

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLMİ VE KAMU YÖNETİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

MÜLKİ SINIRLARDA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE ÖRGÜTLENMESİ:
ORDU BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Yüksek Lisans Tezi

Erol Uğraş ÖÇAL

Ankara – 2016

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLMİ VE KAMU YÖNETİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

MÜLKİ SINIRLARDA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE ÖRGÜTLENMESİ:
ORDU BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Yüksek Lisans Tezi

Erol Uğraş ÖÇAL

Tez Danışmanı
Yard. Doç. Dr. Ozan ZENGİN

Ankara - 2016

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLMİ VE KAMU YÖNETİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

MÜLKİ SINIRLARDA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE ÖRGÜTLENMESİ:
ORDU BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı
Yrd. Doç. Dr. Ozan ZENGİN

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

İmzası

Doç. Dr. Barış ÖZGİN
Yrd. Doç. Dr. Ozan ZENGİN
Yrd. Doç. Dr. A. Galip KAYDINCİ



Tez Sınavı Tarihi: .../.../...

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

Bu belge ile bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim. (05.10.2016.)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin

Adı ve Soyadı

Errol Uyaras ÖCAL

İmzası

Uyaras Öcal

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	i
KISALTMALAR	iv
TABLolar VE ŞEKİLLER LİSTESİ.....	v
HARİTALAR LİSTESİ.....	vii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM YERİNDEN YÖNETİM VE BİR YERİNDEN YÖNETİM UYGULAMASI OLARAK METROPOLİTEN YÖNETİM

1. YERİNDEN YÖNETİM ÜZERİNE KAVRAMSAL TARTIŞMALAR	10
1.1. Siyasi Yerinden Yönetim	11
1.2. Yönetimsel Yerinden Yönetim.....	17
1.3. Yerel Yönetimlerin Özellikleri ve Kökenleri	20
1.4. Neo-liberalizm ve Decentralization Kavramının Yeniden Tanımlanması	30
2. METROPOLİTEN KENT VE ALAN YÖNETİMİ	32
2.1. Metropol Kavramının Tanımlanması	32
2.2. Metropol ve Kent Farkı	39
2.3. Metropolü Tanımlamada Kullanılabilecek Kriterler	36
2.4. Metropolitanleşme ve Özel Yönetim Gerekliliği	41
2.5. Metropolitan Kent ve Alan Yönetiminde Ölçek Meselesi	50
2.6. Metropolitan Alan Yönetim Modelleri	44
2.6.1. Uzun Süreli Yönetim Modelleri	45
2.6.1.1. Yerel Federasyon	46
2.6.1.2. Birleştirme	47
2.6.2. Kısa Süreli Geçici Modeller	48
2.6.2.1. Yönetimler Arası Hizmet Anlaşmaları	48
2.6.2.2. Yerel Yönetim Hizmet Birliği	49
2.6.2.3. Özel Amaçlı Yönetimler	49

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE METROPOLİTEN KENT

YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ

1. İMPARATORLUK DÖNEMİ METROPOLLERİ VE BELEDİYE ÖRGÜTLENMESİ.....	57
2. CUMHURİYET DÖNEMİ METROPOLLERİ VE BELEDİYE ÖRGÜTLENMESİ.....	61
2.1. 1930 Öncesi Dönem: Belediyecilikte Dağınık Yasal Düzenlemeler	62
2.2. 1930-1960 Dönemi.....	63
2.3. 1960-1980 Dönemi.....	65
2.4. 1980-1984 Geçiş Dönemi.....	69
3. 1984-2004 DÖNEMİ	71
3.1. Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluş Süreci.....	72
3.2. İlk Büyükşehir Belediyesi Modeline Genel Bakış	74
4. 2000’Lİ YILLARDA YEREL YÖNETİM REFORMU	78
4.1. 5216 Sayılı Kanun: Büyükşehir Belediyelerinde Yeni Dönem	84
4.1.1. Yasal Dayanakta ve Kuruluş Ölçütlerinde Düzenleme	88
4.1.2. Büyükşehir Belediyesinin Sınırlarına İlişkin Düzenlemeler	89
4.1.3. Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri ve Yönetimler Arası İlişkilerde Düzenlemeler	91
4.2. 5747 Sayılı Kanun Değişikliği: İki Kademeli Büyükşehir Modeline Dönüş	95
4.3. Mevcut Durum: 6360 Sayılı Kanun ve Mülki Sınırlarda Belediye Örgütlenmesi	95
4.3.1. Yönetimsel Sonuçlar.....	99
4.3.2. Yasal Sonuçlar.....	112
4.3.3. Mali Sonuçlar	115
4.3.4. Siyasi Sonuçlar	122

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
MÜLKİ SINIRLARDA BELEDİYE ÖRGÜTLENMESİ:
ORDU BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

1. ÇEŞİTLİ KRİTERLERE GÖRE ORDU'DA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ	
KURULMASININ SORGULANMASI	129
1.1. Nüfus Kriteri	131
1.2. Coğrafya ve Ulaşılabilirlik Kriteri.....	136
1.3. Ekonomik Kriter.....	140
2. 6360 SAYILI KANUNUN SİYASİ, YÖNETSEL VE EKONOMİK	
SONUÇLARI.....	144
2.1. Siyasi Sonuçlar	145
2.1.1. Kanunun Yerel Seçim Sonuçlarına Etkileri	145
2.1.2. Kanunun Yerel Temsil ve Katılıma Etkileri.....	149
2.2. YönetSEL Sonuçlar	153
2.2.1. Devir Tasfiye ve Paylaştırma Süreci	153
2.2.2. Kuruluş ve Örgütlenme	162
2.2.2.1. Fen İşleri Hizmetleri	164
2.2.2.2. Çevre Koruma Hizmetleri.....	167
2.2.2.3. Ulaşım Hizmetleri.....	170
2.2.2.4. İmar Hizmetleri.....	173
2.2.2.5. Su ve Kanalizasyon Hizmetleri: OSKİ	176
2.2.2.6. İtfaiye Hizmetleri	178
2.3. Ekonomik Sonuçlar	180
2.3.1. Ekonomik Hayata Yönelik Faaliyetler	181
2.3.2. Büyükşehir Belediyesi Maliyesinde Değişim	182
SONUÇ	187
KAYNAKÇA	196
ÖZET.....	204
ABSTRACT	205

KISALTMALAR

a.g.e.	: Adı Geçen Eser
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ADNKS	: Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi
AEP	: Acil Eylem Planı
AFKOM	: Afet Koordinasyon Merkezi
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
ATY	: Atıktan Türetilmiş Yakıt
AYKOME	: Alt Yapı Koordinasyon Merkezi
AYYÖŞ	: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
BŞB	: Büyükşehir Belediyesi
C	: Cilt
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
DB	: Dünya Bankası
DSP	: Demokratik Sol Parti
İSKİ	: İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KGM	: Karayolları Genel Müdürlüğü
MHP	: Milliyetçi Hareket Partisi
MİGM	: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü
RG	: Resmi Gazete
s	: sayfa
S	: Sayı
SMSA	: Standart Metropoliten Statistiksels Alan
TEK	: Türkiye Elektrik Kurumu
TL	: Türk Lirası
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
vb	: ve benzeri
vd	: ve diğerleri
YİKOB	: Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı
YSK	: Yüksek Seçim Kurulu

TABLolar VE ŞEKİLLER LİSTESİ

Tablolar Listesi

Tablo 1: 2015 Yılı İtibariyle Türkiye Genelinde Yerel Yönetim Birimlerinin Sayıları	99
Tablo 2: Türkiye Genelinde Belediye Sayılarında Değişim	100
Tablo 3: Nüfuslarına Göre Belediye Sayılarının Dağılımı	102
Tablo 4: Mahalli İdare Birliklerinin Sayılarında Değişim	111
Tablo 5: Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Yerel Yönetim Türlerinin Aldığı Paylar.....	117
Tablo 6: Genel Bütçe Gelirleri İller Bankası ve Büyükşehir Belediyesi Payı	117
Tablo 7: 2012-2015 Yılları Büyükşehir Belediyeleri Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu	120
Tablo 8: 2012-2015 Yılları Büyükşehir Belediyeleri Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu	121
Tablo 9: 2012-2015 Yılları Büyükşehir Belediyeleri Bütçe Denge Tablosu.....	121
Tablo 10: Büyükşehir Belediye Meclisleri Üye Sayılarında Değişim	124
Tablo 11: Büyükşehir Belediyesi Olan Otuz İlin Nüfus Artış Oranları.....	132
Tablo 12: İlçelerin Altınordu İlçesine Olan Uzaklıkları	137
Tablo 13: Samsun, Ordu, Ünye ve Trabzon Gümrükleri İhracat Rakamları	139
Tablo 14: Büyükşehir Belediyesi Olan Otuz İlin İhracat Rakamları ve Türkiye Geneli Sıralamaları	141
Tablo 15: İhraç Sezonu İtibariyle Ortalama İç Fındık İhraç Fiyatları (\$/Kental- FOB)	142
Tablo 16: Ordu İli İhracat Rakamlarının Sektörlere Göre Dağılımı	143
Tablo 17: Büyükşehir Belediyesi Olan Otuz İlin İthalat Rakamları ve Türkiye Geneli Sıralamaları	Hata! Yer işareti tanımlanmamış.
Tablo 18: Mahalle Sayısında ve Seçmen Sayısında Değişim	147
Tablo 19: 2009 ve 2014 Yerel Seçimlerinde Partilerin Aldıkları Oy Sayısı.....	148
Tablo 20: 2014 Yerel Seçimlerinde Ordu'da En Çok Oy Alan Üç Partinin Oy Oranları ve Büyükşehir Belediye Meclisinde Temsil Oranları	152

Tablo 21: Kapatılan Yerel Yönetim Birimlerinin Borç, Alacak ve Hakları ve Devredildikleri Kurumlar	156
Tablo 22: Kapatılan Yerel Yönetim Birimlerinin Taşınır Malları ve Devredildikleri Kurumlar	159
Tablo 23: Kapatılan Yerel Yönetim Birimlerinin Taşınmaz Malları ve Devredildikleri Kurumlar	160
Tablo 24: Taşınmazların Kurumlara Dağılımının Yüzdelik Oranı	161
Tablo 25: Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Bütçeleri.....	183
Tablo 26: Ordu Büyükşehir Belediyesi Gelirleri	184
Tablo 27: Ordu Büyükşehir Belediyesi Giderleri	185

Şekiller Listesi

Şekil 1: Metropoliten Kent ve Metropoliten Alan.....	38
---	----

HARİTALAR LİSTESİ

Harita 1: Ordu İli Büyükşehir Belediyesi Öncesi İlçe ve Belde Belediyeleri.....	146
Harita 2: Katı Atık Toplama Planı	169
Harita 3: Ordu İli Geneli Arıtma Tesisleri	177



GİRİŞ

Metropolitan kentlerin yönetimine ilişkin tartışmalar II. Dünya Savaşı sonrasında Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) gündeme gelmeye başlamıştır. Türkiye'de ise bu tartışmaların 1960'lı yıllarda planlı dönemin başlangıcıyla yoğunluk kazandığı görülmektedir. 1980'li yıllara kadar metropolitan kentlere ilişkin tartışmaların odak noktası kentsel planlama ve konut sorunu olmuştur. 1980 sonrasında büyükşehir belediyelerinin kurulması ile birlikte hem kentsel planlama hem de belirli kentsel hizmetlerin sunumunu üstlenen metropolitan yönetimler oluşturulmuştur.

1980 sonrasında kamu yönetiminin neo-liberal politikalar çerçevesinden yeniden yapılanma sürecinde yerel yönetimler üzerinde de reform çalışmaları başlamıştır. Yerel yönetim reformlarında tartışma konusu olan kavramların başında *decentralization* gelmektedir. Bu nedenle, yerel yönetim reformunun ve dolayısıyla büyükşehir belediyesi reformunun anlaşılabilmesi için öncelikle *decentralization* kavramının doğru anlaşılması önem taşımaktadır.

Decentralization kavramına yönelik tartışmalar, Türkiye'deki alan yazında 19. yy'den itibaren önemli bir yere sahip olmuştur. *Decentralization* kavramını karşılamak için Türkçede ademi merkeziyet, yerinden yönetim ve yerelleşme kavramları kullanılmaktadır. Ademi merkeziyet ve yerinden yönetim aynı kapsamı ifade eden kavramlardır. *Decentralization* kavramı yerine Osmanlı Dönemi'nde ademi merkeziyet terimi kullanılırken Cumhuriyet Dönemi'nde yerinden yönetim teriminin de kullanılmaya başlandığı görülmektedir.

Alan yazında ademi merkeziyet/yerinden yönetim kavramlarının iki farklı anlamı olduğu söylenebilir. Bunlardan ilki siyasi ademi merkeziyet/yerinden yönetimdir. Siyasi anlamda ademi merkeziyet/yerinden yönetim kavramı genellikle federatif ülkelerde görülmektedir. Bu anlamıyla ademi merkeziyet/yerinden yönetim, merkezi yönetim dışındaki yönetim birimlerine yönetsel özerkliğin yanında kısmen de olsa yasama ve yargı yetkisinin verilmesini ifade etmektedir. Yönetsel ademi merkeziyet/yerinden yönetim kavramı ise hem federatif hem de üniter yapıli devletlerde görülmektedir. Bu anlamıyla ademi/merkeziyet/yerinden yönetim kavramı, merkezi yönetim dışındaki yönetim birimlerine sadece yönetsel özerklik verilmesini ifade etmektedir.

Türkiye'deki alan yazına bakıldığında, Osmanlı Dönemi'nde tartışmaların siyasi ademi merkeziyet üzerinden yürütüldüğü görülmektedir. Bu dönemdeki tartışmaların kavramın siyasi anlamı üzerinden yürütülmesinin sonucu olarak, ademi merkeziyetçilik ile merkeziyetçilik birbirinin zıttı olarak düşünülmüştür.

Cumhuriyet Dönemi'nde, öz Türkçeci anlayışın da etkisiyle kavram, biçim ve içerik açısından bazı değişikliklere uğramıştır. Tartışmalar, kavramın özellikle yönetsel anlamı üzerinde yoğunlaşmıştır. Bununla birlikte merkeziyet ve ademi merkeziyet kavramlarının birbirinin zıttı olduğu yönündeki algı değişmeye başlamıştır. Bu dönemde, kavramların yönetsel boyutunun ağırlık kazanması sebebiyle, merkeziyet ve ademi merkeziyet ilkeleri birbirlerinin tamamlayıcısı olarak görülmüştür. Devletler, kamu yönetimi sistemlerini oluştururken bu iki ilkedenden birine ağırlık verirler. Türkiye'de kamu yönetiminde merkeziyetçilik ilkesinin ağırlık kazandığı söylenebilir.

Son yıllarda *decentralization* kavramının siyasal ve yönetsel boyutlarının yanında yeni boyutlar kazanmıştır. Kavramın bu yeni tanımına karşılık olarak Türkiye’deki alan yazında yerelleşme kavramının kullanıldığı görülmektedir.

Neo-liberal politikaların uluslararası taşıyıcılarından biri olan Dünya Bankasının (DB) *decentralization* tanımına bakıldığında dört boyutlu bir açıklama görülmektedir. Bunlardan ilki merkezi yönetimin daha alt kademelerdeki uzantılarına yetki devredilmesini ifade etmektedir. Bu tanımıyla ilk boyutun yetki genişliği ilkesi ile açıklanabileceği söylenebilir. İkincisi yerel yönetim kuruluşlarının ve hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının yetkilendirilmesidir. Üçüncüsü, merkezi yönetim dışında kalan kamu kurum ve kuruluşlarına öz gelirlerini artırmayı ve mali özerkliği hedefleyen mali yerelleşme boyutudur. Sonuncu boyut ise piyasalaşmayı ve özelleşmeyi içeren ekonomik yerelleşmedir. Bu son adımın DB tarafından “gerçek” yerelleşme olarak tanımlanması dikkat çekicidir.¹

Türkiye’deki alan yazından yerelleşme çoğu zaman yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ile eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Oysa yukarıda da değinildiği gibi yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yerelleşmenin sadece bir boyutunu ifade eder. Hem dünya genelinde hem de Türkiye’de neo-liberal politikalar çerçevesinde yerel yönetimlerin önem kazındığını söylemek mümkündür. Bu nedenle uluslararası kuruluşlar yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yönünde çalışmalar yürütmektedirler. Türkiye’de de 1980 sonrası dönemde ve özellikle 2000’li yıllarda yerel yönetimleri güçlendirmeye yönelik pek çok yasal düzenleme yapılmıştır.

Yerel yönetim birimleri içerisinde ise en dikkat çeken birim metropoliten kent veya metropoliten alan yönetimine özgü yerel yönetim birimleri olmuştur.

¹World Bank Institute, Decentralization Briefing Notes, s. 2.

Metropolitan kentler ve alanlar neo-liberal politikaların uygulanabileceği en uygun mekanlar olarak görülmektedir. Dolayısıyla metropolitan kent yönetimine özgü yönetsel birimler bu süreçte önem kazanmışlardır.

Türkiye’de ise metropolitan kentlere özgü yönetsel birimler büyükşehir belediyeleridir. Bu nedenle, 2000’li yıllarda Türkiye’deki yerel yönetim reformuna bakıldığında büyükşehir belediyelerinin öne çıktığı görülmektedir. Her ne kadar büyükşehir belediyeleri metropolitan kent yönetimine özgü yerel yönetim birimleri olarak ortaya çıksa da zaman içerisinde bu anlayışın değiştiği görülmektedir.

2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun² ile birlikte büyükşehir belediyesi sistemi önemli bir kırılma yaşamıştır. Bu tarih itibariyle büyükşehir belediyeleri metropolitan kent yönetimine yönelik yönetsel birimler olmanın ötesine geçmişlerdir. Yeni büyükşehir belediyesi modeli düşünüldüğünde, büyükşehir belediyelerinin sadece metropolitan kentlerin veya alanların ihtiyaçlarını karşılamaya ve sorunlarını çözmeye yönelik birimler olarak görülmediği anlaşılmaktadır. Öyleyse yasa koyucunun, metropolitan kent veya alan özelliği göstermeyen illerde mülki sınırlarda örgütlenen bir büyükşehir belediyesi sistemi kurmasındaki hedefleri nelerdir?

Bu sorunun cevabına ulaşabilmek için tez kapsamında iki yöntem izlenecektir. Öncelikle literatür taraması ve mevzuat incelemesi yapılacaktır. Literatür taramasında, büyükşehir belediyesi reformunu anlamamıza yardımcı olacak kavramlar ve kuramlar, metropolitan kentin tanımı ve bu tanımda kullanılacak kriterler incelenecektir. Bununla birlikte Türkiye’de büyükşehir belediyesi sisteminin

²6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

yaşadığı değişimi ve bunun nedenlerini anlayabilmek için tarihsel gelişim süreci üzerinde durulacaktır.

İkinci olarak, konuya ilişkin varsayımları destekleyecek verilerin toplanması amacıyla örneklem olarak seçilen Ordu Büyükşehir Belediyesinde alan araştırması yapılmıştır. Ordu Büyükşehir Belediyesinde ve Ordu Valiliğinde yetkililerle açık uçlu mülakatlar gerçekleştirilmiştir. Bu mülakatlar sırasında gerekli görülen belgelerin birer kopyası alınarak incelenmiştir.

Literatür taramasında, mevzuat incelemesinde ve alan araştırması sonucunda ortaya atılan varsayımlar siyasi, ekonomik ve yönetsel olmak üzere üç başlık altında toplanabilir. Bunlardan ilki 6360 sayılı Kanun'un çıkarılmasındaki siyasi hedeflere ilişkin varsayımlardır. Büyükşehir belediyesinin sınırlarının il mülki sınırları olarak belirlenmesi ile birlikte seçim çevresi de genişlemiştir. Artık büyükşehir belediye başkanlığı seçimlerinde seçim çevresi tüm ildir. Kamuoyunda iktidar partisinin kırsal alanda oy potansiyelinin yüksek olduğuna dair genel bir kanı vardır. Büyükşehir belediye başkanlığı seçimlerinde kırsal yerleşimlerdeki seçmenlerin oyları ile seçim sonuçlarının iktidar partisi lehine değişebileceği iddia edilmektedir.

6360 sayılı Kanun ile çok sayıda yerel yönetim birimi kapatılmıştır. Bunun doğal bir sonucu olarak büyükşehir belediyesi olan illerde yerel temsilci sayısında azalma yaşanmıştır. Bu durum halkın yönetime katılmasını zorlaştıran bir yapı ortaya çıkarmaktadır. Büyükşehir belediye meclislerinin oluşum usulü de temsilde adaletsizlik yaratan diğer bir noktadır. Bu meclislerin üyeleri doğrudan halk tarafından seçilmemektedir. Büyükşehir ilçe belediyelerinden kanunla belirlenen sayıda seçilen üyeler büyükşehir belediye meclisini oluşturmaktadır. Bu durum siyasi

partilerin aldıkları oy oranları ile büyükşehir belediye meclisinde temsil oranları arasında dengesizlik yaratmaktadır.

6360 Sayılı Kanun'un yarattığı yeni büyükşehir belediyesi sisteminin ikinci hedefinin ekonomik gelişimi artırmak ve güçlü bir mali sistem kurmak olduğu söylenebilir. Kanun gerekçesinde de yer alan rekabet edebilen kentler yaratmak ve cazibe merkezleri oluşturmak gibi ifadelerden de anlaşılacağı gibi büyükşehir belediyelerinin küresel iktisadi sisteme entegrasyonda önemli bir rol oynayacakları düşünülmektedir.

Üçüncü olarak, kanunun yönetsel yapıda değişimi hedeflediği söylenebilir. İlk olarak, büyükşehir belediyelerinin kurulmuş olduğu illerde parçalı yerel yönetim yapısının kaldırılması ve yönetsel yapının sadeleştirilmesi hedeflenmiştir. Bu hedef doğrultusunda büyükşehir olan otuz ilde, il özel idareleri, köyler ve belde belediyeleri kapatılmıştır. Böylece tüm il düzeyinde büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyelerinde oluşan iki kademeli bir yapı ortaya çıkmıştır. Büyükşehir belediyeleri, bu iki kademeli sistemde esas yetkili olarak kurgulanmışlardır. Böylece yerel düzeyde yeni bir merkeziyetçiliğin yolu açılmıştır. Sadeleştirilmiş bir yerel yönetim sistemi ve tüm ilde yetkili tek ve güçlü bir yerel yönetim biriminin oluşturulması yolu ile hizmetlerin daha etkin, verimli ve ekonomik sunulacağı beklenmektedir.

Bu amaçlar doğrultusunda çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile birlikte on altı büyükşehir belediyesine on dört büyükşehir belediyesi daha eklenmiştir. Böylece Türkiye genelinde büyükşehir belediyesine sahip il sayısı otuza yükselmiştir. Bu illerden birisi de Ordu'dur. Ordu ili sahip olduğu özellikler ile büyükşehir belediyelerinin sadece metropoliten kent veya alan yönetimine özgü birimler

olmadığını net bir şekilde ortaya koyan illerden biri olması bakımından önemlidir. Metropoliten kent yönetimi amacıyla kurulmayan bir büyükşehir belediyesinin il genelinde nasıl örgütlendiği ve hangi faaliyetlerde bulunduğu sorgulanması gereken bir konudur.

Tez kapsamında, Ordu Büyükşehir Belediyesinin örnek olarak seçilmesinin bir takım sebepleri bulunmaktadır. Bunlardan ilki Ordu ilinin büyükşehir belediyesi kurulma yeterliliği göstermeyen bir il olmasıdır. Kanun'da, büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için tek şart nüfus olarak belirlenmiştir. Ordu ili ne 6360 Sayılı Kanun'un Meclisten geçtiği 2012 yılında ne de bugün 750.000 şartını sağlayamamaktadır. Ordu ilinin 750.000 nüfus şartını sağladığı tek yıl 2013 yılıdır. Bu tarihte Ordu'da büyükşehir belediyesi kurulmasını öngören kanun teklifi Meclise sunulmuştur. 2013 Mart ayında 6447 sayılı Kanun³ ile Ordu ilinde de büyükşehir belediyesi kurulmuştur.

İkinci sebep ise Ordu ilinin metropoliten kenti tanımlayan diğer kriterlere de sahip olmadığı yönündeki genel kanıdır. Bu kriterler arasında ekonomik kriter, coğrafya kriteri ve ulaşılabilirlik kriteri bulunmaktadır. Ordu ilinin ekonomik, coğrafi özellikleri ile ulaşılabilirlik özelliğine ilişkin çeşitli verilerden yararlanılarak Ordu'nun metropoliten kent veya metropoliten alan kriterlerini sağlayıp sağlamadığı sorgulanacaktır.

6360 sayılı Kanun'un siyasi, ekonomik ve yönetsel bir takım hedefleri bulunmaktadır. 6360 sayılı Kanun'un siyasi, ekonomik ve yönetsel hedeflerinin Ordu Büyükşehir Belediyesi özelinde nasıl karşılık bulduğu anlaşılmaya çalışılacaktır. Bu

³6447 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

incelemeyi yaparken Ordu Valiliği ve Ordu Büyükşehir Belediyesi yetkilileri ile yapılan ucu açık mülakatlardan ve Ordu Büyükşehir Belediyesinden alınan resmi belge, rapor ve planlardan yararlanılacaktır.



BİRİNCİ BÖLÜM

YERİNDEN YÖNETİM VE BİR YERİNDEN YÖNETİM

UYGULAMASI OLARAK METROPOLİTEN YÖNETİM

Yerinden yönetim kavramı, siyasal ve yönetsel anlamlar içermektedir. Bu tezin konusunu oluşturan büyükşehir belediyeleri birer yerel yönetim birimi olmaları sebebiyle yönetsel yerinden yönetim başlığı altında değerlendirilmektedir. Bu nedenle kavramsal tartışmalara yerinden yönetim kavramının tanımlanması ile başlamanın faydalı olacağı düşünülmüştür.

Öncelikle, yerinden yönetim kavramının Osmanlı'dan günümüze kadar geçen süreçte alan yazında hangi açılardan tartışıldığının, konunun nasıl ele alındığının ve kavramların anlamlarının bu süreçte yaşamış olduğu değişimin anlaşılması faydalı olacaktır. Yerinden yönetim kavramının genel kabul görmüş iki türü vardır. Bunlar, siyasi yerinden yönetim ve yönetsel yerinden yönetimdir. Osmanlı Dönemi'nde tartışmalar kavramın siyasi anlamı üzerinde yoğunlaşırken Cumhuriyet Dönemi'nde kavram yoğun olarak yönetsel anlamı ile tartışılmıştır. Özellikle yönetsel yerinden yönetimin bir türü olan yerel yönetimler bu dönemde tartışmaların odak noktası olmuştur.

Yerel yönetimlerin farklı yorumları ve uygulama şekilleri bulunmaktadır. Ancak bu farklı yorumlar içerisinde günümüzde hakim olanı liberal yaklaşımdır. Hem uluslararası örgütler hem de kapitalist ülkelerde yerel yönetimler liberal anlayışla yorumlanmakta ve şekillenmektedir. Buna paralel olarak Türkiye'de de 2000 sonrasında yerel yönetimler alanında yaşanan reform hareketine neo-liberal politikalar yön vermiştir.

Neo-liberal anlayışla birlikte özellikle 1980 sonrasında yerinden yönetimle ilgili kavramları yeniden tanımlanmıştır. *Decentralization* kavramı yerinden yönetim olarak kullanılmasının yanında yerelleşme kavramı yerine de kullanılmaya başlanmıştır. Yerelleşme, temelde merkezi yönetimin sınırlandırılması bunun yerine yetki ve görevlerin merkezi yönetim, yerel yönetim, sivil toplum ve özel sektör arasında paylaştırılmasını ifade eden bir kavramdır. Ancak Türkiye’deki alan yazına bakıldığında kavramın daha çok yerel yönetimlerin güçlendirilmesi üzerinden ele alındığı görülmektedir.

1. YERİNDEN YÖNETİM ÜZERİNE KAVRAMSAL TARTIŞMALAR

Alan yazında yerinden yönetim kavramının siyasi ve yönetsel yönleri ile ele alındığı görülmektedir. Siyasi yerinden yönetim federatif ülkelerde görülmektedir. Yerinden yönetimin siyasi anlamı, merkezi yönetim dışındaki yönetim birimlerine yönetsel yetkilerin yanında kısmi de olsa yasama ve yargı yetkilerinin de vermesini ifade etmektedir. Yönetsel yerinden yönetim ise hem federal hem de üniter yapıli devletlerde uygulanmaktadır. Kavramın yönetsel anlamı, merkezi yönetim dışında kalan yönetim birimlerine sadece yönetsel özerklik tanınmasını ifade etmektedir.

Türkiye’deki alan yazında yerinden yönetim tartışmalarının farklı dönemlerde farklı anlamları ile tartışıldığı görülmektedir. Osmanlı Dönemi’nde kavram daha çok siyasi yönünün tartışılmıştır. Cumhuriyet Dönemi’nde ise yönetsel yerinden yönetim kavramı üzerine tartışmalar alan yazında ağırlık kazanmaya başlamıştır. Bu dönem itibariyle yönetsel yerinden yönetimin iki türü olan hizmet yönünden yerinden yönetimi ve yer yönünden yerinden yönetim (yerel yönetim) üzerine yapılan tartışmalar ön plana çıkmıştır. Bu tezin odak noktasını oluşturan büyükşehir

belediyelerinin birer yerel yönetim birimi olması sebebiyle, tez kapsamında yerel yönetim tartışmalarına ağırlık verilmiştir.

Türkiye’deki alan yazında *Decentralization* kavramına karşılık “yerinden yönetim” kullanımının yanında “yerelleşme” kavramı da kullanılmaya başlanmıştır. Yerelleşme, temelde merkezi yönetimin sınırlandırılması bunun yerine yetki ve görevlerin merkezi yönetim, yerel yönetim, sivil toplum ve özel sektör arasında paylaştırılmasını ifade eden bir kavramdır. Ancak Türkiye’deki alan yazına bakıldığında kavramın daha çok yerel yönetimlerin güçlendirilmesi üzerinden ele alındığı görülmektedir.

1.1. Siyasi Yerinden Yönetim

Yerinden yönetim, yetki derecesi ve uygulama alanı bakımından iki türe ayrılmaktadır. Yetki derecesi bakımından yerinden yönetim ise siyasi ve yönetsel olmak üzere iki türde görülmektedir.⁴ Siyasi yerinden yönetim, merkezi yönetim dışındaki kamu kuruluşlarının yönetsel özerklikle birlikte bir noktaya kadar yasama ve yargı yetkilerine sahip olduğu durumları ifade etmektedir. Siyasal anlamda yerinden yönetim birimlerine, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Almanya gibi federatif ülkeler örnek verilebilir. Ancak federatif devletlerde de üniter devletlerde de yasama ve yargı yetkisi tümüyle yerinden yönetim birimlerine verilmemiştir. Yerinden yönetim birimleri, yasama ve yargı erkine sahip devlet ve federal devletlerin altında örgütlenen yönetsel birimlerdir.⁵

Ademi merkeziyet ile merkeziyet arasındaki ilişki sıklıkla tartışma konusu olmaktadır. Bu kavramlar siyasi anlamları ile kullanıldıklarında birbirlerine zıt

⁴ Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, HAK Kitabevi, İstanbul, 1952, s. 611.

⁵ Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, 9. Basım, İstanbul, 2014, s.113.

anlamlar içerirken; yönetsel anlamları ile kullanıldıklarında birbirlerinin tamamlayıcısı olarak görülmektedirler. Türkiye’de, Tanzimat Dönemi’nde ademi merkeziyet ve merkeziyet kavramları siyasi anlamları üzerinden tartışılmıştır. Bu nedenle Cumhuriyet Dönemi’ne kadar geçen sürede merkeziyetçiliği ve ademi merkeziyetçiliği savunanlar belirgin bir şekilde birbirlerinden ayrılmışlardır.

Osmanlı’da merkeziyet ve ademi merkeziyet tartışmalarında Hüseyin Cahit ve Prens Sabahaddin öne çıkan isimler olmuştur. Prens Sabahaddin’e göre ademi merkeziyet anayasal ilkeler olan tevsii mezuniyet (yetki genişliği) ve tefriki vezaiften (görev ayrımı) farklı bir anlama gelmemektedir. Ona göre, ademi merkeziyet, taşra yönetiminin yetkilerini artıran “yetki genişliği” ilkesi ve il genel meclislerini daha etkin kılacak olan “görev ayrımı” ilkesinin uygulanması ile hayata geçirilebilecek bir yönetim ilkesidir.⁶ Bu nedenle de tevsii mezuniyet ademi merkeziyetin ismi değil tarifidir. Prens Sabahaddin’in verdiği İzahatlardan ademi merkeziyet, tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif kavramları arasında zıtlık görmediği anlaşılmaktadır.⁷

Bu noktada tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif kavramlarının açıklanması gerekliliği doğmaktadır. Tevsii mezuniyet kavramının kelime anlamına bakıldığında, genişlik anlamına gelen “tevsii” kelimesi ile yetkili olma anlamındaki “mezuniyet” kelimesinden oluştuğu görülmektedir.⁸ Bu kavram Türkçeye tam olarak çevrildiğinde yetki genişliği anlamına gelmektedir. Ancak tevsii mezuniyet ve bugün kullandığımız yetki genişliği kavramları içerik olarak farklılıklara sahiptirler. Yetki genişliği ilkesi Cumhuriyet Dönemi’nde hazırlanan Anayasalarda da yer almasına

⁶ Birgül Ayman Güler, “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyet mi?”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C:9, S:2, 2000, s. 15.

⁷ Cenk Reyhan, **Osmanlı’da İki Tarzı İdare**, İmge Yayınevi, Ankara, 2007, s. 35.

⁸ Yıldızhan Yayla, **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri: Tevsii Mezuniyet ve Tefriki Vezaif**, İ. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, İstanbul, 1982, s. 81.

karşın eski dildeki karşılığı olan tevsii mezuniyet kavramı her zaman ve her kullanan tarafından aynı içerikte kullanılmamıştır.⁹

Ademi merkeziyet tartışmalarında olduğu gibi bu iki kavramın açıklanmasında da farklı görüşler bulunmaktadır. Kanunu Esasi’de de yer alan bu iki ilke Prens Sabahaddin tarafından ademi merkeziyetle ilişkili olarak ele alınmıştır. Tevsii mezuniyeti ademi merkeziyetle ilişkili gören tek isim Prens Sabahaddin değildir. Onunla birlikte Ahmet Nazif ve Muslihiddin Adil de kavramı ademi merkeziyetle ilişkili olarak ele alan isimlerdendir. Tevsii mezuniyeti ademi merkeziyetle ilişkili görenler, tevsii mezuniyeti yönetsel anlamıyla kullandıklarını öne sürmektedirler. Onlara göre, ademi merkeziyet bir yerde yaşayan halkın kendi kendini yönetmesi değil, yetkili kılınan görevlilerin merkeze başvurmadan o yöredeki hizmetleri sunabilmesidir.¹⁰ Merkezin esas yetkili olduğunu reddetmeden, yereldeki ya da taşradaki görevlinin yetkilendirilmesi yetki genişliği olarak tanımlanır.

Yetki genişliğini merkeziyetle ilişkili görenler ise kavramın ademi merkeziyetle ilişkilendirilmesine siyasi kaygılarla karşı çıkmaktadırlar. Bu görüşü savunanlar, yetki genişliğinin yerel halk tarafından seçilen meclislere tanınmasının federalizm ile sonuçlanacağını ifade ederler.¹¹ Onlara göre yetki genişliği, merkezin taşradaki görevlilerine, merkezin karar alma yetkisinin verilmesi ile uygulanan bir ilkedir.¹² Bu anlamıyla düşünüldüğünde, tevsii mezuniyeti merkeziyetle ilişkilendirenlerin kavramı bugünkü anlamına daha yakın bir şekilde tanımladıkları görülmektedir.

⁹ Yayla, a.g.e., s. 80.

¹⁰ Yayla, a.g.e., s. 87.

¹¹ Yayla, a.g.e., s. 91.

¹² Yayla, a.g.e., s. 92.

Kavramları merkeziyetçilikle ilişkili gören Hüseyin Cahit, ademi merkeziyetin Prens Sabahattin'in tanımladığı şekilde Anayasada yer alan tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif ilkelerinin uygulanması anlama geliyorsa buna itirazının olmadığını söylemektedir; ancak kavramın bu anlama gelmediğini belirtmektedir.¹³ Hüseyin Cahit'in asıl endişesi azınlıkların ademi merkeziyeti sözlük anlamından daha geniş bir anlamda yorumlayarak ayrılma taleplerini gündeme getirecek olmalarıdır.¹⁴

Hüseyin Cahit, tefriki vezaif ve tevsii mezuniyet ilkeleri çerçevesinde yönetsel anlamıyla ademi merkeziyete itirazının olmadığını belirtmekle birlikte siyasi anlamıyla ademi merkeziyeti imparatorluğun dağılmasına sebep olacak bir yönetim türü olarak görmüştür ve dağılmayı önleyecek yönetimin merkeziyetçilik olduğunu savunmuştur. Ancak Prens Sabahattin'in nihai amacı da imparatorluğun dağılmasını engellemek dışında bir şey değildir. Prens Sabahattin'in ademi merkeziyetçi bir yöntemi dağılmaya çözüm olarak gördüğünü şu sözleriyle anlamak mümkündür,¹⁵

“Ademi merkeziyet ise, teftişi milliye yalnız Meclis-i Mebusan vasıtasıyla İstanbul'da değil fakat Mecalis-i Umumiye ile vilayetlerin her tarafında kökleştireceği için Osmanlılar, Osmanlı Devletine kalben bağlanacak, ticareti milliyemize sürekli bir vüsat verecek harice karşı müttehiden hareket lüzumunu izhar ve bu sayede kavmiyet rekabetlerini söndürmeğe en kuvvetli bir vasıta teşkil edecektir. Şu halde idareten ademi merkeziyet, siyaseten

¹³ Güler, a.g.e., s. 16.

¹⁴ Reyhan, a.g.e., s.32-33.

¹⁵ Reyhan'dan, Prens Sabahattin, Teşebbüsü Şahsi ve Ademi Merkeziyet Hakkında İkinci Bir İzah, İstanbul, s.43.

ademi merkeziyete muntahid olarak vahdeti Osmaniye'yi an be an mütezayid bir kuvvete makrun eyleyecek.”

Bu dönemde, tevsii mezuniyet kadar olmasa da tefriki vezaif (görev ayrımı) kavramı üzerine de tartışmalar yürütülmüştür. Bu dönemde yapılan tartışmalara bakıldığında tefriki vezaifin daha çok ademi merkeziyetle bağlantılı görüldüğü anlaşılmaktadır.¹⁶ Tartışmalarda önem verilen nokta tefriki vezaif ilkesinin kendisi değil; tefrik edilecek vezaifin ne olduğudur.¹⁷ Bu noktada Yıldızhan Yayla, egemenlik ve kamu gücünün kullanılması noktalarını esas alarak devletin görevlerini siyasal ve yönetsel görevler olarak ikiye ayırmaktadır. Egemenlikle ilgili ve kamu gücünün kullanılmasını gerektiren hizmetler siyasal olarak görülürken egemenlik kullanımına ilişkin olmayanlar yönetsel görevler olarak değerlendirilmektedir.¹⁸

Dış işleri, savunma, adliye, maliye ve kolluk hizmetleri siyasal görevler arasındadır. Bayındırlık, tarım, sanat, eğitim, belediye ve hayır işleri ise yerel nitelikleri ağır basan hizmetlerdir.¹⁹ Siyasal hizmetlerde merkeziyet şarttır. Bu hizmetlerin yerel düzeyde sunulması siyasi ademi merkeziyete yol açmaktadır. Ancak yönetsel yönü ağır basan hizmetler yerel yönetimlere bırakılabilir.²⁰

Cenk Reyhan “Osmanlı’da İki Tarz-ı İdare” adlı kitabında ademi merkeziyet ve merkeziyet tartışmalarını dilbilimsel bir analiz ile incelemiştir. Tanzimat Dönemi’nde ademi merkeziyet daha çok “merkezsizlik” anlamını taşımaktadır. Öyle ki “iyet” eki aidiyet anlamı katarken “adem” yok anlamında kullanılan bir kelimedir.

¹⁶ Yayla, a.g.e., s. 94-95.

¹⁷ Yayla, a.g.e., s. 95.

¹⁸ Yayla, a.g.e., s. 96.

¹⁹ Yayla, a.g.e., s. 95-96.

²⁰ Yayla, a.g.e., s. 96.

Dolayısıyla ademi itaatin itaatsizlik ve ademi dikkatin dikkatsizlik anlamına geldiği gibi ademi merkeziyet de “merkezsizlik” anlamına gelmektedir.²¹

Kavramın hem merkez yokluğu anlamı taşıması hem de bu dönemdeki tartışmalarda merkeziyetin karşıtı olarak konumlanması, ademi merkeziyetin Osmanlı’daki anlamının “merkezsizlik” olduğu yönündeki düşüncüyü desteklemektedir. Reyhan bu noktada Osmanlı’da ademi merkeziyetin yerinden yönetimi tanımlayan bir kavram olmadığını söylemektedir. Ona göre ademi merkeziyet, “merkezin çözülmesi” ve “taşranın ayrılması” sürecidir. Bu durumda kavramın anlamı merkezsizleşmedir ve dolayısıyla merkezin taşrayla yetki paylaşmasını değil; “merkezin taşra üzerindeki denetim araçlarının bozulmasını ve taşranın özerkleşme sürecini” anlatmaktadır.²²

Ademi merkeziyetin kelime anlamına göre başka bir değerlendirme de Kemal Gözler tarafından da yapılmaktadır. Gözler, Anayasada ve doktrinde yerinden yönetim kavramı kullanılıyor olsa da kelimenin Fransızca köküne bakıldığında merkezin yokluğu anlamına geldiğini dolayısıyla “*decentralization*” teriminin yerinden yönetim olarak çevrilmesinin yanlış olacağını belirtir. Bununla birlikte yer kelimesi coğrafi bir anlam taşımaktadır. Ancak ademi merkeziyetin hem hizmet hem de coğrafi yönden uygulamaları mevcuttur. Dolayısıyla hizmet yerinden yönetim kullanımının yanlış olduğunu eski kullanımıyla hizmet ademi merkeziyeti kullanımının daha doğru olduğunu savunmaktadır.²³

²¹ Reyhan, a.g.e., s. 78.

²² Reyhan, a.g.e., s. 80.

²³ Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, Ekin Yayınevi, Bursa, 2014, s. 78.

1.2. Yönetmel Yerinden Yönetim

Yerinden yönetimin diğler bir türü yönetmel yerinden yönetimdir. Siyasi yerinden yönetimin olduğı ölkelerde yönetmel yerinden yönetimin varlığından da söz edilebilir. Ancak yönetmel yerinden yönetim için siyasi yerinden yönetimin var olması ön koşul değildir.²⁴ Türkiye'nin de üniter yapılı bir devlet olması sebebiyle bu tez kapsamında incelenecek olan yerinden yönetim türü yönetmel anlamda yerinden yönetimdir.

Erken Cumhuriyet Dönemi idare hukukçularından Sıddık Sami Onar siyasi yerinden yönetimi merkeziyetin zıttı olarak tanımlarken, yönetmel anlamda yerinden yönetim tanımlamasında merkeziyetin tamamlayıcısı ifadesini kullanmaktadır.²⁵ Cumhuriyetin ilk yıllarında yapılan tanıma uygun olarak bugün de yerinden yönetim yönetmel anlamı ile kullanılmaktadır. Güncel bir kaynak olarak, TODAİE²⁶ Kamu Yönetimi Sözlüğü'nde yerinden yönetim, "yönetmel kararların alınması ve görevlerin gerçekleştirilmesi yetki ve sorumluluğunun, ya coğrafi ya da işlevsel ölçütlere bağılı olarak merkezi hükümet örgütü dışında, hizmet yerinde bulunan organlarca üstlenilmesi durumu" olarak tanımlanmaktadır.²⁷

Onar, yönetmel yerinden yönetimi şu şekilde tanımlar; "mahalli idarelere tanınan salahiyyet ancak mahalli menfaatleri koruyacak ve mahalli hizmetleri görecekk organları ihdas etmek ve bu organların bu işler hakkında icrai karar vermek ve

²⁴ Onar, a.g.e., s. 589-590.

²⁵ Onar, a.g.e., s. 610.

²⁶ Türkiye ve Orta Doğı Amme İdaresi Enstitüsü.

²⁷ TODAİE Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE, Ankara, 2008, s. 260.

nihayet bir dereceye kadar bu kararları da kendi vasıtalarıyla tatbik ve icra edebilmek iktidarına kadar varır”.²⁸

Onar, yerinden yönetimi yetki derecesine göre siyasi ve yönetsel olarak iki türe ayırırken yönetsel yerinden yönetimi de uygulama alanı bakımından ikiye ayırmaktadır. Uygulama alanı bakımından yerinden yönetim, mahalli ademi merkeziyet (yer yönünden yerinden yönetim) ve hizmet ademi merkeziyettir (hizmet yönünden yerinden yönetim).²⁹

Cumhuriyet Dönemi’nde özellikle idare hukuku alan yazınında yerinden yönetimin yönetsel boyutu tartışılmıştır ve merkeziyetin tamamlayıcısı olarak görülmüştür. Alan yazına hakim olan bu görüşü Şeref Gözübüyük, “Ülkeler bu iki ilkedен birisine ağırlık vererek yönetsel yapılarını oluşturmaktadırlar. Türkiye için düşünüldüğünde yönetsel örgütlenmede merkezi yönetime ağırlık verildiği görülmektedir” ifadeleri ile özetlemektedir.³⁰

Yerinden yönetim tartışmalarında kapsamlı ve daha güncel bir açıklama Ruşen Keleş tarafından yapılmaktadır. Keleş, kavramı idare hukukçularına benzer bir sınıflandırma ile açıklayarak siyasal ve yönetsel yerinden yönetim ayrımı yaptıktan sonra yönetsel anlamda yerinden yönetimin de temelde iki türü olduğu söylemektedir. Bunlardan ilki Türkçede yetki genişliği İngilizcede “*deconcentration*” veya “*delegation*” olarak anılan kavramdır. Yetki genişliği merkezi yönetim kuruluşlarının yerel ve bölgesel düzeydeki örgütleri olan taşra teşkilatlarına belirli hizmetlerin sunumu için yetki devretmesini ifade etmektedir.

²⁸ Onar, a.g.e., s.611.

²⁹ Onar, a.g.e., s. 612.

³⁰ Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, 31. Basım, Turhan Kitabevi, Ankara, 2012, s.41.

Keleş, yetki genişliğini yerinden yönetimin bir türü olarak ele alsa da sonuçta merkezi yönetimle ilgili bir kavram olduğunu belirtmektedir.³¹

Yerinden yönetimin bu türü temelde merkez örgütlenmesinin çeşitli kademeleri arasında güç paylaşımını ifade ettiği için yerelleşmeden çok merkezileşmenin bir aracı olarak kullanılmaktadır.³² Bu yorumu güçlendirecek bir durum Türkiye yönetsel yapılanmasında da görülmektedir. Öyle ki; 1982 Anayasasının 126. maddesinde yetki genişliği ilkesi “illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır” denilerek yerel yönetimler için değil merkezin taşra uzantısı olan il yönetimi için yani mülki yönetim için kullanılmıştır.

İkinci tür yönetsel yerinden yönetim uygulaması, merkezi yönetim dışındaki yönetim birimlerine ayrı tüzel kişilik tanınması, mali, siyasi ve yönetsel yetkiler devredilmesi yoluyla gerçekleştirilir. Bu anlamda iki tür yerinden yönetim şekli vardır.³³ Bunlardan ilki belirli bir teknik uzmanlaşmayı gerektiren hizmetin ülke genelinde sunulmasını amaçlayan hizmet yerinden yönetim birimleridir. İkincisi ise belirli bir coğrafi alanda, o coğrafi alanda yaşayan insanların ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan ve kısaca yerel yönetimler denilen yer yönünden yerinden yönetim birimleridir.

Hizmet yerinden yönetim, belirli bir hizmetin merkezi yönetimden ayrı tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar yoluyla sunulmasıdır. Bu kuruluşlar belirli bir hizmeti tüm ülke çapında sunmaktadırlar. Hizmet yerinden kuruluşları, hizmetin gerektirdiği

³¹ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, a.g.e., s. 23.

³² Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, a.g.e., s. 23.

³³ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, a.g.e., s.23.

teknik uzmanlığa sahip kişilerce yürütülmektedir. Dolayısıyla bu kurumlarda siyasi düşünce ve demokratik niteliklerin ön planda olmadığı söylenebilir.³⁴

Onar, yer yönünden yerinden yönetimi, bir bölgede oturanların o bölgede oturmalarından kaynaklanan ortak ve genel çıkarlarını korumak suretiyle bunların gerektirdiği işleri kendileri tarafından görülmesi konusunda onlara tanınan özerklik olarak tanımlamaktadır.³⁵ Buna örnek olarak köy ve belediyeleri göstermektedir. Anayasada belediye ve köy birimlerinin yanında il düzeyinde yerel yönetim biriminden de bahsedilir. Ancak Onar, yerel yönetim tanımlamasında sadece köy ve belediyeleri örnek göstermektedir. Bununla birlikte yerel yönetim tanımında insanların “topluca yaşadıkları” ve “oturdıkları yer” ifadesini kullanması dikkat çekicidir.

Tezin kapsamını oluşturan büyükşehir belediyeleri yer yönünden yerinden yönetim birimleridir. Bu nedenle takip eden bu birimlerin tarihsel gelişimi üzerinde durularak bugünkü anlamını hangi süreçlerden geçerek kazandığı anlaşılmaya çalışılacak ve güçlendirilmesine yönelik atılan adımlar tartışılacaktır.

1.3. Yerel Yönetimlerin Özellikleri ve Kökenleri

Yerinden yönetimin farklı türleri olmakla birlikte bu tezin kapsamına giren büyükşehir belediyelerinin yer yönünden yerinden yönetim yani yerel yönetim birimi olması sebebiyle yer yönünden yerinden yönetim birimlerinin özellikleri üzerinde durmak faydalı olacaktır. Türkiye’deki alan yazına bakıldığında yerel yönetimlerin özellikleri genellikle hukuksal bir bakış açısıyla değerlendirilmektedir. Bu noktada

³⁴Onar, a.g.e., s.613.

³⁵Onar, a.g.e., s.612.

idare hukuku açısından değerlendirme yapan yazarlardan birisi Onar'dır. Onar, bir idari yapının yerinden yönetim olabilmesi için gerekli olan aşamaları üç başlıkta ele almaktadır. Bunlardan ilki “yerinden yönetim sistemine bağlı olacak topluluğa veya hizmete tüzel kişiliğin tanınmasıdır”.³⁶ Böylece merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında bir yapı ortaya çıkmaktadır. Onar bu özelliğin yerinden yönetimin en önemli ve birinci özelliği olduğunu vurgulamaktadır. İkinci olarak, “ilgililerin kendi çıkarlarını koruma ve isteklerini göstermekle yükümlü organları seçme yetkisine sahip olmaları gerekir”.³⁷ Sonuncu aşama ise yerinden yönetim biriminin seçimle oluşan organlarına karar verebilme ve kendilerine hukuki durumlar yaratabilme güç ve yetkisinin tanınmasıdır.³⁸

Gözübüyük ise yönetsel anlamda yerinden yönetimin özelliklerini beş başlık altında değerlendirmektedir.³⁹

- 1- “Yerinden yönetimler özerkliğe sahiptir.
- 2- Yerinden yönetimlerin devlet tüzel kişiliği dışında tüzel kişiliği vardır.
- 3- Yerinden yönetim kuruluşlarının kendilerine özgü bütçeleri vardır.
- 4- Yerinden yönetim kuruluşları görevlerini kendi organları eliyle yürütürler ve yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarında bu organlar seçimle iş başına gelirler.
- 5- Yerinden yönetim kuruluşları idarenin bütünlüğü ilkesi gereği merkezi yönetimin vesayet denetimi altındadır.”

