Kalkınma Planı ile ele gerçekleşmiştir.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı(1979-1983) ise "Yerleşme" başlıklı bölümün "Kentleşme" alt başlığı altında, kentleşme hızının sürekli arttığı ve bu durumun pek çok olumsuz gelişmeyi<sup>167</sup> de beraberinde getirdiği vurgulamış; ardından 1930'ların belediye modelinin bu gelişmeler karşısında yetersiz kaldığı

<sup>166</sup>T.C. Kalkınma Bakanlığı, **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı(1963-1967)**,

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/9/plan1.pdf>, (26.04.2016), s.474.

<sup>167</sup>Bu gelişmeler 226. ve 246. maddeler arasında olmak üzere toplam 20 maddede değerlendirilmiştir. İmar planlarındaki yanlış uygulamalar ve imar planlamalarının tek tip, seçeneksiz ve esneklikten uzak olması, kamu kesiminin konut yapımında yetersiz olması, toplam kamu yatırımlarının içinde Üçüncü Plan Döneminde içme suyu ve kanalizasyon yatırımlarının oldukça düşük olması, göç ve nüfus artışına paralel olarak artık madde miktarındaki çoğalma, bu olumsuz gelişmelerden bazılarıdır.

T.C. Kalkınma Bakanlığı, **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı(1979-1982)**, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/6/plan4.pdf>, (26.04.2016), s.76-81.

açıkça ifade edilmiştir. Böylece ilk defa büyükşehir alanlarının yönetimine ilişkin ortaya çıkan ihtiyacın altı çizilmiştir.

*“Bu gelişmeler karşısında il yönetimi ve kentlerde yönetim çerçevesini belirleyen küçük üretici ilişkilerinden hareket eden, sınaileşme - kentleşme sürecinin gerisinde kalan ve yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında güçsüzlüklerinin nedeni olan 1930'ların belediye modeli, işlevlerini göremez durumdadır. Ayrıca metropoliten alanlara özge bir yönetim biçimi ve altyapı organizasyonu gereksinmesi belirginleşmiş; etkin bir yönetime ve kaynak yaratıcı, tüketiciyi koruyan, kentin biçimlenmesinde söz sahibi bir belediye yapısına kavuşulamamıştır.”<sup>168</sup>*

1960-1980 döneminde, her ne kadar dönemin sonlarına doğru büyükşehir alanlarının yönetimine olan ihtiyaç açıklık kazansa da, bu dönemde genel olarak büyükşehir alanlarının yönetimine ilişkin idari düzenlemeler sınırlı kalmıştır. Bunun yanında, Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısı(1972), İstanbul Metropoliten Hizmet Birliği Tasarısı(1975), Şerif Tüten tarafından hazırlanan Metropoliten Alanlar Hizmet Birliği Kanun Önerisi(1976) ve Büyük Kent Birliği Kanun Tasarısı(1980) gibi düzenlemeler ise, Türkiye'nin büyükşehir belediye yönetimi sürecine giden önemli girişimler olmuştur. Bu girişimler, büyükşehir belediye modelinden evvel belediyeler arasında hizmet birlikleri kurabilmenin yolunu açmış; 1961 Anayasa'sında büyükşehirlere ilişkin bir düzenleme bulunmamasına rağmen pek çok belediye, özellikle 1970'li yıllarda hizmet birlikleri kurarak görevlerini daha etkili bir şekilde yerine getirmeye çalışmışlardır.

Gerek bu dönem içerisinde özellikle Kalkınma Planları'nın kent yönetimine ilişkin getirdiği eleştirilerin etkisi ile büyükşehir alan yönetimlerine olan ihtiyacın vurgulanması, gerekse 1960 öncesi dönemde yaşanan gelişmelerin birbirinin tamamlayıcısı olarak gelişmesi, Türkiye'de büyükşehir belediye modelinin şekillenmesinde etkili olmuştur. Keleş'in ifadesiyle büyükşehir alan yönetimlerinin henüz kurulmamış olduğu bu dönemler, büyükşehir alanlarında fiziksel gelişmelerin denetim altına alınması ve düzenli kentleşmenin sağlanması amacını güden çabalar

---

<sup>168</sup>T.C. Kalkınma Bakanlığı, **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1982)**, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/6/plan4.pdf>, (26.04.2016), s. 81.

olarak değerlendirilmelidir.<sup>169</sup> Bu dönemde büyük kentlerin sorunlarına karşı sınırlı sayıda çözüm üretilebilmiş, arayışlar kent birlikleri ve özel amaçlı metropoliten kuruluşlar üzerinde yoğunlaşmıştır.<sup>170</sup> İlerleyen süreç içerisinde ise, ülkenin içinde bulunduğu siyasal ortam, pek çok konuda olduğu gibi, sınırlı sayıda da olsa büyükşehir alanlarının yönetimi üzerine ortaya konulan gelişmeler üzerinde köklü değişiklikler yaratmıştır.

### 2.2.2.3. 1980-2004 Dönemi ve Yasal Gelişmeler

12 Eylül 1980 müdahalesinin ardından, geçen üç yıllık dönemde Türk İdare Sistemi'nde anayasal bir değişiklikte birlikte hem merkezi hem de yerel düzeyde pek çok düzenleme yapılmıştır. Özellikle yerel yönetimler ve büyükşehir alanların yönetimi adına yapılan köklü değişiklikler, Türkiye'de büyükşehirler için özel bir yönetim şekli geliştirmesi açısından oldukça önemlidir.

Bu dönemde büyükşehir alanların yönetimiyle ilgili olarak üç temel düzenleme yapıldığını söyleyebiliriz. Bunlardan ilki, 11 Aralık 1980 tarihinde ve 17187 numarası ile Resmi Gazete'de yayınlanan Milli Güvenlik Konseyi'nin 34 sayılı kararıdır. İkincisi ise, 1981 tarihli 2561 sayılı "Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun"dur. Bu konudaki üçüncü ve önemli bir diğer gelişme ise, 1982 Anayasası'nın ilk defa, büyükşehir alanlarının yönetimine dair "büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir"<sup>171</sup> ifadesi kullanmasıdır. Böylece, büyükşehir yönetimine dair anayasal bir oluşum gerçekleşmiş ve bu hüküm, iki yıl sonra kurulacak büyükşehir yönetimlerinin de yasal dayanağı olmuştur.<sup>172</sup>

Askeri müdahalenin etkisi ve sonrasında gelişen bu süreçte, ilk olarak büyükşehirlerdeki küçük yerel yönetimlerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması yoluna gidilmiştir. Aynı zamanda yerleşim yerleri, yakınında buldukları büyük belediyelerle birleştirilmiş, Milli Güvenlik Konseyi'nin 34 sayılı kararı ile küçük

---

<sup>169</sup>Keleş, s.332.

<sup>170</sup>Çınar ve Diğerleri, s 44.

<sup>171</sup>1982 Anayasası, 127.madde.

<sup>172</sup>Bulut, s. 57.

yerel birimlerin sayısının azaltılması yoluna da gidilmiştir.<sup>173</sup> 34 sayılı karar ile, sıkıyönetim komutanlıklarınca belediye şubeleri kurulmuş, büyükşehirlerin içinde ve civarında bulunan belediyelerin tüzel kişilikleri kaldırılarak şube haline getirilmiştir.<sup>174</sup>

Ardından, 34 sayılı kararın askeri otoritelerce uygulamasında farklı yöntemler görülünce, 4 Aralık 1981 tarihinde 2561 sayılı “Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun” çıkarılmıştır. Kanunun birinci maddesi amaç ve kapsam olarak düzenlenirken, bu kanunun amacının “*Enerji, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma ve imar gibi temel belediye hizmetlerinin birbirleriyle uyumlu ve bütünleştirici bir planlama içinde yeterli ölçüde ve verimli bir biçimde yerine getirilmesini sağlamak*” olduğu vurgulanmıştır. Kanunun uygulama kapsamı ise “*son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre belediye nüfusu üç yüz bini aşan<sup>175</sup> büyük şehirlerin çevresinde bulunan belediye ve köyler, bu Kanunda belirtilen esas ve usullere göre yakınında buldukları büyük şehir belediyesine bağlanabilir. Bu bağlantıda, bağlanacak belediye ve köylerin ana belediyelere uzaklıkları, ana belediyenin imkânları, hizmeti götürme ve birleştirme olanakları göz önünde tutulur.*” şeklinde çizilmiştir. Bu yasanın uygulanması ile de büyükşehir alanlarında yönetim yapısı yeniden düzenlenmiş ve 1981-1983 yıllarında, örneğin sadece İstanbul’da 31 belediye ile 23 köy tüzel kişiliğini yitirerek seçilmiş organların varlıkları son bulmuştur.<sup>176</sup>

1983 yılında yeni hükümetin kurulması ile 12 Eylül dönemi son bulmuştur. Yeni hükümet döneminde, büyükşehir alanlarının yönetimine dair düzenlemelere devam edilmiştir. Bunlardan ilki 18.01.1983 tarihinde çıkarılan 2972 sayılı “Mahalli İdareler ile Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun” olmuştur. Bu kanuna göre, belediye sınırları içerisinde birden çok ilçe bulunan illerde birer

---

<sup>173</sup>Keleş, s. 333.

<sup>174</sup>Bu düzenleme ile İstanbul’da 13, İzmir’de 12 Belediye şubesi kurulmuştur. Tortop ve Diğerleri, s. 249.

<sup>175</sup>Ülkemizde 12 Ekim 1980 genel nüfus sayımı sonuçlarına göre belediye sınırları içinde 300.000’den çok nüfusa sahip kent sayısı yalnızca 8’dir. (İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya, Eskişehir). Birgün Ayman Güler, **Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları**, Türk İdare Dergisi, Sayı 374, 1987, s. 132. (Kaynağın aslına erişilememiş olup, yazarın kendi ismini taşıyan internet sitesinde paylaşmış olduğu makaleler bölümünden ilgili makale incelenmiştir. )

<http://www.birgulaymanguler.net/files/1-7guler.pdf> .

<sup>176</sup>Keleş, s. 334.

büyükşehir meclisi ve ilçelerde de ilçe belediye meclisi kurulmasına karar verilmiş; bu bölgelerde ayrı ayrı hem ilçe hem de büyükşehir belediye başkanı seçilmesi kabul edilmiştir.<sup>177</sup>

2972 sayılı kanunun geçici beşinci maddesi, büyükşehir belediyesi esaslarını düzenleme yetkisini, 25 Mart 1984 yerel seçimlerinden önce bir kanun hükmünde kararname ile hükümete vermiştir.<sup>178</sup> Ardından, 23 Mart 1984 tarihinde çıkarılan 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile üç büyük kente ( İstanbul-Ankara- İzmir) iki kademeli büyükşehir yönetimi kurulmuştur. Daha sonra ise, 27 Haziran 1984 tarihinde kabul edilen 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanunla 195 sayılı KHK, yerini 3030 sayılı kanun'a bırakmıştır. Böylece Türk İdare Sistemi'nde "büyükşehir belediyesi" kavramı ilk kez resmi metinlerde ve uygulamada yer almıştır. Aralık 1984'te de, 3030 sayılı kanunun uygulanmasına yönelik yönetmelik yürürlüğe girmiştir.

3030 sayılı kanunun amacı, "*büyük şehir belediyeleri yönetiminin hukukî statüsünü, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlayacak bir şekilde düzenlemek*" şeklinde belirtilirken, kanunda büyükşehir, "*belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirleri*"; ilçe belediyesi ise "*büyük şehir belediye sınırları içinde kalan ilçelerde kurulan belediyeleri ifade eder.*" şeklinde tanımlanmıştır.<sup>179</sup> Burada, büyükşehir belediyesini tanımlarken, kanun koyucunun bir nüfus kriteri taşımadığı görülmektedir. Bu yasada, 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 ön görülmüştür.<sup>180</sup> Bu yapı tıpkı ilk üç büyükşehir belediyesi gibi, 1986-1988 yılları arasında kurulan büyükşehir belediyelerinde de geçerli olmuştur.

1884 yılında, 3030 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir belediyesi ilk kez İstanbul, Ankara ve İzmir illeri için kurulduktan sonra, bu üç ilin ardından, 3306

---

<sup>177</sup>Tortop ve Diğerleri, s 261.

<sup>178</sup>Çınar ve Diğerleri, s 49.

<sup>179</sup>3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, [https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR\\_KARARLAR/kanuntbmmc067/kanuntbmmc067/kanuntbmmc06703030.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc067/kanuntbmmc067/kanuntbmmc06703030.pdf), (26.05.2016).

<sup>180</sup>Çınar ve Diğerleri, s. 51.

Sayıllı Kanun<sup>181</sup> ile dördüncü şehir olarak, büyükşehir belediyesi Adana'da kurulmuştur. Adana'da büyükşehir belediyesi kurabilmek için bu kanunla Seyhan ve Yüreğir adıyla önce iki ilçe kurularak 3030 sayılı kanunun gerekleri yerine getirilmiş, ardından “*belediye sınırları içinde birden fazla ilçesi bulunan Adana İli hakkında 3030 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı*”<sup>182</sup> ifade edilmiştir.

Adana'dan sonra ise, 1987 yılında 3391 Sayılı Kanun<sup>183</sup> ile Bursa ilinde büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Kanun yedinci maddesinde yer alan “*Belediye sınırları içinde birden fazla ilçesi bulunan Bursa Belediyesi hakkında 3030 sayılı Kanun hükümleri uygulanır ve Bursa Belediyesi ismi de "Bursa Büyükşehir Belediyesi"ne dönüşür.*” hükmü ile Bursa, Türkiye'nin beşinci büyükşehir belediyesi olmuştur. Yine aynı tarihte 3398 Sayılı Kanun<sup>184</sup> ile Gaziantep ve 3399 Sayılı Kanun<sup>185</sup> ile de Konya illeri büyükşehir belediyesine sahip olmuşlardır.

1993 yılında ise, büyükşehirlerin kuruluşu konusunda büyük bir dalga, bu kez kanun yerine KHK vasıtasıyla hayata geçirilmiştir.<sup>186</sup> 504 Sayılı KHK<sup>187</sup> ile Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun illerinde büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Ancak daha önce kurulmuş olan büyükşehir belediyelerinden farklı olarak, KHK ile büyükşehir belediyesi kurulan bu yedi ilde, belediye sınırları içerisinde ayrıca ilçeler oluşturulmamış; hangi alt kademe belediyelerin kurulacağı, bunlara verilecek ad ile sahip olacakları nüfus ölçüleri ve sınırlarının tespiti esaslarının Bakanlar Kurulu'nca belirleneceği ifade edilmiştir.<sup>188</sup>

<sup>181</sup>3306 sayılı ve 05.06.1986 tarihli Adana İlinde Seyhan ve Yüreğir Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3306.pdf>, (26.04.2016).

<sup>182</sup>3306 sayılı Kanun, Madde 1.

<sup>183</sup>3391 Sayılı ve 18.06.1987 tarihli **Bursa İli Merkezinde Osmangazi, Yıldırım ve Nilüfer Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun**, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3391.pdf>, (26.04.2016).

<sup>184</sup>3398 Sayılı ve 27.6.1987 tarihli **Gaziantep İli Merkezinde Şehitkamil ve Şahinbey Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun**, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3398.pdf>, (26.04.2016).

<sup>185</sup>3399 Sayılı ve 27.06. 1987 tarihli **Konya İli Merkezinde Karatay, Selçuklu ve Meram Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun**, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3399.pdf>, (26.04.2016).

<sup>186</sup>Ahmet Keser ve Yunus Gökmen, **Büyükşehir Belediye Kuruluş Sürecinin Analizi**, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 21, Sayı 1, Ocak 2012, s.25.

<sup>187</sup>504 sayılı ve 09.09.1993 tarihli **Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükümünde Kararname**, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.504.pdf>, (26.04.2016).

<sup>188</sup>504 sayılı KHK, Madde 1.

Son olarak, 2000 yılında 593 Sayılı KHK<sup>189</sup> ile Adapazarı Büyükşehir Belediyesi kurulmuştur. Bu KHK ile Adapazarı Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde hem büyükşehir ilçe belediyelerinin hem de alt kademe belediyelerinin bulunması ön görülmüştür. Sakarya’da büyükşehir belediyesinin kurulması ile birlikte Türkiye’deki büyükşehir belediye sayısı toplamda on altıya ulaşmıştır.

Diğer taraftan, 2002 yılına kadar büyükşehir statüsündeki kentlerin üçünde kent ve il merkezlerinin ismi farklıydı. 2002 yılında çıkarılan 4764 sayılı yasayla İçel, İzmit ve Adapazarı il merkezlerinin ve büyükşehir belediyelerinin adı, kentin adıyla aynı olması için Mersin, Kocaeli ve Sakarya olmak üzere değiştirilmiştir.<sup>190</sup>

#### 2.2.2.4. 2004-2012 Dönemi

Türkiye’de 2000’li yılların başlarında, pek çok ülkede olduğu gibi yerelleşme düşüncesi, neo-liberal merkezli anlayışın bir politika aracı olarak görülmüş ve buna bağlı olarak da idari ve siyasi anlamda pek çok yerel değişim yaşanmıştır. Bu dönemde yerel yönetimlere ilişkin yapılan ilk temel düzenleme, 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanun’un çıkarılmasıdır. Hemen ardından 2005 yılında önce 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve daha sonra aynı yıl 5393 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiş olması da bu sürecin diğer önemli düzenlemelerini oluşturmaktadır.

Eren’e göre 2000’li yıllarda Türkiye’de yaşanan yerel reform hem iç hem de dış dinamiklerden kaynaklanmaktadır. Buna göre, siyasal iktidarı yerel yönetimleri yeniden yapılandırmaya zorlayan başlıca dış etkenleri, küreselleşme, ekonomik koşullar, neo-liberal yeni yönetim anlayışı, AB, Dünya Bankası, IMF, OECD, Birleşmiş Milletler gibi uluslar arası aktörler ve toplumsal dinamiklerken; iç etkenler ise, yerel yönetimlerin karşı karşıya bulunduğu yapısal-işlevsel sorunlar, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve kaynak bölüşümü sorunları ve performans açığı olmuştur.<sup>191</sup>

<sup>189</sup>593 Sayılı ve 06.03.2000 tarihli **Sakarya İlinde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname**, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.593.pdf>, (26.04.2016).

<sup>190</sup>Keser ve Gökmen, s. 26.

<sup>191</sup>Veysel Eren, **Belediye Yöneticilerinin Yerel Yönetim Reformları Hakkındaki Algıları**, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Yıl: 2011, Cilt: 8, Sayı: 16, s. 91.

