

**T.C.
MANİSA CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI**

**6360 SAYILI YASANIN KENT VE KIR ALANLARINA
ETKİLERİ: DİYARBAKIR ÖRNEĞİ**

MEHMET KIRMIZI

**Danışman
Doç. Dr. RASİM AKPINAR**

MANİSA-2019

**T.C.
MANİSA CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI**

**6360 SAYILI YASANIN KENT VE KIR ALANLARINA
ETKİLERİ: DİYARBAKIR ÖRNEĞİ**

MEHMET KIRMIZI

**Danışman
Doç. Dr. RASİM AKPINAR**

MANİSA-2019

	T.C. MANİSA CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ YÜKSEK LİSANS EĞİTİMİ FORMLARI Tez Savunma Sınavı Tutanağı	Doküman Kodu	FRYL-031
		Yayınlanma Tarihi	26/03/2018
		Revizyon No/Tarih	2/23/03/2018
		Sayfa	1/1

TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI

Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 16.04.2019 tarih ve 13/24 sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Manisa Celal Bayar Üniversitesi Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Yönetmeliği'nin 9. Maddesi gereğince Enstitümüz Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kamu Yönetimi Tezli Yüksek Lisans Programı öğrencisi Mehmet KIRMIZI'nın **"6360 Sayılı Yasanın Kent ve Kır Alanlarına Etkileri: Diyarbakır Örneği"** konulu tezi incelenmiş ve aday 17.05.2019 tarihinde saat 10:00'da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra 90. dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından jüri üyelerine sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI olduğuna ☒ OY BİRLİĞİ ☒
DÜZELTME yapılmasına * ☐ OY ÇOKLUĞU ☐
RED edilmesine ** ☐ ile karar verilmiştir.

BAŞKAN

ÜYE

Doç. Dr. Ahmet Ucar

A

Evet

Hayır

Doç. Dr. Recep Akpınar

[Signature]

ÜYE

Dr. Öğr. Üyesi Şermin Atale Çobanoğlu

Tez, burs, ödül veya Teşvik programına (Tüba, Fullbright vb.) aday olabilir.

☐

☐

Tez, mutlaka basılmalıdır.

☒

☐

Tez, mevcut haliyle basılmalıdır.

☐

☐

Tez, gözden geçirildikten sonra basılmalıdır.

☐

☐

Tez, basımı gereksizdir.

☐

☐

* Bu halde adaya 3 ay süre verilir. İkinci tez savunma sınavında da başarısız olan öğrencinin Enstitü ile ilişkisi kesilir.

** Bu halde adayın Enstitü ile ilişkisi kesilir.

Hazırlayan
Enstitü Sekreteri

Onaylayan
Enstitü Müdürü

TEZ VERİ GİRİŞ ve YAYINLAMA İZİN FORMU

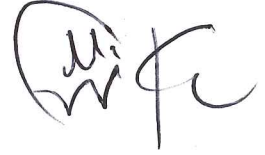


YEMİN METNİ

“Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “6360 Sayılı Yasanın Kent ve Kır alanlarına Etkileri: Diyarbakır Örneği” adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilen eserlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.”

18/01//2019

MEHMET KIRMIZI



ÖZET

6360 SAYILI YASANIN KENT VE KIR ALANLARINA ETKİLERİ: DİYARBAKIR ÖRNEĞİ

Türkiye’de büyükşehir belediyesi kavramı ilk kez 1984 yılında 3030 Sayılı Yasa ile idare sistemindeki yerini almıştır. Daha sonra yapılan yasal ve idari düzenlemeler ile büyükşehir belediyeciliği ile ilgili gelişmeler devam etmiştir. Son olarak 2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı Yasa ile Türkiye’deki büyükşehir belediye sistemi bütünşehir haline getirilmiştir. Bu yeni yapıda büyükşehir belediyesi sorumluluk ve yetki sınır ilin mülki sınırlarına genişletilmiştir. 6360 Sayılı Yasa’nın en önemli özelliği hizmet arzındaki parçalı yapıyı ortadan kaldırmak, hizmet arzında verimliliği ve etkinliği geliştirmektir. 6360 Sayılı Yasa’nın gerekçesinde büyükşehir belediyeciliğinin; etkili, etkin, vatandaş odaklı, katılımcı, saydam, hesap verebilen ve mümkün olduğunda yerele ağırlık veren yönetim düşüncesinin gerçekleştirilmesine vurgu yapılmıştır. Bu çalışmada 6360 Sayı Yasa’nın çıkarılmasına yol açan hususlar ile yasanın getirdiği değişimler hakkında açıklamalar ile birlikte Diyarbakır ilinde bir araştırma yapılmıştır.

ABSTRACT

EFFECTS OF LAW NO. 6360 ON URBAN AND RURAL AREAS: THE CASE OF DİYARBAKIR

The concept of metropolitan municipalities in Turkey for the first time in 1984 with The Law Numbered 3030 has taken place in the administrative system. Further legislative and administrative arrangements and the developments related to metropolitan municipalities continued. Finally, with Law No. 6360 issued in 2012 metropolitan municipalities in Turkey have become whole city system. In this new structure the responsibility and authority of the metropolitan municipality has been extended to the boundaries of the province. The most important feature of Law No. 6360 is to eliminate the fragmented structure of service delivery and to improve efficiency and effectiveness in service delivery. A metropolitan government system that is efficient, effective, citizen oriented, participatory, transparent, accountable and, focused on local when possible. has been emphasised on the requirement of the Law No. 6360. In this study, a questionnaire was conducted in Diyarbakır with the explanations on the issues that led to the enactment of Law No. 6360 and the changes brought by the law.

TEŐEKKÖR

Çalışmamın her aşamasında bana destek olan, bilgi ve deneyimleriyle yol gösteren değerli danışman hocam Sayın Doç. Dr. Rasim Akpınar'a, Sayın Doç. Dr. Ahmet Uçar'a, çalışmalarım sırasında her yönden desteğini her zaman hissettiğim değerli eşim Aysun Kırmızı'ya, çalışmalarım sırasında manevi desteğini hissettiğim kardeşim Pervin Kırmızı ve Mizgin Kırmızı'ya, öğrenim hayatım boyunca beni maddi ve manevi olarak destekleyen ve yanımda olan ailemin tüm fertlerine başta annem ve babam olmak üzere herkese yürekten teşekkür ederim.

MEHMET KIRMIZI

MANİSA, 2019

İÇİNDEKİLER

TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI	iii
TEZ VERİ GİRİŞ ve YAYINLAMA İZİN FORMU	iv
YEMİN METNİ	v
ÖZET.....	vi
ABSTRACT	vii
TEŞEKKÜR	viii
TABLolar LİSTESİ.....	xi
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	xii
GİRİŞ	1

1. BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. Yerel Yönetim Kavramı	4
1.2. Yerellik İlkesi ve Halk Katılımı	9
1.3. Yerel Yönetim Kuruluşlarına Halk Katılımı	11
1.4. Yerel Yönetimlerin Dayandığı Temel İlkeler	14
1.4.1. Özerklik	15
1.4.2. Etkinlik	16
1.4.3. Demokratiklik.....	17
1.5. Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkilerini Belirleyen Kavramlar	19
1.5.1. İdari Vesayet Kavramı.....	19
1.5.2. Özerklik Kavramı	24
1.6. Yerel Yönetim Biçimleri	24
1.6.1. Siyasi Yerinden Yönetim	25
1.6.2. İdari Yerinden Yönetim.....	26
1.6.2.1. Hizmet Yerinden Yönetim	27
1.6.2.2. Mahalli Yerinden Yönetim.....	27
1.7. “Büyük Şehir” Kavramının Gelişimi ve Dinamikleri	28
1.8. Büyük Şehirlerin Yönetim Biçiminin Önemi.....	33

2. BÖLÜM

6360 SAYILI YASANIN DEĞERLENDİRİLMESİ VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNE GETİRİLEN DEĞİŞİKLİKLER

2.1. 3030 Sayılı Yasa ile Yapılan Düzenlemeler	37
2.2. 5216 Sayılı Yasa ile Yapılan Düzenlemeler	40
2.3. 6360 Sayılı Yasanın Gerekçeleri.....	44

2.3.1. Ölçek Ekonomisi, Hizmet Koordinasyonu ve Etkinlik	46
2.3.2. İmar ve Planlama Uygulamalarında Bütünlük ve Uyum Sağlanması	48
2.3.3. Yerel Demokrasinin Geliştirilmesi Gerekliği	49
2.4. 6360 Sayılı Yasanın Değerlendirilmesi.....	50
2.5. 6360 Sayılı Yasa ile Yapılan Düzenlemeler	57
2.5.1. Yeni Büyükşehir Belediyesinin Tanımlanması	58
2.6. 6360 Sayılı Yasa ile Gelen Yenilikler.....	60
2.6.1. Yeni Büyükşehir Belediyesinin Tanımlanması	63
2.6.2. Yeni Büyükşehir Kurulması, Sınırların Genişletilmesi ve İdari Yapı.....	64
2.6.2.1. Büyükşehir Belediyesi Kurulmasında Değişiklikler	64
2.6.2.2. Büyükşehir Sınırlarının Genişletilmesi	65
2.6.2.3. Belde Belediyeleri ve Köylerin Mahalleye Dönüştürülmesi	66
2.6.3. İl Özel İdarelerinin Tüzel Kişiliklerinin Kaldırılması	67
2.6.4. Yetkiye Yönelik ve Hizmet Alanına Dair Yeniden Örgütlenme.....	68
2.6.5. Mali Yeniden Örgütlenme.....	72
2.6.6. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının Kurulması	74
2.6.7. Büyükşehir Yasasının Kırsal Alanlara Etkisi	75
2.7. 6360 Sayılı Yasaya Dair Kırsalda Yaşayan Halkın Görüşleri	75

3. BÖLÜM

ARAŞTIRMA 6360 SAYILI YASANIN KENT VE KIR ALANLARINA ETKİLERİ: DİYARBAKIR ÖRNEĞİ

3.1. Araştırmanın Amacı ve Konusu.....	78
3.1. Araştırmanın Yöntemi ve Örneklemi	78
3.1.1. Evren ve Örneklem.....	79
3.2. Araştırmanın Bulguları.....	79
3.2.1. Katılımcılara Ait Bulgular	79
3.2.2. 6360 Sayılı Hakkında Katılımcılara Ait Bulgular	85
3.3. Araştırmanın Bulgularının Değerlendirilmesi.....	93
SONUÇ.....	96
KAYNAKÇA	99
EKLER.....	109
Ek 1: Anket Formu	109
Ek 2: Anket Formunda Yararlanılan Kaynaklar.....	112

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1 Hiyerarşik Denetim ve İdari Vesayet Karşılaştırılması	21
Tablo 2 Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluşu	39
Tablo 3 Metropöiten Yerel Yönetimlere İlişkin Yasal Düzenlemeler	45
Tablo 4 Türkiye’de 6360 Sayılı Yasadan Önce ve Sonra Yerel Yönetim Sayıları....	52
Tablo 5 6360 Sayılı Yasa Öncesinde Büyükşehirlerde Köy, Orman Köyleri ve Belde Sayıları	53
Tablo 6 Yeni Düzenlemeye Göre Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçeden Ayrılan Paylar	72
Tablo 7 Katılımcıların Meslek Gruplarına Göre Dağılımları	79
Tablo 8 Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Dağılımları*	81
Tablo 9 Katılımcıların İkamet Yerlerine Göre Dağılımları	82
Tablo 10 Katılımcıların Yaş Gruplarına Göre Dağılımları	83
Tablo 11 Katılımcıların Cinsiyetlerine Göre Dağılımları	84
Tablo 12 Katılımcıların 6360 Sayılı Yasadan Haberdar Olma Durumları	85
Tablo 13 Katılımcıların Köylerin Mahalle Olması Hakkındaki Düşünceleri	Hata! Yer işareti tanımlanmamış.
Tablo 14 Katılımcıların 8 Madde ile Köylerin Mahalle Olmasını Olumlu Nedenleri	86
Tablo 15 Katılımcıların 11 Madde ile Köylerin Mahalle Olmasını Olumsuz Bulma Nedenleri	88
Tablo 16 Katılımcıların Belediyelerle İletişim Kurma Durumları.....	89
Tablo 17 Katılımcıların Büyükşehir Belediye Unsurlarının Geliş Nedenleri Hakkındaki Görüşleri	90
Tablo 18 Katılımcıların 6360 Yasa ile Gelen Düzenlemelere İlişkin Görüşleri (%)	91

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1 5216 Sayılı Yasaya Göre Büyükşehir Belediye Sınırları.....	43
Şekil 2 Büyükşehirlerde Nüfus Artışı (2012-2016) (Bin).....	56
Şekil 3 6360 Sayılı Kanun Öncesinde ve Sonrasında Türkiye’ Büyükşehirler	57
Şekil 4 6360 Sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Büyükşehirler	57
Şekil 5 5216 ve 6360 Sayılı Yasalara Göre Büyükşehir Belediye Sınırı Gösterimi..	59
Şekil 6 5216 Sayılı Yasaya Göre Büyükşehir Belediye Sınırı Gösterimi	61
Şekil 7 6360 Sayılı Yasaya Göre Büyükşehir Belediye Sınırı Gösterimi	62

GİRİŞ

Yerel yönetimler, tarihsel bir gelişim içinde ortaya çıkan, belirli bir alandaki toplum için, anayasa ile çerçevelenmiş yapı içinde ve belli konularda yerel nitelikteki kamu hizmetlerini gören; merkezi yönetimle bağ ve ilişkilerinde esas itibarıyla, idari özerklikten yararlanan, hizmetlerini yürütebilmek için özel gelir kaynaklarına ve organlarınca alınan kararları yürütecek kendine özgü personel ve örgüte sahip olan; siyasal bir kademe olarak, seçimle oluşturulan karar organları bulunan kamu tüzel kişileridir. Demokrasinin önemli yansımalarından biri olan yerel yönetimler ilke olarak bulundukları coğrafi ve idari yerde halka daha etkili, daha verimli ve daha yakın temas ederek hizmet arzında bulunmak üzere teşkil etmiş kamu hizmet birimleridir. Bu nedenle dünyada yerel yönetimler kamu hizmetlerinin sunumunda vazgeçilmez niteliktedir.

Günümüzde toplumsal, ekonomik, siyasal ve kültürel hayatın tüm alanlarında olduğu gibi, genel olarak yönetim alanında ve özel olarak da kamu yönetimi alanında hızlı bir değişim ve dönüşüm yaşanmaktadır. Değişen koşullar ve gelişen yeni yapılar, kamu yönetiminde de etkilerine göstermekte ve bir yenileşmeyi zorunlu kılmakta, Weberyen yönetim anlayışının sorgulanmasına yol açmakta merkezi anlayışa dayalı kamu hizmetlerinin yerele kaydırılmasını gerektirmektedir. Geleneksel anlayışa dayalı, güçlü bir merkezi idare eliyle ve vesayetiyle kamu hizmeti sunumunda verimsizlikler olduğu literatürde kabul görmüş bir gerçektir. Bu nedenlerle kamu hizmetlerinin verilmesi, planlanması, fiilen arz edilmesi, bütçelenmesi ve yönetilmesinde yerel yönetimlerin yeniden konumlandırılması gerekmektedir.

1930 yılında çıkarılan 1580 Sayılı Yasa ile belediyelerin göreve ve yetki tahsisleri düzenlenmekte iken kentlerin büyümesi ile birlikte Türkiye’de büyükşehir belediyeciliği, 3030 sayılı “Büyükşehir Belediye Kanunu” ile ilk kez “büyükşehir belediyesi” kavramı kullanılarak Türk idare hukukuna girmiştir. Bu yasa ile İstanbul, Ankara ve İzmir ilk büyükşehirler olmakla birlikte ilerleyen yıllarda bunlara yenileri eklenmiştir. Nüfusun artması, kırsaldan kente göç, sanayileşme vb. nedenlerle

kentlerin yapılarında değişimler yaşıandıkça, belediyelerin üzerindeki yük artmış ve 2004 yılında 5216 Sayılı Yasa, 2008 yılında 5747 Sayılı Yasa, 2012 6360 Sayılı Yasa ve 2013 yılında 6447 Sayılı Yasalar çıkarılmıştır. Bu yasalar esasında ayrı ayrı değil birbirinin tamamlayıcısı durumundadır. Büyükşehir belediyelerinin yapıları, yetkileri, idare şekilleri, kapsam alanları, sorumlulukları Türkiye'nin gereklerini göre sürekli olarak tanzim edilmiş ve düzenlenmiştir. Bununla birlikte her yasal düzenleme büyükşehir belediyeçiliği kavramının içeriği ile birlikte yerel yönetim anlayışını da değiştirmiştir.

Türkiye'de öteden beridir hizmet sunumunda güçlü bir merkezi idare ve bu merkezi idareyi temsilen parçalı hizmet birimlerinin bulunduğu bir yapı vardır. 6360 Sayılı Yasa'ya kadar hizmetler merkezden sağlanan, merkezin yerel temsilcileri ile sağlanan ve bizzat yerel yönetimler tarafından sağlanan bir hizmet sunumu yapısı söz konusuydu. Örneğin köy ve kısmen kasabalar için valilik ile il özel idaresi görevli iken olağan belediye hizmetlerinde ilçe ve ilde belediyeler sorumluydu. Bu parçalı yapı hizmetlerin verilmesinde verimsizliğe ve eksik/yetersiz hizmete neden olduğundan değişim gerekli olmuştur. Diğer yandan il ve ilçe belediyeleri, merkez ilçe belediyesi gibi idari yapılar arasında da bölünmüşlük gibi sorunlar hizmetlerin kalitesini düşürdüğünden yeni nesil ve kapsamlı bir çözüm üretilmesi gerekli olmuştur.

6360 Sayılı Yasa ile birlikte Türkiye'de büyükşehir yönetimindeki idari sistem, sorumluluk alanı, kaynak yapısı, sınır vb. gibi hususlar yeniden düzenlenerek büyükşehir kavramının dışına çıkılmış ve "bütünşehir" kavramı veya anlayışı kabul edilmiştir. 6360 Sayılı Yasa'nın da dönüşümü başlattığı en önemli yer burası olmuştur. Artık büyükşehirler kent merkezleri ile ilçe ve kasaba/köy ayrımı yapılmadan mülkî sınırları itibariye bütün kabul edilmiştir. Bu şekilde merkezi idarenin köylere hizmet götürme görev ve sorumluluğu büyükşehir belediyesine devredilmiştir.

6360 Sayılı Yasa'nın temel amaçlarına genel olarak bakıldığında ölçek ekonomisi kullanmak suretiyle maliyetleri azaltmak, hizmet koordinasyonunda etkinliği sağlama ve verimliliklerdir. Ayrıca özellikle imar ve planlama uygulamalarında bütünlük ve uyum sağlanması dolayısı ile de kentsel gelişimin hızlandırılmasıdır. Siyasi alanda da yerel demokrasinin geliştirilmesi küreselleşme yarışına kentler ile

katılma şeklinde olduğu ifade edilebilir. 6360 Sayılı Kanun'un gerekçesine bakıldığında küreselleşmiş bir dünyada kamu yönetiminde etkililik ve verimliliğin artırılması, yönetsel kapasite ve koordinasyon eksikliğinden ötürü ortaya çıkan sorunların giderilebilmesi, vatandaşın yönetim sürecine daha fazla katılımın sağlanması, parçalı planlardan ziyade bütüncül-bölgesel düzeyde planlar yapılması ifadelerine yer verilmiştir.

6360 Sayılı Yasa ile gerçekleştirilen başlıca dönüşüm ve değişim noktaları yeni büyükşehir belediyesinin tanımlanması; yeni büyükşehir kurulması, sınırların genişletilmesi ve idari yapıda değişiklikler; büyükşehir belediyesi kurulmasında değişiklikler; büyükşehir sınırlarının genişletilmesi; belde belediyeleri ve köylerin mahalleye dönüştürülmesi; il özel idarelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması; yetkiye yönelik ve hizmet alanına dair yeniden örgütlenme; mali yeniden örgütlenme; yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığının kurulması olmuştur.

Üç bölüm halinde hazırlanan bu çalışmanın birinci bölümünde kavramsal çerçevede yerel yönetim kavramı, yerellik ilkesi ve halk katılımı, yerel yönetimlerin dayandığı temel ilkeler, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerini belirleyen kavramlar, yerel yönetim biçimleri, “büyük” ve “şehir” kavramlarının gelişimi ve dinamikleri hakkında açıklamalar yapılmıştır. Çalışmanın ikinci bölümünde 6360 Sayılı Yasa'nın değerlendirilmesi ve büyükşehir belediyelerine getirilen değişiklikler kapsamında, karşılaştırma yapılabilmesi ve değişimlerin daha iyi açıklanabilmesi için söz konusu yasadan önceki 3030 Sayılı ve 5216 Sayılı Yasalar hakkında açıklamalar yapılmıştır. Daha sonra 6360 Sayılı Yasa'nın gerekçelerine yer verilerek 6360 Sayılı Yasa'nın değerlendirilmesi yapılmış ve bu yasa ile gelen değişimler hakkında maddeler halinde açıklamalar yapılmıştır. Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde 6360 Sayılı ile birlikte gelen değişimler hakkında Diyarbakır ilinde bir araştırma yapılmıştır.

1. BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. Yerel Yönetim Kavramı

Yerel yönetim, günümüzde de demokrasi tartışmalarında sıkça yer bulan bir kavram olmakla birlikte en kısa hali ile yerel yönetim için hareket ve karar alma özerkliği olan yerinden yönetim kuruluşlarıdır denilebilir. Yerel yönetimler merkezi yönetimin yanında ve onun yan hizmetlerini yürüten yerel nitelikte hizmet üniteleri olduğundan belli bir coğrafi alanda yaşayan yerleşik nitelikteki ilçe, kent, şehir veya köy/mahalle halkının yerel ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kamu hizmeti veren ve karar organları bulunan, halk tarafından seçilen kamu tüzel kişilikleridir (Dönmez, 1999: 3).

Yerel yönetimler, tarihsel bir gelişim içinde ortaya çıkan, belirli bir alandaki toplum için, anayasa ile çerçevelenmiş yapı içinde ve belli konularda yerel nitelikteki kamu hizmetlerini gören; merkezi yönetimle bağ ve ilişkilerinde esas itibarıyla, idari özerklikten yararlanan, hizmetlerini yürütebilmek için özel gelir kaynaklarına ve organlarınca alınan kararları yürütecek kendine özgü personel ve örgüte sahip olan; siyasal bir kademe olarak, seçimle oluşturulan karar organları bulunan kamu tüzel kişileridir (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 21).

Toprak ‘‘2006)’a göre genel anlamda yerel yönetimler, ‘‘belirli bir coğrafi alanda (il, ilçe, kent, vb. gibi) yaşayan yerel topluluğun bireylerine bir arada yaşamak nedeniyle, kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan, karar organları yerel topluluklarca seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, merkezi yönetimle olan ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişilikleridir’’ (Toprak, 2006: 13).

Yerel yönetimler (mahallî idareler), her şeyden önce “idare” kavramına dâhil, İdarî işlevleri olan idari kuruluşlardır. Diğer yandan yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi, idarenin denetlenmesinin yollarından biridir. Başka bir ifadeyle “İdarî vesayet denetimi”, idarenin denetlenmesi yollarından sadece biri olup, aşağıda görüleceği gibi, idarenin diğer denetim yolları (öngörülen denetim yolunun kapsamına göre) aynı zamanda yerel yönetimler üzerinde de söz konusu olmaktadır. Bazı ülkelerde idari denetim veya vesayet denetimi daha çok siyasi vesayet denetimi şeklinde vuku bulmaktadır. Özellikle üniter devletlerde bu durum daha çok yaygındır (Tortop vd. 2014: 15).

Türkiye'de anayasal bir kavram olarak, yerinden yönetim ilkesine dayalı yerel yönetimlerin kurulması ve yasal temele kavuşturulması, 1876 Tarihli Kanun-i Esasi ile gerçekleştirilmiştir. Türkiye'de yerel yönetim kavramı, belediyecilikle eşanlamli kullanılmaktadır. Günümüzde yerel yönetimlerin önemi, her geçen gün biraz daha artmaktadır. Refah artışının etkileri, sosyal yapıdaki ve siyasal kurumsallaşmadaki değişiklikler, yerel yönetimlerin öneminin artmasına neden olmuştur (Ökmen ve Parlak, 2015: 11).

Toplumdaki refah artışı, giderek daha çok kültür, eğlence, temizlik, vb. gibi medeni ihtiyaçların karşılanmasına yönelik hizmetlerin daha çok talep edilmesi sonucunu ortaya çıkarmıştır. Bu nedenle hizmetleri yapmakla görevli yerel yönetimlerin öneminin giderek artmasına yol açmıştır. Örneğin, toplumların sosyal yapı ve yaşantısındaki değişim ve gelişme, toplumun kentleşme eğilimleri, kentteki yerel hizmetlerin kentleşme yoğunluğuna bağlı olarak artışı, çocuk parkları, otopark, kanalizasyon, itfaiye vb. gibi ihtiyaçlara olan talep, yerel yönetimlerin önemini artırmaktadır. Demokrasinin beşiği ve okulu sayılan yerel yönetimlerde, seçimle işbaşına gelen karar ve yürütme organı üyelerinden, buralarda tecrübe kazanan ve başarılı olan politikacılar, parlâmentoya daha kolay seçilebilmektedir. Diğer yandan bazı yerel yöneticilerin sahip olduğu yetki ve popülariteleri bu makamları çok önemli bir siyasi kuruluşlar haline dönüştürmüş ve öneminin artmasına katkıda bulunmuştur (Şengül, 2010: 5-6).

Yerel yönetimlerin güçlü bir kamu yönetimi kuruluşu olmaları için her şeyin başında, yönetsel açıdan özerk kuruluşlar olmaları gerekmektedir. Yerinden yönetim sisteminin bir gereği olarak yerel yönetimler özerk kuruluşlardır. Ancak hemen

belirtmek gerekir ki hiç bir yerel yönetim kuruluşu tamamıyla mutlak ve sınırsız ölçülerde özerk değildir. Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına gelmeleri ve kendi işlerini kendi organları eliyle dışarıdan hiç bir karışma olmaksızın görmeleri ve tüzel kişilik sahibi bulunmaları, bu kuruluşlara demokratik ve özerk kuruluş niteliğini kazandırmaktadır. Bağımsızlık, özerklikten farklı bir kavramdır. Muhtariyet (otonomi) sözcüğünün tam karşılığı olarak kullanılan özerklik, bir toplumda demokratik hükümet etmeninin gerçekleşmesinde ve insan hak ve hürriyetlerinin korunmasında bazı kurumlar için temel bir unsur sayılmakta, bazı hizmetlerin bu tür kurumlar aracılığıyla yürütülmesinde ülke çıkarları yönünden yarar görülmektedir. Özerklik, merkezi yönetimin ve bürokratik çatışmanın sakıncalarını gidermek veya azaltmak için düşünülen bir yönetim biçimidir. Bir başka deyişle; bir yerel yönetim kuruluşu için özerklik; yasayla belirlenmiş yerel işlerin kendi imkânlarıyla ve bir devlet yönetim organının hiyerarşik otoritesine tabii olmaksızın diledikleri şekilde yürütülmeleri demektir (Keleş, 1994: 39-40; Şengül, 2010: 6-7; Ökmen ve Parlak, 2015: 12).

Yerel özerkliğin iki yönü vardır. Bunların ilki, yerel yönetimlerin merkezi yönetimle olan ilişkilerini ilgilendirir. Yerel yönetimlerin bu ilişkilerinde, merkezi yönetimden tamamen bağımsız olmaları beklenemez. Burada asıl olan yerel birimlerin kendi işlerini, merkezi yönetimin müdahalesi olmadan kendi imkânlarıyla görebilmeleridir. İkincisi ise yerel yönetimlerin bölge halkıyla olan ilişkilerini ilgilendirir. Bu, seçimle işbaşına gelen yerel yönetim organlarının halkı gereği gibi temsil edebilmelerini, temsil yönteminin, bu nitelikteki kişilerin seçilmesine elverişli olmasını anlatır (Gül 2008: 92; Ulusoy ve Akdemir, 2014: 64; 5393 Sayılı Belediye Kanunu, Md. 3/a). Gerçek bir özerkliğin söz konusu olması ve yerel yönetimlerin özerkliğinden bahsedebilmek için:

- Özerk bir kuruluşun kesin kararlar alması gereklidir,
- Yerel yönetim organları, merkezi yönetim organları karşısında bağımsız olmalıdır,
- Yerel yönetimler, parasal imkânlarla sahip olmalıdır.

Türkiye’de yerel yönetimlerin özerkliği denildiğinde oldukça karmaşık ve çok çeşitli yaklaşımların ileri sürüldüğü görülmektedir. Ancak Türkiye’de yerel

yönetimler 6360 Sayılı Yasa ile geçmiş dönemlere göre daha fazla yetkilendirilmiş olmakla birlikte özerk değildirler. Görmez (1997'e göre "Türk yerel yönetimlerinin işlemleri, kararları, organları, görevleri ve mali kaynakları üzerinde merkezi yönetimin ağırlıklı bir vesayet yetkisi vardır. Bu yetkiler, onaylama, önceden izin alma şartı koyma, yerel yönetimin yerine geçerek karar verme yollarıyla uygulanmaktadır. Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkiler, görev ve yetki bölüşümü, anayasa ilkeleri, sosyo-ekonomik sorunlar, demokratik değerlerin yerleşme düzeyi ve geleneksel yönetim anlayışı gibi faktörlerden etkilenmektedir. Yerel yönetimler, merkezi yönetimlerden sonra yürütme yeteneği bulunan kuruluşlar olduğu için; merkezi yönetimler karşısında bağımsız ve kendi kendine yetebilen bazı fonksiyonlara sahip ve onun denetimine ekonomik ve siyasi etkisine açık yönetim birimleridir" (Görmez, 1997: 12).

Türkiye'de yerel yönetimler merkezi idareye karşı vesayet bağlamında sorumlu olmakla birlikte uygulamada merkezi yönetimin bir hizmet sunucusu temsilcisi ve merkezi idarenin hizmet sunum ortağı şeklinde kabul edilebilmektedir. Dolayısı ile Türk yerel yönetim rejimi için temsilcilik modeline daha yakın olduğu ifade edilebilir. Bu modelin özünde yerel yönetimlerin hizmet arzında yetkilerinin sınırlandırılmış olması durumu söz konusudur. Örneğin eğitim, enerji, sosyal hizmetlerde merkezi yönetimin otoritesi söz konusu olmakta alt yapı, pis/temiz su, emlak vb. gibi işlerde yetki yerel yönetimdedir. Gelişmekte olan pek çok ülkede bu modelin uygulandığı görülmektedir (Güler, 2006: 219; 5393 Sayılı Kanun, Md. 37).

Ortaklık modelindeyse, hizmet arzında merkezi otorite yetkili olmakla birlikte yerel yönetimler merkezi idarenin uygulama ayağında paydaşı ve çözüm ortağı rolündedir. Yerel yönetimler ortaklık modelinde kendilerine tahsis edilen nakdi ve ayni kaynakları ilgili hizmet alanlarına kanalize etmekte ve yetkileri de buna göre tanzim edilmektedir. Bu aktarma ve tahsisler için yine merkezi idarenin sayıştay başta olmak üzere diğer kurum ve kuruluşlarının denetimine tabidirler (Altan, vd. 2013: 12).

Bunun yanında teoride yerel yönetimlerin daha geniş idari ve mali özerkliğe kavuşturulmaları savunulmaktadır. Yapılan teorik çalışmalar ve ileri görüşlere göre yerel yönetimlerin kendilerine verilen sorumluluklarında verimli, etkin, inisiyatif kullanan ve özerk kuruluşlara dönüştürülmesi gerektiği yönünde olmakla birlikte

uygulama tarafından bu durumun tam olarak gerçekleşmediği görülmektedir. Bunun da başlıca sebebi, ülkenin kendi içi dinamiklerinden ileri gelen nedenlerdir denilebilir (Gözüaçık, 2014: 21).

Merkezi idarenin yerel yönetim üzerinde baskın olduğu ülkelerde, yerel yönetimler de siyasi iktidar mücadelelerinin merkezinde kalabildiğinden, yerelde oy bakımından başarılı olan siyasi amiller genelde de bunu sürdürebileceğine inandığından iktidar paylaşımı ve yetki devri gibi konulara pek sıcak bakmamaktadır. Bununla birlikte Avrupa’da ve Türkiye’de gözlemlenen ayrılıkçı yapıların yerel yönetimleri birer bağımsızlık noktası gibi görmesi üniter bütünlük endişesi meydana getirmektedir. Bu nedenle de yerel yönetimlerin literatürde ifade edildiği hali ile tam bir özerkliğe kavuşturulmasının bazı sakıncalı tarafları olabilmektedir.

Diğer yandan siyasi faaliyetlerin yapısındaki güç mücadelesi, kazanma hırsı gibi faktörlerin merkezi yönetimin bu tür eğilimlerini güçlendirdiği bilinmektedir. Bunu engellemenin yolu; merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin sağlıklı hale getirmek ve yönetimler arasındaki görev-yetki bölüşümünün objektif esaslara göre belirlenmesinden geçmektedir (Matkarimova, 2016: 79).

Merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin aralarındaki yetkilerin ve görev alanlarının bölüşümünde dikkate alınması gereken kriterler ise; mali adalet, ekonomik verimlilik, idari etkinlik ve siyasi sorumluluk şeklinde sınıflandırılabilmekte olup bunları şu şekilde açıklamak mümkündür (Yıldırım, 2006:16):

- Ekonomik verimlilik kriteri; kamu hizmetlerinin hangi yönetim birimi tarafından en düşük maliyetle üretilip, halka sunulabilecekse, o yönetim birimine verilmesini ifade eder,

- Mali adalet kriteri; bölge halkının ödedikleri vergilerle kendilerine sunulan kamusal mal ve hizmetler arasında bir dengenin veya paralelliğin olmasını ifade eder,

- Siyasi sorumluluk kriteri; hizmet yürüten yerel yönetim kurumlarının, hizmet talep eden halka karşı sorumluluk taşıması ve hizmeti halkın denetimine hazırlaması şeklinde özetlenebilir,

- İdari etkinlik kriteri; bir hizmeti en etkin olarak hangi yönetim birimi yerine getirebilecekse, onun tarafından yürütülmesi esas alınan kriterdir.

Türkiye’de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) ilkesel olarak kabul edilmiş ancak merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki görev yetki bölüşümünün, ülkemizin kendi iç dinamikleri nedeni ile düzenli bir esasa ya da Avrupa normlarında ileri sürülen kriterlere dayandığını söylemek mümkün değildir. Ülkemizde kamu hizmetlerinin merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında bölüşümü konusunda yasal olarak bir tek kriter benimsenmiştir. O da Anayasa’nın yerel yönetimler için belirlediği belde halkının yerel ortak ihtiyaçlarına ilişkin hizmetlerdir. Buna göre bir yerleşim birimi içinde yayılan yararlarla, yarı kamusal ve bölgesel bir nitelik gösteren bir hizmet söz konusu ise, bu yerel ortak ihtiyaç olarak kabul edilecek ve o beldenin yerel yönetim birimi tarafından yürütülmesi gerekecektir. Yerel yönetimlerin görevleri yasalarla düzenlenmiştir. Yerel yönetimler yasaların açıkça yapılmasına izin verdiği hizmetleri ve işleri yapabilirler. Yasaların saymadığı veya yasakladığı konularda ise hizmetle yükümlü değildirler (Demirkaya, 2006: 335-337; Şan, 2007: 63-64).

1.2. Yerellik İlkesi ve Halk Katılımı

Yerel demokrasinin oluşabilmesi ve katılma hakkının kullanılabilmesi, “yerellik” ilkesini gündeme getirmektedir. Yerellik ilkesine, “hizmette halka yakınlık” da denilmektedir. Yerellik kavramı bir yandan kamu hizmetlerinin görülmesinde kaynakların daha akılcı kullanılmasına ve diğer yandan da halkın demokratik eğitiminin sağlanmasına yardımcı olacaktır. Yerellik ilkesi, hizmetlerin görülmesinde, önceliği, alt düzeydeki yönetim basamaklarına bırakmayı öngörmektedir. Ancak bunun için yerel yönetimlerin alt kademelerinin yeterli düzeyde yetkiye ve ekonomik güce sahip olması gerekmektedir. Böylelikle, yerel nitelikli bütün hizmetlerin yerel yönetimlerce yerine getirilmesi sağlanmış olacaktır (Eryılmaz, 2006: 80; Çukurçayır, 2011: 116).

Bu ilkeye göre yerel nitelikteki hizmetlere ilişkin kararların esas olarak halka olabildiğince yakın düzeylerde alınması gerekecektir. Üst düzeylerin böyle kararlar alabilmeleri ancak; alt kademelerdeki birimlerin yerine getirememeleri halinde söz konusu olacaktır. Bu durum halkın alınan kararlardan daha çabuk, doğrudan ve doğru haberdar olmasını yani tam ve doğru bilgi almasını sağlayacaktır. Yerellik ilkesinin bir başka şekilde, yetkinin, karşılanması gereken kamusal ihtiyaca en yakın

yönetimce kullanılması; alt kademedeki yönetim biriminin, yetkisini, üst kademeye ancak zorunluluk olduğunda, kamu hizmetinin daha iyi görülmesi gerektiği takdirde devretmesi olarak anlatılabilir (Canatan, 2001: 16; Eryılmaz, 2006: 80; Çukurçayır, 2011: 116).

Yerellik ilkesi gerek Maastricht Antlaşması'na ve gerekse Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gibi uluslararası antlaşmalara da bağlayıcı norm olarak girmiştir. Maastricht Anlaşmasının 3. maddesine göre; “salt kendi yetki alanının bir parçasını oluşturmeyen konularda, birlik yalnız yerellik ilkesine göre hareket eder. Yeter ki, söz konusu önlemlerle varılmak istenen amaçlara, üye devletlerce daha iyi ulaşma olanakları bulunmasın ve kapsamı ve etkisi açısından bu konular, birlik düzeyinde daha iyi ele alınabilsin. Birlikçe yapılacak işlem, anlaşmanın amaçlarına ulaşmak için gerekli olan ölçüleri aşamaz.” (Tozlu, 2017: 244).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın da yine 3. maddesinde yerellik ilkesi yer almakta olup buna göre “Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile etkinlik ve ekonominin gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır.” (Tozlu, 2017: 244).

Yerellik ilkesinin gerçekleştirilmesi, yerel demokrasinin gerçekleşmesi için zorunludur. Bu şekilde, halkın kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde en etkin biçimde katılımı sağlanacaktır. Kararların kendilerine en yakın organlar tarafından alınmış olması, bu organların denetlenmesi olanağı da vermektedir. Yerellik ilkesine göre, hizmete en yakın yönetim tarafından kamu hizmetleri yerine getirilemiyorsa, onun yetkileri bir üst kademedeki yönetime bırakılacaktır. Ancak kademeler arasında yetki paylaşımı yapılırken esnek bir yapı gösterilmeli, duruma göre değişen bir sistem olarak düşünülmelidir. Kademeler arasında sürekli işbirliği, görüşme, dayanışma ve yardımlaşma ile sisteme işlerlik kazandırılmalıdır (Toksöz, 2009: 24).