Tüzel kişiliğe sahip olmak beraberinde özerkliği de getirmektedir. Bu nedenle

³⁶ Onar, a.g.e., s. 615.

³⁷ Onar, a.g.e., s. 616.

³⁸ Onar, a.g.e., s. 617.

³⁹ Gözübüyük, a.g.e., s. 43-44.

özerkliği ve tüzel kişiliğe sahip olmayı ayrı başlıklar altında değerlendirmek pek doğru görünmemektedir. Bu noktada Gözler'in yerel yönetimlerin özelliklerine yönelik açıklaması daha doğru olacaktır. Gözler'e göre yerel yönetimlerin dört özelliği şu şekildedir;⁴⁰

- 1- “Yerel yönetimler tüzel kişiliğe sahiptirler
- 2- Yerel yönetimlerin kendilerine ait malvarlıkları ve bütçeleri vardır.
- 3- Yerel yönetimlerin kendi yönetim organları bulunmaktadır.
- 4- Yerel yönetimler merkezi idarenin vesayet denetimi altındadır.”

Yerel yönetimlerin özelliklerini sadece hukuksal açıdan değerlendirmek eksik olacaktır. Yukarıda sayılan özelliklerin yanında, yerel yönetimler tarihsel toplumsal bir sürecin mirası olan bir takım özelliklere sahiptirler. Bugün yerel yönetimler alanında yaygın kabul gören özellikler dört madde halinde sayılabilir.

Bu özelliklerden birincisi, ülkenin tamamında değil belirli bir coğrafi alanda faaliyet göstermesidir. Bugün yerel yönetim birimlerine denk düşen yönetsel yapılar yani kent ve çevresini içine alan yönetim birimleri Antik Yunan kent devletlerinde de feodal dönem derebeyliklerinde de karşımıza çıkmaktadır. Ancak buralarda kentsel görevlerle merkezi yönetimin görevleri iç içe geçmiştir. Bu nedenle bu yönetim birimlerini yerel yönetim olarak tanımlamak doğru olmayacaktır.

Yerelin merkezi belirlediği savını ortaya atan liberal kuram, yerel yönetimin tarihini incelerken kentlerin özerkliğini Orta Çağ'da ticaretin artmasıyla güçlenen orta sınıfın kent yönetimine hakim olmaya başladığı döneme kadar

⁴⁰ Gözler, Kaplan, a.g.e., s. 81.

dayandırmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimleri merkezi devlete rağmen kendi varlığını koruyan ilerici kurumlar olarak yorumlamaktadır. Bu tarihsel mirasın bir sonucu olarak bugün de neo-liberal kuram yerel yönetimlerin ilerici tutumuna vurgu yaparak ulus-devlet karşısında yerel yönetimin öne çıkarılması gerekliliğini savunmaktadır.

Sanayi Devrimi ve modern devletlerin ortaya çıkışı bir yandan merkeziyetçiliği artırırken bir yandan da yerel yönetimlerin merkeziyetçi devletler içerisinde yeniden şekillenmesini gerekli kılmıştır. Özellikle Sanayi Devrimi sonrasında kentlerde yaşanan nüfus artışı kentsel sorunları artırmış ve kent halkının ihtiyaçları çeşitlenmiştir. Kent nüfusunun artmasına bağlı olan bu durum bu dönemde yerel yönetimlerin yeniden şekillenmesinde önemli bir rol oynamıştır. Ancak yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasının sebebini nüfus artışıyla sınırlı tutmak yanlış olacaktır. Ticaretin gelişmesi ve ekonomik düzene liberal anlayışın daha fazla hakim olması da kentlerin yönetiminin yeniden düzenlenmesini etkileyen önemli faktörlerdendir. Bu ilişkiyi 19. yy'da hazırlanan Prusya Kentler Şartı'nda net bir şekilde görmek mümkündür.

Alman devlet adamı Freiherr vom Stein, kentlerde feodal sistemin yansıması olan lonca sistemini etkisiz kılarak ekonomik serbesti ve rekabeti artırarak liberal bir sistemi uygulamaya koymak istemiştir. Arka planda yatan amaç ise burjuvazi ile devleti yakınlaştırmaktır. Bunun için öncelikle sorumluluk sahibi yurttaşların varlığı ve bunların yönetime katılarak etkinliğinin sağlanması gerekmektedir. Bununla birlikte katılımcı yurttaşlık anlayışının gelişmesinin siyasal bilinci ve ilgiyi artırması

da amaçlar arasındadır.⁴¹ Bu doğrultuda hayata geçirilecek bir kent yönetimi için 1808 yılında, Freiherr vom Stein Almanya’da bakanlık yaptığı dönemde Prusya Kentler Şartı’nı uygulamaya koymuştur. Kentler Şartı incelendiğinde bugünkü anlamıyla yerel yönetimlerin temelini oluşturacak unsurları görmek mümkündür. Şartta yer alan yurttaş kavramı, seçimle işt baştına gelen meclis, kente tanınan vergilendirme yetkisi ve devletin kent üzerindeki yetkisinin azaltılması günümüzde yerel yönetimlerin sahip olduğu pek çok özelliği içermektedir.⁴²

180 yıl aradan sonra yine Avrupa’da kabul edilen diğer bir şart yani Avrupa Yerel Yönetimler zerklik Şartı’nın (AYYŞ) arka planı dşnldğinde Prusya Kentler Şartı ile paralel bir anlayış dikkati çekmektedir. 19. yy’da mutlakiyetçi devlete karştı liberal dştnceyle uygulamaya konulan Prusya Kentler Şartı’nın bir benzeri 20. yy’nin sonunda ulus-devlete karştı neo-liberal dştnceyle sekillenen AYYŞ ile karştımıza çıkmaktadır. Bu srekliyet kentin ticaret merkezi olma özelliğinin yerel yönetim sistemini biçimlendiren en önemli etkenlerden olduğunun bir göstergesidir.

Yerel yönetimlerin ikinci özelliği, bu coğrafi alanda yaştayan insanların ortak ihtiyaçlarını karştılamak amacıyla faaliyette bulunmasıdır. Burjuvazi 11. yy’dan itibaren kentsel hizmetlerin sunumuna yönelik örgütler kurmaya çalıştı ve bu giriştminde de baştarılı olmuştur. Kentin ihtiyaçları, kentlerde kurulan örgütler eli ile yürütülmüştür. Orta ağ’dan en önemli ihtiyaç savunmaya iliştkindir. Kentteki tüccarların mallarının korunması önemli bir sorundur. Bu nedenle koruma amacıyla öncelikle kale duvarlarının yapımı gerekmiştir ve bu işt kentin üstlendiği ilk

⁴¹ Ayşegül Mengi, “Freiherr vom Stein’in Modern Kent Yönetimi Anlayışının Geliştmine Katkısı ve 1808 Prusya Kentler Şartı”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, C:58, S:2, s. 124.

⁴² Mengi, a.g.e., s.119.

bayındırlık hizmeti olmuştur. Ancak kentsel hizmetlerin sunumu ciddi bir maliyet ortaya çıkarmış ve bunun için kaynak gerekmiştir. Kaynak oluşturma en kolay yolu kent halkının kendisinden vergi toplamak olmuştur.⁴³ Savunma ve bayındırlık hizmetleriyle başlayan ortak ihtiyaçlar sanayi devrimi sonrası değişen üretim ilişkileri, kentlerin büyümesiyle ekonomik ve sosyal yaşamın karmaşıklaşması gibi nedenlerle çeşitlenmiştir. Bugün yerel yönetimler su, kanalizasyon, ulaşım hizmetleri ile sosyal ve kültürel hizmetler gibi çeşitli alanlarda hizmet sunmaktadırlar.

Üçüncüsü kentsel hizmetlerin sunumunda kararların yöre halkı tarafından seçilmiş temsilciler tarafından alınmasıdır. Meclis veya konseyler aracılığıyla yönetim geleneği Orta Çağ'a kadar dayanmaktadır. 11. yy'da İtalya'nın bazı kentlerinde dahi meclislere rastlanıyor olsa da Orta Çağ'ın sonlarında hemen hemen tüm Avrupa kentlerinde bir kentsel aristokratik konsey ya da kentliler konseyi bulunmaktadır.⁴⁴ Orta Çağ boyunca güç kazanan kentli orta sınıf ekonomik çıkarlarını korumak için yönetime ortak olmak amacıyla kurumsal bir birlik oluşturma yolunu seçmişlerdir. Konseylere temsilciler loncalardan veya benzeri birliklerden seçilmekteydi ve dolayısıyla bu birliklerin özel hak ve çıkarlarını korumak üzere faaliyet gösterirdi.⁴⁵ Bugünkü anlamıyla meclislerin oluşması yani yerel meclislerin o yörede yaşayanların seçtiği temsilcilerden oluşması ise 19.yy sonrasında yaşanan bir gelişmedir.

Son olarak, yerel yönetimler merkezi yönetimden ayrı, idari ve mali özerkliğe sahiptirler. Henüz merkeziyetçi devletler oluşmadan önce de kentler kendi yönetim

⁴³ Henri Pirenne, **Ortaçağ Avrupa'sının Ekonomik ve Sosyal Tarihi**, çev: Uygur Kocabaşoğlu, İletişim Yayınevi, İstanbul, 2014, s.66.

⁴⁴ Max Weber, **Şehir**, Çev: Musa Ceylan, Yarı Yayınları, İstanbul, 2012, s.129.

⁴⁵ Weber, a.g.e., s.240.

organlarına sahiptirler. Hukuki bir varlık olarak tanınmaları merkezileşme sürecinin bir sonucu olarak gerçekleşmiştir. Orta Çağ ve öncesinde yerel yönetsel birimler kendi kendilerini yönetme bilinci ve hakkına sahip olsalar da bugün kullandığımız anlamıyla yerel yönetim özerkliği merkeziyetçi devletlerin gelişimiyle şekillenmiştir. 19. yy'da gelişen idare hukuku çerçevesinde yerel yönetim birimleri merkeziyetçi devletin özerk bir parçası olarak varlıklarını sürdürmüşlerdir. Ancak yerel yönetimlerin genel yönetim içindeki konumları ve özerkliklerinin niteliği merkezi yönetimin oluşturduğu ulusal hukukla belirlenmiştir. Bu da yerel yönetimlerin merkezileşme çağında yukarıdan şekillendirildiği anlamına gelmektedir.

Yukarıda, yerel yönetimlerin genel kabul gören özelliklerinin tarihsel temelleri açıklanmıştır. Bugün sıklıkla tartışılan yerel yönetimlerin güçlendirilmesi meselesinin de bu özellikler temelinde yürütüldüğü söylenebilir. Yerel yönetimlerin yukarıda sayılan özelliklerinin derinleştirilmesi ve uygulanması yerel yönetimlerin güçlendirilmesi olarak açıklanabilir. Peki her bir özelliğin derinleştirilmesinden anlaşılması gereken nedir?

Bu özelliklerden ilki yerel yönetimler belirli bir coğrafyada faaliyet göstermeleridir. İkincisi, bu coğrafi alanda yaşayan insanların ortak ihtiyaçlarını karşılamaktan sorumludurlar. Üçüncü özellik, bu faaliyetleri yürüten karar organlarının o yörenin halkı tarafından seçilen temsilcilerden oluşmasıdır. Dördüncü özellik, yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğe sahip olma özelliğidir.

Birinci özellik olan belirli bir coğrafi alanın ne olması gerektiği tartışmaları ölçek meselesi üzerine yapılmaktadır. Ölçek üzerindeki tartışmalar ve araştırmalar 1950'li yıllardan beri ekonomik temelli yürütülmektedir. Araştırmalar, hizmet

sunumunda ekonomikliği, etkinliği ve verimliliği sağlayabilecek en uygun büyüklüğün belirlenmesi noktasında yoğunlaşmaktadır.⁴⁶

Bu noktada ölçek tartışmalarında esas itibariyle iki yaklaşımın olduğunu söylemek mümkündür.⁴⁷ Bu yaklaşımlardan ilki, yerel yönetimlerin yetki alanlarının genişletilmesi ile kentsel sorunlara daha etkin ve verimli çözüm bulunabileceğini savunan ve ekonomik temelli bir bakış açısına sahip olan bütünleşmeci yaklaşımdır. İkincisi ise yerel demokrasiyi güçlendirmesi bakımından küçük birimlerden oluşan parçalı bir yapı öneren ve ilkinin göre daha siyasi temele dayanan Kamu Tercihi Okulu'dur.⁴⁸

Hizmetlerin sunulmasında teknik boyut önem taşımaktadır. Bu özellik hizmetlerin sunulmasında uzmanlık gereksinimini ortaya çıkarmaktadır. Oysa küçük yerel yönetim birimleri uzman olmayan seçilmişlerden oluşmaktadır. Neo-liberal görüş bu durumun verimliliğe zarar verdiği savı ile ölçek sorununa çözüm üretirken yerel yönetim birimlerinin birleştirmesi ve küçük olanların kapatılması yollarını izleyerek sayılarını azaltma yöntemini seçmiştir.⁴⁹

Yerel yönetimlerin bir diğer özelliği o yörede yaşayan halkın ortak ihtiyaçlarını karşılayacak görev ve yetkilere sahip olmalarıdır. Ortak ihtiyaçların nasıl ele alındığı hangi hizmetlerin ortak ihtiyaçları karşılamak için sunulduğu bu noktada önem taşımaktadır. Öyle ki küçük ölçekteki bir yerel yönetim birimi ile daha büyük ölçekteki bir birimin ihtiyaçları farklılık gösterecektir. Hizmetlerin sunumunda yerel birimler arasında objektif bir işbölümü olduğu sürece yerelleşmeye aykırı bir

⁴⁶Tayfun Çınar vd., **Belediyelerin Sınırları**, TODAİE, Ankara, 2011, s. 17-18.

⁴⁷Tayfun Çınar vd., **Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci**, TODAİE, Ankara, 2009, s. 8.

⁴⁸Çınar vd., **Büyükşehir Yönetimi**..., a.g.e., s. 12.

⁴⁹Birgül Ayman Güler, **Yerel Yönetimler**, 4. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2013, s. 52.

durum bulunmamaktadır. Ancak daha büyük ölçekte örgütlenmiş bir yerel yönetim birimine kendi yetki alanı içerisinde örgütlenmiş daha küçük ölçekteki başka bir yerel yönetim birimini baskılayacak yetkiler verilmesi durumunda yerelleşmeden bahsetmek mümkün olmayacaktır. Bazı hizmetlerin ise yerel birimler tarafından sunulması olanaksızdır. Bu hizmetlerin ulusal düzeyde merkezi yönetim tarafından sunulması gerekmektedir. Öyleyse, merkezi yönetim tarafından sunulması zorunlu olmayan hizmetlerin yerel birimler tarafından, objektif kriterlere göre düzenlenmiş kendi aralarındaki bir işbölümü ile sunulması yerel yönetimlerin ikinci özelliğinde yerelleşmeyi sağlayacak yöntem olarak değerlendirilebilir.

Üçüncü özellik yerel yönetimlerin belki de köklerini antik kent devletlerinde bulduğu demokrasi ilkesiyle doğudan ilgilidir. Buna göre yerel yönetimlerin karar organları seçimle iş başına gelen temsilcilerden oluşmalıdır. Demokrasi çoğu zaman seçime indirgenmekte ve diğer unsurları göz ardı edilmektedir. Oysaki demokrasi sadece seçimlere katılımı değil aynı zamanda karar alma süreçlerine de katılımı ifade etmektedir. Bununla birlikte seçilmişlerin sorumlulukları ve seçmenlerin de hesap sorma hakları vardır. Yerel yönetimlerde seçmenlerin karar alma süreçlerine katılmalarını sağlayacak mekanizmaların kurulması, kaynakların kullanımında ve harcamalarda şeffaf bir yapının oluşturulması ve seçilmiş yöneticilerin halka hesap verme kültürünü geliştirecek bir sistemin kurulması gerekmektedir. Bununla birlikte, karar organlarında atanmış memurların görev almaları durumuna da son verilmesi yani karar organlarının atanmış memurlardan arındırılması da yerel yönetimleri güçlendirmenin bir diğer ayağını oluşturmaktadır.

Son olarak, yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında tam anlamıyla

idari ve mali özerkliğe sahip olması gerektiği savunulmaktadır. Türkiye gibi üniter yapılı ülkelerde, idarenin bütünlüğü ilkesi gereğince yerel yönetim ve merkezi yönetim birbirinden bağımsız olarak var olamazlar. Vesayet ve hiyerarşi gibi çeşitli araçlar sayesinde idarenin bütünlüğü tesis edilmektedir. Yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki ilişki, yerel yönetimlerin devlet tüzel kişiliği dışında kamu tüzel kişiliğine sahip olması sebebiyle vesayet ilişkisidir.

Üniter yapılı devletlerde, idarenin bütünlüğünü sağlayan araçlardan olan vesayet ilişkisinin de yeniden düzenlenmesi tartışma noktalarından biridir. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesinde bahsedebilmemiz için merkezin vesayet yetkilerini azaltmak ve yerel üzerindeki denetimin sadece hukuka uygunluk denetimi olarak sınırlandırılması gerekmektedir. Ayrıca merkezin yerel yönetimlerin karar alma süreçleri üzerindeki etkisi azaltılmalıdır. Bu etki özellikle yerelin merkeze mali açıdan bağımlılığının yüksek olduğu yerlerde yoğun şekilde görülmektedir.

Yerel yönetimlerin mali özerkliğe sahip olmalarının önemi de tam bu noktada ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin mali açıdan güçlendirilmesine ilişkin değerlendirme ancak gelirin artırılmasında hangi kaynakların kullanıldığı dikkate alınarak doğru şekilde yapılabilir. Yerel yönetimlerin gelirlerinin büyük kısmı genel bütçeden aktarıldığı sürece yerel yönetimlerin merkez karşısında hiçbir zaman tam anlamıyla güçlü olamadıkları söylenebilir. Mali özerkliğin güçlendirilmesi ile sağlanacak yerelleşme ancak yerel yönetimlere kendi öz gelirlerini yaratma imkânı tanınmasıyla mümkün olmaktadır. Yerel yönetimler öz gelirlerini yarattıkları ve merkeze mali bağımlılıkları azaldığı sürece yatırım kararlarını almakta daha serbest olmaktadır.

Türkiye’de yerelleşme tartışmalarının genellikle yerel yönetimlerin güçlendirilmesi temelinde yapıldığı görülmektedir. Ancak Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yerelleşmenin sadece bir boyutunu ifade etmektedir. *Decentralization* kavramı 2000’li yıllara gelindiğinde neo-liberal bakış açısıyla yeni anlamlar kazanmıştır.

1.4. Neo-liberalizm ve Decentralization Kavramının Yeniden Tanımlanması

1980’li yıllara kadar kamu örgütlenmesi içerisinde yetki ve görevler genellikle merkezi yönetim ve yerinden yönetim kuruluşları arasında paylaşılmıştır. Ancak 1970’lerde refah devletinin yaşadığı kriz sonucunda sadece ekonomik sistemde değişim yaşanmamış aynı zamanda devlet örgütlenmesinde de köklü bir değişim süreci başlamıştır. Neo-liberalizmin yön verdiği bu dönüşüm sürecinde kamu yönetiminin en güçlü aktörü devlet olmaktan çıkmıştır. Bir yandan tek aktör olan devletin rolü daraltılmaya çalışılırken bir yandan da yönetişim anlayışı ile yeni aktörler -sivil toplum ve özel sektör- yönetime dahil edilmeye çalışılmıştır. Neo-liberalizmin taşıyıcısı olan uluslararası örgütler de bu yeni yönetim anlayışını yaygınlaştırmaya yönelik bir dizi faaliyette bulunmaya başlamış ve kavramların alışılmış tanımlarını yeniden yorumlamıştır.

Bu örgütlerden birisi olan Dünya Bankası (DB) yerinden yönetimin *decentralization* siyasal ve yönetsel yönlerine ek olarak mali ve ekonomik yönlerini de katarak dört türü olduğunu söylemektedir. Siyasal anlamda yerinden yönetim halkın ve seçilmiş temsilcilerin karar alma sürecinde daha fazla güce sahip olmasını ifade etmektedir. Yönetsel anlamda yerinden yönetim ise yönetimin çeşitli seviyelerinde otorite, sorumluluk ve mali kaynakların yeniden dağıtılmasını

anlatmaktadır. DB yönetsel anlamda yerinden yönetimi, *deconcentration*, *delegation* ve *devolution* olmak üzere üçe ayırmaktadır. *Deconcentration* merkezi yönetim içerisinde alt kademelere yetki ve sorumluluk aktarılmasını anlatmaktadır. *Delegation* ise tamamen merkezi yönetimin kontrolünde olmayan yarı özerk kuruluşlara yetki ve sorumluluk aktarılmasıdır. Bu iki kavram Türkçede yetki genişliği olarak da kullanılmaktadır. *Deconcentration* ve *Delegation* Keleş'in yönetsel yerinden yönetim altında değerlendirmesine benzer şekilde DB tarafından da yönetsel yerinden yönetim başlığı altında ele alınmıştır. Karar organları seçimle işbaşına gelen, kendi gelirlerini artırabilen ve yatırım kararlarını alabilen belediyelere yetki ve sorumluluk aktarımı ise *devolution* olarak tanımlanmıştır.⁵⁰

Mali yerinden yönetim yerel yönetimlerin merkezi idareden gelen veya yerelden elde ettikleri yeterli bir gelire sahip olmalarını gerektirmektedir. Ayrıca harcama kararlarının alınmasında yerel yönetimlerin otorite sahibi olmasını da içeren bir kavramdır. Ekonomik yerinden yönetim tam anlamıyla bir yerinden yönetim olarak tanımlanmakta ve özelleştirme ve serbestleşmeyi ifade etmektedir.⁵¹

Küreselleşme⁵² ile birlikte küresel çapta etkinlik gösteren uluslararası örgütlerin ülkeler üzerindeki etkisinin arttığı söylenebilir. Bu etki genellikle merkeziyetçi anlayışın değişmesi ve yerinden yönetimin güçlendirilmesi yönünde olmuştur. Merkeziyetçiliğin ulus-devletin karakteristik özelliklerinden birisi olduğu

⁵⁰ World Bank Institute, **Decentralization Briefing Notes**, s. 2.

⁵¹ World Bank Institute, a.g.e., s.3.

⁵² Küreselleşme kavramı üzerinde farklı tanımların yapıldığı bir kavramdır. Bir anlamıyla teknolojik gelişmeler sonucunda bilgi, kültür ve benzeri pek çok değer dünya üzerinde sınırlama olmadan dolaşımını ifade eder. Diğer bir anlamında ise ideolojik bir perspektifle ele alınarak Batı'nın siyasi, ekonomik ve toplumsal değerlerini dünyaya yayma çabası olarak yorumlanmaktadır. (Barış Övgün, "Geleneksel Bölgecilikten Yeni Bölgeciliğe", Küreselleşme-Yerelleşme Sarmalında Kalkınma Ajansları, ed: Mustafa Ökmen vd., Orion Kitabevi, Ankara, 2013, s.45.) Bu çalışmada küreselleşme kavramının uluslararası örgütler bağlamında ele alınması sebebiyle kavram ikinci anlamı ile kullanılmaktadır.

düşünüldüğünde ulus-devleti tehdit eden küreselleşmenin merkezileşmeye karşı duruşunu da anlamak daha kolay olacaktır.⁵³

2. METROPOLİTEN KENT VE ALAN YÖNETİMİ

20. yüzyılın sonlarına doğru neo-liberal anlayışla önem kazanan yerelleşme politikaları kapsamında yerel yönetimler de önem kazanmıştır. Yerel yönetim birimleri içerisinde metropoliten yönetimler öne çıkan birimler olmuştur. Bu noktada metropoliten kentlerin veya alanların neo-liberalizm için neden önemli olduğu sorusu akıllara gelmektedir. Bu sorunun yanıtlanabilmesi için bir takım başka sorulara yanıt bulmak gerekmektedir: Metropoliten kenti diğer kentlerden ayıran özellikler nelerdir? Metropoliten kentler veya alanlar için neden özel yönetim ihtiyacı doğmuştur? Bu ihtiyacı karşılayabilmek için geliştirilen metropoliten kent veya alan yönetimi modelleri nelerdir?

2.1. Metropol Kavramının Tanımlanması

Metropol veya metropolis terimi ana anlamına gelen “metro” kelimesi ile kent anlamındaki “polis” kelimesinin birleştirilmesiyle oluşturulmuştur. Metropoliten ise metropolle ilgili olan yani anakentle ilgili konuları içine alan bir sistemi ifade etmektedir.⁵⁴

Sanayi Devrimi sonrasında kırdan kente göçle birlikte şehirler dışı doğru bir yayılma yaşamışlardır. Ülke çapında kentleşme artarken kentsel bölgeler içinde yayılma giderek hızlanmıştır. Bu iki sürecin karşılıklı etkileşimi sonucunda metropol

⁵³ Örsan Ö Akbulut, **Küreselleşme, Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi**, TODAİE, Ankara, 2007, s.265.

⁵⁴ Çınar vd., **Büyükşehir Yönetimi...**, a.g.e., s. 36.

diye tanımlanan yerleşim şekli ortaya çıkmıştır.⁵⁵ Metropol kavramını ilk kez Alman sosyolog George Simmel moderniteye tanıklık eden yer anlamında 19. yy sonrasında Berlin'in dönüşümünü anlatmak için kullanmıştır. Metropol kavramı bugünkü anlamını ise II. Dünya Savaşı sonrasında refah devletin ortaya çıkışı ve kapitalist sistemdeki değişimlerin sonucunda kazanmıştır. Günümüzde metropoliten alan kavramı belirli bir nüfus büyüklüğüne sahip ve merkezden çevreye doğru yayılan bir kentsel alanı ifade etmek için kullanılmaktadır. Bununla birlikte kavramı sadece nüfus yoğunluğu ile ele almayıp aynı zamanda küreselleşme ile birlikte hem yerli hem yabancı sermayeyi çekebilme özelliği ile de tanımlayanlar bulunmaktadır.⁵⁶

Metropol sözcüğünün henüz dünyaca kabul edilen açık bir tanımı bulunmamaktadır ancak ne olmadığı konusu daha belirgin bir şekilde açıklanabilmektedir. Bir metropoliten kent sadece hukuki, fiziki veya coğrafi özellikler bakımından ya da bu üçünün birleşmesi ile açıklanamaz. Genellikle büyük nüfuslu şehirleri anlatırken metropol terimi kullanılmaktadır. Ancak metropolü sadece nüfusla açıklamak doğru olmayacaktır. Öyle ki kalabalık nüfusa sahip kentler daha eski çağlarda da karşımıza çıkmaktadır. Metropolü tanımlayan özellikler ise daha sonra değinileceği üzere daha farklıdır ve buna göre metropollerin tarihini ancak 19.yy'a kadar uzatmak mümkündür.⁵⁷ Metropolün yanında *conurbation*, *megapolis* ve metropoliten alan gibi terimler de kullanılmaktadır. Bu terimler temelde büyük yerleşim yerlerini anlatmak için kullanılsalar da oluşum süreçleri ve nitelikleri bakımından farklılık göstermektedirler.

⁵⁵ Hans Blumenfeld, **The Modern Metropolis**, The MIT Press, 1967, s.53.

⁵⁶ Can Umut Çiner, "Metropoliten Alanların Yönetiminde Farklı Politika Tercihleri", **Türk Dünyasında Yerel Yönetimlerin Sorunları**, Uluslararası Türk Dünyası Yerel Yönetimler Sempozyumu, 2014, KKTC, s.347.

⁵⁷ Orhan Göçer, **Metropoliten Planlama**, Yıldız Üniversitesi Matbaası, İstanbul, 1990, s.35.

Blumenfeld bu konuda, metropolün tek çekirdekli bir gelişim süreci izlediğini belirtmektedir. Bunlar genellikle ABD’de ve Avustralya’da yeni yerleşim yerlerinin gelişiminde görülmektedir. Merkezde yer alan bir kent göç aldıkça ve nüfusu büyüdükçe daha önce yerleşim bulunmayan çevresindeki boş alanlara yayılma eğilimindedir. Kent çeperinde yeni yerleşim yerleri oluşturularak kent tek bir merkez etrafında gelişme göstermektedir. Avrupa’daki gibi daha eski ülkelerde metropoliten alanda eskiden var olan komşu kentler birlikte büyüyerek birleşmişlerdir. Bu şekilde oluşan büyük yerleşimleri tanımlamak üzere Patrick Geddes “*conurbation*” veya “birleşik kent” terimini icat etmiştir.⁵⁸ Geddes, il ve ilçelerin bir bütün halinde kentleşmeye başladığını göstermiş bu tür yayılmış oluşumları tarihsel kentten ayırmak için birleşik kent terimini önermiştir. Bu birleşik kentleri yaratan güçler elektrik şebekesi, elektrikli trenler, otomobil ve otoyollar olmuştur. Önceleri demiryolu ile sınırlı olan hareket alanı otoyollarla birlikte her yöne yayılma imkanı bulmuştur.⁵⁹

Fransız coğrafyacı Jean Gottman tarafından ilk kez kullanılan *Megalopolis* ise birden çok metropolün birleşmesiyle oluşan alana verilen isimdir. Geddes bu noktada birleşik kente megalopolis demenin yanlış olacağını söylemektedir. Ona göre, aşırı büyümüş geleneksel kenti anlatmak için kullanılan megalopolisin yine de bütünlükçü yapısının aksine birleşik kent bir hiçliktir ve bu özelliği yayıldıkça artmaktadır.⁶⁰

Metropol denildiğinde yerleşim yerini ve bu yerleşim yerinin gelişme eğiliminde oldu çevre alan anlaşılmaktadır. Ancak metropoller kendilerinden daha geniş bir etki alanına sahiptirler ve bu alana metropoliten alan denir. Metropoliten

⁵⁸ Blumenfeld, a.g.e., s. 74.

⁵⁹ Lewis Mumford, **Tarih Boyunca Kent**, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2007, s. 653.

⁶⁰ Lewis Mumford, a.g.e., s. 653.

alan nüfusun yoğun olduğu, ekonomik, sosyal ve yönetsel açıdan o bölgenin merkezi durumunda olan kent veya kentlerin çevre kentleriyle oluşturdukları alandır. Merkezdeki kent ile yöre kent uzaklığındaki yerleşimler hızlı bir gelişme içerisindeyse ve bu yöre kentlerin kentleşme hızı merkezin kentleşme hızına yaklaşmış veya geçmişse merkezdeki kent ve çevresindeki yöre kentleri kapsayan alana metropoliten alan denilmektedir.⁶¹ Metropolitan alan ekonomik ve sosyal yönden bir bütün olsa da yönetsel anlamda parçalı bir yapıya sahip olabilir. Bir metropoliten alan içerisinde birden çok yerel yönetim biriminin oluşması doğal bir gelişmedir.⁶²

Metropoliten alanın tanımlanması için gerekli olan kıstasların belirlenmesi 1949 yılında ABD Nüfus Bürosu'nun Standart Metropoliten Alan için yaptığı çalışmalar sonucunda ortaya çıkmıştır. Standart Metropoliten Alanlar merkezi bir kent veya kentlerden oluşan *County*'dir. Bitişik *county*'lerin metropoliten alan içinde yer almaları, merkezi kent ile ekonomik ve sosyal yönden bütün oluşturabilmelerine bağlıdır. Bu özelliği ise *county*'nin ticaret faaliyeti göstermesi veya burada yaşayan insanların tarım dışı alanlarda çalışmasına bağlıdır.⁶³

1959 yılından itibaren ABD'de metropoliten alan Standart Metropoliten Statistikselsel Alan (SMSA) olarak görülmektedir. Bu tanımda metropoller, sürekli bir merkezi kent ve içerisinde yerleşmiş bulunan belirli nüfus büyüklüğündeki kent veya kentleri içerir şeklinde tanımlanmaktadır. Bu alan aynı zamanda merkezi kente komşu olan bununla birlikte ekonomik ve sosyal açıdan merkezdeki kentle olan ilişkisi sebebiyle metropoliten özellik taşıyan *county*'yi de içine almaktadır. Kısacası

⁶¹ Ruşen Keleş, **Kentleşme Politikası**, 10. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2008, s. 47.

⁶² Eyüp G. İşbir, **Kentleşme Metropolitan Alan ve Yönetimi**, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi yayını, Ankara, 1982, s.71.

⁶³ İşbir, a.g.e., s.72.

metropoliten alan, nüfus yoğunluğunun yüksek olduğu, ekonomik, sosyal ve yönetsel anlamda bulunduğu bölgenin merkezi durumunda bulunan merkez kent veya kentlerin çevre kentleriyle oluşturdukları birim olarak tanımlanabilir.⁶⁴

2.2. Metropolü Tanımlamada Kullanılabilecek Kriterler

1940'lı yıllarda ABD'de metropolü tanımlamaya yönelik bir takım çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalardan birini yürüten ABD Nüfus Bürosu metropoliten alanın tanımlanmasında üç ölçütün kullanılabileceğini söylemektedir. Bu ölçütler; nüfus, iş ve meşguliyet ilişkisi ve merkezdeki kent ile diğer kentlerin ilişkisidir. Buna göre, nüfus yoğunluğu yüksek bir merkezi kente iş ve ekonomik ilişkileri kuvvetli olan çevre kentlerin eklemelenmesiyle metropoliten alan oluşmaktadır.⁶⁵

Blumenfeld ise metropolü en az yarım milyon insanın yaşadığı yer olarak tanımlar. Nüfus kriterinin yanında ulaşılabilirlik kriterini de metropolü ve metropoliten alanı tanımlamak için kullanmaktadır. Buna göre, metropolün mekânsal büyüklüğü ulaşım araçları ile merkezden en fazla 45 dk mesafeye kadar açılan bir alanı kapsamaktadır.⁶⁶ Metropol sadece yerleşim alanı ile sınırlı değildir. Metropolün çevresinde genel etki alanı da oluşmaktadır. Bu etki alanı metropoliten bölge olarak tanımlanmaktadır. Blumenfeld'e göre metropoliten bölgenin sınırları merkeze iki saat uzaklıkta olan bölgeyi kapsamaktadır. Ancak bu tanım tek merkezli metropoliten bölgeler için geçerlidir.⁶⁷

Blumenfeld, metropolün diğer özelliklerini şu şekilde sıralamaktadır; merkez etrafında irili ufaklı devamlı büyüyen kentler vardır. Metropol merkezi kentin ve

⁶⁴ Halil Kalabalık, **Yerel Yönetim Hukuku**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2005, s.70.

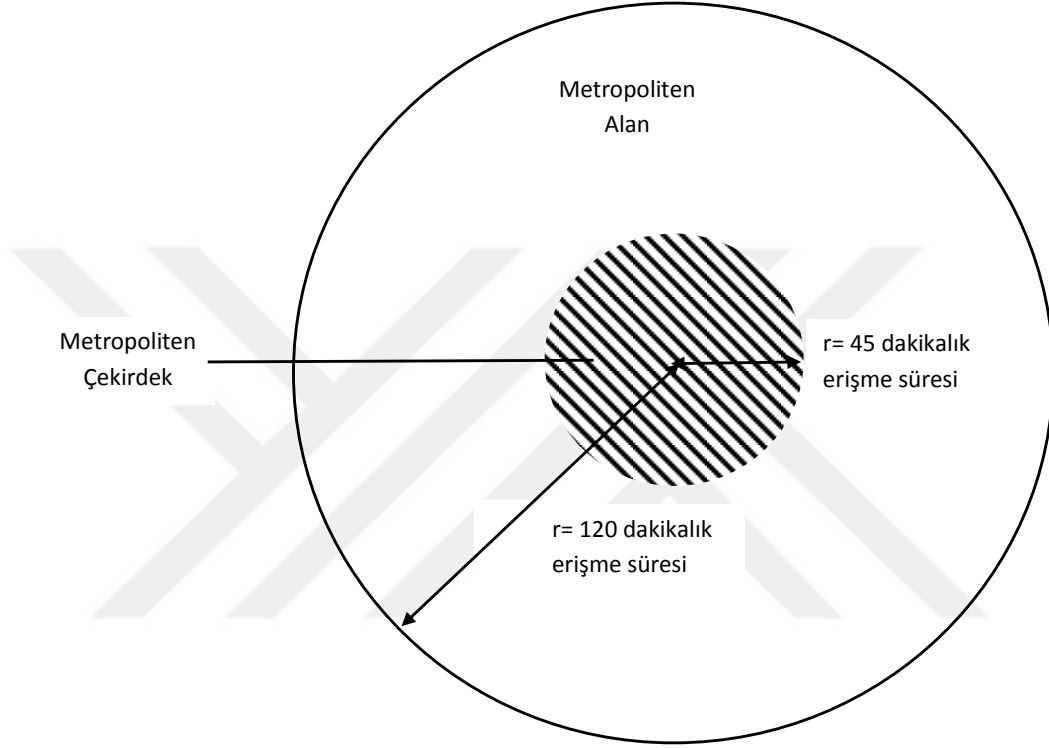
⁶⁵ Kalabalık, a.g.e., s.71.

⁶⁶ Göçer, a.g.e., s.37.

⁶⁷ Göçer, a.g.e., s.38.

kırın merkezi olma işlevini sürdürür. Ülke geliştikçe nüfus metropollerde yoğunlaşır. Metropolitan alan kentsel yerleşimin dışında yeşil alanlar, parklar hatta çiftlikleri de içine alır. Merkezden dışa gidildikçe eylem yoğunlukları azalmaktadır.⁶⁸

Şekil 1: Metropolitan Kent ve Metropolitan Alan



Başka bir şehir plancısı olan Dudley Dancon'a göre ise metropolü belirleyen kriterler şu şekilde açıklanmıştır;⁶⁹

Nüfus kriteri: Metropol büyük nüfuslu kentsel insan topluluğudur.

Ticaret eylem kriteri: Yüksek düzeyde ticari eylem barındırır. İyi gelişmiş mali kuruluşlar ve bankalar bulundurur. Parakende ticaretin etki alanı ve cirosu yüksektir.

⁶⁸ Göçer, a.g.e., s.40.

⁶⁹ Göçer, a.g.e., s. 41-42.

Uzaklık kriteri: Aynı büyüklükte yerleşimlerden belirli uzaklıkta olmalıdır.

Üretim Kriteri: Sanayiye dayalı üretim yüksek olmalıdır. Ama bu şart değildir hizmet sektörünün gelişmesiyle birlikte bunun tersi bir durum da görülmektedir.

Denetim kriteri: Denetleme organizasyon örgütlerine sahiptir.

Ekonomik etki kriteri: Ülke ekonomisine önemli katkısı olmalıdır.

Yönetim kriteri: Sınırları içinde çok sayıda yönetim birimi belediye olabilir.

Erişebilirlik kriteri: Metropoliten alandan metropol merkezine en çok 30 dk içinde erişilebilmelidir.

Donatım kriteri: Sağlık ve sosyal kuruluşların merkezidir. Yoğun polis ve emniyet hizmetleri vardır.

Hizmet kriteri: Belediye hizmetlerinin kalitesi yüksektir. Eğitim ve haberleşme hizmetlerinin düzeyi yüksektir. Eğlence, kültür ve dinlenme tesisleri bol ve çeşitlidir.

Demografik kriter: Aile hayatı ve demografya bakımından farklı özelliklere sahiptir.

Psikolojik ve sosyal konular ağırlıktadır.

Dancon'un belirlediği kriterlere ek olarak Göçer'in eklediği beş özellik daha vardır. Göçer'e göre metropoliten alan içerisinde var olan çok sayıda belediye arasında fiziksel, sosyal, ekonomik ve işlevsel ilişkiler olmalıdır. Farklı yerel yönetim birimleri farklı planlar yapabilir ancak metropoliten ölçekte planlama yapılmalıdır. Metropoliten alan içindeki yerleşimler arasında günlük ilişkiler

olmalıdır. Her kentsel yerleşimde insan ve yapısal yoğunluk yüksek olmalıdır. İşgücünün büyük kısmı tarım dışı sektörde çalışmalıdır.⁷⁰

2.3. Metropol ve Kent Farkı

Beş bin yıl boyunca insanlık kent ve kır olmak üzere birbirinin hem karşıtı hem tamamlayıcısı olan iki ana yerleşim yerinde yaşamıştır. Sanayi Devrimi ile birlikte bu yapılar değişim geçirmiştir. Bu sürecin önemli sonuçlarından biri, insan yerleşimi olarak metropollerin doğuşu olmuştur. Birçok kişi metropolü büyük kent olarak tanımlasa da bu doğru bir tanımlama değildir. Çünkü nüfus tek başına bir kentin metropol olarak tanımlanması için yeterli bir özellik değildir. Bir metropolün ülke ekonomisine katkısı, çalışma olanakları, sahip olduğu mali gücü ve kültürü açısından önemli bir merkez olması gerekmektedir.⁷¹

Kent terimi sosyolojik ve yönetsel birimler olmak üzere iki farklı anlam içermektedir. Sosyolojik anlamıyla kent, insanların yaşadıkları çalıştıkları ve birbirleriyle etkileşim halinde oldukları yerleşim yeridir. Böyle bir tanımlamada hukuki bir anlam bulunmamaktadır. Kent, yönetsel bir birim olarak düşünüldüğünde sosyolojik anlamının dışına çıkmaktadır. Yönetsel bir birim olarak kent, devletin verdiği yetkiler ile belirli sınırları olan, bu sınırlar içerisinde kendini yönetme ayrıcalığına sahip ve yasal hakları olan tüzel kişiliklerdir. Sosyolojik anlamıyla düşünüldüğünde kent ile metropol arasında bir fark yoktur. Ancak yönetsel anlamıyla

⁷⁰ Göçer, a.g.e., s. 42.

⁷¹ Ali Erkan Eke, “Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:18, S:4, Ankara, 1985, s.42.

ele alınacak olursa kent ve metropol farklı karakteristik özelliklere sahip birimleri ifade etmektedir.⁷²

Metropoliten kent, ne kent ne de kırsal olarak tanımlanabilir. Metropoliten kent geleneksel kentten pek çok noktada ayrılmaktadır. Metropol, sadece büyük nüfusu içinde barındıran bir yerleşim değil aynı zamanda iletişim ve ulaşımın gelişmesiyle geniş bir fiziki alana yayılmış ve geleneksel kentte göre farklı bileşenleri de içerisine almış yeni bir yapıdır. Bir metropoliten kentin, yerleşim alanları, üretim ve ticaret alanları, dini-yönetimsel-kültürel yapılar ve geniş boş arazilerden oluştuğu söylenebilir.⁷³ Geleneksel kentlerde de bu bileşenler bulunuyor olsa da nicelik ve nitelik bakımından metropoliten kentlere göre oldukça farklı olduğu söylenebilir. Geniş boş arazilerin kenti oluşturan bileşenlerden biri olarak kabul edilmesi ise metropoliten kente özgü bir durumdur.

Hans Blumenfeld geleneksel kent ile metropol arasındaki farkları yedi madde ile açıklamaktadır.⁷⁴

- 1- Metropoller geleneksel kentin yönetsel işleviyle kırsal üretim işlevini bünyelerinde taşırlar.
- 2- Buna bağlı olarak nüfusları geleneksel kentlerden daha fazladır.
- 3- Bu nüfus geleneksel kente göre geniş bir coğrafi alana yayılır.
- 4- Bu coğrafi alanda sadece kentsel alanlar değil geniş kırsal alanlar da bulunur.
- 5- Çalışma ve konut yerleri metropollerde ayrı yerlerdedir.

⁷² David Y. Miller and Raymond W. Cox, **Governing the Metropolitan Region**, s.3.

⁷³ Blumenfeld, a.g.e.,s.236.

⁷⁴ Blumenfeld, a.g.e., s. 53-54.

6- Konut bölgeleri orada yaşayanların sınıf ve gelir düzeyine göre farklılık içerir.

7- Genel olarak merkez, konut, endüstri ve açık alan olmak üzere dört tür arazi çeşidi içerir.

Görüldüğü gibi metropol ile kent arasında pek çok fark bulunmaktadır. Bu noktada metropollerin gelişimini etkileyen ve geleneksel kentten farklı tanımlanmasına yol açan faktörlerin neler olduğu sorusu akıllara gelmektedir.

2.4. Metropolitan Kentin Gelişimini Etkileyen Faktörler

Bir metropolitan kentin veya alanın gelişmesini etkileyen pek çok etken bulunmaktadır. Bunlar; coğrafi, demografik, ekonomik, metropolitan alanda sunulan kamu hizmetleri, hukuksal ve siyasi etkenler olarak sınıflandırılabilir.⁷⁵

Coğrafi Konum: Coğrafi konum bir yerleşim yerinin metropolitan alan olmasında önemli bir etkiye sahiptir. Doğal şartların ve ulaşımın gelişimi olumlu yönde etkilemesi ve bu bölgeyi çekici kılabilmesi önemlidir. Bununla birlikte coğrafi alan metropolitan alanın yerleşiminin planlanmasında ve bu coğrafyaya uygun yönetim yapılarının oluşturulması bakımından da önem taşır.

Demografik Özellik: Kırsal alanın itici ve kentlerin çekici gücü sebebiyle bu kentlere yoğun bir göç yaşanmaktadır. Metropollerde çalışma olanaklarının yüksek olduğu düşüncesiyle kırsal alandaki nüfusun bu bölgelere göç etmesi metropolitan alanın gelişmesinin demografik etkenidir.⁷⁶

⁷⁵ İşbir, a.g.e., s. 80.

⁷⁶ İşbir, a.g.e., s. 80.

Metropollerde yığılmanın kökeni 19.yy'da yaşanan hızlı nüfus büyümesinde yatmaktadır. 1800'lerin başında Batı'da hiçbir kent 1 milyon nüfusa sahip değildi. En büyük kentler olan Londra ve Paris'in nüfusları sırasıyla 950.000 ve 500.000'di. 1850'lere gelindiğinde bu sayılar ikiye katlanarak Londra nüfusu 2.000.000'u ve Paris nüfusu ise 1.000.000'u geçmiştir. 1900'lerde ise Berlin, Chicago, New York, Philadelphia, Moskova, Sen Petersburg, Viyana, Tokyo ve Kelkuta dahil 1.000.000'dan fazla nüfusu olan toplam 11 metropol ortaya çıkmıştır. 20. yy'nin ortalarında nüfusu 1.000.000'u geçen 27 metropol bulunmaktaydı. Bu yüzyılda gelişigüzel yığılara dönüşmüş banliyö halkaları ile daha büyük nüfusları metropollere dahil eden birçok yeni metropol bölgesi ortaya çıkmıştır.⁷⁷

Kamu Hizmetlerinin Niteliği: Artan oranda bir nüfusun metropoliten alanlarda yoğunlaşması bu bölgelerde kamu hizmetlerinin niteliğini de şekillendirmiştir. Kentleşmenin sonucu olarak ortaya çıkan konut açığını giderecek önlemlerin bu bölgelerde daha çok önem kazandığı görülmektedir. Konut politikalarının merkezden dışarıya doğru genişleyen bir şekilde tasarlanması metropollerin genişlemesine sebep olmaktadır. Kentlerin coğrafi alanda bu şekilde yayılması kent içi ulaşımı sorun haline getirirken bir yandan da ulaşım araçlarında yaşanan gelişmeler ve kolaylıklar kentlerin daha geniş bir fiziki alana yayılmasına olanak tanımaktadır. Yoğun bir nüfusun yarattığı en önemli sorunlardan bir diğeri temiz su, kanalizasyon ve çöplerin toplanması ve imhası gibi sağlıkla ilgili hizmetlerdir. Kentler bu sorunları çözüp etkin bir hizmet sunabildiği sürece gelişimleri de devam etmektedir.⁷⁸

⁷⁷ Lewis Mumford, a.g.e., s. 640.

⁷⁸ İşbir, a.g.e., s.85-89.

Ekonomik Özellik: Metropoller hem kendi içlerinde hem ülke içinde diğer bölgelerle hem de yurt dışı ile yüksek bir ekonomik ilişki içindedirler. Bu durum sanayi ve hizmet sektörüne ait kuruluşların bu bölgelerde yoğunlaşmasına sebep olur. Bu durumun doğal sonucu olarak metropoller hem yatırımcılar hem de çalışanlar için bir çekim merkezi oluşturmaktadır. Ülke ekonomisine de katkıda bulunan bu süreç merkezi idarenin metropoliten alanları özendirici politikalar izlemesine de sebep olmaktadır. Bu amaçla metropoliten alanlara özgü hukuksal statüler verilmektedir.⁷⁹

Hızlı kentleşme ile birlikte kentlerin büyümesi, yerel halkın taleplerinin mevcut yerel yönetim birimlerince karşılanamıyor olması, belediye sınırları dışında plansız ve düzensiz gelişmelerin yaşanması sonucunda mevcut yerel yönetim yapılarının ihtiyaçları karşılayamadığı görülmüştür. Bu sorunları aşabilmek için metropol/anakent/büyükşehir yönetimleri kurulmuştur. Metropoliten alan için kurulan örgütler temelde coğrafi birlik ve işlevsel koordinasyon sorunlarının çözebilmek amacıyla oluşturulmaktadır.⁸⁰ Özellikle 1950-1980 yılları arasında bu amaçla metropoliten alan yönetiminden sorumlu pek çok farklı kurumsal yapı oluşturulmuştur.

1980 sonrasında metropoliten alan yönetimini için kurulan yönetim modelleri sadece metropoliten alanın kendine özgü sorunlarına çözüm olmayı amaçlamamış bununla birlikte neo-liberalizmin mekan stratejisinin araçlarından birisi haline gelmiştir.⁸¹ Öyle ki 20.yy sonlarında neo-liberalizmle birlikte güçlenen küreselleşme, metropoliten yönetimi yerel ve bölgesel rekabete en uygun alanlar olarak belirlemiştir. 1990'lı yıllar itibariyle büyük kentler küresel, ulusal ve bölgesel

⁷⁹ İşbir, a.g.e., s.91.

⁸⁰ Kalabalık, a.g.e., s.69.

⁸¹ Can Umut Çiner, Metropoliten Alan ve Türkiye, **Memleket Mevzuat**, C:5, S:55, s. 4

düzeyde neo-liberal düzenleme bağlamında değerlendirilmiştir. Bu düzenleme için ise metropollere ilişkin çeşitli yönetim modelleri geliştirilmiştir.⁸²

2.5. Metropoliten Alan Yönetim Modelleri

Metropoliten alanın yönetimine ilişkin olarak farklı yönetim modelleri uygulanmaktadır. Bu yönetim modelleri benzerlikleri çok olsa da farklı yazarlar tarafından farklı sınıflandırmalarla ele alınmıştır.

İşbir, metropoliten alan yönetiminde uygulanan modelleri tek kademeli ve iki kademeli yöntemler olarak ikiye ayırmaktadır. Tek kademeli yönetim, katılma, yerel yönetimin fiziksel sınırının genişletilmesi ve görevlerin birleştirilmesi yöntemleri kullanılarak kurulur. İki kademeli modeller ise özel amaçlı metropoliten alanın kurulması, metropoliten federasyonlar veya isteğe bağlı metropoliten birliklerdir.⁸³ Bazı metropoliten alanlarda iki kademeli yönetim sistemi benimsenmiştir ve bu alanda ki görev ve sorumluluklar bu iki kademe arasında paylaştırılmıştır. Küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinin üzerinde metropoliten alanın genelini ilgilendiren sorunların çözümünden sorumlu çok amaçlı yeni bir örgütlenmeye başvurulmaktadır. Tek bir metropoliten alan yönetimine göre iki kademeli yapılarda küçük ölçekte belediyelerin varlıklarını devam ettirmesi sebebiyle halka yakınlık daha kolay sağlanabilmektedir. Bununla birlikte, görevlerin, yetkilerin ve kaynakların paylaştırılmasında yaşanan sorunlar hizmetlerin sunumunda etkinliği ve verimliliği olumsuz etkileyebilmektedir.⁸⁴

⁸² Çiner, Metropoliten Alan ve Türkiye, a.g.e., s. 4-5.

