

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

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

**6360 SAYILI YASA SONRASINDA BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYELERİNİN YENİDEN
YAPILANDIRILMASI: MANİSA BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYESİ ÜZERİNE BİR İNCELEME**

Ayşenur GÜLENC KANTAR

**Danışman
Dr. Öğretim Üyesi İsmail BAŞARAN**

MANİSA-2019

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

TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI

Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 11.06.2019 tarih ve 19/Ek19 sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Manisa Celal Bayar Üniversitesi Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Yönetmeliği'nin 9. Maddesi gereğince Enstitümüz Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Kamu Yönetimi Tezli Yüksek Lisans Programı öğrencisi Ayşenur GÜLENÇ KANTAR'ın **"6360 SAYILI YASA SONRASINDA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI: MANİSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÜZERİNE BİR İNCELEME"** konulu tezi incelenmiş ve aday 16.07.2019 tarihinde saat 13:30'da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

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

BAŞARILI olduğuna



OY BİRLİĞİ



DÜZELTME yapılmasına



OY ÇOKLUĞU



RED edilmesine



ile karar verilmiştir.

Prof. Dr. Serhat Başaran
BAŞKAN

ÜYE

Dr. Öğr. Üyesi Gözde Karapınar

ÜYE

Dr. Öğr. Üyesi İsmail BİTİRKAN

Evet

Hayır

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



Tez, mutlaka basılmalıdır.



Tez, mevcut haliyle basılmalıdır.



Tez, gözden geçirildikten sonra basılmalıdır.



Tez, basımı gereksizdir.



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

** Bu halde adayın Enstitü ile ilişkisi kesilir.

Hazırlayan
Enstitü Sekreteri

Onaylayan
Enstitü Müdürü

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “6360 Sayılı Yasa Sonrasında Büyükşehir Belediyelerinin Yeniden Yapılandırılması: Manisa Büyükşehir Belediyesi Üzerine Bir İnceleme” adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilen eserlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

09/06/2019

Ayşenur GÜLENC KANTAR

ÖZET

6360 SAYILI YASA SONRASINDA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI: MANİSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÜZERİNE BİR İNCELEME

Yerel yönetimlerin tarihi dünya genelinde çok eskilere dayansa da, Türk idare kültürüne girmesi Osmanlı Devleti'nin son zamanlarına ve Tanzimat dönemine denk gelmiştir. Ancak konu 1980'li yıllarda ayrı bir boyut kazanmıştır. Küreselleşme olgusunun etkisiyle başta kamu yönetimi, kentler ve yerel yönetimler olmak üzere, yerleşik tüm kavram ve kurumların değişim süreci başlamıştır. Bu değişim süreci ülkemizde hızlı kentleşmeye bağlı olarak şekillenmiştir. Kentsel alanlarda artan nüfus yığılmaları, hizmet taleplerinin karşılanmasında gecikmeler ve yetersizliklere neden olmuştur. Bu da metropoliten kentsel alanlara dair yeni arayışları gündeme getirmiştir. Bu arayışlar 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ile somutlaşmıştır. 3030 sayılı Kanun, yasal dayanağını 1982 Anayasasının 127. maddesinden almıştır. Çünkü bu maddede büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceğini ifade edilmiştir.

Küreselleşmenin beraberinde getirdiği yeni kavram ve ilkelerle kamu yönetimi anlayışındaki dönüşüm, büyükşehir belediyelerinin yönetim anlayışında da birtakım değişiklikler gerektirmiştir. 3030 sayılı Kanun ile başlatılan, 5216 sayılı Kanun ile geliştirilen büyükşehir belediye sistemi, 2012 yılında kabul edilen ve 30 Mart 2014 yerel seçimleri sonrası uygulamaya konulan 6360 sayılı Kanun ile yeni bir döneme girmiştir. Bu kanun büyükşehir belediye sistemine yönelik yapısal ve işlevsel önemli değişiklikler getirmiştir. İdari-mali açıdan ve hizmetlerin sunumu bakımından farklılıklar oluşmuştur.