Yerellik ilkesinin uygulamaya konulması ile yapılmak istenen, devleti ikincil konuma getirmek, yerel yönetimleri asıl yönetim konumuna getirmektir. Bu durumda üst düzeyde bulunan otorite yani devlet alt düzeydeki yönetimin işlerine ancak o düzeydekilerin bu işleri görmemeleri veya göremeyeceklerinin kanıtlanması

durumunda karışabilir. Bu durum göstermektedir ki, yerellik devlet gücünün sınırlandırılmasını öngören bir ilkedir (Yıldırım, 2014: 130).

Yerellik ilkesinin daha çok federal devlet sistemlerinde kullanıldığı görülmektedir. Çünkü bu rejimlerde yalnız bireylerin değil, toplumsal kümelerin özerkliği de önemlidir. Buna karşılık merkezi devlet otoritesinin güçlü ve köklü olduğu rejimlerde ve totaliter rejimlerde, bu ilke önemini geniş ölçüde yitirmektedir. Bir başka ifadeyle, kamu yararının güvencesi konumunda olan “koruyucu devlet” ile kamu yararına sahip çıkma görevinin sivil toplum kuruluşlarınca üstlenildiği “yardımcı devlet”te yerellik ilkesine verilen önem farklı boyutlardadır. Halk katılımının sağlanması için, yerellik ilkesi sadece yerel yönetimlerde değil; demokratik işleyişin sağlanmasının istendiği bütün kuruluşlarda geliştirilmelidir. Demokratik katılım süreci bu şekilde başlatılmış olacaktır (Altın, 2013: 111-112; Yıldırım, 2014: 130).

1.3. Yerel Yönetim Kuruluşlarına Halk Katılımı

Yerel yönetim kuruluşları halkın kendi seçtiği organlar eliyle kendi kendini yönetmesi ve demokrasi kültürünün yaygınlaşması bakımından uygun imkânlar sunan alanlardır. Bu nedenle yerel yönetim kurumunun yapısı ve özelliği, halk katılımı için çok uygundur. Bununla birlikte, sistemimizde “halkın yerel yönetim kararlarını seçimler arası dönemlerde etkileme süreci” olarak tanımlanan katılım açısından tanınmış imkânlar oldukça sınırlıdır (Çevikbaş, 2008: 76).

Halkın kendi sorunlarına diğer alanlara göre kolaylıkla müdahale edebileceği alanların yönetimi yerel yönetimlere bırakılmıştır. Ancak günümüzde halk yerel yönetimler üzerinde bu etkisini pek kullanamamaktadır. Kural olarak, yerel halkın meclis toplantılarına katılma hakkı vardır. Ancak ne halk bu hakkının bilincindedir, ne de yeterince bilgilendirilmektedir. Elbette halk bu toplantılara katılsa bile, görüş bildirme hakkının olmaması hakkın kullanılabilirliği açısından şüphe uyandırmaktadır (Pustu, 2005: 126).

Yerel yönetimlerin en önemli işlevlerinden birinin, demokrasinin geliştirilmesi olduğu gerçeğinden hareketle demokrasinin temel değerlerinden olan halk katılımı, özgürlük, eşitlik, etkinlik gibi değerler yerel yönetimler için de temel değerlerdir. Bu nedenle “yerel demokrasi” deyiminin kullanım alanı oldukça

genişlemiştir. Yerel demokrasi, halkı doğrudan ilgilendiren, günlük hayatında önemli yer tutan gerçek ve somut sorunların gündemi belirlediği, halkın bu konularda katılımının sağlandığı, demokratik kurumların (halk oylaması, itiraz, özgürlük gibi) işlerlik kazandığı ortamın sağlanmasıdır. Bu bağlamda da yerel topluluğun, yerel yönetimlere katılma hakkı yerel özgürlüğün ve demokrasinin temellerinden birisidir. Bu hak gereğince belirli bir yerde oturanlar kendi yörelerindeki yerel ortak işlerin sevk ve idaresine katılma hakkına sahiptirler. Bu hak daha önce de belirtildiği gibi, aynı zamanda anayasal bir haktır. Yerel topluluğun karar organlarının seçimle belirlenmesi ilkesi anayasamızın maddesindeki seçme ve seçilme hakkı kapsamında değerlendirilebilir. Yerel topluluklar yerel ortak işlerini idare edecek yönetim organlarının karar organlarını seçme hakkına ve bu organlara seçilme hakkına sahiptirler (Sala, 2016: 1720; Poyraz, 2017: 140; Tozlu, 2017: 257).

Yerel demokratik ortamda, çoğulcu ve katılımcı demokrasinin sağlıklı işlemesi ve gelişmesi için yerel topluluk üyelerinin yerel yönetimin gerçek sahibinin kendisi olduğu bilinciyle yerel işlerle yakından ilgilenmesi, yönetimin olumlu kararlarını ve girişimlerini desteklemesi, kamu yararına uygun düşmeyen karar ve uygulamalarına karşı yargı organlarına başvurabilmeleri gerekmektedir (Pustu, 2005: 129).

Yerel halk seçim yoluyla seçtikleri yerel temsilcilere yaptıkları işlemlerin hesabını sorabilmelidir. Özellikle yerel hizmetlerin görülmesinde, hizmetlerin finansal kaynağı durumundaki halkın, verdiği paraların kullanımı hakkında bilgi sahibi olmaya hakkı vardır. Yerel halkın bu konularda bilgi sahibi olmasının kolaylaştırılabilmesi için, yönetimin karar, işlem ve uygulamaları hakkında kolaylıkla ve zaman yitirmeksizin bilgi ve belgeleri edinebilmesi, halkla ilişkiler tekniklerinin kullanılarak bilgilerin kendilerine ulaştırılabilmesi, yerel yönetim meclislerinin toplantılarına çağrılabilmesi, yerel halkın meclis toplantılarını izleyebilmesinin sağlanması gerekir. Halk katılımının ve desteğinin sağlanabilmesi için meclis komisyonlarında uzmanlık deneyimlerinden yararlanılabilecek seçmenlere görev verilmesi de önemli rol oynamaktadır (Çevikbaş, 2008: 76; Poyraz, 2017: 140-141).

Yerel sorunları tartışmak, öncelikli gündem maddelerini belirleyebilmek, anlaşmazlıkları çözmek, halkla yüz yüze ilişkiler kurma mekanizmalarını

geliştirmek, bilgi ve görüş alışverişini sürekli kılmak, sorgulama ve hesap isteme imkânlarını arttırmak, yerel gönüllü programları uygulamak, danışma ve denetim fonksiyonlarını geliştirmek amacıyla mahalle kurullarının oluşturulması da ilk basamak yerel yönetim biçimi olarak halkın katılımı için anlamlı bir araç niteliğini kazanabilir. Yerel yönetimlere halk katılımının yeterince sağlanamamasının nedenini sadece yönetimde aramak yanlış olacaktır (Özer, 2015: 526). Hemşerilik bilincinin yeterince gelişmemiş olması da halk katılımını etkilemektedir. Yerel yönetimlere katılım konusunda halkın isteksiz olması, sivil toplum kuruluşlarının yeterince yaygın olmaması, vatandaşların bu tür kuruluşlara katılma konusunda isteksiz olmalarına da bağlanabilir. Çünkü halk bireysel olarak hareket etmenin fazla etkili olmayacağını farkındadır. Sivil toplum kuruluşları da yeterince örgütlenemediğinden halk tek başına kalmaktadır (Usta, 2011: 205; Kestellioğlu, 2011: 57-58).

Kanaatimizce daha önce de belirttiğimiz gibi, yerel yönetimlere, yerel hizmetlerin görülmesi için yerel vergilerin alınması yetkisinin verilmesi halkın verdikleri paranın nereye gittiği konusunda daha duyarlı hale gelmesini sağlayacaktır. Bu da denetim mekanizmasına işlerlik getirecektir. Sadece halk açısından değil, yerel yönetim kuruluşları açısından da halk katılımının sağlanması önemlidir.

Yerel yönetimler, merkezi yönetim birimlerinde görülenin aksine, doğrudan halktan doğmuş ve halkın bir parçası durumundaki yönetim birimleridir. Yani yasa ve yönetmelikle ihdas edilen merkezi birimlerdeki gibi değil, doğrudan halka karşı sorumlu olduklarından halkın üstünde ve dışında olmaları mümkün değildir. Bu nedenle yerel halk ile yerel yönetimler sürekli iç içe olduklarından verilen hizmetlerde yaşanacak aksaklıklar daha kolay ve hızlı bir tepki ile karşılanmaktadır (Yıldırım, 2006: 22; Kalabalık, 2005: 354-363):

Özetle, bir kamu hizmeti sunucu durumunda olan yerel yönetimlerde “düzenleyen, üreten ve tüketen” olmak üzere üç taraf bulunmaktadır. Düzenleyici tarafında genellikle merkezi idare ile merkezi idarenin yerel yönetime tanıdığı yetkiler bağlamında yerel meclisler bulunmaktadır. Üreten tafta yerel yönetimin bizzat kendisi ve tüketen tarafta da yerel halk bulunmaktadır. Bu üç faktör, üretim, yetki, yönetim, denetim ve finansman bakımından birbirleriyle uyumlu ve bağlantılı

olduklarında yerel yönetimin başarısından söz edilebilmektedir (Eryılmaz, 2010: 211).

1.4. Yerel Yönetimlerin Dayandığı Temel İlkeler

Yerel yönetimde demokratik değerlerin hayata geçirilmesinde önem kazanan “yerellik” (subsidiyatritye) ve “yönetişim” (governance) ilkeleri üzerinde durulduğu görülmektedir. Demokratik yerel yönetim denince, sadece iç yapılanmanın değil, aynı zamanda biçimsel olmayan ilişkilerin, normların ve pratik uygulamaların da kurumsallaşması gerekmektedir. Çünkü yerel yönetim düşüncesinde hem tecrübeye hem de hukuka dayanan yön bulunmaktadır. Bu açıdan, kurumsal yapının, toplumun yerel yönetimler aracılığı ile elde ettiği amaç ve değerleri nasıl yansıttığı ve yerel yönetim yapısının bu amaç ve değerleri ne kadar ilerlettiği önemli olmaktadır. Dolayısıyla özellikle şehir yönetimleri açısından bireysel katılım, çoğulculuk, temsili demokrasi, etkinlik, özerklik gibi değerlerin her biri yerel yönetim kuramlarına göre de farklı sonuçlar doğurabilmektedirler (Toprak, 2006: 34-35).

Bununla birlikte tüm yönetim sistemlerinde evrensel bir nitelik taşıyan bu ilkelerin etkin bir şekilde uygulanmasında en önemli kuramların belediye yönetimleri olduğu söylenebilir. Gerçekten de bu ilkelerin hayata geçirilmesiyle hemen her düzeydeki yerel halkın ortak sorunlarının (altyapı, konut, sağlık, eğitim vs.) çözüme kavuşması daha kolay olacaktır. Nitekim bu çerçevedeki bir yerel yönetim anlayışı, yerel düzeyde insan haklarının saygınlığının bir güvencesi olarak görülmektedir. Dolayısıyla büyük şehir sınırları içinde yaşamını sürdüren yerel topluluklar arasında ayırım yapılmaması, bu toplulukların kendi aralarında birlik, dayanışma ve kaynaşma duygusunu geliştirebilir. Diğer bir ifade ile bu ilkeler, vatandaşların kendi hayatlarını yönetebilmeleri için gerekli yerel katılım olanaklarını sağlayarak eşitliği gerçekleştirebilir. Özellikle bireyin oy kullanma, referandum vb. girişimlere katılma, dernek, birlik ve benzeri özgür birlikteliklerde yer alma gibi kendi siyasal gelişimini etkileyen kanalların açılması, bu ilkelerin hayata geçirilmesiyle doğru orantılıdır (Demir ve Karakütük, 2003: 75; Uygun, 2015: 13).

Bilindiği gibi yerel yönetimler, yönetimin bütünlüğü içerisinde ve bazı temel kurallar çerçevesinde hizmet üretebilmekte ve faaliyetlerini sürdürebilmektedirler. Bu kuruluşların yapısını biçimlendiren ilkeler, ülkelerin geleneklerine, tarihlerine,

ekonomik, siyasal, sosyal ve yönetim sistemlerine göre farklılıklar gösterebileceği gibi, bir kısmı da evrensel nitelik taşıyabilmektedir. Ancak bu ilkelere güdülen ortak amaç uygun ve optimal hizmet üretimini, yerel ve ortak ihtiyaçların giderilmesini sağlamaktır. Bu bağlamda her ülkenin kendi siyasal, ekonomik ve yönetsel koşullarına göre merkezden yönetime ya da yerinden yönetime önem verebilmekte ve bu öneme göre de yerel yönetimlerin dayanacağı ilkeler şekillenmektedir (Eryılmaz, 2008: 151-152). Esasında bahsi geçen ilkeler için genel olarak demokratik davranış ilkeleri tabiri kullanmak mümkündür (Çelik, Çelik ve Usta, 2008: 91).

Otoritenin merkezle yerel arasında paylaşımı, dengede tutulması veya birinin diğerine göre daha fazla güce sahip olması, Keleş (2000)'in tabiriyle “devingen bir mekanizma, bir süreçtir.” Yazara göre bu paylaşımın “siyasal süreç ve ilişkiler düzeni olduğunun kabul edilmesi gerekir. Çünkü hem halkın katılımını ve yerel demokrasiyi benimsemek, hem de yerel yönetimleri ve organlarını siyasetin dışında tutmaya çalışmak olanaksızdır.” Demokrasi, siyasal ve yönetsel gücün çeşitli birimler arasında paylaşımını, yerel toplulukların ve halkın yönetime katılımını gerektirmektedir ki, bu açıdan yerel yönetimler bir merkez konumundadır. Özellikle gelişmiş toplumlarda çoğulculuk anlayışı çerçevesinde yerel güç ve otorite merkezleri, bir baskı grubu olarak görülüp ve meşru sayıldığından yerinden yönetim daha büyük önem taşımaktadır. Dolayısıyla etkin ve katılımcı bir büyük şehir yönetimini doğurabilecek bu ilkeleri belli başlıklar altında incelemek mümkündür (Keleş, 2000:7 -8).

1.4.1. Özerklik

Özerklik, yerinden yönetim sistemi içindeki kamu tüzel kişilerinin anayasa ve yasalarda kendilerine tanınan yetkiler çerçevesinde görevlerini yapmayı ve bunun için de hizmetlerin gerektirdiği mali olanaklara, ayrı bir bütçeye ve karar organlarına sahip olmayı gerektiren bir durumdur. Burada, yerel halkın sorunların paylaşma ve karşılıklı dayanışma çerçevesinde onlara hizmet götürme değişik birimlerce yerine getirilmekle beraber yönetim bir bütün olarak düşünülmektedir. Bu çerçevede özerklik, nüfuz sağlamak, otorite elde etmek veya devletten bağımsız olmak değil, aksine “merkezi yönetimin ve bürokratik çatışmanın sakıncalarını (zaman kaybı,

kırtasiyecilik, yürütmenin gecikmesi) gidermek veya asgariye indirmek için düşünülen bir yürütme biçimidir”. Dolayısıyla özerklikten amaç, hizmetlerin ucuz, basit ve çabuk yerine getirilmesini, etkinliğinin ve verimliliğinin sağlanmasıdır (Keleş, 2006: 52; Özel, 2003: 204).

Yönetmel açıdan özerklik, yerel yönetimlerin, kendi karar organları aracılığı ile serbest karar alabilmeleri demektir. Bugün bu organları seçim yoluyla oluşturulması, yönetmel özerkliğin ön koşuludur. Mali yönden özerklik ise, bu kuruluşların ayrı bir mal varlığına ve gelir kaynaklarına sahip olabilmelerini ve yasal sınırlar içerisinde kendi organlarına dayanarak harcama yapabilmelerini öngörmektedir. Dolayısıyla yerel özerklik bir yandan merkezin müdahalesi olmadan yerel birimlerin kendi işlerini kendi olanaklarıyla görebilmelerini diğer yandan da, yerel toplulukla, seçilmiş yerel organların yerel halkı temsil edebilmesini öngörmektedir. Diğer bir ifade ile özerklik, yerel kuramlara kendi öz sorumlulukları çerçevesinde ve kamu yararı doğrultusunda kendi hizmetlerini düzenleme hakkını vermektedir (Özel, 2003: 204-205; Keleş, 2006: 54- 55).

1.4.2. Etkinlik

Etkinlik kavramı, ekonomik boyutun ağır bastığı ve daha çok kaynakların bölüşümü ve optimum olarak kullanımı ile ilgilidir. Üniter devlet içinde yerinden yönetim düşüncesinin savunulmasındaki temel amaç, yerel yönetimlerin, demokrasinin faziletlerinden de yararlanarak etkili ve başarılı hizmet üretmeye daha elverişli olduğudur. Vatandaşlar kendi sosyal yaşantılarının ve refah düzeylerinin yükselmesi için bu hizmetlerin en etkili ve verimli bir şekilde sunulmasını istemektedirler. Ancak gerek insanların sonsuz ihtiyaçları ve gerekse kaynakların kıtlığı bu hizmetlerin sunulmasında etkin kaynak kullanımını, verimliliği, çabukluğu ve kolaylığı da birlikte düşünmeye sevk etmiştir. Bu nedenle yerel yönetimler, ancak etkin ve yerel koşullara duyarlı yönetimsel kararların alınmasını ve bunları uygulamasını sağlayarak refahı sağlayabilirler. Bu çerçevede hizmetlerin etkinliğinin sağlanması için yerel hizmetlerin özerk yerel yönetimlerce yerine getirilmesi düşüncesi önemli olmaktadır (Yaman ve Küçükşen, 2018: 249).

Dolayısıyla özerk olan ve toplumsal talepleri dikkate alan bir yerel yönetim, yapacağı hizmetlerde etkinliği ve verimliliği sağlaması için bölgesel kaynakların

uygun bir şekilde kullanılmasını, halkın ve alt örgütlenmelerin taleplerini göz önünde bulundurarak, bu talepleri karşılamada her türlü çağdaş usul, yöntem ve ilkelerden yararlanması gerekmektedir. Nitekim bir şehrin kendi sınırları içinde dahi, belirli hizmetlerin bütün semtlere ve yeterli bir şekilde sağlanması yerel yönetimleri doğuran nedenler arasında görülmüştür. Çünkü yerel yönetimlerin halka eşit hizmet götürme zorunluluğu vardır. Dolayısıyla etkinlik bir yandan kaynakların uygun dağılımını ve kullanımını içine almakta diğer yandan da yerel seçilmişlerin hizmet sunumunda partizanca ve kayırmacı bir tutum içine girmemesi ve kaynakları yerel halkın yararına kullanmasını içine almaktadır. Gerçekten de bugün sosyal, siyasal ve ekonomik alanda meydana gelen sorunlar büyükşehir yönetimlerini yakından etkilemektedir. Özellikle kırsal kesimden kentsel alana akın eden nüfus, bunun oluşturduğu yeni yerleşim alanları, enerji sıkıntısı, konut sıkıntısı gibi nedenlerden dolayı vatandaşların yerel yöneticilerden daha etkin ve yeterli hizmet beklentilerini artırmaktadır.

1.4.3. Demokratiklik

Yerel yönetimlerin dayandığı en önemli ilkelerden biri de demokratiklik ilkesidir. Bu ilke aynı zamanda yönetimin tarafsız ve şeffaf olması ilkeleriyle de iç içedir. Günümüzde, yerel yönetimlerin halkın kendi kendini yönetmesine olanak vermesi, halka en yakın olması ve onların işleri hakkında karar alacak organların yerel halk tarafından seçilmesi nedeniyle bu yönetimler, demokratik kuramların önde gelenlerinden birisi olarak değerlendirilmişlerdir (Çukurçayır, 2015: 252).

Ancak bu kurumların halka yakın olması ve organlarının seçimle iş başına getirilmesi, bunlara demokratik nitelik kazandırmada yeterli olmamakta, seçilmişlik niteliği ile beraber halkın ve örgütlü grupların da içinde bulunduğu bir yönetim anlayışıyla, karşılıklı bir ilişki ve iletişimin sağlanması gerekmektedir ki, bu da toplumun çeşitli katmanlarına katılım kanallarının açılmasıyla olur. Dolayısıyla demokratiklik ilkesi aslında çok aktörlü bir yönetimin hayata geçirilmesini öngörmektedir (Güler, 2005: 68-69).

Demokratiklik ilkesinin iyi işlemesi için bir taraftan yerel yönetimlerin yetki ve kaynaklarının olması, diğer taraftan yerel halkın ilgisi ve yönetime katkıda bulunması gerekir. Diğer bir ifade ile bu kuruluşlara halk katılımı yollarının açık

olması ve katılım sürecine işlerlik kazandırılması gerekmektedir. Bunda amaç halk denetiminin etkinliğini geliştirmek ve yerel demokrasiye gerçek bir nitelik kazandırmaktır. Bunun için sadece seçim dönemlerinde oy vermekle değil, aynı zamanda diğer katılım yollarıyla, halkın yerel yönetimlerin karar sürecini etkilemelerine olanak tanıyan yol ve yöntemlerin geliştirilmesi gerekmektedir (Güler, 2005: 68-69).

Demokratiklik ilkesi, çoğulculuk çerçevesinde, farklı görüşlerin ve fikirlerin olmasını ve bunların yönetimde de temsil edilmesini gerektirmektedir. Dolayısıyla bir büyük şehirlerde var olan alt örgütlenmelerin ve çeşitli grupların, büyükşehir yönetiminin kararlarını şekillendirme girişiminde bulunmaları, yerel demokrasiyi güçlendirecektir. Çünkü yerel yönetimler, özellikle bugünkü büyükşehir yönetimleri, yerel demokratik grupların siyasal mücadelelerinin serbestçe sergilendiği ve grup katılımının olduğu alanlar olma özelliğindedir (Pustu, 2005: 124). Dolayısıyla demokratiklik ilkesinin başlıca öğeleri olan vatandaşların katılımı, çoğulculuk, etkililik, şeffaflık, yöneticilerin duyarlılığı ve yönetim yolunda adım atmaları, büyükşehir yönetimlerinde giderek daha da önemli değerleri olmaktadır.

Ancak yerel yönetimler ile demokrasi arasında son derece güçlü bir ilişki bulunsa da kendi iç dinamiklerinden kaynaklanan bir takım nedenlerden dolayı, Türkiye’de siyasal iktidarlar, paylaşmayı, uzlaşmayı ve çoğulcu bir sistem içinde birlikte yönetmeyi tam benimsemedikleri için bu değerlerin hayata geçmesi zor olmaktadır. Oysa eğer, ülkemiz, demokrasiyi, artık vazgeçemeyeceği bir yaşam biçimi olarak görüyorsa, bu ülkede var olan büyükşehirler için yeni model ararken, bu ilkenin göz önünde bulundurulması gerekmektedir (Görmez, 1997: 62).

Bu ilkenin en önemli bir yönünü de, yönetimin şeffaflığı ve tarafsızlığı oluşturmaktadır. Tarafsızlık, herhangi bir ön yargı etkisinde kalmadan objektif olmakla ilgilidir. Gerçekten de bir büyükşehir yönetimi, ayırım yapmadan tarafsız bir hizmet sunmaya çalışması ve yerel topluluklarla ayrımcılık gözetmeden ilişkiye girmesi yerel demokrasiyi geliştirecektir. Şeffaflık ise, halkın olan bitenden haberdar olmasıyla ilgilidir. Özellikle, belediyenin hem kendisini kent halkına tanıtması, hem de belediyeden yana bir kent kamuoyu oluşturulması yönünde şeffaflık önem kazanmaktadır (Özden, 2013: 15). Diğer bir ifade ile yönetimin şeffaf olması, şehir yönetimlerini, yerel halka dönük ve kamu yararı doğrultusunda hizmet yürütmeye

yöneltecektir. Çünkü halk, kendi kurduğu belediyesinde olup bitenler konusunda bilgi edinme hakkına sahiptir.

Dolayısıyla kentle ilgili tüm kararların ve uygulamaların kent halkının yaşamını çok yakından etkilediği gerçeği, kent halkı tarafından kurulan ve temsili demokrasi ilkesine göre işlev yapan belediye yönetiminin bu kararlarına ilişkin tüm bilgilere, kentlilerin ulaşabilmeleri ve gerek duyduklarında bunları etkileyebilmeleri için uygun ortamların ve koşulların oluşturulması, demokratik şeffaf bir belediyeciliğin gereğidir. Böylece belediye bir yandan kendi isteklerini halka aktarabilecek bir yanda da kendini halkın ve yerel örgütlerin denetimine açacaktır (Eryılmaz, 2002: 7-8).

Bu bağlamda şehir yönetimlerinde halkın yönetime katılımı, sadece karar alma süreciyle sınırlı olarak düşünmeyerek, şehir yöneticilerinin halka hesap vereceği, halk tarafında denetime tabi tutulacağı, yönetimin şeffaf olacağı ve halkın şehriyle ilgili her türlü bilgiye ulaşacağı mekanizmaları geliştirmek gerekir. Nitekim dünyanın gelişmiş ülkelerinde kentlilere bilgi edinme hakkı tanınmıştır. Bilgi edinme hakkı sadece bilgi ve belgelere ulaşmayla değil aynı zamanda yerel toplulukların, belediye meclislerindeki toplantılara katılmasını, önemli proje ve kararların alınmasında görüşlerinin açıklanmasını, itiraz ettiklerinde dikkate alınmasını ve yerel topluluklarla yönetim arasında bir konsensüsün sağlanmasını da içermektedir (Karaman, 2013: 9-10). Dolayısıyla demokratik niteliklere sahip ve halka dönük belediyecilik açısından, kentlilerin bilgiye ulaşma imkânının olması büyük önem taşımaktadır.

1.5. Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkilerini Belirleyen Kavramlar

Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerini belirleyen bir takım temel kavramlar aşağıda açıklanmaya çalışılmıştır.

1.5.1. İdari Vesayet Kavramı

Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerini belirleyen özerklik ve vesayet denetiminin kapsamı, oran ve uygulama şekli ne olmalıdır? Özerklik ve idari denetimin kapsamı ve uygulama şekli açısından yerel yönetim sistemlerini birbirine zıt iki teori üzerine inşa etmek mümkündür. Bunlardan ilki yerel otoriteyi, merkezi

yönetimin emirlerine ve politikasına göre yerel işleri gören bir merkezi yönetim görevlisi veya başka bir deyimle merkezi yönetim organı kabul eden görüştür. Bu merkezileştirilmiş idari denetim sistemi, Fransa'da eski zamanlarda uygulanmış ve şimdi de belirli bir ölçüde uygulanan sistemdir (Önen ve Eken, 2016: 218-221).

Bunun tersi ise, yerel hizmetlerin yönetiminin, merkezi yönetimin en az müdahalesiyle yapılması özerk yerel otoritelere bırakılmasıdır. Bu görüş, yerel yönetimler konusunda geleneksel İngiliz görüşüdür. Bu iki sistemin karşılaştırılmasında merkeziyetçilikten yerinden yönetime doğru bir gidiş kendini gösterir. İşte bu sistemlerden birinin seçimi, idari denetimin kapsamına etki eder. Merkeziyetçiliğe yaklaşan bir yerel yönetim sisteminde idari denetim daha geniş ve kapsamlı olacaktır. Buna karşılık, merkeziyetçilikten bağımsız bir yerinden yönetim anlayışının ve özerk yerel yönetimlerin benimsendiği bir sistemde ise normal olarak idari denetim daha dar kapsamlı bir nitelik arz edecektir (Önen ve Eken, 2016: 218-221).

Bu sistemlerden hangisi olursa olsun, bir yerel yönetim için özerklik, önemli bir özellik olduğuna göre, bu iki kurumun arasındaki ilişkinin niteliği nedir? Özerklik sınırsız ve mutlak değildir, özerkliğin birtakım sınırları vardır. İşte idari vesayet, yerel özerkliğin sınırlarındandır. O halde idari denetimsiz bir özerklik düşünülmemelidir. Yerel özerklikle idari vesayet arasında matematiksel bir orantı söz konusudur. Bu iki kavram birbiriyle ters orantılıdır. Bu orantı, “vesayet denetimi arttıkça özerklik alanı daralır, denetim azaldıkça özerkliğin alanı genişler” şeklindedir. İdari vesayet, yönetim sanatının, ayrılmaz, vazgeçilmez bir unsuru olarak uzun yıllardan beri var olagelmış bir kurumdur. İdari vesayetle yönetim sanatı birbiriyle organik bağlarla bağlı kavramlardır. İdari vesayet, hukuki ve yasal bir müessesedir (Parlak, 2014: 30-31).

Yerel yönetimler, esas itibariyle kısmi özerkliğe sahip olan kuruluşlardır. Bunların özerkliği mutlak ve sınırsız olmadığı için, kendi dışındaki bazı organlar tarafından denetlenmek zorundadır. Yerel yönetimleri, yasama organı (parlamento), yargı organı ve yürütme organı (siyasi iktidar) denetlemektedir. Bu denetim şekillerinden; merkezi yönetimin (siyasi iktidarın) yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisine idari vesayet denilmektedir. Ancak idari vesayet denetimi üstlerin astları denetlemesi olan hiyerarşik denetim ile aynı değildir. Aşağıda Tablo 1’de

hiyerarşik denetim ve idari vesayet karşılaştırılması gösterilmiştir (Tortop, 1985: 3'den akt. Ökmen, 2007: 32-33).

Tablo 1 Hiyerarşik Denetim ve İdari Vesayet Karşılaştırılması

	Hiyerarşik Denetim	İdari Vesayet
Çerçeve	Tek Tüzel Kişilik İçindeki İlişkiler (Üst-Ast İlişkisi)	İki Tüzel Kişilik Arasındaki İlişkiler (Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim)
Kaynak	Kamu Hukuku	Koşula Bağlı Yetkiler Yasasız Vesayet Yok Yasa Üzerinde Vesayet Yok
Alan	Yasalara Uygunluk ve Yerindelik Denetimi	Yasalara Uygunluk
Anlaşmazlık	Üstün icraatının iptalini istemekte (kendisini ilgilendirmiyorsa) astın bir çıkarı yoktur.	Yerinden yönetim makamının vesayet yetkilerinin iptalini talep etmekle her zaman çıkarı vardır.

Kaynak: Nuri Tortop, N. (1985). Yönetim Sistemimiz İçinde Belediyelerin Önemi, Sorunları ve Yerinden Düzenlemeler. *Amme İdaresi Dergisi*, 18(4), s. 3'den akt. Ökmen, 2007: 32-33.

İdare hukukundaki idari vesayetle, medeni hukuktaki vesayetin birbirine karıştırılmaması gerekir. İdari vesayetle, medeni hukuktaki vesayetin amacı, yöntemi ve süreci ayırdır. Medeni hukuktaki vesayet; vesayet altına alınan şahsın menfaatini sağlamaya yönelik olduğu halde, idari vesayetin amacı, daha geniş yetkili kamu tüzel kişilerinin ya da onların yetkili organlarını zamanında uyarmak, işlerin daha düzgün ve etkin biçimde yapılmasını sağlamaktır. Vesayet kelimesi ehliyetsizlik, korumaya muhtaç fikrini uyandırır. Oysa yerinden yönetim kuruluşlarında böyle bir durum söz konusu değildir. Çünkü onlar yürütmeye ilgili kararlar alabilirler ve uygulayabilirler (Eryılmaz, 2010: 181-182).

Merkezi yönetimde bütünlüğü sağlamak, sunulan kamu hizmetlerinde standartları yükseltmek, ülkenin ve vatandaşların faydasını gözetmek gibi nedenlerle, yerel yönetimler üzerinde niteliği ve şekli ülkeden ülkeye değişen usullerle denetim hakkı kullanılmaktadır.

Fransa ve Türkiye gibi merkezi yönetimin baskın olduğu ülkelerde söz konusu denetimin uygulanma biçimi genellikle idari vesayet olarak görülmektedir. İdari vesayet denetimi, kamu yararını gözetmekle birlikte, devletin üniter yapısını ve birliğini korumayı öngördüğü kadar, yerel yönetim ve hizmet kuruluşlarının da korunmasını öngörmektedir. İdari vesayet merkezi idareyle yerel yönetimler arasında

bir bağ kurmaktadır. Bu bağ merkezi yönetim kuruluşlarında hiyerarşik denetimle sağlanırken, yerinden yönetim kuruluşlarında idari vesayet denilen hukuki bir araçla sağlanır (Eryılmaz, 2010: 181-182).

İdari vesayet; devletin yerinden yönetim kuruluşlarının yürütme kararlarını ve yönetimle ilgili eylemlerini denetlemek ve bozabilmek yetkisi olarak da tanımlanabilir (Günday,1999: 56-57). İdari vesayeti bu bilgiler altında şu şekilde tanımlamak mümkündür; merkezi yönetimin, yerinden yönetim kurumları üzerindeki eylem ve işlemlerini yasayla öngörülen sınırlar içerisinde denetlemek ve kararlarını bozabilmek yetkisidir. İdari vesayet, birinci derecedeki kamu tüzel kişiliği yani devletle ikinci derecedeki kamu tüzel kişilikleri yani yerel yönetimler arasındaki bir ilişki düzenidir. Bu ilişkiyi yasalar tayin ve tespit eder. Birinci derecedeki kamu tüzel kişiliği ikinci derecedeki kamu tüzel kişiliklerine görev verir, kaynak tahsis ederse, görevlerin nasıl yapıldıklarına, kaynakların nasıl kullanıldıklarına bakmak isteyecektir (Selçuk, 2014: 79).

İdari vesayet, merkezi idare veya yetkili kılınan birimin, kamu yönetiminde bütünlüğünü sağlamak ve sürdürmek üzere yerel yönetim kurum ve kuruluşlarının bir takım eylemleriyle işlemlerinin denetlenebilmesine olanak tanıyan yönetim anlayışıdır (Önen ve Eken, 2016: 219). Bu arada idari vesayetin mali bir kısım işlemleri de kapsadığını, dolayısıyla bu deyimın idari ve mali vesayet şeklinde anlaşılmasının daha uygun olacağını belirtmek gerekir. İdari vesayetin özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür (Selçuk, 2014: 80-81) :

- İdari vesayet, idari bir denetimdir. Bu nedenle ancak idari makamlar tarafından uygulanabilir,
- İdari vesayet, devletin genel yararını, devletin birliğini, kamu hizmetlerinde uyumu sağlamak ve korumak amacıyla konulmuştur,
- İdari vesayet, aynı zamanda bir denetim aracı olup doğruları sürdürme ve yanlış yapılan bir işi düzeltme anlamına gelir,
- İdari vesayet, merkez yönetimin, yerinden yönetim kuruluşlarına, yetkili makamlarla yaptığı bir denetimdir,
- İdari vesayet, yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri, eylemleri, organları ve personeli üzerinde uygulanır,

- İdari vesayet, eylemlere dayalı yönetim sanatında daha iyiye aramanın, bulmanın yollarından biridir,
- İdari vesayet, kaynakların etkin kullanılmalarını sağladığı kadar, yönetimin daha etkin bir yönetime kavuşmasını da mümkün kılar,
- İdari vesayet, yönetimin işlemlerinin yasalara uygun biçimde yapılmasını sağlayan bir ilişkiler manzumesidir,
- İdari vesayet, merkezi yönetimce izlenen politikalarla yerel yönetimler arasında uyum sağlar,
- İdari vesayet suistimsiz, sağlıklı bir yönetim sistemi kurmaya destek olur,
- İdari vesayet, hizmet standartlarını eşitlemeye yarayan bir yöntemdir.

İdari vesayet denetimiyle bir işlemin hukuka uygunluğu işlemin elverişliliği uygunluğu denetlenir. Elverişlilik veya ihtiyaca uygunluk denetiminde milli plan ve politikalara uygunluk denetimiyle verimlilik standartlara uygunluk denetimi yapılmaktadır. İdari vesayeti, merkezi yönetim, ona bağlı organlar, onun yetki devrettiği kişiler uygulayacaklardır. Merkez teşkilatının yürütme organını oluşturan Başbakan ve Bakanlar Kurulunun yerel yönetimleri denetleme yetkisi vardır. Ancak bu yetki genelde yerel yönetimlerle ilgili bakanlıkların denetimi şeklinde yapılmaktadır. Ayrıca merkezi hükümetçe tayin edilmiş vali ve kaymakamlar vesayeti uygulayan başlıca kişi ve kurumlardır. T.B.M.M. adına mali denetimi yapan sayıştay da idari vesayeti uygulayan bir yargı organı sayılabilir. Diğer yandan Danıştay, İçişleri Bakanından sonra yerel otoriteler üzerinde idari denetime yetkili olan en önemli organdır. Danıştay'ın görevleri arasında yerel otoritelerin işlemlerinin hukukiliğini tespit etmek de vardır (Eryılmaz, 2010: 181-182).

Sonuç olarak yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin vesayet denetiminin yerel yönetimlerin özerkliğini zedelemeyecek, yerel teşebbüs gücünü ve potansiyelini kısıtlamayacak bir nitelik taşıması temel ilke olmalıdır. Yerel yönetimlerin denetimlerinin öğretici ve yapıcı bir niteliğe kavuşturulması, hizmete dönük tutulması, daha rasyonel hale getirilmesi, sonuçların izlenmesi ve değerlendirilmesi mutlaka sağlanmalıdır.

1.5.2. Özerklik Kavramı

Yerel yönetimlerin güçlü bir kamu yönetimi kuruluşu olmaları için her şeyin başında, yönetsel açıdan özerk kuruluşlar olmaları gerekmektedir. Ancak hemen belirtmek gerekir ki hiçbir yerel yönetim kuruluşu tamamıyla mutlak ve sınırsız ölçülerde özerk değildir. Yerel yönetimlerin seçimle işbaşına gelmeleri ve karar organlarıyla kendi işlerini görmeleri ve tüzel kişiliğe sahip olmaları bu kuruluşlara özerk olmakla birlikte demokratiklik niteliğini kazandırmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2005: 262-263).

Yerel özerkliğin iki önemli ayağı veya yanı vardır. Bunların ilki, yerel yönetimlerin merkezi yönetimle olan ilişkilerini ilgilendirir. Yerel yönetimlerin bu ilişkilerinde, merkezi yönetimden tamamen bağımsız olmaları beklenemez. Burada asıl olan yerel birimlerin kendi işlerini, merkezi yönetimin müdahalesi olmadan kendi imkânlarıyla görebilmeleridir. İkincisi ise yerel yönetimlerin bölge halkıyla olan ilişkilerini ilgilendirir. Bu, seçimle işbaşına gelen yerel yönetim organlarının halkı gereği gibi temsil edebilmelerini, temsil yönteminin, bu nitelikteki kişilerin seçilmesine elverişli olmasını anlatır. Gerçek bir özerkliğin söz konusu olması ve yerel yönetimlerin özerkliğinden bahsedebilmek için şunların oluşması gerekmektedir (Tortop, 2014: 18-19) :

- Özerk bir kuruluşun kesin kararlar alması gereklidir,
- Yerel yönetim organları, merkezi yönetim organları karşısında bağımsız olmalıdır,
- Yerel yönetimler, parasal imkânlara sahip olmalıdır.