⁸³ İşbir, a.g.e., s. 118.

⁸⁴ Kalabalık, a.g.e., s. 77.

Katma ve birleştirmenin tek kademeli yönetim modelleri içerisinde ele alınması doğru bir sınıflandırma olarak görünmemektedir. Katma iki kademeli bir yapıda her hangi bir yerel yönetim biriminin çevresindeki bir alan için de uygulanabilen bir yöntemdir. Fiziksel alanın genişletilmesi de tek kademeli yönetimlere özgü bir uygulama değildir. Dolayısıyla katma, birleştirme ve bütünleştirme gibi uygulamalar yönetsel örgütlenmeyle ilgili olmayıp coğrafi alanda bir genişlemeyi ifade etmektedir ve ölçeklendirme sorunuyla ilgilidir. Bu nedenle metropoliten alan yönetimine ilişkin modelleri incelerken Ali Erkan Eke ve Ruşen Keleş'in kullandığı sınıflandırmayı tercih etmek daha doğru görünmektedir.

Eke ve Keleş geniş bir sınıflandırma yaparak metropoliten alan yönetimiyle ilgili sorunlara getirilen çözümleri geçici-kısa süreli ve kalıcı-uzun süreli olmak üzere ikiye ayırmaktadır. Geçici çözümler arasında yönetimler arasında hizmet anlaşmaları, hizmet birlikleri ve özel amaçlı örgütlerin kurulması bulunmaktadır. Uzun süreli çözümler ise birleştirme ve yerel federasyon oluşturulmasıdır.⁸⁵

2.6.1. Uzun Süreli Yönetim Modelleri

Kısa süreli çözümlerde genellikle hizmete özgü yönetim birimleri oluşturulurken, uzun süreli çözümler için bütünü kapsayan yönetim örgütlerinin kurulması yolu izlenmektedir. Uzun süreli bir model oluşturulmasında, tüm metropoliten alanı kapsayacak yeni bir belediye örgütlenmesi kurulabileceğı gibi var olan belediyelerin yetki alanlarının metropoliten alanı kapsayacak şekilde genişletilmesi de bir yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır. Kimi zaman tüm metropoliten alandan sorumlu tek bir belediyenin kurulması ile

⁸⁵ Keleş, *Yerel Yönetim ve Siyaset*, a.g.e., s.316.

karşılaşılabilmektedir. Bununla birlikte daha büyük yerleşim yerlerinde birden çok belediyenin faaliyet göstermesi gerekliliği doğabilir. Bu durumda iki kademeli bir yönetim modeli oluşmaktadır. Kısacası uzun süreli yönetim modelleri, iki kademeli yönetim modeli olan yerel federasyonlar ve tek kademeli bir yönetime olanak sağlayan birleştirme yöntemi olarak sayılabilir.

2.6.1.1. Yerel Federasyon

Bu sistemde mevcut yerel yönetim birimlerinin üzerinde ve merkezi yönetimin altında tüm bölgeden sorumlu yeni bir yönetim birimi oluşturulur. Böylece anakent alanıyla ilgili yetki ve sorumluluklar iki düzeyli bir yönetim yapısı içerisinde paylaşılır.⁸⁶ Yerel federasyonlar kent içi ulaşım, temizlik ve bazı denetim işlerini alt birimlere verirken planlama, ulaşım, altyapı, eğitim, sağlık, su ve aydınlatma gibi büyük ölçekte görülmesinde fayda görülen işleri üst düzeydeki birimlere bırakmaktadır. Yerel federasyonun ilk örneği Kanada'da 1954 yılında kurulan Metropolitan Toronto Belediyesidir. Bu modelde ulaşım, kanalizasyon ve su hizmetleri, trafik denetim, planlama gibi koordinasyon gerektiren hizmetler metropoliten yönetim tarafından sunulurken, çöp toplama, aydınlatma, parklar vb. hizmetler alt kademedeki yönetim birimleri tarafından sunulmaktadır.⁸⁷

Yerel federasyonların tercih edilme sebebi, hem demokratik ve özerk yapıyı koruması hem de etkin ve verimli hizmet sunumunu dengeli bir şekilde kurabilme potansiyeli olarak görülmektedir. Yerel yönetim birimleri daha küçük ölçekte var olduklarında katılım ve özerkliklerini yani demokratik niteliklerini daha çok ön plana

⁸⁶ Eke, a.g.e., s.48.

⁸⁷ Kalabalık, a.g.e., s.78.

çıkılmaktadır. Bununla birlikte büyük ölçekte hizmet sunumu etkinliği ve verimliliği artırdığı yönünde genel bir kanı olduğunu söylemek mümkündür.⁸⁸

2.6.1.2. Birleştirme

Bu modelde, metropoliten alanda bulunan yerel yönetim birimlerinin tüzel kişilikleri kaldırılarak metropoliten alandan sorumlu tek bir yerel yönetim birimi kurulmaktadır. Birleştirme genellikle yerel halkın isteği olmadan merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilmektedir.⁸⁹

Tek bir metropoliten belediye olarak örgütlenmenin dışında uzun süreli yöntemler arasında *city-county* birlikleri ve alt bölge belediye birlikleri de sayılabilir. *City-county* birliklerinde bir kent ile “*county*” arasında birlik oluşturulmaktadır. Bunun örneği 1962 yılında Almanya Hannover metropoliten alanında oluşturulan yapıda karşımıza çıkmaktadır. Hem kentin hem de “*county*”nin üyelerinden oluşan bir meclis bulunmaktadır. Bu meclis ortak kurul niteliğinde olup toplu taşıma, ekonomik gelişmeleri özendirme ve alt-bölgesel planlama gibi tüm bölgeyi ilgilendiren konularda faaliyet göstermektedir.⁹⁰

Uzun süreli uygulanan birleşmelerin bir örneği de alt bölge belediye birliğinin oluşturulmasıdır. Bu uygulamanın örneğine Kanada’da British Columbia’nın alt bölge belediye birliklerinde rastlanmaktadır. Bütünü oluşturan belediyeler bazı görevleri alt bölgesel kademeye devretmektedir.⁹¹

⁸⁸ Keleş, *Yerel Yönetim ve Siyaset*, a.g.e., s.323.

⁸⁹ Keleş, *Yerel Yönetim ve Siyaset*, a.g.e., s.322.

⁹⁰ Kalabalık, a.g.e., s. 80.

⁹¹ Kalabalık, a.g.e., s.83.

2.6.2. Kısa Süreli Geçici Modeller

Kısa süreli yönetim modellerinde genellikle belirli bir hizmete özgü birimlerin veya birliklerin kurulması yolu izlenmektedir. Bazı hizmetlerin sunumu metropoliten alanın tamamını kapsayacak bir örgütlenmenin kurulmasını veya yönetim birimleri arasında işbirliği yapılmasını gerekli kılmaktadır. Bu nedenle hizmet birlikleri, hizmet anlaşmaları veya özel amaçlı hizmet birimleri kurulmaktadır. Bu yönetimlere, metropoliten alanda herhangi bir metropoliten yönetim örgütü kurulmaksızın başvurulabilir. Bununla birlikte bir metropoliten alanda metropoliten bir yönetim örgütü varlığını sürdürürken de bazı hizmetlere özgü birimler veya birlikler kurulabilmektedir.

2.6.2.1. Yönetimler Arası Hizmet Anlaşmaları

Yerel yönetim birimlerinin kendi aralarında ya da kamu veya özel sektör kuruluşlarından hizmet alımı yönünde hizmet anlaşmaları yapmaktadırlar. Daha çok ABD’de başvuru bu yolda yerel yönetimler pahalıya mal olan veya nitelikli bir şekilde sunulamayan bazı hizmetler yerel yönetimlerce yapılan anlaşmalar ile satın alınmaktadır.⁹² Bu yöntemin bir yandan israfı önlemek ve özel amaçlı kurumlara duyulan ihtiyacı ortadan kaldırmak gibi olumlu yönlerinin yanında, yerel yönetimler arasındaki çıkar çatışmalarının oluşması, hizmetlerin bütün anakenti kapsayacak şekilde sunulamıyor olması ve halkın bu tür hizmet sunumlarında katılım ve denetiminin kısıtlı kalması gibi olumsuz yönleri de bulunmaktadır.⁹³

⁹² Eke, a.g.e., s.46.

⁹³ Keleş, *Yerel Yönetim ve Siyaset*, a.g.e., s.316.

2.6.2.2. Yerel Yönetim Hizmet Birliği

Metropoliten alanda hizmet sunumunda başvurulan ikinci yöntem hizmet birliklerinin oluşturulmasıdır. Yerel yönetim birimleri arasında eşgüdüm gerektiren ve daha büyük ölçekte sunulmasında fayda görülen planlama, altyapı, konut, ulaşım gibi hizmetler için bu birimler gönüllülük esasına dayalı olarak kendi aralarında birlikler oluşturmaktadırlar. Gönüllülük temelinde kurulmaları hem yerel yönetimlerin demokratik niteliğini korumaktadır hem de birliklerin kendilerini oluşturan birimleri etkileyecek etkinliklerini sınırlandırmaktadır.⁹⁴

Metropoliten birlikler iki komşu büyük kentin tek bir metropoliten yönetime sahip olduğu iki kademeli bir modeldir. Bunun örneği ABD’de Minnesota’da Minneapolis ve St. Paul kentlerinin oluşturduğu metropoliten birlik gösterilebilir.⁹⁵

2.6.2.3. Özel Amaçlı Yönetimler

Metropoliten alan yönetiminin sorunlarına önerilecek kısa vadeli çözümlerden sonuncusu özel amaçlı örgütlerdir. Bu örgütler hangi hizmetin ya da hizmetlerin sunulması amacıyla kurulmuşlardır. Bu hizmeti ve ya hizmetleri tüm metropoliten alan içerisinde sunmaktadırlar. Özel amaçlı örgütler ile belediye işletmelerini birbirinden ayırmak gerekmektedir. Belediye işletmeleri sadece bağlı oldukları belediye sınırları içerisinde faaliyet gösterirken özel amaçlı örgütler bu sınırlara bağlı olmadan hizmet sunmaktadırlar.⁹⁶

⁹⁴ Keleş, **Yerel Yönetim ve Siyaset**, a.g.e., s.317.

⁹⁵ Kalabalık, a.g.e., s.79.

⁹⁶ Keleş, **Yerel Yönetim ve Siyaset**, a.g.e., s.319.

2.6. Metropoliten Kent ve Alan Yönetiminde Ölçek Meselesi

Metropoliten kentlerin için farklı yönetim birimleri kurulduğu gibi bu birimlerinin hangi ölçekte örgütlenmesi gerektiği konusunda da farklı görüşler bulunmaktadır. Özellikle metropoliten kentin yönetiminden sorumlu belediye örgütlenmelerinin ölçeğinin belirlenmesi konusunda tartışmalar yoğunlaşmaktadır. Kentsel hizmet sunumunun temel kurumları olan belediyeler bir yandan demokrasinin hayata geçirilmesinde önemli bir yere sahipken bir yandan da üretim, dağıtım ve bölüşüm ilişkilerini gerçekleştirirler.⁹⁷ Mekanın bölüşüm ilişkilerinde önemli bir yere oturması mekânsal ölçeğin büyüklüğü tartışmalarını da beraberinde getirmiştir. Bu tartışmalarda merkezileşme, yerelleşme, ölçeklendirme, yeniden ölçeklendirme, parçalama ve bütünleştirme gibi kavramlarla sıkça karşılaşmaktadır.⁹⁸

Ölçek üzerine yapılan tartışmalarda Kamu Tercihi Okulu, Bütünleşmeci Yaklaşımlar ve Metropoliten Yönetişim Yaklaşımı gibi farklı görüşler ortaya çıkmaktadır. Kamu Tercihi Okulu piyasacı bir anlayışla metropoliten alanlarda parçalı bir yapı önermektedir. Buna göre metropoliten alanda bütünleştirme yerine parçalı bir yönetim yapısı kurulması bu alandaki yerel birimler arasında rekabet ortamı yaratacaktır ve bu sayede hizmetlerde etkinlik sağlanacaktır. Buna karşılık Bütünleşmeci Yaklaşımlar bir metropoliten alanda parçalı bir yönetim yapısının varlığının etkinliği azaltacağını savunmaktadır. Bütünleşmeci Yaklaşımlar arasında Yeni Bölgeci Yaklaşım ve Kent Bölgeleri Yaklaşımı olmak üzeri iki temel yaklaşım bulunmaktadır. Bu iki yaklaşım arasındaki temel fark kent ve kır ayırımına

⁹⁷ Çınar vd., **Büyükşehir Yönetimi...**, a.g.e., s. 7.

⁹⁸ Çınar vd., **Büyükşehir Yönetimi...**, a.g.e., s. 7-8.

bakışlarından kaynaklanmaktadır. Yeni Bölgeci Yaklaşım kır ve kent ayrımını kabul ederek bölgeyi bir bütün olarak ele alırken Kent Bölgeleri Yaklaşımı kır ve kent ayrımını ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır. Son olarak Metropolitan Yönetişim Yaklaşımı küreselleşme sürecinde daha iyi rekabet edebilen bölgeler yaratabilmek amacıyla ortaya atılmış araçlardan biri olmuştur.⁹⁹

Metropolitan alan yönetimine ilişkin bu tartışmaların temelinde hizmetlerin sunumunda en uygun ölçeğin belirlenmesi yatmaktadır. Bazı kamu hizmetleri daha küçük ölçekli yerel birimlerce sunulabilirken bazılarının daha geniş ölçekli yerel yönetim birimleri tarafından sunulması daha etkin ve verimli olmaktadır. Savunma, adalet, sağlık ve eğitim gibi bazı kamu hizmetlerinin ulusal düzeyde sunulması gerektiği yönünde görüşler ağır basmaktadır. Yerel düzeyde ise kanalizasyon, imar ve planlama gibi hizmetlerin sunumunda daha geniş ölçekli birimlerin yetkilendirilmesi daha yararlı görülürken; çöp toplama, aydınlatma, park ve bahçe işleri gibi hizmetler genellikle alt kademede birimlerce sunulmaktadır.¹⁰⁰

Yerel yönetim birimlerinin yeniden ölçeklendirilmesi ve sınırlarının belirlenmesinde farklı yöntemler uygulanmaktadır. Bu yöntemler arasında farklılıklar olsa da isimlendirilmeleri konusunda bir uzlaşma olduğunu söylemek mümkün görünmemektedir. Sadece metopolller için değil tüm belediyeler için geçerli olabilecek bu yöntemler “Belediyelerin Sınırları” adlı kitapta, Katma-Katılma, Birleştirme ve Bütünleştirme başlıkları altında değerlendirilmiştir. Alan yazında kavramları en net tanımlayan kaynaklardan birisi olması sebebiyle, belediyelerin

⁹⁹ Çınar vd., **Büyükşehir Yönetimi...**, a.g.e., s. 15-24.

¹⁰⁰ Keleş, **Yerel Yönetim ve Siyaset**, a.g.e., s.313.

sınırlarının genişletilmesi yöntemlerin incelenmesinde adı geçen eserden yararlanmak faydalı görülmüştür.

Kentler sınırlarının dışına doğru yayılma eğilimdedirler. Bu bölgelerde yaşayan nüfus çoğu zaman tüzel kişiliğe sahip olmayan bir yerleşim yerinde olmaları sebebiyle kentsel hizmetlerden yararlanamamaktadır. Bu bölgelerde insanların iki seçeneği bulunmaktadır. Bunlardan ilki tüzel kişilik kazanarak yeni bir yerel yönetim birimi kurmak, ikincisi ise komşu oldukları yerel yönetim birimine katılmaktır.¹⁰¹

Katma kavramının İngilizce’de karşılığı “*annexation*” olarak kullanılmaktadır. Türkiye’de ve Batı’da farklı kentsel gelişim süreçleri ve farklı yasal statüler sebebiyle, katma kavramının Batı’daki anlamı ile Türkiye’de kullanılan anlamı arasında farklılıklar olmaktadır. Örneğin Batı’da kent çevresinde tüzel kişiliğe sahip olmayan alanlar bulunması mümkünken Türkiye’de kent çevresindeki yerleşimler köy de olsa belediye de olsa tüzel kişiliğe sahiptir.¹⁰² Bu nedenle ABD’de katma, kent çevresinde tüzel kişiliğe sahip olmayan alanların belediye sınırlarına dahil edilmesini anlatmaktadır. Bunun yanında, tüzel kişiliğe sahip bir birim, yakınında bulunan ve büyüme eğilimindeki bir belediyeye katılmak isteyebilir ve bu durum “katılma” olarak adlandırılır.¹⁰³ Türkiye’de ise 5393 sayılı Kanun’da “Birleşme ve Katılma” ifadesini kullanılarak katılma yöntemine açıkça yer verilmiştir. Katma yöntemine açıkça yer verilmemekle birlikte “Tüzel Kişiliğin Sona Erdirilmesi” başlığı altında düzenlenmiştir.¹⁰⁴

¹⁰¹ David K. Hamilton, **Governing Metropolitan Areas**, Routledge, New York, 2014, s. 81.

¹⁰² Tayfun Çınar, vd., **Belediyelerin Sınırları**, TODAİE, Ankara, 2013, s. 46.

¹⁰³ Çınar, vd., **Belediyelerin Sınırları**, a.g.e., s. 46.

¹⁰⁴ Çınar, vd., **Belediyelerin Sınırları**, a.g.e., s. 47.

Birleştirme yönteminin İngilizce karşılığı “*consolidation*” olarak karşımıza çıkmaktadır. Birleştirmelerde söz konusu olan bütün kentsel alanda tek bir yerel yönetim biriminin kurulmasıdır. Birleştirme yöntemi ile parçalı yapıların sebep olduğu olumsuz sonuçlar ortadan kaldırılarak daha büyük ölçekte daha verimli ve etkin bir hizmet sunumu amaçlanmaktadır. Olumlu olarak görülen bu özelliğinin yanında birleştirmelerin merkez eliyle yapısı sebebiyle yerel yönetimlerin özerkliğine zarar vermesi olumsuz bir özellik olarak değerlendirilmektedir.¹⁰⁵

Birleştirme, ABD’de “*city-county consolidation*” modeli olarak tek bir yönetsel yapılanmayı anlatmak için kullanılır. Kentin sınırları ABD’de mülki yönetimin karşılığı olan county ile birleştirilir.¹⁰⁶ Bu yöntemle, büyük kentlerinin sınırlarının “county” yönetimlerinin sınırlarıyla aynı olmaması sebebiyle kamu hizmetlerinin sunumunda koordinasyonun sağlanamamasından kaynaklanan sorunların çözümünü amaçlanmaktadır.

Consolidation yani birleştirme kavramıyla karıştırılan başka bir kavram ise “*amalgamation*” kavramıdır. Kavram Türkçe alan yazında “bütünleştirme” olarak da kullanılmaktadır.¹⁰⁷ Bütünleştirme süreci, birden çok tüzel kişiliği kapsayacak şekilde daha geniş sınırlara sahip yeni bir tüzel kişilik oluşturulmasını anlatmaktadır.¹⁰⁸ Bu yöntemin uygulanmasının sonucunda iki kademeli bir yerel yönetim sisteminin kurulması muhtemel görülmektedir. Bu süreçte daha geniş sınırlara sahip tüzel kişilik altında kalan birimler kapatılabilir veya varlıklarını

¹⁰⁵ Keleş, *Yerel Yönetim ve Siyaset*, a.g.e., s. 323.

¹⁰⁶ Çınar vd., *Belediyelerin Sınırları*, a.g.e., s. 48.

¹⁰⁷ Çınar, vd., *Belediyelerin Sınırları*, a.g.e., s. 47.

¹⁰⁸ Çınar, vd., *Belediyelerin Sınırları*, a.g.e., s. 47.

sürdürebilirler. Ancak sonuçta yerel yönetim birimlerinin sayısında azalma görülmektedir.¹⁰⁹



¹⁰⁹ Çınar, vd., **Belediyelerin Sınırları**, a.g.e., s. 47.

İKİNCİ BÖLÜM TÜRKİYE’DE METROPOLİTEN KENT YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ

19. yy ortalarında, dış ticaretin gelişmesine bağlı olarak ticaretin yoğunlaştığı kentlerde nüfusun artması bu kentlerde özel yönetim birimlerinin kurulması ihtiyacını doğurmuştur. Osmanlı’da ilk belediye örgütlenmelerinin, gelişmiş bir ticari yaşamın bulunduğu ve diğer kentlere kıyasla daha yoğun bir nüfusa sahip kentlerde kurulmuş olması tesadüf değildir. Osmanlı’dan günümüze kadar ticaret, nüfus, büyük yerleşim alanı ve belediye örgütlenmesi arasındaki güçlü ilişki sürekliliğini korumuştur.

Osmanlı’nın Türkiye coğrafyasında kalan iki büyük kenti İstanbul ve İzmir özel yönetim ihtiyacının gündeme geldiği ilk kentler olmuştur. Cumhuriyet sonrasında Ankara’nın başkent olması ile birlikte Ankara için de özel yönetim birimleri kurulmuştur. Cumhuriyetin ilanından sonra, büyük kentlerin yönetimi sorunu kentleşmeye bağlı olarak konut ve kentsel planlama ekseninde tartışılmıştır. Bu dönemde büyük kent denildiğinde akla gelen Ankara, İstanbul ve İzmir’in kentsel sorunlarına ilişkin olarak çeşitli yönetim birimleri geliştirilmiştir.

1980 öncesinde, metropoliten kentlerin sorunları kentleşme sorunu olarak görülmüştür ve planlama faaliyetlerine ağırlık verilmiştir. 1980 sonrasında ise metropoliten kentlerin kentleşme sorunlarının yanında küresel ekonomideki önemleri de dikkat çekmeye başlamıştır. Bu nedenle planlama faaliyetlerinin yanında ekonomik ve ticari hareketliliği artıracak faaliyetler de metropoliten kent yönetimlerinin görevleri arasında girmiştir. Bu değişime bağlı olarak, 1960’larda ve

1970’lerde büyük kentlerin sorunlarına ilişkin özel amaçlı yönetsel birimler kurma eğiliminden vazgeçilmiştir. 1984 yılında hem planlama ve koordinasyon faaliyetleri hem de metropoliten kentlerin ihtiyacı olan hizmetleri doğrudan sunmak amacıyla büyükşehir belediyeleri kurulmaya başlanmıştır.

1980 sonrasında yükselişe geçen küreselleşme ve neo-liberal politikalar, Türkiye’de 2000’li yıllarda kamu yönetimi alanında yaşanan reform süreci ile daha belirgin bir şekilde ortaya çıkmıştır. Büyükşehir belediyelerinin küresel ekonomik sisteme entegrasyonun önemli bir aracı olarak görülmesi, bu birimlerin yeniden şekillendirilmesini gerekli kılmıştır.

Neo-liberal politikalar ışığında gerçekleştirilen yerel yönetim reformunun bir parçası olarak büyükşehir belediyelerinin yeniden düzenlenmesi girişimine 2003 yılındaki yasal değişikliklerle başlanmış olsa da asıl değişim 2004 yılında 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun kabul edilmesi ile yaşanmıştır. Kanun’un kabul edildiği tarihten 2016 yılına kadar geçen on iki yıllık süre içerisinde, büyükşehir belediyelerine ilişkin ilki 2008 yılında ve ikincisi 2012 yılında olmak üzere iki önemli düzenleme daha yapılmıştır.

2008 yılında yapılan düzenleme, 2.000 nüfusun altındaki belediyelerin kapatılması ve büyükşehirlerde ilk kademe belediyelerinin kaldırılarak büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesinden oluşan iki kademeli bir yapının kurulmasını amaçlayan görece dar kapsamlı bir yasal düzenlemedir. Ancak 2014 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun hem kapsamı itibariyle hem de doğurduğu sonuçlar itibariyle büyükşehir belediyelerinde köklü değişiklikler yapan bir kanun olmuştur.

1. İMPARATORLUK DÖNEMİ METROPOLLERİ VE BELEDİYE ÖRGÜTLENMESİ

Birinci bölümde metropol ve metropoliten alanın tanımı yapılmaya çalışılmıştı. Ancak bu tanımlar 20. yy içerisinde yapılan ve bugünkü metropolleri anlatmak için kullanılan tanımlardır. Bu nedenle Osmanlı Dönemi'ndeki metropollerden bahsederken bir önceki bölümdeki tanımlardan faydalanmak pek doğru görünmemektedir. Bununla birlikte Osmanlı'da metropol özelliği gösteren kentlerin varlığından bahsetmek mümkündür. Özellikle bugünkü Türkiye coğrafyasında kalan İstanbul ve İzmir gibi kentler, dönemin metropoliten kentleri olarak tanımlanabilir. Her iki kent de yoğun bir nüfusa, ticari faaliyeti yüksek limanlara ve tarım dışı üretim faaliyetlerine sahiptir. Bu özellikler göz önünde tutulduğunda bu iki kentin metropoliten kent olarak tanımlanması mümkün görünmektedir.

19. yy'nin ikinci çeyreğinde Osmanlı'da belediyeler Tanzimat Reformu'nun bir parçası olarak oluşturulmaya başlanmıştır. Dönemin sahip olduğu koşullar, metropol olarak tanımlayabileceğimiz kentlerde hizmetlerin sunumu için ayrı bir yapılanma ihtiyacını doğurmuştur. Bu gerekliliğin sebeplerinden biri dış ticarete yaşanan gelişmelerdir. Özellikle ticari hareketliliğin yüksek olduğu liman kentlerinde konaklama, sağlık ve ulaşım konularında yaşanan sorunların giderilmesi gerekliliği önem kazanmıştır.¹¹⁰

Bu kentlerden biri olan İzmir'de belediye örgütünün kurulmasına yönelik ilk taleplerin ve girişimlerin yerli ve yabancı tüccarlar tarafından yapılmış olması dikkat

¹¹⁰İlber Ortaylı, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, Hil Yayın, İstanbul, 1985, s.111.

çekicidir.¹¹¹ İstanbul'da ise ilk belediye örgütlenmeleri, kentin ticaret yaşamının en yüksek olduğu bölgeler olan Galata-Beyoğlu ve Bab-ı Ali bölgelerinde kurulmuştur. Gerek İzmir'deki gerekse İstanbul'daki örnekler, ticaret ve belediye örgütlenmesi arasındaki ilişkiyi göstermesi açısından önemli birer ayrıntıdır. Bununla birlikte ticaret sebebiyle nüfusun yoğunlaşması ve Avrupa'dan gelen göçler ile bazı kentlerde yaşanan nüfus artışı kentlerde konut, su, temizlik ve güvenlik gibi hizmetlerin sunulması için örgütlü bir yapıya olan ihtiyacı artırmıştır.¹¹²

Bu sebepler doğrultusunda, Tanzimat yöneticileri kent yönetimi için özel bir örgütlenme kurmayı planlamışlardır. Aslında Osmanlı'da yerel yönetim yapılanmalarına daha önceki dönemlerde rastlamak mümkündür. Ancak belediyeçilik 1854 yılında çıkartılan tebliğ sonrasında Şehremanetinin kurulması ile başlamıştır. Güler, bu noktada belediyelerin var olan bir yerel yönetim geleneği içine doğduğunu söylemektedir.¹¹³ Öyle ki seçimle göreve gelmiş üyelerin bulunduğu muhassıllık meclisleri gibi yerel meclislerin varlığı, belediyelerin kuruluşunun öncesine dayanmaktadır. Her ne kadar seçim usulü ve meclislerin gücü tartışmalı olsa da yerel hizmetlerin sunulmasından sorumlu bir meclisin, halkın kısıtlı da olsa katılımı ile çalışıyor olması Türkiye'de yerel yönetim geleneğinin başlangıcı olarak görülebilir.

İlk belediye örgütlenmesinin kurulduğu İstanbul, 19. yy'da bugünkü anlamıyla metropol olarak tanımlanamasa da yarım milyonu aşan nüfusu ile Osmanlı'nın en büyük kentiydi ve Avrupa'nın da en büyük kentleri arasındaydı. 19.

¹¹¹ Ortaylı, a.g.e., s.111.

¹¹² Ortaylı, a.g.e., s.120.

¹¹³ Birgül Güler, "Yerel Yönetim Tarihine Yaklaşım Sorunu", **Amme İdaresi Dergisi**, C: 26, S: 1, 1993, s.93.

yy ortalarında İstanbul'un artan ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kentsel hizmetlerden sorumlu özel bir yapılanma ihtiyacı, 1854'de Şehremaneti'nin kurulması ile karşılanmaya çalışılmıştır.

Şehremaneti'ni kuran tebliğ ile İhtisab Nezareti kaldırılmıştır. Kaldırılan İhtisab Nezareti yerine Şehir Meclisi ve Şehremaneti kurulmuş ve kurumun başına Şehremini getirilmiştir. Aslında Şehremini bu tarihten öncesinde de bulunmaktaydı. Ancak bu yeni Şehremini ile geleneksel Şehremini memurluğu arasında görev bakımından benzerliğin olmadığını söylemek gerekir.¹¹⁴

Yeni kurulan Şehremanetinin görev ve yetkileri Meclis-i Vala¹¹⁵ tarafından hazırlanan bir nizamname ile belirlenmiştir. Şehremaneti bu nizamnameye göre Meclis-i Vala'ya bağlı olarak çalışmaktaydı. Yani bu haliyle şehremaneti, Bab-ı Ali'nin bir şubesi gibi görünmektedir. Bu bağlılık, yeni kurulan kurumun sürekli yazışmalar ile meşgul olan başarısız bir örgüte dönüşmesine sebep olmuştur.¹¹⁶ Bu başarısız deneyim Tanzimat yöneticilerini yeni bir örgütlenme modeli aramaya sevk etmiştir.

Yeni bir örgütlenme modelinin geliştirilmesi amacıyla 1855 yılında İntizam-ı Şehir Komisyonu kurulmuştur. Bu komisyonda, yabancı dil bilen, Avrupa'ya gitmiş müslüman ve gayrimüslüm kişiler bulunmaktaydı. Komisyonun dikkat çeken bir özelliği üyelerinin banker ve sarraf gibi ticaret ile zenginleşen nüfuzlu kişilerden

¹¹⁴ Ortaylı, a.g.e., s. 120.

¹¹⁵ Meclisi Vala-yı Ahkam-ı Adliye adı ile 1837'de II. Mahmut tarafından kurulmuştur. Tanzimat reformlarının tartışılması, hazırlanması ve uygulanması konusunda görevlendirilmiştir. Meclisi Vala bu dönemde devletin yapılandırılmasında önemli bir rol üstlenmiştir. Bakanlıkların, diğer meclislerin ve yerel idare birimlerinin kurulması için çalışmalar yürütmüştür. Bu kurumların yöneticilerinin ve görevlerinin belirlenmesi konusunda çalışmalar yapmıştır. Gürsoy Akça, Hikmet Hülür, "Tanzimattan Cumhuriyete siyasal ve Hukuksal Yapının Modernleşmesi", **Türkiyat Araştırmaları Dergisi**, S: 21, 2007, s. 240.

¹¹⁶ Ortaylı, a.g.e., s. 120.

oluşmasıdır.¹¹⁷ Bununla birlikte komisyonun, kurulduktan bir süre sonra Ticaret Nazırlığına devredilmiş olması da dikkat çeken diğer bir ayrıntıdır.¹¹⁸ Komisyon, 1857 yılında kaldırım ve kanalizasyonların yapılması, sokak temizliğinin sağlanması, cadde ve meydanların aydınlatılması, yolların genişletilmesi ve en önemlisi başarılı işleyen bir muhasebe bürosunun kurulmasını öneren bir raporu Bab-ı Aliye sunmuştur.¹¹⁹ Raporda yer alan konulardan birisi de İstanbul'un on dört belediye dairesine ayrılması olmuştur.

Bu ön dört belediye dairesinden biri olan Galata-Beyoğlu bölgesi İntizam-ı Şehir Komisyonu tarafından örnek belediyenin kurulacağı bölge olarak seçilmiştir. Beyoğlu, kalabalık bir nüfusa ve yüksek ticari hareketliliğe sahip bir bölge olarak öne çıkmıştır. Bununla birlikte bu bölgede yaşayanların belediye hizmetleri konusunda talepleri artmaya başlamıştır. Bu sebeplerle belediye örgütünün ilk kurulacağı bölge olarak Beyoğlu seçilmiştir.¹²⁰ 1858 tarihine gelindiğinde Altıncı Dairei Belediye Nizamı'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte Beyoğlu'nda ilk belediye örgütlenmesi kurulmuştur.¹²¹

Diğer dairelerin kuruluşu için önemli bir girişimde bulunulmamış olsa da Altıncı Daire için özel gelir kaynakları ve personel ayrılmıştır. Altıncı Dairenin organlarının üyeleri Babı-ı Ali tarafından atanması öngörülmüştür.¹²² Bu durum da gösteriyor ki belediye örgütlenmesinde amaç yerel demokrasiyi güçlendirmekten ziyade; kentin ihtiyaçlarını karşılayacak hizmetleri sunmada etkin bir örgütlenme

¹¹⁷ Ortaylı, a.g.e., s. 126.

¹¹⁸ Ortaylı, a.g.e., s. 127.

¹¹⁹ Ortaylı, a.g.e., s. 127.

¹²⁰ Ortaylı, a.g.e., s. 130.

¹²¹ Ortaylı, a.g.e., s. 131.

¹²² Ruşen Keleş, **Türkiye'de Kent Yönetimi**, Türk Sosyal Bilimler Derneği, Ankara, 1988, s. 18.

modeli kurmaktır. Bununla birlikte yerinden yönetim türü olarak belediye örgütlerinin o yerin ismiyle anılması yerine merkeziyetçi bir zihniyeti yansıtan numaralandırma yöntemi ile isimlendirilmeleri de Türkiye’de belediye geleneğinin başlangıçtan itibaren merkez etkisi altında geliştiği yorumunu desteklemektedir.

2. CUMHURİYET DÖNEMİ METROPOLLERİ VE BELEDİYE ÖRGÜTLENMESİ

Cumhuriyet rejiminin başlangıcından büyükşehir belediyelerinin kurulmasına kadar geçen 60 yıllık süreçte belediyeciliğin gelişimini üç döneme ayırmak mümkündür. İlk dönem, 1930 yılında ilk belediye kanununun yürürlüğe girmesine kadar geçen ve çeşitli yasalar ile belediyelerin düzenlendiği dönemdir. 1930’da 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle birlikte Türkiye’de belediyecilikte yeni bir dönem başlamıştır. 1960 darbesine kadar devam eden otuz yıllık bu süreç ikinci dönem olarak adlandırılabilir. 1960 darbesi sonrasında yeni Anayasanın kabul edilmesi ve aynı yıllarda planlı dönemin başlaması, belediyecilikte ve metropoliten kentlerin yönetiminde etkili olmuştur. Planlama faaliyetlerinin ağırlık kazandığı bu dönem 1980 darbesi ile sonlanmıştır.

1980 darbesi, Türkiye’de ekonomik ve toplumsal yaşamda önemli değişiklikler getirdiği gibi yönetsel sistemde de önemli bir değişime sebep olmuştur. 12 Eylül sonrasında, 1984 yılında 3030 sayılı büyükşehir belediyelerini düzenleyen kanunu¹²³ yürürlüğe girene kadar geçen sürede metropoliten kentlerin yönetimine ilişkin çeşitli yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu dört yıllık süreç geçiş dönemi olarak adlandırılabilir. 1984 yılında Büyükşehir Belediye Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle

¹²³ 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun

birlikte metropoliten kent yönetiminde dördüncü dönem başlamıştır. 2004 yılında 3030 sayılı Kanun'u yürürlükten kaldıran 5216 sayılı Kanun'un kabul edilmesi ile birlikte dördüncü dönem de sonlanmış ve yeni bir döneme girilmiştir.

2.1. 1930 Öncesi Dönem: Belediyecilikte Dağınık Yasal Düzenlemeler

Cumhuriyet, devlet örgütlenmesindeki pek çok kurumu Osmanlı mirasından devraldığı gibi yerel yönetim kurumlarını da Osmanlı'dan devralmıştır. 1913 yılında çıkarılan kanunla¹²⁴ il özel idareleri ve 1924 yılında çıkarılan kanunla¹²⁵ köy yönetimleri düzenlenmiştir. Ancak belediye kanunun çıkartılması 1930 yılına kadar mümkün olmamıştır. 1930'a gelene kadar geçen sürede belediyeleri ilgilendiren konular pek çok farklı kanun ile düzenlenmiştir.

1924 yılında çıkartılan Köy Kanunu'nun gerekçesinde, nüfus ve gelişmişlik düzeyi bakımından farklılık gösteren yerleşim yerleri için farklı kanunlar çıkarılacağı belirtilmiştir. Söz konusu gerekçede yerleşim yerleri köy, kasaba, şehir ve büyükşehir olarak dört gruba ayrılmıştır ve Köy Kanunu'nun bu birimlere ilişkin çıkarılacak kanunlardan ilki olduğu belirtilmiştir.¹²⁶

1930 yılına kadar bu vaade uygun olarak her hangi bir düzenleme yapılmamıştır. 1930'lu yıllara kadar olan süreçte belediyelere ilişkin kanunlarda dağınıklık göze çarpmaktadır. Öyle ki belediyeleri düzenleyen pek çok kanun bulunmakta, ancak genel ve kapsayıcı bir belediye kanunu bulunmamaktadır. Bu yasal düzenlemeler; 1924 tarihli Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu'nun

¹²⁴İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu Muvakkatı

¹²⁵ 442 sayılı Köy Kanunu

¹²⁶ Nefise Tülay Ünsal, Büyükşehir Belediyesi, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Bilim Dalı, Ankara, 2007, s. 16.

ıkarılması, 1882 tarihli Ebeniye Kanunu'nda 1925'te yapılan değişiklikle Batı Anadolu kentlerinin düzenlenmesinden belediyelerin sorumlu tutulması, 1926'da Türk Ceza Kanunu'na beledi suçlarla ilgili hükümler eklenmesi, 1926'da Vilayet Belediye Kanunu'nda belediye sınırlarına açıklık getirilmesi olarak sıralanabilir.

Bununla birlikte 1923'te başkent olan Ankara için 1924 yılında Ankara şehreminiliğini kuran kanun çıkarılmıştır. 1928 yılında Ankara'nın imarının düzenlenmesi amacıyla Ankara şehir İmar Müdürlüğü Dahiliye Vekaletine bağlı olarak kurulmuştur.¹²⁷ Görüldüğü gibi Cumhuriyetin ilk yıllarında belediyelere ilişkin pek çok yasal düzenleme mevcuttur. 1930 yılına gelindiğinde ise 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılarak genel bir düzenleme yapılmıştır.

2.2. 1930-1960 Dönemi: İlk Belediye Kanunu Sonrası Gelişmeler

1930 tarihli Belediye Kanunu, tek parti döneminin başlangıcından bir yıl önce ve çok partili siyasal hayat denemesinden birkaç ay önce çıkarılmıştır. Can Hamamcı, bu durum dikkate alındığında Kanunun tek parti düzenlemesinden çok, demokratikleşme düşüncesinin bir adımı olduğu yorumunun yapılabileceğini belirtmektedir.¹²⁸ Ancak Kanunun mecliste görüşüldüğü dönemlerdeki konuşmalara bakıldığında, özellikle dönemin İçişleri Bakanı şükrü Kaya'nın ifadelerinden Belediye Kanunu'nun amacının demokratikleşme olmadığı anlaşılmaktadır. Bu dönemde, belediyeler ülke kalkınmasının bir aracı olarak görülmüştür. Öyle ki Kaya Mecliste yaptığı konuşmalardan birinde, "belediye meselesinin sırf mahalli olmak vasfını kaybettiğini" belirterek "umumi ve milli diğer tabirle devlet meselesi

¹²⁷ Adalet Alada, Türk Belediyeciliğine Kronolojik Yaklaşım (1930-1990), **Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Sempozyumu**, Ankara Büyükşehir Belediyesi, Ankara, 1990, s.120.

¹²⁸ Can Hamamcı, "1930-1946 Tek Parti Dönemi Belediyeciliği: Genel Bakış", **Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Sempozyumu**, Ankara Büyükşehir Belediyesi, Ankara, 1990, s. 147.

mahiyetini almıştır” ifadelerini kullanmıştır.¹²⁹ Buradan da anlaşılacağı üzere, 1580 sayılı Kanun’un hazırlanışında belediyelerin demokratik niteliklerinden çok ekonomik nitelikleri ön planda tutulmuştur.

1580 sayılı Belediye Kanunu’na hakim olan görüş, yerel yönetimleri merkezi yönetimin uzantısı olarak görme ve yerel yönetimlerinin hareket alanlarını sınırlandırma yönündedir. Bu Kanun’a yönelik yapılan önemli eleştirilerden biri, Kanun’un farklı büyüklükteki ve nitelikteki yerel yönetim birimleri için ayrı ayrı hükümler getirmemesidir. Bu noktada, sadece Ankara ve İstanbul için özel bir yönetim modeli oluşturulmuştur. Bu iki kentte belediyelerin başına atanmış valiler getirilmiştir.

Bununla birlikte söz konusu Kanun ile İstanbul’da il özel idaresi kaldırılmıştır.¹³⁰ Yaklaşık seksen yıl sonra benzer bir uygulamaya büyükşehir belediyesi olan otuz ilde tekrar geçilmiştir. İl özel idaresinin kaldırılarak belediyenin tek yetkili birim olarak örgütlenmesi uygulamasına büyük kentlerin yönetimi için farklı dönemlerde başvurulmuş olması dikkat çekicidir.

1948 yılında 5168 sayılı Kanun ile Ankara Belediye başkanının Dahiliye Vekaletince atanması usulüne son verilerek belediye başkanının belediye meclisi tarafından seçilmesi usulü getirilmiştir. İstanbul’da ise valilik ile belediye başkanlığının birbirinden ayrılması 1954 yılında çıkarılan 6349 sayılı Kanun ile mümkün olmuştur. Aynı yıl İstanbul’da il özel idaresi tekrar kurulmuştur.¹³¹ Böylece Osmanlı’da İstanbul Şehremanetinin ve Cumhuriyet Dönemi’nde İstanbul

¹²⁹ Adalet Alada, a.g.e., s. 121.

¹³⁰ Ünsal, a.g.e., s. 16.

¹³¹ Alada, a.g.e., s. 127-128.

Belediyesinin başına merkez tarafından atanan görevlilerin getirilmesi geleneği son bulmuştur.

1950'lerden sonra artan kentleşme ve bu kentleşme hareketinin özellikle İstanbul, Ankara ve İzmir'de yoğunlaşması bu kentlerde önemli sorunlara yol açmıştır. Bu sorunların başında plansız gelişmeye bağlı ortaya çıkan çarpık kentleşme ve gecekondü sorunu gelmektedir. Bu nedenle olacak ki 1960-1980 yılları arasında metropoliten kentlere yönelik özel uygulamalar planlama ve konut sorunu üzerine olmuştur. Sorunların çözümüne yönelik faaliyetler ise kent birlikleri ve özel amaçlı kentsel kuruluşlar üzerinden yürütülmüştür.¹³²

2.3. 1960-1980 Dönemi: Metropoliten Kent Yönetiminde Model Arayışları

1961 Anayasasının büyük kentler için özel yönetim birimlerinin kurulmasına izin verecek bir maddesi bulunmamaktadır. Bu nedenle, 1960-1980 döneminde büyük kentlerde metropoliten yönetim birimleri kurulamamıştır. Bunun yerine, hizmet birlikleri kurulması veya bazı yetki ve görevlerin merkezi yönetime devredilmesi yollarına başvurulmuştur. 1960 sonrasında büyük kentlere ilişkin sorunların kentleşme sorunları çerçevesinde imar planlama sorunu olarak ele alındığı görülmektedir.¹³³

İmar planlaması kapsamında ilk önemli düzenleme, 1965 yılında İstanbul ve İzmir'de ve 1969'da Ankara'da nazım imar planlarının hazırlanması için Özel Nazım Plan Bürolarının kurulmasıdır. Bu bürolar İmar ve İskan Bakanlığı altında faaliyet

¹³² Birgül Güler, "Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları", **Türk İdare Dergisi**, s. 118.

¹³³ Çınar, vd. **Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci**, TODAİE, 2009, Ankara, s. 41.

göstermişlerdir.¹³⁴ Bu dönemde metropoliten alanların planlamasına ilişkin olarak iki önemli düzenleme daha bulunmaktadır. İlk olarak, İmar ve İskan Bakanlığının, belediyelere ve imar müdürlüklerine yönetici atanmasında yetkili kılınmıştır. Bununla birlikte yerel yönetimlerin fen ve imar işlerini denetleme yetkisi de İmar ve İskan Bakanlığına verilmiştir. İkincisi ise İmar ve İskan Bakanlığına, birden fazla belediyeyi ilgilendiren metropoliten alana ilişkin imar planlarının tamamını veya bir kısmını yapabilme yetkisinin verilmesidir.¹³⁵

Görülüyor ki bu dönemde metropoliten kentlere ilişkin sorunlar merkezi yönetim içerisinde bakanlıklar bünyesinde kurulan birimler aracılığıyla çözülmeye çalışılmıştır. Sadece planlama sorunları değil alt yapıyla ilgili sorunlar da merkezi yönetim birimleri eliyle çözülmeye çalışılmıştır. Önemli alt yapı hizmetlerinden biri olan elektrik hizmetleri bu dönemde merkezileşmiştir. 1970’te elektrik hizmetleri Türkiye Elektrik Kurumu’na (TEK) devredilmiştir.¹³⁶

1960’lı yıllarda büyük kentlere ilişkin sorunlar planlama sorunu olarak görülmüştür ve bu nedenle planlama amacıyla örgütler geliştirilmiştir. Ancak bu yapılanmaların sorunlara çözüm bulamaması sorunun sadece planlamadan kaynaklı olmadığını göstermiştir. Asıl sorun planların uygulanmasında ortaya çıkmaktadır.¹³⁷ Bu nedenle metropoliten yönetimler için yeni model arayışları başlamıştır.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972) çerçevesinde 1969 yılı programında büyük kentlerdeki parçalı yapının neden olduğu sorunlara çözüm

¹³⁴ Güler, “Büyük Kent İçin Yönetim Arayışları”, a.g.e., s. 119.

¹³⁵ Güler, “Büyük Kent İçin Yönetim Arayışları”, a.g.e., s. 119.

¹³⁶ Güler, “Büyük Kent İçin Yönetim Arayışları”, a.g.e., s. 120.

¹³⁷ Güler’den, Ali Erkan Eke, “Büyük Kent İçin Yönetim Arayışları”, a.g.e., s.176.

amacıyla “koordinasyon ve davranış bütünlüğünün sağlanması metropoliten idarelerin kurulmasına bağlı olacaktır. İçişleri Bakanlığı’nda başlatılmış olan Metropolitan İdare Araştırması, Temmuz 1969’a kadar derhal uygulamaya geçilecektir” denilerek yeni model arayışı ilk kez açıkça dile getirilmiştir. Ancak bu dönemde konuyla ilgili herhangi bir düzenleme yapılamamıştır.¹³⁸

1971 yılında kamu yönetimini yeniden düzenlemek amacıyla Bakanlar Kurulu tarafından bir kurul oluşturulmuştur. Bu kurul yerel yönetimler alanında da bir takım önerilerde bulunmuştur. Bu önerilerde büyük kentlere ilişkin olarak, “hizmetlerin çeşitli belediyeler ve belediye şubeleri arasında bölünmesi nedeniyle ortak hizmetlerin görülmesinde güçlüklerle karşılaşılacak İstanbul, İzmir ve benzeri bölgelerde, bu yörelerin özel sorunlarına cevap verecek metropol idareleri kurulmalıdır” denilmektedir.¹³⁹

Ancak bu dönemde büyük kentlerde metropol idareler kurulamamıştır. Planlama faaliyetlerine ilişkin olarak Nazım İmar Büroları ve imar kanunlarında metropoliten kentlerdeki belediyelere komşu alanları planlama yetkileri verilmiştir. Ancak bu yetkiler sadece imar ve planlama sorunlarına yönelik önemler olarak kalmışlardır. Dolayısıyla belediyeleri planlama konusunda yetkilendirmek metropoliten kentlerin sorunlarına cevap verememiştir.

Kent düzeyinde metropol yönetimler kurulamamış olsa da merkezi düzeyde bir kurul oluşturulmuştur. 1972 yılında Bakanlar Kurulu hem imar konusunda bütünlük sağlayabilmek hem de büyük kentlerin diğer sorunlarını çözüme

¹³⁸ Ahmet Apan, “Bütünşehir Modeli ve Taşraya Etkileri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C: 25, S: 1, 2016, s. 4.

¹³⁹ Keleş, **Kentleşme Politikası**, İmge Kitabevi, 10. Baskı, 2008, Ankara, s. 374.

kavuşturabilmek amacıyla Bakanlıklar Arası İmar Koordinasyon Kurulunu kurmuştur.¹⁴⁰ Kurulun amacı, “Ankara, İstanbul ve İzmir’de yerleşme, ulaşım, doğal ve yapısal değerleri koruma ve benzeri temel konularda yapılacak planlama, uygulama ve yatırım karar ve tedbirlerine ilişkin koordinasyonu sağlamak, bu konularda ve metropoliten idareler kurulması için gerekli hazırlık ve mevzuat çalışmalarını yapmaktır.”¹⁴¹ Kurula İmar ve İskan Bakanlığı yetkilisi başkanlık etmektedir ve İçişleri, Bayındırlık, Sağlık, Ulaştırma, Sanayi, Enerji ve Turizm Bakanlıkları adına katılan yetkililer kurulun diğer üyeleridir.¹⁴²

1984’te büyükşehir belediyesine yönelik kanun çıkarılana kadar büyük kentlere yönelik birkaç kanun tasarısı hazırlanmıştır. Bu yasal düzenlemelerin ortak özelliği büyük kent yönetiminde hizmet birlikleri modeline göre örgütlenme yolunun tercih edilmiş olmasıdır.¹⁴³ Konuya ilişkin ilk yasal düzenleme 1972 yılında Metropoliten Hizmet Birliği Kanunu Tasarısı olmuştur. Bunu arkasından 1975 yılında İstanbul Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısı hazırlanmıştır. Üçüncü olarak 1976 yılında Metropoliten Alanlar Hizmet Birliği Yasa Önerisi ve son olarak 1978’de Büyük Kent Birliği Kanun Tasarısı hazırlanmıştır.¹⁴⁴

Görüldüğü üzere hızlı kentleşmenin yaşandığı 1950 sonrası dönemde büyük kentlerin yaşadığı sorunlara çözüm olabilecek metropoliten yönetim modeli arayışları ortaya çıkmıştır. Ancak metropoliten yönetimler kurulamamış bunun yerine merkezi yönetim örgütlenmesi içerisinde bakanlıklara bağlı olarak oluşturulan birimler veya metropoliten hizmet birlikleri aracılığı ile bu sorunlar çözülmeye

¹⁴⁰ Keleş, **Kentleşme Politikası**, a.g.e., s. 375.

¹⁴¹ Keleş, **Kentleşme Politikası**, a.g.e., s. 375.

¹⁴² Çınar, vd., **Büyükşehir Yönetimi**..., a.g.e., s. 43.

¹⁴³ Güler, “Büyük Kent İçin Yönetim Arayışları”, a.g.e., s. 125.

¹⁴⁴ Güler, “Büyük Kent İçin Yönetim Arayışları”, a.g.e., s. 124.

çalışılmıştır. 1980’li yıllara gelindiğinde ise 1982 Anayasasının “büyük yerleşim yerleri” için özel yönetim birimleri kurulabilmesine imkan tanıyan maddesi ile birlikte metropoliten kentler için özel yönetim birimleri kurulabilmiştir.