Yerel yönetim reformu ışığı altında çıkarılan 2004 tarihli ve 5216 sayılı kanun da, yirmi yıl uygulamada olan 3030 sayılı kanunu sonlandırmış, büyükşehirlerin yapılarında değişiklikler meydana gelmiştir. Bu dönemde büyükşehir alanların yönetimine ilişkin olarak en önemli gelişme 10.07.2004 tarihinde TBMM’de kabul edilmiş olan ve 23.7.2004 tarihli ve 25531 sayılı, Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehir belediyelerinin kuruluş ve görevlerinin düzenlenmesidir. Söz konusu kanun, büyükşehir alanlarının yönetimine ilişkin kuruluş bağlamında ve niceliksel olarak pek çok yeniliği beraberinde getirmiştir. Bu gelişmeleri Arıkboğa, genel olarak üç temel değişim üzerinden vurgulamaktadır:

1. Büyükşehir belediyesinin sınırları genişletilmiştir. Bu genişletme, iki ilde (İstanbul ve Kocaeli) mülki sınırlara kadar, diğer yerlerde ise, nüfus ve yarıçap ilişkisi üzerinden yapılmıştır.

2. Büyükşehir sınırları içinde bulunan bütün belde belediyeleri Büyükşehir Belediye Sistemi içine alınmıştır. Böylece, belde belediyeleri de, büyükşehir disiplini içine alınmış ve kentin imar bütünlüğünün bozulmasının önüne geçilmek istenmiştir.

3. Kuruluş bağlamında getirilen bir diğer niteliksel değişim, büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için yedi yüz elli bin nüfus eşiğinin benimsenmiş olmasıdır.<sup>192</sup>

5216 sayılı kanunun üçüncü maddesinde büyükşehir belediyesi, “*En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi*”<sup>193</sup> şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanımlamada da, eski kanunda olduğu gibi “ilçe belediyeleri” kavramına yer verilirken “belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulundurma” ölçütü yerini “en az üç ilçe bulundurma” ölçütüne bırakmıştır. Diğer yandan, 3030 sayılı kanundan farklı olarak

<sup>192</sup>Erbay Arıkboğa, **Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli**, Yerel Politikalar Dergisi, Ocak-Haziran 2003, s. 59.

<sup>193</sup> <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5216.html>

“ilk kademe belediyesi” kavramına yer verilmiştir. İlk kademe belediyesi ise kanunda “*Büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediyeyi ifade eder.*” şeklinde tanımlanmıştır.

5216 sayılı kanunun ayırt edici özelliklerinden bir diğeri de, büyükşehir belediyesi olmak için ilk defa nüfus şartının getirilmiş olmasıdır. Buna göre, belediye sınırları içinde nüfusu 750.000 olan il belediyeleri, büyükşehir belediyesi olabileceklerdi.<sup>194</sup> 3030 sayılı kanunda ise herhangi bir nüfus ölçütü belirlenmemiştir.

5216 sayılı kanunun, 3030 sayılı kanundan farklı olarak taşıdığı en önemli özellik ise büyükşehir belediyelerine yönelik olarak getirmiş olduğu ölçek düzenlemesidir. Ölçeğe ilişkin değişiklik getiren Kanun’un geçici ikinci maddesi, adeta Kanun’un da önüne geçerek 5216 sayılı kanunun “Pergel yasası” olarak adlandırılmasına sebep olmuştur. Pergel Yasası ile birlikte, büyükşehir alan merkezinden (valilik binası) nüfus ile değişen mesafelerde büyükşehir belediye sınırları belirlenmesi yöntemiyle (Pergel Yöntemi ile) çizilen sınırlar, on altı büyükşehir belediyesinin sınırlarını yeniden oluşturmuştur.<sup>195</sup>

Geçici ikinci maddenin ilk fıkrasında büyükşehir belediyelerinin sınırları genişletilerek çeşitli ölçütler getirilmiştir. Buna göre, büyükşehir belediye sınırı, İstanbul ve Kocaeli illerinde, il mülki sınırı olarak belirlenirken, diğer büyükşehir belediyelerinde ise büyükşehir belediyelerinin etkinlik sahası, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan

---

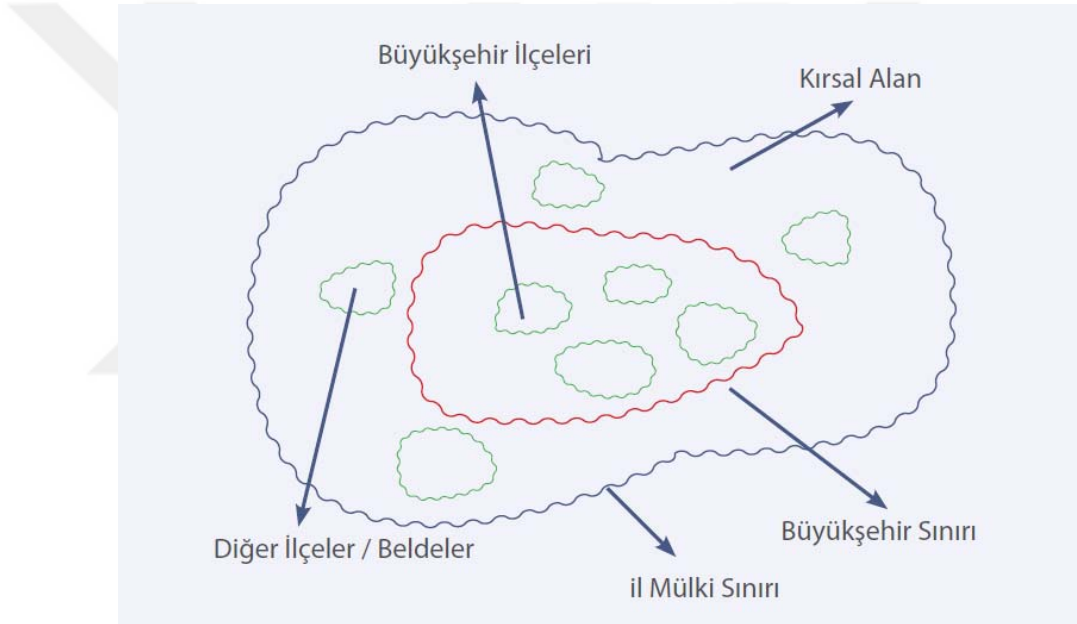
<sup>194</sup>**Madde 4:** “Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir.”

<sup>195</sup>Tunga Koroğlu, **Sınırları Genişleyen Belediyelerde Kentsel Çeper ve Hizmet Sunumu Sorunsalı**, Academia, [https://www.academia.edu/12360654/S%C4%B1n%C4%B1rlar%C4%B1\\_Geni%C5%9Fleyen\\_Belediyelerde\\_Kentsel\\_%C3%87eper\\_ve\\_Hizmet\\_Sunumu\\_Sorunsal%C4%B1](https://www.academia.edu/12360654/S%C4%B1n%C4%B1rlar%C4%B1_Geni%C5%9Fleyen_Belediyelerde_Kentsel_%C3%87eper_ve_Hizmet_Sunumu_Sorunsal%C4%B1), s. 2.

fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı şeklinde belirlenmiştir.<sup>196</sup>

Geçici madde devamında, bu sınırlar içerisinde kalan ilçeleri büyükşehir ilçe belediyesi, beldeleri ise büyükşehir ilk kademe belediyesi ismini alacağını belirterek büyükşehir belediye sınırları içerisinde parçacıl bir yapı ön görmüştür. Bu yapıda ilk kademe belediyesinin, 3030 sayılı kanunda yer alan alt kademe belediyesine tekabül ettiğini ve merkezi idarenin taşra örgütlenmesinin bulunmadığı yerlerde kurulan belediye örgütlenmesi olduğunu söyleyebiliriz.<sup>197</sup>

### Şekil-1: Büyükşehir Belediyesi Modeli



**Kaynak:** Hicran Çelikyay, Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası, SETA, 2014, Sayı:101, s.10.

<sup>196</sup>**Geçici Madde 2:** “Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte; büyükşehir belediye sınırları, İstanbul ve Kocaeli ilinde, il mülki sınırınıdır. Diğer büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturur.”

<sup>197</sup>Yusuf Özçelik, **Büyükşehir Belediyeleri ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler**, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Sayı: 19, Ekim 2014, s.602.

Birleşme modelinin ön görüldüğü bu düzenlemeyle, büyükşehir belediye sınırları içerisinde kalan köylerin tüzel kişilikleri sona erip mahallege dönüştürülürken Orman köylerinin tüzel kişilikleri ise korunmuştur.<sup>198</sup>

3030 sayılı kanunda köklü değişiklikler yapan ve yeni yapılar meydana getiren 5216 sayılı kanun, genel olarak uygulamada istenen sonuçları doğurmamıştır. Her ne kadar, büyükşehir alanlarının yönetimi ve büyükşehir belediyelerinin oluşturulmasının ardında yatan düşünce, dağınıklığın ve başına buyrukluğun giderilerek büyükşehir içindeki birimlerde farklı hizmet standartlarının ve bu hizmetlerin sunumunda birimler arasında eşgüdüm sağlamak olsa da<sup>199</sup>, 5216 sayılı kanun, mekanda hizmet sunumuna yönelik olarak bazı eksiklikler içermiştir. Bu noktada, kanuna çeşitli alanlarda eleştiriler getirilmiş ve bu eleştiriler çerçevesinde yasal düzenleme yapılma ihtiyacı duyulmuştur.

Her şeyden önce bu eleştirilerin temelinde, bir pergelle çizilmiş gibi sınırların belirlenmesinin, bilimsel bir temeli olmadığı görülmektedir. Gerçekten de, birbirinden farklı coğrafik özellikler gösteren yerleşim yerlerinde, bu farklılıklar göz ardı edilerek tek tip bir model sunulması gerçeğe aykırılık teşkil etmektedir. Arıkboğa'ya göre, sisteme yeni katılan belediyelerin genellikle çok küçük nüfuslu olması yüzünden büyükşehir belediye sistemi, adeta az sayıda eski "büyük" belediye ve çok sayıda yeni "küçük" belediye şeklinde ilginç bir dikotomik yapıya bürünmüştür. Genişletme sonrası böyle bir yapıda büyükşehir belediye sisteminin bu kadar fazla belediyeye birlikte çalışabilmesi, koordinasyonun sağlanması ve etkili bir yönetimin gerçekleştirilmesi zorlaştırmakta, bu durum da, büyükşehir alanlarının yönetimi sürdürülebilir olmaktan uzak bir yapıya dönüşmektedir.<sup>200</sup>

5216 sayılı kanunun ön gördüğü büyükşehir meclislerindeki temsil yapısı, küçük nüfuslu belediyelerin büyük nüfuslu olanlara göre büyükşehir belediye meclisinde daha fazla oranda temsil edilmesi sonucunu doğurmaktadır. Bu da temsil

---

<sup>198</sup> Fakat, Orman köylerinin tüzel kişilikleri korunurken, imar konusunda Büyükşehir belediyelerine yetki tanınmıştır: "*Ancak ormanlarla ilgili diğer kanun hükümleri saklı kalmak üzere bu köyler imar bakımından büyükşehir belediyesinin mücavir alanı sayılırlar.*" Ayrıca, bu köylerde su ve kanalizasyon hizmetlerinin yürütülmesi görevi ve yetkileri de yine Büyükşehir belediyelerine verilmiştir.

<sup>199</sup>Keleş, s. 355.

<sup>200</sup>Arıkboğa, s.61.

noktasında adaletsizlik ve işlevselsizlik yaratmaktadır. Örneğin, büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il mülki sınırları olduğu ve ilçe belediyesi olarak büyükşehir belediye sınırları içine katılan belediyelerde, büyükşehir belediye meclisinde seçiliş sıralarına göre tespit edilecek ilçelerin beşte bir oranında meclis üyesi ile temsil edilmesine ön gören böyle bir yapıda, özellikle belde belediyelerinin katılımı ile yaşanan genişleme, büyükşehir belediye meclisindeki üye sayısını da artırmış, meclis üyeleri meclis salonlarına dahi sığdırılamamıştır.<sup>201</sup> Bu durum da, yerellik ilkesine aykırılık teşkil etmektedir.

5216 sayılı kanunun uygulamasında yaşanan sorunlara çözüm getirmek amacıyla 2008 yılında, 5747 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” çıkarılmıştır. Bu kanun Arıkboğa’ya göre hem bir ölçek reformu yapmayı hem de büyükşehirlerde 2004’teki yasal düzenlemenin yan etkilerini ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır.<sup>202</sup> Bu amaca yönelik olarak büyük ilçeler bölünerek ya da küçük beldeler birleştirilerek yeni ilçeler kurulmuş; birçok ilk kademe belediyesi ise, mevcut ilçe belediyelerinin sınırları içerisine mahalle ya da mahalle birlikleri olarak dahil edilmiştir.<sup>203</sup> Bucaklar ise, tüm illerde kaldırılmıştır<sup>204</sup> ve böylece büyükşehir belediye sistemi içerisinde yer alan ilk kademe belediyesi uygulamasına son verilmiştir.

Uygulamada pek çok sorunla karşılaşmış ve 2008 yılında 5747 sayılı kanunla bu sorunlar aşılmaya çalışılsa da, bir yandan da özellikle 2010 yılından itibaren mevcut büyükşehir belediye yapılanmasına sahip illerin dışında pek çok il için de büyükşehir belediyesi kurulması yönünde yasa teklifleri TBMM’ye sunulmuştur. Örneğin;

- 03.9.2010 tarihinde “ekonomik, sosyal, coğrafi ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yönetilmesi güçleştiği” gerekçesiyle Malatya ili için;

---

<sup>201</sup>Toprak’ın da ifade ettiği gibi, “daha kalabalık meclislerle”, “daha demokratik bir belediye örgütlenmesi” sağlanamamış; halkın meclis toplantılarına katılımı bir yana üyelerin bile toplantıya katılımı engellenmiştir. Toprak( YY), s. 315.

<sup>202</sup> Arıkboğa, s. 61.

<sup>203</sup>**Madde 2:** “(1) 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 ile birlikte katılmıştır.”

<sup>204</sup>**Madde 2:** “(2) Tüm illerde bucaklar kaldırılmıştır. Kaldırılan bucaklara bağlı belde ve köyler, bucağın bağlı olduğu idari birime bağlanmıştır.”

- Ege Bölgesinin ikinci en kalabalık ve en gelişmiş bölgesi olan ve 07.9.2010 tarihli kanun teklifinde yazan şekliyle: “bulunduğu bölgenin ekonomik, sosyal ve diğer açılardan merkezi olmasına ve Türkiye’nin Sorunlarına Çözüm Konferansı’nda incelenen istatistikler neticesinde, şu an büyükşehir kurulmuş 16 ilden 10’unu sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasında geride bırakmış olmasına rağmen nüfus şartını taşımadığı için büyükşehir belediyesi olamayan” Denizli ili için;

- Denizli ili için ileri sürülenlerle aynı tarih ve benzer gerekçelerle Şanlıurfa illerinde büyükşehir belediyeleri kurulmasına ilişkin kanun teklifleri verilmiş olması<sup>205</sup>, illerin büyükşehir belediyesi olmaya yönelik ilgilerini göstermektedir.

Öte yandan, Haziran 2011 tarihinde yapılan genel seçimlere yönelik olarak 8 Mayıs 2011’de Kahramanmaraş’ta yapılan mitingde, iktidar partisi tarafından seçimlerden sonra on bir ilin daha büyükşehir olması için kanun tasarısı hazırlandığı açıklanmıştır. Buna göre İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir sınırları esas alınmak suretiyle, il mülki sınırlarının aynı zamanda büyükşehir belediyesi sınırı olacak şekilde düzenleneceği belirtilmiştir.<sup>206</sup> Böylece, Türkiye’nin büyükşehir belediyecilik tarihinde yeni bir döneme gireceğini gösteren ilk işaretler verilmiş, ardından geçen süreçte bu düzenlemeler yasal düzlemde şekillenmiştir.

Özetle, 5216 sayılı kanun, büyükşehirlerde belde belediyelerinin kapatılması ve birleştirmelerle ilçe belediyelerinin sınırlarını genişletmeye çalışmış; fakat,yapılan bu düzenleme temelde mekanın idari düzenlemesinin iyileştirilmesinden çok, kentlerin yaşadığı sorunlara yapılan müdahale ile yetersiz bir çözüm olarak kalmıştır.<sup>207</sup> Ardından gelen süreçte, 2012 yılında 6360 sayılı “On Dört İlde Büyükşehir

---

<sup>205</sup>Keser ve Gökmen, s. 26.

<sup>206</sup>Dönemin Başbakanı Recep Tayyip Erdoğan’ın, konuya ilişkin olarak Kahramanmaraş’taki ifadeleri şu şekildedir: “...Şu an 16 büyükşehir belediyesi bulunurken, adrese dayalı nüfus sayımına göre Şanlıurfa, Hatay, Manisa, Balıkesir, Kahramanmaraş, Van, Aydın, Denizli, Muğla, Tekirdağ, Trabzon’un nüfusu 750 binin üzerinde görünüyor. 2014’ten itibaren artık burası bir büyükşehir belediyesi olarak seçilmeye girecek. Bu arada 2014 yılına kadar nüfusu 750 bini aşan başka illerimiz olursa onlar da yine büyükşehir olma hakkını kazanacak. Şimdiden hayırlı olsun. 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 imkanları artacağı gibi bununla da kalmıyoruz, bütün ilçelerimiz de bundan sonra çok daha farklı hale gelecek.” [http://www.ntv.com.tr/turkiye/11-yeni-buyuksehir-geliyor.ZA\\_7VEEnMEyIqMew\\_4npZA?\\_ref=infinite](http://www.ntv.com.tr/turkiye/11-yeni-buyuksehir-geliyor.ZA_7VEEnMEyIqMew_4npZA?_ref=infinite), (01.05.2016).

<sup>207</sup>Koroğlu, s.4.

Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” çıkarılarak, büyükşehir alanların yönetimi üzerine çok daha reformist adımlar atılmıştır. Çalışmanın bundan sonraki bölümünde, 6360 sayılı Kanun ve bu Kanun’un büyükşehir belediye yönetimi üzerine olan etkileri, daha önceki büyükşehir belediyesi kanunundan ve büyükşehirlerle doğrudan veya dolaylı yönde etkisi olan diğer yasalardan ayrı tutularak, daha kapsamlı bir şekilde incelenecek; kırsal alanların büyükşehir belediyesi alanları içerisindeki konumu sorgulanacaktır.