1.6. Yerel Yönetim Biçimleri

Ülkelerin siyasal, ekonomik, sosyal, tarihsel ve kültürel yapıları farklı olmakla birlikte kamu hizmetlerinin sunumunda ya merkezi yönetim ağırlıklı ya da yerel yönetim ağırlıklı arz edildiği görülmektedir. Ancak her iki durumda da merkezi ve yerel yönetim birbirini tamamlar niteliktedir.

Merkezi yönetim, kavramsal olarak yönetsel işlevler ile ulusal düzeydeki hizmetleri merkezi kurum ve kuruluşlar eliyle yerine getiren, bu amaçla organize olmuş yasal ve idari düzenlemelere göre hareket eden yapıdır denilebilir. Berkün

(2017:641)’e göre “merkezi yönetimi kamu gücünün tamamı merkezi bir otoritede toplanır ve her iş merkezden yönetilirse merkeziyetçi bir sistemin var olduğu anlaşılır. Bu durumda ister yerel düzeyde, ister ülke düzeyinde olsun tüm kamu hizmetleri devletin tüzel kişiliğinde toplanır ve merkez ya da merkez hiyerarşisine dahil örgütlerce gerçekleştirilir.”

Klasik merkezi yönetim biçiminde yerellik ilkesi göz ardı edilerek tam bir merkezden yönetim söz konusu iken yeni kamu yönetimi anlayışında ülkelerin dinamikleri gözetilmek kaydı ile yerel yönetimlere daha fazla yetki ve alan açılması benimsenmektedir. Dünyadaki uygulama ve kavrayışı biçimleri farklı olmakla birlikte bu yeni nesil anlayışa göre sonuçlara ulaşmaya ve yöneticilerin kişisel sorumluluğuna daha fazla önem veren bir anlayışla geleneksel kamu yönetiminde fark edilir biçimde uzaklaşma; süreç odaklı yönetimden sonuç odaklı yönetime doğru gidiş başlıca özellik olarak görülmektedir (Lamba, 2015: 129). Kuruluşları, personeli ve iş ortamını ve şartlarını daha esnek hale getirmek için klasik bürokrasi anlayışından uzaklaşma niyeti öne çıkarılarak kurumsal ve kişisel hedefler açıkça ortaya koyma ve performans göstergeleri vasıtasıyla bunların başarılarının ölçülebilmesine olanak tanıma (tasarruf, verimlilik ve etkililik) ilkeleri gözetilerek yöneticilerin hizmet arzında siyasi tarafsızlığı ileri sürülmektedir (Parlak ve Sobacı, 2012: 227). Yeni kamu yönetimi anlayışında devlet hizmet sunumunda özel sektör girişimciliğinin önünü açmakta ve hizmet sunumunda özel sektörle birlikte hareket edebilmektedir (Çiçek, 2012: 65).

1.6.1. Siyasi Yerinden Yönetim

Yalçındağ (1995: 5)’a göre siyasi yerinden yönetim “doğrudan devlet yönetimiyle ilgilidir. Çünkü siyasi yerinden yönetim sisteminde, yerel yönetim birimlerinin her biri ayrı ayrı yasama, yürütme ve belirli ölçülerde yargı yetkisine sahiptir. Daha çok federal sistemle yönetilen ülkelerde görülen bu yapıda, yerel yönetimlerin özerklikleri kendi istekleri dışında merkezi idarece sınırlandırılmamakta ya da kaldırılamamaktadır.”

Siyasi yerinden yönetim sisteminde, yerel yönetim birimleri, özellikle kendi bölgeleri içinde büyük bir hareket serbestliğine sahiptir. Özellikle yürütmede kendini gösteren bu serbestlik, belirli ölçülerde de olsa yasama ve yargı alanlarında da

kendini göstermektedir. Yerel yönetim birimleri devletin birçok yetkisine ortak olmaktadır. Ancak siyasi yerinden yönetim sistemi, yerinden yönetim birimlerine, iç işleyişlerinde büyük ölçüde serbestlik tanırken, dış ilişkiler de aynı ölçüde serbestlik tanımamaktadır. Yerinden yönetim birimleri, dış ilişkilerde merkezi yönetimden izinsiz hareket edemedikleri gibi, merkezi yönetimin politikasının dışına da çıkamamaktadırlar (Aydın, 2009: 139).

Siyasi yerinden yönetimin uygulandığı ülkelerde genellikle federal sistemler veya eyalet sistemleri mevcuttur. Federal ve eyalet sistemlerinde yerel yönetimler içerde oldukça serbest olmalarına rağmen dış ilişkiler, savunma ve uluslararası ekonomik ilişkilerde merkezi hükümete bağlıdır.

1.6.2. İdari Yerinden Yönetim

İdari yerinden yönetim, yerel nitelikteki kamu hizmetleri ile teknik donanım gerektiren, ticari amaçlı veya kültürel nitelikli kamu hizmetlerinin, merkezi yönetimin hiyerarşik yapısının dışında teşkilatlanan ve yerel özerkliğe sahip kamu tüzel kişilerin yerine getirilmesidir. İdari yerinden yönetim sisteminde yasama, yürütme ve yargı yetkileri merkezi yönetimde toplanmıştır. Bu sistemde yerel yönetimlere sadece görevleriyle ilgili yürütme yetkisi verilmiştir (Eryılmaz, 2010: 97).

İdari yerinden yönetim sisteminde, yerinden yönetim kurumlarının, görevleri, hakları ve yetkileri anayasa ve yasalarda açıkça ifade edilmekte olup, bu kurumlara verilen yetkiler büyük oranda sınırlandırılmaktadır. Bu nedenle idari yerinden yönetim kurumları, büyük ölçüde merkeze bağımlıdırlar. Her ne kadar merkezi yönetimin teşkilat yapısı ve hiyerarşik denetimi altında yer almasalar da, merkezi yönetimin belirli şekillerde yerel yönetimleri denetleme yetkisinin olması ve mali kaynaklarının büyük bir kısmının merkezi yönetimlerden karşılanması böylesi bir bağımlılığı ortaya çıkarmaktadır. Bu sistemde amaç, hizmetlerin ve kaynakların belirli bir kısmının yerel yönetimlere devredilerek, hizmet ve kaynak kullanımı ile ilgili kararların halka en yakın yerel yönetim birimlerince alınması ve bu sayede etkin ve verimli hizmet ve kaynak kullanımının sağlanmasıdır. Diğer taraftan bu sistem sayesinde bürokrasi ve maliyetler azaltılmakta, halkın yönetime katılım olanaklarını arttırarak katılımcı demokrasi gerçekleştirilmektedir (Şengül, 2010: 8).

İdari yerinden yönetim, hizmet yerinden yönetim ve yer yönünden yerinden yönetim (yerel yönetimler) olarak kendi içinde de ikiye ayrılmaktadır. Ancak bazı yazarlar tarafından, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları da, idari yerinden yönetim sistemi içinde kabul edilmekte ve bu yapı içerisinde değerlendirilmektedir.

1.6.2.1. Hizmet Yerinden Yönetim

Hizmet yerinden yönetim, özellikle kamu hizmetlerinin yoğunlaşması ve çeşitlerinin artması, bu hizmetlerin özel ve teknik bir uzmanlık gerektirmesi sonucunda ortaya çıkmıştır. Hizmet yerinden yönetim kuruluşları merkez hiyerarşisi dışında yer almaktadır. Bu kuruluşlar kendilerine bırakılan kamu hizmetleriyle ilgili konularda yürütme yetkisine sahiptirler. Ayrıca bu kurumlar kamu tüzel kişiliğine ve ayrı bir bütçeye sahiptirler. Hizmet yerinden yönetim kurumları ülkemizde yönetsel, sosyal, bilimsel, ekonomik ve mesleki alanlarda yer almaktadır (Keleş, 2010: 96).

Hizmet yerinden yönetim yasalarında her ne kadar bağımsız olup tüzel bir kişiliğe sahipmiş gibi görünse de genelde merkezi yapıların gizli vesayeti altındadır. Dönemin hâkim siyasi anlayışı bu kuruluşları etkilemektedir. Bundan kaynaklı bazı araştırmacılar hizmet yerinden yönetim kuruluşlarını yerinden yönetilen kuruluşlar olarak değerlendirse de yönetim ve hiyerarşik olarak demokrasisi az gelişmiş ülkelerde bunu söylemek pek mümkün değildir. Türkiye'deki merkezi yönetim de bu kuruluşlar üzerinde oldukça etkilidir (Eryılmaz, 2010: 98-99).

1.6.2.2. Mahalli Yerinden Yönetim

Mahalli yerinden yönetimler (yerel yönetimler), belirli bir bölgede yaşayan kişilerin ortak ihtiyaçlarını, yerel halkın kendi seçtikleri organları tarafından yönetilen ve yine kendi örgütsel yapıları eliyle kamu hizmetlerini yerine getiren kurumlardır. Diğer bir ifadeyle, idari nitelikteki bazı görevlerin yürütülmesi yetkisinin, merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında kalan, karar ve yürütme organları seçmelerinin oylarıyla belirlenen, faaliyetleri belirli bir coğrafi alanla sınırlı olan bölge, il, belediye ve köy gibi kurumlara verilmesidir (Urhan, 2008: 85-92).

Mahalli yerinden yönetim kurumları, kamu tüzel kişiliğine sahiptirler. Yürütmeye ve karar almaya dair belirli yetkileri vardır ve bu yetkileri yasalar çerçevesinde kullanırlar. Kendilerine ait bütçeleri sınırlı da olsa kendi gelir kaynakları bulunmakta, merkezi yönetime karşı yerel özerklikten

faydalanmaktadırlar. Ancak kaynaklarının büyük bir kısmının merkezden aktarılıyor olması yerel özerkliği büyük ölçüde sınırlamakta ve yerel yönetimleri merkezi yönetime bağımlı bir hale getirmektedir (Urhan, 2008: 85-92). Yine bu kurumlar yerel hizmetleri karşılamak amacıyla oluşturulmuş anayasal kurumlardır.

1.7. “Büyük Şehir” Kavramının Gelişimi ve Dinamikleri

Büyükşehir kavramının karşılığı yabancı literatürde metropoliten alan terimi ile kullanılmakla birlikte ağırlıklı olarak kentsel bölge kavramına atıf yapılmaktadır. Yerli literatürde ise 1984 tarihli 3030 Sayılı Yasa metropol veya metropoliten teriminin karşılığı olarak ile büyükşehir kavramı kullanılmaya başlanmıştır. Kentsel anlamda diğer yerleşim yerlerine göre daha yüksek ve yoğun nüfusun bulunduğu yerler büyükşehir olarak kabul edilmektedir.

Tarihsel süreç içerisinde ekonomik, sosyal, teknolojik gelişmişlik, kültürel, tarımsal olmayan üretim yapısı vb. özellikleriyle gelişme gösteren yerleşim yerlerinde doğal nüfus artışının yanı sıra, kırsal alanlardan bu tür yerleşim yerlerine göç ile birlikte kentler büyümeye ve gelişmeye başlamıştır. Kentlerin sahip olduğu avantajlar, hızlı bir nüfus artışını beraberinde getirmiş bu durumda kentin çevresinde yerleşim alanının genişlemesine sebep olmuştur (Soydal, 2012: 30).

Kentlerin genişleyerek büyümesiyle, “metropol”, “metropoliten alan”, “metropolis”, “anakent”, “büyük kent” “büyükşehir” gibi birbirine ikame olarak kullanılan büyükşehir kavramları literatüre hakim olmaya başlamıştır. Metropol kavramı, ana anlamına gelen “metro” sözcüğü ile kent anlamına gelen “polis” sözcüğünün birleşmesinden meydana gelmiş ve antik çağdaki kent devletlerini ifade etmek için kullanılmıştır. Bu kavram daha sonraları ise Londra, Paris, Tokyo, New York gibi büyük yerleşim merkezlerini betimlemede kullanılmıştır (Ökmen ve Parlak, 2015: 291).

Kentbilim terimleri sözlüğünde metropol ya da büyükşehir kavramı “bir ülkenin ya da bölgenin çevresindeki tüm kentsel ve kırsal topluluklara ekonomik ve toplumsal yönlerden egemen bulunan ve genellikle ülkenin başka ülkelerle olan her türlü ilişkilerinin sağlandığı en büyük kenti veya bu kentlerden herhangi biri” olarak tanımlanmaktadır (Soydal, 2012: 30). Türkiye’deki büyükşehir çalışmalarıyla ilgili yazında metropoliten alan; büyük bir anakent etrafında mevcut olan mahalli idare

birimlerinin (belediye, köy, vb.) belli bir gelişme alanı (metropolitan alan) içinde, gerek bölge planı gerek şehir planının uygulanmasında bir araya gelerek, bazı ana hizmetlerin, görev, yetki ve uygulamalar bakımından, bir elden yapılmasını sağlamak üzere daha üst kademe bir mahalli idare birimi, bir başka deyişle mahalli idare birliği, kurmalarıdır (Çınar, vd., 2009: 37) şeklinde tanımlanmıştır.

Büyükşehir kavramının gelişmesi ve başlangıcı olarak insanların topluluk halinde yaşamalarının bir sonucu olarak oluşan uygarlık yapılanması, aynı zamanda kentleşme olarak kabul edilmektedir. Antik çağlara kadar izleri takip edilen kentlerin nüfus bazındaki büyüklükleri hakkında ise yeterince bilgi bulunmamakla birlikte, M.Ö. 6. yüzyılda Babil'in 350 bin, iki yüzyıl sonra da Syracuse'nin 400 bin nüfusa sahip olduğu bilinmektedir. Kentlerin, süreç içerisinde birikimli bir şekilde gelişen ve değişen yapısı sonucunda oluşan "Metropol-Büyükşehir" olgusu ise, yaygın kanıya göre Sanayi Devriminden sonra ortaya çıkmıştır. Geçmişten farklı olarak yaşanan sosyo-ekonomik değişimler ve özellikle son kırk yıla egemen olan küreselleşme süreci de "Büyükşehir" kavramının önemini arttırmış, kapsamını da genişletmiştir. Hızlı nüfus artışı, sanayileşme ve göç gibi nedenlere bağlı olarak büyük yerleşim yerlerinin oluşması ve bu yerlerin merkezden uzak olması nedeniyle plansız ve kontrolsüz bir büyümenin de ortaya çıkması, hızla büyüyen kentin klasik yönetiminin bu değişime cevap veremeyeceğini süreç içerisinde göstermiştir. Bu sonuca bağlı olarak mevcut yerel yönetimlere nazaran büyükşehir yönetim sisteminin kentsel hizmetlerin sunumunda daha elverişli bir teşkilat yapısı olacağı savunulmuş ve böylece Büyükşehir Yönetiminin varlık sebebi oluşturulmaya çalışılmıştır (Keleş, 2010: 28-29).

Ayrıca büyük kentlerde; kamusal nitelikli hizmetlerin ve kaynakların eşit bir şekilde sunulması, ölçek ekonomilerinin yakalanması, hizmetlerin etkin ve verimli yönetilmesi, büyük kentsel alanların planlanması ve bu alana has kamu politikalarının belirlenmesinde bütünselliğin sağlanması için büyükşehir yönetim sisteminin kurulması büyük bir önem arz etmiştir. Büyükşehirlerin yönetimi konusunda, öncelikle kentleşmenin nedenlerine değinmek gerekmektedir. Kentleşme, bir toplumun ekonomik ve toplumsal yapısındaki değişimler neticesinde doğan, kırsal alanların aksine kentsel yerleşim alanlarında yaşayan insanların oranındaki sürekli artış olarak tanımlanmaktadır. Başka bir deyişle kentleşme, sanayileşme ve

iktisadi gelişmelere bağlı olarak kent sayısının, kentsel alanda sosyal anlamda yaşanan örgütsel sürecin ve etkileşimin artması, kentlerin nüfus bazında sürekli olarak büyümesi olarak da tanımlanabilir (Tuzcuoğlu, 2003: 2-3).

Kentleşmenin; iletici, itici, çekici ve siyasal-yönetmel nedenleri bulunmaktadır. İtici nedenler, nüfusu kırdan kente iten nedenlerdir. Bu nedenler ekonomik, teknolojik ve sosyal nitelikler arz etmektedir. Bu konuda verilebilecek en önemli örnek tarımda makineleşmedir. İletici nedenler ise, ulaşım ve iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı değişimdir. Çekici nedenler, kırsala nazaran kentin daha cazip görünmesi ve her türlü imkânı barındırmasıdır. Siyasal ve yönetmel nedenler ise, kent politikasını ve kentleşmeyi özendirici veya caydırıcı nitelik taşıyan yönetim yapısını ve politikalarını anlamlandırmaktadır (Şahin, 2011:7). Bu çerçevede kentleşmenin temel nedenlerini, ekonomik, siyasal, teknolojik ve sosyo-psikolojik etmenler oluşturmaktadır.

Kent yönetimi ile ilgili olarak karşılaşılan bu önemli problemler gerek ülkeler arasında gerekse bir ülke içerisindeki şehirler arasında da farklılık göstermektedir. Büyük kentlerin ve ülkelerin ortak veya kendilerine has kentsel problemlerine bağlı olarak büyükşehir yönetim modellerindeki değişimin analiz edilmesinde mevcut ülkelerdeki baskın görüş ve paradigmların esas alındığı görülmektedir (Alıcı, 2012: 8).

Sonuç olarak büyükşehir, kentsel ve kırsal topluluklara ekonomik ve toplumsal yönlerden egemen olan ve genellikle ülkenin diğer ülkelerle olan sosyo-ekonomik ilişkilerinin sağlandığı en büyük kenti ya da en büyük kentlerden herhangi biri olarak tanımlanabilir. Bazı tanımlamalarda ise belirli ölçeklerin kullanıldığı görülmektedir. Bir tanıma göre büyükşehir; “Merkezdeki anakent ve ona komşu olarak yapılanmış alanlarda oturan 500 ile 750 bin veya daha fazla sayıda insanın oturduğu kentsel yerleşim yeri” olarak tanımlanmaktadır. Görüldüğü üzere yapılan tanımlamalarda büyük kentlerde nüfus ile nüfusun yaşadığı alan arasında önemli bir ilişki bulunmaktadır. Buna göre nüfusun alt sınırı 500-750 bin kişi, yoğunluk olarak da kilometrekareye bin kişi, alan olarak da en az 500 kilometrekare önerilmektedir. Ancak bu tanımlamalar günümüzdeki büyük kentsel alanları karşılamakta yetersiz kalmaktadır. Günümüzde nüfusu bir milyonu aşan kentlerin metropoliten kent veya

büyükşehir tanımlaması içerisine girdiği görüşü ağırlık kazanmaktadır (Alıcı, 2012: 9).

Büyükşehirlerle dair gelişme ve dinamiklerin yükseldiği dönemlerden ilki sanayileşme iken ikincisi küreselleşmedir. Küreselleşme sürecinde görülen ulus-devletlerin özellikle merkezi otorite bakımından yaşadıkları güç kaybı, ulus üstü örgütlenmeler ve yerel yönetimler için ise güç kazanımı gerçekleşmiştir. Dolayısıyla küreselleşme sürecinin, özellikle Ulus-Devletlerin sistem içerisindeki rolünü azalttığı, yetki devrini gündeme getirmekle beraber yerelleşme süreci ile yerel yönetimlerin işlerliğini ve fonksiyonlarını da arttırdığı görülmektedir. Bu değişimin farklı bir açıklaması ise Ulus-Devletlerin sermayenin önünde bir engel olmaktan çıkartılması, dolayısıyla büyük şirketlerin sermaye güçleri ile beraber yerel pazarlara girmelerinin kolaylaştırılmasıdır. “Egemenliğin paylaşılması” olarak da adlandırılan bu süreçte Ulus-Devletlerin sermayenin önünde bir engel olmaktan çok, uluslararası sermayeyi ve çok uluslu şirketleri sınırları içerisinde tutabilmek adına serbest piyasa ekonomisini ve liberal demokrasiyi tesis etmek için çeşitli düzenlemelerde bulundukları da görülmektedir. Tüm bu gelişmeler aynı zamanda yerelin işlevselliğini dolaylı da olsa arttırmıştır (Kennedy, 1996: 169-170).

Bu çerçevede küreselleşme süreci ile yerel yönetimler lehine değişen dünya konjonktürü, bazı uluslararası örgütlerin ve oluşumların da destekleri ile Ulus-Devletlerin yetkilerinin devrini gündeme getirmiştir. Yerel yönetimlerle ilgili olarak Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı (AYYÖŞ) da yerelin güçlenmesi açısından önemli bir adım olmuştur. Böylece hantal ve bürokratik merkezi yönetim, bazı hizmet alanlarında yetkisini süreç içerisinde yerel yönetimlere, özellikle de büyükşehir belediyelerine ve belediyelere devretmiştir. Bu durum dikkate alındığında, küreselleşme sürecinin aynı zamanda yerelleşme eğilimlerini de güçlendirdiği görülmektedir. Yerelleşme sürecinin odağında ise yerel yönetimler ve yerel demokrasi dinamikleri bulunmaktadır. Böylece küreselleşen dünyada yerelleşmenin hiçbir zaman önemini kaybetmeyeceği görüşü de hâkim hale gelmiştir. Dünyayı tek bir yer olarak algılayan küreselleşme söylemi ile beraber başlangıçta yerelin kaybolma olasılığı gündeme gelse de, zaman geçtikçe bu söylemin aksine yerelleşmenin ve yerelin güçlendiğinin görülmesi bu yöndeki eleştirileri ortadan kaldırmıştır (Ökmen, 2005: 539-540).

Küreselleşme süreci ile beraber yaşanan hızlı kentleşme, toplumlardaki mevcut tüm anlayışlar ile kurumsal yapı ve ilişkileri de derinden etkilemiştir. Özellikle bu süreçte, gelişime açık olan kentlerin hızlı ve plansız bir şekilde büyümesine bağlı olarak bu alanlarda önemli değişikliklerin yapılması elzem bir hal almıştır. Sermayenin ve buna bağlı olarak emeğin yoğunlaştığı bu alanların klasik belediye yönetimi ve mevzuatı dışında daha farklı ve genel nitelikli yetki ve sorumluluklar verilmek suretiyle oluşturulacak yeni bir yönetim modeli ile kurumsallaştırılması gerektiği görüşü hâkim olmuştur. Böylece kentin tamamını kapsayan, icracı ve koordine edici, merkezin sahip olduğu bazı vesayet yetkilerini kullanıcı nitelikte bir büyükşehir belediye yönetim modeli oluşturulmuş, var olanlar ise bu değişikliklere cevap verecek şekilde yeniden düzenlenmiştir. Süreç içerisinde yaşanan küresel nitelikli gelişmeler, yerel kalkınma ve temel sorunların çözümü adına kurgulanan ve değiştirilen bu yönetim sisteminin meydana gelen değişimlere paralel bir şekilde yeniden yapılanmasına ve daha da uluslararasılaşmasına neden olmuştur (Özaslan, 2005: 565).

Bir diğer husus ise küreselleşme süreci öncesinde yaşanan iktisadi bunalımlardır. Bu iktisadi sorunlar Refah Devleti sisteminin gerilemesine, dolayısıyla bu sistemin destek mekanizmalarının azalmasına neden olmuş, böylece Refah Devleti sisteminin etkisinin azalması yerel birimleri de değişime zorlamıştır. Devletin değişen rolü ve dolayısıyla fonksiyonlarındaki azalış, yerelin fonksiyonlarını arttırmış, böylece fonksiyonları artan yerel yönetim birimleri sistemsal anlamda değişime zorlanmıştır. Yaşanan bu değişikliklerle beraber, piyasa kültürü, yapıları, teknikleri, performans değerlendirmesi, yönetsel bilgi ve becerileri, kamu sektörünün verimliliği için yeni ve belirleyici öncelikler haline gelmiştir (Ökmen, 2005: 539-540).

Bu çerçevede, karar alma süreçlerinin hizmetten yararlananlara yakınlaştırılması da bu değişimin önemli bir nedeni olmuştur. Görüldüğü üzere yerel birimlere daha çok önem ve özerklik tanıyan bir sisteme, yani küreselleşme-yerelleşme diyalektiğine genel olarak atıflar yapılmaktadır. Bu durum ise “küreyerelleşme” olarak da adlandırılmaktadır. Küreselleşme-yerelleşme diyalektiği, son zamanlarda “glokalleşme” (glocalization) kavramı ile de yaygın olarak kullanılmaktadır. Bu söylemler, uluslararası ilişkilerde küresel gerçeklerden hareket

ederek dışa açılmayı, küresel düşünmeyi, dünya ekonomisiyle entegrasyonu ifade etmektedir. Ayrıca ülke içinde merkezi yönetim kanalıyla siyaseti, toplumu ve ekonomiyi yönlendirmek yerine yerel yönetimlerin daha fazla güçlendirilmesini ifade etmektedir (Alıcı, 2012: 34).

Bu kavramlar doğrultusunda doktrinde iki farklı bakış açısı bulunmaktadır. İlkine göre, bu sürecin küresel tehditlerin etkisi altında olduğu, yerel yönetim sisteminin küreselleşmenin gerekleri doğrultusunda yeniden düzenlendiğidir. Bu bakış açısı kötümser iken, ikinci yaklaşım daha iyimser bir tablo çizmektedir. Bu yaklaşıma göre; yerel yönetimlerin sistem içerisinde gerek ulusal anlamda gerekse uluslararası alanda daha etkin bir rol üstlendiği, küreselleşmenin yerel birimler için önemli fırsatlar sunduğudur (Özaslan, 2005: 568).

Küreselleşme söyleminin özelde büyükşehir belediyelerinde genelde ise idari teşkilatımızda yaşanan değişimde önemli ve belirleyici bir dış dinamik olduğunu söyleyebiliriz. Bu söylemin bir yansıması olarak özellikle 24 Ocak 1980 kararları sonrasında ülkemizde yaşanan dışa açık büyüme süreci ve dolayısıyla dış rekabet süreci kent ve bölgelerin gelişme performansını önemli ölçüde farklılaştırmıştır. Türkiye’de 1978 ve 1979 yıllarında yaşanan ekonomik bunalım sonrasında çıkarılan 24 Ocak 1980 İstikrar Kararları, 12 Eylül 1980 sonrasında da aynen uygulanmış, hatta üç yıllık bir periyodu kapsamasına rağmen askeri rejim sonrasındaki sivil yönetimlerce de ödün verilmeden benimsenmiştir. Böylece 24 Ocak 1980 kararlarının ruhuna uygun olarak devletin küçültülmesi, yabancı sermayenin teşvik edilmesi, özelleştirme ve liberalleşme eğilimleri Türkiye’de kök salmış, Refah Devleti düşüncesi de Düzenleyici Devlet rolü ile ikame edilmiştir. Bu önemli farklılaşma ve uluslararasılaşma eğilimi, özellikle büyük şehir yönetimlerinin sadece ulusal değil uluslararası perspektif de dikkate alınarak kurgulanmasına neden olmuştur (Alıcı, 2012: 35-36).

1.8. Büyük Şehirlerin Yönetim Biçiminin Önemi

Bir ülkede gelişmişlik düzeyini gösteren önemli ölçütlerden biri kentleşme düzeyinin yüksek olması ve şehirlerin sahip olduğu sosyo-ekonomik konumdur. Kentleşme, tarihsel süreç içerisinde evrensel bir niteliğe sahip olup ve bu itibarla bütün toplumlarda ortak bir olgu olarak değerlendirilmekle beraber, bu sürecin

hızlanması ve toplumlarda yaygınlık kazanması sanayi devrimiyle olmuştur. Her ülkenin gelişmişlik düzeyine ve sosyo-ekonomik özelliklerine göre biçimlenen şehirler, birtakım ölçütlere göre kademelenmekte ve büyükşehir, metropol, megapol gibi isimler almakta ve ülke nüfusunun büyük çoğunluğunu kendilerine çekmektedirler. Böyle olunca büyükşehirler, bir taraftan ekonomik kalkınmada itici bir güç, diğer taraftan da sosyal dönüşümü hızlandırıcı potansiyellere sahip mekânlar olarak önem kazanmaktadır. Diğer bir ifade ile artık büyük şehir, belirli bir mekanın örgütlendiği, toplumsal ihtiyaçların karşılandığı, sanayi ve hizmet kesiminin hakim olduğu, üretim faktörlerinin rantabilitesi yüksek olarak işlediği, örgütlenme-bütünleşme-aynılık derecelerinin ve nüfus yoğunluğunun yüksek olduğu yerler olmaktadır (Bekdemir, vd., 2014:277).

Şehirler, toplumsal işbölümünün ve zihinsel emeğin odak noktası olarak da belirlenmektedir. Şehrin zihinsel eylemlerin merkezi olması, şehrin doğal olarak bir yönetim merkezi olmasına da yol açmaktadır. Şehirdeki nüfus ve sermaye yoğunluğu ve örgütlenme gücü sayesinde şehirler, kırsal kesime göre üst yapısal bir konuma gelmekte ve kendine bağımlı kılabilenmektedir. Bugün metropol şehirlerin çok yönlülüğü ve ekonomik, kültürel, siyasal ve yönetsel bakımdan etkinlik sahasının genişlemesi onları sadece ulusal değil aynı zamanda uluslararası bir konuma da getirebilmektedir. Gerçekten de büyük şehirler belirtilen bu özellikler bakımından çok geniş hinterlandlara (art bölge) ve yayılma alanlarına sahiptir ki, ancak bu özellikleri olan yerler büyük şehir olarak değerlendirilebilir (Tekel, 2009: 194; Tuzcuoğlu, 2003: 96).

Şehirler, temelde üretim güçleri, sosyal sınıflar ve kültürel biçimlerin ilişkileri açısından ele alındığında, toplumsal karşıtlıkların simgesi ve sonucu olan sınıflı toplum yapısını doğuran, çıkar birliği bilincinin oluşmasını sağlayan ve iktidarın kaynağını oluşturan mekânlar olup bireyler arasında kolektif yaşamdan kaynaklanan bir birlik ve dayanışmanın olduğu yerlerdir. Özellikle, büyük şehirlerde yığılaşan kitleler, bu beraberlikten toplumsal fayda ve psikolojik doyum elde etmekte, kolektif duygularını kentsel yaşam içerisinde daha çabuk ve kolaylıkla dile getirilebilmekte ve dayanışmayı güçlendirerek kolektif yaşamın siyasallaşmasını sağlayabilmekteler. Böylece büyük şehirler, insanların ve sosyal grupların dernekleşerek, sendikalaşarak belirli haklar ve görevler çerçevesinde bir topluluk meydana getirdikleri ve kendi

aralarında işbirliği içine girerek konut, sağlık vs. sorunlarının çözümü için ortak mücadeleye girdikleri mekânlar olarak değerlendirilmiştir. Aynı zamanda büyük şehirler, sosyal ve kültürel yaşamın bir değişim ve dönüşüm geçirdiği mekânlar olduklarından burada yaşayan fertler hem ekonomik bakımdan hem de sosyal bakımdan kentleşme sürecine girerler. Diğer bir ifade ile kişi, geçimini tamamen şehirde ve şehre özgü işlerle sağlar duruma gelmekle ekonomik bakımdan kentleşirken, kır kökenli insanın çeşitli konularda kentlere özgü tavır ve davranışlar sergilemesi, sosyal ve ahlaki değer yargılarını benimsemesi de onun sosyal bakımdan kentleşmesini sağlamaktadır.

Bu süreç geniş, yoğun ve heterojen bir nüfusun barındığı bir toplumsal bütün içerisinde oluşabilmektedir. Nüfusun yoğun olması, kent arazisine sahip olma konusunda hızlı bir rekabeti de beraberinde getirmektedir ki, bu rekabette en gözde olan yerler en üstün yeteneklere sahip olanlar tarafından elde edilmektedir. Böyle olunca kentte, mahallelerin farklılaşmış fonksiyonlara ve farklı yaşam üslubuna sahip sosyal gruplarca doldurulmuş olması, birbirine benzeyen ancak yan yana yaşayan grupların varlığını doğurmaktadır. Büyük şehirlerin sosyo-ekonomik bir dönüşüm yaşaması yönetim alanında da farklı bir konuma gelmeyi gerektirmektedir. Çünkü büyük şehir yönetimleri genellikle merkez- yerel ilişkilerinde görevleri, yetkileri, sorumlulukları bakımından kompleks bir yapıya sahip olmakta ve önemli politik ve ekonomik gücü temsil etmektedirler (Gündüzöz, 2011: 15-17).

Günümüz dünyasında artık giderek merkezden yerele doğru bir yönelişin olduğu göz önünde bulundurulduğunda, bu yönelişin, şehir yönetimlerini özellikle büyük şehir yönetimlerini giderek daha fazla önemli kıldığı söylenebilir. Çünkü nüfusun önemli kesimi bu şehirlerde yaşamakta, ekonomik, sosyal, siyasal açıdan kompleks örgütlenmeler bu alanlarda artmakta ve etkin olmakta, yerleşim alanları ve toplumsal kademelenmeler bu alanlarda gözükmekte ve büyük şehirler büyük gelişmelerin ve dönüşümlerin olduğu mekanlar haline gelmektedir. Dolayısıyla büyük şehir yönetimleri giderek daha önemli olmaktadır.

Gerçekten de metropol kentler, hem çok uluslu şirketlerin toplanması ile düşünce ve karar üretim merkezleridir, hem de dünyada haberleşme ve ulaşım ağlarının kesiştiği noktalardır. Bu alanlarda uluslararası bankacılık, sigortacılık vb. hizmetlerin sunulduğu, büyük iş merkezi binalarıyla uluslararası kalitede üretimin

yapıldığı ve uluslararası düzeyde hizmet sunacak oteller bulunmaktadır. Dolayısıyla küreselleşen sermaye bir yönüyle bu kentlerde kendine bir yer bulacaktır. Bunun için büyük şehirler, en uzmanlaşmış ve en gelişmiş hizmetlerin sunulduğu bir dünya kenti konumuna gelen mekânlar olmaktadır. Bu açıdan hizmet ve fiziksel alan bakımından genişleyen bu alanların desantralize olması ve bu alanlarda özerk, katılımcı bir yönetim için alt örgütlenmelere önem verilmesi gerekmektedir.

Tabii burada büyük şehir yönetimlerinin önemini vurgularken, merkezi yönetimin gereksiz olduğunu ya da büyük şehir yönetimlerinin merkezi yönetimle çelişen ve çatışan kurumlar değil aksine eğer merkezi yönetim, başarılı ve etkin yerel hizmetlerin, yönetsel özerkliğe sahip birimlerce verilebileceği bilincine sahipse, şehir yönetimlerini geliştirmek ve onların çalışmalarında başarıyı artırmakla kendi amacına hizmet edeceğini ifade etmek mümkündür. Zira hizmetlerde eşitliğin ve etkinliğin sağlanması, halkın katılımı, yapılan hizmetleri denetlemesi, hemşerilik ve sorumluluk duygularının geliştirilmesi ve kuvvetlenmesi şehir yönetimlerinde daha kolay olmakta ve bu da bir taraftan seçilenleri ve yöneticileri toplumsal ihtiyaçları karşılamada daha duyarlı olmaya sevk etmekte bir taraftan da farklı aktörlerin hizmetlere el atmasını gerektirmektedir.

Büyükşehirler aynı zamanda kişilerin, hizmet sürecine çeşitli yollarla katılarak demokratik yönetim mekanizmasını öğrendiği alanlardır. Çünkü halkın, yerel meclis üyeleriyle görüşme olanağı daha fazladır ve yerel meclislerde haksız kararlara karşı koyma daha kolaydır. Aynı zamanda yerel meclislerin farklı siyasal parti üyelerinden oluşması hem çok sesliliği getirebilmekte hem de partizanca uygulamalara bir ölçüde engel olabilmektedir. Çünkü büyükşehir yönetimleri şehrin koşullarını ve önceliklerini daha iyi kavrayabilmenin yanında yerel hizmetleri etkileyen değerleri, sorunları ve halkın taleplerini dolayısıyla şehrin önceliklerini dikkate almak zorundadırlar.

2.BÖLÜM

6360 SAYILI YASANIN DEĞERLENDİRİLMESİ VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNE GETİRİLEN DEĞİŞİKLİKLER

Çalışmanın bu bölümünde 6360 Sayılı Yasa hakkında açıklamalara yer verilecektir. Ancak daha öncesinde bu yasaya giden sürecin ve söz konusu yasanın arka planına dair değerlendirmeler yapabilmek amacıyla 3030 Sayılı ve 5216 Sayılı Yasa’lar hakkında da açıklamalar yapılacaktır.

1.9. 3030 Sayılı Yasa ile Yapılan Düzenlemeler

Büyük kent merkezlerinde büyükşehir yönetimlerinin kurulmasının yolu sıkıyönetim zamanında hazırlanan 1982 Anayasası’nın 127. Maddesiyle açılmıştır. Türkiye Cumhuriyeti tarihinde ilk kez anayasaya, “büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” hükmü ile birlikte büyükşehir belediyelerine yönelik yasal düzenlemelerin önü açılmıştır. Nitekim bu hükme istinaden 1983 yılında yerel seçimlerle ilgili düzenlemelerin yapıldığı 2972 Sayılı “Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun” çıkarılarak merkezdeki belediyelerin sınırları içinde birden çok ilçe bulunan illerde, birer büyükşehir meclisi ve ilçelerde de birer ilçe belediye meclisi oluşturulmasına dair yapılanmalar çerçevesinde hem büyükşehir hem de ilçe belediyeleri için ayrı ayrı belediye başkanları seçilmesi ilkesini getirilmiştir. Bu yasayla ayrıca sınırları içinde birden çok ilçe bulunan her kent, büyükşehir belediyesi olacaktır.

Bir anlamda yeni sürecin temellerini atan 2972 Sayılı Yasa’dan sonra Mart 1984’de geçiş sürecini düzenleyen ve uygulama esaslarını düzenleyen 195 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname çıkarılmış ve ardından 27 Haziran 1984’de 3030 Sayılı “Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” ardından da aynı yılın

sonunda yasanın uygulanmasına dair yönetmelik yürürlüğe girmiştir. Türkiye’de 3030 Sayılı Yasa ile ilk kez büyükşehirler için ayrı bir yönetim modeli öngörülmüştür. Bu yasa dolayısıyla da “büyükşehir” sözcüğü hukuki olarak kabul görmüştür (Keleş, 1988; Toprak, 2008).