2.4. 1980-1984: Geçiş Dönemi

12 Eylül askeri darbesi yerel yönetimler üzerinde önemli değişikliklere yol açmıştır. Metropoliten kentlere yönelik özel yönetim arayışları bu dönemde de devam etmiştir. 12 Eylül sonrasında Milli Güvenlik Konseyi (MGK) Sekreterliği içerisinde yerel yönetimlere yönelik kurulan uzmanlık komisyonunda konuya ilişkin çeşitli çalışmalar yapılmıştır.¹⁴⁵

Darbeden sadece iki ay kadar sonra, Milli Güvenlik Konseyi tarafından çıkarılan 34 No’lu Karar ile büyük kentlerin çevresindeki küçük belediyelerin ana belediyelere bağlanması kararlaştırılmıştır. Söz konusu kararda amaç şu şekilde dile getirilmiştir;¹⁴⁶

“Ülkemizdeki hızlı nüfus artışı ve köyden kente göçün sonucu olarak büyük kentlerimizin yakınlarında teşekkül etmiş olan belediyeler; aydınlatma, su, kanalizasyon ve ulaştırma gibi hizmetlerin yeterli bir şekilde halka götürülememesine ve kontrolün aksamasına neden olmaktadır. Büyük kentlerin çevresinde teşekkül etmiş olan bu durumdaki belediyelerin Sıkıyönetim Komutanlıklarının koordinesinde ve onların

¹⁴⁵ Çınar, vd., **Büyükşehir Yönetimi**..., a.g.e., s. 45.

¹⁴⁶ <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17187.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17187.pdf> (13.05.2016).

emredecekleri şekilde ana belediyelere bağlanması bir plan dahilinde ve en kısa zamanda sağlanacaktır.”

34 Nolu Karara benzer bir şekilde, 1981’de 2561 sayılı Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun yürürlüğe girmiştir. Bu Kanuna göre, nüfusu 300.000’den fazla olan belediyelerin çevrelerinde bulunan belediye ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılarak kent merkezindeki ana belediyeye katılmaları kararlaştırılmıştır. Kanun’da öngörülen nüfus şartı sebebiyle bu Kanun sekiz kentte (İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya, Eskişehir) uygulanmıştır.¹⁴⁷ Kanun’da uygulamanın amacı belirtilirken, “enerji, içme suyu, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma ve imar gibi temel belediye hizmetlerinin birbirleriyle uyumlu ve bütünleştirici bir planlama içinde yeterli ölçüde ve verimli bir biçimde yerine getirilmesini sağlamak” ifadelerine yer verilmiştir.

Her iki düzenlemenin de yerel yönetimlerin demokratik niteliklerini artırmaya yönelik olmadığı açıktır. Amaç, belediyelerin sunmakla yükümlü olduğu hizmetlerin daha etkin sunulabilmesidir. Bu sebeple, parçalı yapıların sona erdirilmesi için küçük birimlerin kapatılması ve bütüncül bir belediye örgütlenmesinin oluşturulması amaçlanmıştır. Sıkıyönetim komutanlıklarınca yayınlanan bildiriler sonucunda 26 ilde 147 belediye ve 176 köy tüzel kişiliklerini kaybetmiştir. Sonraki dönemlerde yayınlanan MGK bildirileri ile 93 belediye ve 99 köyün tüzel kişilikleri geri verilmiştir.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Ünsal, a.g.e., s. 20.

¹⁴⁸ Güler, “Büyük Kent...”, a.g.e., s. 131.

Bu dönemde, sözü edilen yasal düzenlemelerin yanında metropoliten alan yönetimi modellerinden özel amaçlı örgütlere örnek olabilecek bir uygulama İstanbul'da hayata geçirilmiştir. 1981 yılında 2560 sayılı Kanun¹⁴⁹ ile İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (İSKİ) kurulmuştur. Böylece İstanbul'un su ve kanalizasyon hizmetleri bağımsız bütçeye ve tüzel kişiliğe sahip bir kuruluşa bırakılmıştır.¹⁵⁰ Kuruluşundan üç yıl sonra, 1984 yılında çıkartılan 3009 sayılı Kanun¹⁵¹ ile İSKİ, İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlanmıştır. 1986 yılında çıkarılan 3305 sayılı Kanun¹⁵² ile İSKİ kuruluş kanunun diğer büyükşehir belediyelerinin su ve kanalizasyon idareleri için de uygulanacağı belirtilmiştir. Böylece İSKİ kuruluş kanunu diğer büyükşehir belediyeleri için su ve kanalizasyon yönetim birimlerinin temelini oluşturmuştur.¹⁵³

3. 1984-2004 DÖNEMİ: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİYLE TANIŞMA

1984 öncesi dönemde metropoliten kentlere ve metropolleşme eğilimindeki büyük kentlerde faaliyet gösteren çeşitli yönetim birimleri kurulmuştur. Ancak bu yönetim birimlerinin başarılı olduğu söylenemez. Bu başarısızlığın temel sebebi metropoliten kentlerde uygulanan parçalı yönetim yapısı olmuştur. Söz konusu kentlerin ihtiyaçlarına cevap vermek ve sorunlarının çözülebilmesi amacıyla metropoliten belediye yönetimleri kurma yolu seçilmiştir. 1984 yılında bu amaçla ilk

¹⁴⁹ İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun

¹⁵⁰ Keleş, **Kentleşme Politikası**, a.g.e., s. 378.

¹⁵¹ [2560 Sayılı İstanbul Su Ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Üç Ek Ve Üç Geçici Madde Eklenmesine İlişkin 5/8/1983 Tarihli ve 56 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun](#)

¹⁵² 2560 Sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve görevleri Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna İki Ek Madde ile Bir Ek Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun

¹⁵³ Çınar, vd., **Büyükşehir Yönetimi...**, a.g.e., s. 48.

kez büyükşehir belediyelerini kuran 3030 sayılı Kanun çıkarılmıştır. 1984 yılında il büyükşehir belediyeleri Ankara, İstanbul ve İzmir’de kurulmuştur. Takip eden yıllarda pek çok kentte büyükşehir belediyesi kurulmuştur.

3.1. Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluş Süreci

1982 Anayasasının 127. maddesinde geçen “Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.” ifadesi ile büyükşehir belediyelerinin kurulmasının yolu açılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin kurulması yönünde ilk hukuki düzenleme 8 Mart 1984 yılında çıkartılan 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile yapılmıştır. Bu KHK’den hemen sonra yapılan 25 Mart yerel seçimlerinde İstanbul, Ankara ve İzmir’de büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Yerel seçimlerin ardından 27 Haziran 1984’te 3030 sayılı büyükşehir belediyelerinin yönetimi düzenleyen, “Büyük Şehir¹⁵⁴ Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” yürürlüğe girmiştir.

KHK yasama sürecini hızlandırmak için tercih edilen bir yöntemdir. 1984 yerel seçimlerinden hemen önce büyükşehir belediyelerinin kurulmasına ilişkin KHK çıkartılması da bu açıdan önem taşımaktadır. Yerel seçimden sadece on yedi gün önce KHK yolu ile büyükşehir belediyeleri kurulmuştur ve seçimlerden üç ay sonra büyükşehir belediyesi kanunu çıkarılmıştır. Bu gelişmeler yasa koyucunun büyükşehir belediyelerinin kurulması yönündeki istekliliğinin bir göstergesi olarak yorumlanabilir.

¹⁵⁴ 3030 sayılı yasada “büyük şehir” kelimesinin ayrı ayrı yazılması tercih edilmiştir. 5216 sayılı yasada bu ifade değiştirilerek “büyükşehir” ifadesi kullanılmıştır. Hem karışıklığa neden olmaması açısından hem de daha doğru bir kullanım olduğunu düşünmemiz sebebiyle bu tez kapsamında terimin son hali olan “büyükşehir” ifadesi kullanılacaktır.

Takip eden yıllarda üç büyükşehir belediyesine 1984-2000 yılları arasında on üç şehir daha eklenerek sayıları on altıya yükselmiştir ve 2014 yılına kadar bu sayı sabit kalmıştır. İstanbul, Ankara ve İzmir'den sonra 1986-1988 yılları arasında büyükşehir belediyelerinin kuruluşunda ikinci dalga yaşanmıştır.¹⁵⁵ Bu üç yıllık süreçte sırasıyla, 1986 yılında 3306 sayılı Kanun ile Adana, 1987 yılında 3391 sayılı Kanun ile Bursa, 3398 sayılı Kanun ile Konya ve 3399 sayılı Kanun ile Gaziantep son olarak 1988 yılında 3508 sayılı Kanun ile Kayseri büyükşehir belediyesi olmuştur.

Büyükşehir belediyelerinin kuruluşunda üçüncü dalga 1993 yılında yaşanmıştır. Daha öncekilerden farklı olarak 1993 yılında yedi kentte (Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun) 504 sayılı KHK ile büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Bu usul değişikliğinde ekonomik gerekçeler önemli bir rol oynamıştır. Bu tarihten sonra 3030 sayılı Kanun'da geçen birden çok ilçe şartı da değiştirilmiştir. Bu düzenleme ile birlikte bir kentteki alt kademe belediyelerinin varlığı da büyükşehir belediyesi kurulmasında ölçüt olarak kabul edilmiştir.¹⁵⁶

504 sayılı KHK ile alt kademe belediyelerinin büyükşehir belediyesi kurulmasında ölçüt olarak kabul edilmesi, büyükşehir belediyelerinin kurulmasında nesnel ölçütlerden uzaklaşılmasına yol açmıştır. Bu düzenleme, bir kentte büyükşehir belediyesi kurulmasının hükümetin ve meclisin takdirine bırakılması sonucunu doğurmuştur. Sonuç olarak siyasi desteği olan ancak büyükşehir belediyesi olma yeterliliği göstermeyen kimi kentlerde büyükşehir belediyesi kurulurken, siyasi

¹⁵⁵ Çınar, vd., **Büyükşehir Yönetimi...**, a.g.e., s. 51.

¹⁵⁶ Çınar, vd., **Büyükşehir Yönetimi...**, a.g.e., s. 52.

destek bulamayan ancak pek çok yeterliliği gösteren bazı kentlerde büyükşehir belediyesi kurulamamıştır.¹⁵⁷

Son olarak, 1999 Marmara Depreminin hemen sonrasında, 2000 yılında, 593 sayılı KHK ile Adapazarı da büyükşehir belediyesi statüsünü kazanmıştır. Adapazarı Büyükşehir Belediyesi bir ilkin örneği olmuştur ve bünyesinde hem ilçe belediyesi hem alt kademe belediyesi bulunduran bir örgütlenme modeli ortaya çıkmıştır.¹⁵⁸

3.2. İlk Büyükşehir Belediyesi Modeline Genel Bakış

3030 sayılı Kanun, büyükşehir belediyelerini, “belediye sınırları içinde, merkez ilçe¹⁵⁹ dahil, birden fazla ilçe bulunan şehirler” olarak tanımlamıştır. İlçe belediyeleri ise büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyeleri olarak ifade edilmiştir. Görülüyor ki ilk Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda, büyükşehir belediyelerinin kuruluşunda nüfus şartı aranmamaktadır. Bunun yerine, kanun büyükşehir belediyelerini ilçe belediyeleri üzerinden tanımlamaktadır.¹⁶⁰ Bu durum, zamanla büyükşehir belediyeleri kurulmasında yasal şartın sağlanması amacıyla suni ilçelerin kurulması sonucunu doğurmuştur.¹⁶¹ Kanun ile birlikte büyük şehirlerde o şehrin adı ile büyükşehir belediyesi ve ilçelerde o ilçenin adıyla ilçe belediyeleri kurulması kararlaştırılmıştır. Böylece büyükşehirlerde iki kademeli bir yapı ortaya çıkmıştır.

¹⁵⁷S. Sevinç Torlak, Yasin Sezer, “Büyükşehir Belediye Reformu Üzerinde Bir Değerlendirme”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I**, ed: Hüzeyin Özgür, Muhammet Kösecik, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005, s. 91.

¹⁵⁸ Çınar, vd., **Büyükşehir Yönetimi...**, a.g.e., s. 52.

¹⁵⁹ Merkez ilçe Fethi Aykaç tarafından, “il merkezi ve etrafında yer alan, mülki idare olarak doğrudan il valisine bağlı olan yerleşim yerlerini veya yerleşim yerlerinin bir kısmını içine alan idari bölüm” olarak tanımlanmıştır. (Çınar, vd., **Büyükşehir Yönetimi...**, a.g.e., s. 51.)

¹⁶⁰ Çınar, vd., **Büyükşehir Yönetimi...**, a.g.e., s. 50.

¹⁶¹ Çınar, vd., **Büyükşehir Yönetimi...**, a.g.e., s. 52.

Bu iki kademeli yapı büyükşehir belediye meclisinin oluşumunda da görülmektedir. Büyükşehir belediye meclisi üyeleri için ayrıca bir seçim yapılmamaktadır. İlçe belediye başkanları ve büyükşehir belediye başkanı meclisin doğal üyesidir. Diğer üyeler ise 2972 sayılı Kanun'un¹⁶² 6. ve 24. maddelerinde belirtilen esaslara göre seçilmektedir. Buna göre, her bir ilçe belediye meclisinden büyükşehir belediye meclisine gönderilecek meclis üyesi sayısı, o ilçenin nüfusuna göre belirlenmektedir. Büyükşehir belediye meclisi üyesi seçilen üyelerin ilçe belediye meclislerindeki üyelikleri de devam etmektedir. Meclisin çalışma süresi ise 3030 sayılı Kanun'un 12. maddesinde üç ay olarak belirtilmiştir ve olağan toplantıların sadece Kasım, Mart ve Temmuz aylarında yapılacağı öngörülmüştür.

Büyükşehir belediyesinin ikinci organı olarak büyükşehir encümeninin başında büyükşehir belediye başkanı bulunmaktadır. 3030 sayılı Kanun'un büyükşehir belediye encümenini düzenleyen 13. maddesine göre diğer üyeler, genel sekreter, imar, fen, hukuk, hesap ve yazı işleri, personel birim başkanlarıdır. Görüldüğü gibi, karar alma yetkisi de bulunan, dolayısıyla karar organı görünümündeki encümenin içinde tek seçilmiş üye büyükşehir belediye başkanıdır. Bu durumun demokratik değerlerle ve Anayasa'nın 127. maddesi ile çelişkili bir durum doğurduğu açıktır.

Son olarak büyükşehir belediyesinin üçüncü organı olan büyükşehir belediye başkanı 3030 sayılı Kanun'da yerel düzeyde güçlü bir figür olarak tasarlanmıştır. Büyükşehir belediyesi meclisi ilçe belediye meclisi üyelerinden oluşurken

¹⁶² Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanunun

büyükşehir belediye başkanı doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Bu durum büyükşehir belediye başkanını güçlü bir figür olmasının en önemli sebebidir.

Kanun bir yandan büyükşehir belediyelerini ilçe belediyeleri üzerinde bir konuma oturturken bir yandan da büyükşehir belediye başkanını güçlendirecek bir takım yetkiler vermiştir. Öyle ki Kanun'un 14. maddesinde hem büyükşehir belediye meclisinde hem ilçe belediyelerinin meclisinde alınan kararların büyükşehir belediye başkanına gönderilmesi öngörülmüştür. Yine aynı maddede, büyükşehir belediye başkana, uygun görmediği kararları ilgili meclise geri gönderme yetkisine verilmiştir. Ancak meclis, kararında üçte iki çoğunlukla ısrar ederse karar kesinleşmektedir.

3030 sayılı Kanun büyükşehir belediye başkanlığı için yardımcılık makamı öngörülmemiştir. Bunun yerine, Kanun'un 16. maddesi gereğince, büyükşehirlerde, büyükşehir belediye başkanının önerisi ve içişleri bakanının onayı ile atanan genel sekreter bulunmaktadır. Genel sekreterlerin en fazla dört yardımcısı bulunabilmektedir ve yardımcıları büyükşehir belediye başkanları tarafından atanmaktadır. Genel sekreterlik, uzmanlığı ile ön planda olan bir makamdır ve belediye bürokrasisinin başıdır. Genel sekreterlik makamı, büyükşehir belediyelerinin kuruluşundaki demokratik niteliklerin güçlendirilmesinden daha çok; koordinasyon, planlama ve altyapı gibi teknik konularda ve yatırımlarla ilgili ekonomik konularda faaliyet göstermesi amacıyla paralellik gösteren bir uygulama olarak değerlendirilebilir.

3030 sayılı Kanun ile büyükşehirlerin yönetiminde yerel federasyonların kurulması yönteminin tercih edildiği görülmektedir. İki kademeli bu yapılanmada, büyükşehir belediyeleri üst birim olarak planlama ve koordinasyona yönelik

hizmetlerin sunumunda birincil konumdadır. Alt birimler olan ilçe belediyelerinin ise kentsel hizmetlerin sunumuyla ilgili faaliyetleri ön plandadır. Bu iki birimin yetki ve görevlerine bakıldığında, Kanun'un 6. maddesinde büyükşehir belediyelerinin görevlerinin on altı madde ile sayılarak sınırlandırıldığı ve bu maddeler dışında kalan ve mevzuatta belediyelerin görevli kılındığı diğer tüm alanlarda ilçe belediyelerinin sorumlu olduğu belirtilmiştir. Bu durumda, 3030 sayılı Kanun'da ilçe belediyelerinin hizmet sunumunda birincil kabul edildiğini söylemek mümkündür.

3030 sayılı Kanun'un "Büyükşehir Belediye Maliyesi" başlığı altındaki hükümlerde, büyükşehir belediyesinin gelirlerine bakıldığında en önemli payın, genel bütçe vergi gelirleri toplam tahsilatından ayrılan pay olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, Kanun'un 18/b maddesinde, büyükşehir belediyeleri sınırları içinde toplanan genel bütçe vergi gelirlerinin % 3'ünün büyükşehir belediyelerine bırakılması ön görülmüştür. Diğer gelirler ise;

1. ilan asma yerleri, elektrik direkleri, büfeler ile tercihli yollardaki bariyerlere konulacak her türlü ilan ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri,
2. Hizmetlerin büyük şehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda belirtilen nispet ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları,
3. Kamu idare ve müesseselerinin yardımları
4. İç ve dış borçlanmalar ile tahvil ve hisse senedi gelirleri,
5. Şartlı ve şartsız bağışlar,
6. Büyük şehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri,

7. Yapılacak hizmetlere karşılık alınacak paralar,
8. Büyük şehir belediyesi iktisadi teşebbüslerinin safi hasılatından büyük şehir belediye meclisince belirlenecek oranda alınan hisseler,
9. Diğer gelirler olarak sıralanabilir.

1984'te yürürlüğe giren 3030 sayılı büyükşehir belediyelerini düzenleyen kanun yirmi yıl yürürlükte kalmıştır. 2000'li yıllara gelindiğinde ise kamu yönetiminin hemen hemen her alanında başlatılan reform çalışmalarının bir ayağı olarak yerel yönetimler üzerinde de önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu dönemde köy hariç tüm yerel yönetim birimleri için (il özel idaresi, belediye ve büyükşehir belediyesi) yeni kanunlar çıkarılmıştır. Yerel yönetimlere yönelik yasal düzenlemelerin ilk ayağı da 2004 yılında çıkartılan 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu olmuştur.

4. 2000'Lİ YILLARDA YEREL YÖNETİM REFORMU

3 Kasım 2002 genel seçimlerinden tek parti hükümeti kuracak çoğunlukla galip çıkan Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP), göreve geldikten sonra kamu yönetiminin pek çok alanında reform gerçekleştirmiştir. Bu reform sürecinin bir ayağını da yerel yönetimler oluşturmuştur. 2000'li yıllarda yerel yönetimler üzerinde yapılan düzenlemelerde neo-liberal politikalar etkili olmuştur. Bu etki AKP döneminde hazırlanan çeşitli plan ve programlarda açıkça görülebilmektedir.

Bu plan ve programlardan ilki 58. Hükümet programıdır. 58. Hükümet programında yerel yönetimlerin güçlendirilmesine ilişkin konular ayrıntılı bir şekilde ele alınmış ve bu noktada nasıl bir yol izleneceği de maddeler halinde sıralanmıştır.

AKP hükümetlerinin programları içerisinde 58. Hükümet programının yerel yönetimleri en ayrıntılı ele alan program olduğu dikkat çekmektedir. Seçimlerden üç ay sonra, hükümet programında yer alan pek çok konu 58. Hükümet Acil Eylem Planı'nda (AEP) ayrıntılı bir şekilde açıklanmıştır ve hükümetin yol haritası ortaya konulmuştur.

3 Ocak 2003'te açıklanan planda, altı ile on iki ay arasında bir süre zarfında Yerel Yönetim Reformu Kanunu Tasarısı hazırlanacağı belirtilmiştir. AEP'de yerel yönetim reformuna ilişkin şu görüşe yer verilmiştir:¹⁶³

“Çok merkezi olan kamu yönetiminin yerelleştirilerek kamu hizmetlerinin vatandaşın ayağına götürülmesi ve halkın yönetime katılımının artırılarak kamunun hesap verebilir hale gelmesi için yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerekmektedir. Bunun sağlanabilmesi için yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik bir reform gerçekleştirilmelidir.”

Burada kullanılan ifadelerden hükümetin yerelleşmeyi yerel yönetimleri güçlendirmekle eş anlamlı değerlendirdiğini söylemek mümkündür. Plan dahilinde yerel yönetimleri güçlendirmeye yönelik yapılacak düzenlemeler ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır. Yapılacak düzenlemelerden en dikkat çeken, merkezi idarenin görev ve yetkilerinin belirlenmesi bunun dışında kalan tüm görev ve yetkilerin yerel yönetimlere bırakılmasını ön görmesidir. Bunun yanında yerel yönetimlere yönelik düzenlemelerde öne çıkan başlıklar, yerel yönetimlerin insan kaynaklarının güçlendirilmesi, yerel yönetimlerin mali yapısının güçlendirilmesi, il genel

¹⁶³58. Hükümet Acil Eylem Planı, s. 30-31.

meclislerinin yeniden yapılandırılarak sivil toplum kuruluşları temsilcileri ve belediye başkanlarının da meclislere katılımının sağlanması, kent konseylerinin kurulması ve bölgesel kalkınma ajanslarının kurulmasıdır.

Planda dikkat çeken noktalardan biri yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amacıyla yapılacak faaliyetlerde valiliklere öncelik verileceğinin belirtilmesidir. Konuyla ilgili olarak planda, “Yerel yönetimler güçlendirilirken, burada özellikle valilik ve il özel idareleri güçlendirilecektir. Bu çerçevede, bakanlıkların taşradaki birimleri aşamalı olarak valiliklere ve il özel idarelerine devredilecektir” ifadelerine yer verilmektedir. Üç yerel yönetim türünden biri olan il özel idarelerinin güçlendirilmesi yerel yönetim reformu çerçevesinde ele alınabilecek bir konudur. Ancak merkezi yönetimin taşradaki uzantısı olan valiliklerin yerel yönetimleri güçlendirecek bir reform çerçevesinde ele alınmış olması dikkat çekici bir ayrıntıdır.

Belirtilen amaçlar doğrultusunda 2003-2006 yılları arasından köy yönetimi hariç tüm yerel yönetim birimleri için yeni kanunlar yürürlüğe girmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 2004 yılında, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 2005 yılında yasalaşmıştır. Bu dönemde yaşanan gelişmeler uluslararası düzeyde de olumlu gelişmeler olarak değerlendirilmiştir. Avrupa Birliği tarafından hazırlanan ilerleme raporlarında bu memnuniyet açıkça görülmektedir. 2004 yılında hazırlan raporda yerel yönetim reformuna ilişkin şu ifadeler yer verilmiştir.¹⁶⁴

“Birlikte ele alındığında, bu dört kanunun amacı, yetkilerin ve görevlerin dört idari düzeyde (merkez, taşra, metropol ve

¹⁶⁴http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdf (12.05.2016)

belediye teşkilatları şeklinde) bölüşülerek performansın artırılmasıdır. İlke olarak, bu geniş kapsamlı ve güçlü reform, ülkenin merkeziyetçi, hiyerarşik ve ketum idari sistemini ademi merkeziyetçi, katılımcı, şeffaf ve sorumlu bir yapıya dönüştürmeyi amaçlamaktadır. Bu reform, başarılı olursa, Türkiye'nin idari kültürünün modernizasyonuna katkıda bulunacaktır. Bu geniş kapsamlı reform hareketi, kamu idaresinin modern standart ve uygulamalara uygun hale getirilmesi ihtiyacına uygundur. Başarılı bir reform, Türkiye'nin gelecekte AB'ye katılım çabalarını destekleyecektir. Bununla birlikte, bu tür kapsamlı ve zor bir reform paketinin uygulanabilirliği ve sürdürülebilirliği önemlidir. Özellikle, bir etki analizi, bir uygulama planı ve bir bütçe ve mali çerçeve gereklidir.”

2005 yılı raporunda ise 2004 yılında Cumhurbaşkanı tarafından meclise geri gönderilen belediye kanunu ve il özel idaresi kanunu ile birlikte mahalli idare birlikleri kanununun yürürlüğe girmesiyle birlikte yerel yönetim reformunun dört ayağının tamamlandığı belirtilmiştir. 2005 tarihli raporda dikkat çeken bir ayrıntı ise yerel yönetim reformu sürecinde çıkarılan kanunların bölgesel politika başlığının yasal çerçevesi dahilinde değerlendirilmiş olmasıdır. Raporun ilgili yerinde konuya ilişkin şu ifadeler yer almaktadır.¹⁶⁵

“Türkiye’de bölgesel politikaların uygulanmasıyla ilgili hazırlıklar, hâlihazırda sürdürülen kamu idaresi reformunun hayata geçirilmesiyle bağlantılı dört kanunla ilintilidir. Bunlardan biri

¹⁶⁵ http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2_005.pdf (12.05.2016)

olan, Kamu İdaresi Reformu Kanunu, 2004 yılında yeniden gözden geçirilmek üzere Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne iade edilmiştir. Halen kanunlaşması beklenmektedir. Belediyeler Kanunu, Büyükşehir Belediyeleri Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu olmak üzere geriye kalan üç yasa, Temmuz 2005'te kabul edilmiştir.”

Hükümet programları ve AB ilerleme raporları yanında kalkınma planlarında yer alan ifadeler de 2000 sonrasında yerel yönetime ve büyük şehirlere bakışı anlayabilmek açısından önem taşımaktadır. AKP iktidarı döneminde hazırlanan ilk plan olan ve 2007-2013 yıllarını kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planında da yerel yönetimlerin güçlendirilmesindeki amaçlar şu şekilde dile getirilmiştir:¹⁶⁶

“VIII. Plan döneminde yürürlüğe giren İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu ve Mahalli İdare Birlikleri Kanunları ile yerel yönetimlerin kalkınma konusundaki yetki ve sorumlulukları artırılmıştır. Bu gelişme ile başta az gelişmiş bölgelerdeki yerel yönetimler olmak üzere, bütün yerel yönetimlerin kapasitelerinin geliştirilmesi ve kaynaklarının artırılması ihtiyacı daha da önem kazanmıştır.”

Dokuzuncu Kalkınma Planında metropollere ilişkin olarak, “bütüncül bir gelişme stratejisi çerçevesinde, ülkemizdeki metropolleri küresel rekabette öne çıkaracak iş ve yaşam ortamının sağlanması desteklenecektir” denilmektedir.¹⁶⁷ Daha önceki kalkınma planlarıyla karşılaştırıldığında bu planda metropollere yönelik görüşlerin açık bir şekilde değiştiğini söylemek mümkündür. Daha önceki planlarda

¹⁶⁶Dokuzuncu Kalkınma planı, s. 46.

¹⁶⁷Dokuzuncu Kalkınma planı, s. 92.

metropoller, aşırı nüfus yoğunluğundan kaynaklı sorunlar ve özellikle konut ve yerleşim sorunları üzerinden değerlendirilirken 2002 sonrasında hazırlanan ilk kalkınma planı olma özelliğini taşıyan dokuzuncu kalkınma planında küresel rekabette üstlenecekleri rol üzerinden ele alınmıştır.

2014 yılında uygulamaya konan Onuncu Kalkınma Planında ise büyükşehir belediyesi sayısının otuza çıkartılarak sınırlarının mülki sınırlara genişletilmesindeki amacın, “yerel düzeyde kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi, mahalli hizmetlerin sunumunda daha etkili bir koordinasyon sağlanması ve ölçek ekonomisinden faydalanılması” olduğu belirtilmiştir.¹⁶⁸ Söz konusu planda metropollere ilişkin olarak daha önceki planla benzerlik gösteren bir anlayışın hakim olduğu söylenebilir. Metropollerin küresel ölçekte rekabet edebilirliğini sağlamak amacıyla, “Ar-Ge kapasiteleri ile yeniliğe dayalı yüksek teknoloji ürün ve nitelikli hizmet üretme, kaliteli yaşam ve çalışma imkânları sunma kabiliyetleri artırılacaktır” denilmektedir.¹⁶⁹ Bununla birlikte metropoller ve etki alanları arasında uyum ve bütünleşme güçlendirileceği belirtilmektedir. Ancak hangi kentlerin metropol olarak kabul edildiği ve büyükşehir belediyesi olan otuz ilin metropol olarak ele alınıp alınmadığı konusunda bir açıklık bulunmamaktadır. Plan içerisinde hem metropollere ilişkin hem de büyükşehir belediyelerine ilişkin ifadelerin bulunduğu düşünüldüğünde iki kavramın farklı mekanları ifade ettiği yorumu yapılabilir.

Kısacası 2000’li yıllarda yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik yasal düzenlemeler neo-liberal anlayışla şekillenen politikalar çerçevesinde yapılmıştır. Döneme ait raporlara ve planlara bakıldığında, büyük kentlere özgü yönetim

¹⁶⁸ Onuncu Kalkınma planı, s. 24.

¹⁶⁹ Onuncu Kalkınma planı, s.124.

birimlerinin salt kentsel hizmetlerin sunumu ve planlamadan kaynaklı sorunları çözüme ulaştırmak amacıyla değil; bunun yanında küresel iktisadi sisteme entegrasyonun aracı olabilecek yerel birimler olma amacıyla kurgulandıklarını söylemek mümkündür. Bu amaçlar doğrultusunda 1984 tarihli 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu kaldırılarak 2004 yılında 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu yürürlüğe girmiştir.

4.1. 5216 Sayılı Kanun: Büyükşehir Belediyelerinde Yeni Dönem

1984 yılında çıkartılan 3030 sayılı Kanun ile Türkiye’de büyükşehir belediyeleri kurulmuştur ve yirmi yıl boyunca bu Kanun çerçevesinde büyükşehir sistemi şekillenmiştir. 2000’li yıllar Türkiye’de tek parti iktidarının vermiş olduğu avantajlarla kamu yönetimi alanında önemli reformların yapıldığı bir dönem olmuştur. Bu reform sürecinin önemli bir ayağını yerel yönetimler oluşturmaktadır. Yerel yönetim birimleri içerisinde büyükşehir belediyeleri önemli değişikliklere uğrayan birimleri olmuştur.

Büyükşehir belediyelerine ilişkin ilk yasal düzenleme 2003 yılında çıkartılan 5019 sayılı Kanun¹⁷⁰ olmuştur. Söz konusu Kanun büyükşehir belediyelerinin sınırlarını genişletme amacını taşımaktaydı. Kanun, 5.000.000’den fazla nüfusa sahip olan yerlerde belediye sınırlarını mülki sınırlar olarak belirlemektedir. Ayrıca, nüfus şartını sağlamıyor olsa da valilik binası merkez kabul edildiğinde en uzak ilçenin 50 km mesafede kaldığı büyükşehirlerde de belediye sınırlarını mülki sınırlar olarak belirlemiştir. Bununla birlikte, 2.000.000-5.000.000 nüfuslu yerlerde 50 km, 1.000.000-2.000.000 arası yerlerde 30 km, 1.000.000’den daha az nüfusa sahip

¹⁷⁰Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun

yerlerde 20 km yarıçapında belediye sınırlarının belirlenmesini öngörmekteydi.¹⁷¹

Kanun'da, belirlenen sınırlar içerisinde kalan ilçelerin büyükşehir ilçe belediyesi, beldelerin ilk kademe belediyesi olarak anılacağı ve köylerin de mahalleye dönüştürüleceği belirtilmiştir. Ancak orman köyleri istisna tutulmuştur ve büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalsa dahi tüzel kişiliklerini koruyacakları belirtilmiştir.¹⁷² Ayrıca ilk defa bu Kanunla birlikte küçük yerel yönetim birimlerinin kapatılmasına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Ancak Kanun Cumhurbaşkanı tarafından meclise geri gönderilmiştir. Meclisin ısrar etmemesi üzerine Kanun yürürlüğe girememiştir.

5019 sayılı Kanun'dan hemen sonra yerel yönetimlerle ilgili 5025 ve 5026 sayılı iki kanun daha meclis gündemine gelmiştir. 5025 sayılı Kanun, nüfusu 2.000'in altında olan belediyelerin köye dönüştürülmesini düzenlemektedir. 5026 sayılı Kanun ise Denizli Belediyesinin sınırlarını genişletme amacıyla bazı belediye ve köylerin mahalle olarak Denizli Belediyesine katılmasını düzenlemektedir.¹⁷³ Her iki kanun da birkaç ay sonra yapılacak olan yerel seçimlerin sonucuna doğrudan etki edeceği gerekçesi ile Cumhurbaşkanı tarafından meclise geri gönderilmiştir.¹⁷⁴

Bundan bir yıl sonra yirmi yıldır yürürlükte olan 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu yürürlükten kaldırılarak 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu kabul edilmiştir. Hala yürürlükte olan bu Kanun üzerinde daha ilerleyen sayfalarda inceleneceği üzere ilki 2008'de ikincisi 2012'de olmak üzere iki önemli değişiklik yapılmıştır.

¹⁷¹ Çınar, vd., **Büyükşehir Yönetimi...**, a.g.e., s. 57.

¹⁷² Çınar, vd., **Büyükşehir Yönetimi...**, a.g.e., s. 57.

¹⁷³ Çınar, vd., **Büyükşehir Yönetimi...**, a.g.e., s. 66.

¹⁷⁴ Çınar, vd., **Büyükşehir Yönetimi...**, a.g.e., s. 66.

5216 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye siteminde yaşanan dönüşümün üç karakteristik özelliği olduğu söylenebilir. Bunlardan ilki ilk kez büyükşehir belediyelerinin kuruluşunda nüfus şartının getirilmiş olmasıdır. Buna göre nüfusu 750.000 olan il belediyeleri fiziki yerleşim ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir.

Kanun'un ikinci önemli noktası alt kademe belediyelerinin ilk kademe belediyesine dönüştürülmesidir. Kanun'da büyükşehir belediyeleri tanımlanırken “en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan” ifadesine yer verilmiştir. Böylece büyükşehir belediye sisteminde üç kademeli (büyükşehir belediyesi, büyükşehir ilçe belediyesi ve ilk kademe belediyesi) bir yapı öngörülmüştür.

5216 sayılı Kanun'un üçüncü önemli değişikliği büyükşehir belediyelerinin sınırlarının belirlenmesi konusunda olmuştur. Kamu oyunda pergel düzenlemesi olarak bilinen Kanun'un geçici ikinci maddesinde; büyükşehir belediye sınırları, “İstanbul ve Kocaeli ilinde, il mülki sınırıdır. 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 1.000.000-2.000.000 aralığında olan büyükşehirlerde yarıçapı 30 km, nüfusu 2.000.000'dan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı 50 km olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturur” denilmektedir. Bu düzenlemeyle birlikte büyükşehir belediyelerinin yetki alanlarında önemli bir artış meydana gelmiştir.

10.07.2004 tarihinde kabul edilen 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun gerekçesine bakıldığında küreselleşme ve neo-liberalizmin etkilerini açıkça görmek mümkündür. Bu gerekçede şu ifadeler yer verilmiştir:¹⁷⁵

“Kentler iş ve faaliyetlerin geliştiği alanlardır. Yabancı yatırım, uluslararası ticaret, taşıma ve iletişimin ülkeye giren kısmının önemli bir bölümü anakent merkezlerine akmaktadır. Küresel ve bölgesel bağlantı ağında yer alan kentler yüksek oranda ulaşım ve iletişim ağına sahip durumdadırlar. Kent altyapısındaki ulaşım, modern binalar, finansal bölgeler, haberleşme ve benzeri alanlardaki ilerlemeler küreselleşme gerekleri ile beraber gitmektedir. Kentler, iletişim hizmetlerinin en iyi sunulduğu yerlerdir. Kısaca kentler yeni küresel ekonomide bir büyük pazar, ticaret merkezi ve ulusal ekonominin motorudurlar.”

Görüldüğü gibi yasa koyucu kentlerin ekonomik niteliklerini ön planda tutan bir düzenleme yapma amacını taşımaktadır. Büyükşehirlerin, ekonomik, toplumsal, siyasal ve kültürel olarak içinde bulundukları ülkenin küçük bir örneğini oluşturdukları gerekçede dile getirilmiştir. Bu ifadeler, yerel yönetim birimleri içinde büyükşehir belediyelerinin neden ön plana çıktığını açıklamaktadır. Bununla birlikte, büyükşehirlerin artan sorunlarının kaynağı olarak görülen yönetim yetersizliğini giderecek değişikliklerin hayata geçirilmesi gerektiği gerekçede vurgulanmaktadır. Bu amaçlar doğrultusunda büyükşehir belediyelerinde yapısal düzenlemeler hayata geçirilmiştir. 5216 sayılı Kanun, büyükşehir belediyelerinin kuruluşunu, sınırlarını,

¹⁷⁵<http://www.sayilikanun.com/5216-sayili-buyuksehir-belediyeleri-kanununun-gerekcesi/>
(13.05.2016)

organlarını, merkezi yönetimle ve sınırları içindeki diğer belediyelerle olan ilişkilerini ve maliyesini yeniden düzenlemiştir.

4.1.1. Büyükşehir Belediyelerinin Tanımında ve Kuruluş Ölçütlerinde Düzenleme

5216 sayılı Kanunla büyükşehir belediyelerinin yasal dayanakları güçlendirilmiştir. Yerel yönetimler kamu tüzel kişiliğine sahip olan birimlerdir. Dolayısıyla idari ve mali özerkliğe sahiptirler. Ancak yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğe sahip birimler olduğu daha önceki Kanun’da açıkça belirtilmemiştir. 5216 sayılı Kanun’da büyükşehir belediyelerinin idari ve mali özerkliğe sahip tüzel kişiliği olduklarının açıkça belirtilmesi önemli bir gelişmedir.¹⁷⁶

Hizmette halka yakınlık ilkesi yerel yönetimlerin güçlendirilmesi açısından önem taşımaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14. maddesinde “Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur” ifadelerine yer verilmiştir. Böylece büyükşehir belediyesini düzenleyen kanunda olmasa da genel hükümler içeren ve büyükşehir belediyeleri için de bağlayıcılığı olan belediye kanununda hizmette halka yakınlık ilkesi yasal olarak tanınmıştır.¹⁷⁷

Kanun’da, büyükşehir belediyelerinin kuruluşunda objektif ölçütler belirleyen düzenlemelere de yer verilmiştir. 5216 sayılı Kanun ile belediye sınırları içinde en az üç ilçe veya alt kademe belediyesi olma şartının yanı sıra ilk defa nüfus şartı büyükşehir belediyesi olma ölçütü olarak Kanun’da yer almıştır. Kanun’un 4. maddesine göre, belediye sınırları içinde ve bu sınırlara 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim yerlerinin toplam nüfusu 750.000 olan yerlerde büyükşehir belediyesi

¹⁷⁶ Ozan Zengin, “Büyükşehir Belediyesi sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2014/2, s. 97.

¹⁷⁷ Zengin, “Büyükşehir Belediyesi sisteminin Dönüşümü...”, a.g.e., s. 98.

kurulabilmektedir. Buna ek olarak, alt kademe belediyelerinin ismi de ilk kademe belediyesi olarak değiştirilmiştir.

5216 sayılı Kanun'da büyükşehir olma ölçütleri belirtilirken ekonomik gelişmişlik düzeyi ifadesine yer verilmiştir. Devlet Planlama Teşkilatı'nın illerin sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyini belirlemek için kullandığı ekonomik değişkenler incelenerek hazırlanan bir çalışmada Türkiye'deki kentlerin hangilerinin büyükşehir olma yeterliliği gösterdiği araştırılmıştır. Bu çalışmanın sonucuna göre on altı büyükşehir belediyesi içinden Erzurum büyükşehir olma yeterliliğine sahip değilken 2012 sonrasında büyükşehir belediyesi kurulan on dört il içinde sadece Manisa ve Şanlıurfa büyükşehir belediyesi olma yeterliliğini göstermektedir.¹⁷⁸

4.1.2. Büyükşehir Belediyesinin Sınırlarına İlişkin Düzenlemeler

5216 sayılı Kanun ile kamuoyunda pergel düzenlemesi olarak bilinen geçici ikinci maddesindeki düzenlemeye göre büyükşehirlerin sınırları, nüfuslarına göre değişmekle birlikte, valilik binası merkez alınarak belirlenecek 20 km, 30 km ve 50 km yarıçaplı alan olarak belirlenmiştir. İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyeleri için ise istisnai bir durum söz konusudur. Bu iki büyükşehir belediyesinin sınırları il mülki sınırları olarak belirlenmiştir. Böylece Türkiye'de ilk defa iki il özelinde mülki sınırlarda belediye örgütlenmesi kurulmuştur.

Yerleşim yerlerinin ve coğrafyanın çeşitlilik göstermesi belediyelerin sınırlarının belirlenmesinde zorluklara sebep olmuştur. Öncelikle belirtmek gerekir ki sınırların tespitinde sadece belirli bir dairenin çizilmesi esas alınmamıştır. Bununla

¹⁷⁸ Ahmet Keser, Yunus Gökmen, "Büyükşehir Belediyeleri Kuruluş Sürecinin Analizi", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C: 21, S: 1, 2012, s.31-32.

birlikte sınır tespitinde üç hususa daha dikkat edilmektedir. Bunlardan ilki, büyükşehir belediyesi içinde kalmasına karşılık orman köyü olma durumudur. İkincisi büyükşehir belediyesi içinde kalan ilçelerin mülki sınırları içinde olup pergel dışında kalan belediye ve köylerin durumudur. Üçüncüsü ise büyükşehir belediyesi sınırlarına alınan belediyelerin mücavir alanlarında bulunan köylerin altı ay içerisinde büyükşehir belediyesine katılma talebinde bulunması durumudur.¹⁷⁹

Pergel uygulamasıyla birlikte bazı yerel yönetim birimlerinin bir kısmı büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalırken bir kısmı dışarıda kalmış ve parçalanmalara yol açmıştır. İçişleri Bakanlığı bu durumun önüne geçmek için konuya ilişkin bir genelge yayınlamıştır.¹⁸⁰ Söz konusu genelgeye göre, belediye veya köy sınırlarının bir kısmı büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalıyorsa bu birimlerin büyükşehir belediyesine katılması öngörülmüştür. Bu sınır tespit işlemlerinin ise valilikler tarafından yapılacağı belirtilmiştir.¹⁸¹

Sınır tespitine ilişkin çıkarılan genelgelerin haricinde 5216 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden bir yıl sonra 5390 sayılı Kanun ile sınır tespitine ilişkin sorunların çözülmesi amacıyla düzenleme yapılmıştır. Bu düzenleme ile büyükşehir belediyesi sınırları dışında kalan belediye ve köylerin büyükşehir belediyesi sınırlarına katılmayı talep etme hakkının yanında, sınırlar içinde kalan yerel yönetim birimlerinin büyükşehir belediyelerinden ayrılmayı talep etmelerinin de önü açılmıştır. Buna göre, merkezleri büyükşehir belediyesi dışında kalan ilçelerin büyükşehir belediyesi sınırları içine giren köyleri ve belediyeleri iki yıl içerisinde

¹⁷⁹ Ozan Zengin, "5216 Sayılı Yasa Sonrasında Ortaya Çıkan Sınır Tespit Sorunu", **Memleket Mevzuat**, C: 5, S: 55, Ocak 2010, s. 7.

¹⁸⁰ T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, B050MAH0650002/ 81137 (50-51)-04 Sayılı, 2004/119 Numaralı Genelge, 03.08.2004.

¹⁸¹ Zengin, "5216 Sayılı Yasa Sonrası...", a.g.e., s. 9.

talep etmeleri durumunda büyükşehir belediyelerinin sınırları dışına çıkabilmektedirler.¹⁸²

Görüldüğü gibi 5216 sayılı Kanun'un geçici ikinci maddesinin uygulanması sınırların tespitinde sorunlara ve anlaşmazlıklara yol açmıştır. Bu sorunların çözümü için Kanun'da bazı değişiklikler yapılmış veya uygulamaya yönelik yönergeler çıkartılmıştır. Ancak bu hukuki düzenlemelerin de kesin bir çözüm getirebildiğini söylemek mümkün değildir. 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sınırlarının mülki sınırlar olarak belirlenmesine kadar geçen sürede, büyükşehir belediyelerin sınırlarının tespit edilmesinde sorunlar yaşanmaya devam etmiştir.

4.1.3. Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri ve Yönetimler Arası İlişkilerde Düzenlemeler

5216 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında yetki ve görev paylaşımının objektif bir şekilde yapılacağı belirtilmiştir. Buna göre büyükşehir belediyeleri planlama ve koordinasyon faaliyetlerinden sorumlu tutulmuştur. Bununla birlikte büyükşehir belediyeleri yüksek bütçe gerektiren hizmetleri yerine getirmekle görevlidir. İlçe belediyeleri ise kanunla büyükşehir belediyesine veya başka bir kamu kurumuna verilmeyen hizmetlerin tamamından sorumlu tutulmuştur. Ayrıca, Kanun'da büyükşehir belediyelerinin görevlerinin sayılarak kısıtlanacağı ve ilçe belediyelerinin genel yetkili kabul edileceği ifade edilmektedir.

¹⁸² Zengin, "5216 Sayılı Yasa Sonrası...", a.g.e., s. 8.

Kanun gerekçesinde belirtilen durumun aksine 5216 sayılı Kanunla ve sonrasında yapılan değişikliklerle büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri karşısında güçlendikleri görülmektedir. Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerine göre daha güçlü birimler olarak kurgulandığının bir göstergesi Kanun'da bu iki birime verilen görev ve yetkilerde açıkça görülmektedir. Büyükşehir ilçe belediyelerinin görevleri Kanun'da oldukça kısıtlanmakla birlikte şu şekilde belirlenmiştir:

1. Büyükşehir katı atık yönetimine uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonlarına taşımak.
2. Sıhhi işyerlerini, 2. Ve 3. Sınıf gayrisıhhi müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.
3. 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; mabetler ile sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak.
4. Defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.
5. Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmak.
6. Büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyette bulunabilirler.

5216 sayılı Kanun'da büyükşehir ilçe belediyelerinin görevleri sadece altı maddede sayılırken, büyükşehir belediyelerinin görevleri yirmi üç maddede sayılmaktadır. Bu durum dahi büyükşehir ilçe belediyelerinin yetkilerinin kısıtlı olduğu savını destekler nitelikte bir veri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Büyükşehir belediyelerinin bir yandan görev ve yetki alanları artarken bir yandan da ilçe belediyeleri üzerinde denetimleri artmıştır. Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki yetkilerine bir örnek, İlçe belediyelerinin bütçelerinin kabulü aşamasında ortaya çıkmaktadır. 3030 sayılı Kanun'da büyükşehir belediye meclisinin kabul ettiği bütçenin vali tarafından onaylanması gerekmekteydi. 5216 sayılı Kanun ile bütçeyi onaylama yetkisi büyükşehir belediye meclisine verilmiştir. Bu düzenleme belediye meclisi üzerindeki vesayeti azaltma yönünde atılmış önemli bir adımdır. Büyükşehir belediye meclisi sadece kendi bütçesini değil aynı zamanda ilçe belediyeleri ve ilk kademe belediyelerinin de bütçelerini onaylar. Bu bütçelerin hepsi birlikte görüşülerek tek bir bütçe halinde onaylanmaktadır. Büyükşehir belediye meclisinin ilçe belediyeleri bütçesi üzerindeki yetkileri şu şekilde sıralanabilir:

1. Kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı maddelerin çıkarılması,
2. Belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirlerin çıkarılması,
3. Yasal sınırların üstünde veya altında belirlenmiş olan vergi ve harçların oran ve miktarını yasal sınıra çekmek,
4. Kesinleşmiş belediye borçları için bütçeye konulması gerekip de konulmamış ödeneği eklemek,
5. Ortak yatırım programına alınan yatırımlar için gerekli ödeneği eklemek

noktasında yetkilidir.

İlçe belediyelerini büyükşehir belediyesi karşısında güçsüz konuma düşüren başka bir düzenleme ilçe belediyelerinin büyükşehir belediye meclisinin aldığı kararlara itiraz hakkının kaldırılmasıdır. Büyükşehir belediye meclisinin almış olduğu karara karşı 3030 sayılı Kanun'da alt kademe ve ilçe belediyelerinin on gün içerisinde valiliğe itiraz etme hakkı bulunmaktaydı. 5216 sayılı Kanun'da büyükşehir belediye meclisi kararlarına karşı ilçe belediyelerinin itiraz hakkı bulunmamaktadır. Bu durum büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerinde baskı kurmasına yol açan bir düzenleme olarak görünmektedir.¹⁸³

5216 sayılı Kanun büyükşehir belediyeleri ile ilk kademe ve ilçe belediyeleri arasında doğabilecek uyuşmazlıklara çözüm olarak büyükşehir belediyelerini güçlendirme ilçe belediyelerini yetkisizleştirme yolunu seçtiği gözlenebilmektedir. Öyle ki bu iki yerel yönetim birimi arasında çıkan uyuşmazlıklarda önemli bir yere sahip olan planlama ve imar konularında büyükşehir belediyeleri lehine bir düzenleme söz konusudur. İlçe belediyelerin önemli görevlerinden birisi olan uygulama imar planlarının hazırlanması ve onaylanması sürecinde büyükşehir belediyelerine bu planları değiştirerek onaylama yetkisi verilmiştir. Ayrıca ilçe belediyelerinin bir yıl içinde hazırlamadığı planları yapma yetkisi de büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Büyükşehir belediyelerine ilçe belediyeleri üzerinde imar denetimi yetkisinin verilmesi, metropoliten alan içerisinde tek yetkilinin büyükşehir belediyesi olması sonucunu doğurmaktadır.

¹⁸³ Torlak, Sezer, a.g.e., s. 99.

4.2. 5747 Sayılı Kanun Değişikliği: İki Kademeli Büyükşehir Modeline Dönüş

2008 yılında çıkartılan 5747 sayılı Kanun ile 5216 sayılı Kanun'da bir takım değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerden en dikkat çeken ilk kademe belediyelerinin kaldırılması olmuştur. Kanun'un yürürlüğe girmesi ile birlikte on altı büyükşehir belediyesi içinde kalan 240 belde belediyesi/ilk kademe belediyesi kapatılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Bununla birlikte büyükşehir belediyelerinde yeni ilçeler kurulmuştur. Böylece büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesinden oluşan iki kademeli bir yapıya kavuşmuştur.¹⁸⁴

Kanun'un diğer bir sonucu ise büyükşehir belediyesi sınırları içinde olmayan ancak nüfusu 2.000'in altında olan belde belediyelerinin kapatılması olmuştur. Buna göre ülke genelinde nüfusu 2.000'in altında olan 862 belde belediyesi için kapatma kararı alınmıştır. Ancak ana muhalefet partisi Kanun'un iptali için Anayasa Mahkemesine açtığı dava sonucunda kapatılan belediyelerden 836'sı tüzel kişiliklerini korumuşlardır.¹⁸⁵

4.3. Mevcut Durum: 6360 Sayılı Kanun ve Mülki Sınırlarda Belediye Örgütlenmesi

6360 sayılı Kanun'un¹⁸⁶ genel gerekçesinde, “küreselleşme ile birlikte yönetim paradigmasının değiştiği ve etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilir, katılımcı, saydam ve olabildiğince yerel bir yönetimin” oluşturulmaya çalışıldığı söylenmektedir. Gerekçeye göre, kamu yönetimi, etkinliği, verimliliği ve vatandaşın

¹⁸⁴ Zengin, “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü...”, a.g.e., s. 101.