## **2.2. GÜNÜMÜZDE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ: 5216 SAYILI**

### **KANUN**

Ülkemizde bugün, seksen bir il arasında büyükşehir belediye örgütlenmesine sahip otuz il bulunmaktadır. Bu otuz büyükşehir belediyesinin hukuki statüleri ise 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile düzenlenmektedir. Bununla birlikte, 2004 tarihli 5216 Sayılı Kanun’da da süreç içerisinde pek çok değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklikler kaçınılmaz olarak büyükşehir belediyelerinin görevlerinde, yapılarında ve işlevlerinde benzer bir değişikliği gerektirmiştir. Bu değişiklikler arasında özellikle 2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı Kanun oldukça büyük önem teşkil etmekte, bugünkü büyükşehir belediyelerinin yapılarında temel belirleyici kanuni düzenleme olmaktadır.

Burada, öncelikle 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanun’un sahip olduğu özellikler ve büyükşehir belediyelerine tanıdığı görev ve sorumluluklar ele alınacaktır. Ardından, 6360 Sayılı Kanun’un getirdiği yeni düzenlemeler ve bu kanunun 5216 Sayılı Kanun üzerinde yaptığı değişiklikler çeşitli açılardan incelenerek, nihai olarak 6360 Sayılı Kanun’un özelinde bugünkü büyükşehir belediye sistemi içerisinde köylerin hukuki ve sosyal durumları ele alınacaktır.

### **2.2.1. Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluşu ve Sınırları**

2004 tarihli 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na göre büyükşehir belediyelerinin kuruluş şartı, *“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, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik*

*gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir.*”<sup>208</sup> şeklinde belirlenmiştir. Bu hüküm, 5747 Sayılı Kanun’un üçüncü maddesinin birinci fıkrası ile<sup>209</sup> değişiklik göstererek, 5216 Sayılı Kanun’un dördüncü maddesi ile, “*Toplam nüfusu 750.000’den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir.*” şeklinde yeniden düzenlenmiştir.

Benzer şekilde, büyükşehirlerin kuruluş şartlarına ilişkin olarak nüfus kriterinde yapılan teknik değişiklik, büyükşehir belediyelerinin sınırları konusunda da yapılmıştır. Buna göre, 5216 Sayılı Kanun’un ilk halinde büyükşehir belediyelerinin sınırları “*adını aldıkları büyükşehirlerin belediye sınırları*” olarak<sup>210</sup> tanımlanmışken; daha sonra, 6360 Sayılı Kanun’un altıncı maddesiyle, 5216 Sayılı Kanun’un beşinci maddesi “*büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıdır. İlçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin mülki sınırlarıdır.*” şeklinde değiştirilmiş; böylece daha önce yalnızca İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyeleri için uygulanan “büyükşehir belediye sınırını = il mülki sınırına” şeklindeki anlayış bütün büyükşehir belediyeleri için ön görülmüştür.

6360 Sayılı Kanun’un büyükşehirlerin sınırları üzerinde yapmış olduğu bir diğer değişiklik de, 5216 Sayılı Kanun’un altıncı maddesinde düzenlenen Büyükşehirlere katılma konusundadır. Kanun altıncı maddesinde, “büyükşehir belediyesinin sınırları çevresinde ve aynı il sınırları içinde bulunan belediye ve köylerin, büyükşehir belediyesine katılması konusunda Belediye Kanunu hükümleri uygulanacağını ve bu durumda katılma kararının, ilgili ilçe veya ilk kademe belediye meclisinin talebi üzerine, büyükşehir belediye meclisi tarafından alınacağını”<sup>211</sup>

<sup>208</sup>5216 Sayılı Kanun, Madde: 4.

<sup>209</sup>**Madde 3/(1):** “10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve diğer kanunlarda ilk kademe belediyesine yapılan atıflar ilçe belediyesine yapılmış sayılır.”

<sup>210</sup>**Madde 5:** “Büyükşehir belediyelerinin sınırları, adını aldıkları büyükşehirlerin belediye sınırlarıdır. İlçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin, büyükşehir belediyesi içinde kalan kısımlarının sınırlarıdır. İlk kademe belediyelerinin, büyükşehir belediye sınırları dışında belediye sınırı olamaz.”

<sup>211</sup>**Madde 6:** “Büyükşehir belediyesinin sınırları çevresinde ve aynı il sınırları içinde bulunan belediye ve köylerin, büyükşehir belediyesine katılması konusunda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır. Bu durumda katılma kararı, ilgili ilçe veya ilk kademe belediye meclisinin talebi üzerine, büyükşehir belediye meclisi tarafından alınır.

İmar düzeni ve temel alt yapı hizmetlerinin zorunlu kıldığı durumlarda, birinci fıkrada belirtilen belediye ve köyler, büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile büyükşehir belediyesi sınırları içine alınabilir.

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

belirtmekteydi. Ancak bu hüküm göre bir düzenleme yapılmasına, büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırlarına dek genişlemesinin doğal bir sonucu olarak gerek kalmamıştır.

### **2.2.2. Büyükşehirde Yerel Hizmetlerin Sunumu**

Büyükşehir alanlarında yerel düzeyde kamu hizmetlerinin bir bölümü büyükşehir belediyeleri tarafından sunulurken, bir bölümü de ilçe belediyeleri tarafından sunulmaktadır. Bu noktada, kanunun kendilerine görev verdiği hizmetlerin yerine getirilmesinde, büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerinin eşgüdüm içinde hareket etmesi önemli olacaktır. Büyükşehirlerin ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları ise, 5216 sayılı Kanun'un yedinci maddesinde yetki usulü ile belirlenmiştir.<sup>212</sup>

## **2.3. BÜYÜŞEHİR YÖNETİMİNİN DEĞİŞEN YÜZÜ: 6360 SAYILI KANUN**

### **2.3.1. 6360 Sayılı Kanunun Genel Gerekçeleri**

İçişleri Bakanlığı'nca hazırlanan ve Bakanlar Kurulu'nca 03.10.2012 tarihinde kabul edilen "Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı" 8 Ekim 2012 tarihinde genel gerekçesi ile birlikte TBMM'ye sunulmuştur. Tasarıda öncelikle küreselleşme ile birlikte, yönetim paradigmasının günümüzde değişmekte ve bu değişimin beraberinde yeni değerleri ortaya çıkarmakta olduğu; etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam ve olabildiğince yerel bir yönetim anlayışının pek çok gelişmiş ülkedeki kamu yönetimi reformları için temel ilke ve değerler olarak ön plana çıktığı vurgulanmıştır.

---

kişiliği kalkar. Tüzel kişiliği kalkan belediyelerin katılacağı ve köylerin mahalle olarak bağlanacağı belediyeler, Bakanlar Kurulu kararında belirtilir.

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 mahallî idareler genel seçimine kadar geçerlidir. Bu belediyelerin başkanları hakkında on ikinci maddenin ikinci fıkrası hükümleri uygulanır."

<sup>212</sup>Aslında 5216 Sayılı Kanun'un ilk halinde büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumluluklarına ek olarak, ilk kademe belediyelerinin de sorumlulukları düzenlenmişti. Kanun'un ilk halinde ilgili başlık "Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" iken, 12/11/2012 tarihli ve 6360 sayılı Kanun'un yedinci maddesiyle "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" şekilde değiştirilmiştir.

Bu temel vurgunun ardından, mahalli idarelerin demokratik katılımın önemli bir aracı olduğu “*mahalli idarelerin sürekli biçimde geliştirilmesi ve etkin hizmet üretme kapasitesine sahip hale getirilmesi gerekmektedir.*” şeklinde ifade edilmiş ve büyükşehir belediyelerini yapılarının bir değerlendirmesi yapılmıştır. Kanun taslağının genel gerekçesinde, mevcut büyükşehir yapılarında karşılaşılan iki temel sorun alanı belirtilmiştir. Bunlar:

1. Büyükşehir sınırları içinde yer alan yerel yönetimlerin küçük ölçekli planlar yapabilseler de bu planların geniş bir çerçeve içinde bütüncül olarak tüm büyükşehir bölgesini kapsayan ve makro politikaları belirleyen bir çerçeve içinde ele alınamaması ve

2. 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.

Bu iki temel sorun alanının, kaynakların etkin ve yerinde kullanımını engellediği, küçük yerleşim birimlerinin yanı sıra nüfusun yoğun olduğu büyükşehirlerde de ciddi yönetim sorunlarına yol açtığı, uygun büyüklükte hizmet üretecek güçlü yerel yönetimlerin olmadığı, halkın yerel yönetimlerden beklediği kamu hizmetlerinin kaliteli biçimde karşılanamadığı ve kamu hizmetlerinin sunumunda koordinasyon eksikliği sorunlarını ortaya çıkmasına neden olduğu da gerekçenin devamında belirtilmiştir. Buna göre, bu tarz sorunlarla baş edebilmek için il sınırında hizmet üretecek büyükşehir belediye modeli geliştirilmesi ön görülmüştür. Böylece;

*“- Geniş ölçekte hizmet üreten yerel yönetim birimleri gelişmiş teknolojilerle donatılabilecektir.*

*- Geniş ölçekte hizmet üretecek bu yönetimlerde nitelikli teknik personel istihdam edilebilecek, ayrıca iş gücü uzmanlaşacağından verimlilik artışı sağlanacaktır.*

*- Geniş ölçekli yerel birimlerden oluşan yerel yönetim sistemi, merkezden gönderilecek kaynakların etkin kullanımını sağlayacaktır.*

- İl sınırları içinde bütünleştirilmiş yerel yönetim birimleri arasında kaynakların kullanımı ve sahip olunacak imkanlar açısından daha adil bir yapı ortaya çıkabilecektir.

- Düzenleyici üst imar planları çerçevesinde il çapında uyumlu imar uygulamaları gerçekleştirilebilecektir.” şeklinde olumlu anlamda bir değişim ön görülmüştür.

8 Ekim 2012’de TBMM’ye sunulan Kanun Tasarısı, Meclis’in 16., 17., 18., 19. ve 21. Birleşimlerinde görüşüldükten sonra; 21. Birleşim’de,12.11.2012 tarihinde kabul edilmiş, 05.12.2012 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak yeniden TBMM’ye gelmiş ve 06.12. 2012 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.<sup>213</sup> Kanunun uygulama alanı ise esas olarak, 30 Kasım 2014 seçimlerinden sonra gerçekleşmiştir.

### **2.3.2. 6360 Sayılı Kanunun Getirdiği Temel Değişiklikler**

6360 Sayılı Kanun, büyükşehir belediye sistemi üzerinde temel anlamda idari boyutta bir düzenlemeyi içermekle birlikte, bu idari düzenlemelerin sahip olduğu etkiler bağlamında sosyal, ekonomik ve kültürel boyutlara da sahiptir. Kuşkusuz bu alanların birbirinden ayrı düşünülmemeyeceği bir gerçek olmakla birlikte, burada, yasal düzenlemelerin pek çok açıdan sosyal düzenlemeler yönünden eksik olduğu ve siyasi bir özelliğe bürünmüş olduğu görülmektedir. Bu noktada, 6360 Sayılı Kanun’un getirdiği temel değişiklikler, ortaya konulan gerekçelerinin yanında mevcudiyette ortaya çıkarmış olduğu negatif durumları da sorgulayacak şekilde yorumlanmalıdır. Yasa ile temel olarak şu değişiklikler getirilmiştir:

1. 13 ilde büyükşehir belediyesi kurulmuş (daha sonra Ordu ili de eklenerek bu sayı 14 olmuştur.) ve toplam büyükşehir belediye sayısı 30 olmuştur.
2. Bütün büyükşehir belediye sınırları il sınırı olmuştur.
3. 30 büyükşehir belediyesinde sahip illerdeki il özel idareleri kaldırılmıştır.
4. Yeni ilçeler kurulmuştur.

<sup>213</sup> [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar\\_sd.durumu?kanun\\_no=6360](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_sd.durumu?kanun_no=6360), (21.05.2016).

5. Büyükşehirlerdeki bütün ilçe belediyelerinin sınırı mülki sınır olmuştur.
6. Bu illerdeki bütün belde belediyeleri kaldırılmış ve bunlar bir belediyenin mahallesine dönüştürülmüştür.
7. Bu illerdeki bütün köy yönetimleri kaldırılmış ve bunlar mahalleye dönüştürülmüştür.
8. Mülki idareye bağlı olarak 30 ilde, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur.
9. Merkezi yönetim payları yeniden düzenlenmiştir.<sup>214</sup>

#### **2.3.2.1. Büyükşehir Belediyesi Kurulması ve Sınırlarının Belirlenmesi**

Kanunun sınırların belirlenmesi ve bu doğrultuda ön gördüğü değişiklikler, esas olarak üç önemli değişikliği işaret etmektedir. Bunlar: büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırı olarak belirlenmesi, bu sınırlar içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak köylerin mahalleye, beldelerin de tek bir mahalle olarak buldukları ilçe belediyesine katılması ve yine büyükşehir belediyesine sahip olan illerde il özel idarelerinin ve bucak ve bucak teşkilatlarının kaldırılmasıdır. Böylece Kanun yalnızca büyükşehir belediyeleri üzerinde değil, bununla birlikte diğer yerel yönetim birimleri üzerinde de önemli değişikliklere sebep olmuştur.

---

<sup>214</sup> Çelikyay, s.12.

**Tablo-2: 6360 Sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Yerel Yönetimler**

Yerel Yönetim Birimleri (YYB)	6360 Öncesi Toplam YYB	6360 ile Kurulan YYB	6360 ile Kaldırılan YYB	6360 Sonrası Toplam YYB
BŞB	16	14	-	30
BŞ İlçe Belediyesi	143	25	-	519
İl Belediyesi	65	-	14	51
İlçe Belediyesi	749	2	349	416
Belde Belediye	1.977	-	1.635	342
<b>Toplam Belediye</b>	<b>2.950</b>	<b>41</b>	<b>1.998</b>	<b>1.358</b>
İÖİ	81	-	30	51
Köy	34.395	-	16.561	17.834
Mahalle	19.103	17.637	-	36.740

**Kaynak:** Şenol Adıgüzel, 6360 Sayılı Yasa'nın Türkiye'nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme, Toplum ve Demokrasi, Yıl 6, Sayı 13-14, Ocak- Aralık, s.160

Kanun, “Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu<sup>215</sup>, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van” illerinin belediyelerini büyükşehir belediyelerine dönüştürerek, toplamda büyükşehir belediye sayısını otuza çıkarmıştır. Aynı zamanda, yeni kurulan büyükşehir belediyeleri için ön görülen sınırların il mülki sınırları olması ölçütü, daha önce yalnızca Kocaeli ve İstanbul Büyükşehir Belediyeleri için uygulanmıştı, önceki diğer büyükşehir belediyelerine de uygulanmıştır. Böylelikle, otuz büyükşehir belediyesinin hizmet sınırları, il mülki sınırı olarak düzenlemiştir. Öte yandan, Türk idare sistemi içerisinde önemli bir tarihi geçmişi olan İl Özel İdarelerine de, tamamen olmasa da, büyükşehir belediyesine sahip illerde son verilmiştir.

<sup>215</sup>Kanunun ilk halinde Ordu ili yer almamakla birlikte, “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” ile birlikte, Ordu ili için de büyükşehir belediye modeli oluşturulmuştur.

### **2.3.2.2. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı**

6360 Sayılı Kanun'un 34. Maddesinde, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'a bir madde ekleneceği yer olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezlerinin büyükşehir belediyelerine sahip illerde kurulması sağlanmıştır. Buna göre "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı" başlıklı bu kanun maddesinde: "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." şeklinde belirtilerek söz konusu komisyonun kurulacağı ifade edilmiştir. Vali veya görevlendireceği bir vali yardımcısının başkanlığında faaliyet gösterecek olan bu kurumlar, özellikle 6360 Sayılı kanun ile il özel idarelerinin kaldırılması dikkate alındığında, il özel idarelerinin yerine getireceği hizmetlerin yerini alması açısından önemli görülebilir. Fakat, YİKB İl Özel İdareleri gibi yerel nitelikli bir kuruluş olmaktan uzaktır. Kanun tasarısında, mali bakımdan yerel hizmet birimi olarak ön görülen YİKB'lerin, İçişleri Komisyonu'nda tasarı üzerinde yapılan değişiklikler sonucu, daha merkezileştirildiği görülmektedir.<sup>216</sup>

### **2.3.2.3. Yerel Yönetimlerin Mali Yapılarındaki Değişimler**

Yerel yönetimlerin her ne kadar kendi bütçeleri ve öz gelirleri olsa da, sahip oldukları en büyük gelir kalemini genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar oluşturmaktadır. 6360 Sayılı Kanun ile başta büyükşehir belediyeleri olmak üzere tüm yerel yönetimlerin genel bütçe gelirlerinden aldıkları paylar ve bu payların dağıtımında yeni düzenlemeler yapılmıştır.

6360 Sayılı Kanun'un İl özel İdarelerini büyükşehir belediyesi olan 30 ilde kaldırmış olması, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar üzerinde de bir

---

<sup>216</sup> Çalçalı, s.55.

değişiklik yapılmasını gerektirmiştir. Buna göre 5776 Sayılı Kanun'un 5. Maddesinde yapılan değişikliğe göre, büyükşehir sınırları içerisinde genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından büyükşehirler için ayrılan pay %5'ten %6'ya yükseltilmiştir. Aynı zamanda bu payın %60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına, geri kalan %40'lık payın %70'i nüfusa, %30'u da yüz ölçümü esasına göre dağıtılacaktır. Özellikle nüfus ve coğrafya kriterlerinin de dikkate alınarak bir paylaşım ön görülmesi yerel değerler açısından önemli bir gelişmedir. Bu sayede, büyükşehir belediyeleri arsında görev ve sorumluluklarına göre kaynakların daha adil paylaşımı sağlanmış olacaktır. Öte yandan ise, her ne kadar oransal bir artış olsa da, bu oranın yerel hizmetlerin sunumunda yeterli olup olmadığının sorgulanması da gerekmektedir.

Büyükşehir belediyeleri dışındaki yerel yönetimlere baktığımızda ise, 5779 Sayılı Kanun'un 2. Maddesinde, il özel idarelerine ve belediyelere verilecek paylar ve bu payların oranlar üzerinde de değişiklik yapıldığını görmekteyiz. Buna göre, Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanacak olan bu paylar 6360 Sayılı Kanun'un getirdiği değişiklik öncesi: "Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının; yüzde 2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15'i il özel idarelerine ayrılır" ve "Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 5'i ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır." şeklinde düzenlenmişti. 6360 Sayılı Kanun'la ise bu oranlar sırasıyla %1.50, %4.50 ve %0.5 olarak düzenlenmiştir. Burada görüleceği gibi, büyükşehir belediyesi dışındaki belediyeler ve il özel idarelerin payları azaltılırken, büyükşehir ilçe belediyelerinin payları ise büyük oranda artırılmıştır. Burada eleştir olarak büyükşehir belediyesi olmayan diğer 51 ilin hem özel idarelerinin hem de belediyelerinin paylarının düşürülmüş olmasının uygulamada pek çok sorunu getireceğidir. Bu illerin gelirlerinde önemli düşüşler

olmuştur. Bu da hizmetlerin sunumunu olumsuz anlamda etkileyerek büyükşehir olmayan iller arasında yatay bir eşitsizlik<sup>217</sup> ortamı doğurmuştur.