Tekel (2002: 195-199) aktardığına göre; “Türk yönetim ve hukuk sisteminde metropoller 1984 yılına kadar diğer kentlerden farklı olarak değerlendirilmemiştir. 1984 yılında 3030 Sayılı Yasa ile metropoller büyükşehir adı ile tanımlanmış ve ülkenin yönetim sisteminde, diğer kentlerden farklı olarak değerlendirilmiştir. 1984 yılında bir kentin büyükşehir olarak tanımlanabilmesi ve bu kentlerde büyükşehir yönetimlerinin kurulabilmesi için tek bir kriter olan, belediye sınırları içerisinde birden fazla ilçe bulunması, aranmıştır. Bu kriter göz önüne alınarak 1984 yılında 3030 Sayılı Yasa doğrultusunda Ankara, İstanbul ve İzmir, 1986 yılında 3306 sayılı yasayla Adana, 1987 yılında 3391 Sayılı Yasa ile Bursa, 3398 Sayılı Yasa ile Gaziantep ve 3399 Sayılı Yasa ile de Konya’da kent yönetimlerinden farklı bir yönetim sistemi kurulmuş ve bu kentler büyükşehir olarak tanımlanmıştır. 1988 yılında ise 3508 Sayılı Yasa ile Kayseri BŞB kurulmuştur. Ancak, aradan geçen süre içerisinde metropoliten özellik göstermemesine karşın, başka bazı il merkezlerinde de yasa ile alt-kademe belediyeleri oluşturularak BŞB kurulması yoluna gidilmiştir”

Alt kademe belediyelerinin (örneğin, ilçe belediyeleri) bilinen hali ile yani özerklik bağlamında yerel yönetimle ilgisi olmayan kavramlara dayandırılması, büyükşehir belediyelerinin (BŞB) kuruluşunda bir takım sorunlara neden olmuştur. BŞB kurulabilmesi için, kanunda nüfus bakımından ilçe olma ölçütlerinin haricinde herhangi bir kriter öngörülmemiştir. Adıgüzel (2012: 155-158)’e göre “Ankara, İstanbul ve İzmir kurulurken, bu illerde birden fazla ilçe belediye şubesi olduğu için sorun yaşanmamıştır. Bu dönemde, sırf büyükşehir belediyesi kurabilmek için, illerde gereksiz yere, yüklü maliyetlerle ilçeler kurulmuştur. 1993 yılında 504 Sayılı KHK’yla Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun da büyükşehir olarak ilan edilmiştir.” 2000 yılında çıkarılan 593 sayılı KHK dayanarak bu kentlere ek olarak Adapazarı ili eklenmiştir. Adapazarı BŞB’sinin kurulmasıyla birlikte Türkiye’deki büyükşehir belediyesi sayısı 16’ya ulaşmıştır. Tablo 2’de Büyükşehir belediyelerinin kuruluş dayanağı ve tarihleri gösterilmiştir.

Tablo 2 Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluşu

İller	Kuruluş Tarihi	Kuruluş Dayanağı
Ankara	1984	3030 Sayılı Yasa
İstanbul	1984	3030 Sayılı Yasa
İzmir	1984	3030 Sayılı Yasa
Adana	1986	3306 Sayılı Yasa
Bursa	1987	3391 Sayılı Yasa
Gaziantep	1987	3398 Sayılı Yasa
Konya	1987	3399 Sayılı Yasa
Kayseri	1988	3508 Sayılı Yasa
Antalya	1993	504 Sayılı KHK
Diyarbakır	1993	504 Sayılı KHK
Erzurum	1993	504 Sayılı KHK
Eskişehir	1993	504 Sayılı KHK
İzmit	1993	504 Sayılı KHK
Mersin	1993	504 Sayılı KHK
Samsun	1993	504 Sayılı KHK
Adapazarı	2000	593 Sayılı KHK

Kaynak: (Zengin, 2014: 104)

3911 Sayılı Yetki Yasası¹ uyarınca çıkartılan 504 Sayılı “Yedi İlde Büyük Şehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin ½ Md.’si şu ilginç düzenlemeyi içermektedir: “Ancak, bu belediye sınırları içinde ayrıca ilçeler oluşturulmaz. Hangi alt kademe belediyelerinin kurulacağı, bunlara verilecek ad ile sahip olacakları nüfus ölçütleri ve sınırlarının tespiti esasları Bakanlar Kurulunca belirlenir.” Bu düzenleme ile 3030 Sayılı Yasa’nın öngördüğü “ilçe” ölçütü terk edilmiş ve “alt kademe” belediyesi adı altında herhangi bir tanıma, özelliğe veya ölçüte sahip olmayan yeni bir belediye türü oluşturulmuştur. Bu gelişmelerin doğal sonucu olarak büyükşehir belediyesi olabilme süreci tam anlamıyla nesnel ölçütlerden uzaklaşmıştır. Ayrıca süreç parlamentonun kararına ve merkezi hükümetin öznel takdir yetkisine bırakılmıştır (Çınar, Çiner ve Zengin, 2009: 38-40).

Belirtilen bu durum karşısında 3030 Sayılı Yasa ile 504 Sayılı KHK arasında açık bir çelişki ortaya çıkmıştır. 3030 Sayılı Yasa’ya göre BŞB olabilmek için ilçe

¹ 3911 sayılı Yetki Kanunu, Anayasa Mahkemesinin 16.9.1994 tarihli ve E. 1993/26, K. 1993/28 sayılı Kararı ile Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiş ve bu Yetki Kanununa dayanılarak çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerden haklarında iptal davası açılanlar da esasa girilmeden, dayandıkları Yetki Kanununun iptali nedeniyle, kanunî dayanaktan yoksun kaldıkları için iptal edilmiştir.”

kurulması koşulunu ararken 504 Sayılı KHK bu zorunluluğu ortadan kaldırmakta ve alt kademe adı altında yeni bir belediye türünden söz etmektedir. 3030 Sayılı Yasa'nın en önemli özelliği iki kademeli bir yönetim modelini getirmiş olmasıdır (Çınar, Çiner ve Zengin, 2009: 38-40).

3030 Sayılı Yasa ile birlikte pek çok eleştiri de gündeme gelmiştir. Bunların başında BŞB ile ilçe belediyeleri arasındaki görev, sorumluluk vb. hususlar bakımından net ve anlaşılır bir ayırım yapılmamış olmasıdır. Bu durum ilçe belediyeleri üzerinde BŞB'lerin üst merci olarak bazı sorunların yaşanmasına neden olmuştur. Öte yandan denetim mekanizması ve sistemi bakımından merkezi otoritenin vesayet denetimi devam etmiştir (Özdemir ve Meşhur, 2011: 171-172).

Yaşamış (1995)'a göre "3030 Sayılı Kanun, bir yerde BŞB kurulabilmesi için, herhangi bir nüfus şartı öngörmemiştir. Bu nedenle, önceki yıllarda nüfusu çok az olan bazı illerde büyükşehir belediyesi teşkilatı kurulmuştur. Daha sonra sisteme alınan 5 yeni belde de ise, ölçütün tatmin edilmesini sağlamak amacıyla yeni ilçeler kurulması yoluna gidilmiştir. Bu bağlamda 5 beldenin il merkezlerinde 5442 sayılı İl İdaresi Yasası uyarınca önce ilçe örgütleri (kaymakamlıklar) oluşturulmuş ve daha sonra da bu merkezlerde 3030 Sayılı Yasa'nın uygulanacağı hükmü getirilmiştir. Ancak, kapsam içine alınan beldelerin taşıdıkları sosyo-ekonomik parametrelerin düşüklüğü ve bazı beldelerin ilgili parametreler açısından daha gelişmiş özellikler göstermesi büyük şehir olabilme ölçütü konusunda kimi duraksamaların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Ölçüt sorunsalının boyutlarını büyüten bir başka olgu da daha sonraki aşamalarda 3030 Sayılı Yasa kapsamında alınmaya aday olan beldelerin nüfuslarının 200.000 civarında olmasıdır. Esasen çok büyük olmayan bu il merkezi belediyelerinin ilçelere ayrılması zorunluluğu BŞB kurulması ölçütünün önemli bir yapaylık unsuru içerdiğini göstermektedir (Yaşamış, 1995: 94-98'den akt. Özgür, Savaş Yavuzçehre ve Cigeroğlu, 2007: 480-481).

1.10. 5216 Sayılı Yasa ile Yapılan Düzenlemeler

Bir takım eksiklikleri ve eleştirilen yanları bulunsa da Türkiye'de 3030 Sayılı Yasa'yla büyükşehir belediye yönetimi modeli hayata geçirilmiştir. Hali hazırdaki büyükşehir belediyeleri yönetiminin yasal dayanağı olan 5216 Sayılı Yasa önemli bir yere sahiptir. 10.07.2004 tarihli 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu ile

“yeniden ölçeklendirme” temelinde bir reform yapılmıştır denilebilir. Yapı olarak “büyük alan yönetimi” ilkesine göre kamu yönetimindeki yapılanma çalışmalarının ürünü olan 5216 Sayılı Yasa’nın önemli düzenlemelerden birisi de “büyük kent yönetimi” düzenlemesi olmuştur. Büyükşehir sınırları içinde yer alan belediyeleri de kapsamına alan 5216 Sayılı Yasa’yla BŞB’lerin programlı, verimli, etkili, planlı ve hızlı hizmet vermesi amaçlanmıştır (5216 Sayılı Yasa, 1. Md).

5216 Sayılı Kanun BŞB yönetimlerini, 3030 Sayılı Yasa da olduğu gibi ilk olarak büyükşehir belediyesi ve ikinci olarak da büyükşehir ilçe belediyesi şeklinde sınıflamıştır. Bununla birlikte ilk kademe belediyesi yapısı korunarak BŞB yönetimindeki sistem ikili bir yapıya göre tanzim edilmiştir. 5216 Sayılı Yasa’yı 3030 Sayılı Yasa’dan ve BŞB’lere yeni bir statü kazandıran en önemli ayrımlardan biri “ bir tarafta hizmetlerde etkinlik ve verimliliği sağlamak amacı ile kurulmuş büyükşehir belediyeleri, diğer tarafta yerel yönetimlerde demokratikliği ve halkın yönetime katılımını sağlamak amacı ile oluşturulmuş ilçe ve ilk kademe belediyelerinin ihdas edilmiş olmasıdır (Kayan, 2015: 205-206). Bu yaklaşım esasında gelişmiş ülkelerde 1970’li yıllara değin geriye gitmekte olup metropoliten alanların “Yeni Bölgecilik” adıyla yönetilmesi ve organizasyonu anlayışına veya yaklaşımına dayanmaktadır (Oktay, 2016: 60).

Bölgecilik yaklaşımı, metropoliten alanda ‘yönetimden-yönetişime’ geçişi hedefleyen bir görünüm kazandı. Yönetişimin kamu kurumları aracılığı ile değil, metropoliten alandaki çok çeşitli aktörler arasındaki etkileşime dayalı olarak hayata geçebileceğini savundu. Bu süreçte aktörlerin rollerinin katı kurallara dayanmayan biçimde belirlenmesi, metropoliten üstü düzeylerdeki ulusal veya ulus-üstü yapılar tarafından bölgesel işbirliği teşvik mekanizmalarının iyi kurgulanmış olması ve etkili siyasi liderlik önemli başarı unsurları olarak öne çıkarılmıştır (Oktay, 2016: 62). 5216 Sayılı Kanunun 3. maddesinde büyükşehir belediyesi, ilçe belediyesi ve ilk kademe belediyesi şu şekilde tanımlanmıştır (5216 sayılı Kanunun 3. Md.) :

“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 kişisini”,

“Büyükşehir Belediyesi Organları: Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanını”,

“İlçe Belediyesi: Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesini”,

“İlk Kademe Belediyesi: Büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediyeyi, ifade eder”.

5216 Sayılı Yasa’ya göre, BŞB statüsüne dönüşebilmenin şartları; “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, ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir” olarak belirtilmiştir.

5216 Sayılı Yasa’da nesnel bir çerçeve çizilmiş ancak “büyükşehir” sadece nüfus ve yerleşmeler arası uzaklık gibi nicel ölçütlerin kullanılmasının yeterli olmayacağı ve bir eksiklik olduğu eleştirileri ileri sürülmüştür.

Dolayısıyla, her ne kadar 5216 Sayılı Yasa’nın, 3030 sayılı Yasaya göre birtakım nesnel ölçütler getirmek suretiyle, nerenin büyükşehir belediyesi olacağına ilişkin asgari koşulları tanımlamış olduğu ifade edilmekte ise de, yapılan değerlendirmeler ışığında konunun bilimsel bir yaklaşımla ve bir bütün halinde ele alınarak değerlendirmekten uzak olduğu görülmektedir.

Denetim sistemi bakımından değerlendirildiğinde, BŞB üzerinde merkezi yönetimin “vesayet” yetkisi devam etmiştir. Ancak 5216 sayılı Kanunda 3030 Sayılı Kanun’a göre merkezi yönetimin vesayet yetkisi azaltılmıştır. Bağımlılık açısından bakıldığında 5216 Sayılı Kanun’la hem ilçe hem de ilk kademe belediyelerinin denetim ve koordinasyon yönünden BŞB’lerine olan bağımlılıkları artmıştır. Nitekim hizmetlerin yürütülmesi ve hizmet alanlarının tahsisleri bakımında BŞB’ler asli koordinasyon ve planlama yetkisine sahip kılınmıştır. Ancak bu durumun bazı sorunlara yol açmaması için diğer kademe belediyeleri ile BŞB yönetimi arasında bir koordinasyon yapılması yönünde uygulamalar geliştirilmiştir.

Sınır ve imar kriterleri açısından bakıldığında; 5216 Sayılı Yasa ise büyükşehir belediye sınırlarının tespitine ilişkin olarak da “Bu kanunun yürürlüğe

girdiği tarihte; büyükşehir belediye sınırları, İstanbul ve Kocaeli ilinde, il mülki sınıridır. Diğer büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu 1.000.000’a kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı 20 km, nüfusu 1.000.000’den 2.000.000’a kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı 30 km, nüfusu 2.000.000’den fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı 50 km olan dairenin sınırı büyükşehir belediye sınırını oluşturur” ifadesine yer verilmiştir (5216 Sayılı Yasa).

Ayrıca “imar düzeni ve temel altyapı hizmetlerinin zorunlu kıldığı durumlarda, birinci fıkrada belirtilen belediye ve köyler büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığı’nın önerisi üzerine bakanlar kurulu kararı ile büyükşehir belediye sınırları içine alınabilir.” şeklinde bazı kriterler (kentın nüfusu ve yerleşmeler arası uzaklık) geliştirmek suretiyle büyükşehir belediyelerinin yetki ve sorumluluk alanlarının nasıl ve ne şekilde tespit edileceğini kısmen de olsa nesnel ölçütler getirilmek suretiyle ortaya koymuştur. Ayrıca, yasa zorunlu durumlarda büyükşehir belediye sınırlarının değiştirilebileceğini de hükme bağlayarak, sınırların statik olmaktan çok yeni gelişmelere ayak uydurmasına da imkân tanımıştır (Şekil 1).

Şekil 1 5216 Sayılı Yasaya Göre Büyükşehir Belediye Sınırları



Şekil 1’de de görüldüğü üzere büyükşehir sınırları önemli ölçüde genişletilerek, bu alanlarda bulunan çok sayıda belediyenin birbirinden kopuk olarak yaptıkları planların yarattığı karmaşa önlenmeye çalışılmıştır. Ancak, yasalarla tanımlanan yönetsel sınırların metropoliten bölge özelliklerini yansıtmadığı,

metropolitan kentin etki alanlarının belirlenmesinde bilimsel kriterlerin dikkate alınması gerektiği konu ile ilgili yapılan araştırmalarda önemle vurgulanmaktadır.

5216 Sayılı Kanun'unun 5.maddesine göre, "büyükşehir belediyelerinin sınırları, adını aldıkları büyükşehirlerin belediye sınırları olarak belirlenmesine karşın, geçici 2. madde ile İstanbul ve İzmit illeri için istisnai bir uygulama yapılarak büyükşehir belediye sınırları, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihi itibarıyla il mülki sınırı olarak genişletilmiştir. Bu hükümle birlikte İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin yetki alanı 5343,02 km² olmuştur. Daha önce büyükşehir yetki alanında bulunan ilçe sayısı da 27'den 32'ye çıkmıştır. Yasadan önce; İstanbul Büyükşehir Belediyesi, İstanbul ili mülki sınırları içinde, sadece %26'lık bir alanda kısmi bir yetki kullanmıştır. İstanbul hudutları içindeki 5 ilçe, 41 belde ve 213 köy büyükşehir yetkisi dışında kalmıştır"

Kanunla; "İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile İzmit 'Kocaeli' Büyükşehir Belediyesi'nin sınırları, il sınırlarına kadar genişletilirken, İstanbul'daki 32 ilçe belediyesi ile 40 civarındaki belde belediyesinin tamamı Büyükşehir Belediyesi sınırları içine dahil olmuştur. Buna göre İstanbul'un Asya Yakası'nda Sultanbeyli ile Şile ilçeleri, Avrupa Yakası'nda ise Büyükçekmece, Silivri ve Çatalca ilçeleri büyükşehir belediyesi sınırlarına dahil olmuştur. Öte yandan; daha önce hukuki bir gerekçe olmadığı halde İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin hizmet götürdüğü çok sayıda ilçe ve belde belediyesine yapılan yatırımların kanuni dayanağı da böylece sağlanmıştır."

1.11. 6360 Sayılı Yasanın Gerekçeleri

Küreselleşme ve kentleşme dinamiklerinin etkisi neticesinde kentsel alanlarda yaşanan değişimler, bilhassa da metropolitan alan ölçeğinde gerçekleşen çarpık kentleşme, hizmetlere erişme konusunda yaşanan zorluklar, hizmet sunumundaki eşitsizlikler, yerel yönetim birimleri arasındaki koordinasyon eksikliği, işbirliğinin yeterli düzeyde olmayışı, aşırı derecede kaynak israfı gibi sorunlar genel itibarıyla kentsel büyümenin yönetilmesini gerekli hale getirmiştir. Bu gereklilik de kentsel alanlarda etkin hizmet sunumunun gerçekleştirilebilmesi için yeni yönetim modellerinin de gündeme gelmesine yol açmıştır (Gül ve Batman, 2013: 20). Küreselleşmeyle birlikte mevcut yönetim anlayışında da ciddi değişimler yaşanmış

olup bu değişim de beraberinde verimli, etkin, vatandaş odaklı, katılımcı, saydam ve hesap verebilen yönetim anlayışını işaret etmiştir (Çevikbaş, 2012: 17).

Kentsel alan nüfusundaki artış ve buna bağlı olarak da kentsel alanların hızlı bir şekilde büyümesi, artan nüfusun hizmet taleplerinin sayısı ve niteliğindeki değişim, mahalli nitelikteki ihtiyaçların gerektiği şekilde karşılanamaması, verilen hizmetlerin beklentileri karşılayacak yeterlilikten uzak olması gibi tespitler hasıl olmuştur. Belirtilen bu etki ile yeni yönetim anlayışı bağlamında ülkemizde kentsel alanların yönetimine dair çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Yapılan bu düzenlemelerden sonuncusu 6360 Sayılı Kanun’dur. Yerel yönetimlerdeki yasal düzenlemeler Tablo 3’deki gibi özetlenebilir.

Tablo 3 Metropoliten Yerel Yönetimlere İlişkin Yasal Düzenlemeler

1984	2004	2008	2012	2013
3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Yasa	5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası	5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa	6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Yasa ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa	6447 Sayılı On Üç ilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa

Kaynak: Yazar tarafından tasnif edilerek hazırlanmıştır.

6360 Sayılı Kanun’un gerekçesinde küreselleşmiş bir dünyada kamu yönetiminde etkililik ve verimliliğin artırılması, yönetsel kapasite ve koordinasyon eksikliğinden ötürü ortaya çıkan sorunların giderilebilmesi, vatandaşın yönetim sürecine daha fazla katılımını sağlanması, parçalı planlardan ziyade bütüncül-bölgesel düzeyde planlar yapılması ifadesine yer verilmiş olup belirtilen bu gerekçeyle tasarı ve uygulama sürecinde kanuna ilişkin değerlendirmelere referansla ülkemizde yeni büyükşehir belediye sistemine geçiş nedenleri aşığıdaki gibi belirli başlıklar altında değerlendirilebilir (Topcu, 2015: 83-88):

- Ölçek ekonomisi, hizmet koordinasyonu ve etkinlik,
- İmar ve planlama uygulamalarında bütünlük ve uyum sağlanması,
- Küreselleşme yarışına kentler ile katılma,
- Yerel demokrasinin geliştirilmesi gerekliliği.

1.11.1. Ölçek Ekonomisi, Hizmet Koordinasyonu ve Etkinlik

6360 Sayılı Kanun'un gerekçesinde etkili, etkin, vatandaş odaklı, katılımcı, saydam, hesap verebilen ve mümkün olduğunda yerele ağırlık veren yönetim düşüncesinin çoğu gelişmiş ülkenin kamu yönetimi reformları açısından temel ilke ve değer olduğuna vurgu yapılmış olup yerel yönetim birimlerinin sürekli olarak geliştirilmesi ve etkin hizmet üretim kapasitesine sahip hale getirilmesi gerekliliğine vurgu yapılmıştır. Bu çerçevede yeni büyükşehir belediye sisteminin oluşturulmasında birkaç husus öne çıkarılmıştır. Bu hususlardan birisi büyük yerleşim alanlarında sunulmakta olan hizmetlerin koordinasyonu ve bunun temelindeki etkinsizliktir. Ülkemizde idari birimlerin tüzel kişiliğinin kaldırılmasında etkinlik, etkililik, verimlilik, mali kaynak yetersizliği gibi çeşitli gerekçeler sıralanmakta olup bu gerekçeler ölçek ekonomisiyle temellendirilmektedir (Akıllı ve Özarslan, 2015).

Ölçek ekonomisinin sağlayacağı yararları temel gerekçeler içerisinde sıralamakta olan 6360 Sayılı Kanun'da belirli bir alanda sunulmakta olan hizmetlerden sorumlu birden çok birimin olması durumunda sunulan hizmetlerde etkinliğin sağlanamayacağı, bu nedenle de büyük yerleşim alanlarında koordinasyonu sağlayacak birimlere olan ihtiyacın gerekliliği vurgulanmıştır. İlgili kanunla getirilen il ölçeğinde büyükşehir belediye modeli ile hizmet üreten yerel yönetim birimlerini geniş ölçekte elde edecekleri imkanlar ile daha verimli ve nitelikli hizmet sunulabilmesi öngörülmektedir. Öz gelir yaratma kapasitesi düşük olan küçük ölçekli belediyeler genel bütçeden almış oldukları payın büyük bölümünü çalışanların giderleri ile diğer giderlere aktarmakta olup bu durumun uzman personel istihdam edilmesine ve hizmet sunumlarının gerektiği şekilde gerçekleştirilmesine mani olduğuna vurgu yapılmaktadır (Güngör, 2012: 20).

6360 Sayılı Kanun’la belirlenen il ölçeğinde hizmet üretecek olan büyükşehir belediyeleri gelişmiş teknolojiler ile donatılabilecek, hizmet kalitesini artırabilecek, nitelikli personel istihdamı mümkün olabilecek, il sınırları içerisinde entegre edilmiş yerel yönetim birimleri arasında kaynakların kullanımı ve sahip olunacak imkanlar bakımında çok daha adil bir yapı ortaya çıkabilecektir (Güngör, 2012: 20). İstanbul ve Kocaeli illerinde uygulanmakta olan model örnek gösterilerek büyükşehir belediyesi sınıрыyla mülki sınırların birleştirilmesinin hizmet bütünlüğü ve etkinliği bakımından sağlayacağı yarara vurgu yapılmış olup bu anlayışa da kanunda yer verilmiştir (Zengin, 2014: 102).

Kanunda düzenleme yapılan diğer bir önemli konu da ölçek ekonomisinin hayata geçirilerek hizmetlerin daha geniş alanda, daha az maliyetle yaşama geçirilmesidir. Bu konuya gerekçede şu şekilde yer verilmiştir; “büyükşehir alanında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi ile ortaya çıkacak ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalite yükselecek, daha az kaynak ile daha kaliteli hizmet sunulması mümkün hale gelebilecektir.” Ölçek ekonomisi, üretilen ürün miktarındaki artışla birim maliyetlerde gerçekleşen düşüş şeklinde ifade edilmektedir (Keleş, 2012: 7). Yapılan bu tanım dikkate alındığında bir kentin nüfusunun artması ve alan olarak genişlemesine bağlı olarak çeşitli ekonomik ve toplumsal değişimlerin ortaya çıkması ve bu durumun parasal bir değerinin olması mümkündür.

Bazı ekonomist ve kent bilimcileri tarafından ölçek ekonomilerinin bilimsel verileri kullanarak en ideal kent büyüklüğünü belirlemesi ve bu doğrultuda düzenlemeler yapmak suretiyle hizmet etkinliğini artırabilmesi, kişi başı maliyeti azaltabilmesi öngörülmüştür (Zengin, 2014: 342). Gerekçeye göre hizmetlerin daha büyük ve ideal ölçekli bir merkez tarafından sağlanması birim maliyetlerde ve kişi başına düşen kamu harcamalarında düşüş sağlayacaktır. Yönetim kademelerinin ve birimlerinin azaltılarak belirlenen il sınırında en ideal ölçekte hizmet üretecek olan büyükşehirler hizmet ve yatırımların en ekonomik şekilde gerçekleşmesini sağlama bakımından evrensel niteliklere sahip bir idari düzenleme olarak değerlendirilmektedir (Parlak, 2013).

6360 Sayılı Kanun’dan önce aynı il sınırları içerisinde birden fazla merkezden sunulmakta olan hizmetlerin hedeflenen standartlara ulaşamadığı

belirtilmektedir. Ölçekleri dikkate alınmaksızın benzer yetki ve görevlere sahip olan belediyeler tarafından sunulan hizmetlerde homojen bir görüntünün olmadığı ifade edilmekte olup bu durumun mevcut kaynakların israfına, etkin ve verimli hizmet üretilmemesine yol açtığı ifade edilmektedir (Güngör, 2012: 21). Bununla birlikte getirilen bu modelin uygulanması ile ortaya çıkacak olan, hizmetin yararının yayıldığı alan ile belirlenen ölçek arasındaki uygunsuzluğun bilhassa bazı hizmetler için beklentileri karşılayamayacağına dair değerlendirmelere bu çerçevede yer verilmektedir (Arıkboğa, 2013: 86).

1.11.2. İmar ve Planlama Uygulamalarında Bütünlük ve Uyum Sağlanması

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda nazım planlarının hazırlanmasına yönelik olarak büyükşehir belediyelerine, uygulama imar planlarının hazırlanması hususunda da ilçe belediyelerine yetki verilmiştir. Büyükşehir belediyesi dışındaki belediyelerin hepsi kendi imar planını yapma yetkisine sahip olup bu durumda birden çok belediyenin bulunduğu kıyı alanları gibi bütünleşik kentsel alanlarda farklı imar planlarından kaynaklı çeşitli kentsel sorunlar ortaya çıkmaktadır ki bu sorunların ortadan kaldırılmasına yönelik bazı yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir (İzci ve Turan, 2013: 137).

6360 sayılı kanun gerekçesinde düzenlemeyle yerel yönetimlerin etkin hizmet üretebilecek kapasiteye getirilmesi, küçük ölçekli planların bütüncül bir şekilde bütün büyükşehir bölgesini içine alan ve makro politikaları belirleyen bir çerçevede ele alınmasına yer verilmiştir. Bu gereksinim dikkate alınarak adı geçen kanun ile bütün il alanı büyükşehir belediye sınırları olarak belirlenmiştir ki bu durumda il sınırları içerisinde yapılacak olan imar ve planlama düzeninin sorumluluğu büyükşehir belediyesine verilmiştir. Aynı zamanda Büyükşehir sınırlarındaki ilçe belediyeleri tarafından hazırlanan imar planlarını denetleme yetkisi de büyükşehir belediyelerine verilmiştir (Adıgüzel, 2012: 168).

Keleş (2012:7), “imar ve planlamada birlik ve bütünselliği sağlaması açısından 6360 sayılı kanunun önemli ve savunulabilecek bir niteliğe sahip olduğunu ifade etmiştir.” Ersoy (2012: 3) ise “6360 Sayılı Kanun ile ilin tamamında planlama yetkisinin tek bir otorite tarafından belirlenen bir üst ölçekli plana uygun şekilde kullanılması kentsel alan bütününde kopuk ve parçalı alanların giderilmesine katkı

sağlayacaktır. Kentlerin çevreleriyle beraber bir bütün halinde geliştikleri göz önünde bulundurulduğunda küresel seviye metropol alanların inşa edilebilmesi için il ölçeğinde mekânsal planlama yapılmasının yararlı” olacağını ifade etmektedir. Bu yararın kent bölgeleri üzerinden belirlenen mekânsal stratejiler ile ulusal planlama anlayışının yansıtılmasının, ortaya çıkan pozitif sonuçların yayılımında etkili olacağı vurgulanmaktadır (Topcu, 2015: 86).

1.11.3. Yerel Demokrasinin Geliştirilmesi Gerekliliği

Ülkemizde Avrupa Birliği’ne uyum sürecinde bazı yasal düzenlemeler ve uygulama pratikleri yapılarak aday statüsü elde edilmesi hedeflenmiş olup bu süreçte yapılan düzenlemelerden bir kısmı yerel yönetimlerin ve yerel demokrasilerin güçlendirilmesine yönelik düzenlemeleri içermektedir. Bu konuda uygulamaya konulan ilkelerden birisi yerindelik ilkesidir. Bu ilke, kamu hizmetlerinin halka en yakın birimlerce gerçekleştirilmesini, karar alma süreçlerine halkın yakınlştırılmasını hedeflemektedir (Erkan, 2008: 52). Yerel niteliğe sahip olan hizmetlerin halka en yakın birimlerce sunulmasına bağlı olarak hizmet sunumlarındaki zaman kaybı da ortadan kaldırılabilir. Aynı zamanda halkın yerelde karar alma süreçlerine katılımı da mümkün olabilecektir ki bu da demokrasinin güçlenmesini sağlayacaktır.

6360 Sayılı Kanun’un gerekçesinde yerelde daha güçlü yönetimlerin hayata geçirilmesine yer verilmekte olup bu gerekliliğin hizmetlerin daha etkin ve verimli bir şekilde sunulabilmesi için gerekli olduğu ifade edilmektedir. Aynı zamanda hizmet sunumlarında daha verimli yönetsel yapının oluşturulmasıyla ortaya çıkacak olan yapının demokratik yaşama katılımı sağlayacağı vurgulanmaktadır. Hizmet sunumunda verimliliğin sağlanması durumunda ortaya çıkacak olan fonksiyonel yapının demokratik katılımı artıracığına ilişkin değerlendirmeler de bulunmaktadır (İzci ve Turan, 2013: 119-122).

6360 Sayılı Kanun’un demokratik katılım bakımında uygun ölçeği getirmediğine yönelik değerlendirmelere de rastlanmaktadır. Bu konuyla ilgili olarak Güngör (2012: 21-22) yapmış olduğu çalışmasında, yeni büyükşehir modeline karşı çıkanların köylerin ve belde belediyelerinin kaldırılmasıyla yerel demokrasinin zayıflayacağını ve büyükşehir yönetimlerinin katılımdan ve hesap vermeden uzak

kurumlar olacağına yönelik eleştirilere dikkat çekmektedir. Getirilen sistemi, uygulamadan kaldırılan yerel yönetim birimleri üzerinden değerlendiren çalışmada; il özel idarelerinin organlarının niteliklerine dikkat çekilmektedir. Bu birimlerin karar organları olan il genel meclislerinin üyelerinin seçilerek, yürütme organının başı olan valilerin ise atamayla göreve getirildiğine vurgu yapılmaktadır. Bu sebeple kaldırılması halinde gündeme gelen söylemlerin demokratik katılım açısından bir soruna neden olmayacağı ileri sürülmektedir.

6360 Sayılı Kanun ile tüzel kişiliği kaldırılan köy yönetimlerinin, bir yerel yönetim birimi sayılmasına rağmen büyük bir kısmının görevlerini köylere hizmet götürme birlikleri aracılığı ile yerine getirildiği ve birliklerde seçmenlerin temsiline söz konusu olmadığı ileri sürülmektedir. Ayrıca, il sınırı içinde yaşayanların ilin genelinde köyde, belde, ilçede ve il merkezinde ilişkileri bulunmaktadır. Ancak sadece bir yerel yönetim için (köy, belde, ilçe ve il belediyesi) oy kullanabilmektedir. Bu yönüyle yapılan düzenlemenin yerel demokrasinin güçlenmesi açısından önemli olduğu ifade edilmektedir (Güngör, 2012: 21-22).

6360 Sayılı Kanun düzenlemesi ile il sınırları içerisinde yaşayan seçmenler hem mahalleleri için muhtar hem de bağlı oldukları ilçe belediyesi için meclis üyesi ve belediye başkanını seçeceklerdir. Bu hususla birlikte il genelinde yaşayan herkesin mahalle, ilçe ve büyükşehir yönetiminde temsil edilmesi sağlanmış olacaktır. Dolayısıyla bu model yerel demokrasiyi ve hesap verebilirliği güçlendirecek bir sistem olarak değerlendirilmektedir (Güngör, 2012: 21-22).

1.12. 6360 Sayılı Yasanın Değerlendirilmesi

Büyükşehir belediyesine geçişin nedenleri ve gerekçelerine dair esaslar yukarıda ifade edildiği gibi 5216 ve 6360 Sayılı Yasa'larda 750 bin nüfus kriterine göre değerlendirilmiş olmakla birlikte bu ölçütün iller arasında haksızlıklara neden olabileceği ileri sürülmektedir. Çünkü bazı illerin merkez yerleşim nüfusları fazla olmakla birlikte söz konusu yasalara göre ilin toplam nüfusu kriter olarak kabul edildiğinden büyükşehir olmadıkları görülmektedir. Durum böyle olunca da yerel idare ve büyükşehir kurulmasına dair kamusal politikalar neticesinde bazı kentlerde vatandaşlar haksızlığa uğramış olma ya da hak edilen hizmeti alamama duygusu

yaşayabilecekleri gibi bütçeleme ve gelir dağılımı konularında olumsuz yargılar geliştirebileceklerdir (Keser ve Gökmen, 2012: 37).

2011 yılındaki genel seçimler öncesinde 61. Hükümetin programında kamuoyuna duyurulan nüfusu 750 bini geçen illerin büyükşehir statüsüne alınacağı vaadi muhalefet tarafından seçimlerde haksız rekabet yaratacağı iddiası ile eleştirilmiştir. Nitekim 2011 yılı Haziran genel seçimleri öncesinde 6.12.2012’de “6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” yasalaştırılmıştır. İkisi geçici olmak üzere toplam 37 maddelik kanun ile birlikte bir çok yasa daha gerçekleştirilmiştir. Ardından 22.03.2012’de 6360 Sayılı Yasa kapsamında değişiklik yapan 6447 Sayılı Yasa çıkarılarak Ordu ili de büyükşehir olarak kabul edilmiş ve aynı kanunla Manisa, Malatya, Hatay, Denizli, Balıkesir, Aydın, Şanlıurfa, Trabzon, Tekirdağ, Muğla, Mardin, Van, Ordu ve Kahramanmaraş sınırları il mülki sınırı olarak kabul edilmiştir (Resmi Gazete, 03.20.2013, No:28595). Türkiye’de 6360 Sayılı Yasa’dan önce ve sonra yerel yönetim sayıları aşağıda Tablo 4’de gösterilmiştir.

Tablo 4 Türkiye’de 6360 Sayılı Yasadan Önce ve Sonra Yerel Yönetim Sayıları

Belediye Türü	6360 Öncesi	6360 Sonrası	Değişim
Büyükşehir Belediyesi	16	30	14 il büyükşehir belediyesi oldu.
Büyükşehir İlçe	143	519	Büyükşehir ilçe belediyesi sayısı 392 oldu
İl Belediyesi	65	51	51 il, il belediyesi olarak kaldı
İlçe Belediyesi	749	416	333 büyükşehir ilçe belediyesi oldu
Belde Belediyesi	1.977	342	1.635 belde belediyesinin tüzel kişiliğine son verildi
İl Özel İdaresi	81	51	30 ilde il özel idarelerinin tüzel kişiliğine son verildi
Toplam Belediye	2.950	1.396	6360 sayılı kanun sonrası tüzel kişiliğe sahip toplam belediye sayısı 1.396 oldu
Köy	34.395	17.834	6360 sayılı kanun sonrası tüzel kişiliğine son verilen köy sayısı 17.541’dir
Mahalle	19.103	36.740	6360 sayılı kanunla büyükşehir belediyesi olan 30 ilde köy yönetimleri bağlı olduğu ilçe belediyesine mahalle olarak bağlandı

Kaynak: Türkiye Belediyeler Birliği (<http://www.tbb.gov.tr/belediyelerimiz/istatistikler/genel-istatistikler/>, Erişim: 03.11.2018) ve Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (https://webdosya.csb.gov.tr/db/yerelyonetimler/icerikler/2017_m- gnl faal_rpr-20180904082437.pdf, Erişim: 03.11.2018) verilerinden oluşturulmuştur.

6360 Sayılı Yasa denildiğinde ağırlıklı olarak büyükşehir belediyeleri üzerinde durulmakla birlikte söz konusu büyükşehirlerin sınırlarındaki köy, orman köyleri ve beldelerin sayılarında da önemli değişimler olmuştur. Bu değişimi gösteren veriler aşağıda Tablo 5’de aktarılmıştır.

Tablo 5 6360 Sayılı Yasa Öncesinde Büyükşehirlerde Köy, Orman Köyleri ve Belde Sayıları

İl	Belde	Köy	Orman Köyü	Toplam Köy
Adana	21	152	315	467
Ankara	20	274	398	672
Antalya	74	52	487	539
Bursa	21	73	586	659
Diyarbakir	12	480	323	803
Erzurum	14	618	348	966
Eskişehir	14	156	215	371
Gaziantep	13	257	182	439
İstanbul	-	-	151	151
İzmir	23	54	543	597
Kayseri	32	274	121	395
Kocaeli	-	-	232	232
Konya	168	288	296	584
Mersin	41	80	429	509
Sakarya	12	18	410	428
Samsun	23	137	809	946
Toplam	488	2913	5845	8758

Kaynak: (Çavuş, 2017: .45).