¹⁸⁵ Zengin, “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü...”, a.g.e., s. 101.

¹⁸⁶ 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

artan hizmet beklentilerini karşılamak zorundadır. Hem merkezi yönetim hem yerel yönetim düzeyinde bu amaçla çeşitli reformlar yapılmaktadır. Vatandaşa yakın olması, günlük hayat kalitesini doğrudan etkileyecek hizmetleri sunuyor olması ve demokratik katılımı sağlaması, yerel yönetimlerin sürekli olarak geliştirilmesi ve etkin hizmet sunabilecek güce kavuşturulmalarını gerekli kılmaktadır.

Büyükşehir belediyeleri içinde çok sayıda yerleşim merkezi ve yönetim birimi bulunmaktadır. Bu durum planlama ve koordinasyon konularında sorun yaratmaktadır. Planlama ve koordinasyonda yaşanan sorunlar ölçek ekonomisinden yararlanmayı engellemektedir. Özellikle sanayi, ulaşım ve çevre sorunları gibi konularda küçük belediyeler oldukça yetersiz kalmaktadır. Bu amaçla sınırları mülki sınırlar olan bir büyükşehir belediyesi ile güçlü yerel yönetim birimleri yaratılarak planlama ve koordinasyon sorunları çözülebilecektir. Bu Kanun ile birlikte amaçlanan gelişmeler ise gerekçede şu şekilde belirtilmiştir:

1. Geniş ölçekte hizmet üreten yerel yönetim birimleri gelişmiş teknolojilerle donatılabilecektir.
2. Geniş ölçekte hizmet üretecek bu yönetimlerde nitelikli teknik personel istihdam edilebilecek, ayrıca iş gücü uzmanlaşacağından verimlilik artışı sağlanacaktır.
3. Geniş ölçekli yerel birimlerden oluşan yerel yönetim sistemi, merkezden gönderilecek kaynakların etkin kullanımını sağlayacaktır.
4. İl sınırları içinde bütünleştirilmiş yerel yönetim birimleri arasında kaynakların kullanımı ve sahip olunacak imkanlar açısından daha adil bir yapı

ortaya çıkabilecektir.

5. Düzenleyici üst imar planları çerçevesinde il çapında uyumlu imar uygulamaları gerçekleştirilebilecektir.

Kanun'un gerekçesinde yer alan amaçlar ve beklentilere bakıldığında yerel yönetimlerin güçlendirilmesinde hizmetlerin etkin ve verimli sunumu gibi ekonomik kaygıların ön planda tutulduğu ve bu kurumların demokratik niteliklerinin göz ardı edildiği görülmektedir. Kanun'da, daha önceki kanunlarla tutarlılık gösteren bir anlayışla, etkin ve verimli hizmet sunacak yerel yönetimler için büyük ölçekte örgütlenmiş yerel yönetim modeli benimsenmiştir.

12.11.2012 tarihinde kabul edilen 6360 sayılı Kanun'un en önemli değişikliği büyükşehir belediyelerinin sınırlarının mülki sınırlar olarak belirlenmesidir. Bu değişikliğin yönetsel, siyasal ve ekonomik pek çok sonucu olmuştur. Bu değişikliğin en önemli yönetsel sonucu büyükşehir belediyesi kurulma ölçütünün değişmesidir. Bilindiği gibi 5216 sayılı Kanun büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için belediye nüfusunun 750.000 olması şartını getirmiştir. 6360 sayılı Kanun ile belediye sınırının mülki sınırlar olması sonucunda il nüfusunun 750.000 olması büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için yeterli görmüştür. Buna bağlı olarak, il merkezinde bulunan belediye nüfusu yetersiz olsa da il nüfusu 750.000 şartını sağlayan on dört ilde (Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van) büyükşehir belediyesi kurulmuştur.

Kanun'un önemli değişikliklerinden bir diğeri büyükşehir belediyesi olan otuz ilde pek çok yerel yönetim biriminin kapatılmasıdır. Kanun ile Türkiye

genelinde otuz ilde 16.500 köy tüzel kişiliği ve 1.032'si büyükşehir belediyeleri sınırları içinde ve 559'u diğer illerde olmak üzere toplamda 1.591 belde belediyesinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Bununla birlikte büyükşehir belediyesi olan otuz ilde il özel idareleri de kaldırılmıştır. Kaldırılan il özel idareleri yerine bu otuz ilin valilikleri altında Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB) kurulmuştur.

Sınırların mülki sınırlar olarak belirlenmesinin siyasi sonucu ise belediyelerin hizmet ve yetki alanlarının genişlemesinin doğal sonucu olarak seçim çevresinin değişmesi olmuştur. 6360 sayılı Kanun sonrasında otuz büyükşehir belediyesinde seçim çevresi il mülki sınırlarıdır. Dolayısıyla daha önce belediye sınırları dışında kalan kırsal alanlarda yaşayan seçmenler büyükşehir belediye seçimlerinde oy kullanma hakkına sahip olmuşlardır. Bu değişiklik büyükşehir belediyelerinde seçim sonuçlarını doğrudan etkilemektedir.

İktidar partisinin parti programında ve hükümet programlarında büyükşehir belediyelerinin kurulmasında objektif kriterlerin belirleneceği öngörülmüştür. Ancak yasal düzenlemelere bakıldığında büyükşehir belediyelerinin kurulmasında tek şart nüfus şartı olarak kabul edilmiştir. Sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeylerinin ve coğrafi şartların büyükşehir belediyesi kurulmasında göz önünde bulundurulmaması 6360 sayılı Kanun'un tartışmalı noktalarından biridir. Pek çok açıdan tartışmalara konu olan söz konusu Kanun'un büyükşehir belediyesi sisteminde yarattığı değişikliklerin yönetsel, siyasal, yasal ve mali sonuçları olmuştur.

4.3.1. Yönetmel Sonuçlar

6360 sayılı Kanun’la yapılan en önemli değişiklik büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırlarının mülki sınırlar olarak belirlenmesidir. Bu değişiklik ile birlikte büyükşehir belediyesi olan otuz ilde, il özel idareleri ve yaklaşık 16.500 köy tüzel kişiliği kaldırılmıştır.¹⁸⁷ 2015 tarihi itibariyle üç yerel yönetim türünün ülke çapındaki sayıları aşığıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 1: 2015 Yılı İtibariyle Türkiye Geneline Yerel Yönetim Birimlerinin Sayıları

Türü	İl Özel İdaresi	Belediye	Köy	Toplam
Eski Durum	81	2.950	34.283	37.314
Yeni Durum	51	1.397	18.143	19.591

Kayak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (MİGM) 2015 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu

Görüldüğü gibi yerel yönetim birimlerinin sayılarında ciddi bir azalma söz konusudur. Özellikle küçük belediyelerin kapatılmasına yönelik çalışmalar 2000’li yılların başından beri istikrarlı bir şekilde devam etmektedir. 2000’de toplamda 3.215 belediye bulunurken bu sayı 5747 sayılı Kanun düzenlemesi sonrasında 2.950’ye düşmüştür. 6360 sayılı Kanun sonrasında ise 2015 yılında belediye sayısı toplamda 1.397’ye inmiştir. Bu da 6360 sayılı Kanun ile toplam belediye sayısında % 53 oranında bir azalma olduğu anlamına gelmektedir. Bu süreçte, belediyelerin türlerine göre sayılarındaki değişimi ise aşığıdaki tabloda görmek mümkündür.

¹⁸⁷ Zengin, “Büyükşehir Belediye Sisteminin Dönüşümü...”, a.g.e., s. 103.

Tablo 2: Türkiye Geneline Belediye Sayılarında Değişim

Türü	Büyükşehir Belediyesi	Büyükşehir İlçe Belediyesi	İl Belediyesi	İlçe Belediyesi	Belde	Toplam
Eski Durum	16	143	65	749	1.977	2.950
Yeni Durum	30	519	51	400	397	1.397

Kaynak: MİGM 2015 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu

Belediye sınırlarının mülki sınırlar olarak belirlenmesinin sayısal sonuçlarından birisi de belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun önemli oranda artması olmuştur. 2015 yılı itibariyle nüfusun % 77,18'i büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde, % 16,14'ü diğer belediyeler içinde ve % 6,68'i ise köy sınırları içinde yaşamaktadır. Bununla birlikte Türkiye'nin toplam yüzölçümünün % 51'i büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalmaktadır.¹⁸⁸

Nüfusun belediye sınırları içinde kalması sonucunda toplam nüfus içinde kentli nüfus oranı doğal yollardan bir yılda artamayacağı oranda bir artış yaşamıştır. TÜİK verilerine bakıldığında 6360 sayılı Kanun öncesinde yani 2012 yılında kentli nüfus % 77,3 iken 2013 yılında % 91,3'e yükselmiştir.¹⁸⁹ Bu oran 2015 tarihi itibariyle % 92,1 düzeyine çıkmıştır.¹⁹⁰

Burada dikkat edilmesi gereken nokta, raporlarda kentli tanımının sosyolojik anlamından daha çok hukuki anlamıyla değerlendirilmesidir. TÜİK raporlarında kanun ile kent olarak tanımlanan yerleşim yerlerinde yaşayan nüfus kentli olarak kabul edilmektedir. Bu noktada alan yazında, kentli nüfus hakkındaki verilerin

¹⁸⁸ Onuncu Kalkınma Planı, s. 25.

¹⁸⁹ <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=15974> (19.06.2016)

¹⁹⁰ <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=21507> (19.06.2016)

yanıltıcı olduğu yönünde eleştiriler de bulunmaktadır.



Tablo 3: Nüfuslarına Göre Belediye Sayılarının Dağılımı

	Büyükşehir	İl Merkezi	Büyükşehir İlçe	İlçe Merkezi	Belde	Toplam	Nüfus
0-2.000			1	40	6	87	143.435
2.001-5.000			12	126	316	454	1.352.110
5.001-10.000			37	98	33	168	1.158.454
10.001-20.000		1	77	68	2	148	2.140.602
20.001-50.000		6	146	51		203	6.400.916
50.001-75.000		5	49	11		65	3.977.744
75.001-100.000		10	28	3		41	3.546.463
100.001- 250.000		26	91	3		120	18.422.275
250.001- 500.000		3	58			61	21.805.837
500.001- 750.000	1		14			15	9.314.764
750.001- 1.000.000	9		6			15	12.591.994
1.000.001- 2.000.000	13					13	18.705.953
2.000.001- 3.000.000	4					4	9.284.504
3.000.001- 5.000.000	1					1	4.113.072
5.000.001+	2					2	19.527.090
Toplam	30	51	519	400	97	1.397	

Kaynak: MİGM 2014 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu

Yukarıdaki tabloya bakıldığında nüfusu 500.001-750.000 aralığında olan büyükşehir belediye sayısı bir olarak görülmektedir. ADNKS'ye¹⁹¹ bakıldığında bu büyükşehir belediyesinin Ordu olduğu anlaşılmaktadır. Aynı nüfus aralığında on dört adet büyükşehir ilçe belediyesinin bulunması dikkat çekici bir noktadır. Daha dikkat çekici olan nokta ise nüfusu bir milyon civarında altı büyükşehir ilçe belediyesi bulunmasıdır. Yani Türkiye’de büyükşehir belediyesinin nüfusundan daha çok nüfusa sahip büyükşehir ilçe belediyeleri bulunmaktadır.

¹⁹¹ Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi.

Büyükşehir belediyelerinin, ilçe belediyelerinden coğrafi anlamda daha geniş bir yetki alanına sahip oldukları açıktır. Dolayısıyla bir ilçe belediyesinin nüfus yoğunluğu aynı nüfus aralığında yer alan büyükşehir belediyesine göre daha fazladır. Ancak nüfus yoğunluğu yüksek olsa da büyükşehir ilçe belediyesi olması sebebiyle bu birimlerin yetkiler kısıtlı kalmaktadır. Bu durum nüfus kriterinin büyükşehir belediyesi kurulmasında tek başına yetersiz olduğunu göstermektedir.

Büyükşehirlerde belediye sınırlarının mülki sınırlar olarak belirlenmesinin bir sonucu da il düzeyinde yerel yönetim birimlerinin örgütlenmesinde yaşanan değişim olmuştur. Söz konusu Kanun ile birlikte otuz büyükşehirde, büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyelerinden oluşan il ölçeğinde yerel federasyonlar yaratılmıştır. Bu durumun bir sonucu olarak büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasında değişen ilişkiler Kanun kapsamında önemli tartışma konularından biri olmuştur.

Söz konusu Kanun büyükşehirlerde yerel yönetim sistemini sadeleştirirken ülke genelinde ikili bir durum yaratmıştır. Büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri ile diğer illerdeki ilçe belediyeleri arasında başta nüfus olmak üzere niteliksel olarak büyük farklar bulunmasa da görev ve yetkiler bakımından birbirilerinden oldukça farklılaşmaktadırlar. Bu farklardan en önemlisi, büyükşehir ilçe belediyelerinin mekânsal yetki alanlarının ilçe mülki sınırları olmasıdır. Diğer ilçelerde ise belediye sınırları ilçenin merkez yerleşim yeri ve çevresidir.

İkinci fark, büyükşehir ilçe belediyelerinin yetki ve görev alanları mekânsal

olarak genişlemiş olsa da müstakil ilçe¹⁹² belediyelerine göre daha az yetkiye sahiptirler. Büyükşehir ilçe belediyeleri bir takım yetki ve görevleri büyükşehir belediyeleri ile paylaşmakta ve büyükşehir belediyelerinin etkisi altında kalmaktadırlar. Müstakil ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yirmi bir madde ile sayılmıştır. Buna karşılık büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri ise 5216 sayılı Kanun'da altı maddede sayılmıştır. Bunlar dışında kalan tüm yetkiler büyükşehir belediyelerinin yetkileri arasındadır. Bununla birlikte büyükşehir belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyeleri üzerinde çeşitli denetim yetkileri de bulunmaktadır.

İlçe belediyelerinin önemli yetki alanlarından olan imar ve planlama yetkileri üzerinde büyükşehir belediyelerinin etkileri görülmektedir. Büyükşehir ilçe belediyeleri meclisinde kabul edilen imara ilişkin kararlar üç ay içerisinde büyükşehir belediyeleri tarafından nazım imar planına uygunluğu bakımından incelenmektedir. Bu kararlar üzerinden büyükşehir belediye meclisinin onaylama veya değiştirerek onaylama yetkisi bulunmaktadır. Değiştirerek onama yetkisi büyükşehir belediyelerinin elini güçlendiren ve ilçe belediyelerinin iradesini tehdit edebilecek bir uygulamadır. Bununla birlikte, Kanun'un 7/b maddesinde, nazım imar planı yürürlüğe girdikten sonra, bir yıl içerisinde uygulama planları ve parselasyon

¹⁹² Yönetmelik birimler için kullanılan müstakil ifadesi, Osmanlı'da mülki idarenin yeniden şekillendirildiği 19. yy'da da karşımıza çıkmaktadır. 1852 yılında mülki idare üzerinde yapılan düzenlemede, mülki kademelenme, eyalet, sancak ve kaza olarak sıralanmıştır. Sancakların bir kısmı eyaletlerin altında konumlanırken bir kısmı ise doğrudan merkeze bağlı olarak faaliyet göstermişlerdir. Bağlı sancakların başında kaymakamlar bulunurken müstakil sancaklara mutasarrıflar atanmıştır(Nuray Ertürk Keskin,**Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi**, Tan Kitabevi, Ankara, 2009, s. 178). Eyalet, sancak ve kaza birimleri birer mülki idare birimidir ve burada anlatılan ilişki de mülki idare içinde kurulan ilişkidir. Büyükşehir ve ilçe belediyeleri ise birer yerel yönetim birimidir ve dolayısıyla devlet tüzel kişiliği dışında tüzel kişilikleri vardır. Bu nedenle kendi aralarındaki ve merkezi yönetimle aralarında olan ilişki mülki kademelenmedekinden farklıdır. Ancak merkezi yönetim ile aralarında bir üst yönetim biriminin daha olması bakımından büyükşehir ilçe belediyeleri ile sancaklar arasında benzerlik kurulabilir. Bu durumda merkezi yönetim ile aralarında her hangi bir yönetim birimi bulunmayan müstakil sancaklara benzer şekilde büyükşehir olmayan 51 ildeki belediyeler için de müstakil ilçe belediyesi teriminin kullanılması uygun görünmektedir.

planlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar planını ve parselasyon planlarını yapmak veya yaptırmak yetkisi büyükşehir belediyelerine devredilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki etkisi ve aralarındaki çatışmalar farklı siyasi partilerden başkanlıklara sahip olması durumunda daha net bir şekilde ortaya çıkmaktadır.¹⁹³

Bununla birlikte, ilçe belediyelerinin bütçeleri üzerinde de büyükşehir belediyelerinin yetkileri bulunmaktadır. 5216 sayılı Kanun'un 25. maddesi, ilçe belediyelerinin bütçelerinin büyükşehir belediye meclisine sunulacağını öngörmektedir. Büyükşehir belediye meclisi, ilçe belediyesi bütçesini yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak şekilde aynen veya değiştirerek kabul etme yetkisine sahiptir.

Birinci bölümde, metropollerin planlama ve koordinasyon eksikliğinden kaynaklanan sorunlar nedeniyle özel yönetim birimlerine ihtiyaç duyduğundan bahsedilmiştir. Bu bakış açısıyla düşünüldüğünde ilçe belediyelerinin yatırımcı ve hizmet sunucu, büyükşehir belediyelerinin ise yönlendirici ve düzenleyici rollerini üstlenmesi beklenmektedir. Ancak Türkiye'deki uygulamasına bakıldığında büyükşehir belediyelerinin hem koordinasyon ve planlamadan sorumlu hem de hizmet sunan örgütler olduğu görülmektedir.¹⁹⁴

Kısacası, büyükşehirler için yönetim modeli oluşturulurken hizmetlerin sunumunda etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik gibi ilkeler göz önünde tutulmuştur. Ancak halka daha yakın olan dolayısıyla katılımın kolay olduğu bu sebeple

¹⁹³ Zengin, "Büyükşehir Belediye Sisteminin Dönüşümü..." a.g.e., s. 107-108.

¹⁹⁴ Mehmet Turan, Bülent Duru, "Anakentin Zayıf Halkaları: İlçe Belediyeleri", **Türk Dünyasında Yerel Yönetimlerin Sorunları**, ed: Deniz İşçioğlu, Uluslararası Türk Dünyası Yerel Yönetimler Sempozyumu, KKTC, 2014, s. 285.

demokratik nitelikleri yüksek olan küçük ölçekli ilçe belediyeleri ikinci plana itilmiştir.¹⁹⁵

6360 sayılı Kanun'un bir diğer sonucu, otuz büyükşehirde il özel idarelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması olmuştur. İl özel idareleri yerine valiliklere bağlı olarak Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB) kurulmuştur. Kanun'u takiben çıkartılan ve YİKOB'un yetki, görev ve çalışma usullerini düzenleyen yönetmelikte¹⁹⁶ bu kurumların görevleri şu şekilde belirtilmiştir:

- 1- Kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılmasını, izlenmesini ve koordinasyonunu sağlamak,
- 2- İldeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik etmek ve bunları denetlemek,
- 3- 112 acil çağrı hizmetlerini koordine etmek ve yürütmek,
- 4- Afet ve acil yardım hizmetlerini koordine etmek ve yürütmek,
- 5- İlin tanıtımına yönelik faaliyetleri yürütmek ve koordine etmek,
- 6- Temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerini yürütmek,
- 7- Merkezi idare tarafından yapılan her türlü yardımı koordine etmek, denetlemek, izlemek ve acil durumlarda bizzat yerine getirmek,

¹⁹⁵ Turan, Duru, "Anakentin Zayıf Halkaları: İlçe Belediyeleri", a.g.e., s. 284.

¹⁹⁶ Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik, RG: 04.04.2014.

8- Gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımları yapmak ve koordine etmek,

9- İldeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlığınca tespit edilmesi durumunda, hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmemesi halinde söz konusu yatırım ve hizmetleri, valinin talimatı ile yerine getirmek.

Bu görevlerin dışında taşrada bulunan kamu kurum ve kuruluşlarının fiziki ihtiyaçlarını ödenek durumuna göre karşılamaktan da YİKOB'lar sorumlu tutulmuştur. Hem valilik çatısı altında kurulmuş olması hem de yukarıda sayılan görevler göz önüne alındığında, bir yerel yönetim birimi olan il özel idarelerinin yerine kurulmuş olan bu yeni birimin yerel yönetimden çok merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinin bir parçası olduğu görülmektedir.

Büyükşehir belediye sınırlarının mülki idare sınır olmasıyla birlikte büyükşehir belediyesi olan otuz ilde köy tüzel kişilikleri kaldırılarak köyler mahalleye dönüştürülmüştür. Böylece kırsal alanın yönetimi, tarihsel temelleri itibariyle kent yönetimine özgü bir yönetim birimi olan belediyelere verilmiştir. Kırsal alana yönelik hizmetler konusunda tecrübesi bulunmayan belediyelerin bu alana yönelik hizmet sunmak konusunda sorunlar yaşaması muhtemel görünmektedir. Özellikle yeni büyükşehir belediyesi olan on dört ilde bu sorunların daha fazla yaşanması olasıdır. Bu büyükşehir belediyeleri, hem kuruluş sürecinde hem de deneyimsiz oldukları kırsal alanın yönetimi konusunda sorunlar yaşayabilirler.

Kırsal yerleşimlerde yaşayan halk geçimini tarım ve hayvancılıktan sağlamaktadır. Kırın kentten farklı olan ekonomik hayatını belediyelerin düzenleyebilmesi ne ölçüde mümkündür? Alan yazında, kentli halkın alışkın olduğu mali yükümlülükleri kırsal kesimde yaşayan halkın kaldırabilmesinde zorluklar yaşanacağı yönünde endişeler dile getirilmektedir. Yasa koyucu bu zorlukları tahmin etmiş olacak ki Kanun'un uygulamaya konmasında beş yıllık bir geçiş dönemi öngörmüş ve kırsal alan için bir takım istisnalar getirmiştir. Tüzel kişiliği kaldırılan köylerde beş yıl süre ile 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu çerçevesinde alınması gereken vergi, harç ve katılım payları alınmayacaktır. Ayrıca içme ve kullanma suları için alınacak ücret en düşük tarifenin % 25'ini geçmeyecek şekilde belirlenecektir.¹⁹⁷ Geçiş dönemi bittiğinde tarımsal sulamada kullanılacak olan su faturalandırılacaktır. Bu da çiftçiler için üretim maliyetlerinin artması anlamına gelmektedir. Dolayısıyla, çiftçilere yüklenecek olan bu mali yükümlülüklerin tarımsal üretime zarar vermesi kaçınılmaz görünmektedir.

6360 sayılı Kanun'da dikkat çeken bir diğer düzenleme de orman köyleri üzerine olmuştur. Orman köyünün tanımı ne 442 sayılı Köy Kanunu'nda ne de 6831 sayılı Orman Kanunu'nda ayrıntılı olarak açıklanmamıştır. Orman köyü tanımına, "Orman Köylülerinin Kalkındırılmasının Desteklenmesi Faaliyetlerine İlişkin Yönetmelik" adlı yönetmelikte ulaşılabilmektedir.¹⁹⁸ Ancak yönetmelik üzerinde sık sık düzenlemeler yapılmıştır ve bu düzenlemelerde tanımlamalarda değişiklikler yaşanmıştır.¹⁹⁹ 1997 yılında çıkarılan yönetmeliğin ilk halinde orman köyü, orman

¹⁹⁷ Zengin, "Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü...", a.g.e., s. 105.

¹⁹⁸ Zengin, "Yakın Dönem...", a.g.e., s. 392.

¹⁹⁹ Zengin, "Yakın Dönem...", a.g.e., s. 392.

içi köy²⁰⁰ veya ormana bitişik köy²⁰¹ ve belde olarak tanımlanırken 2005 ve 2012 tarihindeki düzenlemelerde belde ifadesine yer verilmemiştir. Bunun yerine orman köyü, orman içi köy ve ormana bitişik köy olarak tanımlanmıştır.²⁰²

Yönetmeliğin 2013 yılında hazırlanan son halinde orman köyünün orman içi köy ve ormana bitişik köy tanımları ile tanımlanmasından vazgeçilmiştir. Yönetmeliğin son halinde orman köyü, “Mülki sınırları içerisinde devlet ormanı olan köyler ile daha önce orman köyü iken 12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı Kanunla mahalleye dönüşen yerler” şeklinde tanımlanmıştır.²⁰³

5216 sayılı Kanun, diğer köylerden farklı olarak orman köylerinin tüzel kişiliklerini büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalsa dahi korumuştur. 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sınırları bir kez daha genişletilerek mülki sınırlar olarak belirlenmiştir. 6360 sayılı Kanun’da 5216 sayılı Kanun’dan farklı olarak, belediye sınırları içinde kalan köyler mahalleye dönüştürülürken orman köyleri istisna tutulmamıştır ve onlar da mahalleye dönüşmüşlerdir.²⁰⁴

6360 sayılı Kanun’a hakim olan genel görüş kaynak israfının önlenmesi, planlama ve koordinasyonda bütünlüğün sağlanması ve daha etkin hizmet sunulması

²⁰⁰ Orman içi köy, “Orman Köylülerinin Kalkındırılmasının Desteklenmesi Faaliyetlerine İlişkin Yönetmelik” adlı yönetmelikte tanımlanmıştır. Yönetmeliğin 2013’teki son halinde orman köyü tanımlamasında orman içi köy tanımına yer verilmediğinden, orman içi köylerin de tanımı yönetmelikte bulunmamaktadır. 2012 tarihli bir önceki yönetmelikte ise orman içi köy; “köyün mülki sınırları içinde devlet ormanı olması şartı ile evlerin toplu bulunduğu yerleşim alanından itibaren aralıksız devam eden arazileri dört yönden ormanla çevrili köyler” olarak tanımlanmıştır (Zengin, “Yakın Dönem...”, a.g.e., s. 392)

²⁰¹ Ormana bitişik köy tanımı da orman içi köye benzer bir şekilde 2013 tarihli “Orman Köylülerinin Kalkındırılmasının Desteklenmesi Faaliyetlerine İlişkin Yönetmelik” adlı yönetmelikte tanımlanmamıştır. 2012 tarihli bir önceki yönetmelikte ise ormana bitişik köyler için “köyün mülki sınırları içinde devlet ormanı olup da orman içi köy sayılmayan köyler” tanımı yapılmaktadır. (Zengin, “Yakın Dönem...”, a.g.e., s. 392.)

²⁰² Zengin, “Yakın Dönem...”, a.g.e., s. 392-393.

²⁰³ Zengin, “Yakın Dönem...”, a.g.e., s. 393.

²⁰⁴ Zengin, “Yakın Dönem...”, a.g.e., s. 398-400.

amacıyla küçük yerel yönetim birimlerinin kapatılması gerektiği yönündedir. Bu küçük yerel yönetim birimlerinden bir tanesi de orman köyleridir. Sorunu sadece yönetsel olarak algılamak ve ekonomik bir bakış açısıyla ele almak eksik olacaktır.²⁰⁵ Orman köylerin kendilerine özgü nitelikleri farklı bir yönetim yapısına ihtiyaç doğurmaktadır. Bu nedenle, orman köylerinin tüzel kişiliklerin kaldırılarak hukuki varlıklarına son verilmesinin ilerleyen zamanlarda farklı sorunlara yol açması muhtemel görünmektedir.

Tüzel kişiliklerinin kaldırılarak idari ve mali özerkliklerinin ellerinden alınması, köylerin ilçe ve büyükşehir belediyelerine daha bağımlı hale gelmesine yol açmıştır. Köylerde yaşanan sorunların çözümü olacak yönetim birimi halktan uzaklaşmıştır. Bu durumun yol açacağı sorunların önüne geçebilmek adına İçişleri Bakanlığı bünyesinde 2015 yılında Muhtarlık Bilgi Sistemi kurulmuştur. Bu sistem 81 ildeki tüm muhtarlıklar için kullanıma açıktır. Büyükşehir belediyelerinde sistemin işleyişi, muhtarların İçişleri Bakanlığı altındaki sisteme girerek başvurularını iletmesi, gelen başvuruların bakanlık tarafından büyükşehir belediyelerine bildirilmesi, büyükşehir belediyelerinin gelen başvuruları kendi bünyesindeki ilgili birime aktarması ve taleplerin bu birimler tarafından sonuçlandırılması şeklinde işlemektedir.²⁰⁶ 5393 sayılı Kanun'un on dördüncü maddesinde hizmetlerin halka en yakın birim tarafından sunulması ilkesine yer verilmiştir. Ancak köy halkına en yakın yerel yönetim birimi olan köy tüzel kişiliklerinin kaldırılmıştır. Köylerde yaşayan halkın sorunlarına İçişleri

²⁰⁵ Zengin, "Yakın Dönem...", a.g.e., s. 406.

²⁰⁶ T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 13316537-349-4467 Sayılı 2015/8 Numaralı Genelge, 20.02.2015.

Bakanlığında oluşturulan bir yönetim birimi ile çözüm aranmaya çalışılmaktadır. Bu uygulamanın hizmette halka yakınlık ilkesiyle uyuşmadığı açıkça görülmektedir.

Kanun'un yönetsel sistemde yarattığı değişikliklerden bir diğeri mahalli idare birlikleri üzerine olmuştur. Söz konusu Kanun ile tüzel kişiliğini kaybeden köy, il özel idaresi ve beldelerden oluşan birlikler 2014 yerel seçimleri öncesinde tasfiye edilmiştir.²⁰⁷ Aşağıdaki tabloda 6360 sayılı Kanun sonrasında mahalli idare birliklerinin sayılarındaki değişim türlerine göre gösterilmektedir.

Tablo 4: Mahalli İdare Birliklerinin Sayılarında Değişim

Türü	Eski Durum	Yeni durum
Ülke Düzeyinde Birlikler	2	2
Belediye Hizmet Birliği	68	56
Özel İdare-Belediye Hizmet Birliği	14	11
Kalkınma Birliği	13	11
Çevre Altyapı Hizmet Birliği	135	98
Turizm Birliği	71	53
İçme Suyu Birliği	177	93
Köylere Hizmet Götürme Birliği	911	444
Diğer	20	15
Toplam	1.411	738

Kaynak: MİGM 2014 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu

Büyükşehirlerde belediye sınırlarının mülki idare sınırlarına genişletilmesi ile birlikte otuz büyükşehirde köylerin ve beldelerin mahalleye dönüştürüldüğünden ve

²⁰⁷ Hicran Çelikyay, "Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası", **Analiz**, S: 101, 2014, s. 17.

il özel idarelerinin kaldırıldığından bahsedilmişti. Kapatılan tüm yerel yönetim birimlerinin taşınır taşınmaz mallarının, personelinin, borçlarının ve alacaklarının büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında paylaştırılması amacıyla, valinin görevlendireceği bir vali yardımcısı başkanlığında devir, tasfiye ve paylaşırma komisyonları kurulmuştur. Bu komisyonların nasıl işlediğine üçüncü bölümde Ordu Büyükşehir Belediyesinin kuruluş süreci incelenirken değinilecektir.

4.3.2. Yasal Sonuçlar

6360 sayılı Kanun gündeme geldiği günden itibaren pek çok yönüyle eleştirilmiştir. Bu eleştirilerin bir kısmı Kanun'un Anayasaya aykırılıklar taşıması açısından yapılmaktadır. 1982 Anayasasının 127. maddesinde geçen “büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” ifadesi büyükşehir belediyelerinin kurulmasının anayasal dayanağını oluşturmaktadır. Ancak burada “yerleşim yeri” ifadesi önem taşımaktadır. Yerleşim yeri, insanların bir arada yaşadığı, konut yapıları ile ticari, yönetsel ve kültürel yapıların birbirine yakın bulunduğu fiziki alanları ifade etmektedir.²⁰⁸

Görüldüğü üzere özel yönetim biçimleri arazi veya alana göre değil; büyük yerleşim yerleri esas alınarak oluşturulabilmektedir. 6360 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir belediyeleri sadece yerleşim yerlerine özgü bir yönetim biçimi olarak değil; büyük yerleşim yerleri ile birlikte kırsal yerleşimleri ve boş arazileri de kapsayan il sınırlarına genişletilmiştir. Bu sebeple sınırları mülki idare sınırları olan bir büyükşehir belediyesi modelinin Anayasaya aykırı olacağı yönünde yorumlar

²⁰⁸ Gözler, Kaplan, a.g.e., 205-206.

bulunmaktadır.²⁰⁹

Bu tartışma, yeni büyükşehir belediyesi modelinde yeni bir belediye tanımına ihtiyaç olup olmadığı sorusunu akıllara getirmektedir. Kamusi Türki’de belediye kelimesinin kökeni olan “beled” kelimesi ve bu kökten türetilen “belde” kelimesi “kasaba, şehir, medine” olarak tanımlanmaktadır.²¹⁰ Belediye ise, “bir şehir veya kasabanın sokakları dışında genel işlerine, temizlik işlerine ve benzeri ihtiyaçlarına bakan idare” olarak tanımlanmıştır.²¹¹ Kasaba ve şehir kavramları belirli bir alanda insanların yoğun olarak yaşadığı yerleşim yerlerini ifade etmektedir. Dolayısıyla belediye bu yerleşim yerlerine özgü kuruluşlardır. Yaratılan yeni durumda belediyeler il ölçeğinde örgütlenmektedir. İl ise, yine aynı kaynaktan, “memleket, diyar, eyalet, vilayet” kavramlarıyla açıklanmaktadır.²¹² Bu kavramların yerleşim yerini ifade etmediği açıktır. Kelime kökeni itibariyle değerlendirme yapıldığında Anayasada geçen “yerleşim yeri” ifadesinin il düzeyinde bir belediye örgütlenmesine dayanak oluşturması tartışmalı görünmektedir.

Söz konusu Kanun’un Anayasaya aykırılığı konusunda diğer bir eleştiri il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılmasına ilişkindir. Anayasanın 127. maddesinde, il, belediye ve köy olmak üzere üç tür yerel yönetim biriminden bahsedilmektedir. İl özel idaresi terimi yer almasa dahi il düzeyinde bir yerel yönetim örgütlenmesi gereklidir. Dolayısıyla il özel idarelerinin adı değiştirilip yeni bir örgütlenme modeli kurulabilir ancak kaldırılmalarının Anayasaya uygun olmadığı

²⁰⁹ Gözler, Kaplan, a.g.e., s. 206.

²¹⁰ Şemsettin Sami, **Kamusu Türki**, İdeal Kültür ve Yayıncılık, 3. Baskı, İstanbul, 2014, s. 237.

²¹¹ Şemsettin Sami, a.g.e., s. 237.

²¹² Şemsettin Sami, a.g.e., s. 195.

yönünde yorumlar bulunmaktadır.²¹³ Ancak burada büyükşehir belediyelerinin de il düzeyinde örgütlenmiş yerel yönetim birimleri olduğunu unutmamak gerekir. Benzer bir yorumu köy tüzel kişilikleri için de yapmak mümkündür. Köy düzeyinde bir yerel yönetim örgütlenmesinin kalmaması yönünde yapılan eleştiriler daha haklı görülmektedir.

Son olarak, Anayasanın 90. maddesinden kaynaklanan bir aykırılığın olduğu söylenebilir. Bu maddede uluslararası andlaşmaların kanun hükmünde olduğu ve kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi durumunda uluslararası andlaşmaların esas alınacağı belirtilmiştir. Yerel yönetimlere ilişkin olarak Türkiye'nin de taraf olduğu bir uluslararası metin olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) ile 6360 sayılı Kanun arasında uyumsuzlukların olduğu göze çarpmaktadır.

AYYÖŞ'ün 5. maddesinde “yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın el verdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz” denilmektedir. Ancak 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi olan otuz ilde köylerin, belde belediyelerinin ve il özel idarelerinin hukuki varlıklarına son verilmiştir. Gerçekleşen bu uygulamanın AYYÖŞ'ün 5. maddesi ile çeliştiği yönünde iddialar bulunmaktadır.

Bununla birlikte Şart'ın 4. maddesinde “kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır” denilmektedir. Subsidiarty / hizmette halka yakınlık / yerindenlik olarak kullanılan bu kavram, kamu hizmetlerinin hangi büyüklükteki yönetim birimi tarafından sunulması

²¹³ Gözler, Kaplan, a.g.e., s. 183.

gerektiğiyle doğrudan ilgilidir. Maddenin devamında görevlerin başka makamlara verilmesinde yetkinlik ve ekonomi gereklerinin göz önünde tutulması gerektiği belirtilmektedir. 6360 sayılı Kanun ile görev ve yetkilerin bir kısmı, daha ekonomik olacağı varsayımı ile büyükşehir belediyelerine devredilmiştir. Bu açıdan düşünüldüğünde Kanun'un AYYÖŞ ile çelişmediği öne sürülebilir. Ancak Şart'ta yer alan ifadelerde küçük yerel yönetim birimleri ile daha büyük yerel yönetim birimleri arasında görev ve yetki paylaşımı söz konusudur. Kanun'da ise birer yerel yönetim birimi olan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin tamamen kaldırılarak, yani halka en yakın yönetim birimleri yok edilerek, yetkiler büyük ölçekli belediyeye devredilmektedir.

4.3.3. Mali Sonuçlar

6360 sayılı Kanun ile birlikte başta büyükşehir belediyeleri olmak üzere yerel yönetim birimlerinin gelirleri konusunda da değişiklikler yapılmıştır. Kanun, bir yandan yerel yönetim birimlerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payı değiştirirken bir yandan da bu payın dağıtımına ilişkin düzenlemeler getirmiştir.

6360 sayılı Kanun'un, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un 2. maddesinde yaptığı değişikliğe göre, genel bütçe vergi tahsilatının toplamından büyükşehir dışındaki belediyelere ayrılan % 2,85 oranındaki pay % 1,50'e düşürülmüştür, büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan % 2,50 oranındaki pay % 4,50'ye yükseltilmiştir ve il özel idarelerine ayrılan % 1,15 oranındaki pay % 0,5'e

düşürülmüştür.²¹⁴

Genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehirlere düşen pay ilçe belediyelerinin aldığı pay üzerinden hesaplanmaktadır. Büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payın % 90'lık kısmı ilçelerin nüfusuna göre %10'luk kısmı ise yüz ölçümüne göre dağıtılmaktadır. Her ilçe için hesaplanan tutarın %30'luk kısmı büyükşehir belediyelerine aktarılır. Bununla birlikte ilçelere düşen payın % 10'luk kısmı 2560 sayılı Kanun gereğince ilgili su ve kanalizasyon idaresine aktarılır. Genel bütçe vergi gelirlerinden ilçe belediyelerine aktarılan payın % 40 oranındaki kısmı ilgili birimlere verildikten sonra % 60 oranındaki kısım büyükşehir ilçe belediyelerine kalmaktadır.

Genel bütçe vergi tahsilatından toplamından ayrılan payın dışında, büyükşehir belediyelerinin sınırları içinde toplanan genel bütçe vergi gelirlerinin % 5'lik kısmı büyükşehir belediyelerine bırakılırken 6360 ile birlikte bu oran % 6'ya çıkarılmıştır. Buradan elde edilen gelirin % 60'lık oranı büyükşehir belediyelerine bırakılırken % 40'lık kısmı büyükşehir ilçe belediyeleri arasında paylaştırılmaktadır. Bu % 40 oranındaki payın % 70'i nüfusa göre % 30'u yüz ölçümüne göre büyükşehir ilçe belediyelerine dağıtılmaktadır.

6360 sayılı Kanun ile yerel halkın mali yükümlülüklerinde de düzenlemeler yapılmıştır. Belediye sınırlarının mülki sınırlar olmasının bir sonucu olarak kent dışında yaşayan halk da büyükşehir belediyesi olmaktan kaynaklı vergi yükümlülüklerine tabi olmaktadır. Büyükşehir belediyelerine yeni katılan yerlerde yaşayanlar, meskende ‰ 2, diğer binalarda ‰ 4, arazilerde ‰ 2 ve arsalarda ‰ 16

²¹⁴ Zengin, "Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü...", a.g.e., s. 104.

oranında vergi ödeyeceklerdir.²¹⁵ Bununla birlikte mahalle olan köylerde yaşayanların Çevre Temizlik Vergisi gibi daha önce yükümlü olmadıkları vergileri ödemeleri gerekecektir ve ayrıca su-kanalizasyon gibi alt yapı hizmetlerini büyükşehir belediyelerden almaları sebebiyle ücretlendirmeye tabi tutulacaklardır.

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü verilerine bakıldığında büyükşehir belediyelerinin aldıkları paylardaki değişimi görmek mümkündür. 6360 sayılı Kanun'un kabul edildiği 2012 yılından başlayarak 2016 yılına kadar büyükşehir belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar tabloda gösterilmiştir. Muhasebat Genel Müdürlüğü 2015 yılına kadar genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payı her bir büyükşehir belediyesi için ayrı ayrı göstermektedir. Ancak 2015 yılı itibariyle genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payları yerel yönetim türlerine göre göstermektedir.

Tablo 5: Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Yerel Yönetim Türlerinin Aldığı Paylar

	2015	2016 ²¹⁶
(Bin TL)	Toplam	Toplam
İller Bankası Toplamı %6,5	26.227.618	11.421.873
Büyükşehir Dışındaki Belediyeler	6.052.527	2.635.818
İl Özel İdareleri	2.017.509	878.605
Büyükşehir İlçe Belediyelerine	18.157.582	7.907.450
Büyükşehir Bel. Toplamı %6	19.838.190	8.779.925
Toplam	46.065.808	20.201.798

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü.

Tablo 6: Genel Bütçe Gelirleri İller Bankası ve Büyükşehir Belediyesi Payı

	2012	2013	2014 ²¹⁷
--	------	------	---------------------

²¹⁵ Zengin, Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü..., a.g.e., s. 114.

²¹⁶ 2016 verileri 2016 yılı Ocak, Şubat, Mart, Nisan ve Mayıs aylarını içermektedir.

(Bin TL)			Toplam
İller Bankası Toplamı %6,5	18.120.754	21.200.997	22.912.411
Büyükşehir Bel. Toplamı %6	9.929.272	11.574.128	16.518.060
1. Adana	212.724	246.506	336.218
2. Ankara	1.420.961	1.641.778	1.834.252
3. Antalya	174.466	205.615	437.170
4. Aydın			137.425
5. Balıkesir			189.733
6. Bursa	360.021	419.019	546.392
7. Denizli			157.226
8. Diyarbakır	99.092	117.730	229.503
9. Erzurum	48.777	56.446	193.917
10. Eskişehir	97.439	114.113	180.954
11. Gaziantep	154.354	183.533	233.792
12. Hatay			242.590
13. Mersin	242.273	286.041	441.126
14. İstanbul	4.710.855	5.460.515	6.054.677
15. İzmir	1.315.702	1.559.294	1.825.610
16. Kayseri	136.162	161.293	252.342
17. Kocaeli	136.162	161.293	916.574
18. Konya	143.373	169.346	427.846
19. Malatya			124.181
20. Manisa			201.807
21.K.maraş			157.576
22. Mardin			96.004
23. Muğla			159.557
24.Ordu			91.928
25.Sakarya	66.661	78.295	124.197
26. Samsun	89.981	106.449	207.471
27. Tekirdağ			265.592
28. Trabzon			115.416
29.Şanlıurfa			167.027
30.Van			169.957
Toplam	28.050.026	32.775.125	39.430.471

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü

Büyükşehir belediyelerinin sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi tahsilatının % 6'sı büyükşehir belediyelerine bırakılmaktadır. Bu payın 2012-2015

²¹⁷ 2014 verileri 2014 yılı Ocak, Şubat ve Mart aylarını içermemektedir.

yılları arasındaki değişimine bakıldığında, 2012’de 9.929.272, 2013’te 11.574.128, 2014’te 16.518.060 ve 2015’te 19.838.190 olduğu görülmektedir. Belediye sınırlarının mülki sınırlar olması sebebiyle daha geniş bir alanda toplanan vergilerden pay alıyor olmasının doğal bir sonucu olarak miktar düzenli olarak artış göstermektedir. Ancak 2014 öncesi büyükşehir belediyelerinin toplam coğrafyası on dört büyükşehir belediyesinin 25, 30 veya 50 km çapındaki alanı ile İstanbul ve Kocaeli illerinin mülki sınırlarını kapsamaktaydı. 2014 sonrasında ise büyükşehir belediyelerinin sınırlarının mülki sınırlar olması ile birlikte Türkiye coğrafyasının % 51’i²¹⁸ ve nüfusunun % 77,2’si²¹⁹ büyükşehir belediyelerinin sınırları içinde kalmıştır. Genel bütçe vergi gelirlerinden pay alınacak alanda ve nüfusta ciddi bir sıçrama yaşanırken alınan toplam pay sadece % 42 oranında artmıştır. Bu durumda, büyükşehir genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylara bakıldığında bir artış gözlense de yetki alanlarının coğrafi olarak genişlemesiyle orantılı bir artış olmadığı görülmektedir.

Aşağıdaki üç tabloda büyükşehir belediyelerinin 2012-2015 yılları arasında toplam geliri ve giderlerinin ekonomik sınıflandırılması ile bütçe dengeleri gösterilmektedir. Büyükşehir belediyelerinin gelirlerine ve giderlerine bakıldığında 2014 yılı sonrasında artış olduğu görülmektedir. Büyükşehir belediyelerinin sayısındaki ve yetki alanlarındaki artışın doğal bir sonucu olarak hem gelirlerin hem de giderlerin artması beklenen bir sonuçtur. Bu noktada bütçe dengesindeki değişime bakmak daha faydalı sonuçlar vermektedir. Henüz 6360 sayılı Kanun’un çıkartılmamış olduğu 2012 yılında bütçe dengesinin pozitif rakamlarda olduğu görülmektedir. Kanun’un kabulünden hemen sonra, 2013 yılında, bütçe dengesinin

²¹⁸Onuncu Kalkınma Planı, s. 25.

²¹⁹http://www.tuik.gov.tr/basinOdasi/haberler/2015_8_20150226.pdf (14.08.2016)

negatif rakamlara düştüğü görölmektedir. 6360 sayılı Kanun'un tam olarak uygulamaya konulması 2014 yerel seçimleri olsa da sürecin 2013 yılında başlamış olmasının bütçe dengesi üzerinde etkili olduğu söylenebilir.

Tablo 7: 2012-2015 Yılları Büyükşehir Belediyeleri Bütçe Gelirlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu

	2012	2013	2014	2015
Bütçe Gelirleri Hesabı	17.228.427	20.719.833	29.823.555	33.181.095
Vergi Gelirleri	256.984	325.508	446.920	488.616
Teşebbüs ve Mülkiyet Geliri	1.893.212	2.906.943	2.913.070	3.444.479
Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelir	159.071	137.647	147.761	281.443
Faizler, Paylar ve Cezalar	13.663.037	15.729.870	22.003.872	26.954.911
Sermaye Gelirleri	934.480	1.535.329	1.057.348	1.867.612
Alacaklardan Tahsilat	321.643	84.536	3.254.584	144.034

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü.

Tablo 8: 2012-2015 Yılları Büyükşehir Belediyeleri Bütçe Giderlerinin Ekonomik Sınıflandırılması Tablosu

	2012	2013	2014	2015
Bütçe Giderleri Hesabı	16.837.380	22.681.953	30.376.234	35.130.964
Personel Giderleri	1.811.987	1.969.819	3.082.843	3.473.337
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	287.130	308.463	483.625	546.592
Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	4.764.440	6.097.047	8.691.878	11.830.744
Faiz Giderleri	746.285	593.749	889.864	902.409
Cari Transferler	928.984	1.270.381	1.606.878	2.063.199
Sermaye Giderleri	6.406.341	9.715.562	13.586.856	13.983.178
Sermaye Transferleri	486.796	722.447	672.174	1.020.101
Borç Verme	1.405.417	2.004.485	1.362.116	1.311.404

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü.

Tablo 9: 2012-2015 Yılları Büyükşehir Belediyeleri Bütçe Denge Tablosu

	2012	2013	2014	2015
Harcamalar	16.837.380	22.681.953	30.376.234	35.130.964
Gelirler	17.228.427	20.719.833	29.823.556	33.181.095
Bütçe Dengesi	391.047	- 1.962.120	- 552.679	- 1.949.869

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü.

4.3.4. Siyasi Sonuçlar

6360 sayılı Kanun'un getirdiği önemli değişikliklerden biri belediye sınırlarının mülki idare sınırlarına genişlemesi olmuştur. Bunun bir sonucu, büyükşehir belediyeleri için seçim çevresi mülki sınırları içine alacak şekilde genişlemesidir. Dolayısıyla 6360 sayılı Kanun'un oluşturduğu yeni durum seçim sonuçlarını doğrudan etkilemiştir. Bazı illerde seçim sonuçlarının çok daha belirgin bir şekilde etkilendiği görülmektedir. Kamuoyunda, iktidar partisinin kırsal alanda oy potansiyelinin yüksek olduğu yönünde yaygın bir kanı vardır. Bunun bir sonucu olarak, büyükşehir belediyesi seçimlerinde, kırsaldan gelen oylarla birlikte seçim sonuçlarının iktidar partisi lehine değiştiği yönünde görüşler bulunmaktadır.

6360 sayılı Kanun büyükşehir belediye meclislerinde temsiliyet konusunda da adaletsizlikler doğurmuştur. Bu adaletsizliğe sebep olan beş farklı neden vardır.²²⁰ Bunlardan ilki, büyükşehir belediye başkanı ve büyükşehir ilçe belediye başkanlarının büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesi olmasından kaynaklanır. İkincisi Küçük nüfuslu ilçelerin özel durumlarının sebep olduğu dengesizliktir. Örneğin 10.000 nüfuslu bir ilçe büyükşehir belediye meclisine iki aday gönderir. Bunlardan biri belediye başkanıdır diğeri ise en çok oy alan partinin temsilcisidir. Bu iki üyenin aynı partiden olma olasılığı yüksektir. Dolayısıyla ikinci parti birinci partiye çok yakın oranda oy almış olsa da büyükşehir belediye meclisine üye gönderemez.²²¹

²²⁰ Erbay Arıkboğa, "Büyükşehir Belediye Meclislerindeki Temsil Adaletsizliğinin Coğrafi ve Siyasi Görünümleri", **Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi**, C: 2, S:2, 2014, s. 40.

²²¹ Arıkboğa, a.g.e., s. 40.

Üçüncü neden büyükşehir belediye meclisine ilçe belediye meclislerinden gidecek üyelerin hangi sıra ile gidecekleri ile ilgilidir. Bu sıralama genellikle birinci parti lehine sonuçlar doğurur ve diğer partilerin büyükşehir meclisinde temsil edilmesinin önünü kapatır. Dördüncü neden ilçe belediye meclisi seçimindeki adaletsizlikten kaynaklanır. İlçe belediye meclislerinin seçiminde çıkarmalı onda birlik baraj ve kontenjan adaylığı söz konusudur. Bu iki yöntem partilerin oy oranları ile mecliste sahip oldukları sandalye oranı arasında dengesizliğe sebep olur. Son olarak, beşinci neden ikinci ve üçüncü nedenlere bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Küçük ilçelerde varlık gösteren ancak il genelinde düşük bir oya sahip olan siyasi partiler büyükşehir belediyesi meclisinde temsil edilebilirken, il genelinde belirli oranda oy alabilen ancak büyükşehir belediyesine üye gönderemeyen partilerin varlığı söz konusu olabilir.²²²

Büyükşehir belediye meclisi üyelerinin doğrudan seçilmemesinin diğer bir sonucu anakent merkezinden uzakta yaşayan ve kentle ilişki içinde olmayan kırsal halkın büyükşehir belediyelerinin karar organlarının oluşumunu etkilemesidir.²²³ Bu durum ilçe belediyeleri nüfusu ile büyükşehir belediye meclislerinde temsil edilme oranı arasında dengesiz bir durum yaratmaktadır. Aşağıdaki tabloda 2014 sonrasında büyükşehir belediye meclisi üye sayısındaki dönüşüm görülmektedir. Bu tablodan da anlaşılacağı üzere kırsaldan gelen temsilciler büyükşehir belediye meclislerinin yapısını değiştirmektedir.