Buradan hareketle bu çalışmada öncelikle Türkiye’de yerel yönetimlerin tarihsel süreç içerisinde gelişim ve değişimi incelenmektedir. Sonrasında 6360 sayılı Kanun zeline inilerek bu kanunla birlikte büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşmuş olan Manisa hakkında genel bilgiler verilmekte, kentte belediyeciliğin tarihi gelişim süreci ve kentin büyükşehir olma süreci ele alınmaktadır. Söz konusu değişikliklerin Manisa ilini hangi boyutlarda ve nasıl etkilediği ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Bu kapsamda hazırlanan çalışmada, nitel araştırma tekniklerinden mülakat yönteminden faydalanılarak yerel yönetim birimi yetkilileri ile kapsamlı görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Elde edilen bulgular doğrultusunda 6360 sayılı Kanun’un Manisa Büyükşehir Belediyesi’ne etkileri çeşitli başlıklar çerçevesinde ele alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Büyükşehir Belediyeleri, 6360 Sayılı Kanun, Manisa.

ABSTRACT

REORGANISATION OF METROPOLITAN MUNICIPALITIES AFTER THE LAW NUMBERED 6360: A RESEARCH ON THE METROPOLITAN MUNICIPALITY OF MANISA

Although the history of local administrations go back to very early times through out the world, the entry into the culture of the Turkish administration coincided with the last period of the Ottoman Empire and the Tanzimat period. However, the subject gained a different dimension in the 1980s. With the effect of the emergence of globalization, the transformation process of all established concepts and institutions, especially public administration, cities and local governments, has begun. This process of change is shaped by rapid urbanization in our country. Increased population agglomeration in urban areas caused delays and inadequacies in meeting service demands. This, in turn, has brought up a new search for metropolitan urban areas. . These searches were embodied in the Metropolitan Municipality Law No. 3030, which was issued in 1984. Law no. 3030 received its legal basis from Article 127 of the 1982 Constitution. This article states that special management forms can be introduced for large settlements.

The transformation in the understanding of public administration with the new concepts and principles brought by globalization has also necessitated some changes in the management approach of the metropolitan municipalities. The metropolitan municipal system, which was initiated by Law No. 3030 and developed by the Law no. 5216. Then, the new system entered a new period with the Law No. 6360, which was adopted in 2012 and implemented after the local elections of 30 March 2014. This law has brought about important structural and functional changes to the metropolitan municipal system. presentation of services in the metropolitan municipality system.

Primarily the historical process of development and change of local governments in Turkey is examined in this study. Afterwards,by diving deeply into the Law No. 6360, general information is given about Manisa, which has reached the status of metropolitan municipality with this law. The historical development process of the municipality and the process of becoming the metropolitan city is tried to be revealed. It is tried to reveal in what scale and how these changes affect Manisa province. In this study, comprehensive interviews were carried out with the authorities of the local administration unit by using the interview method which is based on qualitative research techniques. In line with the findings, the effects of the Law No. 6360 on the Metropolitan Municipality of Manisa have been dealt with under various headings.

Key Words: Key Words: Local Governments, Metropolitan Municipalities, Law Numbered 6360, Manisa.

TEŞEKKÜR

Başta çalışmamın her aşamasında bana destek olan, her türlü bilgi ve deneyimi ile yol gösteren, tezi yazmam konusunda beni cesaretlendiren ve sürekli motive eden danışman hocam Sayın Dr. Öğretim Üyesi İsmail BAŞARAN' a, bilgi ve tecrübeleri ile akademik yönden bana yardımcı olan ve beni aydınlatan, kendilerini tanımaktan mutluluk duyduğum hocalarım Sayın Doç. Dr Ahmet UÇAR'a, Sayın Doç. Dr. Rasim AKPINAR'a ve Sayın Prof. Dr. Serhat BAŞTAN'a, öğrenim hayatım boyunca beni maddi ve manevi olarak destekleyen ve hep yanımda olan sevgili aileme, çalışmalarım sırasında manevi desteğini her zaman hissettiğim değerli hayat arkadaşım Yakup KANTAR'a yürekten teşekkür ederim.

Ayrıca çalışmamda kullandığım mülakat tekniği için randevu taleplerimi kabul edip, büyük bir ilgi ve içtenlikle bana yardımcı olan Manisa Büyükşehir Belediyesi ve Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nda görev alan çalışanlara teşekkürlerimi bir borç bilirim.