6360 Sayılı Yasa, esasında geçmişi çok daha geriye dayanmakla birlikte Türkiye için gerekli olan yerel yönetimi reformu arayışlarının son düzenlemesi durumundadır. Nitekim 2004-2005 yıllarında yapılan yasal düzenlemeler ile yerleşme doğrultusunda önemli bir adım atılmıştır denilebilir. Öte yandan kamu hizmet yönetiminde yerleşme yolunda önemli bir adım ve ivme olmanın yanı sıra yasa, Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uyum süreci bakımında da önemli adım olarak görülmektedir (Çavuş, 2017: 45). Nitekim 6360 Sayılı Kanun'un temel amacı; demokrasinin ülke genelinde yerele yayılmasını sağlamak, yerel hizmet arzı süreçlerini etkin ve verimli hale getirmek, belediyelerin daha iyi hizmet sunabilmesini sağlamak üzere vatandaş odaklı bir yasadır. Bu genel amaç kapsamında 6360 Sayılı Yasa ile yeni büyükşehir belediye sistemine geçişin nedenlerini şu şekilde sıralamak mümkündür (TBB, 2009; Çelikyay, 2014: 12; MİGM, 2014: 31):

- Ölçek sorunun aşılacak kademeli yerel yönetime geçiş,
- Planlama, denetim ve hizmet arzında bütünlüğün sağlanması,
- Şehirlerin gelir dağılımı ve gelişmişlikte rekabet gücünün artırılabilmesi,

- Nitelikli ve hizmete uygun personel istihdamının sağlanması,
- Yerel hizmetlerde standartların oluşturulması ve bunun denetlenebilmesi,
- Yerel demokrasinin ve yerinden yönetim ilkesinin güçlendirilmesi,
- Kocaeli ve İstanbul'da uygulanan modelin başarılı sonuçlar vermesi,
- Birbirine geçmiş yerel yönetim yetki alanlarının düzenlenmesidir.

Bu sıralanan nedenler kapsamında genel bir değerlendirme yapıldığında, ülkemizde kalkınmada önemli bir etkisi ve rolü olan yerel yönetimlerdeki verimsiz uygulamalar, karışıklıklar ve yönetim sorunlarının çözümlenmesine yönelik olduğu ifade edilebilir. Ayrıca, 6360 Sayılı Yasa'nın devamı ve eki niteliğinde olan 6447 Sayılı Yasayla birleştirilerek aşağıda aktarılmaya çalışıldığı gibi birtakım düzenlemeler yapılmıştır (Zengin, 2015: 105; Göçer, 2016: 30-31) :

- Manisa, Malatya, Hatay, Denizli, Balıkesir, Aydın, Şanlıurfa, Trabzon, Tekirdağ, Muğla, Mardin, Van, Ordu ve Kahramanmaraş olmak üzer toplam 14 ilde büyükşehir belediyesi kurulmuştur.

- Hali hazırdaki tüm büyükşehir belediyesi sınırları aynı zamanda ilin mülki sınırı olarak kabul edildi.

- Toplam 30 ildeki il özel İdaresinin tüzel kişiliği kaldırılarak büyükşehir belediye meclisi il düzeyinde tek yerel meclis oldu. Daha önce buralarda çalışan personel de belediyeler ve diğer çeşitli devlet kurumlarına gönderildi.

- 14 merkez ilçe olmak üzere toplam 28 adet yeni ilçe kurulmuştur.

- Büyükşehir içindeki tüm ilçe belediyelerinin sınırları ilçe mülki sınırı olarak kabul edildi. Bu illerde bulunan yaklaşık binden fazla belde belediyelerinin tamamı kaldırılarak mahalleye dönüştürüldü. Aynı zamanda 16 binden fazla köy de, köy statüsünden çıkarılarak mahalleye dönüştürülmüştür. 6447 Sayılı Yasa'ya göre ise yeni dönemde toplam 16.544 köy ile 1578 beldenin tüzel kişiliği ortadan kaldırılmış olup 30 büyükşehir içindeki 16.082 köy ile 1.053 belde belediyesi mahalleye dönüştürülmüştür.

- Büyükşehir belediye dışında kalan illerde ise nüfusları iki binden daha az olan 526 adet belde ise köy statüsüne dönüştürülmüştür.

- Toplam 30 ilde mülki idareye bağıl şekilde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları oluşturulmuştur.

- Merkezi yönetim planlarında değışikliğe gidilerek %5 olan maliye payı %6'ya çıkarılmıştır. Ayrıca genel bütçedeki vergi gelirlerinden belediye payı büyükşehir belediyeleri dışındakilere verilen pay %2,85'ten %1,5'e düşürölmüş, il özel idarelerinin payı ise % 1,15 ten % 0,5'e düşürölmüştür.

- Paylardaki değışiklik böyle iken 5779 sayılı yasa gereğince genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir belediyelerine aktarılan pay, %2,5'ten %4,5'e yükseltilmiştir.

- Büyükşehir sınırları içerisinde olmakla birlikte yeni bir ilçe kurulabilmesi için gerekli olan en az 50 bin nüfus koşulu 20 bine indirilmiştir. Ayrıca mahalle kurulabilmesindeki koşul olan kriter 500 olarak tespit edilmiştir.

- Hem büyükşehir hem de ilçe belediyeleri yerel sportif girişimlerin desteklenmesi adına amatör spor kulüp ve organizasyonlarına nakdi yardım yapabilecektir. Ayrıca yurt dışında ve yurt içindeki spor müsabakalarında başarılı olanlara belediye meclisi kararıyla olmak üzere ödüller verebilecektir.

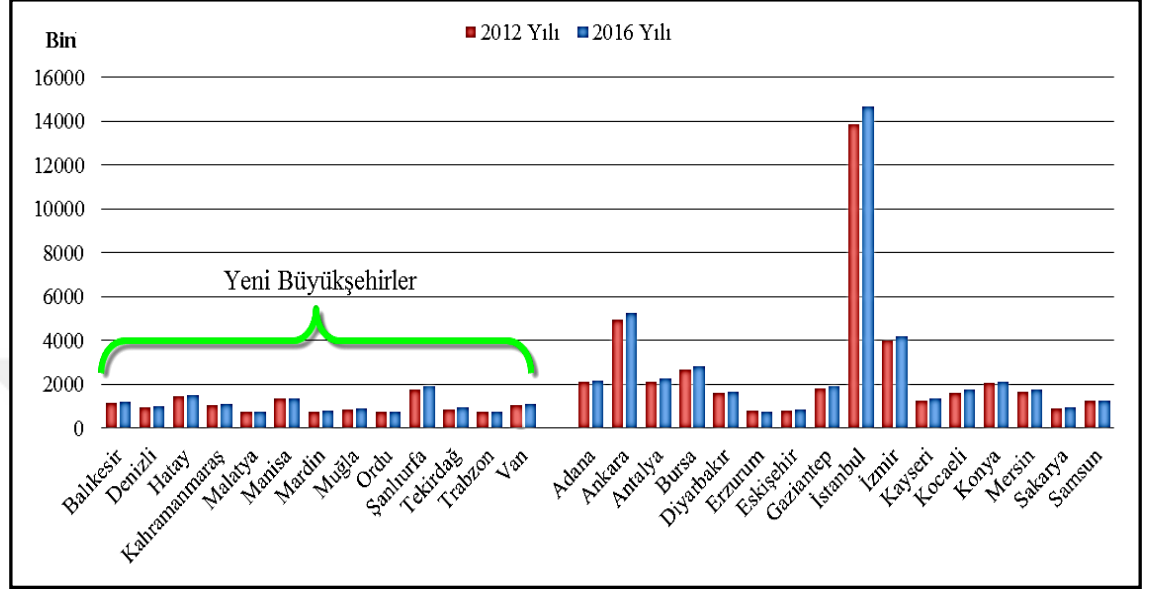
- Yasa kapsamında bu belediyeler kültür, eğitim ve sağık tesisleri yapabilecek ve ayrıca bakım ve onarıma gereksinim duyan mabetlerle de ilgilenebilecektir.

- Büyükşehir belediyelerinin yanı sıra nüfusu 100.000'i aşan belediyeler çocuk, yaşlı ve kadınlar için bakım yerleri açabilecektir.

Sonuç itibariyle; 6360 Sayılı Yasa genel kabule göre 6447 Sayılı Yasa ile birleşik olarak ele alınmakla birlikte en son hali ile ölkemizin toplam nüfusunun %76'sı ve toplam coğrafi alanının ise %50'sinin büyükşehir olarak kabul edildiğı görölmektedir. Bu şekilde Türkiye'de aslında büyükşehir olan ve büyükşehir olmayan şeklinde iki statüde il varlığı ortaya çıkmıştır. Nitekim büyükşehir bağlamında 6360 Sayılı Yasa yürürlüğe girdiğinde yaklaşık olarak 58 milyon civarında kişiyi ilgilendiren bir durum söz konusu iken, 2016 yılına gelindiğinde ilgilendirilen kişi sayısı yaklaşık 60 milyona yükselmiştir. Bu nedenle aşağıda Şekil 2'de gösterilen verilere göre Türkiye'de yasal ve idari düzenlemeler ile yerel

yönetimlerin işleyiş biçimlerinde yapılan değişikliklerin ve bu değişikliklerin toplumsal yaşama ve mekâna yansımaları hakkındaki gelişmeleri izlemek mümkündür.

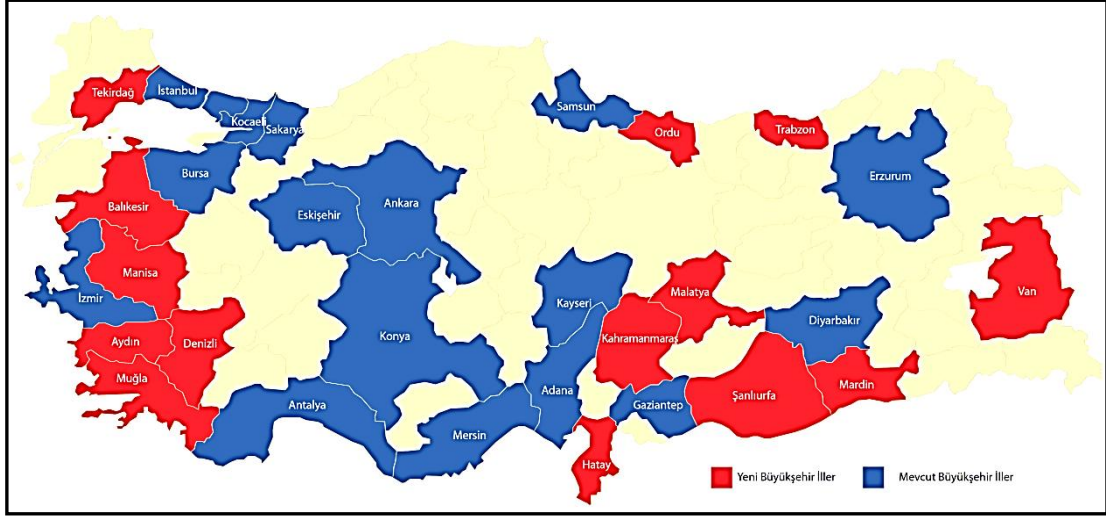
Şekil 2 Büyükşehirlerde Nüfus Artışı (2012-2016) (Bin)



Kaynak: (Çavuş, 2017: 49).

Şekil 2’de de görüldüğü üzere 5216 Sayılı Kanun’a göre nüfusu 750 bin olan belediyelerle, 6360 Sayılı Yasa’ya göre 750 bin olan nüfus kriterini 2016 itibarıyla aşamayan büyükşehir statülü iller gösterilmiştir. Diğer illere oranla sırasıyla İstanbul, Ankara, İzmir ve Aydın’daki nüfus artışı yüksek olsa da, yıllık nüfus artış oranlarına bakılırsa; Tekirdağ, Antalya ve Kocaeli illerindeki nüfus artışı oranı diğer 27 büyükşehire göre daha yüksektir.

Şekil 3 6360 Sayılı Kanun Öncesinde ve Sonrasında Türkiye' Büyükşehirler

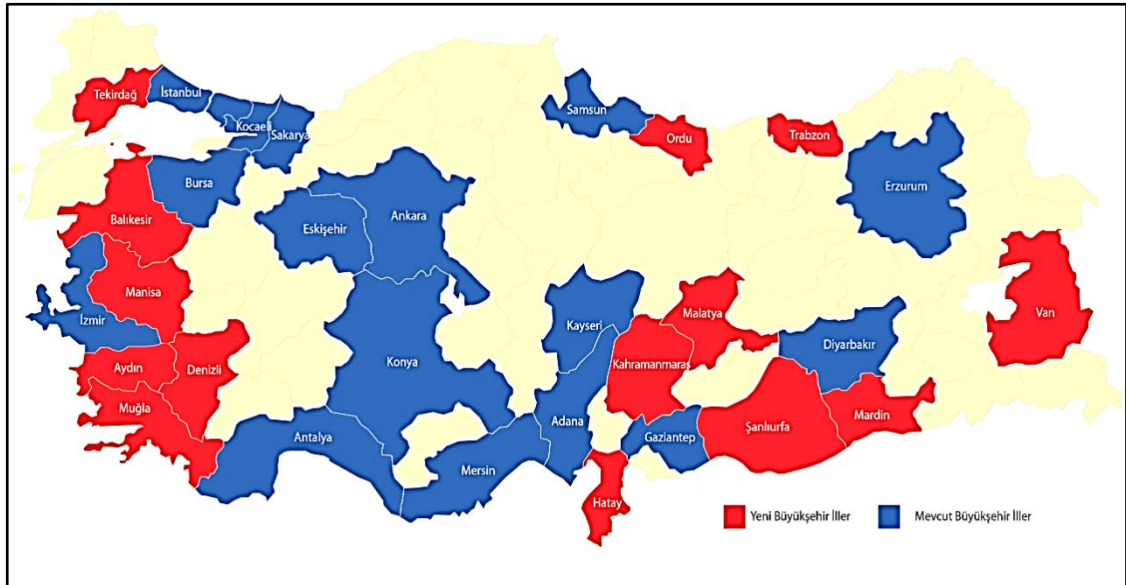


Kaynak: (Çelikyay 2014: 13).

1.13. 6360 Sayılı Yasa ile Yapılan Düzenlemeler

12 Kasım 2012 tarihinde kabul edilen 6360 Sayılı Kanun kapsamında Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van il belediyeleri büyükşehir belediyelerine dönüştürülmüştür (Şekil 4).

Şekil 4 6360 Sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Büyükşehirler



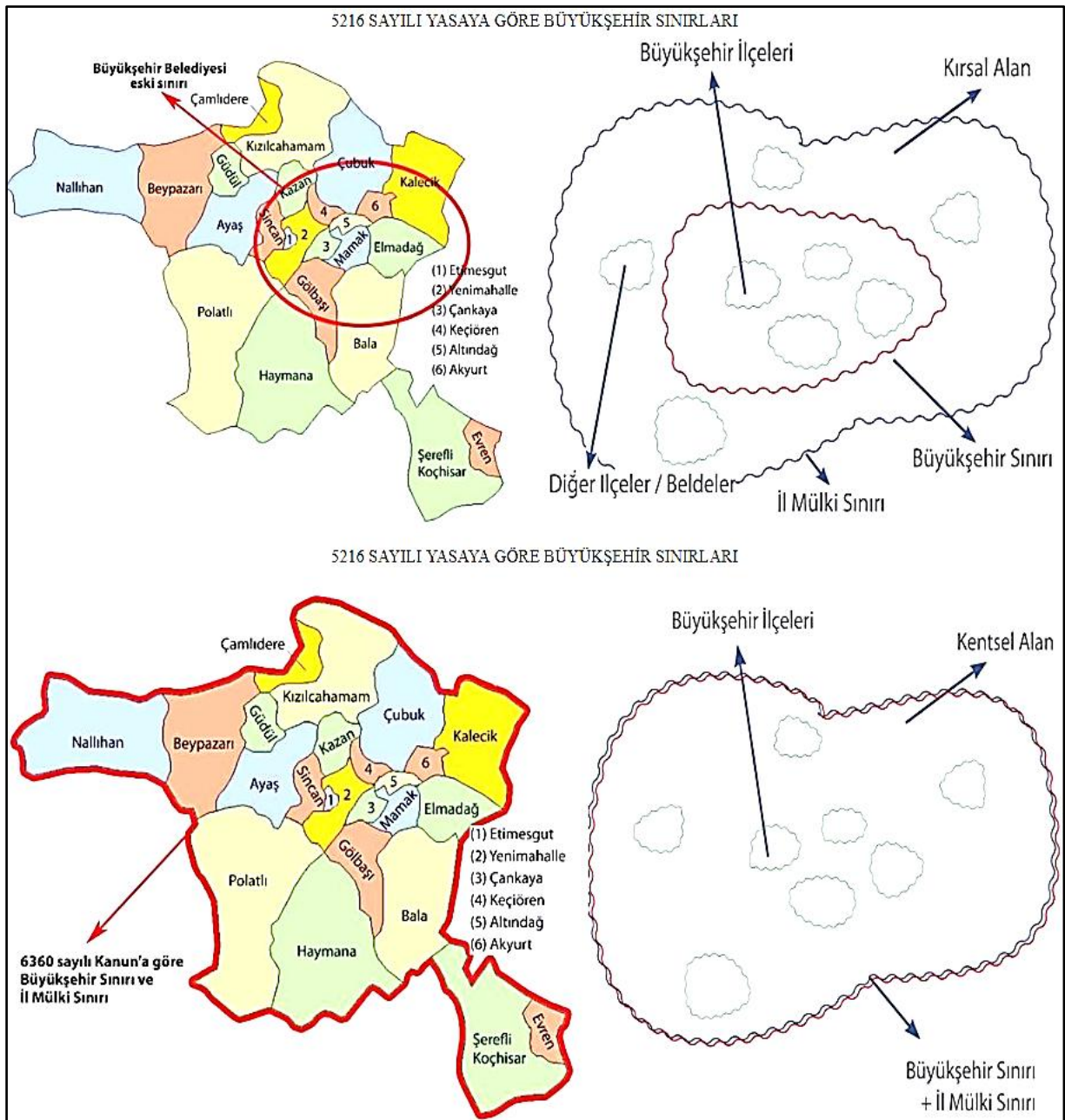
6360 Sayılı Kanun öncesi ve sonrasındaki büyükşehirler görülmektedir. 6360 Sayılı Kanun ile getirilen değişiklikler aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- İlk 13 ilde yeni büyükşehir belediyesi kurulmuş olup daha sonra Ordu ili de ilave edilerek bu sayı 14'e çıkarılmıştır. Bu bağlamda da toplam büyükşehir sayısı da 30'a yükselmiştir,
- Tüm büyükşehir belediye sınırları il sınırı olmuştur,
- Tüm büyükşehirlerde il özel idareleri kaldırılmıştır,
- Yeni ilçeler kurulmuştur,
- Büyükşehirlerdeki tüm ilçe belediyelerinin sınırı mülki sınır olmuştur,
- Büyükşehirlerdeki tüm belde belediyeleri kaldırılarak bunlar bir belediyenin mahallesi haline getirilmiştir,
- Büyükşehirlerdeki tüm köy yönetimleri kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür,
- Büyükşehir belediyeleri dışında kalan illerde nüfusu 2000'in altında olan belde belediyeleri köye dönüştürülmüştür,
- Mülki idareye bağlı olarak 30 ilde "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı" kurulmuştur,
- Merkezi yönetim payları yeniden düzenlenmiştir.

1.13.1. Yeni Büyükşehir Belediyesinin Tanımlanması

6360 Sayılı Yasa ile gelen değişiklik ve yeniliklerden başlıcası büyükşehir tanımının yeniden yapılarak belediye sınırlarındaki değişimdir. Büyükşehir kavramının tanımlanmasında nüfus ve ölçek kriteri getirilerek mülki sınırın tamamı büyükşehir olarak kabul edilmiştir. Bu durum "Pergel" (yarıçap) olarak da adlandırılan düzenlemeye dayanmakta olup aşağıda Şekil 5' de gösterildiği gibi sınır genişletimi yapılmıştır.

Şekil 5 5216 ve 6360 Sayılı Yasalara Göre Büyükşehir Belediye Sınırı Gösterimi



Kaynak: Hicran Çelikyay, Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası, **SETA Analiz**, 2014, Sayı: 101, ss.1-21, s. 11-12.

6360 Sayılı Yasa'ya göre yukarıda Şekil 3'de Ankara örneği ile gösterilen daha önceki yöntem değişmiş ve parçalı yapı ortadan kaldırılarak tüm kent tek bir belediye yani bütün olarak gösterilir hale gelmiştir.

1.14. 6360 Sayılı Yasa ile Gelen Yenilikler

6360 Sayılı Yasa ile gelen yeniliklere geçmeden öncelikle 6360 Sayılı Yasa'nın gerekçelerine bakılmasında fayda olduğu düşünülmektedir.

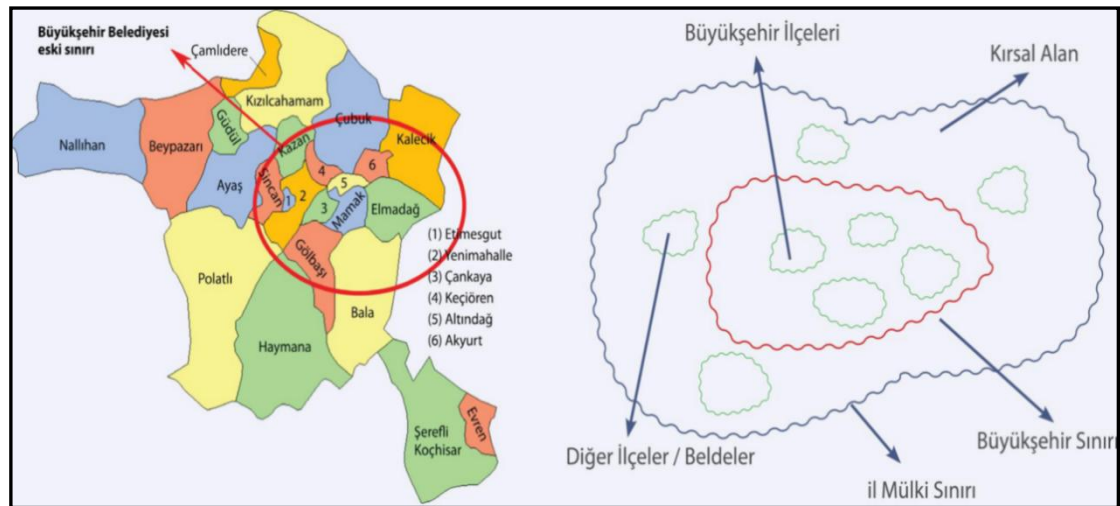
Büyükşehir yönetimleri ve yerel idare bağlamında çok sayıda ülkede reform çalışmaları yapılmaktadır. Hem büyükşehirlerin yönetiminin hem de yerel idare sistemlerinin veya bunların birlikte ele alındığı tümleşik sistemlerin nasıl olması gerektiği üzerinde uygulayıcılar ve akademisyenler arasında farklı görüşler ileri sürülmektedir. Yapılan tartışma ve görüş bildirimlerinin temel kaynağı ise değişen yaşam ve kent koşulları ile birlikte yaşam alanlarında verilecek hizmetler ile bunların kavramsal dayanakları etrafında şekillenmektedir. Merkezi ve yerel birimlerin yetkileri ve bunların paylaşımı noktasında da başka bir boyutta tartışmalar devam etmektedir. Zira her ülkenin kendi özel yapısından ileri gelen yönetim sistemi ise genel kamu politikaları birbirinden farklıdır. Ancak gelişmiş ülkelerde örneğin ABD, Fransa, Kanada ve Japonya gibi ülkelerde büyükşehir yönetim ölçeğinin genişletildiği görülmektedir. Bu bağlamda 6360 Sayılı Yasa da dünyadaki modern örneklerle paralel olarak büyükşehir yönetim yapısını değiştirmekte ve hizmet sunumu daha etkili ve yaygın hale getirilmeye çalışılmaktadır denilebilir (Çelikyay, 2014: 11).

1984 yılında 3030 Sayılı Yasa'yla büyük kentler 'büyükşehir' olarak tanımlanarak yönetim sistemi içerisinde farklı yere ve statüye göre değerlendirilmiştir. Bu değişimden sonra kentin büyüklüğü değil, bir idari sistem olarak 'büyükşehir' terimi kullanılmıştır. Ancak kentlerin hızlı ve bir o kadar da çarpık büyümesi, buna karşılık alınan önlemlerin yetersiz kalması, verimsizlik sorunlarının yaşanması nedeniyle yeni bir yönetim sistemi ihdas edilmesi zorunluluğu ile 6360 Sayılı Yasa'nın gerekçeler ve amaçlar kısmında söz edilen kavramlardan derlendiği üzere aşağıda sıralanan hedeflere yönelik çözüm getirilmesi amaçlanmıştır :

- Koordinasyon ve planlamanın sağlanamayışından kaynaklanan sorunların çözümlenebilmesi,
- Yetersiz malî kaynak sorunlarının ölçek ekonomisinden yararlanılabilmesi,
- Çevre, ulaşım, sanayileşme vb. sorunların küçük ölçekli mahalli idarelerce çözülmesi zorluğunun aşılması,
- Kamu hizmetlerinin etkin, verimli ve kaliteli verilmesi, kaynakların etkin kullanılabilmesi ve israfının önlenmesi,
- Hizmet sunumunda koordinasyon sorunlarının aşılması ve önceliklendirmelerin verimlilik esasına göre yapılarak popülizmin önüne geçilmesi,
- Güçlü yerel yönetim yapılarına ihtiyaç duyulması,
- Küçük ölçekli belediyelerin çözemediği ulaşım, çevre, altyapı vb. işlerin daha büyük kaynaklarla daha etkili çözümler üretebilen büyük belediyelere yapılması,

6360 Sayılı Yasa ile gelen değişiklik ve yeniliklerden bir diğeri de il belediye sınırlarındaki değişimdir. Buna göre büyükşehir belediyesi sınırlarına nüfus ve ölçek kriteri getirilmiştir. “Pergel” (yarıçap) olarak da adlandırılan düzenlemeyle sınır genişletimi yapılmış, 5216 Sayılı Yasa ile 6360 Sayılı Yasa arasındaki sınır gösterimi değişikliği aşağıda Şekil 6’da gösterilmiştir.

Şekil 6 5216 Sayılı Yasaya Göre Büyükşehir Belediye Sınırı Gösterimi



Kaynak: (Çelikyay, 2014: 11).

Şekil 7 6360 Sayılı Yasaya Göre Büyükşehir Belediye Sınırı Gösterimi



6360 Sayılı Yasa ile büyükşehir ölçeklerinin büyütülmesinden beklenen temel fayda yukarıda da ifade edildiği gibi verimli ve etkili hizmet sunumunda başarının elde edilmesi ve hizmetlerin tabana yayılarak homojenize bir şekilde dağıtılabilesidir denilebilir. Örneğin; imar konut, planlama, kanalizasyon, ulaşım vb. hizmetlerin küçük birimlerce ayrı ayrı görülmesi verimli ve etkin olmayacaktır. Diğer yandan il sınırına eşitlenen büyükşehir uygulamalarında hizmet üretme kapasitesinin artması, malî kaynakların etkin kullanımı, bütüncül imar planları yapma imkânı, hizmet kalitesinin iyileştirilmesi, standart hizmet sunulması gibi faydalar elde edebilecektir (Keleş, 201: 313).

62

geçen uygulamalar federatif modellere uygun olduğu Türkiye'nin kendi dinamikleri ile örtüşmediği düşüncesi ile karşılık bulmamaktadır (Çelikyay, 2014: 15).

Yukarıda yapılan açıklamalar kapsamında 6360 Sayılı Yasa ile gelen yenilikler ile aynı yasa ile halen var olan ancak durumu ve statüsü değişen yenilikler aşağıda sıralanmaya çalışılmıştır.

1.14.1. Yeni Büyükşehir Belediyesinin Tanımlanması

6360 Sayılı Yasa'nın tipik özelliklerinden biri de daha önce uygulanan modelleri bir araya getirerek veya tek tip haline dönüştürerek il bazlı bir büyükşehir modeli oluşturmuş olmasıdır. Daha önce ülkemizde uygulanan modeller üç tür olup şu şekildedir (Arıkboğa, 2013: 30) :

- İstanbul ve Kocaeli büyükşehir yönetimi modeli,
- Denizli'deki bütünleşik kent modeli,
- İki aşamalı büyükşehir yönetimi modeli,

6360 Sayılı Yasa işte bu modellerden ilk üçünün birleşimi şeklinde tasarlanmış bir yapı arz etmekte olup yasanın yürürlüğe girdiği 2014 yılından bu yana ülkemizde yeni model ortaya koymuştur. 6360 Sayılı Yasa'nın ortaya koyduğu model tanımlanmaya çalışılırken gerek yasalaşması gerekse daha sonra yasa üzerinde görüşler ileri sürülürken yapılan değerlendirmelerde "bölgesel yönetim yasası" , "eyalet yasası", "alansal yönetim modeli" ve "bütünşehir yasası" gibi betimlemelerle nitelenmiştir. Ancak pek çok araştırmacı ve yazar yasayı incelerken "bütünşehir yasası" deyimini kullanmayı yeğlemiştir. Ancak bu deyim yerine, yasanın kırsal alanları da kapsadığı için "alansal yönetim" tanımlaması yapılması gerektiği görüşü de bulunmaktadır. Bütünşehir deyimini kullananlar ise yeni modelde eğer ilin tümü büyükşehir durumundaysa her yerin şehir olduğu mantığı ile görüşlerini ileri sürmektedirler (Arıkboğa, 2013: 54).

Konu hakkında birbirinden farklı yaklaşımların olduğu görüşlere rastlanmaktadır. Nitekim il özel idarelerinin tüzel kişilikleri son bulmasıyla birlikte bölgesel yönetim sürecinin kurulması söz konusu olmuştur. Bu görüşe göre belediyelerin yetkilerinin geçerli olduğu alanların il sınırına ulaşacak şekilde genişletilmesiyle birlikte, söz konusu yerel yönetim belediye olmaktan çıkmakla birlikte bölge yönetimi veya eyalet görünümüne daha yakındır. Bu görüş zaman

zaman bazı kesimler tarafından uzun vadede üniter ve merkeziyetçi yönetime zarar vereceği doğrultusunda endişe verici gelişmelerin başlangıcı olabileceği yönünden eleştirilmiştir. Ancak, akademisyenler ve konu hakkında yetkinliği bulunan çevrelerce yeni modelin siyasi özerklik gibi amaçlar taşımadığı, düzenlemenin federasyon denemesi olmadığı belirtilmiştir. Gerekçe olarak da yasama gücünün yerel yönetimlerce paylaşılmadığı ve merkezi yönetimin elinin güçlü kalmaya devam ettiği ileri sürülmüştür. 6360 Sayılı Yasa'nın tanımlanması ve kavramın terimleştirilmesinde en iyi betimleme iki kavramla birlikte yapılmaya çalışılmıştır. Birincisi; yerel idarenin kuruluş yöntemini ifade eden “alansal yönetim yasası” iken, ikincisi de merkezi idare ve otoritenin güçlü kalması bakımından “merkeziyetçi yerelleşme yasası” ifadesidir. Bazı muhalif görüşler tarafından dile getirilmekle birlikte hem muhalefet partileri hem de yasalaşmasını sağlayan iktidar partisinin ortak düşüncesi 6360 Sayılı Yasa'nın yerel yönetimleri güçlendirdiği yönündedir (Çolak, Sağlam ve Topal, 2017: 14; Atmaca, 2013:177; İzci ve Turan, 2013:136).

Yasanın “merkeziyetçi yerelleşme” şeklinde ifade edilmesindeki gaye ise yeni modelde yerel idarelerin hizmet arzında etkinliği ve verimliliğinin artırılması ana gayesi ile merkezi yönetimin kendi varlığını güçlü tutarak yerelleşmeye önem vermesinden ileri gelmektedir. Nitekim yeni büyükşehir olan yerlerde yerleşim esası yerine alansal hizmet verilmesi modeline geçilmiştir. Ülkemiz özelinde değerlendirildiğinde bu model, küçük belediyelerin sorunlarını çözmek, belediyeleri optimum büyüklük ve etkinliğe kavuşturmak ve nitelikli hizmetler verilebilmesinde belediyelerin ellerini güçlendirmektir. Yasayla yerelleşme güçlendirilmekle birlikte merkezi yönetimin de vesayet ve denetim gücü bakımından değerlendirildiğinde merkezileşmenin korunduğu görülmektedir (TBB, 2009: 4-5).

1.14.2. Yeni Büyükşehir Kurulması, Sınırların Genişletilmesi ve İdari Yapı

6360 Sayılı Yasa ve bunun arkasından gelen tamamlayıcı nitelikte 6747 Sayılı Yasa ile birlikte ülkemizde toplam 30 büyükşehir olmuştur. Çalışmanın bu başlığını aşağıda sıralanan hususlar çerçevesinde açıklamak uygun görülmüştür.

1.14.2.1. Büyükşehir Belediyesi Kurulmasında Değişiklikler

“6360 Sayılı Kanun'un 5.maddesi ile yeni büyükşehir kurulması süreci ve gerekli olan koşullar kolaylaştırılmıştır. Daha önce uygulanan 5216 Sayılı Kanun'un

4. maddesine göre belediyenin sınırlarında olan ve bu sınıra en çok 10 bin metre uzaklıkta bulunan yerleşim yerlerinin en son yapılan nüfus sayımının sonuçlarına göre nüfus toplamı 750 bini geçen il belediyeleri fiziki anlamdaki yerleşim durumu ile ekonomik gelişme seviyelerine dikkat edilerek kanun düzenlemesiyle büyükşehir olarak dönüştürülebilmekteydi. Yapılan değişiklikle beraber bir ilin büyükşehir olarak dönüştürülebilmesi için 750 bin nüfus varlığı yeterli bir ölçü olarak görülmüş ve bu yetki de kanun koyucuya aittir. Ayrıca yeni büyükşehir kurulmasında kentlerin fiziki yerleşim durumu ile ekonomik gelişmişlik seviyelerinin bir ölçüt olarak kabul edilmesi zorunluluğu kaldırılmıştır.

Yine daha önceki düzenlemenin dayanağı olan 5216 Sayılı Yasa'nın 4. maddesinde büyükşehir kurulabilmesi için anayasamızın 127.maddesinin üçüncü fıkrasından da anlaşıldığı üzere yasal düzenleme yapılması zorunlu tutulmaktaydı. anayasanın 127. maddesinde ileri sürüldüğü üzere bir yerleşim yerinin statüsünün durumunun değiştirilebilmesi yetkisi kanun koyucuya verilmiş ve yetkinin hangi hallere göre kullanılacağı hususunda yalnızca “büyük yerleşim merkezleri” ölçütünü getirmiştir. Bu ölçütten hareket edilerek belediyelerin kurulabilmesine yönelik şartların değiştirilmesinin dayanağı olan anayasanın 127.maddesinin üçüncü fıkrasına aykırı olduğu iddia edilmiştir. Zira aynı dönemde merkez nüfus sayısı 88.054 olan Mardin ili ile merkez nüfus sayısı 62.635 olan Muğla'nın büyük yerleşim yeri ölçütüne uymadığı ifade edilmişse de yüksek mahkeme “büyük yerleşim merkezlerinin ne anlama geldiğine ilişkin herhangi bir ibare bulunmadığı gibi, bu yerler için getirilecek özel yönetim biçimlerinin sınırları hakkında da herhangi bir belirleme yer almamakta” görüşü ile bunu reddederek bu hususları yasama erkine bırakmıştır (Anayasa Mahkemesinin 12/09/2013 tarih ve E. 2013/19, K. 2013/100 sayılı kararı: 18.09.2014 tarih ve 29123 sayılı Resmi Gazete, s. 30). Bu karardan sonra büyükşehir kurulması süreci kolaylaşmış, il nüfusu ölçütüne göre büyükşehir kurulmasının önünde engel kalmamış ve dolayısıyla da “büyük yerleşim merkezleri” kavramı somutlaşmıştır denilebilir.

1.14.2.2. Büyükşehir Sınırlarının Genişletilmesi

Bütünleşik, yani il sınırı ile büyükşehir sınırının aynı olduğu önceki sistemdeki İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyeleri'nde sistem yeni dönemde tüm büyükşehir belediyeleri için de geçerli kılınmıştır. Yani ilin coğrafi sınırı aynı

zamanda büyükşehir belediyesi sınırı olarak kabul edilmiştir. 6360 Sayılı Yasa'dan önce ülke toplam nüfusunun yaklaşık %84'ü belediye sınırlarında iken yasadan sonra bu oran %92'lere kadar ulaşmıştır. Coğrafi olarak da %50'nin üzerine çıkmıştır. Belediye sınırlarının genişlemesi ile birlikte hizmet arzında kalite artışı ve standartların artırılması amaçlanmıştır, köy-belde-ilçe-il belediyeleri arasında hiyerarşik yapı kaldırılmış ve etkinliğin sağlanması amaçlanmıştır (Güngör, 2012: 24).

Önceki dönemde 5216 Sayılı Yasa'nın 5. maddesinin ikinci fıkrasındaki hükme göre ilçe belediyeleri sınır dışında tutulmakta iken 6360 Sayılı Yasa'nın 6. maddesinde bu hüküm kaldırılarak il ve ilçelerin mülki sınırları eşitlenmiştir. Yasadan sonra statüsü değişen ve birleşen belediye sayıları yukarıda zikredildiğinden tekrara düşmemek adına yeniden sayılmamıştır (Güngör, 2012: 24-25).

1.14.2.3. Belde Belediyeleri ve Köylerin Mahalleye Dönüştürülmesi

6360 Sayılı Yasa ile birlikte köy, orman köyleri ve beldelerin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. İlk kademe belediyeleri olan ilçe belediyeleri de büyükşehir kapsamına alınmıştır. Belde ve köyler mahalleye dönüştürülmüştür. Örneğin, 6360 Sayılı Yasa'daki geçici madde ile 2011 yılı nüfus sayımına göre nüfusları iki binin altında olan belde belediyelerinin statüsü köye dönüştürülmüş (Güngör, 2012: 24-25) bunların bazı yetkileri kanunun yayınlandığı tarihten itibaren ilçe belediyesinin onayına bağlanmış, taşınır/taşınmaz malları ve hak/alacak/borçları ile çalışanları ilk yerel seçim itibarıyla ilgisine göre büyükşehir belediyesi, bağlı kuruluşu veya ilçe belediyesine devredilmesi kararlaştırılmıştır (Aksu, 2012:3-4).

Ayrıca, ilin fiziki sınırları aynı zamanda büyükşehir belediyesi sınırı olduğundan başka il sınırı içinde yetki kullanılması söz konusu olamadığı için mücavir alan kavramı da pratikteki karşılığını yitirmiştir. Bundan dolayı, 6360 Sayılı Yasa'nın 13. maddesinde yapılan düzenlemeyle daha önceki 5216 Sayılı Yasa'nın 7. maddesinin 1/(b) fıkrasındaki “mücavir alan” ifadesi metinden çıkarılmıştır. Ancak 5216 Sayılı Yasa'daki “mücavir alan” ifadesi varlığını sürdürmekle birlikte bu terim ilçe ile büyükşehir belediyesi aralarındaki bölüşümü açıklamak üzere varken, yapılan sınır düzenlemesi değişikliği ile birlikte güncelliğini yitirdiğinden, söz konusu hükmün uygulanması olanağı kalmamıştır (Muratoğlu, 2015: 68). Yine statüsü

değişen belde ve köylere ilişkin sayılar yukarıda verilmiş olduğundan burada anılmamıştır.