²²² Arıkboğa, a.g.e., s. 41.

²²³ Zengin, a.g.e., s. 112.

Tablo 10: Büyükşehir Belediye Meclisleri Üye Sayılarında Değişim²²⁴

İl	2014 öncesi	2014sonrası	Yeni BŞB'ler	2014 öncesi	2014 sonrası
Adana	38	78	Aydın	31	81
Ankara	106	138	Balıkesir	31	87
Antalya	34	100	Denizli	37	70
Bursa	52	97	Hatay	31	70
Diyarbakır	30	90	Malatya	37	49
Erzurum	21	78	Mardin	24	52
Eskişehir	17	46	Manisa	37	80
Gaziantep	25	52	Kahramanmaraş	37	55
İstanbul	308	308	Muğla	25	59
İzmir	133	173	Ordu	29	73
Kayseri	31	67	Tekirdağ	31	48
Kocaeli	76	76	Trabzon	31	68
Konya	27	132	Şanlıurfa	42	69
Mersin	31	77	Van	39	62
Sakarya	51	74			
Samsun	26	83			

²²⁴Mehmet Emin Bilmez'den aktaran, Zengin, "Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü...", a.g.e., s. 112.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

MÜLKİ SINIRLARDA BELEDİYE ÖRGÜTLENMESİ:

ORDU BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

6360 sayılı Kanun'a göre bir ilde büyükşehir belediyesi kurulması için tek şart o ilin nüfusunun 750.000 olmasıdır. 12 Kasım 2012 tarihinde 6360 sayılı Kanun mecliste kabul edildiğinde bu şartı sağlayan yirmi dokuz il bulunmaktaydı. Bu tarihte Ordu'nun nüfusu ise 741.371'dir. Bu dönemde Ordu, büyükşehir belediyesi kurulması şartını küçük bir nüfus farkıyla sağlayamayan en büyük il olması sebebiyle dikkatleri üzerine çekmiştir. 10.000'den daha az bir nüfus farkı ile Ordu'da büyükşehir belediyesi kurulamaması, 6360 sayılı Kanun'un getirdiği nüfus ölçeğinin objektiflikten uzak olduğu yönünde eleştirilere sebep olmuştur. Kanun'un meclisteki görüşmeleri sırasında da muhalefet partileri Ordu'nun bu özel durumunu örnek göstererek nüfus şartının tek başına yetersiz bir ölçüt olduğunu belirtmişlerdir. Hatta Kanun'un görüşmeleri devam ederken MHP²²⁵Elazığ milletvekili Enver Erdem, merkez nüfusları sırasıyla 410.000, 354.000 ve 355.000 olan Elazığ, Sivas, Batman illerinde ve il nüfusu 741.371 olan Ordu ilinde büyükşehir belediyesi kurulması amacıyla bir önerge vermiştir ancak önerge kabul edilmemiştir.

Kanun yürürlüğe girdikten kısa bir süre sonra Ordu ilinin nüfusunda ciddi bir artış gözlenmiştir. 6360 sayılı Kanun'un çıkartıldığı 2012 Kasım ayından 2013 yılı Mart ayna kadar geçen dört aylık sürede Ordu ili nüfus 741.371'den 771.960'a yükselmiştir. 2013 yılının başlarında, Ordu'nun 750.000 nüfus şartını sağlaması sonrasında, Ordu ilinde büyükşehir belediyesi kurulmasına yönelik kanun teklifi meclise sunulmuştur.

²²⁵Milliyetçi Hareket Partisi.

Ordu milletvekili ve 2013 yılı Ocak ayına kadar İçişleri Bakanı olan İdris Naim Şahin öncülüğündeki beş milletvekili tarafından hazırlanan, (2/1316) esas numaralı, “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi” 06.03.2013 tarihinde meclise sunmuştur. Teklifi veren diğer milletvekilleri; Mustafa Hamarat (Ordu/AKP), Fatih Han Ünal (Ordu/AKP), İhsan Şener (Ordu/AKP), İdris Yıldız (Ordu/CHP) ve Enver Yılmaz’dır (İstanbul/AKP).

Teklif, içişleri komisyonunda ve mecliste görüşüldükten sonra, “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” adıyla ve 6447 kanun numarasıyla 14 Mart 2013’te mecliste kabul edilmiştir.

6447 sayılı Kanun’un genel gerekçesine bakıldığında 6360 sayılı Kanun’un gerekçesi ile neredeyse aynı ifadelere yer verildiği görülmektedir. 6360 sayılı Kanun’un gerekçesinde de yer verildiği gibi, “küreselleşme ile birlikte kamu yönetimi paradigmasında değişim yaşandığı, buna bağlı olarak etkin, verimli, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam ve olabildiğince yerel” bir kamu yönetimi için reformların gerektiği vurgulanmıştır. Bu noktada yerel yönetimlerin, hem hizmet sunma konusunda günlük hayatı doğrudan etkileyen görevlerinin olması hem de halkın yönetime katılımında oynadığı rol bakımından önemine değinilmiştir.

Gerekçede, büyükşehir belediyelerinin, sınırları içinde birden çok yerel yönetim birimini barındırmaları nedeniyle planlama ve koordinasyon bakımından önemli bir niteliği olduğu belirtilmiştir. Belediyeler tarafından küçük ölçekli planlar

yapılmaktadır. Ancak bu planlar çoğunlukla yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle gerekçede, daha geniş bir çerçevede ve bütüncül olarak tüm büyükşehir belediyesi bölgesini kapsayacak makro politikaların belirlenmesinin gerekliliği üzerinde durulmuştur. Bu noktada, büyükşehir belediyeleri, planlama ve koordinasyonla ilgili sorunları çözmesi ve ölçek ekonomisinden yararlanma imkanı sağlaması bakımından önem kazanmaktadır.²²⁶

Gerekçeye bakıldığında, Kanun'un, neo-liberal ekonomi politikalarına uygun yeni bir büyükşehir belediyesi sistemi kurmayı amaçladığı görülmektedir. Muhalefet partilerinin eleştirileri ise üniter yapıya aykırılık içermesi, federatif sisteme giden yolun öncüsü olması, yerel yönetimlerin demokratik niteliklerine zarar vermesi ve siyasi temsilde sorunlar doğurması konularında yoğunlaşmaktadır.

6447 sayılı Kanun üzerine genel kurulda ve İçişleri Komisyonunda yapılan görüşmelerde, AKP, CHP ve MHP milletvekillerinin Kanun'a destek verdiği görülmektedir. Ancak CHP ve MHP milletvekilleri görüşmeler sırasında bir takım eleştirileri de gündeme getirmişlerdir. Bu eleştiriler, Ordu'da büyükşehir belediyesi kurulmasına değil; 6360 sayılı Kanun ile yaratılan ve "bütünşehir" olarak adlandırılan modele yönelik olmuştur.

Mecliste yapılan tartışmalara bakıldığında MHP'nin Kanunla ilgili endişesinin üniter yapının zarar görmesi üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir. MHP Elazığ milletvekili Enver Erdem, partisinin bu bakış açısını İçişleri Komisyonunda yapmış olduğu konuşmada aşağıdaki ifadelerle belirtmiştir.²²⁷

²²⁶ <http://www.sayilikanun.com/on-uc-ilde-buyuksehir-belediyesi-ve-yirmi-alti-ilce-kurulmasi-ile-bazi-kanun-ve-kanun-hukmunde-kararnamelerde-degisiklik-yapilmasina-dair-6360-sayili-kanunda-degisiklik-yapilmasi-hakkinda-kanun-ve-ger/> (01.07.2016)

²²⁷ İçişleri Komisyonu Görüşme Tutanakları, **İçişleri Komisyonu Tutanak Dergisi**, 12.03.2013.

“Ordu ilinin büyükşehir olmasına karşı değiliz. Ancak dediğim gibi biz daha önce ileri sürdüğümüz gerekçelerle bütünşehir uygulamasına karşıyız. Bunu daha önce de ifade ettik. Öncelikle millî birlik ve beraberliğimizi sarsacak, ülkemizin içinde bulunduğu süreçler de göz önünde bulundurularak, yani bütünşehir uygulamasının, önce özerkliğe, sonra federasyona, daha sonra da bağımsız Kürdistan’a götürecektir bir uygulamanın başlangıcı olarak bugün terör örgütünün hapisanedeki liderinin talepleri doğrultusunda getirilen bir düzenleme olduğunun altını bir defa daha burada çizmek istiyorum.”

“Bütünşehir” modeline ilişkin eleştiriler CHP milletvekilleri tarafından da yapılmıştır. CHP milletvekillerinden gelen eleştiriler, “bütünşehir” modelinin demokratik niteliklere zarar vereceği, siyasi temsil konusunda sorunlar doğuracağı ve büyükşehir olan illerdeki halka yeni ekonomik yükler getireceği noktasında yoğunlaşmaktadır. Komisyonun CHP’li üyesi Birgül Ayman Güler, komisyondaki konuşmasında konuya ilişkin olarak, “Bu büyükşehir modeli değildir, bu bütünşehir modelidir. Bütünşehir modeli oligarşiktir, antidemokratiktir, çok fazla vergi, harç ve diğer yükleri verirken sizin elinizden yönetme yetkisini çekip alır” yorumunu yaparak “hayır” oyu kullanacağını belirtmiştir.

Ordu’da büyükşehir belediyesi kurulmasına itirazı olmayan ama “bütünşehir” modeline karşı çıkan diğer bir isim ise CHP İstanbul milletvekili Celal Dinçer olmuştur. Dinçer komisyondaki konuşmasında şu ifadelere yer vermiştir;²²⁸

“Bütünşehir” kavramının bizim Anayasamıza, Anayasamızın belirlediği yerel yönetimler-merkezi idare ayırımına

²²⁸ İçişleri Komisyonu Görüşme Tutanakları, **İçişleri Komisyonu Tutanak Dergisi**, 12.03.2013.

aykırı olduğunu belirtmek istiyorum. Ama buna rağmen biz Ordulu vatandaşlarımızın mağdur olmaması için, Ordulu vatandaşlarımızın da büyükşehir kavuşması için bu yasaya destek olacağımızı belirtmek istiyorum.”

Yasalaşma sürecinde Mecliste yürütülen tartışmalara bakıldığında Ordu özelinde konuşulan esas konunun nüfus kriteri olduğu görülmektedir. 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için aranan tek şartın nüfus olması tartışmaların nüfus büyüklüğü üzerinden yürütülmesinde etkili olmuştur. Ancak konunun buraya indirgenmesi bilimsellikten ve nesnellikten uzak durmaktadır. Bu nedenle takip eden bölümlerde büyükşehir belediyesi olabilmek için gerekli olan nüfus, coğrafi özellikler ve sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi üzerinde durularak Ordu’da büyükşehir belediyesi kurulma süreci incelenecektir.

1. ÇEŞİTLİ KRİTERLERE GÖRE ORDU’DA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KURULMASININ SORGULANMASI

Kalkınma planlarında, hükümet programlarında ve akademik çalışmalarda, büyükşehir belediyelerinin kurulmasında objektif kriterlerin belirlenmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Ancak kanunlara bakıldığında büyükşehir belediyelerin kurulmasına yönelik tek kriterin nüfus büyüklüğü olarak belirlendiği görülmektedir. Bunun dışında, nüfus kriterine ek olarak coğrafi ve ekonomik özellikler de büyükşehir belediyesinin kurulmasında önemli kriterlerdir.

Ordu ilinde büyükşehir belediyesi kurulması nüfus, ekonomik gelişmişlik ve coğrafi özellik kriterlerine göre değerlendirildiğinde büyükşehir belediyesi kurulması yeterliği görülmemektedir. 6360 sayılı Kanun’un çıkarıldığı 2012 yılında Ordu ilinin nüfusu büyükşehir belediyesi kurulması için yeterli değildi. Kanun mecliste

onaylandıktan dört ay sonra Ordu nüfusunda ciddi bir artış yaşanmıştır ve büyükşehir belediyesi kurulması için gerekli nüfus şartı sağlanmıştır. Ancak yıllardır göç veren ve nüfus kaybeden bir ilin dört ay gibi kısa bir süre içerisinde nüfusunun yaklaşık olarak 30.000 artması dikkat çekicidir.

İkinci olarak, coğrafi özellikler ve ulaşılabilirlik metropoliten kentleri gelişimde önemli bir role sahiptir. Kentleşmeye uygun bir topografik yapı ve ulaşımı kolay bir coğrafi konum kentin göç ve yatırım çekmesinde önemli faktörlerdir. Ordu ili ise dağlık ve engebeli bir araziye sahiptir. Buna bağlı olarak yerleşim şekli dağınık bir özellik gösterir. Bu durum hizmetlerin büyükşehir belediyesi eliyle sunulmasını olumsuz etkilemektedir.

Birinci bölümde metropoliten kentin, kent merkezine en fazla 45 dakikada ulaşılacak daire içinde kalan alan olarak tanımlanabileceğini açıklanmıştı. Aynı şekilde kent merkezinden en fazla 120 dakikada ulaşılabilen alana ise metropoliten alan denilmektedir. Ordu ilinde, valilik binasının bulunduğu Altınordu ilçesini merkez kabul edildiğinde en uzak ilçelere 120 dakikadan daha uzun bir sürede ulaşılabilir. Bu durumda Ordu Büyükşehir Belediyesinin metropoliten alandan daha büyük bir alanı yönetmekle sorumlu olduğu söylenebilir. Bunun yanında, bir metropoliten kentin diğer kentlerle ve yurt dışı ile olan ulaşım bağlantısı da ticari faaliyetler açısından önem taşımaktadır.

Son olarak metropoliten kentlerin ülke ekonomisine önemli bir katkısı olması beklenir. Metropoliten kentler, tarım dışı üretim faaliyetlerinin yoğun olduğu ve ticari hareketliliğin yüksek olduğu kentlerdir. Ordu'nun ekonomik yapısına bakıldığında, ihracat sıralamasının 81 il içinde 40-50 aralığında değiştiği görülmektedir. Bununla birlikte ihracatının büyük bir kısmı tarım sektöründen

sağlanmaktadır. Bu durumlar göz önüne alındığında, ekonomik kriter bakımından da Ordu'nun metropoliten kent veya alan olarak nitelendirilmesi zor görünmektedir.

1.1. Nüfus Kriteri

Nüfus büyüklüğü bir yerleşim yerinin metropol veya mevzuattaki adıyla büyükşehir olarak tanımlanmasında önemli kriterlerden birisidir. Ancak nüfus büyüklüğünün tek başına yeterli bir kriter olduğunu söylemek doğru değildir. Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin kanunlarda nasıl tanımlandığına daha önceki bölümlerde değinilmiştir. 1984 yılında kabul edilen 3030 sayılı Kanun'da birden çok ilçe belediyesi bulunan kentlerin büyükşehir belediyesi kurulması öngörülmüştür. 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Kanun'da ise ilk kez nüfus büyüklüğü de kriter olarak benimsenmiştir. Buna göre, büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için belediye nüfusunun 750.000 olması öngörülmüştür. 2012 yılında 6360 sayılı Kanun ile belediye sınırları il mülki sınırlarına genişletilmiştir. Böylece büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için il nüfusunun 750.000 olması yeterli görülmüştür.

Belediye sınırlarının mülki sınırlar olarak belirlenmesiyle birlikte il nüfusu 750.000'den fazla olan on üç ilde 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Yasanın mecliste kabul edildiği tarihte 742.000 civarındaki nüfusuyla sadece 8 bin nüfus farkıyla büyükşehir belediyesi kurulamayan Ordu ili Kanun'un kabul edildiği dönemde ve sonrasında dikkatleri üzerine çekmiştir.

6360 sayılı Kanun'un kabulünü takip eden üç aylık bir sürede Ordu'nun nüfusu 742.000'den 771.000'e yükselmiş ve büyükşehir belediyesi kurulması yönündeki nüfus şartını sağlamıştır. Nüfustaki bu ani artış dikkate değer bir ayrıntıdır. Nüfus artış oranlarına bakıldığında 2000 yılından itibaren göç veren ve

nüfus artış oranı genellikle negatif oranlarda belirlenen Ordu nüfusu, 2012 yılında % 37,1'lik bir artış göstererek büyük bir sıçrama yaşamıştır. Yine nüfus artış oranlarına bakıldığında, Ordu'da büyükşehir belediyesi kuran kanunun çıkartıldığı yıl nüfus artış hızı - % 13,5 olarak belirlenmiştir. Bu oran Ordu için son yılların en düşük rakamı olmuştur. Kanun'un Mart ayında çıkartıldığı düşünüldüğünde ve nüfus verilerinin Aralık ayında hesaplandığı düşünüldüğünde aslında Ordu'nun 6360 sayılı Kanun'un kabulünü takip eden ve Ordu'da büyükşehir belediyesinin kurulduğu Mart ayına kadar geçen, aylarla ifade edilebilecek bir zaman aralığında 750.000 nüfus şartını sağlayabildiği görülmektedir. Son nüfus verilerine göre bugün Ordu ili nüfusu 728.959'dur. Bu sayı itibariyle Ordu, otuz büyükşehir belediyesi içinde 750.000 altında nüfusa sahip tek büyükşehir belediyesi olan ildir.

Tablo 11: Büyükşehir Belediyesi Olan Otuz İlin Nüfus Artış Oranları

	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Adana	9,8	17,6	11,1	11,2	7,9	11,1	7,6	8,1
Ankara	18,2	22,1	25,7	24,7	15,1	15,9	20,6	23,1
Antalya	38,4	32,0	30,1	32,4	23,7	30,9	29,4	29,2
Aydın	19,4	14,0	10,9	9,4	7,4	14,2	20,4	11,0
Balıkesir	10,6	8,6	10,7	1,7	5,5	1,7	22,4	-2,0
Bursa	27,5	16,9	21,3	17,7	13,5	19,5	16,8	19,5
Denizli	11,5	9,2	5,9	11,2	8,7	13,5	15,7	15,0
Diyarbakır	21,7	14,9	9,2	27,1	13,4	10,9	17,0	11,6
Erzurum	-12,8	-1,0	-6,6	15,2	-3,4	-14,8	-4,5	-1,3
Eskişehir	23,0	18,3	12,0	21,6	10,8	12,6	15,6	17,6
Gaziantep	32,9	25,4	28,1	30,6	25,9	24,6	24,1	22,2
Hatay	19,3	24,6	22,0	-4,3	6,4	13,0	11,1	9,0
Mersin	4,4	23,4	4,3	12,1	8,9	13,5	12,5	10,3
İstanbul	9,8	17,0	26,0	27,4	16,8	21,8	15,2	19,3
İzmir	15,0	18,9	20,6	4,1	10,1	13,8	12,7	13,4
Kayseri	16,4	18,0	23,6	16,6	15,5	15,9	20,6	14,0
Kocaeli	35,8	21,3	24,5	26,3	20,4	25,1	27,4	32,7
Konya	5,5	11,5	10,6	12,2	6,7	13,0	14,1	10,3
Malatya	16,1	4,2	5,1	23,1	5,8	0,2	9,1	4,4
Manisa	-2,4	11,5	35,1	-29,0	4,5	9,8	6,2	9,1
K.maraş	25,1	7,9	7,0	9,0	8,5	11,7	12,3	6,9
Mardin	6,6	-17,3	9,1	25,8	11,7	8,6	11,8	9,6
Muğla	32,4	13,7	18,7	25,2	15,2	18,1	31,6	15,9
Ordu	5,4	5,9	-6,0	-6,7	37,1	-13,5	-9,9	6,4
Sakarya	19,1	12,0	13,0	17,8	15,3	16,6	16,6	21,7
Samsun	4,1	13,2	2,1	-0,7	0,0	8,0	6,5	7,8

Tekirdağ	56,5	16,1	18,7	39,0	26,7	25,7	36,2	33,8
Trabzon	11,3	21,3	-1,8	-8,4	0,7	0,4	11,2	2,1
Şanlıurfa	33,0	24,8	30,3	31,3	26,3	22,4	24,0	25,0
Van	24,9	17,7	12,7	-12,5	28,4	17,1	14,3	9,9

Kaynak: TÜİK

Yukarıdaki tablo, büyükşehir belediyesi olan otuz ilin 2007-2015 yılları arasında nüfus artış oranlarını göstermektedir. Tabloya bakıldığında büyükşehir olan illerin neredeyse tamamında istikrarlı bir nüfus artışı gözlenmektedir. Bazı kentler belirli yıllarda negatif oranlara düşmüş olsalar da bu durumun söz konusu iller için istisna olduğu anlaşılmaktadır. Nüfus artış oranının istikrarsızlık gösterdiği iki il dikkati çekmektedir. Bu illerden birisi Erzurum diğeri ise Ordu'dur. Özellikle 6360 sayılı Kanun'un kabul edildiği 2012 ve Ordu'da büyükşehir belediyesinin kurulduğu 2013 yıllarındaki değişim dikkat çekicidir. Bu konudaki eleştiriler, Ordu'da büyükşehir belediyesi kurulmasına ilişkin Kanun'un mecliste görüşülmesi sürecinde milletvekilleri tarafından sıklıkla dile getirilmiştir.

Ordu'da büyükşehir belediyesi kurulması teklifine destek veren CHP Ordu milletvekili İdris Yıldız, Kanun'un İçişleri Komisyonu'nda görüşülmesi sırasında şu ifadelerle nüfusun bu kadar kısa sürede nasıl arttığını açıklamaktadır;²²⁹

“31.12.2012’de TÜİK verilerine göre 742 bin civarındaydı ama büyükşehir yasa tasarısı ülkemizin gündemini ciddi anlamda meşgul ettiği dönemde, Orduluların da algı yöntemiyle büyükşehir olması hevesi dolayısıyla, ... il dışında yaşayan Orduluların çabalarıyla, nüfuslarını Ordu’ya taşımalarıyla... Çünkü bunların bir kısmı gerçek anlamda Ordu’da yaşayan insanlar belirli sürelerle. Bunu bildiğimiz için biz de buna, yasal anlamda bir

²²⁹ İçişleri Komisyonu Görüşme Tutanakları, **İçişleri Komisyonu Tutanak Dergisi**, 12.03.2013.

eksiklik görmediğimiz için, taraf olduk ve 771 bin sayısını geçtiğini hep beraber biliyoruz. Dolayısıyla, bu anlamda, birlikte altı arkadaş bir önerge hazırladık ve sunduk.”

Bunlara ek olarak meclis genel kurulunda yapmış olduğu konuşmada, “Önce 2012 yılı sonuna kadar 741.000’e ulaştık ama yetmedi, ondan sonra bir hışımla beldeleri ilçe yapacağız diyerek ciddi bir hummalı çalışma sonucunda 772.000 nüfusuna ulaştık.” demektedir. Burada sözü edilen beldeler Tepealan ve Çayırkent beldeleridir. Bu iki beldenin birleşmesiyle birlikte toplam nüfusları 20.000’in üzerine çıkmaktadır. Bu nedenle, bu yörede yaşayan halk ve yine yöreden gelen milletvekilleri bu beldelerde ilçe kurulmasını gündeme getirmişlerdir. Ancak 6447 sayılı Kanun ile Ordu ili sınırları içerisinde sadece Altınordu İlçe Belediyesi kurulmuştur.

Nüfusun şartının aşılabilmesi, yılın belirli dönemlerinde Ordu’da yaşayan ancak Ordu dışında bir yerde nüfusa kayıtlı olan Orduluların nüfus kayıtlarını Ordu’ya aldırması yolu ile mümkün olduğu anlaşılmaktadır. Milletvekillerinin bir kısmı bu kişilerin zaten yılın belirli dönemlerinde Ordu’da yaşıyor olmaları sebebiyle eleştirilerin yersiz olduğunu savunmaktadırlar. Diğer yandan, İçişleri Komisyonu üyesi olan Birgül Ayman Güler komisyondaki konuşmasında şu sözleriyle “taşınma nüfus” durumunu eleştirmiştir;²³⁰

“Ordu için büyükşehir belediyesi değil, bütünşehir belediyesi kuruyoruz. Ordu, 2000 yılından bu yana nüfus kaybeden bir il, 2000-2007’de eksi yüzde 19 küçülmüş bir il, sonraki yıllarda da iki yıl yüzde 1 artmış, son iki yıl 2010-2011’de de yüzde eksi 1

²³⁰ İçişleri Komisyonu Görüşme Tutanakları, **İçişleri Komisyonu Tutanak Dergisi**, 12.03.2013.

azalmış. Şimdi, 2000'den bu yana nüfus kaybeden Ordu'nun, 2011 ile 2013 arasında inanılmaz bir patlama yaşadığını görüyoruz. Elbette, bu patlamanın çeşitli gayretlerle yaşandığını hepimiz biliyoruz, birbirimize gülümsüyoruz da şu anda. Yani, efendim, biz bir şebekeyiz şu anda, suç şebekesiyiz. Merkezî bürokrasi, yerel bürokrasi, merkezî parlamentoda görev yapan biz siyasetçiler, yerel yönetimler, Ordu idaresinde görev yapanlar, siyaset ve bürokrasi dünyası ve siyasi parti temsilcileri -yerel ve merkezî- bir suç şebekesi Türkiye Büyük Millet Meclisinde iş görmektedir. Ben yargı dünyasının bağımsız olmadığını bildiğim için rahatlıkla bu suç ilanını buradan yapıyorum.”

6360 sayılı Kanun'un getirmiş olduğu il düzeyinde 750.000 nüfus şartı üzerinde tartışmalara Ordu'da büyükşehir belediyesi kurulması sürecinde yaşanan nüfus değişimine ilişkin tartışmalar da eklenmiştir. İl merkezlerindeki belediyelerin nüfusları 2014 öncesi Ordu Belediyesi nüfusundan çok daha fazla olan Sivas, Elazığ ve Batman gibi iller büyükşehir belediyesi olamazken, nüfusu 147.913 olan Ordu Belediyesi, il genelinde 750.000 nüfus şartını sağlaması sayesinde büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür.

Hem mecliste yapılan konuşmalarda milletvekillerinin söylemlerine hem de istatistiksel verilere bakıldığında 2012-2013 döneminde Ordu'daki nüfus değişiminin doğal sebeplere dayanmadığını söylemek mümkündür. Bu durum, nüfus kriterinin bir ilde büyükşehir belediyesi kurulması bakımından yeterli olup olmadığının ve ne kadar objektif bir kriter olduğunun tekrar düşünülmesi gerektiğini ortaya koymaktadır.

1.2. Coğrafya ve Ulaşabilirlik Kriteri

Birinci bölümde “metropolü tanımlamada kullanılabilecek kriterler” başlığı altında değinildiği gibi coğrafi özellikler metropoliten kenti ve alanı tanımlamada kullanılan kriterlerden biridir. Bir kentin iklimi, ulaşım olanakları, stratejik konumu, tarım dışı üretime uygunluğu ve benzer büyüklükte kentlere uzaklığı gibi özellikleri nüfusu ve yatırımları kendine çekebilmesi açısından önem taşımaktadır.²³¹ Bununla birlikte kentin kurulmuş olduğu yerin topoğrafik özellikleri de gelişimi etkileyen faktörlerden biridir.

Tarım dışı üretimin gelişmiş olması kentlerin ve özellikle metropoliten kentlerin önemli özelliklerinden biridir. Dolayısıyla hem üretim için gerekli olan hammaddeyi sağlayabilecek hem de yurtiçi ve yurt dışı pazarlara ulaşımın kolay olduğu kentler daha hızlı büyüme eğilimindedir. Kentin sahip olduğu jeo-ekonomik konum, yani hammadde ve pazara yakınlığı, bu bölgelere ulaşımın kolaylığı veya geçiş ve dağıtım noktalarında yer alması gelişimi etkileyen önemli faktörlerdendir. Bulunduğu konum itibarıyla önem kazanan kentler bir yandan nüfusu kendine çekerken bir yandan da karayolu, liman, havaalanı ve demiryolu gibi ulaşım ile ilgili alt yapı yatırımlarını kendisine çekmektedir. Bununla birlikte benzer büyüklükteki kentlere olan uzaklığı da metropoliten kentin gelişimini etkileyen önemli faktörlerdendir.

Metropoliten kenti ve alanı tanımlayan kriterlerden bir diğeri ulaşabilirlik kriteridir. Metropoliten kentin merkezinden dışarıya doğru en fazla 45 dakika içerisinde ulaşılabilen alan metropoliten kent olarak tanımlanmaktadır. Bu merkezden 120 dakika uzaklıktaki alan ise metropoliten alan olarak

²³¹ Göçer, a.g.e., s. 93.

tanımlanmaktadır. Metropoliten kenti ve alanı tanımlarken kilometre cinsinden mesafe yerine mesafenin süreye göre belirlenmesi önemlidir. Öyle ki coğrafi özelliklere göre aynı uzaklıktaki yerlere farklı sürelerde ulaşılması mümkündür. Örneğin ovalık bir arazide kurulu olan kentin merkezinden 120 dakika içerisinde ulaşılabilen yer ile dağlık ve engebeli bir arazide kurulu kentin merkezinden aynı sürede ulaşılabilir olan yerin mesafesi arasında fark vardır. Bununla birlikte gelişen teknoloji ile araçlar aynı mesafeyi daha kısa sürede kat edebilmekte böylece 120 dakika içinde ulaşılabilir alan genişlemektedir.

Ordu'nun dağlık ve engebeli bir araziye sahip olduğu düşünüldüğünde 120 dakika içerisinde ulaşılabilir mesafenin sınırlı olduğu söylenebilir. Akkuş, Çaybaşı ve Mesudiye gibi ilçelere daha önce merkez ilçe olan ve 6447 sayılı Kanun ile Altınordu adını alan ilçeden ulaşım, coğrafi şartların ve ulaşım yollarının zorluğu nedeniyle üç saate yakın sürmektedir. Valilik ve büyükşehir belediye binalarının bulunduğu Altınordu ilçesini merkez kabul edersek, ilçelerin kilometre cinsinden merkeze uzaklıkları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.²³²

Tablo 12: İlçelerin Altınordu İlçesine²³³ Olan Uzaklıkları

İlçeler	Ordu Merkeze olan uzaklıkları (Km)
Akkuş	136
Aybastı	92
Çamaş	59
Çatalpınar	61
Çaybaşı	105

²³² <http://www.kgm.gov.tr/Sayfalar/KGM/SiteTr/Uzakliklar/ililcelerArasiMesafe.aspx> (13.07.2016)

²³³ Altınordu ilçesi 2014 yılı öncesinde Merkez İlçe adını taşımaktaydı. Bugün büyükşehir belediye binası ve valilik binasının da bu ilçede yer alıyor olması sebebiyle merkez olarak kabul edilmiştir.

Fatsa	42
Gölköy	64
Gülyalı	14
Gürgentepe	49
İkizce	91
Kabadüz	21
Kabataş	82
Korgan	78
Kumru	75
Mesudiye	113
Perşembe	15
Ulubey	22
Ünye	64

Kaynak: Karayolları Genel Müdürlüğü

Ulaşılabilirlik kriteri, metropoliten kent merkezine belirli bir sürede erişebilirlik olarak tanımlanmış olmakla birlikte metropoliten kentlerin ve alanların diğer kentlerle olan ilişkisi de önem taşımaktadır. İlk olarak bir kentin sanayi yatırımları için cazip bir merkez olmasında, üretim için gerekli olan hammadde kaynaklarına yakın olması veya buna ulaşımının kolay olması önem taşımaktadır. Bununla birlikte üretilen malın yurtiçi ve yurtdışı pazarlara kolay ulaştırılabilmesi önemli bir faktördür. Buda ancak kentin sahip olduğu hava, kara, deniz ve demir yolu gibi ulaşım ağlarına sahip olması ile mümkün olmaktadır. Bir kentin, bu ulaşım ağlarına sahip olduğu ölçüde nüfusu ve yatırımları kendine çekmesi muhtemeldir.

Ordu'da ise yakın zaman kadar sadece kara ve deniz yolu ile ulaşım imkanları bulunmaktaydı. Ordu'da büyükşehir belediyesi kurulmasından iki yıl sonra uzun yıllardır yapımı devam eden Ordu-Giresun Havaalanının açılması ile birlikte hava yolu ulaşımı imkanına da sahip olmuştur.

Son olarak, benzer büyüklükteki diğer kentlere olan uzaklık kentlerin gelişimini etkileyen faktörlerden biridir. Ordu, Karadeniz bölgesinin diğer önemli iki kenti olan Samsun ve Trabzon'un tam ortasında yer almaktadır. Ordu, Samsun'a 151 km ve Trabzon'a 180 km uzaklıktadır. Bu iki kentin ulaşım imkanlarının Ordu'ya göre daha yüksek olması nüfusun ve yatırımların Karadeniz bölgesinde bu iki kentte yoğunlaşmasına sebep olmuştur. Hem Samsun'un hem de Trabzon'un sahip oldukları limanların kapasitesi, çok daha eski tarihlerde hizmete açılan havaalanları ve kıyı bölgelerden iç bölgelere kara yolu ile ulaşımın daha elverişli olması Ordu ile kıyaslandığında bu iki ilin metropolleşmeye daha uygun olduğu görülmektedir.

Tablo 13: Samsun, Ordu, Ünye ve Trabzon Gümrükleri İhracat Rakamları

Gümrük Müdürlüğü	2013	2014	2015
Samsun	1.244.599	1.228.463	1.017.012
Ordu	101.406	132.960	136.149
Ünye	53.736	43.539	36.368
Trabzon	670.091	701.365	662.676

Kaynak: TÜİK

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü üzere Samsun ve Trabzon illerindeki gümrükler Ordu'da bulunan iki gümrüğe göre çok daha yüksek bir hareketliliğe sahiptir. Bu rakamlar Ordu'nun yut dışı ile olan bağlantısını göstermesi açısından önemlidir. Ticari hareketlilik açısından önemli olan ulaşılabilirlik kriterinden ayrı düşünülemeyecek ekonomik kriter de bu noktada önem kazanmaktadır.

1.3. Ekonomik Kriter

Metropolitan kenti ve alanı tanımlayan kriterlerden birisi de ekonomik kriterdir. Metropolitan kentler tarım dışı üretim faaliyetlerinin gelişmiş olduğu, ulusal ve uluslararası pazarda etkin olan, ticaret hacminin yüksek olduğu ve bulundukları ülkenin ekonomisine önemli katkılarda bulunan kentlerdir. Ordu, sahip olduğu ekonomi kapasitesi ile metropolitan kent veya alan olabilme yeterliliğini göstermekte midir?

Ordu'da büyükşehir belediyesinin kurulduğu 2013 yılından 2015 yılına kadar olan süreçte, büyükşehir belediyesi olan otuz ilin ihracat oranlarına bakmak bu sorunun cevabını verebilmek adına faydalı olacaktır. Aşağıdaki tabloya bakıldığında büyükşehir belediyesi olan otuz ilden yaklaşık yirmi ikisinin en yüksek ihracatı yapan otuz il arasında olduğu görülmektedir. En yüksek ihracata sahip otuz il içine giremeyen büyükşehir belediyesi olan sekiz il, (sıralaması yıllara göre değişmekle birlikte), Mardin, Muğla, Diyarbakır, Trabzon, Malatya, Van, Erzurum ve Ordu'dur.

Ordu, 2013 yılında büyükşehir belediyesi olan otuz il içerisinde ihracatı en düşük olan il olmuştur. 2014 ve 2015 yıllarında ise Van ve Erzurum'u geride bırakarak yirmi yedinci sırada yer almıştır. Türkiye genelinde ise 2013 yılında altmışıncı sırada, 2014 yılında ellinci sırada ve 2015 yılında kırk dokuzuncu sırada yer almaktadır. 2013 yılında diğer yıllara göre yaklaşık on sıra daha geride yer almaktadır. Bu gerilemenin sebebi, 2013 yılında, Ordu'nun en önemli ihraç ürünü olan fındık fiyatlarının düşmesine bağlı olarak ihracat değerlerinin düşmesidir.

Tablo 14: Büyükşehir Belediyesi Olan Otuz İlin İhracat Rakamları ve Türkiye Geneli Sıralamaları

2013 Sırala- ması	İl	Toplam İhracat/ Bin dolar	2014 Sırala- ması	İl	Toplam İhracat/ Bin dolar	2015 Sırala- ması	İl	Toplam İhracat/ Bin dolar
1	İstanbul	144 136 313	1	İstanbul	136 021 887	1	İstanbul	117 809 639
2	Ankara	10 669 411	2	Ankara	10 989 501	2	Kocaeli	9 896 447
3	İzmir	10 366 784	3	İzmir	9 931 126	3	Ankara	9 810 951
4	Kocaeli	9 292 185	4	Kocaeli	9 445 200	4	İzmir	8 855 958
5	Bursa	7 975 064	5	Bursa	8 105 703	5	Bursa	8 065 647
6	Gaziantep	5 608 041	6	Gaziantep	5 808 439	6	Gaziantep	4 877 123
7	Hatay	3 904 332	7	Manisa	3 398 109	7	Manisa	3 286 059
8	Manisa	2 926 372	8	Hatay	3 357 784	8	Hatay	3 232 411
9	Adana	2 694 131	9	Adana	2 443 552	9	Adana	2 102 791
10	Denizli	2 208 190	10	Denizli	2 176 670	10	Denizli	1 770 458
11	Kayseri	1 695 272	11	Kayseri	1 715 116	11	Sakarya	1 512 631
12	Sakarya	1 639 155	12	Sakarya	1 663 830	12	Kayseri	1 470 274
14	Konya	1 249 700	13	Mersin	1 418 923	13	Mersin	1 180 706
15	K.Maraş	1 163 050	14	Konya	1 341 964	14	Konya	1 168 331
16	Mersin	1 033 790	16	K.Maraş	1 227 052	15	K.Maraş	1 043 515
17	Tekirdağ	1 017 475	17	Tekirdağ	1 105 204	17	Antalya	977 342
18	Samsun	767 694	19	Eskişehir	826 096	18	Tekirdağ	890 766
19	Antalya	754 466	20	Antalya	808 192	20	Samsun	718 993
20	Eskişehir	739 408	21	Samsun	786 697	21	Eskişehir	710 699
22	Balıkesir	598 169	23	Balıkesir	512 041	23	Balıkesir	429 491
24	Aydın	266 884	25	Şanlıurfa	250 172	25	Aydın	271 470
26	Şanlıurfa	218 626	27	Aydın	244 622	30	Şanlıurfa	166 682
31	Mardin	152 445	32	Mardin	171 629	33	Muğla	144 359
33	Muğla	131 469	35	Muğla	128 594	36	Trabzon	124 208
38	Diyarbakır	116 223	37	Trabzon	111 340	40	Mardin	96 030
40	Trabzon	104 877	41	Malatya	82 952	43	Malatya	69 501
46	Malatya	81 437	47	Diyarbakır	55 448	47	Diyarbakır	59 711
49	Van	51 206	50	Ordu	50 717	49	Ordu	49 515
57	Erzurum	35 716	53	Van	41 156	54	Erzurum	37 816
60	Ordu	33 755	55	Erzurum	38 832	57	Van	33 106

Kaynak: TÜİK

Metropolitan özelliklere sahip kentlerin ve alanların tarım dışı üretim sektörlerinin yani sanayi ve hizmet sektörlerinin yoğunluk kazandığı yerler olduğu daha önce belirtilmişti. Ancak Ordu ilinin ihracat rakamlarına bakıldığında tarım ürünü olan fındığa bağlı olarak değişiklik gösterdiği görülmektedir. Aşağıdaki tablo²³⁴ 2007-2014 yılları arasındaki yedi dönemde ortalama iç fındık ihraç fiyatlarını göstermektedir. 2013 yılında yaşanan düşüş dikkate alındığında, Ordu'nun 2013 yılında ihracat sıralamasında altmışıncı sıraya gerilemesinin nedeni anlaşılabilmektedir.

Tablo 15: İhraç Sezonu İtibariyle Ortalama İç Fındık İhraç Fiyatları (\$/Kental- FOB)

Yıllar	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
İhracat Fiyatları	731,70	490,77	634,75	651,25	798,66	574,08	728,17

Kaynak: Gümrük Bakanlığı

Yukarıdaki iki tablo birlikte değerlendirildiğinde Ordu'nun ihracatının önemli bir kısmının tarım ürünü olan fındık ihracatının oluşturduğu görülmektedir. Aşağıdaki tabloda ise Ordu'nun diğer ihracat ürünlerinin miktarı ve sektördeki oranları gösterilmektedir. Sebzeler, sert kabuklu meyvalar, bitkilerin diğer kısımlarından elde edilen müstahzarlar, yenilen meyvalar ve yenilen sert kabuklu meyvalar Ordu ilinin ihracatının % 84,1'lik kısmını oluşturduğu görülmektedir. Buradan da anlaşılaacağı üzere Ordu ilinin ekonomisi tarımsal üretime dayanmaktadır.

²³⁴ TC Gümrük Bakanlığı Kooperatifçilik Genel Müdürlüğü, 2014 Yılı Fındık Raporu, 2015, Ankara.

Tablo 16: Ordu İli İhracat Rakamlarının Sektörlere Göre Dağılımı

Sektörler	İhracat (milyon/ \$)	Sektörün Toplam İhracattaki Oranı (%)
Sebzeler, sert kabuklu meyvalar ve bitkilerin diğer kısımlarından elde edilen müstahzarlar	152,3	52,5
Yenilen meyvalar ve yenilen sert kabuklu meyvalar; turunçgillerin ve kavunların ve karpuzların kabukları	91,8	31,6
Tuz, күкүрт, toprak ve taşlar, alçılar ve çimento	14,8	5,1
Ağaç ve ağaçtan mamul eşya: odun kömürü	14	4,8
Değirmencilik ürünleri, malt, nişasta, inülin, buğday gluteni	7,1	2,4
Kazan: makina ve cihazlar, aletler,	1,9	0,65
Anorganik kimyasallar; kıymetli metal, radyoaktif element, metal ve izotopların organik-anorganik bileşikleri	1,1	0,38

Kaynak: Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı Ordu Yatırım Ortamı Raporu

İhracat rakamları bir ilin ekonomik gelişmişliğini göstermesi bakımından önemlidir. Büyükşehir belediyelerinin ülke ekonomisinde önemli bir katkısı olması beklenmektedir. Öyleyse büyükşehir belediyesi olan otuz ilin ihracat rakamlarının Türkiye sıralamasında üst sıralarda yer alması beklenir. Ancak yukarıdaki verilerde de görüldüğü gibi Ordu ili ihracat rakamları Türkiye sıralamasında orta sıralarda yer almaktadır. Bu durum göz önünde bulundurulduğunda, Ordu'nun metropoliten kent olarak kabul edilebilmesi için ekonomik gelişmişlik kriterini de sağlayamadığı yorumu yapılabilir.

2. 6360 SAYILI KANUNUN SİYASİ, YÖNETSEL VE EKONOMİK SONUÇLARI

Büyükşehir belediyeleri metropoliten kentlerin yönetimine özgü bir yerel yönetim modeli olarak kurgulanmıştır. Ancak 6360 sayılı Kanun ile oluşan yeni büyükşehir belediyesi modelinin metropoliten kentlere özgü olmadığı görülmektedir. Metropoliten kentlerin kendilerine özgü sorunlarını çözmek ve ihtiyaçlarını karşılamak büyükşehir belediyelerinin kurulma amaçlarının başında gelmektedir. Bu durumda, metropoliten kent özelliği göstermeyen kentlerde büyükşehir belediyesi kurulmasının amaçları nelerdir sorusu akıllara gelmektedir. Bu noktada, 6360 sayılı Kanun'un amaçlarını siyasi, ekonomik ve yönetsel olmak üzere üç başlık altında incelemek mümkündür.

Ordu'nun metropoliten kent veya metropoliten alan özelliği göstermediği bir önceki bölümde açıklanmaya çalışılmıştır. Metropoliten kent özelliği göstermeyen bir il olarak Ordu, yeni büyükşehir belediyesi modelini anlayabilmek açısından önem taşımaktadır. İlerleyen bölümlerde, 6360 sayılı Kanunla oluşturulan yeni büyükşehir

belediyesi modelinin amaçlarının Ordu ilinde ne ölçüde karşılık bulduğu sorgulanacaktır.

2.1. Siyasi Sonuçlar

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları mülki sınırlar olarak belirlenmiştir. Bunun doğrudan sonucu olarak seçim çevresi de mülki sınırlara genişlemiştir. Büyükşehir belediyesi olan otuz ilde seçim çevresinin genişlemesine bağlı olarak kırsal alandaki seçmenler de büyükşehir belediye başkanlığı seçimlerinde oy hakkı elde etmişlerdir. Bu durum büyükşehir olan illerde yerel seçim sonuçlarına doğrudan etkide bulunmuştur.

Kanun'un siyasi sonuçlarından bir diğeri ise yerel temsille ilgilidir. Büyükşehir belediye meclisleri için doğrudan seçim yapılmaz. Bu meclisler ilçe belediye meclislerinden seçilen üyelerden oluşmaktadır. Bu durum siyasi partilerin il genelinde aldıkları oy oranı ile büyükşehir belediye meclisinde sahip oldukları sandalye oranı arasında dengesizlik yaratmaktadır.

Büyükşehir belediyesi olan illerde pek çok yerel yönetim biriminin kapatılması yerel temsilci sayılarında ciddi bir azalmaya neden olmuştur. Buna bağlı olarak yerel halkın temsilcilere ulaşması zorlaşmış ve yeni iletişim mekanizmalarına ihtiyaç duyulmuştur. Kısacası, 6360 sayılı Kanun'un yerel seçim, temsiliyet ve katılım konularında çeşitli etkileri olmuştur.

2.1.1. Kanunun Yerel Seçim Sonuçlarına Etkisi

Mülki sınırların aynı zamanda büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri sınırı olarak belirlenmesi, doğurduğu sonuçlar itibariyle 6360 sayılı yasanın en

Ordu, 6447 sayılı Kanun ile 2013 yılında büyükşehir belediyesi kurulan bir il olduğu için büyükşehir belediye başkanlığı seçimi ilk kez 2014 yerel seçimlerinde yapılmıştır. Dolayısıyla büyükşehirlerde seçim çevresinin mülki sınırlara genişlemesinin sebep olduğu değişimi gösterecek daha önceki seçimlere ait bir veri bulunmamaktadır. Bu nedenle seçim sonuçlarının karşılaştırılmasında Ordu Belediyesi ile Ordu Büyükşehir Belediyesi seçim sonuçları kullanılacaktır.

2014 yılı öncesinde merkez ilçede kurulu olan Ordu Belediyesi Ordu Büyükşehir Belediyesi'ne dönüşmüştür. Ordu Belediyesinin 2009 yerel seçimlerindeki seçim çevresinde yirmi iki mahalle bulunmaktaydı. Bu nedenle, 2009 yerel seçimlerinde Ordu Belediyesi belediye başkanlığı seçim sonuçları ile 2014 yerel seçimleri Ordu Büyükşehir Belediyesi belediye başkanlığı seçimlerinin bahsi geçen yirmi iki mahalledeki sonuçlarını karşılaştırmak doğru olacaktır. Aşağıdaki tabloda, 2009 yılı için Ordu Belediyesinin sınırlarında kalan mahalle ve seçmen sayısı ve 2014 yılında Ordu Büyükşehir Belediyesi mahalle ve seçmen sayısı gösterilmiştir.

Tablo 18: Mahalle Sayısında ve Seçmen Sayısında Değişim

	2009	2014
Mahalle Sayısı	22	725
Seçmen Sayısı	91.338	535.627

Kaynak: Yüksek Seçim Kurulu (YSK)

Görüldüğü gibi Ordu Belediyesi sadece yirmi iki mahalle ve 91.338 seçmene sahipken belediye sınırlarının mülki sınırlar olması ile birlikte Ordu Büyükşehir Belediyesi sınırlarındaki mahalle sayısı 725'e yükselmiştir. Böylece belediye başkanlığı seçiminde oy kullanacak yaklaşık 445.000 yeni seçmen katılmıştır.

2009 ve 2014 yerel seçimlerinin oy oranları karşılaştırıldığında seçim çevresinin değişiminin seçim sonuçlarını da değiştirdiği görülmektedir. Aşağıdaki tabloda Ordu Belediyesinin seçim çevresi olan yirmi iki mahallenin 2009 ve 2014 yerel seçimlerindeki sonuçları gösterilmektedir.

Tablo 19: 2009 ve 2014 Yerel Seçimlerinde Partilerin Aldıkları Oy Sayısı

	2009 Yerel Seçimleri	2014 Yerel Seçimleri
CHP	1.782	40.008
AKP	29.056	38.480
DSP	39.6605	363

Kaynak: YSK

DSP'den aday olan Seyit Torun, 2004 yerel seçimlerini kazanarak Ordu Belediye Başkanı olarak seçilmiştir. 2009 yerel seçimlerinde de aynı partiden aday olarak ikinci kez belediye başkanlığı koltuğuna oturmuştur. İkinci dönem görevi devam ederken 2011 yılında 2004 yılında ayrıldığı CHP'ye tekrar katılmıştır. 2014 yerel seçimlerine ise Ordu Büyükşehir Belediyesi Başkanlığına CHP adayı olarak katılmıştır.

Ulusal düzeyde varlık gösteremeyen bazı partiler yerel seçimlerde belediye başkanlıkları kazanabilmektedirler. Bu durum, yerel düzeyin halka daha yakın olması ve adayların halk tarafından daha iyi tanınması olasılığının yüksek olmasının bir sonucu olarak yorumlanabilir. 2004 ve 2009 yıllarında DSP'nin belediye başkanı adayının Ordu'da galip gelmesi de böyle bir durumdur. Öyle ki 2002 genel seçimlerinde % 1,22 oy alan DSP, 2004 yerel seçimlerinde Ordu Belediye Başkanlığı seçiminde % 30 ve 2009 seçimlerinde ise % 54 civarında oy almıştır.

Yukarıdaki sonuçlara bakıldığında 2014 yerel seçimlerinde, seçim çevresi Ordu Belediyesinin seçim çevresi olması durumunda seçimi kazanan partinin CHP olduğu görülüyor. Ancak 2014 yerel seçimlerinde Ordu Büyükşehir Belediye Başkanlığını kazanan parti % 54,4 oy oranıyla AKP olmuştur. CHP ise oyların % 34,14'ünü alarak ikinci parti olmuştur.²³⁶ Bu durum, genişleyen seçim çevresinin yerel seçim sonuçlarını iktidar partisi lehine değiştireceği yönündeki iddiaları desteklemektedir.

2.1.2. Kanunun Yerel Temsil ve Katılıma Etkileri

6360 sayılı Kanunla, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırlarını mülki sınırlara genişlemesine bağlı olarak seçim çevresinin değişmesi seçim sonuçlarına doğrudan bir etkide bulunmuştur. Bununla birlikte temsiliyet konusunda da önemli değişikliklere neden olduğu söylenebilir. Bu değişimin iki farklı boyutu vardır. Bunlardan ilki, köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması sebebiyle yerel halkın seçmiş olduğu temsilcilerin sayısında önemli bir düşüşün yaşanmasıdır. Öyle ki Ordu genelinde 53 belde ve 479 köyün tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Bu durum, belde belediye başkanları ve meclisleri ile köy muhtar ve ihtiyar meclislerinin de kaldırılması anlamını taşımaktadır. Mahalle muhtarlıkları, tüzel kişiliğe sahip olmadıkları için yerel yönetim birimi olarak kabul edilmezler. Bu nedenle mahalle muhtarlarını seçimle iş başına gelseler de yerel temsilci olarak kabul etmek doğru görünmemektedir.

²³⁶http://www.ysk.gov.tr/ysk/faces/HaberDetay?training_id=YSKPWCN1_4444004534&_afLoop=1495123869220516&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#%40%3F_afWindowId%3Dnull%26_afLoop%3D1495123869220516%26training_id%3DYSKPWCN1_4444004534%26_afWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3D1dyu5dqwc_4 (08.08.2016).