Ayşenur GÜLENC KANTAR
Manisa, 2019

İÇİNDEKİLER

YEMİN METNİ.....	III
ÖZET.....	IV
ABSTRACT	VI
TEŞEKKÜR.....	VIII
İÇİNDEKİLER	IX
SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ	XIII
TABLOLAR LİSTESİ.....	XIV
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. MERKEZDEN YÖNETİM KAVRAMI	6
1.2. YERİNDEN YÖNETİM KAVRAMI	7
1.2.1. Yerinden Yönetim Türleri	9
1.2.1.1. Siyasi Yerinden Yönetim	9
1.2.1.2. İdari Yerinden Yönetim	10
1.2.2. Desantralizasyon ve Subsidiarite Kavramları	12
1.2.3. Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı ve Varlık Nedenleri.....	13
1.2.4. Yerel Yönetimin Demokrasi ve Sivil Toplum Kavramlarıyla İlişkisi	16
1.3. METROPOLİTEN YÖNETİM KAVRAMI	19
1.3.1. Metropoliten Kent (Anakent) Kavramı	19
1.3.2. Metropoliten Yönetim Yaklaşımları	21
1.3.2.1. Metropoliten Reform Kuramı (Klasik Yönetim Yaklaşımı)	22
1.3.2.2. Kamu Tercihi Kuramı	24
1.3.3. Metropoliten Yönetim Modelleri	27
1.3.3.1. Üniter Metropoliten Yönetimler.....	28

1.3.3.2. Dikey Olarak Koordine Edilmiş Metropolitan Yönetimler.....	29
1.3.3.3. Yatay Olarak Koordine Edilmiş Zorunlu İki Kademeli Metropolitan Yönetimler.....	29
1.3.3.4. Yatay Olarak Örgütlenmiş Gönüllü İki Kademeli Metropolitan Yönetimler.....	30
1.3.3.5. Koordine Edilmemiş İki Kademeli Metropolitan Yönetimler...	30
1.3.3.6. Koordine Edilmemiş ve Parçalanmış Tek Kademeli Metropolitan Yönetimler.....	31

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHİ GELİŞİMİ

2.1. İL ÖZEL İDARELERİ.....	33
2.2. KÖYLER.....	38
2.3. BELEDİYELER.....	41
2.3.1. Geleneksel Dönem (1299-1839)	41
2.3.1.1. Kadılık Müessesesi.....	42
2.3.1.2. Vakıflar ve Loncalar.....	43
2.3.2. 1839-1923 Arası Batılılaşma Dönemi	44
2.3.3. 1923-1980 Arası Cumhuriyet Dönemi	47
2.3.4. 1980 Sonrası Cumhuriyet Dönemi ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma.....	51
2.3.5. 5393 Sayılı Belediye Kanunu.....	54
2.4. TÜRKİYE'DE METROPOLİTEN KENT YÖNETİMİ: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ.....	58
2.4.1. İdari Reformlar ve Kalkınma Planları Kapsamında Türkiye' de Büyükşehir Belediyelerinin Gelişimi	61
2.4.2. Yasal Düzenlemeler Kapsamında Türkiye' de Büyükşehir Belediyelerinin Gelişimi	66
2.4.2.1. 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu.....	66

2.4.2.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu.....	69
2.4.2.3. 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırlar İçinde İlçe Kurulması ve Bazı Konularda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun.....	72
2.4.2.4. 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.....	74