1.14.3. İl Özel İdarelerinin Tüzel Kişiliklerinin Kaldırılması

6360 Sayılı Yasa'nın birinci maddesinin beşinci fıkrası ile büyükşehir belediye teşkilatlarının bulunduğu illerdeki il özel idareleri kaldırılmıştır. Bu düzenlemenin Anayasanın 127. maddesine aykırı olduğu savunulmuşsa da yüksek mahkeme bu iddiaları reddetmiştir. Mahkeme söz konusu maddede geçen "il, belediye veya köy" ifadesinden hareket ederek köy, belediye ve il özel idaresi şeklinde üç tür idarenin olduğunu kabul etmekle birlikte mahkemeye göre (Anayasa Mahkemesinin 12/09/2013 tarih ve E. 2013/19, K. 2013/100 sayılı kararı: 18.09.2014 tarih ve 29123 sayılı Resmi Gazete, s. 34.); "bir ilde mutlaka üç tür mahalli idare türünün aynı anda olması gerektiği şeklinde de anlaşılmamalıdır. Zira Anayasa, il halkı, belediye halkı ve köy halkının her birinin varlığının devam etmesi durumunda, bunların mahalli müşterek ihtiyaçlarının da kendilerince seçilen mahalli idare birimlerince yönetilmesi gerektiğini amirdir. Anayasanın 127. maddesinde belirtilen üç tür mahalli idare türünün aynı anda bulunması gerektiğinin kabul edilmesi durumunda, kanun koyucunun belediyeyi köye, köyü belediyeye dönüştürme yetkisinin bulunmadığı gibi bir sonuca varılması kaçınılmazdır. Oysa kanun koyucu bir belediyenin ya da köyün tüzel kişiliğini kaldırabileceği, belediyeyi köye, köyü de belediyeye dönüştürebileceği gibi aynı şekilde il özel idarelerinin de tüzel kişiliğine son verebilir. Bir başka ifadeyle, burada asıl olan, il halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarının Anayasa'nın 127. maddesinde öngörülen kriterleri taşıyan mahalli idare birimlerince karşılanmasıdır."

Karara göre anayasa mahkemesi bir ilde bahsi geçen şekilde üç tür idarenin olmasının zorunlu olmadığını ifade etmektedir. Son yasal düzenleme ile il özel idareleri büyükşehir belediyelerinde kaldırılmıştır. Diğer illerde ise il özel idarelerinin varlıkları korunmuştur. Böylece il özel idaresi olan ve olmayan iller şeklinde ikili bir yapı oluşmuştur. Bu düzenleme ile il genel meclisinin bütçeleme yetkileri kısmen kısıtlanmış ve vesayet altına alınmıştır (İzci ve Turan, 2013: 128).

Büyükşehir şehirlerindeki ilçe belediyeleri, kentsel hizmet sunmak zorunda olan birim olma durumundan çıkarılmıştır. Artık kırsal yerleşimi olan ilçe

belediyeleri, kendi bölgelerindeki yerel ihtiyaçlarını karşılamak zorundadır. Bununla birlikte, ilçe belediyeleri kırsal alan yönetimi temelinde örgütlenemez ve yetkilendirilmez. Kırsal alan yönetimi için 7.maddede bahsedilen tarım ve hayvancılığı desteklemek için büyükşehir ve ilçe belediyeleri her türlü faaliyette ve hizmette bulunma görevi için yeterli düzenleme olup olmadığı önümüzdeki yıllarda görülecektir. Bu açıdan değerlendirildiğinde il özel idaresine verilen görevler 6360 Sayılı Yasa'yla birlikte büyükşehir belediye yönetimine geçmekte ve ülkemizdeki 81 olan il özel idaresi sayısı 51 olmaktadır (Güngör, 2012: 34-25).

1.14.4. Yetkiye Yönelik ve Hizmet Alanına Dair Yeniden Örgütlenme

Ülkemizdeki mülki yapı görünümü idari kademe ya da idari bölünüş bakımından ve yerel-mülki idari biçim bakımında Fransız modeli uygulaması ile benzerlik göstermekte, her iki yapı da birlikte yer alarak beraber işlemektedir. Merkezi yönetim fiili anlamda kaymakamlık ve valilik idareleri iken köy ve belediyeler de yerel idareyi oluşturmakta, bunlarla merkezi yapı arasında dikey bir iletişim bulunmaktadır. Yerel yönetim kurum ve kuruluşları arasında ise herhangi bir ilişki bulunmamaktadır. Yerel yönetimde hiyerarşik ilişkiler ise büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında mevcuttur (Güler, 2010: 237-238).

Büyükşehir ve ilçe belediyelerinde çalışma esaslarına bakıldığında 5216 Sayılı Yasa'ya göre hem ilçelerin hem de büyükşehir belediyelerinin çalışma esas ve usulleri bakımından il ölçeğinde sahip oldukları yetkilere göredir. Büyükşehir sistemine dahil edilen illerdeki büyükşehir ilçesi belediyelerinin çalışma usul ve esasları ile yetkileri ve bunlara dair düzenlemeler yasada belirlenmiştir. 5216 Sayılı Yasa daha önceki 3030 Sayılı Yasa'da yer alan temel anlayışı sürdürerek ilçe ve büyükşehir belediyelerinin birlikte hareket etme ve çalışma geleneğini sürdürmüştür. Sistemle oluşturulan iki kademeli yapı arasındaki faaliyetler arasında entegrasyon ve uyum sağlanması işlevi ise büyükşehir belediyesine yüklenmiştir (Özer ve Akçakaya, 2014:115).

Hizmet arzında bölüşüm ve bu kapsamdaki faaliyetlerde ise 6360 Sayılı Yasa'ya göre savunulan başlıca noktanın hizmetlere etkinliğin sağlanması olduğu daha önce vurgulanmıştır. Bu kapsamda yasalaştırma sürecinde hem iktidarın hem de iktidarın meclisteki beyanatlarında yeni yapılanma ile hizmet arzında etkinliğin

gerçekleştirileceği önemle savunulmuştur. Söz konusu savunmacı ifadelerin genel çerçevesinde küreselleşme ve değişim karşısında yerel yönetim modellerinin ülkemizde de reforme edilmesi gerektiği, devletin asli işlevlerine daha fazla mesai odaklanarak merkezileşmenin terk edilmeden lokal hizmetlerde etkinliğin sağlanmasında yerel yönetimlerin vatandaş odaklı bir şekilde güçlendirilmesi gerektiği ileri sürülmektedir. Ayrıca daha katılımcı, hesap verebilirlik esaslı, değer odaklı, şeffaf ve modern yönetim ilkelerinin benimsendiği bir model olduğu savunulmuştur (Özer ve Akçakaya, 2014:115-116).

Tasarı aşamasında ileri sürülen ve dikkat çeken “değişen yönetim değerlerine ulaşmak için optimal ölçekte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapılarını yaratmak amacı” ifadeleri sıkça kullanılmıştır. Bu doğrultuda hizmet arzında vatandaş odaklılık ana ilkesinin yanı sıra, yeni büyükşehir modelinde ölçek ekonomilerinin kullanılabileceği ve daha rasyonel davranılabileceği böylece kaynakların da daha etkin ve verimli kullanılabileceği ileri sürülmüş, bunların hayata geçirilebilmesi için de yeni büyükşehir modelinin uygulamaya konulması gerektiği ileri sürülmüştür (Gül ve Batman, 2015: 341).

Yasanın gerekçeleri arasında sıralanan pek çok neden arasında dikkat çeken nokta ölçek ekonomisi uygulanması yoluyla fayda/maliyet oranının artırılması hususu dikkat çekmektedir. Bu ifadeye karşı hizmetlerde etkinliğin ölçek ekonomisine bağlandığı ve hizmet faydasının yayıldığı alanın dikkate alınmadığı gerekçesi ile bazı itirazlar yapılmıştır. Bu itiraz kısmen yerindedir. Çünkü belediye hizmetleri birer kamu hizmeti olup rasyonel beklenti ve tespitlere göre değil hizmet esasına göre verilmelidir. Kısmen de yanlıştır. Çünkü hizmet arzında kalite ve memnuniyet aynı zamanda kaynakların etkin kullanımı ile yakından ilgili olduğundan, etkin kaynak planlanmasında ölçek ekonomisi uygulaması ideal yöntemlerden biridir. Ancak bazı hizmetler çok geniş alanlara yayılabiliyorken bazıları da oldukça sınırlı kalabilmektedir (Arıkboğa, 2013: 48-49).

Bundan dolayı hizmetlerin yayılım alanlarının da etkili hizmet arzı için etkili planlanmasını gerektirmektedir. Örneğin ilin tamamında yayılımı bulunmayan ve belli bölgelere münhasır verilen hizmetlerin büyükşehir belediyesince merkezileştirilmesi ve karşılanması diğer yerleşim yerindekilerin de ortağı olduğu kaynakların sarfiyatında dengenin korunmasında bazı sonuçlara yol açabilecektir. Bu

sorunlar arasında farklı yerlerde yaşayanların tercihlerinin dikkate alınmaması, aşırı standartlaşma, tekdüze hizmet verilmesi ve esneklik kaybı gibi faktörler sayılabilir. Yani faydanın yaratıldığı ve hizmetin verildiği yer ile o yerin beklentilerinin örtüşmemesi muhtemeldir (Arıkboğa, 2013: 48-49).

Bu hizmetleri beklentilere göre daha yüksek bir seviyeye çıkarmak, hizmet etkinliği açısından daha etkili bir yöntem olabilecektir. Hizmetin yayıldığı alana benzer şekilde, her hizmetin ölçek ekonomisiyle olan ilişkisi de birbirinden farklıdır. Bu nedenle, her hizmet için özel bir değerlendirme ve planlama gereklidir. Çünkü ölçek büyüklüğü veya hizmet üretim seviyesi ile verimlilik arasındaki ilişki düz bir eğri değil, "U" şeklinde bir görünüm arz etmektedir. Bu eğri birim maliyetleri artırmaya başlayacak, bir noktadan sonra, birim maliyetler büyüdükçe maliyetler de sonsuza kadar azalmaya devam etmeyecektir. Bu bilgilere göre 6360 Sayılı Yasa dikkate alındığında, yasa mevcut büyükşehir belediye modelinden hareket etmekte ve 5216 Sayılı Yasa'daki hizmet dağılımı sistemi büyük ölçüde halen devam etmektedir (Özbey, 2016: 39).

Bilindiği gibi, mevcut modelde kentsel bütünlüğe dair hizmetler büyükşehir belediyesine ve diğer yerel hizmetler ise ilçe belediyelerine bırakılmıştır. Bu şekildeki bir hizmet dağıtımının yararlı olduğu belirtilmektedir. Çünkü, bu modelde il merkezleri sosyo-ekonomik olarak entegre kentsel alanlara inşa edilmiş olup bu alan nispeten dar coğrafi ölçektektir (Arıkboğa, 2013: 85-88).

Sanayileşme, çevre ve ulaşım gibi artan sorunların, hizmet üretim hacmi ve yeterli finansal kaynaktan yoksun küçük ölçekli yerel yönetimlerce çözülebilmesi pek mümkün değildir. Bu şekilde bir girişim kaynakların etkin ve doğru kullanılmasını önler ve küçük şehirlerde ve yoğun nüfuslu büyük şehirlerde ciddi yönetim sorunlarına neden olur. Güçlü ve uygun büyüklükte bir yerel yönetim eksikliği, kaliteli ve etkili kamu hizmetlerinin verilmesinin önünde bir engel olduğu gibi bu hizmetlerin verilmesinde de eşgüdüm eksikliği ortaya çıkarabilecektir (Arıkboğa, 2013: 85-88).

Fakat il ölçeğinde böyle bir kentsel alan bütünlüğü söz konusu olmamaktadır. Yeni büyükşehirlerde kentsel alanların dışında birbirinden uzakta kırsal alanlar da bulunmaktadır. Hizmetlerin sağladığı faydalar, il içindeki belirli bölgeler temelinde kümelenmiş ve birbirlerinden bağımsızdır. Bu nedenle, büyükşehir belediyesi

tarafından sağlanan hizmetlerin (kanalizasyon, su, itfaiye, toplu taşıma vb.) verimliliği artırmayıp, hatta azaltabileceği ileri sürülmektedir. Büyükşehirlerle ilgili son yasa ile hizmetler tek bir merkezden yürütülecek ve ölçek ekonomileri ile hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalitenin artması sağlanabilecek bu şekilde daha az kaynak ile daha kaliteli hizmet sunulabilecektir (Özbey, 2016: 39-40).

Yerel ekonomi açısından, belediyelerin istihdam ve yatırım gücü olan bölgelerdeki en önemli kurumlar arasında yer aldığı belirtilmektedir. Yerel yönetimlerin başarısı için en önemli koşul, şehirlerin ekonomik gelişmesidir. Kentlerin ekonomik kalkınmasının yetersiz olduğu yerlerde, yerel sorunların giderilebilmesi zor olabilir. Bu nedenle, belediyeler yalnızca fiziksel ve sosyo-kültürel alanlara değil, aynı zamanda şehrin ekonomik kalkınmasına da dikkat etmelidir. Nitekim belediyeler, idari bölgesinin ekonomik ve sosyal kalkınmasını sağlayabilmek için 5393 Sayılı Belediye Kanun'una uygun olarak görevlerle donatılmıştır. Bu kanunun 14. maddesine göre, belediyeler yerel ve ortak nitelikte olmaları koşuluyla, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi için hizmetler sunma hükümlerine sahiptir. Böylece, yerel kalkınmaya liderlik edecek belediyeler kent ticareti ve ekonomisini geliştirme ve teşvik mekanizmalarını yerleştirme konusunda çalışmalar yapabilecek duruma getirilmişlerdir (Gül ve Batman, 2015: 341).

Bu bağlamda, Avrupa Kentsel Şartı'nda "yerel yönetimler kentte ekonomik kalkınmayı teşvik eden ve girişimcilik için fırsatlar sağlayan koşulları oluşturur ve yardımcı olur" denilmekte olup gerekçe olarak da "kentsel alanlar, üretim, dağıtım, alışveriş ve tüketim gibi ekonomik temellere sahip oldukları için ulusal ekonomide önemli bir rol oynamaktadır" denilmektedir. Belediyelerde çalışan personel sayısı, toplam kamu istihdamında yaklaşık yüzde yirmisini oluşturmakla birlikte belediyeler kaynaklarının yaklaşık yüzde otuzunu da buraya harcamaktadır. Bu nedenle, sınırlı kamu kaynaklarını kullanan yerel yönetimin bu konuda duyarlı ve hassas olması beklenmektedir. Öte yandan kentlerin planlanan gelişimi, ancak kentte yaşayan vatandaşların ihtiyaçlarının etkili bir şekilde ele alınması ve bu amaçla da yerel yönetimlerin etkinliğinin güçlendirilmesiyle mümkündür (Yılmaz, 2012: 7).

1.14.5. Mali Yeniden Örgütlenme

Ülkemizde belediyelerin gelirinin yaklaşık yüzde 52'si genel bütçeden tahsis edilen, yüzde 48'i ise kendi elde ettikleri gelirinden oluşmaktadır. Çalışmanın bu başlığı ayrı bir ihtisas ve araştırma niteliğinde olduğundan son düzenlemelere göre belediyelerin genel bütçeden elde ettikleri gelirleri aşağıda Tablo 6'da gösterilmiştir (Demir, 2013: 107).

Tablo 6 Yeni Düzenlemeye Göre Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçeden Ayrılan Paylar

	5779 sayılı Kanundan önceki durum (2008 yılı öncesi)	5779 sayılı Kanunun Mevcut Durumu (2008 yılı ile yapılacak ilk mahalli idare seçimleri arası)	6360 sayılı Kanunun 5779 sayılı Kanunda yaptığı değişiklikler (yapılacak ilk mahalli idare seçimlerinden itibaren)
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ	√ % 5 payın; - % 75'i doğrudan - % 25'i nüfuslarına göre dağıtılmaktadır. √ Büyükşehir İlçe Belediye Payının % 35'i büyükşehir belediyelerine nüfuslarına göre dağıtılmaktadır.	√ % 5 payın; - % 70'i doğrudan - % 30'u nüfuslarına göre dağıtılmaktadır. √ Büyükşehir İlçe Belediye Payının % 30'u büyükşehir belediyelerine nüfuslarına göre dağıtılmaktadır. √ Pay artışı, bir önceki yılın aynı ayındaki tahakkukun yüz- de 20'sinden fazla olamaz. Fazla olan tutarlar, artış oranı yüzde 20'den az olan büyükşehir belediyelerine bu oranı aşmamak üzere, nüfus esasına göre dağıtılmaktadır.	√ % 6 payın; - % 60'ı doğrudan, kalan %40'ı ise havuzda toplanarak; - % 30'u yüzölçümüne, - % 70'i nüfuslarına göre dağıtılır. √ Büyükşehir İlçe Belediye Payının % 30'u büyükşehir belediyelerine nüfuslarına göre dağıtılmaktadır.
BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYE- LERİ	% 6 payın; - % 100 nüfus esasına göre hesaplan- makta ve büyükşehir ilçe belediyeleri için hesaplanan tutarın; - %35'i ilgili büyükşehir belediyesine - %10'u ilgili su kanal idaresine - %55'i de büyükşehir ilçe belediyesine aktarılmaktadır.	% 2,50 payın; - % 100 nüfus esasına göre hesaplanmakta ve hesaplana- nan bu tutarın; - %30'u ilgili büyükşehir belediyesine - %10'u ilgili su kanal idaresine - %60'ı da büyükşehir ilçe belediyesine aktarılmaktadır.	% 4,50 payın; - % 10'u yüzölçümüne, %90'ı nüfus esasına hesaplanmakta ve hesaplanan bu tutarın; - %30'u ilgili büyükşehir belediyesine - %10'u ilgili su kanal idaresine - %60'ı da büyükşehir ilçe belediyesine aktarılmaktadır.
BÜYÜKŞEHİR DIŞINDAKİ BELEDİYELER		√% 2,85 payın; - % 80'i nüfuslarına, - % 20'si gelişmişlik endeksine göre eşit sayıda ilçe içeren 5 gruba ayrılarak gruplara sırasıyla %23, %21, %20, %19, %17 olarak dağıtılır. (yürürlükte değil) √ Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirlerinin %1'i denkleştirme ödeneği olarak nüfusu 5000'e kadar be- lediyeler için %60; 5000-9999 arası belediyeler için %40 olarak eşit şekilde dağıtılır. (yürürlükte değil)	% 1,50 payın; - % 80'i nüfuslarına, - % 20'si gelişmişlik endeksine göre eşit sayıda nüfus içeren 5 gruba ayrılarak gruplara sırasıyla %23, %21, %20, %19, %17 olarak dağıtılır. (yürürlükte) √ Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirlerinin %1'i denkleştirme ödeneği olarak nüfusu 10.000'e kadar belediyeler için %65'i eşit, %35'i nüfuslarına göre dağıtılır. (yürürlükte)
İL ÖZEL İDARE- LERİ	% 1,12 payın; - % 100'ü nüfus esasına göre hesaplan- maktadır.	% 1,15 payın; - % 50'si nüfusa, - % 10'u illerin yüzölçümüne, - % 10'u illerin köy sayısına, - % 15'u illerin kırsal alan nüfusuna, - % 15'u illerin gelişmişlik endeksine göre dağıtılmaktadır.	% 0,50 payın; - % 50'si nüfusa, - % 10'u illerin yüzölçümüne, - % 10'u illerin köy sayısına, - % 15'u illerin kırsal alan nüfusuna, - % 15'u illerin gelişmişlik endeksine göre dağıtılır.
İSTİSNALAR	Tüm Belediyeler ve İl Özel İdareleri Açısından; - Petrol ürünleri üzerinden alınan özel tüketim vergisinin tamamı, - Motorlu taşıtlardan alınan özel tüketim vergisinin %28'i, - Alkollü ve gazlı içeceklerden alınan özel tüketim vergisinin %60'ı, - Banka ve sigorta muameleleri vergisinin tamamı, - Özel iletişim vergisinin tamamı - Şans oyunları vergisinin tamamı	Sadece Büyükşehir Belediyeleri Açısından; - Petrol ürünleri üzerinden alınan özel tüketim vergisinin tamamı,	Sadece Büyükşehir Belediyeleri Açısından; - Petrol ürünleri üzerinden alınan özel tüketim vergisinin tamamı,

Kaynak: İsrail Demir, "Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçeden Ayrılan Paylara İlişkin Yeni Düzenlemeler", **Uzman Bakış Dergisi**, Sayı 1, 2013, ss.104-115, s.107.

Bu değişikliğe paralel olarak, 6360 Sayılı Kanun, belediyelere dağıtılan pay miktarında ve dağıtım prosedürlerinde de önemli değişiklikler yapmıştır. Yeni sistemde; toplam bütçe vergi geliri tahsilatının % 1.5'i büyükşehir belediyesi dışındaki belediyelere dağıtılacaktır. Bu miktarın % 80'i nüfusa göre,% 20'si ise kalkınma endeksine göre dağıtılacaktır. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının % 4.5'i büyükşehir belediyelerine dağıtılacaktır. Bu dağılımda, nüfusun % 90'ı ve alanın % 10'u dikkate alınacaktır. Büyükşehir belediyelerine tahsis edilen payın % 30'u, ait oldukları büyükşehir belediyesine devredilecektir. Buna ek olarak, büyükşehir sınırlarında toplanan genel bütçe vergi gelirlerinin % 6'sı yakıttan gelen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, büyükşehir belediyelerinin gelirini oluşturan kalemlerden biri olacaktır. Bu % 6 hissenin % 60'ı doğrudan büyükşehir belediyelerinin hesaplarına aktarılırken, kalan % 40'lık kısmın % 70'i nüfusa,% 30'u ise alan bazında dağıtılacaktır (Ozansoy, 2013).

6360 Sayılı Yasa'yla yapılan artırımlara rağmen büyükşehirlerin genel bütçeden aldıkları payların dağıtımındaki sorunlar tam olarak giderilememiştir. Genel bütçeden en az ödeme alan büyükşehir belediyesi ile en çok ödeme alan büyükşehir belediyesi arasında kişi başına yaklaşık üç kattan fazla fark vardır. Bununla birlikte, genel bütçe yeni durumda il özel idaresinin ve ildeki büyükşehir alanlarına yayılmış belediye paylarının toplamı üzerinden devredilecektir (TBB, 2009: 27).

Bu illerde il belediyelerinin, özel idarelerinin ve köylerin kaldırıldığı büyükşehir belediyesinin belediye hizmet alanına dahil olduğundan, genel giderler ve yönetim masrafları da azaltılacaktır. Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin mali imkânları ile daha zengin hizmet olanakları ihtimaline sahip olacak ve bu nedenle her türlü teçhizat edinme olanağına kavuşacaklardır. Bu durumda uzman hizmet ve birimlerin kalitesini uzmanlıkla arttırmakta önemli bir rol oynayacaktır. Olanakların ve uzmanlıkların birleştirilmesi, hizmet bütünlüğü açısından hızlı bütünlük ve hizmet imkânı gibi faydalar sağlayabilecektir. Bununla birlikte, belediye gelirlerindeki artış belediye hizmetlerine olan talebi de artıracadı için, kentsel ekonomiyi bu kaynaklar dışında beslemek için yeni kalkınma alanları ve lokomotif sektörlere ihtiyaç gerektirebilecektir. Bu nedenle, yerel maliye sistemindeki değişimin belediyelerdeki özelleştirme sürecini artıracadı ve belediyelerin daha çok borç bulabilmesine ve

hizmetlerin maliyetinin azalmasından ziyade artmasına neden olduğu da ifade edilmektedir. Türk yerel maliye sisteminin en temel ilkesi, yerel yönetimlere verdiği gelir kaynaklarının görevleriyle orantılı olarak tedarik edilmesidir. Bununla birlikte maalesef, bu ilkenin işe yaramadığı da ifade edilebilir (Ozansoy, 2013).

1.14.6. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının Kurulması

6360 Sayılı Kanun'un kabul edilmesine kadarki dönemde büyükşehirlerde 2005'te çıkarılan İl Özel İdaresi Kanunu'yla il özel idarelerinin kuruluş, görev, sorumluluk ve organları kapsamlı olarak belirlenmiş olup böylece il özel idareleriyle büyükşehir belediye yönetimi kent yönetiminden sorumlu hale gelmişlerdir. Bu duruma bağlı olarak da bazı görev ve kararlar zaman zaman yönetimdeki etkinliğin azalmasına, kaynakların da verimsiz kullanılmasına yol açmıştır. Bu durum kent yönetiminde tek güç ve yetkinin kullanımını zora sokmuştur. 6360 Sayılı Kanun'la 30 büyükşehir belediyesinde il özel idareleri kaldırılarak bunun yerine "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKB) " kurulmuştur (Çelikyay, 2014: 12).

YİKB'in kurulma amacı ise il özel idareleri tarafından taşra teşkilatlarının yatırım ortamını iyileştirmek olup bu işleri yapabilmek üzere yatırım destek ofisleri/ajansları ve bölgesel kalkınma ajanslarının beklentilerini karşılayamaması nedeniyle iyileştirme ve geliştirme yapmaktır (Koyuncu, 2012).

Bu kapsamda başkanlığın görevleri ise kamunun hizmet ve yatırımları izlenmesi ve koordinasyonu, etkinliğin sağlanması, yürütülmesi, merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, ilin tanıtımı, tören, temsil, ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ödüllendirme ve diğer kurumlara rehberlik olarak sıralanmaktadır. Başkanlık tarafından merkezi idarenin askeri birimleri dışında kalan tüm birimlerinin yürüttüğü faaliyetlerin etkinliği ile kurumların performans programları ve stratejilere uygunluğuna dair rapor hazırlama ardından vali onayı ile bunları gerekli makamlara iletme görevleri de bulunmaktadır. Valilik gerektiğinde görev, pozisyon ve unvanlarına bakılmaksızın, ihtiyaçları doğrultusunda uzman, sözleşmeli personel ve memurlardan geçici birimler kurulabilir ve yetkilendirilebilir. Başkanlığın belediyelerin idari ve mali özerkliklerine müdahale etme yetkisine sahip olup olmadığı, müdahalelerin

sınırlarının çok net olmadığı ve 5393 Sayılı Belediye Kanun'unun 57. maddesinin uygulanabilir olup olmadığı tartışma konusudur (TBB, 2009: 28).

1.14.7. Büyükşehir Yasasının Kırsal Alanlara Etkisi

Belediye sınırlarının il sınırlarına genişlemesini açıklayan "bütünşehir" uygulaması, kırsal alanı olmayan kentsel alanlar (İstanbul ve Kocaeli) için uygun olabilir. Ancak diğer illerde durum böyle değildir ve çok geniş tarımsal alan bulunmaktadır. Hayatlarını tarımdan ve hayvancılıktan geçindiren köylülerin şu anda bir belediyenin mahallesinde yaşıyor olması, yani kentsel kurallara tabi olması, kırsal yerleşimlerin tarım ve hayvancılık üzerinde olumsuz etkileri olabilecek, arazi rantı paylaşımında çatışmalar yaratabilecektir (TBB, 2009: 28-32).

Nitekim ekili arazilerin imara açılması şaşırtıcı olmayacaktır. Nitekim arazinin bir arsa haline gelmesi sonucunda, kırsaldaki arazi rantının kontrolü büyükşehir belediyesine geçecektir. Mevcut geçiş döneminde bu durumdan kaynaklanabilecek muhtemel problemleri önlemek için bahsedilen faaliyetlerin belediyece yapılmasına izin verilmesine rağmen, yakın gelecekte tarım ve hayvancılığın gittikçe zorlaşacağı ileri sürülmektedir. Yasayla, kırsal alanda yaşayan ancak 'büyükşehirli' kabul edilen vatandaşlara ek yükler getirilmektedir. Vergi ve resim/harçlarda 5 yıllık bir istisna olmakla birlikte, bu geçiş dönemi sonrasında vatandaşları birçok yeni vergi, resim ve harç beklemektedir (TBB, 2009: 28-32).

1.15. 6360 Sayılı Yasaya Dair Kırsalda Yaşayan Halkın Görüşleri

6363 Sayılı Yasa ile ilgili literatürde olumlu ve olumsuz yönleriyle tartışmalar sürmektedir. Bu konuda halkın görüşlerine yönelik çalışmalar yapılmıştır.

Her ne kadar genellenebilir sonuçlardan söz etmek mümkün olmasa da bir takım ortak noktalar bakımından benzerlik gösteren sonuçlardan söz edilebilmektedir. Özellikle öne çıkan sonuçlardan bazıları kırsal kesimde yaşayanların görüşleridir. Buralarda yaşayanların ortak düşüncelerine bakıldığında olumlu ve olumsuz bir takım yargılara rastlamak mümkündür. Olumlu tarafta, hizmetlerin daha hızlı verilmesi görüşü ağırlıklıdır. Örneğin kırsal kesimdeki vatandaşların belediye başkanları veya yetkilileri ile olan yakın ilişki ve temaslarına istinaden taleplerine derhal muhatap bulmaları mümkün iken yeni durumda

bürokratik işlerin ve muhatapların artması gibi bir zorluk ortaya çıkmıştır. Ancak getirilen yeni sistem başlangıçta bir takım eksiklikler ve uyum sürecindeki aksaklıklar sonrasında hedeflenen sonuçları verebilmiştir. Örneğin Konya'nın Karapınar İlçesinin Harmanpınar Mahallesi (belediyelik kasabadır) sakinleri Konya BŞB Sular İdaresi KOSKİ'yi aradıklarında su ve kanalizasyon işlerinin hemen yapıldığını daha önce bu kadar hizmet alamadıklarını belirtmişlerdir. Genel olarak kırsaldaki yerel halkın memnuniyet derecelerinin yüksek olduğu ortaya çıkmıştır (Mutlu, 2015: 13-14).

Olumsuz görüş bildirilen tarafta ise ek külfetlerin geleceği görüşü vardır. Örneğin kırsal kesimde yaşayanlar yasanın getirdiği birtakım yükümlülüklerden 5 yıl süreliğine muaf tutulmuşlardır. Özellikle mahalleye dönuşen köylerde normalde kentsel yükümlülük kapsamında olan bir takım vergiler 2018 yılı sonuna değin muaf tutulmuştur. Bu bakımdan uyum sürecinin tamamlanması ile bahsi geçen yükümlülükler getirildiğinde kırsalda yaşayanların birtakım ek veya güçleri üzerinde mali sorumluluklarla karşılaşacağına yönelik olumsuzluklardan söz edilebilmektedir. Çünkü köylerde yaşayan vatandaşların fiziki mekân kullanım şekilleri kendi geçimlerini sağlayacakları şekilde olduğundan yeni değışikliklerle birlikte kent mahallesi olan köylerde özellikle hayvancılıkla geçinen köylünün ahır yapımı ve kullanımına birtakım ek külfet getirmesi muhtemel düzenleme ve sınırlama getirilebilecektir. Büyükşehirlerde köylerdeki hayvancılığın tehlikeye gireceğı, mera alanları dışında tarımsal faaliyetlerin söz konusu olduğu kırsal arazilerin kentsel arazilere dönüşmesi gibi olası sorunlar ortaya çıkabilecektir (Kut Görgün ve Yörür, 2017: 14).

Suyu ücretsiz kullanan, emlak vergisinden muaf olan tarım ile uğraşan köyler, belediye sınırlarına alındığında bu muafiyet hakları ortadan kalkacağından köylü için yaşam daha pahalı hale gelecektir. Ayrıca hayvancılık (büyük baş, küçükbaş, kanatlı) işlerine dair belediye düzenlemeleri getirileceğinden bu sektöre ve köylünün geçimine olumsuz yansıtacağı kaygıları dile getirilmektedir. Köyün mahalleye dönüşmesiyle birlikte inşa edilecek samanlık, garaj, su deposu, ahır vb. gibi yapılar için köylülerin çeşitli bedeller (resim, harçlar vb.) ödemeleri gerekecektir (Susta ve Gülçubuk, 2016: 165).

6360 Sayılı Yasa'ya kırsalda yaşayanlar açısından getirilen birtakım eleştirilerden en çok zikredilene hizmet sınırının genişletilmesinden kaynaklanacağı ileri sürülen “yetişememe” düşüncesidir. Nitekim kırsal nüfusu yüksek ve yüzölçümü büyük olan illerde yeni modelin yeterince başarılı olamayacağı ileri sürülmektedir. Köylerin mahalleye dönüşmesiyle beraber merkeze uzaklığı Konya gibi bazı yerlerde 150-200 km'ye yaklaşan kırsal alanlara büyükşehir belediyesi hizmetlerinin götürülmesinde zorlukların yaşanacağı ileri sürülmektedir (İzci ve Turan, 2013: 149-150).

Gözler'e (2013 : 41) göre büyükşehir belediyesi sınırlarının genişletilmesinin her il için farklı sonuçları olabilecektir. Arazisi küçük ancak nüfusu yüksek illerde yeni modele göre başarılı sonuçlar almak mümkün iken yüzölçümü büyük ve nüfusu az illerde başarılı olunması için daha farklı düzenlemelere gereksinim vardır. Yine yazar özellikle köylerin mahalleye dönüştürülmesine itiraz etmekte ve anayasaya aykırı olduğu görüşünü savunmaktadır.

Çukurçayır'a (2012 : 140-141) göre bu yasa merkez-yerel ilişkilerinde yeni bir sayfa açmakla birlikte, başka bir merkeziyetçiliği ortaya çıkarmıştır. Bu da büyükşehir belediyesi ile taşra/kırsal arasında oluşan yeni bir merkeziyetçiliktir. Kent merkezindeki ilçeler için yeni dönemde olası sorunlar aşılabilecek olmakla birlikte kent dışındaki ilçelerin ve kırsal alanların merkezi büyükşehir belediyesine doğrudan tabi edilmesi ile ademi-i merkeziyetçilik ve yerel demokrasi gibi kavramlarla uyumamaktadır. Nitekim büyükşehir belediyesi ile yerel belediyenin siyasi temsilci ve başkanları farklı olduğunda bir takım endişelerin yaşanması doğal olabilecektir.

Günel, Avtur ve Okudan Dernek (2014 : 68) ise bu düzenlemenin hizmetlerin yerindeliğini, yerel yönetimlerin özerkliğini ve halkın katılımını geri planda bıraktığını ileri sürmekte, hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerine uyum konularından bir takım sorunların yaşanabileceğini ileri sürmektedirler.

Kırsal kesimde yaşayanların yeni duruma göre beklentileri olumlu ve olumsuz tarafları ile değerlendirildiğinde gerçek görüşlerin 2018 yılı sonu itibarıyla alınabileceği görüşü ileri sürülebilir. Zira muafiyetler kalkacağından geçiş sürecinde bedelsiz olan hizmetlerin bazılarının kentsel yükümlülükler bağlamında bedellendirilmesi veya vergilendirilmesi ile alınan hizmet ile fayda arasındaki görüşler daha da netleşebilecektir.

3.BÖLÜM

ARAŞTIRMA 6360 SAYILI YASANIN KENT VE KIR ALANLARINA ETKİLERİ: DİYARBAKIR ÖRNEĞİ

1.16. Araştırmanın Amacı ve Konusu

Bu çalışmada demokrasinin önemli kurumlarından ve unsurlarından olan yerel yönetimlerin işleyişi yapılarındaki değişimin etkilerinin araştırılması amaçlanmıştır. Bu amaç kapsamında 6360 Sayılı Yasa'nın çıkarılmasından sonra ortaya çıkan değişiklikler hakkında Diyarbakır ilinde seçilen örneklem grubunun görüşlerini tespit edebilmektir.

1.1. Araştırmanın Yöntemi ve Örneklemi

Araştırma Diyarbakır ilinde ilçe, kent merkezi ve köy/mahallede ikamet eden 151 kişi ile tesadüfî örneklemele kentin en işlek merkezlerinde çeşitli yaş ve meslek gruplarından bulunulan yerel halk ile yüz yüze gerçekleştirilmiştir. Yüz yüze anket yöntemiyle ilçelere gidip esnaf, emlakçılar ,çiftçiler vs. ile 1'er gün zaman ayırarak araştırma tamamlanmıştır. Ayrıca ilgili yerel belediyeler ve büyükşehir belediyesinden yetkililer ile ön görüşmeler yapılmıştır. Görüşmeler önceden hazırlanmış anket formları kullanılarak yapılmıştır.

Hazırlanan anket formu beş bölümden oluşmaktadır. Formun birinci bölümünde kişisel bilgiler, ikinci bölümünde 6360 Sayılı Yasa'dan haberdar olma durumu, üçüncü bölümünde belediye ile iletişim kurma durumu, dördüncü bölümünde son dönemde ilçe veya büyükşehir belediyelerinden köye geliş nedenleri ve beşinci bölümünde 6360 Sayılı Yasa ile gelen düzenlemelere ilişkin görüşler yer almaktadır. Katılımcıların kendilerine yöneltilen sorulara EVET ve HAYIR cevapları ile son kısımda yer alan sorulara Katılıyorum, Katılmıyorum, Fikrim Yok şeklinde cevap vermeleri talep edilmiştir. Formdaki diğer sorulara ise cevap verilmesi

katılımcının isteğine bırakılmıştır. Elde edilen bulgular tablo ve grafiklere dönüştürülerek yüzdelik dağılımlarla ortaya konulmuştur.

Araştırmada kullanılan anket formunun hazırlanmasında Saatçi (2016), Özer (2016) ve Kalpaklıoğlu (2017)'nin benzer konulu çalışmalarından faydalanılmıştır.

1.1.1. Evren ve Örneklem

Araştırmanın evreni Diyarbakır ili olup, araştırmanın başında mahalle muhtarlarından alınan bilgiler ile 400'ün üzerinde çeşitli yaş ve meslek gruplarından kişiler ile görüşülmesi hedeflenmiştir. Ancak 151 katılımcı anket araştırmamıza katıldı. 6360 Sayılı Yasa çalışmasının konu edildiği diğer çalışmalarda örnekleri görüldüğü üzere hedeflenen sayının araştırma için yeterli olacağı düşünülmüştür. Ancak araştırma aşamasına yani görüşmelere geçildiğinde katılımcıların isteksiz davranması, katılmama veya doğrudan reddetme tutumu sergilemeleri araştırmanın en önemli kısıtını meydana getirmektedir. Bu durumun nedeni araştırıldığında katılımcılar, büyük oranda kişisel olarak görüşlerinden dolayı herhangi bir şekilde sorun yaşama endişelerini ifade etmişlerdir.