Dolayısıyla il düzeyinde yerel temsilci sayısı sadece ilçe belediye meclisi ve büyükşehir belediye meclisi üyeleri ile sınırlı kalmıştır.

Köy muhtarlıklarının tüzel kişiliklerinin kaldırılarak hukuki varlıklarına son verilmesi yerel demokrasi açısından sorunlu bir durum ortaya çıkarmıştır. 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi olan otuz ilde köy tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Mahalleler Anayasada yerel yönetim birimi olarak tanımlanmazlar ve tüzel kişiliğe sahip değildirler. Dolayısıyla mahalle birimleri idari ve mali özerkliğe sahip değildirler. Bunun doğal bir sonucu olarak karar alma yetkileri yoktur ve kendilerine ait bir bütçeleri de bulunmamaktadır.

Mahalle muhtarları da köy muhtarları gibi seçimle iş başına gelmektedirler. Ancak mahallelerin tüzel kişiliğe sahip olmamaları ve yerel yönetim birimi olarak sayılmamaları nedeniyle bu birimlerin seçilmiş yöneticilerinin yerel temsilci olarak kabul edilemeyeceği yönünde görüşler bulunmaktadır. Dolayısıyla, büyükşehir olan otuz ilde köy tüzel kişiliklerinin kaldırılması bu illerdeki yerel temsilci sayısını ciddi oranda azaltmaktadır.

2014 yılında Ordu’da büyükşehir belediyesinin kurulması ile birlikte 479 köy tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Bu da demek oluyor ki 479 yerel temsilci ortadan kaldırılmıştır. Köy ihtiyar heyetinin seçilmiş üyeleri de düşünüldüğünde bu sayı daha da yükselmektedir. Köy halkının kendisine en yakın yerel yönetim biriminden ve onun temsilcilerinden yoksun kalması bir takım sorunları beraberinde getirmiştir. Bu zorlukların başında yerel temsilcilere ulaşmanın zorlaşması gelmektedir. Ordu Muhtarlar Derneğinde yapılan görüşmelerde, mahalleye dönüşen köylerdeki bazı muhtarlar, muhtarlık işlerini yürüttükleri büroları büyükşehir belediyesinin bulunduğu Altınordu ilçesine taşıdıklarını belirtmişlerdir. Muhtarların, yönetim

işlerini kendi seçim çevrelerinde değil; karar alma mercilerinin bulunduğu yerlerden yürütmesi, yeni büyükşehir belediyesi modelinin karar alma süreçlerinde yol açtığı merkeziyetçiliği göstermesi bakımından önemli bir ayrıntıdır.

Bu zorluğu aşmak için 2015 yılında İçişleri Bakanlığınca çıkarılan 2015/8 nolu Genelge gereğince Ordu Büyükşehir Belediyesi bünyesinde Muhtarlık İşleri Dairesi Başkanlığı kurulmuştur. 2016 Mart ayına kadar muhtarlardan 94 talep formu gelmiştir. Formlar incelendiğinde, taleplerin OSKİ, Fen İşleri Dairesi Başkanlığı ve Ulaşım Dairesi Başkanlığının hizmet alanlarına giren konularda yoğunlaştığı görülmektedir. Gelen taleplerde içme suyu, ana yollara ulaşım ve mezarlıkların bakımı konuları ön plana çıkmaktadır.

Talep formlarında dikkat çeken noktalardan biri, muhtarların kendi mahallelerinden iktidar partisine hangi oranda oy çıktığını belirten ifadelere yer vermeleridir. Bilindiği gibi muhtarlıklar için yapılan seçimlerde siyasi partiler aday gösteremezler. Dolayısıyla muhtarlıkların siyasi yönü ön planda değildir. Talep formlarında muhtarların, seçimlerde büyükşehir belediye başkanını veya iktidar partisini desteklediklerine yönelik ifadelere yer vermeleri büyükşehir belediyelerinin siyasi yönünün ön planda olmasından kaynaklanmaktadır. Alan yazında, kırsal alanda hizmetlerin sunumunda siyasi kaygıların etkili olabileceği yönünde eleştiriler bulunmaktadır. Yukarıdaki örnekler, bu eleştirilerin haklılık payı olduğunu göstermesi bakımından da önem taşımaktadır.

Temsiliyetle ilgili ikinci sorun ise büyükşehir belediye meclisinde partilerin temsil oranları ile oy oranları arasındaki dengesizlikten kaynaklanmaktadır. Bu dengesizliğin esas sebebi büyükşehir belediye meclisi üyelerinin doğrudan

seçilmiyor olmasıdır. Üyelerin doğrudan seçilmemesinin meclis oluşumunda adaletsizliğe nasıl yol açtığına bir önceki bölümde ayrıntılı olarak değinilmiştir.

Büyükşehir belediye meclisinin oluşumunda yaşanan bu temsil adaletsizliğini Ordu Büyükşehir Belediye Meclisinde görmek mümkündür. Ordu Büyükşehir Belediye Meclisinin, 69'u AKP, 4'ü CHP ve 1'i MHP olmak üzere büyükşehir belediye başkanı ile birlikte toplamda 75 üyesi bulunmaktadır. Büyükşehir Belediye Meclisinde sandalyesi olan siyasi partilerin il düzeyinde aldıkları oy oranları ise, AKP % 40,40; CHP % 24,75 ve MHP % 18,25 şeklindedir. Bu üç partinin Mecliste sahip oldukları sandalye sayısı ise; AKP % 92, CHP % 5,3 ve MHP % 1,3 oranındadır.

Tablo 20: 2014 Yerel Seçimlerinde Ordu'da En Çok Oy Alan Üç Partinin Oy Oranları ve Büyükşehir Belediye Meclisinde Temsil Oranları

	BŞB ²³⁷ Meclis Üyesi Sayısı	Partilerin BŞB Meclisinde Sahip Oldukları Sandalye Oranı	İl Bazında Aldıkları Oy Oranı
AKP	69	% 92	% 40,40
CHP	4	% 5,3	% 24,75
MHP	1	% 1,3	% 18,25

Kaynak: YSK

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü gibi oyların % 40,40'ını almış bir partinin Meclisteki temsil oranı % 92 iken % 24,75 oy almış partinin temsili yalnızca % 5,3 olmuştur. MHP ise % 18,25 oy oranına rağmen Büyükşehir Belediye Meclisinde yalnızca bir üyesi ile % 1,3 oranında temsil hakkı elde edebilmiştir. Bu durum,

²³⁷ Büyükşehir Belediyesi

büyükşehir belediye meclislerinin oluşumunda adaletsiz bir temsiliyetin ortaya çıktığını açıkça göstermektedir.

2.2. Yönetmel Sonuçlar

Büyükşehir belediyelerinin sınırlarının mülki sınırlar olması ile birlikte, büyükşehir belediyeleri artık sadece kentsel alanı değil; tüm ili yöneten bir yönetmel yapıya dönüşmüştür. Dolayısıyla büyükşehir belediyelerinin tüm ilde faaliyet gösterecek şekilde örgütlenmesi gerekmiştir. Bununla birlikte, büyükşehir belediyesi olan otuz ilde köy yönetimleri ve il özel idareleri tüzel kişiliklerini kaybetmişlerdir. Dolayısıyla 6360 sayılı Kanun'un yönetmel sonuçlarını incelerken iki noktaya bakmak gerekecektir. Bunlardan ilki, kapatılan yerel yönetim birimlerinin taşınır-taşınmaz mallarının, borç ve alacaklarının ve personelinin devir, tasfiye ve paylaşırma işlemlerinin nasıl yapıldığıdır. İkinci nokta ise yeni büyükşehir modelinin il düzeyinde hizmetleri nasıl sunduğudur.

2.2.1. Devir Tasfiye ve Paylaşırma Süreci

6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte otuz ilde il özel idareleri, köyler ve belde belediyeleri tüzel kişiliklerini kaybetmişlerdir. Kapatılan bu yönetim birimlerinin borç ve alacakları, taşınır-taşınmaz malları ve personeli büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyeleri ve diğer kamu kurumları arasında ilgisine göre paylaşırılmıştır. 6360 sayılı Kanun'un geçici ikinci maddesi bu işlemlerin yürütülmesi için büyükşehir belediyesi olan otuz ilde devir, tasfiye ve paylaşırma komisyonlarının kurulmasını öngörmüştür.

6360 sayılı Kanun Ordu ilinde yirmi iki belde belediyesinin kapatılmasını ön görmekteydi. Bu belde belediyelerinin personelinin, taşınır-taşınmaz mallarının, borç

ve alacaklarının devir, tasfiye ve paylaşırma işlerinin yürütölmesi amacıyla Ordu Valiliği, 09.01.2013 tarihinde Devir, Tasfiye ve Paylaşırma Komisyonunu kurmuştur.²³⁸

2013 Mart ayında Ordu’da büyükşehir belediyesi kuran Kanun’un mecliste kabul edilmesinden sonra 06.05.2013 tarihinde yeni bir Devir, Tasfiye ve Paylaşırma Komisyonu kurulmuştur. Komisyon bir vali yardımcısının başkanlığında çalışmalarına başlamıştır. Komisyonun diğer üyeleri; İl Mahalli İdareler Müdür Vekili, İl Özel İdaresi Genel Sekreter Yardımcısı, Defterdarlık Muhasebe Müdürü, Defterdarlık Milli Emlak Müdürü ve kapatılan belde belediyelerinin belediye başkanlarından oluşmaktadır.²³⁹ Sayılan üyelerin dışında, Ordu Üniversitesi Rektör Yardımcısı, Kadastro İl Müdürü, Tapu Müdürü, Çevre ve Şehircilik İl Müdürü, İl Emniyet Müdürlüğü Trafik Tescil ve Denetleme Müdürü vb. üyeler de ilgili konularda komisyona katılmıştır.

6360 sayılı Kanun’un geçici birinci maddesi gereğince, tüzel kişiliği kaldırılan yönetim birimleri bir ay içerisinde, mevcut personelini, taşınır ve taşınmaz mallarını, alacak ve borçlarını katılacakları belediyeye bildirmekle yükümlüdürler. Ordu Valiliği bünyesinde kurulan Devir, Tasfiye ve Paylaşırma Komisyonu her ilçede bir alt komisyon kurulmasını kararlaştırmıştır. Bu alt komisyonlar, kendi bünyelerinde ve kendilerine bağlanacak köylerin ve beldelerin bünyesinde bulunan taşınır-taşınmaz mal varlığını, personeli, alacak ve borçları tespit ederek Valilik bünyesindeki komisyona bildirmişlerdir. Valilik bünyesinde ise dört alt komisyon oluşturulmuştur. Bu komisyonlar; Taşınmaz Mallar Alt Komisyonu, Taşınmaz

²³⁸ Ordu Valiliği İl Mahalli İdareler Müdürlüğü, Sayı: B.05.4.VLK.0.52.07.00-300-E.335., 09.01.2013.

²³⁹ Ordu Valiliği İl Mahalli İdareler Müdürlüğü, Sayı: 4529, 06.05.2013.

Mallar Alt Komisyonu, Hak, Alacak ve Borç Alt Komisyonu ve Personel Alt Komisyonu'dur.

Hak, Alacak ve Borç Alt Komisyonu Raporuna göre Ordu İl zel İdaresinin ve Ordu ili genelinde kapatılan belediye ve köylerin borç, alacak ve haklarının devredildikleri kurumlar aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.



Tablo 21: Kapatılan Yerel Yönetim Birimlerinin Borç, Alacak ve Hakları ve Devredildikleri Kurumlar

Devre Konu Olan Kurum	Devredilen Borç	Devredilen Alacak	Devredilen Hak	BŞB Borç	BŞB Alacak	İlçe Belediyesi Borç	İlçe Belediyesi Alacak	Hazine Borç	Hazine Alacak
Ordu Belediyesi	82.172.593,33	21.688.621,58	250.000,00	82.172.593,33	21.688.621,58	0,00	0,00	0,00	0,00
Ordu İl Özel İdaresi	0,00	6.720.660,08	52.150,00	0,00	3.734.474,35	0,00	0,00	0,00	2.986.185,73
Belde Belediyesi	82.613.548,21	6.682.144,41	0,00	37.789.994,97	1.075.371,08	44.823.553,24	5.606.773,33	0,00	0,00
Köyler	265.333,39	126.028,36	0,00	265.333,39	126.028,36	0,00	0,00	0,00	0,00

Kaynak: Ordu Valiliği Mahalli İdareler Müdürlüğü.

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü gibi Ordu Belediyesinin tüm borç ve alacağı Ordu Büyükşehir Belediyesine devredilmiştir. Benzer şekilde kapatılan köylerin de borç ve alacakların tamamı Ordu Büyükşehir Belediyesine devredilmiştir. Burada dikkat edilmesi gereken nokta, köylerin borç ve alacaklarından ilçe belediyelerine herhangi bir pay verilmemiş olmasıdır. Ordu İl Özel İdaresinin alacakları ise Ordu Büyükşehir Belediyesi ile Hazine arasında paylaştırılmıştır. Kapatılan 53 belde belediyesinin borçları ve alacakları ise Ordu Büyükşehir Belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında paylaştırılmıştır. Belde belediyelerinin borç ve alacaklarının büyük bir kısmının ilçe belediyelerine dağıtıldığı görülmektedir. Ancak genel toplama bakıldığında, kapatılan yerel yönetim birimlerinin borçlarının büyük bir bölümünün Ordu Büyükşehir Belediyesine devredildiği görülmektedir. Bu da kuruluşundan itibaren Ordu Büyükşehir Belediyesinin ciddi bir borç yükü ile göreve başladığı anlamına gelmektedir.

Komisyonunun borç ve alacakların paylaştırılmasına ilişkin aldığı kararlardan biri yargıya taşınmıştır. Altınordu Belediyesi, 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesine dönüştürülen Ordu Belediyesinin vergi borçlarından sorumlu tutulmasına dair 105 sayılı Komisyon kararının iptal edilmesi için vergi mahkemesine dava açmıştır. Mahkeme sonucunda Ordu Belediyesine ait 6.981.758,25 TL tutarındaki vergi borcu Altınordu Belediyesinin sorumluluğundan alınarak Ordu Büyükşehir Belediyesine devredilmiştir.²⁴⁰

Borç ve alacakların önemli bir kısmının Büyükşehir Belediyesine devredilmesine benzer şekilde taşınır-taşınmaz malların da büyük bir kısmı büyükşehir belediyesine devredilmiştir. Aşağıdaki tabloda kapatılan yerel yönetim

²⁴⁰ Ordu Vergi Mahkemesi, E. 2014/329, K. 2015/12.

birimlerinin taşınmaz mallarının Taşınmaz Mallar Alt Komisyonu tarafından hangi kurumlara devredildiği gösterilmektedir.



Tablo 22: Kapatılan Yerel Yönetim Birimlerinin Taşınır Malları ve Devredildikleri Kurumlar

Devre Konu Olan Kurum	Devredilen Borç	Devredilen Alacak	Devredilen Hak	BŞB Borç	BŞB Alacak	İlçe Belediyesi Borç	İlçe Belediyesi Alacak	Hazine Borç	Hazine Alacak
Ordu Belediyesi	82.172.593,33	21.688.621,58	250.000,00	82.172.593,33	21.688.621,58	0,00	0,00	0,00	0,00
Ordu İl Özel İdaresi	0,00	6.720.660,08	52.150,00	0,00	3.734.474,35	0,00	0,00	0,00	2.986.185,73
Belde Belediyesi	82.613.548,21	6.682.144,41	0,00	37.789.994,97	1.075.371,08	44.823.553,24	5.606.773,33	0,00	0,00
Köyler	265.333,39	126.028,36	0,00	265.333,39	126.028,36	0,00	0,00	0,00	0,00

Kaynak: Ordu Valiliği Mahalli İdareler Müdürlüğü.

Ordu ili genelinde kapatılan tüm yerel yönetim birimlerinin sahip oldukları toplam 123.254 taşınır malın 114.497'si Ordu Büyükşehir Belediyesine devredilmiştir. Kapatılan yerel yönetim birimlerinin sahip oldukları toplam 1.387 taşıtın ise neredeyse yarısına yakınıni oluşturan 680 taşıt Ordu Büyükşehir Belediyesine devredilmiştir. Görüldüğü gibi, taşınır malların paylaşılmasında en büyük paya büyükşehir belediyesi sahip olmuştur.

Tablo 23: Kapatılan Yerel Yönetim Birimlerinin Taşınmaz Malları ve Devredildikleri Kurumlar

	Büyükşehir Belediyesi	İlçe Belediyesi	Hazine DİB ²⁴¹	Hazine MEB ²⁴²	YİKOB	Hazine	Toplam
İl Özel İdaresi	161	162	3	88	330	4	651
Ordu Belediyesi	326	367	0	0	0	0	693
Belde Belediyeleri	2.346	879	96	23	0	3	3.605
İlçe Belediyeleri	1.665	367	5	0	0	0	2.037
Köyler	6.006	2.836	1.105	270	10	12	10.239
Toplam	10.504	4.611	1409	581	340	19	17.464

Kaynak: Ordu Valiliği Mahalli İdareler Müdürlüğü.

Diğer komisyonlara benzer şekilde Taşınmaz Mallar Alt Komisyonunun yapmış olduğu devir işlemlerinde de Ordu Büyükşehir Belediyesinin en yüksek payı

²⁴¹ Diyanet İşleri Başkanlığı.

²⁴² Milli Eğitim Bakanlığı.

aldığı görülmektedir. Ordu ili genelinde kapatılan yerel yönetim birimlerinin sahip olduğu toplam 17.464 taşınmaz malın % 60,29 oranındaki kısmı büyükşehir belediyesine devredilmiştir. Diğer kurumların paylarına düşen taşınmaz malların yüzdeler oranları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 24: Taşınmazların Kurumlara Dağılımının Yüzdeler Oranı

Taşınmaz Mallar	Yüzdeler Dağılım
Büyükşehir Belediyesi	% 60,29
İlçe Belediyeleri	% 21,45
Hazine (DİB)	% 8,34
Hazine (MEB)	% 3,44
Hazine (Sağlık)	% 0,25
Hazine	% 0,11

Kaynak: Ordu Valiliği Mahalli İdareler Müdürlüğü.

Tüm bu devir, tavsiye ve paylaşırma sürecinde Altınordu Belediyesinin açtığı dava dışında önemli bir dava süreci yaşanmamıştır. Davaya konu olan diğer kararlar ise Personel Alt Komisyonunda alınan kararların iptaline yöneliktir. Bu davalar personelin görev yerlerinin değiştirilmesi istemiyle bireysel olarak açtığı davalardır. Yargıya taşınan karar sayısının az olmasında en önemli etken on dokuz ilçe ve bir büyükşehir belediyesi olmak üzere toplam yirmi belediyenin aynı siyasi parti tarafından yönetilmesi olmuştur. Devir, tasfiye ve paylaşırma süreci uzlaşma içerisinde sürdürülmüştür. Bununla birlikte devir, tasfiye ve paylaşırma süreci hala devam etmektedir. 2014 yılında büyükşehir belediyesinin kuruluşundan 2016 Mart ayına kadar geçen iki yıllık süreçte 389 ek karar alınmıştır.

2.2.2. Kuruluş ve Örgütlenme

14.03.2013 tarihinde kabul edilen 6447 sayılı Kanun ile Ordu'da büyükşehir belediyesi kurulması öngörülmüştür. 6360 sayılı Kanun'un 36. maddesine göre on dört ilde büyükşehir belediyesi kuran birinci madde Kanun'un kabulünden sonraki ilk yerel seçimde yürürlüğe girmiştir. Böylece 30 Mart 2014 tarihinde gerçekleşen yerel seçimler sonrasında Ordu Büyükşehir Belediyesi kurularak faaliyetlerine başlamıştır.

Ordu Büyükşehir Belediyesi 2016 Ağustos ayı itibariyle on beş daire başkanlığı, elli bir şube müdürlüğü ve bir bağlı kuruluş ile il genelinde hizmetlerini sunmaktadır. Daire başkanlıkları; İnsan Kaynakları Eğitim, Yazı İşleri ve Kararlar, Destek Hizmetleri, Zabıta, İtfaiye, Kültür ve Sosyal İşler, Mali Hizmetler, Muhtarlık ve Gençlik Hizmetleri, Park Ve Yeşil Alan, Fen İşleri, Çevre Koruma ve Kontrol, İmar ve Şehircilik, Bilgi İşlem, Ulaşım, Toplu Taşıma Dairesi Başkanlıklarıdır. Bu on beş daire başkanlığından on ikisi Ordu Büyükşehir Belediyesinin kuruluşundan itibaren faaliyet gösteren daire başkanlıklarıdır. Muhtarlık İşleri Dairesi Başkanlığı 2015 yılında kurulmuştur ve 2016 yılında muhtarlık ve gençlik hizmetleri adını almıştır. Park ve Yeşil Alanlar Dairesi ile Toplu Taşıma Dairesi ise 2016 yılında kurulmuşlardır. Bağlı kuruluş ise su ve kanalizasyon idaresi olarak faaliyet gösteren OSKİ Genel Müdürlüğüdür.

Örgüt şemasına bakıldığında pek çok daire başkanlığının il düzeyinde örgütlenmesini üç ilçeyi merkez alarak gerçekleştirdiği görülmektedir. Bu ilçeler nüfusu en yoğun olan Altınordu, Fatsa ve Ünye ilçeleridir. Yüzölçümü en büyük ve nüfus yoğunluğu en düşük ilçe olan Mesudiye ilçesi çoğu zaman örgütlenmenin dışında tutulmuştur. Mesudiye ilçesinin sorunları kendi imkanlarıyla veya alternatif

yöntemler ile çözülmeye çalışılmaktadır. İlerleyen bölümlerde, il düzeyinde örgütlenen ve operasyonel hizmetleri ağırlıkta olan beş daire başkanlığı ve bir bağlı kuruluşun faaliyetleri üzerinde durulacaktır. Bu birimler, Fen İşleri, Çevre Koruma ve Kontrol, İmar ve Şehircilik, Ulaşım, İtfaiye Dairesi Başkanlıkları ile OSKİ Genel Müdürlüğüdür.

Ordu Büyükşehir Belediyesinin örgütlenmesinde dikkat çeken noktalardan biri, üst yönetim kadrolarında bulunan isimlerin bir bölümünün 2014 öncesinde Kocaeli Büyükşehir Belediyesinde yöneticilik yapmış isimler olmasıdır. Daha önce Kocaeli Büyükşehir Belediyesinde genel sekreter yardımcılığı yapmış bir isim Ordu Büyükşehir Belediyesi genel sekreterliğine atanmıştır. Takip eden süreçte Kocaeli Büyükşehir Belediyesinin çeşitli birimlerinde görev yapan isimlerin Ordu Büyükşehir Belediyesinin üst yönetim kadrolarına yönetici olarak atandıkları görülmektedir. Yönetici transferindeki bu dikkat çekici yoğunluk yerel basına, “Ordu Büyükşehir Belediyesi Kocaeli Küçükşehir Belediyesi Gibi Oldu” manşeti ile yansımıştır.²⁴³

Peki Ordu Büyükşehir Belediyesine Kocaeli Büyükşehir Belediyesinden birçok yöneticinin transfer edilmesi neden önemlidir? Bilindiği gibi, il mülki sınırlarında büyükşehir belediye örgütlenmesi ilk kez 2004 yılı itibariyle İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyelerinde uygulamaya konulmuştur. Dolayısıyla bu iki belediyenin yöneticilerinin il ölçeğinde belediye örgütlenmesi konusunda tecrübeye sahip oldukları açıktır. Ordu’nun kendine özgü durumu ve sorunları bir önceki bölümde anlatılmıştı. Söz konusu durumlar göz önünde bulundurulduğunda, Ordu’da il düzeyinde büyükşehir belediyesi örgütlenmesinde yaşanabilecek zorluklar

²⁴³<http://www.netdusunce.com/gundem/ordu-buyuksehirde-kocaeliler-grubu-olustu-h927.html>
(25.07.2016)

yöneticiler tarafından öngörülmüş olabilir. Bu zorlukların önüne geçebilmek için il ölçeğinde büyükşehir belediye örgütlenmesi konusunda deneyimli yöneticilerin Ordu Büyükşehir Belediyesine transfer edildikleri yorumu yapılabilir.

Ordu Büyükşehir Belediyesinde yapılan görüşmelerde yetkililer bu yorumu güçlendirecek açıklamalarda bulunmuşlardır. Yapılan görüşmelerde belediyenin kuruluş aşamasının hızla tamamlandığı belirtilmiştir. Yetkililere göre, belediye örgütlenmesinin hızla tamamlanmasında en önemli sebep, bu sürecin Kocaeli Büyükşehir Belediyesinden transfer olan deneyimli bir ekip tarafından yönetilmiş olmasıdır.

2.2.2.1. Fen İşleri Hizmetleri

2016 yılına kadar Fen İşleri Daire Başkanlığı altında, AYKOME²⁴⁴, Yapım İşleri, Park ve Bahçeler, Mezarlıklar, Tarımsal Destekleme ve Projeler Şube Müdürlüğü olmak üzere toplamda altı şube müdürlüğü bulunmaktaydı. 2016 yılında örgütlenmede yapılan bir değişiklik ile Park ve Yeşil Alanlar Dairesi Başkanlığı kurulmuştur. Park ve yeşil alanlar, cenaze hizmetleri ve tarım ve hayvancılık şube müdürlükleri bu daire başkanlığına bağlanmıştır. 2016 yılı Ağustos ayı Fen İşleri Dairesi Başkanlığı altında AYKOME, Yapım İşleri ve Projeler Şube Müdürlükleri bulunmaktadır. Tez kapsamında kullanılan veriler Fen İşleri Dairesi Başkanlığından alınan veriler olduğu için Park ve Yeşil Alanlar Dairesi Başkanlığı için ayrı bir başlık açılmamıştır.

5216 sayılı Kanun'un 7/s maddesinde, büyükşehir belediyelerinin mezarlık alanlarının tespit edilmesi, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek ve definle

²⁴⁴ Alt Yapı Koordinasyon Merkezi.

ilgili hizmetleri yürütmekle yükümlü oldukları belirtilmiştir. Bu kapsamda, 2016 yılı itibariyle 19 ilçede toplam 3274 mezarlık Ordu Büyükşehir Belediyesi sorumluluğuna girmektedir.²⁴⁵

Bilindiği gibi Karadeniz Bölgesi dağlık ve engebeli bir araziye sahiptir. Bölgenin özelliklerinden bir diğeri de yerleşim yerlerinin dağınık olmasıdır. Bu gibi coğrafi sebepler, on dokuz ilçenin tümünde mezarlık işlerinin Ordu Büyükşehir Belediyesi eliyle yürütülmesinde zorluklar ve aksaklıklar yaşanmasına sebep olmuştur. Bu nedenle ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesi arasında bir protokol²⁴⁶ imzalanarak cenaze ve defin işleri ile mezarlıklarda yapılacak her türlü iş ve işlem ilçe belediyelerine devredilmiştir.

Bu protokol kapsamında, defin ve mezarlık işlerine ilişkin büyükşehir belediyesinin yükümlülükleri üç maddede sayılırken ilçe belediyesinin yükümlülükleri on bir maddede sayılmıştır. Buna göre, büyükşehir belediyesi, cenaze nakil araçlarını ilçe belediyesine tahsis etmekle, bu araçların yakıt, onarım, sigorta vb. giderlerini karşılamakla ve defin işlemlerinde gerekli kefen, tabut, tahta vb. ihtiyaçları karşılamakla yükümlüdür. Bu sayılanlar dışında defin ve mezarlıklarla ilgili her türlü iş ve işlemden ilçe belediyeleri sorumlu tutulmuştur.

Büyükşehir belediyesi yetkilileri ile yapılan görüşmelerde, park ve bahçe hizmetlerinin yürütülmesi, yarım kalan projelerin tamamlanması ve belirli büyüklükteki kazı çalışmalarının yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasında protokollerin yapılmaya çalışıldığı belirtilmiştir.

²⁴⁵ 2016 Mali Yılı Performans Programı, s. 12.

²⁴⁶ Ordu Büyükşehir Belediyesi ile Altınordu Belediyesi Arasında Mezarlık ve Defin Hizmetlerinin Devredilmesine İlişkin Protokol.

6360 sayılı Kanun ile birlikte, kırsal alanların yönetimi de büyükşehir belediyelerinin yetki alanına girmiştir. Tarımsal hizmetlere yönelik olarak Fen İşleri Dairesi Başkanlığı altında Tarımsal Destekleme Şube Müdürlüğü kurulmuştur. Tarımsal hizmetlerle ilgili bu birimin adında geçen “destekleme” ifadesinden, bu hizmetlerin sunumunda büyükşehir belediyesinin kendini birincil yetkili olarak görmediği yorumu yapılabilir. 2016 yılında bu şube müdürlüğü Tarım ve Hayvancılık Şube Müdürlüğü adını alarak park ve yeşil alanlar dairesi başkanlığına bağlanmıştır.

Tarımsal hizmetlere yönelik olarak büyükşehir belediyesi, Gıda Tarım ve Hayvancılık İl Müdürlüğü ile işbirliği yapmaktadır. Bu kapsamda iki kurum arasında beş protokol imzalanmıştır. Bu protokoller, “Patates ve Çilek Yetiştiriciliğini Geliştirme”, “Gül Yetiştiriciliğini Geliştirme”, “Sebze Yetiştiriciliğini Geliştirme”, “Sertifikalı Patates Tohumluğu Kullanımının Yaygınlaştırılması” ve “Arı Sütü Üretimine Giriş: Kadın Arıcılarımıza Kovan Desteği” adlarını taşıyan projeleri kapsamaktadır. Bu protokoller kapsamında, 188 çiftçiye 30.000 patates tohumu, 131 çiftçiye 420.000 çilek fidesi, 16 üreticiye 40.250 gül fidesi ve 25 aileye 600 kovan ile destek verilmiştir.²⁴⁷

Fen İşleri Daire Başkanlığının görev alanına giren hizmetlerden biri de park bahçe ve çevre düzenlemesi faaliyetleridir. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında bu hizmetlerin sunumuna yönelik iş bölümü yapılmıştır. 2014 yılında büyükşehir belediye meclisin aldığı bir karar ile 10.000 metre kare ve üzeri alana sahip meydanlar büyükşehir belediyesinin sorumluluğuna verilmiştir.²⁴⁸ Bu kapsamda büyükşehir belediyesi tarafından 2016 yılına kadar beş ilçede meydan

²⁴⁷ 2015 Faaliyet Raporu, s. 125.

²⁴⁸ Ordu Büyükşehir Belediyesi Meclisi, K. 2014/033, 12.06.2014.

düzenlemeleri yapılmıştır. Bununla birlikte, dördü Altınordu ilçesinde biri Fatsa ilçesinde olmak üzere toplam beş çevre düzenlemesi projesi tamamlanmıştır.²⁴⁹

2.2.2.2. Çevre Koruma Hizmetleri

Büyükşehir belediyeleri, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7/i maddesi gereğince;

1. Tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak,
2. Hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak,
3. Büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işletletmek,
4. Sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işletletmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmakla yükümlüdür.

Ordu Büyükşehir Belediyesinde Çevre Koruma ve Kontrol Daire Başkanlığı bu hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu olan birimdir. Daire Başkanlığı, beş şube müdürlüğü ile faaliyetlerini sürdürmektedir. Bu şubeler; Atık Yönetim ve Kontrol, Katı Atık Bertaraf Tesisleri, Çevre koruma ve Ruhsat, Hafriyat ve Mezbahalar ve

²⁴⁹ 2014 Faaliyet Raporu, s.74. 2015 Faaliyet Raporu, s. 100-101.

Veteriner Şube Müdürlüğüdür. Ancak 2016 yılında örgüt şemasında yapılan değişiklik ile Veteriner Şube Müdürlüğü kapatılmıştır.

Katı atık yönetimi belediyelerin önemli görev alanlarından birisini oluşturmaktadır. Kanun koyucu, bu hizmetin sunumunda büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında bir işbölümü öngörmüştür. Buna göre, ilçe belediyeleri katı atıkların toplanmasından ve aktarma istasyonlarına taşınmasından sorumluyken büyükşehir belediyeleri atıkların depolanması, geri dönüşüme kazandırılması ve bertaraf edilmesinden sorumludur. Bununla birlikte bütün bu sürecin planlanması görevi de büyükşehir belediyelerinin görevleri arasındadır.

Ordu ili genelinde katı atık yönetimi planına bakıldığında on dokuz ilçenin tamamını kapsayan bir planın uygulanmaya çalışıldığı görülmektedir. Altınordu, Fatsa ve Ünye ilçelerinde atık sahaları belirlenmiştir. Buna göre, Çamaş, Korgan, Kumru, Çatalpınar, Aybastı ve Kabataş ilçelerinin atıkları Fatsa’da; Çaybaşı, İkizce ve Akkuş ilçelerinin atıkları Ünye’de; Gülyalı, Perşembe, Ulubey, Kabadüz, Gököy ve Gürgentepe ilçelerinin atıkları Altınordu’da depolanmaktadır. Ayrıca Altınordu ilçesinde ATY (Atıktan Türetilmiş Yakıt) tesisi bulunmaktadır. İkinci ATY tesisinin Ünye ve Fatsa ilçeleri için ortak kullanıma uygun bir yerde hayata geçirilmesi planlanmaktadır.

Harita 2: Katı Atık Toplama Planı



Kaynak: Ordu Büyükşehir Belediyesi Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanlığı

Yukarıdaki haritada görüldüğü gibi on dokuz ilçe içerisinde sadece Mesudiye ilçesinde katı atık hizmetleri için herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Bu ilçede katı atık toplama hizmetleri 6360 sayılı Kanun öncesindeki usul ile yürütülmektedir. Yetkililerle yapılan görüşmelerde Mesudiye için farklı bir yöntemin uygulanmasının sebepleri arasında bu ilçenin ulaşım imkanlarının kısıtlı olması, yüz ölçümünün büyük olması ve nüfus yoğunluğunun düşük olması gösterilmiştir.

Çevre Koruma ve Kontrol Daire Başkanlığının görev alanına giren diğer bir konu hafriyat ile ilgili hizmetlerdir. Bu konuyla ilgili olarak faaliyet gösteren Hafriyat Şube Müdürlüğü, hafriyatın üretilmesinden sonra, önceden belirlenen sahalara taşınması ve saklanması sürecini yürütmektedir. Bu doğrultuda on dokuz ilçenin on yedisinde hafriyat sahaları belirlenmiştir. Dokuz ilçede hafriyat için özel

sahalar belirlenirken sekiz ilçede mevcut çöp alanları hafriyat sahası olarak kullanılmaktadır. Mesudiye ve Gököy ilçelerinde ise henüz herhangi bir alan belirlenmemiştir.

İlgili şube müdürlüğünün hafriyatın taşınması konusunda da önemli çalışmalar bulunmaktadır. İl genelinde, hafriyat taşıma belgesine sahip 370 araç uydu takip sistemi ile takip edilmektedir. İlerleyen dönemlerde ilçe belediyeleri tarafından yapılan işlerin tek elden kontrol edilebilmesi amacıyla, taşıma ve kabul belgelerinin hafriyat yazılım sistemi üzerinden verilmesi planlanmaktadır.²⁵⁰

Çevre Koruma ve Kontrol Dairesi Başkanlığının görev alanlarından biri de mezbaha ve veteriner hizmetleridir. Mezbahalar ve Veteriner Şube Müdürlüğü, mezbaha hizmetlerinin yanında sokak hayvanları ve vektörel mücadele (ilaçlama) ile ilgili hizmetler de yürütmektedir. Büyükşehir belediyesi il genelinde sekiz adet mezbahadan sorumludur. Ancak bu mezbahaların sayısının bire düşürülerek Fatsa ve Kumru ilçelerine yakın bir alanda inşa edilecek tek bir mezbahadan tüm ilçelere hizmet verilmesi planlanmaktadır. Çevre Koruma Daire Başkanlığının diğer şubelerindeki uygulamaya benzer bir şekilde Mesudiye ilçesinde farklı bir uygulama planlandığı görünmektedir. Yetkilerle yapılan görüşmelerde, Mesudiye ilçesinin mezbaha ihtiyacının, ilçede yapılacak küçük çaplı bir tesisle veya Sivas'ın Suşehri ilçesinde bulunan en yakın tesisten hizmet alınması yolu ile çözülmesinin planlandığı belirtilmiştir.

2.2.2.3. Ulaşım Hizmetleri

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7/f ve 7/g maddelerinde büyükşehir belediyelerinin ulaşım hizmetlerine yönelik görev ve yetkileri

²⁵⁰ Çevre Koruma ve Kontrol Daire Başkanlığı 2015 Faaliyet Raporu, s. 25.

belirtilmiştir. Kanun'a göre, büyükşehir ulaşım ana planının hazırlanması, ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerinin planlanması ve koordinasyonunun sağlanmasından büyükşehir belediyesi sorumludur. Bununla birlikte, büyükşehir belediyesinin yetki alanına giren mahalleleri ilçe merkezlerine bağlayan yollar ile ilçe merkezlerindeki meydan, bulvar, cadde ve anayolların yapımı, bakımı ve onarımı da büyükşehir belediyelerinin görevleri arasındadır.

Ordu ili toplamda 25.900 km karayolu uzunluğuna sahiptir. Bu sayının yaklaşık 20.000 km'lik kısmı ilçe belediyelerinin, 9.000 km'lik kısmı Karayolları Genel Müdürlüğü'nün (KGM) ve 5.000 km'lik kısmı büyükşehir belediyesinin yetki alanına girmektedir.²⁵¹ Ordu Büyükşehir Belediyesi sorumluluğunda bulunan 5.028 km uzunluğundaki karayolunun, 4.474 km'si kırsal alanda bulunurken yalnızca 554 km'lik kısmı imarlı alanlarda bulunmaktadır.²⁵² İmar planında olan yerlerdeki yollarla ilgili olarak büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında işbölümü yapılmıştır. Ordu Büyükşehir Belediyesi meclisinde alınan bir kararla, imar planında 12.50 metre ve üzeri genişliğe sahip olan yolların sorumluluğu büyükşehir belediyesine verilmiştir.²⁵³

Büyükşehir belediyesinin kurulduğu 2014 Mart ayından 2016 Mart ayına kadar geçen iki yıllık süreçte, on dokuz ilçede toplam 21.423,25 km stabilize, asfalt ve parke yol yapılmıştır.²⁵⁴ Yol çalışmalarının, Altınordu, Fatsa ve Ünye ilçelerinde

²⁵¹ <http://www.ordu.bel.tr/proje/MUHTELIF-MAHALLE-YOLLARINDA-752-KM-SICAK-ASFALT-CALISMALARI/38/336> (20.07.2016)

²⁵² 2014 Faaliyet Raporu, s. 142.

²⁵³ Ordu Büyükşehir Belediyesi Meclisi, K. 2014/033, 12.06.2014.

²⁵⁴ 2014 Faaliyet Raporu, s. 144. 2015 Faaliyet Raporu, s. 235.

yoğunlaştığı dikkat çekmektedir. 21.423,25 km uzunluğundaki karayolunun 16.846,8 km'lik kısmı bu üç ilçede yapılmıştır.²⁵⁵

Ordu'nun dağlık bir coğrafyaya sahip olması ve yerleşimin dağınık olması, kırsal alanda büyükşehir belediyesinin sorumluluğuna giren yol uzunluğunu artırmakta ve ulaşım hizmetlerin sunumunu zorlaştırmaktadır. Bu nedenle, mahallelerin il merkezi ve ilçe merkezleri ile olan karayolu bağlantılarının kolaylaştırılması amacıyla "Muhtelif Mahalle Yollarında 752 km Sıcak Asfalt" projesinin çalışmalarına başlanmıştır.

Yol yapım hizmetleri kadar toplu taşıma hizmetleri de büyükşehir belediyelerinin önemli görev alanlarından birisidir. Daha önce Ulaşım Dairesi Başkanlığına bağlı olan bu birim 2016 yılında Toplu Taşıma Dairesi Başkanlığına dönüştürülmüştür. Ordu Büyükşehir Belediyesinin kuruluşundan itibaren geçen iki yıllık süreçte, il genelini kapsayan toplu taşıma faaliyetleri henüz hayata geçirilememiştir. Büyükşehir belediyesinde yapılan görüşmelerde yetkililer, toplu taşıma ile ilgili olarak dört aşamalı bir proje hazırlığında olduklarını belirtmişlerdir. Bu projenin ilk adımında Altınordu, Fatsa ve Ünye ilçelerinde toplu taşıma sisteminin kurulması planlanmaktadır. İkinci adımda ise Ünye ilçesinden Gülyalı ilçesine kadar tüm sahil kesimini birbirine bağlayan bir toplu taşıma güzergahının oluşturulacağı belirtilmiştir. Üçüncü adımda, iç bölgelerdeki ilçeler ile kıyı bölgesindeki ilçelerin ulaşımının sağlanması amaçlanmaktadır. Bu amaç doğrultusunda merkezleri Altınordu, Fatsa ve Ünye olmak üzere il genelinin üç bölgeye ayrılması düşünülmektedir. Son adımda ise her ilçe merkezinin kendisine bağlı mahalleler ile ulaşımının sağlanması planlanmaktadır. Bu dört aşamalı plana

²⁵⁵ 2014 Faaliyet Raporu, s. 144. 2015 Faaliyet Raporu, s. 235.

bakıldığında, yol yapım hizmetlerinde olduğu gibi toplu taşıma hizmetlerinde de Altınordu ilçesi başta olmak üzere nüfusun yoğun olduğu kıyı ilçelerine öncelik verildiği görülmektedir.

2.2.2.4.İmar Hizmetleri

İmara yönelik hizmetler belediyelerin en önemli görev ve yetki alanlarındandır. Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda, büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukların sayıldığı 7/b maddesinde imara yönelik görev, yetki ve sorumluluklar belirtilmiştir. Buna göre, 1/5.000 ile 1/25.000 ölçek arasında tüm nazım imar planlarının yapılmasından veya yaptırılmasından büyükşehir belediyeleri sorumludur. İlçe belediyeleri ise 1/1.000 ölçekli uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmakla yükümlüdür. İlçe belediyeleri tarafından hazırlanan bu planlar, onaylanması için büyükşehir belediye meclislerine sunulur. Büyükşehir belediye meclisi bu planları aynen veya değiştirerek onaylama yetkisine sahiptir. Kanun'da, ilçe belediyelerinin, büyükşehir belediyesi tarafından hazırlanan nazım imar planı yürürlüğe girdikten sonra bir yıl içerisinde uygulama imar ve parselasyon planlarını yapmaması durumunda, bu yetkinin büyükşehir belediyelerine geçeceği belirtilmiştir.

2014 yılında Büyükşehir Belediyesi Meclis gündemine 63 adet imar teklifi sunulmuştur. Bu tekliflerin 41'i kabul edilirken 11'i reddedilmiştir. 11 teklif ise karara bağlanamamıştır.²⁵⁶ Bu imar planı değişikliği teklifleri toplamda sekiz ilçenin (Altınordu, Fatsa, Ünye, Akkuş, Aybastı, Çaybaşı, Gülyalı ve İkizce) planları üzerinde yapılmıştır. Dikkat çeken bir nokta, karara bağlanan 52 teklifin 45'inin sahil

²⁵⁶ 2014 Faaliyet Raporu, s. 90.

ilçeleri olan Altınordu (20 adet), Fatsa (7 adet), Ünye (14 adet) ve Gülyalı (4 adet) ilçelerinde yapılmış olmasıdır.

2015 yılında ise imar planı değişikliği teklifi sayısı neredeyse iki katına çıkmıştır. 2015 yılı içerisinde 17 ilçede toplam 107 imar planı değişikliği talebi büyükşehir belediyesi meclis gündemine gelmiştir. Bu sayı büyükşehir belediyesi meclisi gündeminin % 34'ünü oluşturmaktadır. Bu oran büyükşehir belediyesinin imar planları üzerindeki yoğun mesaisini göstermesi açısından önem taşımaktadır.

Bir önceki yıla benzer şekilde imar planı değişikliklerinin sahil ilçelerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Meclis gündemine giren 107 imar planı değişikliğinin 77'si, Altınordu (30 adet), Fatsa (17 adet), Ünye (18 adet) ve Gülyalı (12 adet) ilçelerinin imar planları üzerinde yapılmıştır. Altınordu, Fatsa ve Ünye ilçeleri ile birlikte Gülyalı ilçesinde yapılan çok sayıda değişiklik dikkat çekicidir. Bu değişikliğin iki sebebi olabilir. Bunlardan ilki Gülyalı ilçesinin Altınordu ilçesine en yakın ilçe olmasından kaynaklıdır. İkincisi ise Ordu-Giresun Havaalanının Gülyalı ilçesi sınırlarında bulunmasıdır. Havaalanının faaliyete geçmesi ile birlikte bu ilçedeki arsa fiyatları % 400 yükselmiştir.²⁵⁷ Arsa fiyatlarında dikkat çekici artışın yaşandığı bir ilçede çok sayıda imar değişikliğinin yapılması önemli bir ayrıntıdır.

Planlama faaliyetlerinin yanında kamulaştırma yetkisi de büyükşehir belediyelerinin önemli yetkilerinden biridir. Kamulaştırmaya yönelik faaliyetler İmar ve Şehircilik Daire Başkanlığı tarafından yürütülür. Ordu Büyükşehir Belediyesi 2014 tarihinde il özel idaresinden altı kamulaştırma işlemi devralmıştır. 2015 yılında ise büyükşehir belediyesi tarafından altı kamulaştırma işlemine daha başlanmıştır ve

²⁵⁷ <http://www.cnnturk.com/ekonomi/turkiye/gulyalinin-kaderi-degisti-arsa-fiyatlari-yuzde-400-artti> (08.08.2016)

böylece toplam sayı on ikiye çıkmıştır. On iki kamulaştırma işleminin, dördü sonuçlandırılmıştır, üçü devam etmektedir ve beşi davalı durumdadır. Kamulaştırma yapılan yerlere bakıldığında sahil ilçelerinin ağırlıkta olduğu görülmektedir. On iki kamulaştırma işleminin onu sahil ilçeleri olan Altınordu (3 adet), Fatsa (2 adet), Ünye (2 adet), Gülyalı (2 adet) ve Perşembe (1 adet) ilçelerinde yapılmıştır.²⁵⁸

Yapılan kamulaştırma işlemlerinin ne amaçla yapıldığına bakıldığında, karayolu çalışmalarının ağırlık kazandığı görülmektedir. On iki kamulaştırma işleminin sekizi yol yapımı amacı ile kamulaştırılmıştır. Diğer dördünün ise turistik nitelikleri ön plana çıkan yerler olduğu görülmektedir. Bunlardan ikisi, arkeolojik sit alanı konumunda olan Ünye ve Kurul kaleleridir. Diğer ikisi ise Boztepe’de bulunan paraşüt alanı ve Yason Burnu ile Kilisesidir.²⁵⁹

Ordu Büyükşehir Belediyesi, kuruluşundan kısa bir süre sonra kentsel dönüşüm projelerini hayata geçirmeye başlamıştır. 2014 öncesi dönemde Ordu ili ve ilçelerinde kentsel dönüşüme yönelik bir plan bulunmamaktadır. Büyükşehir belediyesinin kurulmasından sadece dört ay sonra dört ilçede toplam on kentsel dönüşüm planı hazırlanmıştır. Bu projelerin üçü Altınordu ilçesinde, dördü Ünye ilçesinde, ikisi Fatsa ilçesinde ve biri de Gürgentepe ilçesinde bulunmaktadır.²⁶⁰ 2015 yılında Bakanlar Kurulu, biri Altınordu’da biri Fatsa’da ve biri Ünye’de olmak üzere toplamda üç bölge için riskli alan kararı almıştır. Bununla birlikte Altınordu ilçesinde bulunan bir alan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından rezerv alanı ilan edilmiştir.²⁶¹

²⁵⁸ 2015 Faaliyet Raporu, s. 136.

²⁵⁹ 2015 Faaliyet Raporu, s. 136.

²⁶⁰ 2014 Faaliyet Raporu, s. 100.

²⁶¹ 2015 Faaliyet Raporu, s. 146-149.

2.2.2.5. Su ve Kanalizasyon Hizmetleri: OSKİ

31 Mart 2014 tarih ve 6072 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Bakanlar Kurulu kararı ile Ordu Büyükşehir Belediyesinin su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gereken her türlü tesisi kurmak, kurulu olanları devralmak ve 2560 sayılı Kanun'da sayılan görevleri yerine getirmek üzere OSKİ Genel Müdürlüğü kurulmuştur.²⁶² OSKİ, 30 Mart 2014 tarihi itibarıyla, köyler hariç tüm ilçe ve belde belediyelerden devralınan 210.190 abone ile hizmete başlamıştır.²⁶³ 2014 yılı içerisinde 8. 356 abone daha eklenerek toplam abone sayısı 218.546'ya yükselmiştir.²⁶⁴ 2015 yılında ise 2.564 yeni abone eklenmiştir.²⁶⁵ 2014 yılında, daha önce köy statüsünde olan mahallelerde yaşayan su kullanıcıları OSKİ aboneleri yapılmışlardır. Bu durum, 2014 yılında yeni abone sayısının 2015 yılına göre yüksek olmasının sebebini açıklamaktadır.

OSKİ, Ordu genelinde bir genel müdürlük, üç şube müdürlüğü ve on yedi şeflik ile hizmet vermektedir. Diğer daire başkanlıklarının örgütlenmesine benzer şekilde, OSKİ şube müdürlüklerinin merkezleri Altınordu, Fatsa ve Ünye ilçelerinde bulunmaktadır. Gülyalı, Perşembe, Ulubey, Gürgentepe, Gököy, Kabadüz, Mesudiye şeflikleri Altınordu Şube Müdürlüğüne; Kumru, Korgan, Aybastı, Kabataş, Çamaş ve Çatalpınar şeflikleri Fatsa Şube Müdürlüğüne; İkizce, Çaybaşı, Akkuş ve Tekiraz şeflikleri Ünye Şube Müdürlüğüne bağlıdır.²⁶⁶

OSKİ'nin Ordu ili genelinde yürüttüğü hizmetler; içme ve atık sularının arıtma tesisleri ile ilgili hizmetler, laboratuvar ve eğitim hizmetleri, dezenfeksiyon ve

²⁶² <http://www.oski.gov.tr/icerik/detay.aspx?Id=1313> (22.07.2016)

²⁶³ 2014 Faaliyet Raporu, s. 174.

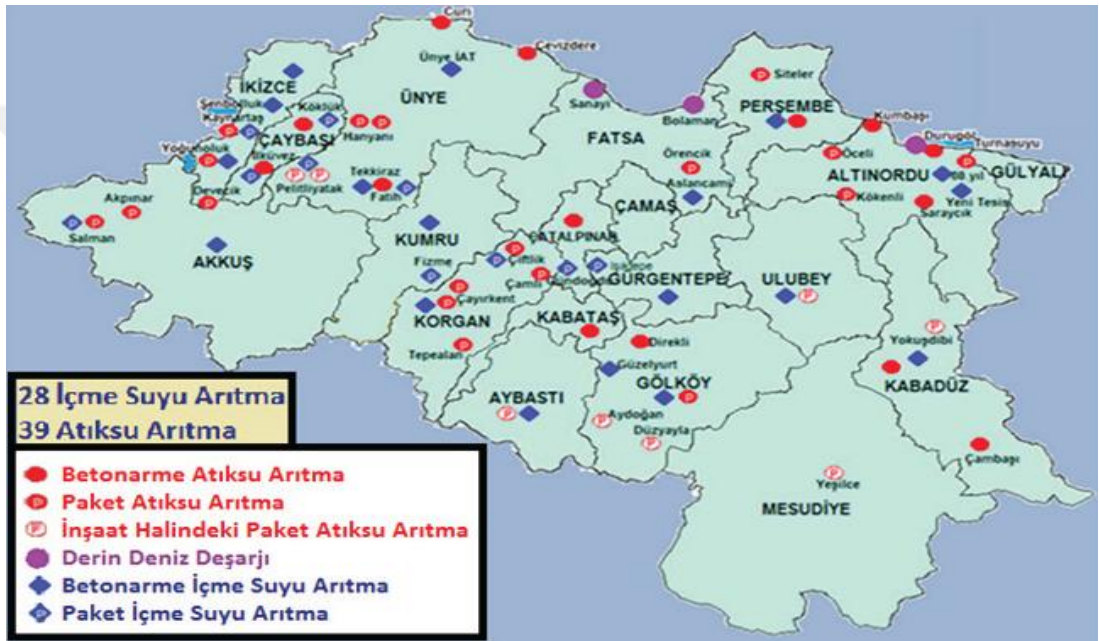
²⁶⁴ 2014 Faaliyet Raporu, s. 177.