### 2.3.3. 6360 Sayılı Kanun'a Getirilen Eleştiriler

6360 Sayılı Kanun, gerek yasalaşmadan önceki süreçte gerekse yasalaşması ve uygulamaya konulmasından bu güne dek geçen sürede, pek çok idari ve akademik eleştiri ile karşılaşmıştır. Bu eleştirileri temel başlıklar altında şu şekilde ele alabiliriz:

1. *Bilimsel Hazırlık Konusu:* Büyükşehir belediye yapılarında ve sayılarında önemli değişiklikleri beraberinde getiren 6360 Sayılı Kanun, yasalaşmadan önceki süreçte bilimsel bir hazırlık ve fizibilite aşamasına tabi tutulmamıştır. Bu konuda yapılan toplantılar yeterli sayıda olmamış ve akademik camiadan getirilen eleştiriler göz ardı edilmiştir. Aynı zamanda her ne kadar İstanbul ve Kocaeli'nde uygulanıyor olsa da bütün şehir yapısının tüm büyükşehir belediyelerine pilot uygulama yapılmaksızın uygulanması söz konusu olmuş, bu durumda uygulamada bir çok idari ve sosyal sorunun doğmasına neden olmuştur.
2. *Kanun'un Anayasa'ya Uygunluğu Konusu:* Kanun'un getirmiş olduğu düzenlemeler Anayasal ve yasal düzenlemeler açısından sorgulanmaktadır. Buna göre Anayasa'da açıkça sayılan il özel idaresi, belediye ve köy şeklindeki üçlü yerel yönetim sisteminin bazı illerde ihlal edilmesi Anayasa'ya ve idarenin bütünlüğüne aykırı olarak görülmektedir. Özellikle, Gözler'in bu konuda kaleme aldığı makale oldukça önemlidir. Gözler bu makalesinde, anayasa hukuku ve idare hukuku çerçevesinde, otuz ilde il özel idarelerin, köylerin, belde belediyelerinin kaldırılmasının ve ilçe belediyelerinin içine köylerin katılmasının belediyeler açısından da Anayasa'ya aykırı olduğunu ifade etmektedir:  
*"İl özel idaresi, köy ve belediyelerin kaldırılıp yerlerine coğrafi sınırları tanımlanan büyükşehir ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyelerinin kurulması, Anayasamıza aykırı olur; çünkü Anayasamız il özel idaresi,*

---

<sup>217</sup>Yatay eşitsizlik: Eğer bölgeler ve şehirler arasında, görev ve sorumluluklara göre kaynak paylaşımında kaynaklanan farklılıklar varsa bu yatay eşitsizliktir. ( Aktaran: Çalçalı, s.57.)

belediye ve köyden oluşan üç çeşit mahalli idari birimi dışında “özel yönetim biçimi” kurulmasına ancak “büyük yerleşim yerleri” için izin verilmiştir.”<sup>218</sup> Böylece Gözler’e göre 6360 Sayılı Kanun’un ön gördüğü yapı Anayasa m.127/3’teki “kanun büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” şeklindeki hükme dayandırılmaz.

3. *Yerel özerklik ve Temsil Sorunu:* Bu kanunla birlikte, yerel halka sorulmaksızın ve referandum yapılmaksızın pek çok belediye ve köy tüzel kişilikleri sona erdirilmiştir. Bu durum, Türkiye’nin imzalamış olduğu Avrupa yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Şart’ın Ek Protokolü’ne aykırılık teşkil etmektedir. Aynı zamanda binlerce belediye ve köylerin kapatılması bir temsil sorunu da doğurmaktadır. Tüzel kişilikleri olmaksızın birer mahalle haline dönen eski belde belediyeleri ve köylerde hemşeriler doğrudan sorunlarını iletebilecekleri ve bu sorunlara ilk elden çözüm bulabilecekleri makamlara ulaşamamakta yerel özerklikle uyuşmayan düzenlemeler olmaktadır.
4. *Kır-kent Ayrımı Sorunu:* Kırsal alanlar bu kanunla birlikte hiçbir ayırım yapılmaksızın büyükşehir belediye sınırlarına dahil edilmiştir. İdari anlamda büyükşehir sınırları içerisine dahil edilmekle birlikte, kırsal alanlarda yaşayanlar sosyolojik açıdan göz ardı edilmiştir.
5. *Kırsal Hizmetler ve Eşgüdüm Sorunu:* Büyükşehir belediyelerinin sınırlarının genişlemesi ve kırsal alanlara da hizmet sunmak zorunda kalması, bu hizmetlerin etkili bir şekilde sunulmasını engellemektedir. Her ne kadar gelirleri artırılmış ve kapatılan yerel yönetim birimlerinden bazı teknik araçlar ve personel büyükşehir belediyelerine geçmiş olsa da, hizmet yükü çok daha fazla arttığı için kırsal alanları da kapsayan nitelikte bir hizmet sunumu gerçekleştirilememektedir. İl özel idarelerinin kaldırılmasıyla, belediye sınırları dışında yıllardır sunulan kırsal hizmetler (su, kanalizasyon, katı atık, orman köylerinin desteklenmesi vb.) ile belediye sınırları içinde ve dışında verilen hizmetlerin (tarım, bayındırlık ve iskan, toprağın korunması, merkezi idare tarafından yaptırılan yapım, bakım, onarım, teçhizat alımı işleri, enerji nakil hattı yapımı vb.) büyükşehir

---

<sup>218</sup> Gözler, s.11.

belediyeleri tarafından yerinde ve zamanında ihtiyaçları giderecek biçimde nasıl sunulacağı<sup>219</sup> sorun alanı olarak görülen noktalardandır.

Gerek yasalaşmadan önce gerekse günümüze dek geçen iki buçuk yıllık uygulama döneminde 6360 Sayılı Kanun'un n gördüğü büyükşehir belediyesi modeline getirilen eleştiriler bugün için de belli lde devam etmektedir. Buraya kadar Türkiye'nin tarihsel süreç içerisinde yaşamış olduğu büyükşehir belediye geçmişi ele alınmış, özellikle günümüzdeki yapısı ortaya konmuştur. Bundan sonraki bölümde ise, yapılan alan araştırmasıyla kanunun mevcut yapısı ve getirilen eleştiriler bir bütün olarak derinlemesine incelenecektir.



---

<sup>219</sup> Ozan Zengin, **Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi**, Ankara Barosu Dergisi, 2014/2, s.113.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### ÖDEMİŞ İLÇESİ'NDE YAPILAN DERİNLEMESİNE MÜLAKATLAR VE ARAŞTIRMA SONUÇLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Bu bölümde tezin bütününde ele alınan konuların uygulamadaki etkilerini görmek amacıyla yapılan araştırmanın sonuçları değerlendirilecektir. Burada temel amaç, 6360 Sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği zamandan bu yana geçen dönemde, kanunun getirdiği değişikliklerin kırsal alanlarda yaşayan hemşeriler üzerindeki idari, sosyal ve kültürel etkilerinin araştırılmasıdır.

#### 3.1. ARAŞTIRMANIN KONUSU

Araştırmanın konusu, 6360 Sayılı Kanun ile birlikte kapatılarak mahalle statüsüne dönüştürülen belde ve köyler üzerinden, bu kanunun kırsal alanlar üzerinde ne gibi değişiklikleri beraberinde getirdiğini sahada incelenmesidir. Burada temel olarak, 6360 Sayılı Kanun'un yerel yönetimler; özellikle de kırsal alanlar üzerinde nasıl bir etki yarattığını anlamak temel çıkış noktası olmuştur. Gerek kanunun tasarı halindeyken gerekse de kanunlaşmasından sonraki süreçte, içeriğine ve uygulamasına getirilen pek çok akademik ve siyasal eleştiri, gerçek kişiler üzerinden ve bizzat mekanda gözlenerek, bu tarz olumlu ve olumsuz eleştirilerin değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

#### 3.2. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ VE KAPSAMI

Bu çalışmada, İzmir'in Ödemiş İlçesi sınırları içerisinde yer alan ve 6360 Sayılı Kanun öncesinde belde belediyesiye daha sonra aynı kanunla birlikte Ödemiş İlçesine bağlanarak mahalle statüsüne getirilen dokuz adet eski belde belediyesinin; şimdiki adı ile mahallelerin muhtarları ile yarı yapılandırılmış mülakat tekniği kullanılarak birebir görüşme gerçekleştirilmiştir. Buna göre; Bademli, Birgi, Bozdağ, Çaylı, Gölcük, Kayaköy, Kaymakçı, Konaklı ve Ovakent mahallelerine bizzat gidilerek, mahalle muhtarları ile önceden hazırlanmış olan ve 19 adet açık uçlu soru üzerinden görüşme yapılmıştır.

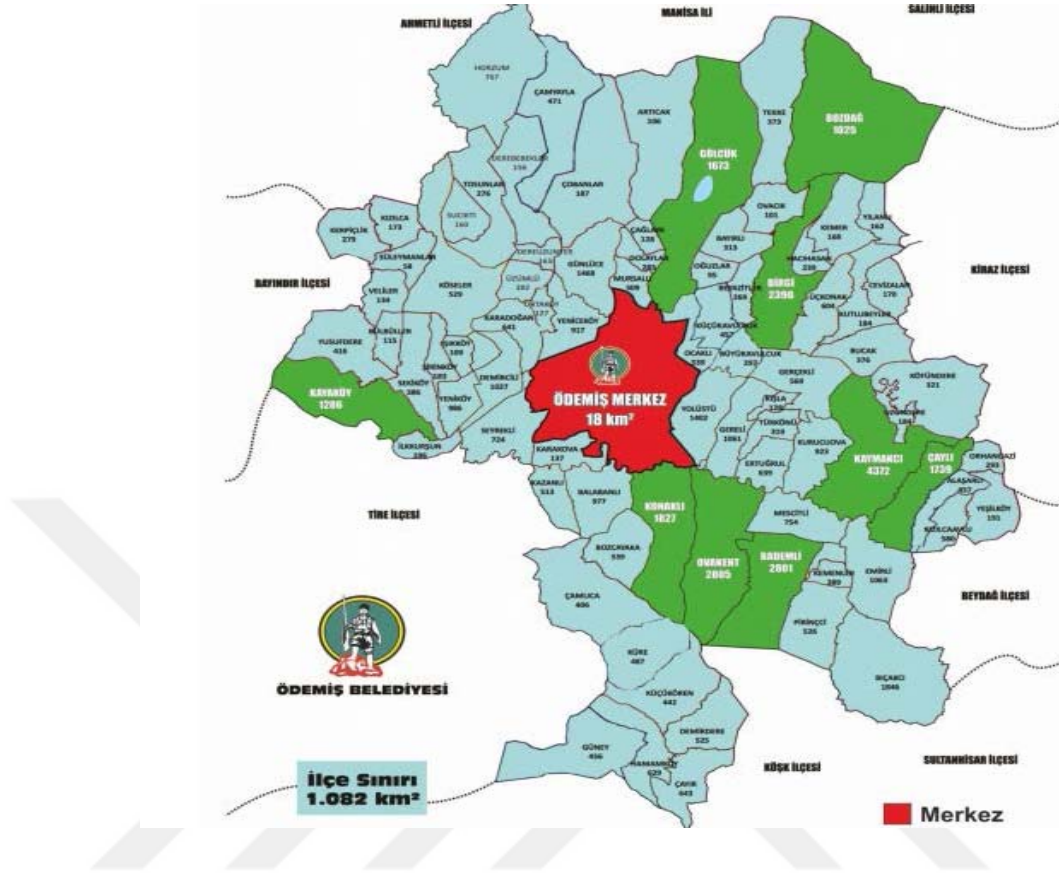
Görüşme yapılacak dokuz mahalle muhtarı ile, Ödemiş Kaymakamlığı'nın resmi internet sayfasında yer alan telefon numaraları üzerinden iletişime geçilerek

mülakat tarihleri oluşturulmuştur. Ardından, Çaylı ve Konaklı mahalle muhtarları ile yapılan görüşmeler muhtarların kendi iş yerlerinden ayrı olarak kullandıkları muhtarlık ofislerinde; diğer yedi muhtar ile yapılan görüşmeler ise, mahalle meydanında yer alan kahvehanelerde olmak üzere dokuz mahalle muhtarı ile birebir ve yüz yüze görüşme gerçekleştirilmiştir. Görüşmeler otuz ila kırk dakika arasında sürmüştür. Görüşme sırasında önceden hazırlanan sorular üzerinden gidilerek bir çerçeve çizilmiş ve böylece muhtarların konu ile ilgili görüşlerini/şikayetlerini daha aktif bir şekilde dile getirmesini sağlamak amaçlanmıştır. Bununla birlikte sorular yalnızca görüşmeleri yönlendirici nitelikte ve esnek tutulmuştur. Ayrıca muhtarlarla yapılan görüşmeler, görüşme öncesinde muhtarların rızaları alınarak ses kaydına alınmıştır.

### **3.3. ÖDEMİŞ İLE İLGİLİ TEMEL BİLGİLER**

Ödemiş, 1082.6 km<sup>2</sup>'lik yüz ölçümü ve yaklaşık 132 bin kişilik nüfusu ile İzmir'in en büyük ilçeleri arasında yer almaktadır. Küçük Menderes ovasında kurulmuş olup komşuları doğuda Kiraz ve Beydağ, batıda Turgutlu ve Bayındır, güney batıda Tire, kuzeyde Manisa ili Salihli ilçesi, güneyde ise Aydın'dır.

Şekil-2: Ödemiş Belediyesi ve Mahalleri



Kaynak: Ödemiş Belediyesi Stratejik Raporu(2015-2019),

[http://www.odemis.bel.tr/dosyalar/genel/Odemis\\_Belediyesi\\_2015\\_2019\\_Stratejik\\_Planı.pdf](http://www.odemis.bel.tr/dosyalar/genel/Odemis_Belediyesi_2015_2019_Stratejik_Planı.pdf), s.15.

Ödemiş 1867 yılında çıkartılan 'Vilayetler İdaresi Kanunu' ile kaza merkezi yapılarak, İzmir Sancağına bağlanmıştır. Ödemiş Belediye Teşkilatı da 1879 yılında çıkarılan Belediye Kanunu'na bağlı olarak Ödemiş'e bir belediye reisi atanmasıyla kurulmuştur.<sup>220</sup> Buradan hareketle, Ödemiş'in kentsel ve idari gelişimine baktığımızda oldukça eski bir yerel yönetim geleneğine sahip olan bir coğrafya olduğunu söyleyebiliriz.

Bu süreçte, her dönemin kendi şartlarına göre kuşkusuz ki pek çok idari ve siyasal değişim olmuştur. Örneğin, bazı köylerin zaman içerisinde kapanarak belde belediyesi haline gelmesi buna örnek olarak gösterilebilir. 6360 Sayılı Kanun'un ön

<sup>220</sup> Ödemiş Belediyesi Stratejik Raporu(2015-2019),  
[http://www.odemis.bel.tr/dosyalar/genel/Odemis\\_Belediyesi\\_2015\\_2019\\_Stratejik\\_Planı.pdf](http://www.odemis.bel.tr/dosyalar/genel/Odemis_Belediyesi_2015_2019_Stratejik_Planı.pdf),  
(24.06.2016), s.13.

gördüğü idari ve mali değişim ise bu sürecin bugün için son basamağı olmaktadır. Buna göre Ödemiş Belediyesi, 1 Nisan 2014 tarihinden itibaren büyükşehir ilçe belediyesine dönüşmüş, hizmet sınırı ilçe sınırı olarak belirlenmiştir. İlçe sınırı kapsamındaki 9 belde ve 74 köy mahalle olarak belediyeye dahil edilerek ilçe yüzölçümü 60 kat artmış, hizmet alanı 18 km<sup>2</sup>'den 1082 km<sup>2</sup> olmuş ve nüfusu 75000'den 132.028'e yükselmiştir.<sup>221</sup> İşte bu durum da, yerel hizmetlerin halka sunumunda yeni düzenlemenin beraberinde neler getirip neler götürdüğü noktasında önem arz etmektedir. Bu amaçla, öncelikle Ödemiş Belediyesi; ardından daha da daraltılarak eski Belde Belediyeleri çalışma sahası olarak belirlenmiştir.

Ödemiş ilçesinin il merkezine uzaklığı 113 kilometredir. Bunun yanında, araştırmaya konu olan mahallelerin de Ödemiş'e olan uzaklıkları değişiklik göstermektedir. Örneğin Birgi'nin ilçe merkezine uzaklığı yaklaşık 11.4 kilometre iken; Bozdağ'ın uzaklığı ise yaklaşık 30.8 kilometreyi bulmaktadır. Bu durum da hizmetlerin etkinliğinin sorgulanmasına sebep vermektedir. Nüfus ve yüzölçümü de eklendiğinde, gerek büyükşehir belediyesinin gerekse ilçe belediyesinin bu kadar uzak mesafelere hizmeti nasıl ve ne şekilde sunacağı önem arz etmektedir.

**Tablo-3: Ödemiş Eski Belde Belediyeleri**

<b>Eskiden Belde Olan Mahalleler</b>	<b>Nüfusu<sup>222</sup></b>	<b>İlçe Merkezine Uzaklığı (Yaklaşık olarak)</b>
<b>Bademli</b>	2677	20.4 kilometre
<b>Birgi</b>	2018	11.4 kilometre
<b>Bozdağ</b>	692	30.8 kilometre
<b>Çaylı</b>	1575	17.3 kilometre
<b>Gölcük</b>	1425	5.3 kilometre
<b>Kayaköy</b>	1193	18.4 kilometre
<b>Kaymakçı</b>	4072	15.2 kilometre
<b>Konaklı</b>	1704	16.3 kilometre
<b>Ovakent</b>	2552	15.3 kilometre

<sup>221</sup> Ödemiş Belediyesi Stratejik Raporu(2015-2019), s. 14.

<sup>222</sup> Nüfus verileri Ödemiş İlçe Nüfus Müdürlüğü'nden temin edilmiştir.