1.2. Araştırmanın Bulguları

1.2.1. Katılımcılara Ait Bulgular

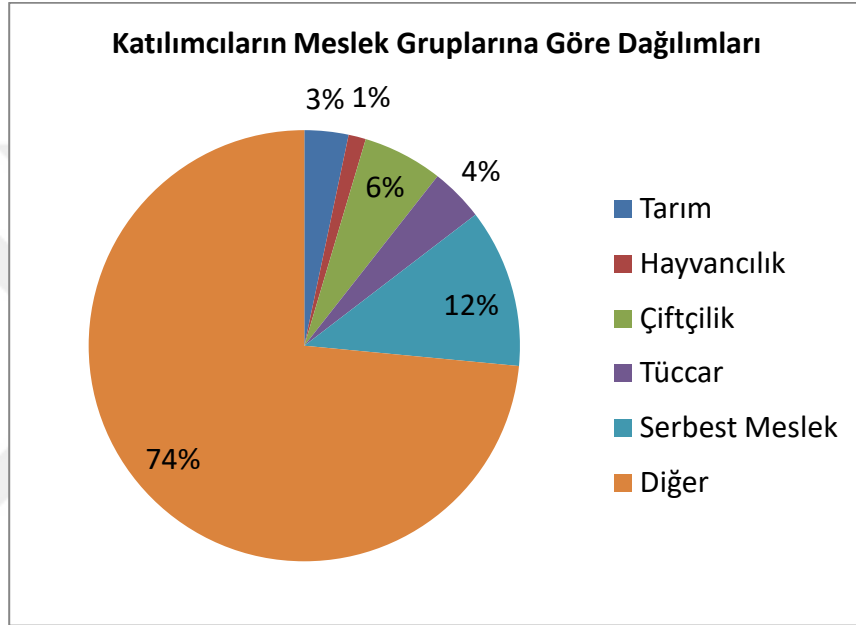
Araştırmanın örneklemini Diyarbakır ilinde ikamet eden 151 kişiden oluşmakta olup bunların özellikleri ve dağılımları aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 7 Katılımcıların Meslek Gruplarına Göre Dağılımları

Meslek	Frekans	Yüzde
Tarım	5	3,3%
Hayvancılık	2	1,3%
Çiftçilik	9	6,0%
Tüccar	6	4,0%
Serbest Meslek	18	11,9%

Diğer	111	73,5%
Toplam	151	100,0%

Grafik 1 Katılımcıların Meslek Gruplarına Göre Dağılımları %



- Tablo 7 ve Grafik 1’de görüldüğü üzere araştırmaya katılanların meslek dağılımlarını incelediğimizde %11,9’u serbest meslek, %4’ü tüccar, %6’sı çiftçilik, %1,3’ü hayvancılık, %3,3’ü tarım ve %73,5’i diğer meslek grubu statüsünde yer almaktadır. 111 kişinin diğer meslek seçeneğini işaretlemesi dikkat çekici olmakla birlikte, aslında bu katılımcılar işsiz veya tanımsız bir meslek ile iştigal ettiklerinden dolayı değil, mümkün olduğunda az kişisel bilgi verme eğilimlerinden kaynaklanmaktadır. Bunun da nedeni, araştırmanın yapıldığı zaman aralığında mevcut siyasi ve hukuksal durumların etkili olduğu öngörülmüş, gözlemlenmiştir. Aynı zamanda diğer kişilerin içerisinde çoğunlukla ev hanımları ve emekliler de bulunmaktadır.

Tablo 8 Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Dağılımları*

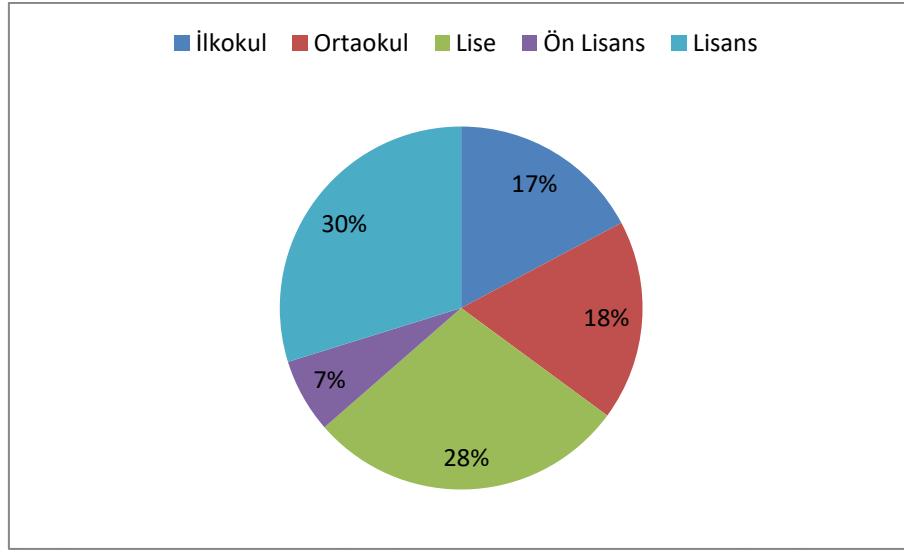
Eğitim	Frekans	Yüzde
İlkokul	26	17,2%
Ortaokul	27	17,9%
Lise	43	28,5%
Ön Lisans	10	6,6%
Lisans	45	29,8%
Toplam	151	100,0%

*Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Dağılımları Türkiye ortalamalarından² farklıdır. Bunun da nedeni araştırma dengeli bir dağılım gözetilmesine rağmen katılımcıların isteksiz davranması belli eğitim gruplarında yoğunlaşmaya neden olmuştur.

Araştırma katılanların 26'sı (% 17,2) ilkokul mezunu, 27'si (% 17,9) ortaokul mezunu, 43'ü (% 28,5) lise mezunu, 10'u (% 6,6) ön lisans mezunu ve 45'i (% 29,8) lisans mezunu olduğunu beyan etmiştir. Katılımcıların eğitim durumlarının Diyarbakır ilinin küçük bir örneği olduğunu ifade etmek güçtür. Zira Karacadağ Kalkınma Ajansının “İstatistiklerle Diyarbakır 2018” adlı raporunda da belirtildiği üzere dışarıya göç verilmekte olduğundan Türkiye'nin muhtelif bölgelerinde kent nüfusuna kayıtlı çok sayıda kişi olduğu bilinmektedir.

² Bkz. Milli Eğitim Bakanlığı Eğitim İstatistikleri, https://sgb.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2018_09/06123056_meb_istatistikleri_orgun_egitim_2017_2018.pdf. (Erişim: 25.03.2019).

Grafik 2 Katılımcıların Eğitim Durumlarına Göre Dağılımları



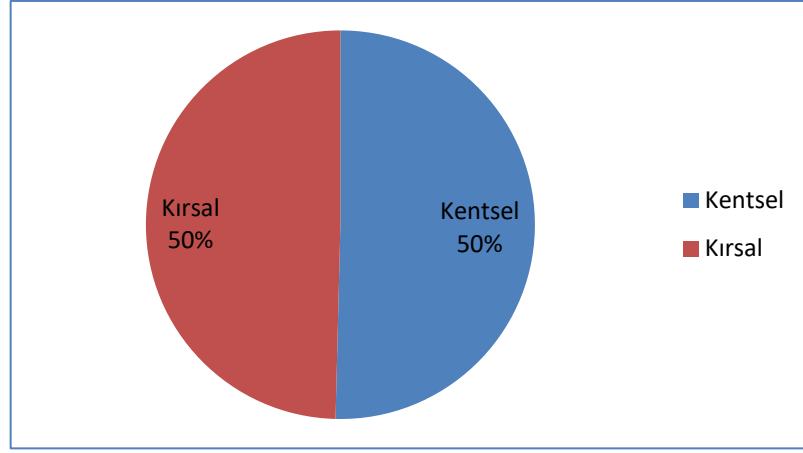
Tablo 8 ve Grafik 2’de görüldüğü üzere araştırmaya katılan kişilerin eğitim düzeylerini incelediğimizde; %29,8’i (45 kişi) lisans mezunu, %28,5’i (43 kişi) lise mezunu, %17,9’u (27 kişi) ortaokul mezunu, %17,2’si (26 kişi) ilkokul mezunu ve %6,6’sı (10 kişi) ön lisans mezunudur.

Tablo 9 Katılımcıların İkamet Yerlerine Göre Dağılımları

İkamet Yeri	Frekans	Yüzde
İlçe	76	50,4%
Kır-Kent	75	49,6%
Toplam	151	100,0%

Araştırma katılanların 76’sı (% 50,4) ilçelerde ikamet etmekte olup 75’i (% 49,6) Kır-Kentte (kent merkezi ve bağlı mahalleler) ikamet etmektedir.

Grafik 3 Katılımcıların İkamet Yerlerine Göre Dağılımları



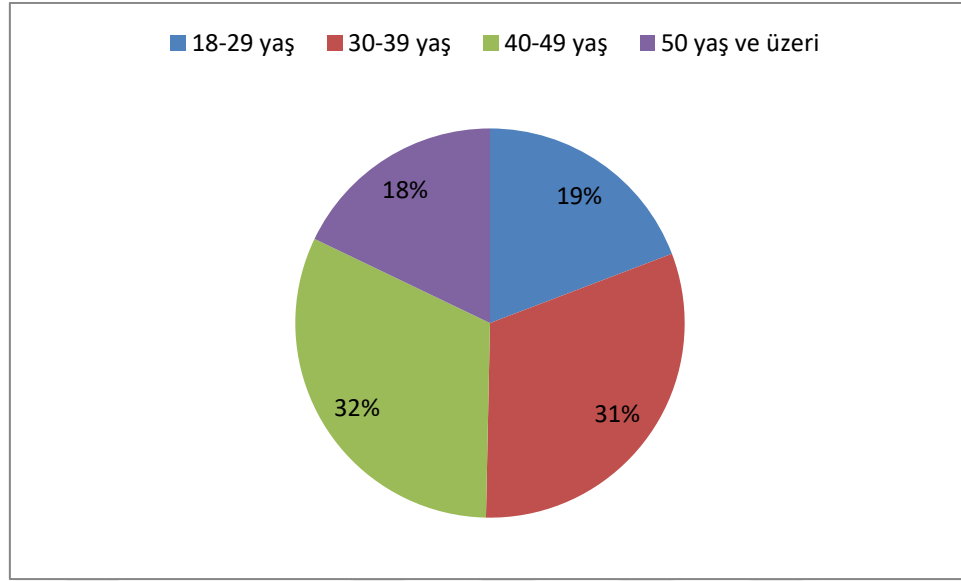
Tablo 9 ve Grafik 3’de görüldüğü üzere araştırmaya katılanların ikamet ettikleri yerlere göre dağılımına bakıldığında %50,6’ü (76 kişi) kentsel, % 49,6’s (75 kişi) kırsal alanda ikamet etmektedir.

Ekonomisi genellikle tarım ve hayvancılık olan ve şehir merkezinden uzak yerler, kırsal olarak adlandırılmıştır. Kentsel alan ise merkezi yerler ve hizmet ekonomisini ön planda tutan yerler olarak adlandırılmıştır.

Tablo 10 Katılımcıların Yaş Gruplarına Göre Dağılımları

Yaş Grupları	Frekans	Yüzde
18-29 yaş	29	19,2%
30-39 yaş	47	31,1%
40-49 yaş	48	31,8%
50 yaş ve üzeri	27	17,9%
Toplam	151	100,0%

Grafik 4 Katılımcıların Yaş Gruplarına Göre Dağılımları



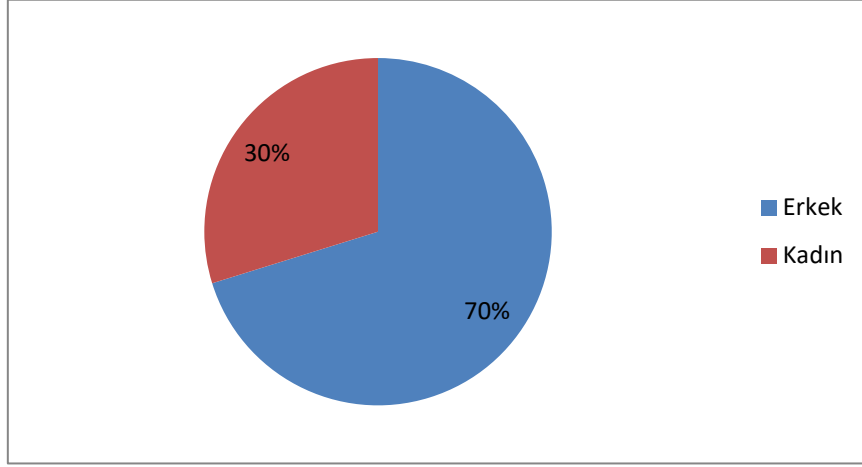
Tablo 10 ve Grafik 4’de görüldüğü üzere araştırmaya katılan bireylerin yaş dağılımlarını incelediğimizde %31,8’i (48 kişi) 40-49 yaş aralığında, %31,1’i (47 kişi) 30-39 yaş aralığında, %19,2’si (29 kişi) 18-29 yaş aralığında ve %17,9’u (27 kişi) 50 yaş üzerindedir.

Tablo 11 Katılımcıların Cinsiyetlerine Göre Dağılımları

Cinsiyet	Frekans	Yüzde
Erkek	106	70,2%
Kadın	45	29,8%
Total	151	100,0%

Araştırma katılanların 106 (% 70,2) erkeklerden oluşmakta olup 45’ (%29,8) kadınlardan oluşmaktadır. Araştırmada kadın katılımcıların daha fazla iştirak etmesi arzu edilmiş olmakla birlikte kadınların katılmama tercihi göstermişlerdir. Bundan dolayı erkek katılımcıların oranı yüksek bulunmuştur. Bu durumun nedeni olarak kadınların toplumsal bir anlayıştan ileri gelen çekince göstermeleri olduğu ifade edilebilir.

Grafik 5 Katılımcıların Cinsiyetlerine Göre Dağılımları



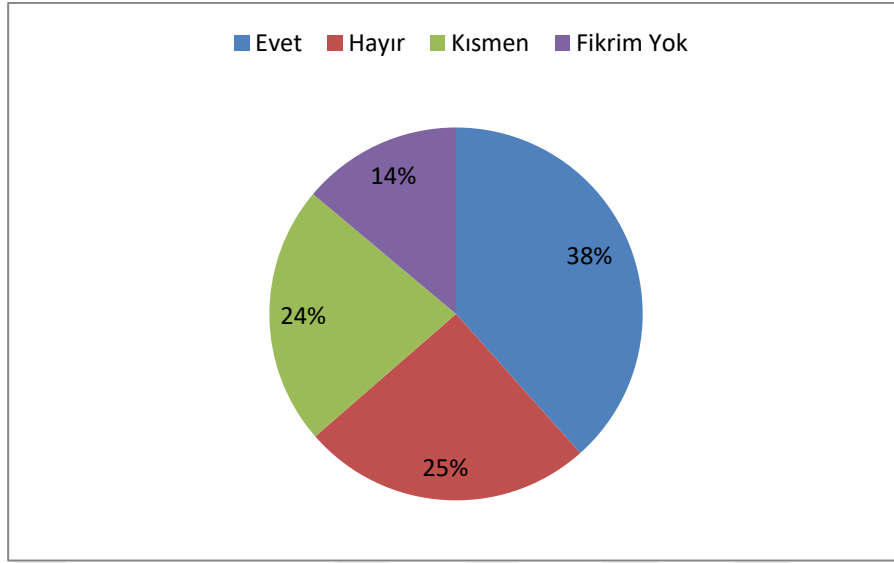
Tablo 11 ve Grafik 5’de görüldüğü üzere katılan bireylerin çoğunlukta erkekler olduğu görülmektedir. Katılımcıların %29,8’inin (45 kişi) kadın, %70,2’sinin (106 kişi) erkek olduğu belirlenmiştir.

1.2.2. 6360 Sayılı Hakkında Katılımcılara Ait Bulgular

Tablo 12 Katılımcıların 6360 Sayılı Yasadan Haberdar Olma Durumları

6360 Sayılı Yasadan Haberdar mısınız?	Frekans	Yüzde
Evet	58	38,4%
Hayır	38	25,2%
Kısmen	34	22,5%
Fikrim Yok	21	13,9%
Toplam	151	100,0%

Grafik 6 Katılımcıların 6360 Sayılı Yasadan Haberdar Olma Durumları



Araştırmaya katılan bireylere “6360 Sayılı Yasa'dan haberdar mısınız” diye sorulmuş Tablo 12 ve Grafik 6’da görüldüğü üzere alınan yanıtlara bakıldığında genel olarak kişilerin yasadan haberdar olmadıkları ve içeriğinin ne olduğunu bilmedikleri görülmektedir. Katılımcıların %38,4’ü (58 kişi) yasadan haberdar olduklarını belirtmiştir. %22,5’i ise (34 kişi) kısmen haberdar olduklarını belirtmiştir.

Tablo 13 Katılımcıların 8 Madde ile Köylerin Mahalle Olmasını Olumlu Bulma Nedenleri

GÖRÜŞLER		Hayır		Evet		Toplam	
		n	%	n	%	n	%
1	Çöp ve temizlik hizmetlerinde iyileşmeler oldu	62	41,1%	89	58,9%	151	100,0%
2	Belediye hizmetlerinden daha fazla yararlanabilme imkânı oldu	84	55,6%	67	44,4%	151	100,0%

3	Köy ve köy içi yollar yapıldı	98	64,9%	53	35,1%	151	100,0%
4	İçme suyu sorunu çözüldü ya da iyileştirildi	108	71,5%	43	28,5%	151	100,0%
5	Araziler değerlendirildi	115	76,2%	36	23,8%	151	100,0%
6	Kanalizasyon ve atık su alt yapısı iyileşti	108	71,5%	43	28,5%	151	100,0%
7	Sosyal yardımlar arttı	81	53,6%	70	46,4%	151	100,0%
8	Belediye ile ilişkiler gelişti	99	65,6%	52	34,4%	151	100,0%

Araştırmaya katılan bireylerin köylerin mahalle olmasından sonra ki süreçte gelişen konularla ilgili tutumlarını incelediğimizde %58,9'u çöp ve temizlik hizmetlerinin daha iyi olduğunu belirtmişlerdir. % 46,4'ü sosyal yardımlar konusundaki iyileşmeleri vurgulamıştır. %44,4'ü belediye hizmetlerinden daha fazla yararlanabilme imkânlarını dile getirmiştir. %28,5'i ise sularındaki sorunların çözüldüğünü belirtirken, %23,8'i de arazilerin değerlendirilme konusundaki iyileşmeleri dile getirmiştir. Tablo 13'de elde edilen değerlere katılımcıların çoğunlukla köylerin mahalle olmasını olumlu karşılamadıkları tespit edilmiştir.

Grafik 6 'da katılımcıların 6360 Sayılı Yasa'dan haberdar olma durumları incelendiğinde çoğunlukla Hayır ve Fikrim yok şeklinde cevaplar alınmıştır. Buna karşın Tablo 13'de hizmetler söz konusu olduğunda Evet ve Hayır şeklinde cevap vermişlerdir.

Tablo 14 Katılımcıların 11 Madde ile Köylerin Mahalle Olmasını Olumsuz Bulma Nedenleri

GÖRÜŞLER		Hayır		Evet		Toplam	
		n	%	n	%	n	%
1	İnşaat(ev-ahır) yapmak zorlaştı ve pahalılaştı.	105	69,5%	46	30,5%	151	100,0%
2	Su ücretli oldu/olacak	114	75,5%	37	24,5%	151	100,0%
3	Köyde yaşam pahalılaştı, vergiler gelecek	118	78,1%	33	21,9%	151	100,0%
4	Köy tüzel kişiliği kalktı	126	83,4%	25	16,6%	151	100,0%
5	İlçe belediyesi gereken hizmeti veremiyor	122	80,8%	29	19,2%	151	100,0%
6	Köy merası, ormanı, arazisi vs. belediyeye geçti	124	82,1%	27	17,9%	151	100,0%
7	Köy konağı, muhtarlık binası, işyerleri vb, yapılar belediyeye geçti	132	87,4%	19	12,6%	151	100,0%
8	Büyükşehir belediyesi uzak	125	82,8%	26	17,2%	151	100,0%
9	Tapusu olmayan ve hazine arazileri elimizden alınabilir	122	80,8%	29	19,2%	151	100,0%
10	Binalara tamirat için izin alma şartı geldi	125	82,8%	26	17,2%	151	100,0%
11	Köyümüz başka muhtarlığa/mahalleye bağlandı	122	80,8%	29	19,2%	151	100,0%

Araştırmaya katılan bireylerin köylerin mahalle olmasından sonra ki süreçte kötüleşen konularla ilgili tutumlarını incelediğimizde katılımcıların %30,5'i köylerin mahalle olması sebebi ile inşaat yapım işlerinin daha zorlayıcı ve pahalı olduğunu dile getirmişlerdir. %24,5'i suların ücretli olduğunu, %21,9'u yaşamın daha

pahalılaştığını ve artık kendilerinin de vergi verecek olma durumları karşısında şikayet etmektedirler. %19,2'si ilçe belediyelerinin verdiği hizmetlerden memnun olmadıklarını bildirmişlerdir. %17,2'si de büyükşehir belediyesinin uzak olmasından memnun olmadıklarını belirtmişlerdir.

Tablo 14'de elde edilen değerlere bakıldığında katılımcıların büyük oranda köylerin mahalle olması konusundaki olumsuz yargılarda aynı görüşte oldukları anlaşılmaktadır.

Tablo 15 Katılımcıların Belediyelerle İletişim Kurma Durumları

GÖRÜŞLER		Evet		Hayır		Toplam	
		n	%	n	%	n	%
1	Belediye İletişim Kurmak Kolaydır	118	78,1%	33	21,9%	151	100,0%
2	İşlerimizde ve taleplerimizde muhatap bulmak kolaydır	102	67,5%	49	32,5%	151	100,0%
3	Bize karşı gösterilen ilgiden memnunum	108	71,5%	43	28,5%	151	100,0%
4	Herhangi bir şey değişmedi	77	51,0%	74	49,0%	151	100,0%

Araştırmaya katılımcıların 6360 Sayılı Yasa'dan sonra ilçe ya da büyükşehir belediyeleri ile aralarındaki iletişim durumları gösteren Tablo 15 incelendiğinde katılımcıların 118'i (%78,1) belediye iletişim kurmanın kolay olduğunu ifade etmiş 33'ü (%21,9) ise aksi görüş belirtmiştir. 102 (%67,5) katılımcı İşlerimizde ve taleplerimizde muhatap bulmak kolaydır soruna “evet” cevabı vermiş 49 (%32,5) katılımcı ise “hayır” cevabı vermiştir. 108 (%71,5) katılımcı Bize karşı gösterilen ilgiden memnunum ifadesini evet olarak cevaplamış 43 (% 28,5) katılımcı hayır olarak cevaplamıştır. Son ifade olan herhangi bir şey değişip değişmediği sorulduğunda 77 (%51,0) katılımcı “evet” cevabı verirken 74 katılımcı (%49,0) “hayır” cevabı vermiştir. Elde edilen verilere göre katılımcıların tutumları 6360 Sayılı Yasa'nın istendiği şekilde ilerlemediği yönündedir. Bu durumun belediye ve ilçe başkanlıklarında yürütülen işlerde olağan durum dışında pek değişiklik olmadığını yine her türlü işlerin aynı şekilde ilerlediğini düşünmektedirler.

Tablo 15’ya başka bir açıdan bakılarak değerlendirildiğinde ilk üç ifadeye dair katılımcılar büyük oranda “evet” cevabı verirken dördüncü ifadeye % 51 oranının “hayır” cevabı verdikleri görülmektedir. Ancak beklenen durum ise ilk üç ifadedeki memnuniyet beyanının doğal bir sonucu olarak dördüncü ifadeye yaklaşık da olsa yansımadır. Kanaatimizce bu çelişki sosyal yapıdan ve siyasal bakış açısından ileri gelmektedir.

Tablo 16 Katılımcıların Büyükşehir Belediye Unsurlarının Geliş Nedenleri Hakkındaki Görüşleri

	n	%
Ziyaret	37	(52,1)
Hizmet tespiti	38	(53,5)
Çöp toplama	20	(28,2)
Yol (asfalt-parke) yapımı-bakımı	11	(15,5)
Su ve kanalizasyon hattı yapımı-bakımı	8	(11,3)
Çocuk parkı-park, bahçe yapımı	38	(53,5)
Kar mücadelesi	5	(7,0)
İmar ile ilgili ölçüm çalışması	10	(14,1)
Sosyal yardımlar	38	(53,5)
Sayaç takılması	9	(12,7)
Diğer	21	(29,6)

Katılımcıların büyükşehir belediye unsurlarının geliş nedenlerine dair düşüncelerine bakıldığında, %52,1’si ziyaret sebebi ile %53,5’i yapılması gereken hizmet tespitleri için, %53,5’i çocuk parkları ve bahçe yapımı için, %53,5’i sosyal yardımlar için, %28,2’si çöp toplama işleri için, %29,6’sı diğer etkenlerden sebeplerle, %14,1’i imar çalışmaları sebebi ile geldiklerini ifade etmişlerdir. En yüksek görüş sağlanan konu ziyaret, çocuk parkları, bahçe yapım işleri ve çöp toplama sebebi ile gelinmesi olmuştur.

İlçe ve Büyükşehir belediyesinden geliş nedenleri incelendiğinde ortak payda olarak ziyaret amacı ve yapılması gereken hizmetlerin tespiti bulunmaktadır.

Tablo 17 Katılımcıların 6360 Yasa ile Gelen Düzenlemelere İlişkin Görüşleri (%)

SORU	6360 SAYILI YASA İLE GELEN DÜZENLEMELERE İLİŞKİN GÖRÜŞLER	KATIL YORUM		KATILMIYORUM		FİKRİM YOK		TOPLAM	
		n	%	n	%	n	%	n	%
1	6360 Sayılı Yasa ile belediye sınırlarının il sınırlarına genişlemesi etkin hizmet sunumunda olumlu bir gelişmedir.	101	66,9%	25	16,5%	25	16,6%	151	100,0%
2	Büyükşehir belediyesi (il) sınırlarındaki köylerin/beldelerin mahalleye dönüştürülmesini uygun buluyorum.	94	62,3%	35	23,2%	22	14,5%	151	100,0%
3	Büyükşehir belediyesi (il) sınırlarındaki il özel idarelerinin kapatılmasını uygun buluyorum.	74	49,0%	43	28,5%	34	22,5%	151	100,0%
4	Büyükşehir belediyesi (il) sınırlarındaki mahalli idare birliklerinin kapatılmasını uygun buluyorum.	71	47,0%	50	33,1%	30	19,9%	151	100,0%
5	6360 Sayılı Yasa ile yeni uygulamalara geçilmesinin imar ve planlama bütünlüğü sağladığını düşünüyorum.	82	54,4%	34	22,5%	35	23,1%	151	100,0%
6	6360 Sayılı Yasa ile altyapı planlamasında bütünlüğün sağladığını düşünüyorum.	86	56,9%	46	30,5%	19	12,6%	151	100,0%
7	6360 Sayılı Yasa'nın yönetici-vatandaş ilişkilerini güçlendirdiğini düşünüyorum.	81	53,6%	41	27,2%	29	19,2%	151	100,0%
8	6360 Sayılı Yasa ile mahallemize sunulan yerel hizmetlerin verimliliğinin arttığını düşünüyorum.	78	51,7%	43	28,5%	30	19,8%	151	100,0%
9	6360 Sayılı Yasa ile mahallemiz halkının yerel kamu hizmetlerine ulaşımı kolaylaştırmıştır.	70	46,3%	48	31,8%	33	21,9%	151	100,0%
10	6360 Sayılı Yasa'nın yazışmaları/bürokrasiyi artırdığını düşünüyorum.	56	37,1%	49	32,5%	46	30,4%	151	100,0%
11	6360 Sayılı Yasa sonrasında halkın altyapı konusundaki şikâyetleri artmıştır.	68	45,0%	50	33,0%	33	22,0%	151	100,0%
12	6360 Sayılı Yasa ile hizmet maliyetlerini azalttığını düşünüyorum	74	48,7%	48	31,8%	29	19,5%	151	100,0%
13	Köyden dönüşen mahallelerde ulaşım alakaı sorunlar yaşanmaktadır.	73	48,3%	51	33,8%	27	17,9%	151	100,0%

14	Eski köylere/yeni mahallelere hizmet götürme konusunda personel/ekipman açısından sorunlar yaşanmaktadır.	75	49,7%	36	23,8%	40	26,5%	151	100,0%
15	6360 Sayılı Yasa yerel demokrasi açısından uygundur.	59	39,1%	49	32,6%	43	28,3%	151	100,0%
16	6360 Sayı Yasa ile meraların mülkiyetinin belediyelere geçmesinin hayvancılığı olumlu etkiler.	71	47,0%	52	34,5%	28	18,5%	151	100,0%
17	6360 Sayılı Yasa ile tarımsal arazilerin imara açılmasını uygun buluyorum.	66	43,7%	52	34,5%	33	21,8%	151	100,0%
18	6360 Sayılı Yasa dışı göçe neden olur.	57	37,7%	42	27,9%	52	34,4%	151	100,0%
19	Eski köyler/yeni mahallelerin ilçe merkezi ile arasında coğrafi engeller hizmet sunumunu olumsuz etkilemektedir.	67	44,4%	40	26,5%	44	29,1%	151	100,0%
20	Köylere verilecek hizmetlerin önceden olduğu gibi özel idare/valilik tarafından yapılması gerekmektedir.	76	50,3%	39	25,8%	36	23,9%	151	100,0%
21	Köylerin mahalleye dönüşmesi hizmet etkinliğini artırmıştır.	75	49,7%	43	28,5%	33	21,8%	151	100,0%
22	Köylerin mahalleye dönüşmesi tarım ve hayvancılık faaliyetlerini olumlu etkilemiştir.	53	35,1%	66	43,9%	32	21,0%	151	100,0%
23	Tüzel kişiliği kaldırılan köylerde yaşayanlarda aidiyet sorunu yaşanmaktadır.	64	42,4%	38	25,2%	49	32,4%	151	100,0%
24	Köylere tüzel kişilikleri geri verilmelidir.	56	37,1%	35	23,1%	60	39,8%	151	100,0%
25	Önemli olan hizmetlerin verilmesidir kim olduğu önemli değil.	65	43,1%	38	25,1%	48	31,8%	151	100,0%

Tablo 17’de araştırma kapsamında kendileri ile görüşme sağlanan 151 katılımcının hem sayı hem de yüzde olarak anket sorularına verdikleri yanıtlar gösterilmiştir.

Tablo 17’de elde edilen sonuçlar hakkında ayrı ayrı ve ortalamalar üzerinden oluşan dağılımlarına göre yorum yapmak mümkün olmakla birlikte ortaya çıkan ve açıklanması gereken başka bir sonuç dikkat çekmektedir. Bu araştırmanın hazırlanmasında benzer içeriklere sahip pek çok araştırmadan yararlanılmıştır (örn. Daşçı, 2016; Bahadır, 2017; Kalpaklıoğlu, 2017). Ancak söz konusu araştırmaların Katılmıyorum/Hayır ve Fikrim Yok seçeneklerinin bu araştırmadaki kadar yüksek olmadığı tespit edilmiştir. Bunun da nedeni olarak yöneltlen her sorunun hizmet bazlı değerlendirme yapıldığında, katılımcılar üzerinde olumlu yönden etkileyici

olduğunu ifade etmek mümkündür. Her soru ayrı bir değer ve yorum ortaya koymaktadır.

1.3. Araştırmanın Bulgularının Değerlendirilmesi

6360 Sayılı Yasa'ya dair Diyarbakır ilinde yaşayanların görüşlerinin tespit edilmeye çalışıldığı bu araştırmanın iki ayrı sonucundan söz edilebilmektedir. Birincisi araştırmanın nicel verilerinin ortaya koyduğu sonuçlar, ikincisi de sosyal yapıdan kaynaklanan soyut sonuçlardır. Araştırmadan elde edilen nicel sonuçları şu şekilde değerlendirmek ve sıralamak mümkündür;

- Araştırma belli kısıtlar altında gerçekleştirilmiş olup, 6360 Sayılı Yasa'nın incelendiği diğer araştırmalardan bu yönü ile farklılık arz etmektedir. Zira anket formlarının doldurulması ve yerel halka sorular yöneltilmesi esnasında katılımcıların oldukça çekinceli davranışlar, isteksizlik, görüşmeyi yarıda kesme vb. tutumlar sergilemişlerdir. Bu durumun nedeni sorulduğunda beyanlarından dolayı sorun yaşayabilecekleri doğrultusunda ifadeler kullanmışlardır.

- Katılımcılara anket formundaki “Katılımcıların 8 Madde İle Köylerin Mahalle Olmasını Olumlu Bulma Nedenleri” bölümünde 8 maddelik sorular yöneltildiğinde genellikle olumsuz cevaplar alınmıştır. Bunun üzerine söz konusu hizmetlerle ilgili olarak ilgili belediye birimlerinden bilgi talep edilmiş, söz konusu hususların pek çoğunda geçmişe göre iyileştirmelerin gerçekleştirildiği bilgisi alınmıştır. Örneğin içme suyu altyapısı, yol yapımı, Kanalizasyon ve atık su alt yapısı ile özellikle Belediye ile ilişkilerde bir takım eksiklikler olsa da bunların büyük ölçüde giderildiği ve sorunların aşılmağa çalışıldığı bilgisi alınmıştır. Katılımcıların verdikleri cevaplar ile ilgili birimlerin verdikleri cevaplar arasında farklılık olduğu anlaşılmakla birlikte bu durumun araştırmanın kısıtları ile ilgili olduğu düşünülmektedir.

- Yine aynı kapsamda Katılımcılara “Köylerin Mahalle Olmasını Olumsuz Bulma Nedenleri” sorulduğunda ifadelerin tümüne olumsuz yanıt alınmıştır. Örneğin suyun ücretli olması, köy tüzel kişiliğinin kalkması, ilçe belediyesinin gereken hizmeti veremiyor olması, köy merası, ormanı, arazisi vs. belediyeye geçmesi gerekçeler birer olumsuz yargı nedeni olmuştur.

- Katılımcılar 6360 Sayılı Yasa ile belediye sınırlarının il sınırlarına genişlemesi etkin hizmet sunumunda olumlu bir gelişme olarak görmemişlerdir. Aynı kapsamda katılımcılar büyükşehir belediyesi (il) sınırlarındaki köylerin/beldelerin mahalleye dönüştürülmesini tasvip etmedikleri tespit edilmiştir. Katılımcıların, il özel idareleri ile mahalli idare birliklerinin kapatılmasını, olumlu bir gelişme olarak değerlendirmemişlerdir. Nitekim Katılımcıların %32,5'i 6360 Sayılı Yasa ile yeni uygulamalara geçilmesinin imar ve planlama bütünlüğünü sağladığını düşünmektedir. Katılımcıların %21,9'u bu duruma kısmen katılırken, katılım sağlamayanların oranı %15,9'dur. Katılımcıların %34,4'ü Köylere verilecek hizmetlerin önceden olduğu gibi özel idare/valilik tarafından yapılması gerektiğini düşünmektedir. %15,9'u kısmen katılım sağlamakta iken, %19,2'lik bir oranda bireyler bu düşüncenin tersine bir düşünce yapısındadır. Katılımcıların %22,5'i bu yasa sebebi ile dış göçün olabileceğini düşünürken, %21,9'u ise bu şekilde düşünmediğini belirtmiştir. Katılımcıların %27,2'si köylerin mahalleye dönüşmesinden sonra yapılan hizmetlerde artış olduğunu düşünürken, %19,9'u bu artışı reddetmektedir.

Genel olarak değerlendirildiğinde çeşitli meslek, yaş ve eğitim gruplarından 151 kişi ile yapılan anket çalışması neticesinde 6360 sayılı yasa hakkında olumsuz bir yargı ve algı olduğu tespit edilmiştir.. Katılımcıların 6360 sayılı yasadan haberdar olmakla birlikte yasanın getirdiği değişikliklere karşı olumsuz görüşlerinin varlığı tespit edilmiştir. Ancak Tablo 17'de her soruyu ayrıca ayrı ayrı değerlendirdiğimizde, yorumladığımızda olumlu değerlendirmeler de yapmak mümkündür

Ayrıca, katılımcılar ile anket formları haricinde yapılan “of the record” niteliğinde görüşme ve sohbetlerde aslında kayyumdan ve 6360 Sayılı Yasa'dan sonra memnuniyet verici çok sayıda yeni hizmetin alınabildiği, belediye ile olan ilişkilerin daha hızlı ve sonuç olarak geliştiği vb. gibi ifadeler kullanmışlardır. Ancak mevcut siyasal ve sosyal ortam nedeni ile bazı hususlarda memnun olsalar da ya katılmama ya da fikir beyan etmeme şeklinde tercihte bulunduklarını ifade etmişlerdir.

Araştırma sonuçlarının ikinci kısmında dikkat çeken bir diğer hususa da değinilmesinde yarar vardır. Katılımcılar meslekleri sorulduğunda %73,5 gibi yüksek

bir oranla “diğer” yanıtı verilmiştir. Pek çok bilimsel araştırmada olduğu gibi bu araştırmada da “diğer” seçeneğinin en az oranla işaretlenmesi beklenirken çok yüksek bir orana ulaşması dikkate değer bulunmuştur. Bunun nedeninin katılımcıların genel olarak kendileri hakkında bilgi vermekten çekinmesi olarak açıklanabilir. Diğer bir durum ise yöre halkının gelenek ve toplumsal anlayışlarından dolayı kadın katılımcılar oldukça az katılım göstermiştir.



SONUÇ

Bilindiği gibi yerel yönetimler, yönetimin bütünlüğü içerisinde ve bazı temel kurallar çerçevesinde hizmet üretebilmekte ve faaliyetlerini sürdürebilmektedirler. Bu kuruluşların yapısını biçimlendiren ilkeler, ülkelerin geleneklerine, tarihlerine, ekonomik, siyasal, sosyal ve yönetim sistemlerine göre farklılıklar gösterebileceği gibi, bir kısmı da evrensel nitelik taşıyabilmektedir. Ancak bu ilkelerde güdülen ortak amaç uygun ve optimal hizmet üretimini, yerel ve ortak ihtiyaçların giderilmesini sağlamaktır. Bu bağlamda her ülkenin kendi siyasal, ekonomik ve yönetsel koşullarına göre merkezden yönetime ya da yerinden yönetime önem verebilmekte ve bu öneme göre de yerel yönetimlerin dayanacağı ilkeler şekillenmektedir. Esasında bahsi geçen ilkeler için genel olarak demokratik davranış ilkeleri tabiri kullanmak mümkündür.

Otoritenin merkezle yerel arasında paylaşımı, dengede tutulması veya birinin diğerine göre daha fazla güce sahip olması, Keleş (2000)'e göre “devingen bir mekanizma, bir süreçtir.” Yazara göre bu paylaşımın “siyasal süreç ve ilişkiler düzeni olduğunun kabul edilmesi gerekir. Çünkü hem halkın katılımı ve yerel demokrasiyi benimsemek, hem de yerel yönetimleri ve organlarını siyasetin dışında tutmaya çalışmak olanaksızdır.” Demokrasi, siyasal ve yönetsel gücün çeşitli birimler arasında paylaşımı, yerel toplulukların ve halkın yönetime katılımı gerektirmektedir ki, bu açıdan yerel yönetimler bir merkez konumundadır. Özellikle gelişmiş toplumlarda çoğulculuk anlayışı çerçevesinde yerel güç ve otorite merkezleri, bir baskı grubu olarak görülüp ve meşru sayıldığından yerinden yönetim daha büyük önem taşımaktadır.