²⁶⁵ 2015 Faaliyet Raporu, s. 323.

²⁶⁶ 2014 Faaliyet Raporu, s. 176.

kalite kontrol hizmetleri, denetim ve ruhsat hizmetleri, abonelere yönelik hizmetler, kanalizasyon hizmetleri ve içme suyu hizmetleri olarak sıralanabilir. Bu hizmetler içerisinde atık su ve içme suyu tesislerinin ağırlık kazandığı söylenebilir. Ordu ili genelinde içme suyu ve atık suyu arıtma tesislerin Ordu ili genelindeki dağılımı aşağıdaki haritada gösterilmiştir.

Harita 3: Ordu İli Geneli Arıtma Tesisleri



Kaynak: Ordu Büyükşehir Belediyesi 2014 Yılı Faaliyet Raporu.

Yukarıdaki haritada da görüldüğü gibi, on dokuz ilçe içerisinde sadece Çamaş ilçesinde herhangi bir tesis bulunmamaktadır. Mesudiye ilçesinde ise 2014 öncesinde belde belediyesi olan Yeşilce’de inşaat halinde paket atık su arıtma tesisi bulunmaktadır.

Belediye yetkilileri ile yapılan görüşmelerde, içme suyuna yönelik hizmetlere öncelik verildiği belirtilmiştir. 2014 yılı içerisinde il genelinde toplam 24.179 metre

içme suyu hattı yapılmıştır.²⁶⁷ 2015 yılında ise bu sayı neredeyse altı kat artmıştır. 2015 yılı içerisinde, il genelinde 149.745 metre uzunluğunda içme suyu hattı yapılmıştır. Aynı yıl il genelinde 28.375 metre kanalizasyon hattı inşa edilmiştir.²⁶⁸

2.2.2.6. İtfaiye Hizmetleri

Belediyelerin sorumlu olduğu hizmet alanlarından bir diğeri itfaiye hizmetleridir. Bu hizmetler, belediye örgütlenmesi içerisinde itfaiye şube müdürlükleri veya daire başkanlıkları tarafından yürütülmektedirler. 6360 sayılı Kanun ile birlikte, büyükşehir belediyesi olan illerde itfaiye hizmetleri tümüyle büyükşehir belediyelerine devredilmiştir. Devir tasfiye sürecinde, ilçe ve belde belediyelerinde bulunan itfaiye araçları ve personeli büyükşehir belediyesine devredilmiştir.

Ordu'da büyükşehir belediyesi kuruluş sürecinde belde ve ilçe belediyelerinden toplam 60 araç büyükşehir belediyesine devredilmiştir. Yetkililer, devredilen araçlardan sadece 17 tanesinin kullanılabilir durumda teslim edildiğini belirtmişlerdir. Diğer araçlar ise ağır hasarlı veya hacizli durumdayken devredilmiştir. Bu araçlardan bakımı mümkün olanlar elden geçirilerek tekrar hizmete hazır hale getirilmiştir. 2016 yılı itibariyle, itfaiye dair başkanlığı Ordu ili genelinde 251 personel, 34 araç ve 18 hizmet binası ile hizmet vermektedir.

İtfaiye hizmetlerinin il düzeyinde örgütlenmesi oldukça zor bir konudur. Bu zorluğun başlıca sebebi, itfaiye hizmetlerinin yerine getirilmesinde zamanın öneminden kaynaklanmaktadır. Öyle ki uzak bir yerleşim yerinde, kırsal bir alanda veya ormanlık bir bölgede çıkan yangına itfaiye ekiplerinin aciliyetle müdahale

²⁶⁷ 2014 Faaliyet Raporu, s. 175.

²⁶⁸ 2015 Faaliyet Raporu, s. 323.

etmesi gerekmektedir. Bu noktada itfaiye birimlerinin il düzeyinde örgütlenmesi önem kazanmaktadır.

Ordu Büyükşehir Belediyesi yetkilileri, itfaiye daire başkanlığının organizasyon şemasının Kocaeli Büyükşehir Belediyesi İtfaiye Daire Başkanlığının Organizasyon şemasına göre hazırlandığını belirtmişlerdir. Bilindiği gibi, Kocaeli ve İstanbul Büyükşehir Belediyelerinin sınırları 2004 yılından beri il mülki sınırlarıdır. Bu açıdan düşünüldüğünde Ordu Büyükşehir Belediyesinin İtfaiye Daire Başkanlığının organizasyon şemasını Kocaeli Büyükşehir Belediyesinden alması anlamlı görünmektedir. Kocaeli ve İstanbul Büyükşehir Belediyelerinin il düzeyinde örgütlenme tecrübesinden yararlanılan tek alan organizasyon şeması olmamıştır. Aynı şekilde Ordu Büyükşehir Belediyesi İtfaiye Daire Başkanlığı personelinin eğitimini de İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyesi İtfaiye Teşkilatları tarafından verilmiştir.²⁶⁹

Ordu Büyükşehir Belediyesi İtfaiye Daire Başkanlığı, AFKOM²⁷⁰ Eğitim ve Önleme Şube Müdürlüğü ve Müdahale Şube Müdürlüğü olmak üzere iki şube müdürlüğüne sahiptir. İtfaiyenin denetimle ilgili görevlerini ve afet ve acil durumlara ilişkin görevleri, AFKOM Eğitim ve Önleme Şube Müdürlüğü yürütmektedir. Bu şube müdürlüğü Ordu il genelini Altınordu, Fatsa ve Ünye olmak üzere üç bölgeye ayırarak faaliyet göstermektedir.

Müdahale Şube Müdürlüğü ise yangın, arama ve kurtarma gibi görevlerden sorumlu olan birimdir. Bu şube müdürlüğünün faaliyetleri, Altınordu, Fatsa, Gököy ve Ünye ilçelerinde kurulan dört grup amirliği tarafından yürütülmektedir. Diğer 15

²⁶⁹ 2014 Faaliyet Raporu, s. 119.

²⁷⁰ Afet Koordinasyon Merkezi.

ilçede bulunan itfaiye müfreze birlikleri ise bu dört grup amirliği altında örgütlenmişlerdir. Buna göre; Ulubey, Kabadüz, Perşembe ve Gülyalı İtfaiye Müfrezeleri Altınordu İtfaiye Grup Amirliği altında; Aybastı, Çamaş, Çatalpınar, Kabataş, Korgan ve Kumru İtfaiye Müfrezesi Fatsa İtfaiye Grup Amirliği altında; Gürgentepe ve Mesudiye İtfaiye Müfrezesi Gököy Grup Amirliği altında; Akkuş, İkizce ve Çaybaşı İtfaiye Müfrezesi Ünye Grup Amirliği altında yer almaktadır.

İtfaiye hizmetlerinde hızlı müdahalenin hayati bir önemi olduğunu daha önce belirtmiştik. Bu nedenle on dokuz ilçe içerisinde dört ilçede grup amirliği birimleri kurulmuştur. Bu ilçelere kolay ulaşımına sahip olan ilçeler de bu dört grup amirliği altında örgütlenmişlerdir. Kapatılan belde belediyeleri gibi nüfusun diğer mahallelere erişimlerine göre fazla olduğu yerlerde ise gönüllü itfaiyecilik eğitimi verilmiştir. Gönüllü itfaiyeci eğitiminin verildiği mahalleler; Tekkiraz, Hatipli, İlküvez, Alankent, Yoğunoluk, Üçyol, Topçam, Yeşilce, Tepealan, Güzelyurt, Salman, Yokuşdibi, Direkli, Damarlı ve Çayırkent mahalleleridir.²⁷¹ Ayrıca bu mahallerde birer adet itfaiye aracı bulunmaktadır.²⁷²

2.3. Ekonomik Sonuçlar

6360 sayılı Kanun'un ekonomik sonuçlarını iki yönüyle ele almak mümkündür. Bunlardan ilki, rekabet edebilen kentler yaratmaya ve cazibe merkezleri oluşturmaya yönelik faaliyetlerde büyükşehir belediyelerinin oynayacağı rolü artırmaya dönük düzenlemelerdir. İkincisi ise, parçalı yerel yönetim yapısına son verilmesi ile birlikte mali kaynakların bölünmeden kullanılabilmesine olanak

²⁷¹ 2014 Faaliyet Raporu, s. 119.

²⁷² 2015 Faaliyet Raporu, s. 179.

sağlamasıdır. Böylece, genel bütçeden illere aktarılan pay büyükşehir ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyeleri elinde toplanmaktadır.

2.3.1. Ekonomik Hayata Yönelik Faaliyetler

Büyükşehir belediyelerin, bulundukları illerin ekonomik hayatını canlandıracak bir takım projeler geliştirmektedirler. Ordu Büyükşehir Belediyesinin de kuruluşundan bu güne kadar geçen iki yılda bu amaçlara yönelik bir dizi faaliyette bulunduğu görülmektedir.

Bu faaliyetlerin bir kısmı İmar ve Şehircilik Daire Başkanlığı tarafından yürütülmektedir. Bazı taşınmazların işletmeciliğinin büyükşehir belediyesine devredilmesi bu faaliyetlerden biridir. Bu kapsamda, Fatsa ve Ünye limanlarının ve Gölköy ilçesinde bulunan Ulugöl Tabiat Parkının işletme ve kullanım hakkı büyükşehir belediyesine devredilmiştir.²⁷³

Ticari faaliyetler bakımından önem arz eden limanlar ile turizm değeri yüksek olan tabiat parkının işletmesinin büyükşehir belediyelerine geçmesi önemli bir gelişmedir. 5216 sayılı Kanun'un gerekçesinde, kentler, “yeni küresel ekonomide bir büyük pazar, ticaret merkezi ve ulusal ekonominin motoru” olarak tanımlanmıştır.²⁷⁴ Bu tanımlama göz önünde tutulduğunda, limanların ve tabiat parkının işletmesinin büyükşehir belediyesi eline geçmesi anlam kazanmaktadır.

Liman işletmesinin devralınması sonrasında Ordu Büyükşehir Belediyesi limanlara yönelik projeler hazırlamaya başlamıştır. Büyükşehir Belediyesinin Gümrük ve Ticaret Bakanlığında bulunduğu girişimler sonucunda 28 Haziran 2016

²⁷³ 2015 Faaliyet Raporu, s. 137-138.

²⁷⁴ <http://www.sayilikanun.com/5216-sayili-buyuksehir-belediyeleri-kanununun-gerekcesi/> (20.07.2016)

tarihinde Ünye Limanı ihtisas gümrüğü statüsü kazanmıştır.²⁷⁵ Bununla birlikte, ticari hareketliliği canlandırmak amacıyla Ünye Limanının kapasitesinin artırılarak konteyner limanına dönüştürülmesi planlanmaktadır. Büyükşehir Belediye başkanı, basına verdiği demeçte, Ünyeport Liman Projesi'nin tamamlandıktan sonra Karadeniz'e kıyısı olan tüm ülkeler içerisinde en büyük liman olacağını belirtmiştir.²⁷⁶

Benzer bir proje Fatsa Limanı için de planlanmaktadır. Fatsa ilçesine yapılması planlanan limanın hem turizme hem de ticari faaliyetlere katkı sunması amaçlanmaktadır. Ordu milletvekili İlhan Şener, Fatsa Limanı ile birlikte İç Anadolu kentlerinin ihracatlarını bu limandan yapacaklarını belirtmiştir.²⁷⁷

2.3.2. Büyükşehir Belediyesi Maliyesinde Değişim

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyelerinin bütçelerinde de önemli değişiklikler yaşanmıştır. 2014 sonrasında belediyelerinin gelirlerinde artış olsa da bu artış merkezi idareden aktarılan payların artırılması yolu ile sağlanmıştır. Oysa belediyelerin mali açıdan güçlendirilmesi için öz gelirlerini artıracak düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Aşağıdaki tabloda Ordu büyükşehir Belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyelerinin bütçeleri gösterilmiştir.

²⁷⁵ <http://www.denizhaber.com.tr/unye-limanina-ih-tisas-gumrugu-yetkisi-verildi-haber-68874.htm> (22.07.2016)

²⁷⁶ <http://www.hurriyet.com.tr/yerel-haberler/ordu-haberleri/karadeniz-in-en-buyuk-konteyner-limani-ordu-ya-306010/> (22.07.2016)

²⁷⁷ <http://www.denizhaber.com.tr/fatsa-limani-icin-calismalar-basladi-haber-57865.htm> (22.07.2016)

Tablo 25: Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Bütçeleri

Belediye	Yüz ölçüm/ km ²	Nüfus (2015)	2015 Yılı Bütçesi / TL	2016 Yılı Bütçesi / TL
Ordu Büyükşehir Belediyesi	5861	728.949	390 milyon	550 milyon
Akkuş Belediyesi	697	23.064	9 milyon 750 bin	9 milyon 700 bin
Altınordu Belediyesi	410	202.310	83 milyon	110 milyon
Aybastı Belediyesi	250	25.900	10 milyon	12 milyon
Çamaş Belediyesi	81	8.594	4 milyon 921 bin	5 milyon 167 bin
Çatalpınar Belediyesi	101	13.786	5 milyon	5 milyon 400 bin
Çaybaşı Belediyesi	102	13.127	7 milyon	7 milyon 500 bin
Fatsa Belediyesi	363	111.072	60 milyon	56 milyon
Gölköy Belediyesi	421	28.952	14 milyon 824 bin	14 milyon 420 bin
Gülyalı Belediyesi	62	7.994	3 milyon 360 bin	8 milyon
Gürgentepe belediyesi	185	13.821	4 milyon 700 bin	6 milyon
İkizce Belediyesi	148	14.969	8 milyon 400 bin	6 milyon 500 bin
Kabadüz Belediyesi	290	8.531	6 milyon 500 bin	7 milyon 500 bin
Kabataş Belediyesi	74	10.604	4 milyon 700 bin	4 milyon 934 bin
Korgan Belediyesi	245	29.349	16 milyon	16 milyon
Kumru Belediyesi	296	31.064	10 milyon 559 bin	11 milyon
Mesudiye Belediyesi	1046	15.759	7 milyon 828 bin	9 milyon 895 bin
Perşembe Belediyesi	217	31.084	32 milyon 700 bin	20 milyon 333 bin
Ulubey Belediyesi	295	18.239	7 milyon 225 bin	8 milyon 725 bin
Ünye Belediyesi	569	120.720	39 milyon 956 bin	80 milyon 368 bin

Kaynak: Ordu Büyükşehir Belediyesi 2014 ve 2005 Faaliyet Raporları, TÜİK,

Yukarıdaki tabloda da görüldüğü üzere büyükşehir belediyesi mali açıdan ilçe belediyelerine oranla oldukça güçlü bir bütçeye sahiptir. Büyükşehir Belediyesinin gelirlerinde bir yıl içerisinde önemli bir artış yaşandığı görülmektedir. Aşağıdaki tabloda büyükşehir belediyesinin 2014 ve 2015 yılı gelirleri gösterilmiştir.

Tablo 26: Ordu Büyükşehir Belediyesi Gelirleri

Gelirin Çeşidi	2014 Bütçe	2014 Gelir / TL	2015 Bütçe	2015 Gelir / TL
Vergi Gelirleri	19.819.000,00	995.678,07	12.324.000,00	3.780.985,35
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	12.900.000,00	6.975.842,58	21.400.000,00	19.522.193,96
Bağış ve Yardımlar	2.000.000,00	-	800.000,00	9.151.723,88
Diğer Gelirler	185.481.000,00	128.646.798,35	190.816.000,00	206.741.991,72
Red ve İadeler (-)	-200.000,00	-	-340.000,00	-
Sermaye Gelirleri	-	-	15.000.000,00	4.820,00
Toplam	220.000.000,00	136.618.319,00	240.000.000,00	239.201.714,91

Kaynak: Ordu Büyükşehir Belediyesi 2014 ve 2015 Faaliyet Raporları

2014 yılı bütçe gerçekleşmesine bakıldığında 220.000.000,00 beklenen gelirin 136.618.319,00 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Ordu Büyükşehir Belediyesi 2014 yılında beklenen gelirin çok altında bir gelir elde etmiştir. Bu durumun 2014 yılında yeni kurulan bir belediye olmasının dezavantajlarından kaynaklandığı söylenebilir. 2015 yılında ise beklenen gelir ile gerçekleşen gelir arasında neredeyse fark olmadığı görülmektedir. Bu veriler düşünüldüğünde, kuruluş aşamasında yaşanan olumsuzlukların kısa süre içerisinde çözülebildiği yorumu yapılabilir.

2015 yılında Büyükşehir Belediyesinin gelirlerinde bir artış olduğu görülmektedir. Bu artışın önemli bir kısmını diğer gelirler başlığı altında toplanan gelirler oluşturmaktadır. Diğer gelirler başlığında sınıflandırılan gelir çeşitleri, faiz gelirleri, kişi ve kurumlardan alınan paylar, para cezaları vd. gelirlerdir. Bu gelir çeşitleri içerisinde en büyük payın kişi ve kurumlardan alınan paylar olduğu söylenebilir.

Ordu Büyükşehir Belediyesinin gelirlerindeki artışa paralel bir şekilde giderlerinde de artış yaşandığı görülmektedir. Aşağıdaki tabloda büyükşehir belediyesinin 2014 ve 2015 yılı giderlerindeki değişimi görmek mümkündür.

Tablo 27: Ordu Büyükşehir Belediyesi Giderleri

Giderin Çeşidi	2014 Bütçe	2014 Gider / TL	2015 Bütçe	2015 Gider / TL
Personel Giderleri	54.253.800,00	33.788.634,71	31.789.000,00	36.826.400,29
Sos. Güv. Kur. Dev. Prim Gid.	11.250.000,00	5.903.057,81	6.505.000,00	5.971.373,60
Mal ve Hizmet Alımı	71.113.970,00	57.137.194,73	109.234.000,00	111.150.497,09
Faiz Giderleri	1.600.000,00	6.686.434,07	10.005.000,00	5.763.942,38
Cari Transfer	2.119.330,00	10.595.482,42	5.285.000,00	5.901.736,09
Sermaye Giderleri	57.299.522,00	22.794.951,72	190.601.000,00	155.400.344,59
Sermaye Transferleri	363.378,00	880.000,00	481.000,00	3.406.864,46
Yedek Ödenek	22.000.000,00		36.000.000,00	
Borç Verme	-		100.000,00	0,00
Toplam	220.000.000,00	137.967.755,46	390.000.000,00	324.421.158,50

Kaynak: Ordu Büyükşehir Belediyesi 2014 ve 2015 Faaliyet Raporları

2015 yılında Büyükşehir Belediyesinin giderleri neredeyse üç kat artış göstermiştir. Bu artışın önemli bir kısmının mal ve hizmet alımlarından ve sermaye

giderlerinden kaynaklandığı görülmektedir. 2014 yılı için 220.000.000,00 TL gerçekleşmesi öngörülen bütçenin 137.967.755,46 TL tutarında kısmı gerçekleşmiştir. 2015 yılında Büyükşehir Belediyesinin giderleri yaklaşık olarak 2,5 kar artarak 324.421.158,50 TL tutarında gerçekleşmiştir.

Ordu'nun sanayiye dayalı bir ekonomisinin olmadığına ve üretim konusunda yetersizlikleri olduğuna daha önceki bölümlerde değinilmiştir. 6360 sayılı Kanun ile merkezi bütçeden gelen paylarda artış olsa da büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri öz gelirlerini yaratmakta sorunlar yaşamaktadırlar. Büyükşehir belediyesi ile yapılan görüşmelerde yetkililer kaynak yaratmakta sorunlar yaşadıklarını dile getirmişlerdir. Bu nedenle toplam gelir içerisinde küçük paylara sahip olan harç gelirlerini ve ceza gelirlerini artıracak faaliyetlerin dahi dikkatle takip edildiği belirtilmiştir.

6360 sayılı Kanunla birlikte büyükşehir belediyeleri büyük bir coğrafi alanda yetkili ve sorumlu tutulmuşlardır. Ancak bu büyük yükü karşılayabilecek güçte bir mali yapı oluşturulamamıştır. Yeni düzenlemeler ile belediyelerin öz gelirlerini artıracak değişiklikler yapılmasının gerekli olduğu düşünülmektedir.

SONUÇ

Yerel yönetimler alan yazınında ademi merkeziyet, yerinden yönetim veya yerelleşme anlamına gelen *decentralization* kavramının farklı tarihsel süreçlerde farklı anlamlar içerecek şekilde kullanıldığı görülmektedir. 1980’li yıllara gelene kadar kavram yönetsel ve siyasal boyutları ile tartışılmıştır. Bu dönemden sonra ise neo-liberal politikaların etkisi ile yeniden tanımlanan kavram yeni boyutlar kazanmıştır. 1980’lerden itibaren *decentralization* kavramı siyasî, yönetsel, mali ve ekonomik boyutları ile tanımlanmaya başlanmıştır. Bu haliyle kavram, merkezi yönetim elindeki güç ve yetkilerin merkezi yönetim, yerel yönetim, sivil toplum ve özel sektör arasında paylaştırılmasını ifade etmektedir.

Türkiye’deki alan yazında ise son birkaç on yıldır *decentralization* kavramına karşılık olarak yerelleşme kavramı kullanılmaktadır. Ancak hem akademik çalışmalarda hem de resmi belgelerde (rapor, plan vb.) yerelleşme kavramının yerel yönetimleri güçlendirme boyutu ile ele alındığı görülmektedir. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi noktasında ise özellikle metropoliten kent yönetimine özgü yerel yönetim birimleri ön plana çıkmaktadır. Bunun sebebi, neo-liberal politikaların uygulanmasında en uygun mekanın metropoliten kentler veya metropoliten alanlar olarak görülmesidir.

Metropoliten kentleri diğer kentlerden ayıran bir takım özellikler vardır. Her şeyden önce metropoliten kentler diğer kentlere oranla çok daha kalabalık bir nüfusa ev sahipliği yaparlar. Ancak kalabalık nüfusa sahip olan her kent metropoliten kent olarak tanımlanamaz. Bununla birlikte tarım dışı sektörlerin ağırlıkta olduğu canlı bir ekonomik hayata sahip olmaları beklenir. Metropoliten kentler ekonomik kapasiteleriyle bulundukları ülkenin ekonomisinde önemli bir yer tutarlar.

Metropolitan kentleri diğer kentlerden farklı kılan özellikler bu kentler için özel yönetim modellerinin geliştirilmesini de gerekli kılmıştır.

Bu özellikler dikkate alındığında Türkiye’de, Osmanlı Dönemi’nden günümüze metropolitan özellikler gösteren iki kent göze çarpmaktadır. Bu kentler İstanbul ve İzmir’dir. Ankara’nın başkent olması ile birlikte büyük kentlere yönelik özel yönetim uygulamalarının İstanbul, İzmir ve Ankara’da yoğunlaştığı görülmektedir.

Türkiye’de 1960’lı yıllara kadar metropolitan kentlerle ilgili önemli bir gelişme yaşanmamıştır. 1950 sonrasında hızlı kentleşmeye bağlı olarak 1960’lı yıllarda metropolitan kentlere yönelik çalışmalar başlamıştır. Bu dönemde kalkınma planlarında metropolitan kentlerin sorunları ele alınmıştır.

1960-1980 yılları arasında metropolitan kentlere yönelik çalışmalar ve kurulan yönetsel birimler kentlerin planlamasına yöneliktir. Metropolitan kentlere bakış kentleşme ve konut politikaları çerçevesinde gelişmiştir. 1960-1980 döneminde metropolitan kentlerin sorunlarına merkeziyetçi bakış açısıyla çözüm arandığı söylenebilir. Sorunlar bakanlık düzeyinde oluşturulan birimler yoluyla çözülmeye çalışılmıştır. Bu durumun başlıca sebebi olarak 1961 Anayasasının metropolitan kentler için özel yönetim birimi kurulmasına dayanak oluşturacak bir maddesinin olmaması gösterilebilir.

1982 Anayasası ise “büyük yerleşim yerleri” için özel yönetim birimlerinin kurulabilmesine imkan tanımaktadır. Anayasanın 127. Maddesinde yer alan bu ifadeye dayanarak 1984 yılında çıkarılan ve büyükşehir belediyelerini düzenleyen 3030 sayılı Kanun ile üç kentte büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Takip eden

yıllarda bu üç kente on üç kent daha eklenmiştir ve 2000 yılında büyükşehir belediyesi sayısı on altıya yükselmiştir.

2000’li yıllara gelindiğinde, kamu yönetimi alanında neo-liberal politikalarla şekillenen önemli reformlar hayata geçirilmiştir. Reform sürecinde yerel yönetimler üzerinde de değişiklikler yapılmıştır. 2002 sonrasında köy yönetimleri hariç tüm yerel yönetim birimleri için yeni kanunlar çıkarılmıştır. Söz konusu kanunlar, 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu ve aynı yıl çıkarına 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’dur.

Üç yerel yönetim birimi içerisinde büyükşehir belediyelerinin bu süreçte öne çıktığı görülmektedir. Yeni büyükşehir belediyesi kanununun gerekçesine bakıldığında, büyükşehir belediyelerinin sadece metropoliten kentlerin ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik birimler olarak görülmediği anlaşılmaktadır. 2000’li yıllarda büyükşehir belediyelerine yönelik yasal düzenlemelerin ortak özelliği, büyükşehir belediyelerine rekabet edebilen kentler yaratmak gibi ekonomik bir takım roller vermeleridir. Bununla birlikte parçalı yerel yönetim yapısını ortadan kaldırarak sayıca daha az ancak güçlü yerel yönetim birimleri oluşturmayı amaçlayan bir anlayışla kanunların yapıldığı görülmektedir. 2012 yılında bu amaçlar doğrultusunda büyükşehir belediye sistemi önemli bir kırılma yaşamıştır.

2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sınırları mülki sınırlara genişletilmiştir. Böylece artık büyükşehir belediyeleri metropoliten kenti veya metropoliten alanı değil tüm ili yöneten bir yerel yönetim birimine dönüşmüştür. Sınırlardaki bu değişiklikle birlikte büyükşehir belediye sisteminin artık metropoliten kent yönetimine özgü yerel yönetim birimi olma

özelliğini kaybettiği söylenebilir. Ayrıca 2012 sonrasında büyükşehir belediyelerinin metropoliten özellik göstermeyen illerde de kurulduğu görülmektedir. Bunun en çarpıcı örneklerinden biri Ordu ilinde büyükşehir belediyesi kurulmasıdır.

Metropoliten kentleri ve alanları tanımlarken kullanılabilecek kriterlere göre Ordu ilinin metropoliten kent özelliği gösterip göstermediği sorgulanmıştır. Bu incelemeler sonucunda Ordu'nun başta nüfus kriteri olmak üzere, coğrafi kriter, ulaşılabilirlik kriteri ve ekonomik kriterleri de sağlamadığı görülmüştür.

Kanun'da büyükşehir belediyesi kurulmasında tek şart il nüfusunun 750.000 olmasıdır. 6360 sayılı Kanun'un kabul edildiği 2012 yılı Kasım ayında Ordu ili yaklaşık 742.000 nüfusu ile bu şartı sağlayamamıştır. Ancak Kanun'un kabul edilmesinden sonra birkaç ay içerisinde 30.000 nüfus artışı ile 770.000 nüfusa ulaşmıştır ve büyükşehir belediyesi kurulma şartı sağlanmıştır. Bu gelişmelerden sonra, 2013 yılı Mart ayında çıkarılan 6447 sayılı Kanun ile Ordu'da büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Ancak Ordu ili nüfusu 2013 Aralık ayına gelene kadar yeniden 750.000 nüfusun altına düşmüştür. 2016 yılı itibarıyla büyükşehir belediyesi kurulmasında ön görülen nüfus şartını sağlayamayan tek il olma özelliğini sürdürmektedir.

Coğrafya, ulaşılabilirlik ve ekonomik hayat gibi özellikler Kanun'da öngörülmemiş olsa da büyükşehir belediyesi kurulmasında göz önünde tutulması gereken kriterlerdir. Bu kriterlere göre değerlendirildiğinde de Ordu ilinin büyükşehir belediyesi olma yeterliliğinden yoksun olduğu görülmektedir. Ekonomik kriter açısından değerlendirildiğinde Ordu ilinin ihracat sıralamalarında orta sıralarda

yer aldığı görülmektedir. Bununla birlikte Ordu'da ticaretin büyük bir kısmı tarımsal üretime dayanmaktadır.

Coğrafya kriteri açısından bakıldığında ise Ordu ilinin dağlık topografyası ve dağınık yerleşim özelliği metropolleşme eğiliminin önünde engel olmaktadır. Ulaşılabilirlik kriterini ise iki farklı açıdan değerlendirmek mümkündür. Bunlardan ilki ilin kendi içindeki ulaşım imkanlarıdır. Ordu ilinde merkez kabul edilen Altınordu ilçesine yaklaşık üç saat uzaklıkta ilçeler bulunmaktadır. Bu durum belediye hizmetlerinin il düzeyinde sunulmasını zorlaştıran faktörlerdendir.

Ulaşılabilirlik kriterinin ikinci boyutu ilin, diğer illerle ve ülkelerle bağlantısını sağlayacak gelişmiş bir ulaşım ağına sahip olmasıdır. Ordu ilinin ulaşım imkanları değerlendirildiğinde, Büyükşehir Belediyesinin kurulduğu 2014 tarihinde Ordu'ya sadece kara yolu ulaşımının mümkün olduğu görülmektedir. Deniz yolu ulaşımı ise Ordu ilindeki liman kapasitelerinin düşük olması sebebiyle kısıtlı kalmıştır. Ordu ilinin nüfus kriterinin yanı sıra diğer kriterlerde de yeterlilik gösterememesi ancak buna rağmen bu ilde büyükşehir belediyesi kurulmuş olması 2012 sonrasında büyükşehir belediyelerinin metropoliten kentleri yönetebilmek amacıyla kurulmadığı varsayımını desteklemektedir.

6360 sayılı Kanun'un siyasi, ekonomik ve yönetsel bir takım hedefler doğrultusunda çıkartılmıştır. İlk olarak, büyükşehir belediyesi sınırlarının mülki sınırlar olmasının doğrudan sonucu olarak büyükşehir belediye başkanlığı için seçim çevresi de il mülki sınırları olmuştur. Bu da kırsal yerleşim yerlerindeki seçmenlerin büyükşehir belediye başkanlığı seçiminde oy kullanması anlamına gelmektedir. Kamuoyundaki genel görüş, iktidar partisinin kırsal alandaki seçmenden gelecek

oylar ile yerel seçimlerin sonucunu kendi lehine etkilemek istediği yönündedir. Ordu ili özelinde seçim çevresinin genişlemesinin seçim sonuçlarını nasıl etkilediği analiz edildiğinde, kırsal alandan gelen oyların Ordu’da seçim sonuçlarını iktidar partisi lehine değiştirdiği görülmektedir.

6360 sayılı Kanun’un siyasi sonuçlarından bir diğeri temsilde adaletsizliğe yol açmasıdır. Büyükşehir belediye meclisi üyeleri doğrudan halk tarafından seçilmez. Seçmenler ilçe belediye meclisleri için üye seçerler. İlçe belediye meclisi üyeleri arasından yine Kanunla ön görülen sayıda üye büyükşehir belediye meclisi üyesi olarak seçilir. Bu durum genellikle birinci parti lehine sonuçlar doğurmaktadır. Ordu Büyükşehir Belediyesi Meclisinin oluşumuna bakıldığında partilerin il genelinde aldıkları oy oranı ile Mecliste temsil edilme oranları tutarsızlık göstermektedir.

Kanun’un siyasi sonuçlarından sonuncusu yerel temsilci sayısında ciddi bir azalmaya sebep olmasıdır. 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir belediyesi olan otuz ilde belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Bu durum, sözü edilen yerel yönetim birimlerinin seçilmiş üyelerinin de ortadan kalkması anlamına gelir. Ordu ilinde 2014 tarihi itibarıyla 479 köy ve 53 belde belediyesinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Bu durum yerel temsilci sayısında ciddi bir düşüşe yol açmıştır. Ordu ili genelinde yerel temsilci sayısı on dokuz ilçenin belediye başkanı ve meclis üyeleri ve büyükşehir belediye başkanıyla sınırlıdır. Temsilci sayısındaki azalma yerel halkın yöneticilere ve temsilcilere ulaşmasını zorlaştırmıştır. Köyden mahalleye dönüşen kimi yerlerde muhtarların, yöneticilere daha kolay ulaşabilmek için muhtarlık işlerini yürüttükleri büroları Büyükşehir Belediyesinin bulunduğu Altınordu ilçesine taşınmaları bu varsayımı desteklemektedir.

Kanun'un ikinci hedefi ekonomik hayatı canlandırma yönündedir. Büyükşehir belediyeleri eli ile rekabet edebilir kentler yaratmak ve cazibe merkezleri oluşturmak hedefi Kanun'un gerekçesinde de dile getirilmiştir. Ordu Büyükşehir Belediyesinin kuruluşundan bu yana geçen iki yıllık kısa sayılabilecek bir sürede bu konuya ilişkin pek çok faaliyette bulunduğu görülmektedir. Yetkililerle yapılan görüşmelerden ve faaliyet raporlarından elde edilen sonuçlara göre Ordu Büyükşehir Belediyesinin ticari hareketliliği artırmaya ve turizm potansiyelini ortaya çıkarmaya yönelik projeleri hızla hayata geçirdiği görülmüştür.

Son olarak 6360 sayılı Kanun bir takım yönetsel hedefler içermektedir. Bu hedeflerin başında yerel yönetim sistemindeki parçalı yapının ortadan kaldırılması gelmektedir. Bu amaçla, büyükşehir belediyesi olan otuz ilde olduğu gibi Ordu ilinde de köylerin, belde belediyelerinin ve il özel idaresinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Bu süreçte Ordu Valiliği bünyesinde Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu kurulmuştur. Komisyon, kapatılan yerel yönetim birimlerinin borç ve alacaklarını, taşınır-taşınmaz mallarını ve personelini büyükşehir belediyesi, ilçe belediyeleri, ve diğer ilgili kurumlar arasında paylaştırmıştır. Devir, tasfiye ve paylaştırma sürecine ilişkin sayısal verilerin analizi sonucunda, paylaşım sürecinde en büyük payı Ordu Büyükşehir Belediyesinin aldığı görülmüştür.

Ordu'da il genelinde büyükşehir belediye örgütlenmesi kurmanın zorlukları bulunmaktadır. Yerleşimin dağınık olması, coğrafyanın dağlık olması, bazı ilçelere ulaşımın zorluğu ve ekonomik yetersizlikler bu zorluğun nedenleri arasındadır. Ordu'da il düzeyinde faaliyet gösterecek büyükşehir belediyesinin kurumasında karşılaşılabilecek zorluklar tahmin edilmiş olacak ki Büyükşehir Belediyesinin üst yönetimi bu konuda tecrübeli kişilerden oluşturulmuştur.

Türkiye’de mülki sınırlarda örgütlenen ilk iki belediyeden biri olan Kocaeli Büyükşehir Belediyesinden başta genel sekreter olmak üzere birçok yöneticinin Ordu Büyükşehir Belediyesine transfer edilmesi bu noktada dikkat çekmektedir. Büyükşehir Belediyesinde yapılan görüşmelerde, Belediyenin kuruluş ve örgütlenme sürecinin erken tamamlandığı ve bu sonuçta en önemli faktörün genel sekreterin Kocaeli Büyükşehir Belediyesindeki tecrübesi olduğu belirtilmiştir.

2014 yılında Ordu Büyükşehir Belediyesinin kurulmasından sonraki süreçte hizmetlerin sunumuna bakıldığında ise büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerine göre daha güçlü bir konumda olduğu görülmektedir. Organizasyon şeması incelendiğinde il genelinde örgütlenmenin üç ilçe merkez alınarak oluşturulduğu görülmektedir. Bu ilçeler, sahil şeridinde bulunan ve nüfusu en kalabalık olan Altınordu, Fatsa ve Ünye ilçeleridir. Bu üç ilçenin her biri, art bölgesinde kalan ilçelerle bir bölge oluşturacak şekilde örgütlenmişlerdir.

Operasyonel faaliyetleri yoğun olan daire başkanlıklarının faaliyetleri incelendiğinde hizmetlerin ve yatırımların büyük bir kısmının bu üç ilçede yoğunlaştığı açıkça görülmektedir. Buna karşılık, sahilden uzak ilçelere hizmet sunulmasında eksikliklerin olduğu görülmektedir. Ek olarak, on dokuz ilçe içerisinde Mesudiye ilçesinin çoğu zaman bu örgütlenmenin dışında tutulduğu görülmüştür. Bu istisnai durumun sebepleri, bu ilçenin merkeze uzak olması, yüz ölçümü bakımından en büyük ilçe olması ve nüfus yoğunluğunun düşük olmasıdır. Hizmetlerin sunumunda sahil ilçeleri ile iç kesimlerdeki ilçeler arasındaki bu fark göz önünde bulundurulduğunda Ordu’da il düzeyinde büyükşehir belediye örgütlenmesinin tam anlamıyla işleyemediği görülmektedir.

Sonuç olarak, 2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi sisteminde önemli bir kırılma yaşanmıştır. Bu tarih itibariyle büyükşehir belediyesi artık metropoliten kent yönetimine özgü yerel yönetim birimi olmanın ötesine geçmiştir. Büyükşehir belediyeleri neo-liberal politikaların uygulanmasında en uygun yönetsel birim olarak düşünülmüştür. Bu yönetsel birimin mekanı ise il mülki sınırları olarak kurgulanmıştır.



KAYNAKÇA

- Adıgüzel, Şenol Murat Tek, “6360 Sayılı Yasa ve Türkiye’nin Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Değişim: Hatay Örneği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C: 23, S: 3, 2014, s. 73-102.
- Akbulut, Örsan Ö, Küreselleşme, Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi, TODAİE, Ankara, 2007
- Akça, Gürsoy, Hikmet Hülür, “Tanzimattan Cumhuriyete siyasal ve Hukuksal Yapının Modernleşmesi”, **Türkiyat Araştırmaları Dergisi**, S: 21, 2007, s. 235-269.
- Alada, Adalet, “Türk Belediyeciliğine Kronolojik Yaklaşım (1930-1990)”, Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Sempozyumu, Ankara, 1990, s. 119-144.
- Apan, Ahmet, “Bütünşehir Modeli ve Taşraya Etkileri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C: 25, S: 1, 2016, s. 1-24.
- Arıkboğa, Erbay, “Büyükşehir Belediye Meclislerindeki Temsil Adaletsizliğinin Coğrafi ve Siyasi Görünümleri”, **Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi**, C: 2, S:2, 2014, s. 35-61.
- Blumenfeld, Hans, The Modern Metropolis, The MIT Press, 1967,
- Çelikyay, Hicran, “Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası”, **Analiz**, S: 101, 2014, s. 7-21.
- Çınar, Tayfun vd., **Belediyelerin Sınırları**, TODAİE, Ankara, 2013.
- Çınar, Tayfun vd., **Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci**, TODAİE, Ankara, 2009.
- Çiner, Can Umut, “Metropolitan Alan ve Türkiye”, **Memleket Mevzuat**, C:5, S:55, s. 4-6.

- Çiner, Can Umut, Metropoliten Alanların Yönetiminde Farklı Politika Tercihleri, Türk Dünyasında Yerel Yönetimlerin Sorunları, Uluslararası Türk Dünyası Yerel Yönetimler Sempozyumu, 2014, KKTC, s. 345-355.
- Eke, Ali Erkan, “Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:18, S:4, Ankara, 1985, s. 41-61.
- Göçer, Orhan, Metropoliten Planlama, Yıldız Üniversitesi Matbaası, İstanbul, 1990
- Gözler, Kemal ve Gürsel Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, Ekin Yayınevi, Bursa, 2014
- Gözübüyük, Şeref, Yönetim Hukuku, 31. Basım, Turhan Kitabevi, Ankara, 2012
- Güler, Birgül Ayman, “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyet mi?”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C:9, S:2, 2000, s. 14-29.
- Güler, Birgül Ayman, Yerel Yönetimler, 4. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2013
- Güler, Birgül, “Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları”, **Türk İdare Dergisi**, s. 117-143.
- Güler, Birgül, “Yerel Yönetim Tarihine Yaklaşım Sorunu”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:26. S:1, s. 87-96.
- Hamamcı, Can, “1930-1946 Tek Parti Dönemi Belediyeciliği: Genel Bakış”, Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Sempozyumu, Ankara Büyükşehir Belediyesi, Ankara, 1990, s. 147-158.
- Hamilton, David K., Governing Metropolitan Areas, Routledge, New York, 2014
- İşbir, Eyüp G., Kentleşme Metropoliten Alan ve Yönetimi, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, Ankara, 1982,
- Kalabalık, Halil, Yerel Yönetim Hukuku, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2005
- Keleş, Ruşen, Kentleşme Politikası, 10. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2008

Keleş, Ruşen, Türkiye’de Kent Yönetimi, Türk Sosyal Bilimler Derneği, Ankara, 1988.

Keleş, Ruşen, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, 9. Basım, İstanbul,

Keser, Ahmet, Yunus Gökmen, “Büyükşehir Belediyeleri Kuruluş Sürecinin Analizi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C: 21, S: 1, 2012, s. 17-42.

Mengi, Ayşegül, “Freiherr vom Stein’in Modern Kent Yönetimi Anlayışının Gelişimine Katkısı ve 1808 Prusya Kentler Şartı”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C:58, S:2, s. 117-132.

Miller, David Y. and Raymond W. Cox, Governing the Metropolitan Region.

Mumford, Lewis, Tarih Boyunca Kent, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2007

Onar, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, HAK Kitabevi, İstanbul, 1952

Ordu Büyükşehir Belediyesi 2014 Yılı Faaliyet Raporu.

Ordu Büyükşehir Belediyesi 2015 Yılı Faaliyet Raporu.

Ordu Büyükşehir Belediyesi 2016 Yılı Mali Performans Programı.

Ordu Valiliği İl Mahalli İdareler Müdürlüğü, Sayı: 4529, 06.05.2013.

Ortaylı, İlber, Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği, Hil Yayın, İstanbul, 1985.

Övgün, Barış, “Geleneksel Bölgecilikten Yeni Bölgeciliğe”, Küreselleşme-Yerelleşme Sarmalında Kalkınma Ajansları, ed: Mustafa Ökmen vd., Orion Kitabevi, Ankara, 2013, s.43-61.

Pirenne, Henri, Ortaçağ Avrupa’sının Ekonomik ve Sosyal Tarihi, çev: Uygur Kocabaşoğlu, İletişim Yayınevi, İstanbul, 2014.

Resmi Gazete, Milli Güvenlik Konseyi 34 Nolu Ülkemizde Hızlı Nüfus Artışı ve Köyden Kente Göçün Sonucu Olarak Büyük Kentlerimizin Yakınında Teşekkül Etmiş Olan Belediyeler Hakkında Karar, 11.12.1980, S. 17187.

Resmi Gazete, 1580 Sayılı Belediye Kanunu, 14.4.1930, S. 1471.

Resmi Gazete, 2561 Sayılı Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Anabelediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun, RG: 8.12.1981, S. 17538.

Resmi Gazete, 2972 Sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanunun, RG: 18.1.1984, S. 18285.

Resmi Gazete, 3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, 09.07.1984, S. 18453.

Resmi Gazete, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 23.7.2004, S. 25531.

Resmi Gazete, 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 13.7.2005, S. 25874.

Resmi Gazete, 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun, 22.3.2008, S. 25824.

Resmi Gazete, 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 15.07.2008, S. 26937.

Resmi Gazete, 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 6.12.2012, S. 28489.

Resmi Gazete, 6447 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik

- Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 22.03.2013, S. 28595.
- Reyhan, Cenk, Osmanlı'da İki Tarzı İdare, İmge Yayınevi, Ankara, 2007
- Sami, Şemsettin, Kamusu Türki, İdeal Kültür ve Yayıncılık, 3. Baskı, İstanbul, 2014.
- T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 13316537-349-4467 Sayılı 2015/8 Numaralı Genelge, 20.02.2015.
- T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, B050MAH0650002/81137 (50-51)-04 Sayılı, 2004/119 Numaralı Genelge, 03.08.2004.
- TC Gümrük Bakanlığı Kooperatifçilik Genel Müdürlüğü, 2014 Yılı Fındık Raporu, 2015, Ankara.
- TODAİE Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE, Ankara, 2008
- Torlak, S. Sevinç, Yasin Sezer, "Büyükşehir Belediye Reformu Üzerinde Bir Değerlendirme", Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I, ed: Hüzeyin Özgür, Muhammet Kösecik, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005, s. 89-108.
- Turan, Mehmet, Bülent Duru, "Anakentin Zayıf Halkaları: İlçe Belediyeleri", Türk Dünyasında Yerel Yönetimlerin Sorunları, ed: Deniz İşçiöglü, Uluslararası Türk Dünyası Yerel Yönetimler Sempozyumu, KKTC, 2014, s. 283-291.
- Ünsal, Nefise Tülay, Büyükşehir Belediyesi, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Bilim Dalı, Ankara, 2007.
- Weber, Max, Şehir, Çev: Musa Ceylan, Yarın Yayınları, İstanbul, 2012
- World Bank Institute, Decentralization Briefing Notes
- Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik, RG: 04.04.2014.

Yayla, Yıldızhan, **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri: Tevsii Mezuniyet ve Tefriki Vezaif**, İ. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, İstanbul, 1982.

Zengin, Ozan, “5216 Sayılı Yasa Sonrasında Ortaya Çıkan Sınır Tespit Sorunu”, **Memleket Mevzuat**, C: 5, S: 55, Ocak 2010, s. 7-18.

Zengin, Ozan, “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2014/2, s. 93-116.

Zengin, Ozan, “Yakın Dönem Büyükşehir Belediyesi Reformu ve Orman Köyleri Meselesi”, **Türk Dünyasında Yerel Yönetimlerin Sorunları**, ed: Deniz İşçioğlu, Uluslararası Türk Dünyası Yerel Yönetimler Sempozyumu, KKTC, 2014, s. 383-408.

İnternet Kaynakları

http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdf (16.05.2016)

http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf (16.05.2016)

<http://www.denizhaber.com.tr/fatsa-limani-icin-calismalar-basladi-haber-57865.htm>
(22.07.2016)

<http://www.denizhaber.com.tr/unye-limanina-ihisas-gumrugu-yetkisi-verildi-haber-68874.htm> (22.07.2016)

http://www.hgk.msb.gov.tr/images/urun/il_ilce_alanlari.pdf

http://www.hurriyet.com.tr/yerel-haberler/ordu-haberleri/karadeniz-in-en-buyuk-konteyner-limani-ordu-ya_306010/ (22.07.2016)

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/EylemVeDigerPlanlar/Attachments/13/58.H%C3%BCk%C3%BCmetAcilEylemPlan%C4%B1.pdf>

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/1/Ninth%20Development%20Plan%202007-2013.pdf>

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu%20Kalk%C4%B1nma%20Plan%C4%B1.pdf>

<http://www.kgm.gov.tr/Sayfalar/KGM/SiteTr/Uzakliklar/ililcelerArasiMesafe.aspx>

<http://www.ordu.bel.tr/proje/MUHTElif-MAHALLE-YOLLARINDA-752-KM-SİCAK-ASFALT-CALISMALARI/38/336> (20.07.2016)

<http://www.oski.gov.tr/icerik/detay.aspx?Id=1313> (22.07.2016)

<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17187.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17187.pdf>

(13.05.2016).

<http://www.sayilikanun.com/5216-sayili-buyuksehir-belediyeleri-kanununun-gerekcesi/> (13.05.2016)

<http://www.sayilikanun.com/5216-sayili-buyuksehir-belediyeleri-kanununun-gerekcesi/> (20.07.2016)

<http://www.sayilikanun.com/on-uc-ilde-buyuksehir-belediyesi-ve-yirmi-alti-ilce-kurulmasi-ile-bazi-kanun-ve-kanun-hukmunde-kararnamelerde-degisiklik-yapilmasina-dair-6360-sayili-kanunda-degisiklik-yapilmasi-hakkinda-kanun-ve-ger/> (01.07.2016)

<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=15974> (19.06.2016)

<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=21507> (19.06.2016)

http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1046

http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1046

http://www.tuik.gov.tr/basinOdasi/haberler/2015_8_20150226.pdf (14.08.2016)

ÖZET

20. yy'ın sonlarına doğru neo-liberalizm ve küreselleşmen ile birlikte yerel yönetimler önem kazanmaya başlamıştır. Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırıldığı bu süreçte en sık karşımıza çıkan kavram *decentralization* olmuştur. *Decentralization* ilkesi ile yeniden şekillenen yerel yönetim birimleri içerisinde öne çıkan yönetsel birim ise metropoliten kent yönetimi birimleridir.

Bu nedenle birinci bölümde ilk olarak *decentralization* kavramı açıklanmıştır. Kavramın farklı tarihsel süreçlerdeki farklı yorumları ve boyutları açıklanarak bugün ne ifade ettiği üzerinde durulmuştur. İkinci olarak, metropoliten kent ve metropoliten alan tanımı açıklanarak metropoliten kent yönetimleri için geliştirilen yönetim modelleri anlatılmıştır.

İkinci bölümde Türkiye'de metropoliten kent yönetiminin tarihsel gelişimi üzerinde durulmuştur. Farklı tarihsel süreçlerde metropoliten kentlerin yönetimine yönelik kurulan yönetsel birimler anlatılmıştır. Bu birimler içinde büyükşehir belediyeleri metropoliten kent yönetimi amacıyla kurgulanan en kalıcı yönetim birimleridir. Ancak büyükşehir belediyelerinin kurulduğu 1984 yılından sonra önemli yapısal değişiklikler yaşamışlardır.

2012 yılında büyükşehir belediyesi kanununda önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu tarihin büyükşehir belediyesi sistemi için kırılma noktası olduğu söylenebilir. Bu değişikliklerle birlikte büyükşehir belediyeleri metropoliten kent yönetimi birimi olmanın ötesine geçmiştir. Tezin üçüncü bölümünde 2012 sonrası ortaya çıkan yeni büyükşehir belediyesi modelinin uygulamada nasıl karşılık bulduğunun araştırılması amacıyla Ordu'da büyükşehir belediyesi kurulması süreci incelenmiştir.

ABSTRACT

At the end of 20. century local governments began to gain importance together with evolution of ideas of neo-liberalism and globalization. Decentralization is the most popular concept that has been used in the process of restructuring of local government. The process of decentralization led to restructuring of local government units into metropolitan city administration units.

Therefore, at first in the part one the concept of “decentralization” is described. The explanation of modern understanding of the concept is given through review of modification in interpretation of the concept along with different historical processes. At second, definitions of metropolitan city and metropolitan area are given to describe models of metropolitan city administration.

Part two focuses on the historical development of the metropolitan city administration in Turkey. Types of administrative units established during different historical periods are described. Between these administrative units the most enduring units are metropolitan municipalities established with the aim of urban administration. However, after 1984 the established metropolitan municipalities have faced significant structural changes.

In 2012, significant changes in the law on metropolitan municipality has been made. This can be described as the breaking point in the history of the metropolitan municipality system. These changes let metropolitan municipalities to go beyond as metropolitan city administrative units. Chapter three analyses process of establishment of metropolitan municipality in Ordu as example of new model of metropolitan municipality administration emerged after 2012.