Yukarıdaki tabloda da görüleceği üzere, hizmetlerin mahalleler arasında bütüncül ve eşit şekilde sunulabilmesi için, büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerinin eşgüdüm içinde bir hizmet paylaşımı yapması gereklidir. 6360 Sayılı Kanun bunu öngörmüş olsa da, uygulamada bazen büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında yetki ve hizmet alanı sorunu doğabilmektedir. Burada yer alan her bir mahallenin çöplerin toplanması, bertaraf edilmesi, ulaşım, içme suyu vb. temel yerel hizmetlerin yanında, kendi coğrafyalarına ve ihtiyaçlarına göre şekillenen özel ihtiyaçları da olabilmektedir. Örneğin Birgi'nin UNESCO tarafında geçici koruma listesine alınması ve Sit Alanı olarak belirlenmesi; dolayısıyla sahip olduğu turizm potansiyeli yerel makamlarca desteklenmelidir. Benzer şekilde tarımın oldukça geniş ve önemli yer kapladığı bu alanlarda, tarımı göz ardı ederek dikkate almayan bir hizmet sunumu beklenmemektedir. Böyle olunca da gerek yerel makamların gerekse merkezi idare kuruluşlarının eşgüdüm içerisinde hareket etmesi büyük bir zorunluluk teşkil etmektedir.

Bu tez çalışmasına Ödemiş İlçesinin konu edilmesinin temel amacı, 6360 Sayılı Kanun öncesinde Ödemiş'in büyükşehir belediyesine bağlı olmayışdır. Çalışmada Ödemiş gibi 6360 Sayılı Kanun'la büyükşehir belediyesine bağlanan bir ilçe belediyesi seçilerek, büyükşehir belediyesinin ilk kez hizmet götüreceği alanlardaki etkinliği de sorgulanmıştır. Aynı zamanda Ödemiş'in tarımsal potansiyeli de, kırsal alanlara etkisi noktasında önemli görülmüştür. Bir diğer açıdan, bu çalışmanın eskiden Belde Belediyesi olan mahalleler üzerinden yürütülmesinin de dört temel amacı vardır. Bunlardan birincisi mahallerin coğrafi konumlarıdır. Bu mahalleler, Ödemiş Merkezi'ne çeşitli uzaklıkta yer almakla birlikte, ilçe merkezini dört farklı yönden de çevreler durumdadır. Dolayısı ile hizmet sahası genişleyen büyükşehir belediyesinin ve ilçe belediyesinin hizmet sunumundaki çeşitliliği yansıtmaktadırlar. Bunun için de, seçilen mahalleler, diğer mahalleler arasında Ödemiş Merkez ile bağlantı kuran adeta alt merkezi birimler olarak öngörülmüştür. İkincisi, belediyesi olduğu dönemde bile bu beldelerde kırsal hayatın, tıpkı bir köyde olduğu gibi keskin bir ayrımının olmayışdır. Üçüncüsü, eski belde belediyesi olan bu mahallelerin belediye sınırlarına çok yakın yerlerde birden fazla köyün olmasıdır. Bu durumda, belde belediyesiyle de şimdiki mahalle statüsü ile birlikte de birbirlerinin sınırdaşları olan köylerle ilişkiler kuruluyordu. Böylece, şimdiki

sınırdaş mahalleler arasında, 6360 Sayılı Kanun'un etkilerinde de benzerlik olacaktır noktasında hareket edilmiştir. Dördüncü ve sonuncu olarak, aynı zamanda kapatılan belde belediyelerinin varlığına ihtiyaç duyulup duyulmadığının araştırılması da önemli olmuştur.

### **3.4. MÜLAKAT İÇERİĞİ VE ANALİZİ**

Araştırma kapsamında dokuz adet mahalle muhtarı ile yarı yapılandırılmış mülakat tekniği kullanılarak görüşme gerçekleştirilmiştir. Burada 6360 Sayılı Kanun sonrası temel olarak idari ve mali değişime odaklanarak beldeden mahalleye geçiş süreci, köylerin durumları, büyükşehir belediyelerinin konumu ve kurumlar arası ilişkilerin durumunu analiz etmek amaçlanmıştır. Bu kısımda, önce ankette yer alan sorular belirtildikten sonra muhtarların vermiş olduğu cevaplar üzerinden bir değerlendirme yapılacaktır.

#### **3.4.1. Muhtarların Profili**

Dokuz mahalle muhtarı arasında, Gölcük Mahalle muhtarı hariç diğer sekiz muhtarın daha önce muhtarlık veya yerel idarecilik deneyimi bulunmaktadır. Katılımcılar arasında eskiden belde olan mahallelerinde üç dönem muhtarlık yapanlar olduğu gibi bir ve iki dönemdir mahalle muhtarı olanlar da vardır. Aynı zamanda, muhtarlık yapmayıp daha önce mahalle muhtarlığında azalık görevi yürüten bir adet muhtar da bulunmaktadır.

Eğitim durumuna baktığımızda, dokuz muhtar arasında üniversite mezunu olmamakla birlikte dört tanesi lise, üç tanesi ortaokul ve iki tanesi de ilkokul mezunudur. Aynı zamanda, bütün muhtarlar eğitimlerini kendi mahallelerinde tamamlamış ve doğduğundan beri aynı yerde ikamet etmişlerdir. Bütün muhtarlar tarımcılık ve hayvancılıkla uğraşmakta ve aynı zamanda esnafılık yapmaktadırlar. Diğer yandan, görüşme gerçekleştirilen muhtarlar arasında en yaşlı olan 57 yaşındayken, en genç olanı ise 34 yaşındadır. Muhtarların yaş ortalaması ise 43.3'tür.

### 3.4.2. İdari Değişim

**SORU-1:** 6360 Sayılı Kanun hakkındaki genel bilgileriniz nelerdir?

**AMAÇ:** Görüşmeye böyle bir soru ile başlanmasındaki temel amaç, kanunun içeriğine girmeden önce muhtarların geçen iki buçuk aylık sürede kanuna ve uygulamadaki etkilerine genel bakış açılarının belirlenmesi ve onların ön değerlendirmelerinin alınması olmuştur.

Bu soruya istisnasız her muhtar, kendi mahallesinin duymuş olduğu sıkıntıları, eski belde belediyelerine duydukları özlemi ve kendilerince yeni sistemin aksayan yönlerine belirterek cevap vermişlerdir. Kanunla ilgili ilk değerlendirmeler muhtarlar açısından, genel olarak olumsuz bir özellik arz etmektedir.

*“Genel olarak bizim belediyemizin bütün yetkileri kaldırıldı, Ödemiş’in bir mahallesi olduk. Yani bütün şehir yasası ile İzmir’in sınırları içerisine dahil olduk. Yerelden değil, biraz uzaktan yönetilmeye başladık. Bunun için de çok sıkıntılıyız, çok dertliyiz.”* şeklinde Birgi mahallesi muhtarının değerlendirmesi, muhtarlar açısından Kanun’un genel bir özeti niteliğinde olmuştur.

Çaylı mahalle muhtarı ise şikayetlerini de içeren cevabında doğrudan kendi mahallelerine sağlanan veya sağlanırken eksiklik yaşanan yerel hizmetleri sıralamıştır: *“Şimdi büyükşehir yasasından sonra, büyükşehir belediyesinden tam manasıyla asfalt alanında beklenen hizmeti alamadık. Onun haricinde defin işlemleri, fidan dağıtımı, İZSU’nun (İzmir Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü’nün) gelip de arızaları yapması falan on numara. Ondan memnunuz. Ödemiş Belediyesi’ne gelince, her isteğimizi karşılamaya ellerinden geldiğince mümkün mertebe çalışıyor. Tabi bunların güzel yanları da var, olumsuz yanları da var. Güzel yanları, büyük yerden büyük hizmetler geliyor, ama gelirken de çok giderleri oluyor. Mesela akaryakıt sorunu; önden teknik ekip geliyor ardında araç gereçleri. Önceden böyle bir şey yoktu. Tabi bu da vatandaşlarımıza yansdı. Evsel atık, katı atık gibi bir sürü para ödemeye başladık. Vatandaş bu durumdan çok huzursuz.”* Bu açıklamalarının devamında ise, kendi muhtarlık konumu üzerinden değerlendirmesine devam etmiştir: *“Bakın, kahvehanede vatandaş çayını içer, ama çay nasıl yetiştirilir bilmez. Ben de o hesap, hem Ödemiş’ten hem İzmir’den hizmet*

*alabilmek için çok mücadele ediyorum. Vatandaş bunu bilmiyor tabii. Hizmet istediğin zaman geliyor sanıyor. Aslında öyle değil tabii. Zamanla taşlar yerine oturacaktır, her iki belediyemiz de mücadele veriyor bu konuda.”*

Konaklı mahalle muhtarının genel değerlendirmesi yine eski belde belediyesine duyduğu isteği yansıtmakta ve eskiyle şimdiki yapıyı kıyaslamaktadır: *“Eskiden normal kendi mahallemize bakıyorduk. Şu anda eski mahalleleri ve belediyeyi temsilen baktığımız için daha zor oluyor işler. Önceden muhtarlık deneyimiz olduğunda dolayı bir şeyler yapıyoruz ama deneyimli olmasaydık baya zor olurdu. Şimdi burayı ne Ödemiş Belediyesine büyükşehir belediyesi biliyor. Bir iş olunca bize soruyorlar. Eskiden arıza bir şey olduğunda belediyemiz yapıyordu. Her şey bizim üzerimize bindi, dışarıdan işlerin gelip yaptırılması zor oluyor. Eskiden her şey aynı anda yapılabiliyordu. Şimdi sıkıntı çok oluyor.”*

Diğer muhtarların da ilk değerlendirmeleri bir şikayet ve memnuniyetsizlik yansıtmaktadır. *“Bize öncesinde hiçbir bilgi gelmedi. Bu kanunla biz rezil olduk başka bir şey değil. Dört mahalle bir belediyeydik, şimdi bir mahalleye düştük. Hepsi gitti, her taraf pisliğin içinde, çöpün içinde... Hiçbir işin hayrı kalmadı”* şeklindeki Bademli muhtarının şikayetleriyle, *“ Bu kanun öncesi kimsenin fikri alınmadı. Zaten yanlış bir şey. Uzaktasınız, evde anne babanızın durumunu bilemezsiniz. Hane içinde olsaydınız her şeyi görüp bilirdiniz. Onun gibi bir şey bu da. Ovakent’te bir sorun var, yazıyoruz Ödemiş’e, İzmir’e... Halen bile 6 aydır yapılmasını istediğimiz istekler var, yapılmadı. Bu sefer halk ne diyor, muhtar iş yapmıyor. Bizim hiçbir yetkimiz yok ki. Bütünşehir yasasından hiç memnun değilim.”* şeklindeki Ovakent muhtarının istekleri benzerlik arz etmektedir.

Henüz daha başlangıçta, muhtarların genel fikirlerini öğrenmek adına sorduğumuz bu soruya vermiş olunan cevapların, genel olarak negatif içerikli olduğu açıktır. Muhtarlar daha ilk adımda eski belediyelerine ihtiyaç duyduklarını belirtmekte, pragmatik olarak kendilerinin olumsuz etkilendikleri durumları sıralamakta ve hizmetlerin yerine getirilmemesinden veya geç getirilmesinden kaynaklanan hoşnutsuzluğunu dile getirmektedirler.

### 3.4.2.1. Beldeden Mahalleye Geçiş

**SORU-2:** *Belde Belediyesi'nin kapatılarak, Ödemiş İlçesi'ne ve Büyükşehir Belediyesi'ne bağlı bir mahalleye dönüşmesini genel olarak nasıl değerlendiriyorsunuz?*

**AMAÇ:** Burada, önceki düzende belde olan yerlerin idari etkinliğinin sorgulanması ve tüzel kişiliklerin kaldırılarak mahalleye dönüşmelerinin beraberinde ne gibi bir değişiklik yarattığını görmek adına muhtarların yapacakları genel bir değerlendirme önemsenmiştir.

Bu soruya verilen cevaplarda dokuz mahalle muhtarının altını çizdiği temel nokta, hizmetlerin etkin ve zamanında sunulmaması olmuştur. *“Mahalle olmaktansa eski sistem daha iyiydi. Bir şey olduğu zaman aynı anda müdahale edebiliyorduk. Ama şu anda müdahale edemiyorsun.”*; *“Çok randımsız oldu bu sistem. Kime ne iş yaptıracağımızı bilemiyoruz.”*; *“Bizim için hiç karlı olmadı ama devlet için çok karlı. Tamam belediyelerden her istediğimiz oluyor ama üç gün sonra, beş gün sonra.”* şeklindeki sırayla Konaklı, Bademli ve Bozdağ muhtarlarının vermiş olduğu cevaplar ortak bir sıkıntıyı vurgulamaktadır. Buna göre, hizmetlerin ilçe belediyelerince veya büyükşehir belediyelerinden sunumu ya hiç ya da zamanında sağlanamamaktadır.

Benzer sıkıntıyı belirttikten sonra Çaylı muhtarı bunun aşılması için bir öneride bulunmuştur. Buna göre, *“Hizmetlerin geç gelmesini önlemek için, buraya bir şantiye kurulabilirdi. Muhtarlık olarak biz farklı bir kurumuz. İzmir Büyükşehir Belediyesi'ne bağlı ya da Ödemiş Belediyesi'ne bağlı bir yetki verilirdi bizlere, bizim arıcılığımızda hizmet aynı buradan eski düzen nasılsa o şekilde devam edebilirdi. Hiç bu kadar zorluk çekilmezdi.”* şeklindeki değerlendirmesiyle, Belde Belediyesi'nin kapanmasından sonra hiç değilse bazı konularda muhtarların konularının korunması gerektiğini ifade etmiştir.

Bu soruya verilen cevaplar bir bütün halinde değerlendirildiğinde, muhtarlar tarafından hizmetlerin belde belediyesi iken daha etkin sunulduğu iddia edilmektedir. Şimdi ise, en karmaşık olandan en basit ve temel olana kadar pek çok yerel hizmetin ya ilçe belediyesi ya da büyükşehir belediyesi tarafından sunulması beklenmektedir.

Ancak burada Ödemiş'in tarım arazileri ve ormanlarla kaplı dağlarla örtülü bölgelerinin de oluşu, bu merkezlerde bazen anında müdahale edilmesini gerektirecek; zamanında müdahale edilmediği takdirde olumsuz sonuçlar doğuracak durumları da meydana getirmektedir. Örneğin, görüşme gerçekleştirirken Birgi muhtarının ifadesi bu durumun gerçekliğini yansıtmaktadır. *“Vallahi çok zor durumdayız. Buradaki zorluğu buradan yaşayan insanlar hissediyor. Yerelden hizmet daha bir başkaydı. Dün mesela yangınımız oldu burada, merkezden itfaiye gelene kadar iş işten geçti. Yanındaki ikinci evi de zar zor kurtardık, onun da bir kısmı zarar gördü. Ama Birgi Belediyesi açık olsaydı, daha az zararla atlatabilir, hemen müdahale ederdik. O zaman traktörümüz, itfaiyemiz her şeyimiz vardı.”*

**SORU-3:** *Şu an mahalle muhtarı olarak görev aldığınız eski Belde Belediyesi'nin taşınır/taşınmaz mallarının, personelinin, hak, alacak ve borçlarının, gelir ve gider kalemlerinin durumu hakkında bilgi sahibi misiniz?*

**SORU-4:** *Yaşanan bu dönüşüm sürecine katıldınız mı/ bu süreçte etkiniz oldu mu?*

**AMAÇ:** Birbirleriyle ilişkili olarak yöneltilen bu iki sorudaki amaç, eski belde belediyesinin taşınır/taşınmaz mallarının durumu ile ilgili muhtarların bilgisini ve konumlarını belirlemektir. 6360 Sayılı Kanun ile birlikte oluşturulan Devir Tasfiye ve Paylaşım Komisyonları'nın tüzel kişilikleri kaldırılan yerel yönetimlerdeki her türlü taşınır/taşınmaz malları hangi ölçüte göre dağıtacağı açıkça ifade edilmemiştir. Uygulamada ise, her ne kadar ellerinden alınmış olsa da bazı araç ve gereçlere çeşitli yerlerde ciddi derecede ihtiyaç duyulmaktadır. Bu noktada, uzun yılların birikimi ile elde edilmiş olan ilgili yerel yönetim biriminin kendi öz varlıklarına, hiçbir tasarruf yetkisi tanınmaksızın el konulması yerel demokrasi ve yerel temsil anlayışı ile örtüşmemektedir. Bu açıdan kapatılan eski belde belediyelerinin öz varlıklarının akıbeti sorgulanmıştır.

Bu sorulara cevaplarında yine bütün muhtarlar, eski belde belediyenin her türlü taşınır/taşınmaz mallarının Ödemiş'e geçtiğini; fakat bu süreçte kendilerine hiçbir şey danışılmadan hareket edildiğini ifade etmişlerdir. Aynı zamanda, bu

durumdan oldukça rahatsız olduklarını belirterek, kendi mal varlıklarının ellerinden alınmış olmalarını eleştirmişlerdir.

**SORU-5:** *Şu an mahalle muhtarı olmak yerine, eski düzende köy muhtarı olmayı tercih eder miydiniz?*

**AMAÇ:** Muhtarlık kurumunun tüzel kişiliğe sahip olup olmamasının, kurum olarak etkinliği üzerinde büyük etkisi vardır. Tüzel kişiliğe sahip köy muhtarlıklarında kısıtlı da olsa kendi bütçelerinin ve mal varlıklarının oluşu onlara bir hareket kabiliyeti sağlayarak kendi sorunlarına karşı ilk elden müdahale etme hakkını vermektedir. Devlet nezdinde bir temsil sağlayan köy muhtarlığı Türkiye'deki en eski yerel yönetim birimlerindedir. Bununla birlikte, mevcut mahalle muhtarlarının böyle bir konumda olmayışının ve hizmetlerin etkinliği noktasında nasıl bir etkisi olacağının farkındalığını ölçmek adına bu soru iletilmiştir.

Yine her muhtarların biri eski sistemde köy muhtarı olmanın daha avantajlı olduğunu; köy muhtarının bir bütçe oluşturabilmesinin ve tüzel kişiliğinin olmasının oldukça önemli olduğunu vurgulamışlardır. Ovakent muhtarının “ *köy muhtarlarının en azından kasasında paraları oluyordu. Kiraya verebiliyordu bazı tarlaları, bekçisi oluyordu. Sıkıntısı yoktu. Aynı şekilde, bütün şehir düzeninde de bize bu tarz bazı yetkiler verilseydi sıkıntılar görülmezdi.*” şeklindeki ifadesinde de belirttiği gibi, mahalle muhtarlarının da tüzel kişiliğe sahip olması gerektiği; bu olmasa bile en azından bazı konularda muhtarlara bir takım yetki verilebileceği muhtarların istekleri arasında yer almaktadır. Ancak bundan da ziyade, Belde belediyelerinin devam etmesi gerektiği düşüncesi bütün mahalle muhtarları için ortak bir fikri oluşturmaktadır.