Yerel yönetimlerin merkezinde yer aldığı özerklik kavramı ise hem literatürde hem de söz konusu olduğu ülkelerde uzun yıllardır tartışılmaktadır. Teorik olarak özerklik, yerinden yönetim sistemi içindeki kamu tüzel kişilerinin Anayasa ve yasalarda kendilerine tanınan yetkiler çerçevesinde görevlerini yapmayı ve bunun için de hizmetlerin gerektirdiği mali olanaklara, ayrı bir bütçeye ve karar organlarına sahip olmayı gerektiren bir durumdur. Ancak her ülkenin kendi dinamikleri, yapısı, yönetim biçimi vb. hususlar bakımından özerkliğin nerede başladığı, içeriğinin ne

olacağı, nasıl işletileceği gibi konularda ayrışmalar vardır. Zira literatürde görüldüğü üzere özerklik önce siyasi ve hizmet sunumu bakımından daha sonra bunların bir araya getirilerek kısmen “otonomi” ye eğilimle ele alınmaktadır. Tartışmaların yükseldiği yerin de otonomi veya buna benzer geniş siyasi ve ekonomik özerkliğin verilip verilmesi olduğu görülmüştür. Merkezi idare çeşitli gerekçelerle yerel yönetime tanıdığı özerkliğin sınırları (yetki ve sorumluluk) egemenlik bağlamında değerlendirilebilmektedir. Türkiye’deki özerklik anlayışının ise nüfuz sağlamak, otorite elde etmek veya devletten bağımsız olmak değil, aksine “merkezi yönetimin ve bürokratik çatışmanın sakıncalarını (zaman kaybı, kırtasiyecilik, yürütmenin gecikmesi) gidermek veya asgariye indirmek için düşünülen bir yürütme biçimi” dolayısıyla da özerklikten amacın, hizmetlerin ucuz, basit ve çabuk yerine getirilmesini, etkinliğinin ve verimliliğinin sağlanması olduğunu ifade etmek mümkündür. Nitekim 6360 sayılı yasanın da ruhundan bunlar vardır denilebilir.

Kentsel alan nüfusundaki artış ve buna bağlı olarak da kentsel alanların hızlı bir şekilde büyümesi, artan nüfusun hizmet taleplerinin sayısı ve niteliğindeki değişim, mahalli nitelikteki ihtiyaçların gerektiği şekilde karşılanamaması, verilen hizmetlerin beklentileri karşılayacak yeterlilikten uzak olması gibi tespitler hasıl olmuştur. Bu nedenle çıkarılan 6360 sayılı kanunun gerekçesinde etkili, etkin, vatandaş odaklı, katılımcı, saydam, hesap verebilen ve mümkün olduğunda yerele ağırlık veren yönetim düşüncesinin çoğu gelişmiş ülkenin kamu yönetimi reformları açısından temel ilke ve değer olduğuna vurgu yapılmış olup yerel yönetim birimlerinin sürekli olarak geliştirilmesi ve etkin hizmet üretim kapasitesine sahip hale getirilmesi gerekliliğine vurgu yapılmıştır.

6360 Sayılı Yasa'nın ortaya koyduğu model tanımlanmaya çalışılırken gerek yasalaşması gerekse daha sonra yasa üzerinde görüşler ileri sürülürken yapılan değerlendirmelerde” “bölgesel yönetim yasası” , “eyalet yasası”, “alansal yönetim modeli” ve “bütünşehir yasası” gibi betimlemelerle nitelenmiştir. Ancak pek çok araştırmacı ve yazar yasayı incelerken “bütünşehir yasası” deyimini kullanmayı yeğlemiştir. Ancak bu deyim yerine, yasanın kırsal alanları da kapsadığı için “alansal yönetim” tanımlaması yapılması gerektiği görüşü de bulunmaktadır. Bütünşehir deyimini kullananlar ise yeni modelde eğer ilin tümü büyükşehir durumundaysa her yerin şehir olduğu mantığı ile görüşlerini ileri sürmektedirler.

Konu hakkında birbirinden farklı yaklaşımların olduğu görüşlere rastlanmıştır. Nitekim il özel idarelerinin tüzel kişilikleri son bulmasıyla birlikte bölgesel yönetim sürecinin kurulması söz konusu olmuştur. Bu görüşe göre belediyelerin yetkilerinin geçerli olduğu alanların il sınırına ulaşacak şekilde genişletilmesiyle birlikte, söz konusu yerel yönetim belediye olmaktan çıkmakla birlikte bölge yönetimi veya eyalet görünümüne daha yakındır. Bu görüş zaman zaman bazı kesimler tarafından uzun vadede üniter ve merkeziyetçi yönetime zarar vereceği doğrultusunda endişe verici gelişmelerin başlangıcı olabileceği yönünden eleştirilmiştir.

Ancak, akademisyenler ve konu hakkında yetkinliği bulunan çevrelerce yeni modelin siyasi özerklik gibi amaçlar taşımadığı, düzenlemenin federasyon denemesi olmadığı belirtilmiştir. Gerekçe olarak da yasama gücünün yerel yönetimlerce paylaşılmadığı ve merkezi yönetimin elinin güçlü kalmaya devam ettiği ileri sürülmüştür. 6360 Sayılı Yasa'nın tanımlanması ve kavramın terimleştirilmesinde en iyi betimleme iki kavramla birlikte yapılmaya çalışılmıştır. Birincisi; yerel idarenin kuruluş yöntemini ifade eden “alansal yönetim yasası” iken, ikincisi de merkezi idare ve otoritenin güçlü kalması bakımından “merkeziyetçi yerelleşme yasası” ifadesidir. Bazı muhalif görüşler tarafından dile getirilmekle birlikte hem muhalefet partileri hem de yasalaşmasını sağlayan iktidar partisinin ortak düşüncesi 6360 sayılı yasanın yerel yönetimleri güçlendirdiği yönündedir.

Kanaatimizce 6360 Sayılı Yasa'nın çıkarılması bir takım eleştirilerle birlikte değerlendirilebilmekle birlikte, Türkiye'nin gelişen yapısı ve potansiyeli bakımından hizmet sunumun ve diğer pek çok alanda olumlu bir gelişmedir. Merkezi yönetimin enerjisini ulusal sorunlara daha fazla ayırabilmesi, yereldeki hizmet birimleri olan büyükşehirlerin kendi görevlerine daha fazla odaklanabilmesi adına söz konusu yasa umut vaat etmektedir.

Bu alanda araştırma veya çalışma yapacak sonraki araştırmacıların, 6360 Sayılı Yasa'nın etkileri bakımından daha spesifik (örneğin sadece kırsal alanlar ve birkaç büyükşehir karşılaştırılması gibi) araştırmalar yapması ve büyükşehirler arasında da kıyaslama yapabilecek şekilde gerçekleştirmesi önerilebilir.

KAYNAKÇA

13.07.2005 tarihli ve 5393 Sayılı Belediyeler Kanunu

Adıgüzel, Ş. (2012). 6360 Sayılı Yasa'nın Türkiye'nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme, *Toplum ve Demokrasi*, 13-14: 153-176.

Aksu, İ. F. (2012). *On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Bilgi Notu Yapılmasına Dair Kanun- Bilgi Notu*, Ankara: TASAV (Türk Akademisi Siyasi Sosyal Stratejik Araştırmalar Vakfı).

Alıcı, O. V. (2012). *Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: İstanbul Örneği*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi).İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Altan, Y. vd. (2013). Yerel Yönetimlerde Kamu Özel Sektör Ortaklığı Uygulaması: Büyükkabaca Belediyesi Örneği. *Uluslararası Antalya İşletme Fakültesi Dergisi*, 5(3): 9-17.

Altın, A. (2013). Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim. *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(2): 101-118.

Arıkboğa, E. (2013). Geçmişten Geleceği Büyükşehir Belediye Modeli, Yerel Politikalar, *Akademik Araştırma ve Düşünce Dergisi*, 3: 48-96.

Atmaca, Y. (2013). Optimal Belediye Büyüklüğü ve Yeni Büyükşehir Belediye Yasası, Çankırı Karatekin Üniversitesi İİBF Dergisi, 3(2) 2: 168-184.

Aydın, A. H. (2009). *Türk Kamu Yönetimi*. Ankara: Seçkin Yayınları.

Bekdemir, Ü., Kocaman, S. ve Polat, S. (2014). Yeni Büyükşehir Yasası Sonrasında Türkiye'de Şehir Nüfusu ve Şehir Yerleşmeleri. *Eastern Geographical Review*, 19(32):277-297.

Berkün, S. (2017). *Kamu Açısından Yönetim*. HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi, 6(6): 638-663.

Canatan, B. (2001). *Yerellik İlkesi*. Ankara: Galeri Kültür Yayınevi, 2001, s. 16.

Çapar, S. ve Demir, D. (2017). Türkiye’de Büyükşehir Yapılanması ve 6360 Sayılı Kanuna Uygulayıcıların Bakışı, *Türk İdare Dergisi*, 484: 39-89.

Çelik, V., Çelik, F. ve Usta, S. (2008). Yerel Demokrasi Ve Yerel Özerklik İlişkisi. Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi, 1(2): 87-104.

Çelikyay, H. (2014). Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası, *Analiz*, 101:1-24.

Çevikbaş, R. (2008). Yerel Yönetimlerde Siyasal Katılım. *Türk İdare Dergisi*, 461:71-95.

Çınar, T., Çiner, C. U. ve Zengin, O. (2009). *Büyükşehir Yönetimi: Bütünleştirme Süreci*. Ankara: TODAİE yayınları.

Çiçek, A. C. (2012). “Neoliberalizmin ‘Yeni Kamu Yönetimi’ Anlayışını Meşrulaştırma Aracı Olarak ‘Yönetişim’ ve Türkiye Kamu Yönetimi Üzerine Yansımaları”, (Ed, Y. Koçak ve A. C. Çiçek), *Kamu Yönetimi Yönetim ve Siyaset Ekseninde Yeniden Yapılanma*, içinde ss. 62-70, Ankara: Gazi Kitabevi.

Çolak, Ç. Sağlam, H. ve Topal, A. (2017). ‘Bütünşehir’ Modelinin 2014 Büyükşehir Belediye Başkanlığı Seçimlerine Etkileri, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 26(2): 1-47.

Çukurçayır, M. A. (2011). *Siyaset-Yönetim Ekseninde Yurttaşız Demokrasi*. 2. Baskı. Konya: Çizgi Kitabevi.

Dağcı, S. (2016). *6360 Sayılı Yasanın Kamu Hizmetlerinin Sunumuna Etkisi: Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Örneği*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). T.C. Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın.

Demir, H. ve Karakütük, M. (2003). Yerel Yönetimler ve Hizmette Yerellik: Subsidiarite İlkesi. *Bilgi*, 7(2): 65-77.

Demir, İ. (2013). Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçeden Ayrılan Paylara İlişkin Yeni Düzenlemeler, *Uzman Bakış Dergisi*, 1: 104-115.

Demirkaya, Y. (2006). “İngiliz Yerel Yönetim Politikasında Köklü Değişim: Yeni İşçi Partisinin Yerel Yönetim Reformu”, Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler içinde ss. 317-336. (E. Hüseyin Özgür, H. ve Parlak, B.). Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.

Demirkaya, Y. (2010). Avrupa Birliği’nin Yerel Kamu Şirketleri Stratejisi: Türkiye’de Hukuki Yapı ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Uygulamaları. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(13):420-444.

Dönmez, M. (1999). *Belediye Yönetimi*. Ankara: Belediye Dergisi Yayınları.

Eryılmaz, B. (2002). Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 11(3): 6-21.

Eryılmaz, B. (2002). Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 11(3): 6-21.

Eryılmaz, B. (2010). *Kamu Yönetimi*. Ankara: Okutman Yayıncılık.

Göçer, H. (2016). *6360 Sayılı Kanun İle Büyükşehir Sınırları İçerisinde Kalan Köylerde Yapılacak Yapılarda Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, T.C. Selçuk Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Konya.

Görmez, K. (1997). *Yerel Demokrasi ve Türkiye*. Ankara: Vadi Yayınları.

Gözler, K. (2013). “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*, 11(122): 37-82.

Gözüağık, H. (2014). *5393 ve 6360 Sayılı Kanunların Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Kapsamında Değerlendirilmesi*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul: Bahçeşehir Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Gül, H. (2008). “Yerinden Yönetim Kavramının Gelişimi, Tanımı, Türleri Ve Özellikleri” (Ed. Bozlağan R. ve Demirkaya Y.). *Türkiye’de Yerel Yönetimler* içinde (ss. 85-118). İstanbul: Nobel Yayın Dağıtım.

Gül, H. ve Batman, S. (2015). “Değişen Kentleşme Dinamikleri Karşısında 6360 Sayılı Yasanın İdari, Siyasi, Mali ve İktisadi Değerlendirilmesi” *12. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR) Bildiriler Kitabı* İçinde, ss. 337-355, Aydın.

Güler, B. A. (2005). *Devlette Reform Yazıları*. Ankara: Paragraf Yayınevi.

Güler, B. A. (2006). *Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*. Ankara: İmge Kitabevi.

Güler, B. A. (2010). *Türkiye’nin Yönetimi*, Ankara: İmge Kitabevi.

Günel, A. Avtur, S. ve Okudan Dernek, K. (2014). 6360 sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 19(3): 55-70.

Günday, M. (1999). *İdare Hukuku*, 4. Baskı, Ankara: İmaj Yayıncılık.

Gündüzöz, İ. (2016). Büyükşehir Belediyeleri ile İlçe Belediyeleri Arasındaki Uyuşmazlıklar Üstüne Güncel Tartışmalar. *İdarecinin Sesi Dergisi*, 169: 60-65.

Güngör, H. (2012). Yeni Büyükşehir Yönetimi ve Geçiş Nedenleri” *İller ve Belediyeler Dergisi*, 774-775:

İzci, F. ve Turan, M. (2013). Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediye Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 18(1),117-152.

Kahraman, B. (2014) *Diyarbakır’ın Toplumsal Yapısı ve Diyarbakır Halkının Toplumsal Kurumlara Bakışı*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). T.C. Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.

Kalabalık, H. (2005). *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku, Teori-Uygulama*, Ankara: Seçkin Yayınevi.

Kalpaklıoğlu, G. (2017). *6360 Sayılı Büyükşehir Yasasının Kırsal Kesime Etkilerinin Değerlendirilmesi (Ordu Büyükşehir Belediyesi Örneği)*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Tokat.

Kayan, K. (2015). Görev, Yetki ve Sorumluluklar Açısından 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun Getirdiği Yenilikler ve Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin Uygulamaları, *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi*, 9: 199-224.

Keleş, R. (2000). "Mekan Planlama ve Yargı Denetimi". *Kent ve Çevre Değerleri Bağlamında Kamu Yararı Kavramı* içinde, ss. 1-14, (Der. M. Ersoy ve Ç. Keskinok), Ankara: Yargı Yayınevi.

Keleş, R. (2016). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. 16. Baskı, İstanbul: Cem Yayınevi.

Kennedy, P. (1996). *Yirmi Birinci Yüzyıla Hazırlanırken*. (Çev. F. Üçkan), Ankara: İş Bankası Kültür Yayınları.

Keser, A. ve Gökmen, Y. (2012). Büyükşehir Belediyeleri Kuruluş Sürecinin Analizi, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 21(1): 17-42.

Kestellioğlu, G. (2011). "Yerel Demokrasi ve Kent Konseyleri: Kahramanmaraş Örneği". *Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı*, içinde ss. 52-74. Bursa: Bursa Kent Konseyi Bilimsel Yayınlar Dizisi.

Koyuncu, E. (2012). Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi, TEPAV Politika Notu, 2012. [http://www.tepav.org.tr/upload/files/1352878676-](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1352878676-4.Yenilenen_Yerel_Yonetim_Sistemi_Karsilastirmali_Analizi.pdf)

4.Yenilenen_Yerel_Yonetim_Sistemi_Karsilastirmali_Analizi.pdf, (06.07.2017).

Kut Görgün, E. ve Yörür, N. (2017). 6360 Sayılı Büyükşehir Kanunu Sonrası Kırsal Alanları Yeniden Düşünmek- İzmir Örneği, *Aydın İktisat Fakültesi Dergisi*, 2(1): 11-27.

Küçükterzi, S. (2017). *Büyükşehir Alan Genişlemesinin Turizm Belediyeleri Üzerine Etkisi: Muğla Örneği*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Mersin: Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Lamba, M. (2015). Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yansımaları: Hükümet Programları Üzerinden Nitel Bir İnceleme, *Süleyman Demirel İİBF Fakültesi Dergisi*, 20 (1): 127-141.

Matkarimova, R. (2016). Türkiye ve Kırgızistan’ın Belediyecilik Sisteminin Karşılaştırılması. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Metin, Y. ve Altan, Y. (2011). Lizbon Antlaşması Sonrasında Subsidiarite İlkesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 16(3): 131- 147.

MİGM, (2014). *Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü 2013 Yılı Faaliyet Raporu*, Ankara.

Muratoğlu, T. (2015). Mahalli İdareler Mevzuatında 6360 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20(32): 59-96.

Mutlu, A. (2015). Kırdaki Yaşayanların 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasasına Bakışı Değişti Mi?, *Türkiz*, 21: 7-24.

Oktay, T. (2016). Metropol Kent Yönetimi Yaklaşımları ve Uygulama Modelleri, *Strategic Public Management Journal (SPMJ)*, 4: 49-71.

Ozansoy, A. (2016). “6360 Sayılı Kanun Sonrası Bütçeden Belediyelere Pay Dağıtımı (17 Kasım 2013), <https://vergialgi.net/ekonomi-maliye/6360-sayili-kanun-sonrasi-butceden-belediyelere-pay-dagitimi/>, (05.08.2018).

Ökmen, M. (2005). “Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Yönetimler”. *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform*, Ankara: Nobel Yayıncılık.

Ökmen, M. (2007). Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Çabaları ve Büyükşehir Belediyeleri: Temel Nitelikler, Sorun Alanları ve Çözüm Arayışları. *Kamuda Sosyal Politika Dergisi*, 2(1): 29-47.

Ökmen, M. ve Parlak, B. (2015). *Yerel Yönetimler: Kuram Ve Uygulamada Küresel ve Ulusal Konular ve Sorunlar*. Bursa: Ekin Yayınevi.

Önen, S. M. ve Eken, İ. (2016). Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdari Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 15(56): 216-234.

Özaslan, M. (2005). “Küreselleşme Sürecinin Türkiye’deki Yerel Kurumsal Yapılara Yansımaları”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform*, Ankara: Nobel Yayıncılık.

Özbey, A. T. (2016). 6360 Sayılı Yasaya Göre Oluşturulan Büyükşehirler Üzerine Bir Araştırma ve Malatya Örneği, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, T.C. Bahçeşehir Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Özdemir, S. ve Meşhur, M. Ç. (2011). 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası’nın Belde Belediyelerinin Planlama Süreçleri Üzerinde Yarattığı Etkiler, *MEGARON*, 6(3):171-183.

Özden, K. (2013). *Yerel Yönetimler ve Demokrasi, Yerel Yönetimlerde Güncel Sorunlar ve Tartışmalar*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Özel, M. (2003). Yerel Yönetimleri Geliştirme Açısından Devlet, Yerel Yönetim ve Küreselleşme Kavramları Üzerine. *Türk İdare Dergisi*, 441: 191-215.

Özer, M. A. (2015). Yerel Yönetim Merkezi Yönetim İlişkilerinde Gelir Bölüşümü Sorunu ve Türkiye’deki Son Durumun Değerlendirilmesi. *Türk İdare Dergisi*, 481: 525-558.

Özer, M. A. ve Akçakaya, M. (2014). *Yerel Yönetimler Teorik Boyut*, Ankara: Gazi Kitabevi.

Özgür, H. ve Savaş Yavuzçehre, P. (2016).Türkiye’nin Büyükşehir Belediyesi Sistemi:1982-2015, *Çankırı Karatekin Üniversitesi SBE Dergisi*, 7(1): 903-926.

Özgür, H., Savaş Yavuzçehre, P. Ciğeroğlu, M. (2007). Türkiye Orta Ölçekli ve Metropolitan Kentsel Alanların Yönetimi”, (Ed. Bilal Eryılmaz ve Musa Eken), *Kamu Yönetimi İçinde*, ss.480, Ankara: Nobel Yayınevi

Parlak, B. (2011). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Bursa: MKM Yayıncılık.

Parlak, B. (2014). Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri. *TESAM Akademi Dergisi*, 1(1): 7-10.

Parlak, B. ve Sobacı, Z. (2012). *Ulusal ve Küresel Perspektifte Kamu Yönetimi: Teori ve Pratik*, Bursa: MKM Yayınları.

Poyraz, E. (2017). Yerel Yönetimlerde Siyasal Katılım ve Temsiliyet Sorunsalı Üzerine Bir Değerlendirme: Belediye Meclislerinin Etkinliği, *Farabi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(1): 136-146.

Pustu, Y. (2005). Yerel Yönetimler ve Demokrasi. *Sayıştay Dergisi*, 57: 121-134.

Saatci, S. (2016). *Büyükşehir Belediye Sisteminin Kırsal Alanlar Üzerindeki Etkisi: Ödemiş Örneği*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.

Sala, B. (2016). Yeni Demokrasi Arayışları ve Türkiye’de Yerel Yönetim Politikaları. *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, 5(6): 1716-1728.

Selçuk, H. (2014). Yerel Yönetimler ve İdari Vesayet. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Erzurum: Atatürk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Soydal, Ö. M. (2012). *5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası Kapsamında Metropoliten Alanlarda Sınır Tespitinin Değerlendirilmesi*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul: İstanbul Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Susta, G. ve Gülçubuk, B. (2016). “Kırsalın Dönüşümünde Fırsat ve Tehditleriyle Yeni Büyükşehir Yasası’nın Analizi”, *12. Tarım Ekonomisi Kongresi 25-27 Mayıs 2016, Bildiriler Kitabı İçinde*, ss.1059-1068.

Şahin, Y. (2011). Kentleşme Politikası, Trabzon: Murathan Yayınevi.

Şan, G. (2007). AB ve Yerel Yönetimler Bağlamında Subsidiarite (Yerindelik) İlkesi. *Yerel Siyaset Dergisi*, 11: 62-68.

Şengül, R. (2010). *Yerel yönetimler*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

TBB (2009). *Küreselleşme ve Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği.

Tekel, A. (2009). Türkiye’de Metropoliten Alan Yönetiminden Metropoliten Yönetişime Geçiş: Ankara Örneğinde Bir Değerlendirme. *S.Ü. İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 18: 191-214.

Toksöz, F., vd. (2009). *Yerel Yönetim Sistemleri*. Ankara: TESEV Yayınları.

Toprak, Z. (2006). *Yerel Yönetimler*. 6. Baskı, Ankara: Nobel Yayınları.

Tortop, N. (1985). Yönetim Sistemimiz İçinde Belediyelerin Önemi, Sorunları ve Yerinden Düzenlemeler. *Amme İdaresi Dergisi*, 18(4):

Tortop, N. vd. (2014). *Mahalli İdareler*. Ankara: Nobel Yayınları.

Tozlu, A. (2017). Daha Verimli Hizmet ve Hizmette Yerellik Tartışmaları Düzleminde Yeni Büyükşehir Modeli. *Hak-İş Uluslararası Emek Ve Toplum Dergisi*, 6(15):235-258.

Tuzcuoğlu, F. (2003). *Metropoliten Yönetim*. Sakarya: Sakarya Kitapevi.

Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2006). *Mahalli İdareler Teori-Uygulama-Maliye*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Ulusoy, A.ve Akdemir, T. (2005). *Tekin Mahalli İdareler Teori- Uygulama-Maliye*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Urhan, F. V. (2008). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması. *Sayıştay Dergisi*, 70: 85-102.

Usta, S. (2011). “Katılımcı Demokrasi Perspektifinde Kent Konseyleri ve Sivil Toplum Kuruluşları İlişkisi: Sakarya Örneği”. *Kent Konseyleri Sempozyumu Bildiri Kitabı*, içinde ss. 201-218. Bursa: Bursa Kent Konseyi Bilimsel Yayınlar Dizisi.

Uygun, O. (2015). Yerel Yönetim Reformu İçin Anayasal İlkeler. *Strategic Public Management Journal (SPMJ)*, 2: 1-27.

Yalçındağ, S. (1995). Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 4(2): 3-19.

Yaman, M. ve Küçükşen, M. (2018). Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesi Açısından Yerel Katılımın İncelenmesi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 55: 247-255.

Yaşamış, F. D. (1995). Büyükşehir Sorunsalı, *Amme İdaresi Dergisi*, 28 (1): 93-111.

Yıldırım, A. (2014). Yerellik İlkesi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 2(5): 130-140.

Yıldırım, U. (2006). *Türkiye’de Siyasi İktidarların Yerel Yönetimler Üzerindeki Mali ve İdari Politikaları*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Zengin, G. (2015). “Etkinlik ve Demokrasi Açmazında, 6360 Sayılı Kanun: Merkeziyetçi Yerelleşme Anlayışının Yerel Özerklik Üzerine Etkileri” 12. *Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR) Bildiriler Kitabı* içinde, ss. 337-354, Aydın.

Zengin, O. (2014). Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi, *Ankara Barosu Dergisi*, 2: 91-116.

EKLER

Ek 1: Anket Formu

Yaşınız	
Mesleğiniz veya Yaptığınız İş	☐ Tarım ☐ Hayvancılık ☐ Çiftçilik ☐ Tüccar ☐ Serbest Meslek ☐ ☐ Diğer
Eğitim Durumunuz	☐ İlkokul ☐ Ortaokul ☐ Lise ☐ Ön Lisans ☐ Lisans
Cinsiyetiniz	☐ Erkek ☐ Kadın
İkamet Yeriniz	☐ Kentsel ☐ Kırsal ☐ Köy/Mahalle

A. 6360 SAYILI YASADAN HABERDAR OLMA DURUMU

6360 Sayılı Yasadan Haberdar mısınız?	Evet ☐	Hayır ☐	Kısmen ☐	Fikrim Yok ☐
Köylerin mahalle olması hakkındaki düşünceleriniz nedir?	İyi Oldu ☐	Kötü Oldu ☐	Bir Şey Değişmedi ☐	Fikrim Yok ☐
Cevabınız “iyi oldu” ise nedenleri hangisi ya da hangileridir. İçerik kısmında sorulara evet veya hayır şeklinde cevaplar verildiği için tablo buna göre düzenlenmiştir.				
Çöp ve temizlik hizmetlerinde iyileşmeler oldu.	☐			
Belediye hizmetlerinden daha fazla yararlanabilme imkânı oldu.	☐			
Köy ve köy içi yollar yapıldı	☐			
İçme suyu sorunu çözüldü ya da iyileştirildi	☐			
Araziler değerlendirildi	☐			
Kanalizasyon ve atık su alt yapısı iyileşti.	☐			
Sosyal yardımlar arttı	☐			
Belediye ile ilişkiler gelişti.	☐			
Cevabınız “kötü oldu” ise nedenleri hangisi ya da hangileridir. İçerik kısmında sorulara evet veya hayır şeklinde cevaplar verildiği için tablo buna göre düzenlenmiştir.				
İnşaat (ev-ahır vs.) yapmak zorlaştı ve pahalılaştı.	☐			
Su ücretli oldu/olacak	☐			

Köyde yaşam pahalılaştı, vergiler gelecek	[]
Köy tüzel kişiliği kalktı	[]
İlçe belediyesi gereken hizmeti veremiyor	[]
Köy merası, ormanı, arazisi vs. belediyeye geçti	[]
Köy konağı, muhtarlık binası, işyerleri vb. yapılar belediyeye geçti	[]
Büyükşehir belediyesi uzak	[]
Tapusu olmayan ve hazine arazileri elimizden alınabilir	[]
Binalara tamirat için izin alma şartı geldi	[]
Köyümüz başka muhtarlığa/mahalleye bağlandı	[]

B. BELEDİYE İLE İLETİŞİM KURMA DURUMU

6360 sayılı yasa sonrasında ilçe ya da büyükşehir belediyeleri ile iletişiminiz nasıldır? Örneğin muhatap bulabiliyor musunuz ya da size karşı ilgili davranılmakta mıdır?	
İletişim kurmak kolaydır.	[]
İşlerimizde ve taleplerimizde muhatap bulmak kolaydır.	[]
Bize karşı gösterilen ilgiden memnunum.	[]
Herhangi bir şey değişmedi	[]

C. KATILIMCILARIN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE UNSURLARININ GELİŞ NEDENLERİ HAKKINDAKİ GÖRÜŞLERİ

Geliş Nedenleri	İlçe Belediyesi	Büyükşehir Belediyesi
Ziyaret	[]	[]
Hizmet tespiti	[]	[]
Çöp toplama	[]	[]
Yol (asfalt-parke) yapımı-bakımı	[]	[]
Su ve kanalizasyon hattı yapımı-bakımı	[]	[]
Çocuk parkı-park, bahçe yapımı	[]	[]
Kar mücadelesi	[]	[]
İmar ile ilgili ölçüm çalışması	[]	[]
Sosyal yardımlar	[]	[]
Sayaç takılması	[]	[]
Diğer	[]	[]

D. 6360 SAYILI YASA İLE GELEN DÜZENLEMELERE İLİŞKİN GÖRÜŞLER

Soru	6360 Sayılı Yasa ile Gelen Düzenlemelere İlişkin Görüşlerinizi Belirtir Misiniz?	Katılıyorum	Katılmıyorum	Fikrim Yok	Toplam
1	6360 Sayılı yasa ile belediye sınırlarının il sınırlarına genişlemesi etkin hizmet sunumunda olumlu bir gelişmedir.				
2	Büyükşehir belediyesi (il) sınırlarındaki köylerin/beldelerin mahalleye dönüştürülmesini uygun buluyorum.				
3	Büyükşehir belediyesi (il) sınırlarındaki il özel idarelerinin kapatılmasını uygun buluyorum.				
4	Büyükşehir belediyesi (il) sınırlarındaki mahalli idare birliklerinin kapatılmasını uygun buluyorum.				
5	6360 Sayılı yasa ile yeni uygulamalara geçilmesinin imar ve planlama bütünlüğü sağladığını düşünüyorum.				
6	6360 Sayılı yasa ile altyapı planlamasında bütünlüğün sağladığını düşünüyorum.				
7	6360 Sayılı yasanın yönetici-vatandaş ilişkilerini güçlendirdiğini düşünüyorum.				
8	6360 Sayılı yasa ile mahallemize sunulan yerel hizmetlerin verimliliğinin arttığını düşünüyorum.				
9	6360 Sayılı yasa ile mahallemiz halkının yerel kamu hizmetlerine ulaşımı kolaylaştırmıştır.				
10	6360 Sayılı yasanın yazışmaları/bürokrasiyi artırdığını düşünüyorum.				
11	6360 Sayılı yasa sonrasında halkın altyapı konusundaki şikâyetleri artmıştır.				
12	6360 Sayılı yasa ile hizmet maliyetlerini azalttığını düşünüyorum.				
13	Köyden dönüşen mahallelerde ulaşım ile alakalı sorunlar yaşanmaktadır.				
14	Eski köylere/yeni mahallelere hizmet götürme konusunda personel/ekipman açısından sorunlar yaşanmaktadır.				
15	6360 Sayılı yasa yerel demokrasi açısından uygundur.				
16	6360 Sayı yasa ile meraların mülkiyetinin belediyelere geçmesinin hayvancılığı olumlu etkiler.				
17	6360 Sayı yasa ile tarımsal arazilerin imara açılmasını uygun buluyorum.				
18	6360 Sayı yasa dışı göçe neden olur.				
19	Eski köyler/yeni mahallelerin ilçe merkezi ile arasında coğrafi engeller hizmet sunumunu olumsuz etkilemektedir.				
20	Köylere verilecek hizmetlerin önceden olduğu gibi özel idare/valilik tarafından yapılması gerekmektedir.				
21	Köylerin mahalleye dönüşmesi hizmet etkinliğini artırmıştır.				
22	Köylerin mahalleye dönüşmesi tarım ve hayvancılık faaliyetlerini olumlu etkilemiştir.				

23	Tüzel kişiliği kaldırılan köylerde yaşayanlarda aidiyet sorunu yaşanmaktadır.				
24	Köylere tüzel kişilikleri geri verilmelidir.				
25	Önemli olan hizmetlerin verilmesidir kim olduğu önemli değil.				



Ek 2: Anket Formunda Yararlanılan Kaynaklar

Görüşme/Anket Sorularının Hazırlanmasında Yararlanılan Kaynak 1;

Saatci, S. (2016). *Büyükşehir Belediye Sisteminin Kırsal Alanlar Üzerindeki Etkisi: Ödemiş Örneği*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.

Görüşme/Anket Sorularının Hazırlanmasında Yararlanılan Kaynak 2;

Kalpaklıoğlu, G. (2017). *6360 Sayılı Büyükşehir Yasasının Kırsal Kesime Etkilerinin Değerlendirilmesi (Ordu Büyükşehir Belediyesi Örneği)*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Tokat.

Görüşme/Anket Sorularının Hazırlanmasında Yararlanılan Kaynak 3;

Dağcı, S. (2016). *6360 Sayılı Yasanın Kamu Hizmetlerinin Sunumuna Etkisi: Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Örneği*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. T.C. Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın.

Ek: 1. Anket Formu Örneği

Sayın Katılımcı; ‘6360 sayılı Yasanın Kamu Hizmetlerinin Sunumuna Etkisi: Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Örneği’ konulu tez çalışmaya esas olmak üzere, fikir ve görüşlerinize ihtiyaç duyulmaktadır. Ankette vermiş olduğunuz tüm bilgiler sadece bu araştırma kapsamında kullanılacaktır. Katılımcı olarak, kimlik bilgilerinizin kesinlikle açıklanmayacaktır. Araştırma ile ilgili tüm metodolojik ve etik konular Adnan Menderes Üniversitesi Nazilli İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölüm Başkanı Danışman Hocam Prof. Dr. Fatma Neval GENÇ tarafından izlenmekte ve denetlenmektedir. Anket sorularında ankete ilişkin ifadeleri destekleme düzeyinizi **(1. Katılıyorum, 2. Kısmen Katılıyorum, 3. Katılmıyorum) (X)** işareti ile her soru için yalnızca bir satırı işaretleyerek belirtirseniz sevinirim. Katkılarınız için teşekkür ederim.

Seyfettin DAŞCI
Adnan Menderes Üniversitesi
SBKY Bölümü Yüksek Lisans Öğrencisi

A. DEMOGRAFİK SORULAR											
1. Cinsiyetiniz	Kadın				Erkek						
2. Yaşınız	18-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65+					
3. Eğitim Durumunuz	Ortaokul	Lise	Yüksek Okul	Üniversite	Y. Lisans	Doktora					
4. Doğduğunuz Yerleşim Yeri	Köy	Mahalle	Belde	İlçe	İl						
5. İkamet Yeriniz	Köyden Mahalle	Dönüşen	Merkez Mahalle								
6. Mesleğiniz	Memur			Çiftçi							
	Esnaf			Ev hanımı							
	İşçi			Emekli							
	Serbest meslek (eczacı, doktor, mühendis vs...)										
7. Statünüz	Belediye Başkanı			Başkan Vekili							
8. Siyasi Partiniz				Başkan Yardımcısı							
9. Belediyeniz											

B. 6360 DÜZENLEMESİNE İLİŞKİN GÖRÜŞLERİNİZ		Katılıyorum	Kısmen Katılıyorum	Katılmıyorum
1.	Büyükşehir belediyesi sınırlarının il sınırlarına kadar genişlemiş olması vatandaşlara daha etkin hizmet sunulması açısından olumlu bir gelişmedir.			
2.	Büyükşehir belediyesi (il) sınırlarındaki köylerin/beldelerin mahalleye dönüştürülmesini uygun buluyorum.			
3.	Büyükşehir belediyesi (il) sınırlarındaki il özel idarelerinin kapatılmasını uygun buluyorum.			
4.	Büyükşehir belediyesi (il) sınırlarındaki mahalli idare birliklerinin kapatılmasını uygun buluyorum.			
5.	Büyükşehir belediyesi statüsüne geçilmesinin <u>imar ve planlama bütünlüğü</u> sağladığını düşünüyorum.			
6.	Büyükşehir belediyesi statüsüne geçilmesinin <u>ulaşım planlamasında bütünlüğü</u> sağladığını düşünüyorum.			
7.	Büyükşehir belediyesi statüsüne geçilmesinin <u>alt yapı planlamasında bütünlüğü</u> sağladığını düşünüyorum.			
8.	Büyükşehir belediyesi statüsüne geçilmesinin <u>hizmet maliyetlerini azalttığını</u> düşünüyorum.			
9.	Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığının çalışmalarını olumlu bulmaktayım.			
10.	Büyükşehir statüsünün yönetici-vatandaş ilişkilerini güçlendirdiğini düşünüyorum.			
11.	Büyükşehir belediyesi düzenlemesiyle yeni ilçelerin kurulması olumlu olmuştur.			
12.	Büyükşehir belediyesi düzenlemesine geçtikten sonra ilçemizde sunulan yerel hizmetlerin verimliliğinin arttığını düşünüyorum.			
13.	Büyükşehir belediyesi düzenlemesine geçtikten sonra ilçemiz halkının yerel kamu hizmetlerine ulaşımı kolaylaşmıştır.			
14.	Büyükşehir Belediyesi düzenlemesiyle İlçe belediyeleri arasında koordinasyon artmıştır.			
15.	Büyükşehir belediyesi statüsüne geçilmesinin yazışmaları/bürokrasiyi artırdığını düşünüyorum.			
16.	Büyükşehir belediyesi statüsüne geçilmesinin ardından su faturalarından şikâyetler artmıştır.			
17.	Köyden dönüşen mahallelerde ulaşımın alakalı sorunlar yaşanmaktadır.			
18.	Belediyemizin <u>malî özerkliğinin</u> azaldığını düşünüyorum.			
19.	Belediyemizin sorumluluk sahasının genişlemesi hizmet sunumunda aksamalara neden olmaktadır.			
20.	Büyükşehir yönetimine geçilmesiyle İlçe Belediyelerinin büyükşehir belediyesine bağımlılığı artmıştır.			
21.	Büyükşehir yönetimine geçilmesiyle İlçe Belediyelerinin temsil imkanı azalmıştır (temsil adaletsizliği).			
22.	Büyükşehir düzenlemeleri sonrasında halkın altyapı konusundaki şikâyetleri artmıştır.			
23.	Büyükşehir belediyesi düzenlemesi sonrasında ilçemizde ulaşım şikâyetleri artmıştır.			
24.	Büyükşehir belediyesi düzenlemesi sonrasında ilçemizde imar düzenlemeleri konusundaki şikâyetler artmıştır.			
25.	Büyükşehir belediyesi düzenlemesiyle büyükşehir belediyesi ile aramızda			