#### **3.4.2.2. Köylerin Durumu**

**SORU-6:** *İlçe belediyesine katılarak mahalleye dönüşen köy, köy bağılı ve belediyelerce kullanılan mera, yaylak, kışlak gibi yerler var mıydı? Bu yerlerin durumunu yeni düzenleme sonrası nasıl değerlendirirsiniz?*

**AMAÇ:** 6360 Sayılı Kanun sonrası Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonları kurularak, ilçe belediyesine bağlanan köylerin ve belediyelerin her

türlü taşınır ve taşınmaz malları, personeli ve alacak ve borçları çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarına dağıtılmıştır. Ödemiş'te ise genel olarak eski belde belediyesinin taşınır/taşınmaz bütün malları Ödemiş Belediyesi'ne devredilmiştir. Bu noktada, muhtarların konuya ilişkin fikirleri daha da derinlemesine sorgulanmak istenmiştir.

Muhtarlar bu soruya verdikleri cevaplarda yine büyük bir çoğunluğu kendi öz varlıklarının ellerinden alınmasından ve bunlar üzerinde kendilerine bir şey danışılmaksızın bir tasarrufta bulunulmasından rahatsızlık duyduklarını ifade etmişlerdir.

Birgi mahalle muhtarı *“Vakıf malları dediğimiz, belediyesinin her sene kiraladığı arazilerimiz vardı. Bunlar Ödemiş Belediye'sine geçti, Ödemiş Belediyesi de Birgilerin malını satıyor. Bu durumun üzücü olan yanı da bu satışlardan hiçbir Birgili yararlanamıyor. Önceden durumu iyi olmayan, sıkıntısı olan insanlar yararlansın diye belediyemiz cüzi bir miktara onlara bu arazileri kiralityordu. Ama şimdi hiç birinden yararlanamıyor”* diyerek bu durumdan duyduğu üzüntü ve şikayeti şu şekilde dile getirmiştir: *“Burası turistik bir yer olduğu için, Ödemiş'in zenginleri veya başka yerlerden gelenler bizim bu arazilerimizi satın alıyorlar. Sonuçta bu topraklar Birgi'nin ataları, dedeleri tarafından vakıf malı olarak belediyeye bağışlanan ve bizim kullandığımız yerlerdi.”*

Çaylı mahallesinde de devredilen zeytin fidanları ve araziler, muhtarların görüşü alınmaksızın Ödemiş Belediyesi'nce satılmış, benzer biçimde muhtarlıklara bu konu hakkında bilgilendirmede bulunulmamıştır. *“Bu satışlardan bizim hiçbir bilgimiz olmuyor. Sadece anonlarda duyuyoruz burada, sonrasında kime satıldı nereye gitti bilmiyoruz. Bu durumda muhtar olarak hiçe sayılmak kötü bir şey. Keşke sizin zeytinliklerin, arazilerin ihalesi var dense önceden, sen de gelsen memnun oluruz dense. Böylece biz de insanların sesi olabiliriz. Çünkü burada vatandaşın ilk sesini duyuracağı yer benim. Ben de bu konuda destek olurdum.”*

Bozdağ mahallesi muhtarı ise, diğer mahalle muhtarlarının dışında Ödemiş Belediyesi'ne devredilen arazilerinin satım veya kiralama işlemlerinde kendisine danışıldığını, kendisinin bu konularda daima bilgilendirildiğini ifade etmiştir. *“Ödemiş'e geçen tapulu arazilerimiz vardı. Onlar şu an boş; kiralityorlar ya da*

*satıyorlar. Bize de bunun için danışıyorlar; işte şurayı satmak istiyorum, şurayı kiralayacağım, vatandaşını bilgilendir diye. Beni ararlar, insanları bilgilendir onlar satın alsın veya kiralsın diye bilgi verirler.”*

**SORU-7:** *Köylerin ve köy muhtarlıklarının kaldırılıp mahalleye çevrilmesi sizce önemli bir değişiklik midir?*

**AMAÇ:** Bu soruya verecekleri cevaplarda, her ne kadar daha önce belde belediyesi de olsa yeni sitemde eski köyler ile benzer statüye sahip olan muhtarların köylerin durumuna ilişkin değerlendirmeleri önemsenmiştir.

Bu soruya verilen cevaplar, bir yandan önceki düzende köy muhtarlıklarının etkisiz olduğu ve kapatılmasının yararlı olduğu şeklindeyken; diğer yandan ise köylerin tüzel kişiliklerinin ellerinden alınmasının yanlış bir uygulama olduğu şeklinde iki yönlüdür. *“Köy tüzel kişiliği olup borçlu olan yerler vardı. Buralarda muhtar hiçbir hizmet yapmamış. Bu kanundaki gibi mahalleye çevrilme her köye değil de, böyle yerleri tespit edilerek buralar mahalle muhtarlığı yapılırsa daha iyi olurdu. Tabi böyle ayrı ayrı da olması mümkün olmayınca toplu olarak bütün köyler mahalle oldu. Kendi bütçesi ile bir şeyler yapmaya çalışan köyler var mıydı, vardı tabi. Ama genel olarak kaldırılmış olması çok da yararsız olmadı”* şeklindeki Çaylı mahalle muhtarının görüşlerinde iki yönlü bir şekilde, köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasının faydalı olabileceği değerlendirilmesi yapılmıştır. Bunun yanında Bozdağ muhtarına göre ise köy muhtarlarının kaldırılması tartışmaz bir şekilde faydalı olmuştur: *“Köy muhtarlıkları kaldırıldı ya, inan devlet kurtuldu. Köy muhtarları hiç çalışmıyormuş vallahi. Tuvaleti olmayan yerler bile var, böyle köy muhtar mı olur? Yıllardır sen neredesin ya! İyi oldu, iyi...”*

Öte yandan, Gölcük muhtarının *“ Onlar da şimdi sıkıntılı. Kendi bütçeleri ile bir şeyler yapmaya alışkındı onlar. Şimdi ise hiçbir şeyler yapamıyorlar. Köylerin tüzel kişiliği kaldırılmasa daha güzel olurdu.”* ifadeleri ile Konaklı muhtarının *“ Bu kararı ben doğru bulmuyorum. Köylerin dahi, herkesin kendi öz varlıkları kendisinin olmalı. Bunu değiştirmek olmaz.”* şeklindeki ifadesinde ise, köylerin kendi tüzel kişiliklerine sahip olması gerektiğini vurgulayanlar da olmuştur.

**SORU-8:** *Beldelerin ve köylerin kapatılarak mahalleye dönüşmesi, yerel yönetimlerin güçlenmesini sağlamış mıdır?*

**SORU-9:** *Köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmış olması, muhtarların temsil gücünüzü etkiledi mi? Eski belde ve köyler bugün mahalle adıyla nasıl temsil edilebiliyor?*

**AMAÇ:** Bu iki soru birlikte ele alınarak muhtarlara, tüzel kişiliklerin kaldırılmış olmasının yerel temsil mekanizmalarına ne gibi etkide bulunduğunu görmek adına sorulmuştur. Özellikle tüzel kişiliklerin kaldırılması ile birlikte daha küçük yerel birimlere ve bununla beraber yerel yönetimlerin felsefesine de zarar vermiştir.

Burada, muhtarlar artık mahalle muhtarı olmakla birlikte temsil güçlerinin giderek zayıfladığını; bunun yanında vatandaşların gözünde hala bir belediye başkanı veya tüzel kişiliği olan bir muhtar gibi olduklarını ifade etmişlerdir. Yerel yönetimlerin güçlenmesi bir yana, belde belediyelerinin kaldırılarak Ödemiş Belediyesi'ne bağlı bir mahalle konumuna gelmek muhtarların yerel güçlerini olumsuz anlamda etkilemiştir. Birgi mahalle muhtarının bu sorulara vermiş olduğu *“Hiçbir şey güçlenmedi. Ankara'daki idareciler çıkardı bu kanunu ama bizlerin hiç görüşleri alınmadı. Bize hiçbir zaman bir şey sorulmadı. Yani bu siyasal bir karardı büyük ihtimalle. Bir şeyler getirdi bu kanun ama götürüsü çok daha fazla oldu.”* şeklindeki cevap bu durumu göstermektedir.

Konaklı mahallesi muhtarına aynı soruyu yönelttiğimizde, Konaklı belde belediyesinin bu kanundan sonra kendi belediyesini koruması için referandum yaptığı ve bu referandumun %90'ının belde belediyesinin devam etmesi yönünde sonuçlandığını belirtmiştir. Ancak, referandum yapılmış olsa bile bu sonuçlar ilgili idarelerce bir değerlendirmeye tabi olmamıştır. Bunun üzerine muhtar *“Referandum yaptık onu bile dinlemiyorlar, bizim temsil gücümüz mü kaldı? Bizim her şeyimiz bize sorulmadan, kendi öz varlıklarımız hep gitti. Ben isterim ki burada öz varlıklarımız kalsın, biz kendimiz değerlendiririz. Biz, kendi yağımızla kavruluyorduk eskiden beri. Şimdi o hakkımız elimizden alındı.”* diye ekleyerek, mahalle muhtarı olarak yaşadığı durumu belirtmiştir. Benzer şekilde, Ovakent muhtarı da *“Temsil gücümüz eskisi*

*gibi değil tabi. İhtiyaçlarımızı söylüyoruz, bir yetkimiz olmuyor. Yetki falan değil bizimkisi, sadece arada bir köprü oluyoruz.”* yanıtını vermiştir.

**SORU-10:** *Mahallenize sağlanan yerel hizmetleri 6360 sayılı yasa öncesiyle kıyaslar mısınız?*

**AMAÇ:** Görüşmelerin devamında böyle bir soru sorularak, kanunun öncesi ve sonrasında yaşanan değişimlerin daha da derinlemesine incelenmesi amaçlanmıştır.

Bu soruya muhtarların vermiş olduğu cevapların ortak bir noktası da vardır; bu da, her ne kadar önceden kendi hizmetlerini kendi belediyeleri aracılığı ile daha rahat ve ilk elden sunabildiklerini belirtip gerek büyükşehir belediyesinin gerekse ilçe belediyesinin hizmetlerinden bu kanun sonrası yeterince etkili bir şekilde yararlanamadıklarını belirtmiş olsalar da; bu sıkıntılı durumlara karşı hem Ödemiş Belediye’sinin hem de Büyükşehir Belediyesi’nin ellerinden geldiğince gerekli gayreti gösterdiğini ifade etmeleridir. Muhtarlara göre bu kanunla iki belediyenin de hizmet alanlarının büyümesiyle, yeterli kapasitelere sahip olamadıkları için bu tarz olumsuz durumların yaşanması olağan karşılanabilmektedir. Fakat yine de, kendi yerel ihtiyaçlarına, uzun süre sonra bile olsa ve hangi belediye kanalıyla olursa olsun çözüm bulunması onlar için asıl önemli olandır.

*“Şu anda hizmet geldiği zaman çok güzel geliyor. Gelmediğinde de uzun zaman bekliyorsun. Bizim kendi belediyemizle çok daha kısa sürede çözdüğümüz işler olurdu.”; “Önceki hizmetler yok. Kendimiz, belediyemiz varken çok daha güzel hizmet alıyorduk. Şimdi 99 tane mahalle olduk, hangi birine yetişilsin.”; “ Kendi sunduğumuz hizmet gibi olmuyor artık. Başkalarının gelip buraya hizmet götürmesindenense, kendi belediyemizce hizmetlerin sunulması daha verimli oluyordu.”* şeklindeki sırasıyla Çaylı, Bademli ve Gölcük muhtarlarının ifadeleri bütüncül bir şekilde ele alındığında, muhtarların yerel hizmetlerin kendi belde belediyeleri aracılığıyla daha etkin bir şekilde sunulduğunu önemsedikleri görülecektir.

### 3.4.2.3. Büyükşehir Belediyesi'nin Konumu

6360 Sayılı Kanun sonrası dönemde büyükşehirlerin ilçe belediyeleri üzerindeki etkileri giderek önem kazanmıştır. Bundan dolayı, ilçe belediyesinin bir mahallesi için de büyükşehir belediyelerinin varlıkları oldukça önemlidir. Artık en küçük mahalle birimi de, büyükşehir belediyelerinin hizmet sınırları içine katıldığı için, büyükşehirlerin de yeni hizmet alanlarına yönelik bir misyona sahip olması önem arz etmektedir. Bu kısımda da, geçen iki buçuk yıllık süre zarfında İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin ilgili mahallelerdeki etkinliği sorgulanacaktır.

**SORU-11:** *Mahallenizin büyükşehir belediyesinin hizmet alanı içerisinde kaldığını ve büyükşehir belediyesince sunulacak hizmetlerden etkili bir şekilde yararlandığınızı/yararlanacağınızı düşünüyor musunuz?*

**AMAÇ:** Burada yeni düzenleme ile ilk kez büyükşehir belediyesinin hizmet alanına dahil edilen ilgili yerleşim yerlerinin, geçen iki buçuk yıllık sürede büyükşehir belediyelerinin hizmetlerine ilişkin değerlendirmelerinin ölçülmesi amaçlanmıştır. Aynı zamanda, daha sonraki süreçte büyükşehir belediyesinin sunacağı hizmetlere ilişkin ön görüşleri de sorgulanmıştır.

Bu soruda bir kısım muhtar mahalleleri için büyükşehir belediyesinin bazı konularda oldukça önemli adımlar attığını vurgularken; bazı muhtarlar ise büyükşehir belediyesinin kendi mahallelerine hizmet getirmediğini ifade etmişlerdir. Kayaköy muhtarı: *“Büyükşehirden doğru dürüst hizmet almıyoruz.”* ve Bozdağ muhtarı *“Büyükşehir belediyesi gelmez buraya. Bir tek mezarlık işlerinden yararlanıyoruz, başka hiçbir şeyini görmedik”* şeklinde İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin kendi mahallelerine hizmet sunmada yetersiz olduğunu vurgulamışlardır. Bunun yanında, büyükşehir belediyesinin bazı mahallelerde sunmuş olduğu alt yapı ve yol çalışmaları mahalleleri için bir kazanç olarak değerlendirilmiştir. Aynı zamanda, büyükşehir belediyesi tarafından sunulan hizmetlerin ilerleyen dönemlerde daha etkili olması gerektiğine dair bir görüş de hakimdir. Özellikle İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından sunulan defin hizmetleri, bütün mahalle muhtarları tarafından en etkili şekilde yararlandıkları hizmet olarak belirtilmiştir. Bunun dışında, İZSU tarafından sunulan hizmetler mali açıdan belli

noktalarda eleştirilmektedir. Muhtarlar, kendilerinin ve vatandaşların evlerinde kullandıkları suların bedelinden daha fazla su faturası ödemekten dolayı şikayetçi olduklarını belirtmişlerdir. “İZSU kullandığımız sudan daha fazla katı atık parası, çevre parası falan alıyor. Bizim bir atığımız matığımız olmuyor ki. Toplamadığı atığın parasını bizden alıyor. Hatta kanalizasyonu olmayan bizim burada alabaş dediğimiz bahçelerden bile atık su parası alıyorlar” şeklinde Kayaköy muhtarının şikayetlerinden diğer muhtarlar da muzdariptir. Bu konuda Birgi muhtarı da görüşlerini “Birgi Belediyesi zamanında, ben esnafım kahvehane işletiyorum, faturaları 3 aylık gelirdi ve 90 ile 100 lira arasında olurdu. Ama benim şu an aylık faturalarım 220-250 lira arasında geliyor. Çözemediğimiz konu şu: mesela kullandığımız suyun parasına bakıyoruz 80 lira; işte katı atık, bertaraf, çevre mevve bindire bindire 80 liralık su geliyor 250 liraya. Bunu biz çözemedik. İZSU’ya sorduğumuzda bu paraları Ödemiş Belediyesi’ne aktarıyoruz diyor. Ödemiş de büyükşehir belediyesini suçluyor. Ne olursa olsun paralar bizden çıkıyor, bu konuda şikayetçiyiz.” şeklinde ifade ederek sıkıntılarını dile getirmiştir. Gölcük muhtarı da ifadesinde, suların pahalı olmasından dolayı vatandaşların kendilerine tepki gösterdiğini belirtmiştir: “İçme sularını pahalı kullanıyoruz. Katı atık için falan, kullandığımızdan çok daha fazlasını ödüyoruz. Bu durumda da insanlar bize gelip tepki veriyorlar, bize hesap soruyorlar neden bu kadar pahalı diye. Tabi olanı biteni anlatıyorum ama bir şey değişmiyor, belediye başkanı gibi görüyorlar muhtarlığı.” Öte yandan, İZSU’nun tarım arazilerinin sulanmasında izlediği fiyat politikası ise muhtarlar tarafından oldukça olumlu karşılanmaktadır. İZSU, tarım için kullanılacak suyu ayrı ölçüm cihazları ile daha düşük ücretlendirerek, tarım ve hayvancılıkla uğraşan insanlara destek olmaktadır. Bu durum da, vatandaşları memnun etmektedir.

**SORU-12:** *Büyükşehir belediyesinin mahalleniz ve bölgenizde uygulamış olduğu tarımsal hizmetler nelerdir? Bu hizmetlerden nasıl yararlanıyorsunuz?*

**AMAÇ:** Ödemiş’te tarımsal üretimin oldukça büyük bir öneme sahip olması, büyükşehir belediyesinin kırsal alanlarda tarımı destekleyen bir yapıda olmasını da gerektirmektedir. Bu noktada muhtarlara böyle bir soru yöneltilerek, büyükşehir belediyesinin tarıma olan desteğinin boyutu gözlemlenmeye çalışılmıştır.

. Bu soruya muhtarlarımızın verdiği cevaplarda, İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin kırsal destekli bazı hizmetlerinin olduğu ve muhtarların bunlardan yararlandığı görülmüştür. Temel olarak tarım sularının fiyatlandırmasının düşük yapılmasının büyük bir destek olduğu vurgulanmıştır. Bu konuda muhtarların en çok yararlandığı bir diğer destek ise, İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin "Fidanlar bizden, meyveler sizden" projesi olduğu belirtilmiştir. Bu proje kapsamında her sene, meyve fidanı almak için kişiler muhtarlıklara isimlerini yazdırmakta; büyükşehir belediyesi de istedikleri sayıda ve türde meyve fidanlarını muhtarlıklar aracılığıyla ilgililere bedelsiz olarak dağıtmaktadır. Bu hizmetlerden muhtarlar oldukça memnun olduklarını, dağıtılan meyvelerin oldukça kaliteli ve faydalı olduklarını belirtmişlerdir. Bunların dışında, büyükşehir belediyesinin tarım destekli henüz bir hizmetlerinin olmadığını; fakat ilerleyen dönemlerde tarıma yönelik desteklerinin artabileceğini de ifade etmişlerdir.

**SORU-13:** *Büyükşehir belediyesinin mahalleniz ve bölgenizde uygulamış olduğu tarımsal hizmetler nelerdir? Bu hizmetlerden nasıl yararlanıyorsunuz?*

**AMAÇ:** 6360 Sayılı Kanun sonrası İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin sınırlarına dahil olan yerlere hizmet götürebilmek amacıyla, Ödemiş ve Tire'de 17.10.2015 tarihinde Büyükşehir Belediyesi'ne ait Hizmet merkezleri açılmıştır. Burada, muhtarlara bu birimden nasıl ve ne şekilde yararlandıklarını öğrenmek amacıyla bu soru yöneltilmiştir.

Muhtarların görüşlerini dikkate alarak şunu diyebiliriz ki, bu birim her ne kadar insanların büyükşehir belediyesine ulaşmada mesafe olarak bir yaklaşma sağlasa da, sorunların çözümü adına şimdiye kadar geçen sürede çok da işlevsel olmamıştır. Muhtarlar tarafından Büyükşehir Belediyesi'ne ait faturaların ödendiği ve dilekçelerin kabul edildiği bir bina olarak algılanan bu merkezler, hizmetlerin sunumunda yeterince bir iyileşme sağlamamıştır. Bozdağ muhtarının da "Biz oraya büyükşehirle bir işimiz olursa işimizi bildiriyoruz. Başka ne yapıyorlar ne ediyorlar bilmiyoruz. Öbür türlü pek işimiz olmuyor orayla." ifadesinin de göstereceği gibi, bu birimlerin tam olarak hizmet alanı belirlenmiş değildir. Öte yandan, muhtarların 120 kilometrelik uzaklıktaki büyükşehir belediye merkezi ile muhatap olmasındansa,

Ödemiş merkezde yer alan bir büyükşehir birimi ile muhatap olması yerindelik açısından önemli bir gelişme olarak da görülmelidir.

#### 3.4.2.4. Mahallelerde Sorun Alanları ve Kurumlar Arası İlişkiler

**SORU-14:** *Mahallenizde karşılaştığınız temel sorun alanları nelerdir?*

**SORU-15:** *Bu sorunlara karşı, mahalle muhtarı olarak nasıl müdahale ediyorsunuz?*

**SORU-16:** *Bu sorunlar karşısında en çok hangi kurum ve kuruluştan destek alıyorsunuz? Özellikle sorunlarla ilgili ilçe belediyesine ve Büyükşehir Belediye'sine ulaşmakta zorlanıyor musunuz?*

**AMAÇ:** Bu sorular bütüncül bir şekilde sorularak, bu sorulara verilecek cevaplar ışığında ilgili mahallerde ortaya çıkan temel sorun alanlarının neler olduğu ve karşılaşılan bu sorunlara karşı tüzel kişiliği olmayan muhtarların nasıl çözüm ürettiğini sorgulamak amaçlanmıştır. Özellikle hangi kurum ve kuruluşlardan destek alındığı ve yerel hizmetlerin etkili bir biçimde sunulup sunulmadığı gözlemlenmeye çalışılmıştır.

İncelemeye konu olan her mahallede, mahallenin kendi ihtiyaçlarına göre farklılık arz eden sorunlar dile getirilmiş olsa da, genel olarak alt yapı, yol ve içme suyu, mahallelerin ortak sorun alanlarını oluşturmaktadır. Burada önemli bir nokta, muhtarların karşılaşılan sorunlara karşı hangi kurumdan destek alacağına tereddüt yaşar hale gelmesi ve bu sorunlara zamanında müdahale edilememesidir “*En büyük karşılaştığımız sorun alanları yollarımızın bakımsız kalması. Bakımsız çünkü, her iki belediyenin de sorumluluk alanı genişlediği için yeterli hizmet sunamıyorlar.*” Birgi muhtarının belirttiği temel sıkıntı iken, Çaylı mahallesi muhtarı, mahallerine DSİ(Devlet Su İşleri) tarafından yapılıp Büyükşehir Belediyesi'ne devredilen 670 metrelik mazgal nedeni ile, mahalle merkezinde bulunan bu mazgalların sebep olduğu kirlilik ve kötü kokunun şimdilik en büyük sorun alanı olduğunu belirtmiştir. Bu soruna karşı iki kurumla da iletişime geçtiğini, ancak kimsenin bu soruna çözüm bulmadığından duyduğu hoşnutsuzluğu şu şekilde ile getirmiştir: “*Yol boyunca kötü koku ve sinekler çok büyük problem oluyor. DSİ'ye bildiriyoruz Büyükşehir bakacak*

*diyorlar; Büyükşehir'e bildiriyoruz DSI'nin bakacağına söylüyorlar. Bu bizim sağlığımızla ilgi olan, en temel sorunlarımızdan bir tanesi."* Benzer şekilde Kaymakçı, Bademli ve Bozdağ muhtarları da mahallerindeki yolların bozuk olmasını temel sorunları olarak görmekte-dirler.

Kısmen de olsa çöplerin zamanında toplanmaması mahalleler için bazen bir sorun olarak görülmektedir. Muhtarların ifadelerine göre, eğer çöpleri Ödemiş Belediyesi özel bir şirket aracılığı ile toplamasaydı, Ödemiş Belediyesi'nin kendi ekipmanı eksik kalacağından, belediye kendi mahallerinde çöpleri zamanında toplayamayacaktı. Bu noktada, Ödemiş Belediyesi'nin çöplerin toplanması işini 5393 Sayılı Belediye Kanununun 14. maddesine dayanarak özel bir kuruluşa vermesi, bu hizmeti daha etkili sunmasına katkı sağlamıştır.

Bunun ardından, karşılaşılan sorunlara karşı muhtarların etki güçlerinin ne yönde olduğunu ve 6360 öncesi ile kıyaslaması istendiğinde, yetkilerinin sınırlı olması muhtarların duyduğu en büyük sıkıntı olmuştur. Özellikle tüzel kişiliklerinin ve kendine ait bütçelerinin olmayışı onların etki gücünü de zayıflatmaktadır. Genellikle dilekçe yazarak sorunlarını büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesine gönderdiklerini; fakat bu dilekçelere zamanında çözüm bulamadıklarını vurgulamışlardır. Özellikle, kendi bireysel temasları, belediyede çalışan tanıdıkları aracılığıyla ve kişisel ilişkiler çerçevesinde pek çok hizmeti gördürme yoluna giden muhtarlar olduğu görülmektedir.

Muhtarların sorunlarına karşı hem İzmir Büyükşehir Belediyesi hem de Ödemiş Belediyesi Muhtarlık Birimleri oluşturmuşlardır. Bu birimlere telefon ve dilekçe kanalıyla ulaştıklarını söyleyen muhtarlar, her iki belediyenin de iyi niyetli hareket ettiklerini belirterek, bir taraftan da iş yüklerinin artmış olması yüzünden kendi sorunlarına ya çözüm bulamadıklarını ya da zamanında çözüm bulamadıklarını ifade etmektedirler. Bu anlamda, kurumsal olarak her iki belediyenin muhtarlar için bir birim oluşturması oldukça önemli görülebilse de, bu kurumların yapılarının ve işleyişlerinin geliştirilmesinin gerekliliği de ortada durmaktadır.

6360 Sayılı Kanun'un geçici birinci maddesinin 24. fıkrasına baktığımızda, muhtarların şikayet ve istekte buldukları alt yapı sorunları için, kanun koyucunun

bir ön görüde bulunduğunu söyleyebiliriz. Buna göre kanunda İstanbul ve Kocaeli ayrı tutularak, “büyükşehir ilçe belediyeleri ve bağlı idareler yatırım bütçelerinin en az % 10’unu on yıl süre ile bu Kanun kapsamında belediye sınırlarına dâhil olan yerleşim yerlerinin altyapı hizmetleri için ayırır ve kullanırlar.” şeklinde bir düzenlemeye gidilmiştir. Muhtarlar ise, geçen yaklaşık iki buçuk yıl boyunca, Ödemiş Belediye’sinin alt yapı hizmetlerinin bu kanun hükmüne uygun bir şekilde yerine getirilip getirmediğini sorduğumuzda, bütün muhtarımız bu hükme uyulmadığını ifade etmişlerdir. Ayrıca, yatırım bütçelerinin mahalleler arasından adil bir şekilde dağıtılmak yerine, siyasi ilişkiler çerçevesinde şekillendiğini ifade eden muhtarlar da olmuştur: *“Yatırım programlarında buna dikkat etmiyorlar. Biz siyasal görüş ayrılıklarından, muhtarlar olarak etkileniyoruz. Bir şeyleri eleştirel bir şey söylediğimiz de, sen şunun adamısın sen bunun adamısın; veya sen büyükşehir belediyesinin adamısın sen Ödemiş’in adamısın... Böyle olunca birinden biri mahallemize sunacakları yatırımları kesebiliyor sırf bu yüzden.”*

**SORU-17:** *İzmir Büyükşehir Belediyesi ve Ödemiş İlçe Belediyesi yatırım planlarında sizlerden görüş alıyor mu? Bu sürece katılım sağlayabiliyor musunuz?*

**AMAÇ:** Hem büyükşehir belediyesinin hem de ilçe belediyesinin yatırım planlarına mahalle muhtarlarını da dahil edip etmediğini öğrenmek amacıyla böyle bir soru yöneltilmiştir. Aynı zamanda yeni düzenin katılımcı anlayışı da taşıyıp taşımadığı sorgulanmıştır.

Muhtarlar ise bu sürece katılım sağlayamadıklarını ve belirlenen yatırım planlarında bir rolleri olmadıklarını ifade etmişlerdir. Ovakent mahalle muhtarının bu soruya ilişkin değerlendirmeleri, diğer muhtarlarımızın ifadeleri ile de örtüşmektedir: *“Hayır, kesinlikle hiçbir katılımımız olmuyor. Biz Ovakent’te şunu yaparız, Ovakent’e ne yapabiliriz diye bir şey deme şansımız yok. Kendi kağıt üzerinde çizmiş oldukları planları bizlere danışmadan yapmaya çalışıyorlar. Yani, bir hükmümüz olmuyor”*

Muhtarların şikayetleri ve görüşleri bütüncül bir biçimde değerlendirildiğinde, karşılaşılan pek çok sorun alanına karşı kurumlar arası bir koordinasyon sorununun olduğu görülmektedir. Mahalle muhtarları kendi

mahallerindeki bu sorunlara karşı duyarlı olmakta; mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, diğer kurumlarla iş birliği yapmak gibi kendisine verilen görevleri yerine getirmektedir.<sup>223</sup> Fakat bunları yaparken, iş birliği kurduğu kurumlar arsasında, özellikle de ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyeleri arasında yaşanan idari uyumsuzlıklardan olumsuz anlamda etkilenmektedirler.

**SORU-18:** *Yeni düzenlemelerden sonra oluşan bu yapıyla birlikte; mahalleniz ve ilçenizle ilgili olarak, geçen süre zarfında ve gelecekteki beklentileriniz doğrultusunda genel görüşleriniz nelerdir?*

**SORU-19:** *Gelecek dönemde 6360 sayılı kanunla oluşan bu yapının değişebileceğini düşünüyor musunuz? Değişirse nasıl bir beklentiniz var?*

**AMAÇ:** Bu sorularda amaç, 6360 sonrası oluşturulan yapının geleceğe yönelik genel değerlendirmesini ve muhtemel değişikliklerine ilişkin muhtarların düşünceleri almaktır.

Buna göre, muhtarlar eski belde belediyesi sistemine dönülmesinin kendilerince gerekliliğini ve isteklerini bir kez daha vurgulayarak; yine de eski sisteme dönülmeyip olumlu ve olumsuz pek çok yanlarına rağmen bu sistemin devam edeceğini ifade etmişlerdir: “ *Bu yapıdan geriye dönüş olmaz. Çok isteriz yeniden belediye olmayı ama çok zor.*”; *Mezarlıktan geri bir daha bir şey gelmez. Sistem oturursa belki rahatlar ama geri dönüş olmaz. Gidişat iyi görünmüyor.*”; “*Ölmüş adam geri gelir mi, gelmez. Ümidim yok; ama eski düzenin olmasını isterim.*”; “*Artık bu düzenden geri dönülmez. Ama, mesela bir tek su paralarını bile Ödemiş Belediye’si toplasa sistem daha güzel olur. Devletin bu işten çok karı olur. Eski belediyemiz olsa daha güzel olur ama geri dönüş olmaz işte.*” Bu ifadelerde de görüleceği üzere, muhtarlar yeni sistemin sıkıntılarını dile getirseler bile bir taraftan

---

<sup>223</sup> **5393 Sayılı Belediye Kanunu, Madde:5/ 3:** “Muhtar, mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, diğer kurumlarla iş birliği yapmak ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla yükümlüdür. Belediye sınırları içinde nüfusu 500’ün altında mahalle kurulamaz.”

da sistemin ilerleyen süreçte geliştirilebileceği, daha uyumlu hale geleceğine olan inançlarını da vurgulamışlardır.

## SONUÇ

Metropoliten alanlar, çok yoğun bir merkez kent ve bu kentin hinterlandındaki yerleşim birimleri ile sıkı ekonomik, sosyal, kültürel, teknik ve yönetsel ilişkileri bulunan yerlerdir. Bu yerler yönetsel, kültürel ve ticari anlamda güçlü durumda olan ve etkili yayılma alanı bulunan bölgeleri içermektedir. Tarihsel süreç içerisinde Sanayi Devrimi sonrası dönemde kentleşme hareketleriyle birlikte metropoliten alanlar da gelişme göstermiştir. Bugün için de tüm dünyada metropoliten kentler, kapitalist sermayenin yeniden üretildiği mekanlar olması noktasında önemini korumakta ve giderek artırmaktadır.

Türkiye’de ise, metropoliten alanların veya bir başka ifade ile büyükşehir idarelerinin gelişimi uzunca süredir fikri, siyasi ve hukuki anlamda tartışma konusu edilirken, büyükşehir alanlarının yönetimine dair temel hukuki adımlar ise 1980’li yıllarda atılmıştır. Ardından gelen süreçte, metropoliten yönetim geleneği daha da gelişmiş ve büyükşehirlerin sayıları artış göstermiştir. Türkiye’de metropolitenleşme sürecinin şimdiye kadarki gelişmeler içinde son basamağını da 6360 Sayılı Kanun oluşturmuştur. Bu kanunla birlikte, özellikle bütün şehir anlayışı ile kırsal mekanların da büyükşehirlerin sınırlarına dahil edilmesi önemli sonuçlar doğurmuştur.

Her şeyden önce, yasa koyucu tarafından kentsel alanların parçalı yönetim yapısının bir sorun olarak görülmesi ve bu sorunun çözümü için niteliksel hiçbir ayırım yapmaksızın büyükşehirlerin sınırları içerisinde kalan bütün kırsal alanların kent yönetimine dahil edilmesi, uygulamada kırsal alanların yönetilebilirliği noktasında olumsuz sonuçlara doğurmuştur. Belde belediyelerinin kapatılması ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması bu coğrafyada yaşayan insanların temsil gücünü zayıflatmıştır. Artık, büyükşehir ilçe belediyelerine bağlı bir mahalle statüsüne getirilen belde ve köyler, tüzel kişiliği varken yerel halkı devlet nezdinde temsil gücüne sahip birimler olma özelliklerini kaybetmiş ve yerel temsil gücü ve yetkileri sınırlı olan bir mahalle idaresi ile yönetilmeye başlanmıştır. Mahalle muhtarlarının tüzel kişiliklerinin olmayışı ve kendi bütçe ve gelirlerinin yerel makamlardan alınmış olması, karşılaşılan sorunlara ilk elden ve zamanında çözüm bulunamamasına neden olmaktadır. Köy muhtarlarına göre yetkileri azalan mahalle muhtarları, yalnızca ilçe belediyesi veya büyükşehir belediyesinden hizmet talep etmekte, bu hizmetlerin takibi ve yerine getirilmesi noktasında zayıf bir konumda kalmaktadır.

Gerek büyükşehir belediyesinin gerekse ilçe belediyesinin hizmet alanlarının genişlemiş olması, kendi sınırlarına yeni dahil edilen yerlere hizmetlerin sunumunda ağır işlemlere sebep olarak, belediyeler üzerinde bir yük doğurmuştur. Mali açıdan gelir kalemlerinin artışının hizmet alanının genişlemesini destekleyememesi, bu yükü daha da ağırlaştırmıştır. Kimi zaman hizmetlerin sunumunda büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasında bir bütünlük olmamakta, hangi hizmetin hangi belediye tarafından verileceği noktasında bir eşgüdüm sorunu meydana gelmektedir. Özellikle, kanunda ön görülen parçalı kentsel mekanların birleştirilerek, böylece yerel hizmetlerin daha etkili bir biçimde ve tek elden sunularak etkinlik sağlanacağı anlayışı uygulamada vücut bulmamıştır. Ödemiş örneğinde, iki bin üzeri nüfusu olan yerlerle (özellikle eski belde belediyeleri) yüz ile iki yüz arasında (nüfusu yüzün altında olan üç adet mahalle de mevcut) yerlerin topyekün mahalle statüsüne getirilmesi, hizmetlerin sunumunda yeni parçalı yapılar doğurmuştur. İlçe belediyelerinin gücünün zayıflamış olması, bu mahallelere hizmetlerin ya hiç gitmemesi ya da eksik bir şekilde gitmesine neden olmuştur. Eksik şekilde ve zamanında olmasa da sunulan hizmetlerin bir kısmı ise, kente halihazırda yerleşmiş

olan hemşeriler ve mahalle muhtarlarının yardımıyla yapılmaktadır. Bu şekilde sorunlara günlük olarak çözüm bulunmakta; fakat sorunların kökü ve etkisi üzerinde durulmamaktadır. Aynı zamanda Ödemiş'in fiziki koşulları ve tarımsal önemi, her bir mahallesinde kendi coğrafyasına göre farklılık arz eden ihtiyaçlar doğurmaktadır. Bu ihtiyaçlara da gerek büyükşehir gerekse ilçe belediyeleri yabancı kalmakta, karşılaşılan sorunların çözümü gerçekleştirilememektedir. Halbuki kısıtlı imkanlarla dahi belde belediyeleri ve köy muhtarlıkları aracılığıyla bu sorunlar çözülebilmekteydi. Hem tüzel kişiliklerinin hem de kendilerine ait taşınır/taşınmaz mallarının ellerinden alınmış olması ortada kim tarafından, nasıl çözüleceği belli olmayan sorunları yaratmıştır.

6360 Sayılı Kanun aynı zamanda kırsal ile kent arasındaki ilişkinin yeni bir boyutta tanımlanmasına imkan vermiştir. Ölçek ekonomisi açısından değerlendirildiğinde, kentsel mekana dahil edilmiş olan kırsal alanlar ile kentsel alanlara sunulacak hizmetler farklılık arz etmektedir. Büyükşehirlerin ölçeklerinin büyümesi ve kırsal alanları da içermesi, beraberinde hizmetlerin karakterlerini de değiştirmektedir. Kırsal alanların da büyükşehir belediye sınırlarına dahil edilmesiyle birlikte tarımsal üretim ile kentsel üretim ilişkisinin birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. Öte yandan, Ödemiş'in sahip olduğu doğal kaynaklar için bütün şehir modeli, kırsal alanlardaki toprak varlığına arsa birikimi gözüyle bakılması gibi riskli bir durumu da barındırmaktadır. Verimli tarımsal arazilerin arsa olarak değerlendirilmesiyle ve banliyöler aracılığıyla şehrin Ödemiş'e dek genişlemesiyle, buradaki tarımsal alanlar olumsuz anlamda etkilenebilecektir. Bunun için her ne kadar metropol alanların içine dahil edilmiş olsa da kırsal anlamda ekonomik ve tarımsal planlamalar yapılmalıdır.

Burada, kanunun yürürlüğe girmesinden sonra geçen iki buçuk yıllık süre içinde yaşanan problemlere bazı çözüm önerileri getirilecektir. Özellikle, yeni sistemin bazı noktalarda eski sistem ile ilişkilendirilerek Ödemiş için yeni bir sentez düzenlemenin yapılması ve yine mevcut sistem üzerinde yapılacak bazı değişikliklerle yaşanan sorunlara çözüm bulunabilmesi amaçlanmaktadır. Bu önerileri şu şekilde sıralayabiliriz:

1. Eski belde belediyelerine yeniden tüzel kişilik verilmesi gerekmektedir. Ya da, yapılacak teknik çalışmalarla yeni belde belediye merkezleri belirlenmelidir. Bununla birlikte, belde belediyesiyken sahip oldukları belediye sınırına yakın olan köyler (şimdiki mahaller) de belde belediyesinin sınırları içine dahil edilmelidir. Böylece, belde belediyeleri ve ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesinin eşgüdüm içinde çalışması sağlanarak, hem büyük şehir belediyesi hem de ilçe belediyesinin üzerindeki hizmet yükü hafifletilmiş olacak; aynı zamanda yerel ölçekli sorunlara o yeri bilen idare tarafından çözüm getirilecektir. Bunun için, şehir ve bölge planlamacıları başta olmak üzere teknik ve idari işlemleri gerçekleştirecek bir çalışma ekibi oluşturularak, belde belediyesi merkezleri ve bu merkezlere bağlanacak mahallelerin sınırları tespit edilmelidir. Bu şekilde, ayrı ayrı ve hiçbir nitel ayrımı olmadan oluşturulmuş olan 99 mahalle arasındaki parçacıl yapı ve bundan dolayı yaşanan hizmetlerin etkili ve zamanında sunulamaması sorunu aşılmaya çalışılacaktır. Belde belediyeleri tüzel kişiliklerini koruyarak sahip olacağı kendi öz varlıklarıyla daha çabuk ve daha etkili bir şekilde hizmet sunabilecektir.

2. Belde belediyelerinin üzerinde yeniden bir düzenlenme yapılamaması durumunda, muhtarların görevleri, yetkileri ve sorumlulukları üzerinde bazı değişiklik yapılması gerekmektedir. Eskiden belde ve köy olan yerlerdeki mahalle muhtarlarına, kamu tüzel kişiliği sağlamaksızın bazı idari ve mali yetkiler verilmelidir. Şimdiki sistemde mahalle muhtarları, mahallelerinde yaşadıkları sıkıntılar konusunda bir çözüm aracı olmaktan uzaklaşmakta, bu sorunlara karşı resmi makamlar aracılığıyla çözüm bulma noktasında zorlanmaktadır. Kendilerine ait bir bütçeleri olmadıkları için, herhangi bir tasarrufta da bulunamamaktadırlar. Kendi mahallerinde kullanmak üzere, temel ihtiyaçlarını ilk elden görebilecekleri bazı taşınır/taşınmaz mallara; yine kendi mahallerindeki bazı temel ihtiyaçları için kullanabilecekleri bir bütçeye sahip olabilmeleri sağlanmalıdır.

3. Büyükşehir belediyesinin Ödemiş ve mahallelerine hizmet sunabilmesi için, Ödemiş'te açmış olduğu Hizmet Binası'nın yanında, araç gereçleri ve teknik donanımları tam olan özel şantiye alanları kurulması acilen gerekmektedir. Alt yapı ve yol çalışmalarına ihtiyaç duyulan, özellikle eskiden köy olan yerler için hizmetlerin sunulması açısından bu oldukça önemlidir.

4. Mevcut sistem içerisinde, büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerinin genel bütçe gelirlerinden aldıkları payların artırılması gerekmektedir. Çünkü ülkemizde yerel yönetimlerin gelirlerinin çok önemli bir bölümünü genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar oluşturmaktadır.<sup>224</sup> 6360 Sayılı Kanun'un 5779 Sayılı Kanununun 5. maddesinde yaptığı değişikliğe göre, büyükşehir sınırları içerisinde genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından büyükşehirler için ayrılan payın %5'ten % 6'ya yükseltilmesi ve bu payın % 60'ının doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına, geri kalan % 40'lık payın % 70'inin nüfusa, % 30'unun da yüzölçümü esasına göre dağıtılacak olması yerel yönetimlerin mali açıdan güçlenmesi yönünde olumlu bir gelişme olsa da, bu oransal artış genişleyen sınırların hizmet yükünü destekleyememektedir.

5. Ödemiş'in tarımsal önemine uygun olarak, hem büyükşehir belediyelerinin hem de ilçe belediyelerinin tarımsal politikalarını geliştirmesi gerekmektedir. Özellikle merkezi idarenin taşra teşkilatları ile yerel yönetim birimlerinin birlikte hareket ederek ortak tarım destekli projeler üretmesi ve bu projeleri desteklemesi oldukça faydalı olacaktır.

Hiçbir sistem tam anlamıyla kusursuz bir özellik arz etmemektedir. Bütün şehir modeli de, pek çok olumlu sayılabilecek düzenlemelerin yanında bir o kadar da geliştirilmesi ve değiştirilmesi gereken uygulamaları da beraberinde getirmiştir. Kanunun ve ön gördüğü sistemin üzerinde yapılacak hukuki iyileştirmelerle, yerel hizmetlerin hemşerilere daha etkili bir şekilde sunulması ve hizmetlerin sunumda ortaya çıkan aksaklıkların ortadan kaldırılmasını sağlayacaktır.

---

<sup>224</sup> Önder Çalçalı, **6360 Sayılı Kanun'un Türkiye'de Yerel Yönetimler Sistemine Getireceği Değişiklikler**, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 23 Sayı, 2014, s. 56.

## KAYNAKÇA

- Arıkboğa Erbay, **Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli**, Yerel Politikalar Dergisi, Ocak-Haziran 2003, s. 59.
- Aydemir Süleyman Ruhi, **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Işığında Türk Yerel Yönetimleri**, Mevzuat Dergisi, Sayı 45, Eylül 2011, <http://www.mevzuatdergisi.com/2001/09a/01.htm>, (24.12.2015), s. 2.
- Adıgüzel Şenol, **6360 Sayılı Yasa'nın Türkiye'nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme**, Toplum ve Demokrasi, Yıl 6, Sayı 13-14, Ocak- Aralık, s.160
- Blanusa Andrija, **The Importance of Local Self-Government and Citizen Participation in Modern Society**, Recent Researches in Applied Economics and Management - Volume II, 2013, s. 127.
- Bozkurt Enver ve Özcan Mehmet, **Subsidiarite İlkesi (İkincillik İlkesi) ve Avrupa Birliği Bütünleşme Sürecine Etkisi Üzerine Bir Değerlendirme**, Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF, 2011, Sayı 1, s. 6.
- Bulut Yakup, **Büyükşehir Yönetimine Kentsel Alt Örgütlerin Katılımı, Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Örneği**, Doktora Tezi, İstanbul, 1999, s.32.
- Childe V. Gordon, **Tarihte Neler Oldu?**, Kırmızı Yayınları, İstanbul, 2009, s. 36.
- Coker Ziya, **Yerel Yönetimler ve Anayasa**, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 5, Sayı 6, Kasım 1996, s.24.
- Coşkun Bayram, **Türkiye'de İdari vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği**, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 5, Sayı 3, Mayıs 1996, s.41.
- Çalçalı Önder, **6360 Sayılı Kanun'un Türkiye'de Yerel Yönetimler Sistemine Getireceği Değişiklikler**, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 23 Sayı, 2014, s. 56.
- Çelikyay Hicran, **Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası**, SETA, 2014, Sayı:101, s.10.

- Çınar Tayfun ve Diğerleri, **Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi, Ankara, Aralık 2009, s.21.
- Çukurçayır M. Akif, **Yerel Yönetimler; Kuram, Kurum v Yaklaşımlar**, Çizgi Kitabevi, Konya, 2011, s. 11.
- Demir Hakan ve Karakütük Mehmet, **Yerel Yönetimler ve Hizmette Yerellik: Subsidiarite İlkesi**, Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi, 2003, s.73.
- Dik Esra, **6360 Sayılı Kanun Bağlamında Köylerin Mahalleye Çevrilmesi Sorunu**, Mülkiye Dergisi, 38/1, 2014, s.96.
- Eke Ali Erkan, **Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye**, Amme İdaresi Dergisi, [http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/6aad82c653247e5\\_ek.pdf?dergi=Amme%20Idaresi%20Dergisi](http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/6aad82c653247e5_ek.pdf?dergi=Amme%20Idaresi%20Dergisi), (16.01.2016), s.43.
- Eren Veysel, **Belediye Yöneticilerinin Yerel Yönetim Reformları Hakkındaki Algıları**, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Yıl: 2011, Cilt: 8, Sayı: 16, s. 91.
- Eryılmaz Bilal, **Kamu Yönetimi; Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar**, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 2015, s. 3.
- Gözübüyük Şeref, **Yönetim Hukuku**, 2006, s.1.
- Güler Birgül Ayman, **Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, İmge Yayınevi, Ankara, 2013, s. 36.
- Güler Birgün Ayman, **Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları**, Türk İdare Dergisi, Sayı 374, 1987, s. 132.
- Görmez Kemal, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yayınları, Ankara, 1997, s. 26.
- Görmez Kemal, **Türkiye’de Anakent Yönetiminin Sorunları**, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 1993, Sayı 1, s. 19.
- Gözler Kemal, **6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler, Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?**, Legal Hukuk Dergisi, Cilt 11, Sayı 122, Şubat 2013, s.36.

Gül Hüseyin ve Batman Seda, **Dünya ve Türkiye Örneklerinde Metropolitan Alan Yönetim Modelleri ve 6360 Sayılı Yasanın Değerlendirilmesi**, Yerel Politikalar Dergisi, Ocak-Haziran 2013, s.29.

Gündüzöz İlker, **Türkiye Uygulamaları Çerçevesinde Metropol Belediye Kavramı, Avantajlar ve Dezavantajlar**, Türkiye Belediyeler Birliği, Ankara, 2011, s. 13-14.

İnaç Hüsamettin ve Ünal Feyzullah, **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ve Türkiye’de Belediyeler**, [http://birimler.dpu.edu.tr/app/views/panel/ckfinder/userfiles/17/files/DERG\\_17/1-24.pdf](http://birimler.dpu.edu.tr/app/views/panel/ckfinder/userfiles/17/files/DERG_17/1-24.pdf), (22.12.2015), s.4.

Kalabalık Halil, **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku, Teori-Uygulama**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2015, s.37.

Karaman Zerrin Toprak, **Türkiye’nin İdari Yapılanmasında Yerel Yönetimler ve Felsefesi**, Türkiye’de Yerel Yönetimler Sempozyumu, Yenimahalle Belediyesi, ODTÜ ve TÜİÇ Düzenlemesi Tebliği, Ankara, 21-22 Şubat 2013, s.2.

Karaman Zerrin Toprak, **Yerel Yönetimler**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2014, s. 41.

Karaman Zerrin Toprak, **Toplumsal Siyasallaşmada Etkili Demokratik- İzlenebilir Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Katma Protokolü**, <http://kisi.deu.edu.tr/zerrin.toprak/> (12.01.2016), s.1.

Karaaslan Mehmet, **Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi**, Ankara, 2007, s. 35-36.

Karasu Mithat Arman, **6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu Ve Olası Etkileri- Şanlıurfa Örneği**, Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi, <http://iibfdergisi.gazi.edu.tr/index.php/iibfdergisi/article/viewFile/531/500>, (30.12.2015), s. 12.

Keleş Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul, 2013, s. 25.

Koçak Yüksel, **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2013, s. 23.

Köroğlu Tunga, **Sınırları Genişleyen Belediyelerde Kentsel Çeper ve Hizmet Sunumu Sorunsalı**, Academia,

[https://www.academia.edu/12360654/S%C4%B1n%C4%B1rlar%C4%B1\\_Geni%C5](https://www.academia.edu/12360654/S%C4%B1n%C4%B1rlar%C4%B1_Geni%C5)

[%9Fleyen Belediyelerde Kentsel %C3%87eper ve Hizmet Sunumu Sorunsal%C4%B1](#), s. 2.

Ortaylı İlber, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri(1840-1880)**, Türk tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 2000, s. 4.

Ökmen Mustafa ve Parlak Bekir, **Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar**, Ekin Yayınevi, Bursa, 2015, s. 1.

Özçelik Yusuf, **Büyükşehir Belediyeleri ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler**, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Sayı: 19, Ekim 2014, s.602

Özel Mehmet, **Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik**, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 2000, Sayı.9, s.28-29

Özer M. Akif, **Yerel Yönetimlerin Varlık Nedeni Olarak “Halkla” İlişkiler**, Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi Cilt 4, Sayı 5, 2013, ISSN : 1309 – 4289, s. 30.

Özer M. Akif, **Yeni Kamu Yönetimi, Teoriden Uygulamaya, Platin Yayınları**, Ankara, 2005, s.357.

Ödemiş Belediyesi Stratejik Raporu(2015-2019),

[http://www.odemis.bel.tr/dosyalar/genel/Odemiş Belediyesi 2015 2019 Stratejik Plani.pdf](http://www.odemis.bel.tr/dosyalar/genel/Odemiş_Belediyesi_2015_2019_Stratejik_Plani.pdf), (24.06.2016), s.13.

Parlak Bekir ve Özgür Hüseyin, **Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Alfa Yayınları, ISBN:975-297-108-2, 2002, s. 47.

Saki Harun, **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**, Dış Denetim, Nisan-Mayıs Haziran 2011, <http://www.sayder.org.tr/e-dergi-avrupa-yerel-yonetimler-ozerklik-sarti-12-8.pdf> ( 13.11.2015) s. 48.

Sertesin Selçuk, **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Reform Açısından Önemli mi?**, Tepav-Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Değerlendirme Notu, 2013, No.201339, s.4.

Sur Melda, **Uluslararası Hukukun Esasları**, Beta Yayıncılık ,İstanbul, 2014, , s. 61.

T.C. Kalkınma Bakanlığı, **Beş Yıllık Planlar**,

<http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/BesYillikKalkinmaPlani.aspx>, (26.04.2016).

T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartına İlişkin Bilgi Notu**, 2011,

[http://www.ab.gov.tr/files/haberler/2011/yerel\\_yonetimler\\_ozerklik\\_sarti.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/haberler/2011/yerel_yonetimler_ozerklik_sarti.pdf),

(19.10.2015), s.1.

T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2011;

[http://www.ab.gov.tr/files/haberler/2011/yerel\\_yonetimler\\_ozerklik\\_sarti.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/haberler/2011/yerel_yonetimler_ozerklik_sarti.pdf),

(26.12.2015), s.2.

Tekel Ayşe, **Metropolitan Planlamanın Önemi ve Gerekliliği Üzerine**, Çağdaş Yerel Yönetimler Derdisi, Ocak 2002, s. 43.

The Advisory Commission Intergovernmental Relations, **The Problem of Special Districts in American Government**, Washington, 1964.

<http://www.library.unt.edu/gpo/acir/Reports/policy/a-22.pdf> ( 09.02.2016)

TODAİE, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Bizim Büro Basımevi, Ankara, 2008, s. 258.

Tortop Nuri ve diğerleri, **Mahalli İdareler**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2008, s. 14.

Türkmen Ali, **Türkiye’de Büyükşehir Yönetimi ve Gelişimi**, ( Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, 2002, s.8.

TÜSİAD, **Yerel Yönetimler- Sorunlar, Çözümler**, Eylül 1995, Yayın No: T/95-9/184, s. 74.

Uğurlu Örgen, “Kentlerin Tarihsel Gelişimi”, **Türkiye Perspektifinden Kent Sosyolojisi Çalışmaları**, (Ed. Örgen Uğurlu ve Diğerleri), Örgün Yayınevi, İstanbul, 2013, s. 60.

Yaşamış Firuz Demir, **Büyükşehir Sorunsalı**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt.28, Sayı.1, 1995, s. 93.

Yılmaz Gülsen, **Making Sense Of Subsidiarity In Turkey**, Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Dergisi, 2015, sayı: 18(1), s. 138.

Yıldırım Selahattin, **Dünya’da ve Türkiye’de Büyük Kent Yönetimi Üstüne**, Çankaya Belediyesi- Mattek Matbaacılık, Ankara, Mart 2014, s.36.

Yüksel Alaaddin, **Yerel Yönetimler Birlikleri ve Vilayetler Hizmet Birliği**, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,Cilt.5, Sayı.1, 1996, s.40.

Weber Max, **Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhü**, Oda Yayınları, İstanbul, 2014, s. 15.

Zengin Ozan, **Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi**, Ankara Barosu Dergisi, 2014/2, s.113.

3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, RG. 09.07.1984/18453

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, RG. 23.07.2004/25531

6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG. 06.12.2012/28489

5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, RG.2.07.2008/26937

504 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, RG: 09.09.1993/21693