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

6360 SAYILI KANUN VE KENT YÖNETİMİNDE MEYDANA GELEN DEĞİŞİKLİKLER

3.1. 6360 SAYILI KANUN’UN ORTAYA ÇIKMA NEDENLERİ 76

3.2. 6360 SAYILI KANUN’UN GETİRDİĞİ YENİLİKLER VE DEĞİŞİKLİKLER AÇISINDAN KENT YÖNETİMİNE ETKİSİ 77

3.2.1. İdari Teşkilata İlişkin Yenilikler	79
3.2.1.1. Büyükşehir Belediyelerinin Tanımlanmasına ve Kuruluş Şartlarına Yönelik Değişiklikler	79
3.2.1.2. Yeni İlçelerin Kurulması ve Sınır Değişiklikleri.....	80
3.2.1.3. Belde Belediyelerinin, Bucak İdarelerinin ve Mahalli İdare Birliklerinin Kaldırılması	83
3.2.1.4. İl Özel İdarelerinin ve Köylerin Kaldırılması	85
3.2.1.5. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’nın Kurulması	87
3.2.1.6. Su ve Kanalizasyon İdarelerinin Kurulması.....	89
3.2.2. Belediyelerin Görev Yetki ve Sorumluluklarına İlişkin Yenilikler...	89
3.2.3. Belediyelerin Gelir ve Giderlerine İlişkin Yenilikler	94
3.2.4. Devir, Tasfiye ve Paylaştırma İşlemlerine İlişkin Yenilikler	97
3.3. 6360 SAYILI KANUN’A DAİR GENEL DEĞERLENDİRMELER	
.....	100
3.3.1. Olumlu Değerlendirmeler.....	100
3.3.2. Olumsuz Değerlendirmeler	103

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

6360 SAYILI KANUN'UN MANİSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNE ETKİLERİ

4.1. MANİSA İLİ HAKKINDA GENEL BİLGİLER.....	109
4.2. MANİSA İLİNDE BELEDİYESİCİLİĞİN TARİHİ GELİŞİMİ	111
4.2.1. Osmanlı Dönemi'nde Manisa Belediyesi	112
4.2.2. Cumhuriyet Döneminde Manisa Belediyesi.....	114
4.3. 6360 SAYILI KANUN'UN MANİSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YAPILANMASINA ETKİLERİ	117
4.3.1. Çalışmanın Amacı, Yöntemi, Kapsamı ve Sınırlılığı	117
4.3.2. Çalışmadan Elde Edilen Bulgular	119
4.3.2.1. İdari Yapıya Etkisi Açısından 6360 Sayılı Kanun	120
4.3.2.2. Personel Sistemi Üzerindeki Etkisi Açısından 6360 Sayılı Kanun	131
4.3.2.3. Mali Yapıya Etkisi Açısından 6360 Sayılı Kanun	132
4.3.2.4. Hizmet Sunumuna Etkisi Açısından 6360 Sayılı Kanun.....	134
4.3.2.5. Hizmette Yerellik İlkesi Açısından 6360 Sayılı Kanun	136
4.3.2.6. Planlama, İmar ve Ruhsat Denetimi Açısından 6360 Sayılı Kanun.....	138
4.3.2.7. Kırsal Alanlara Etkisi Açısından 6360 Sayılı Kanun	140
SONUÇ VE ÖNERİLER	147

SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ

ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ANAP	Anavatan Partisi
AYKOME	Altyapı ve Koordinasyon Merkezi
AYYÖŞ	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
BŞB	Büyükşehir Belediyesi
DPB	Devlet Personel Başkanlığı
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
İSKİ	İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KPSS	Kamu Personeli Seçme Sınavı
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
MABEM	Manisa Büyükşehir Belediyesi Eğitim Merkezleri
MASKİ	Manisa Su ve Kanalizasyon İdaresi
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MOSB	Manisa Organize Sanayi Bölgesi
OSB	Organize Sanayi Bölgesi
SUKİ	Su ve Kanalizasyon İdaresi
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TOKİ	Toplu Konut İdaresi
YİKOB	Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 2.1. Belirli Aralıklarla İl ve İl Özel İdarelerinin Sayısındaki Değişim

Tablo 2.2. 2009-2014 Yılları Arasındaki Köy Sayıları

Tablo 2.3. Nüfusa Göre Belediye Meclislerindeki Üye Sayısı

Tablo 2.4. 1923-2014 Yılları Arasındaki Belediye Sayıları

Tablo 2.5. Dönemlere Göre Büyükşehir Belediyeleri Döngüsü

Tablo 2.6. Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluş Yılları ve Dayanağı

Tablo 3.1. 6360 Sayılı Kanun ile BŞB'ye Dönüştürülen İller ve Nüfusları

Tablo 3.2. 6360 Öncesi ve Sonrasında Yerel Yönetimlerin Sayısı

Tablo 3.3. Yeni Kurulan Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri

Tablo 3.4. İl Mülki Sınırı Genişletilen Büyükşehir Belediyeleri

Tablo 3.5. Yıllara Göre Mahalli İdare Birlikleri ve Sayıları

Tablo 3.6. BŞB'lerin ve İlçe Belediyelerinin Görev ve Dağılımları

Tablo 3.7. Belediyelerin Genel Bütçe Paylarına Yönelik Düzenlemeler

Tablo 3.8. Personel Devirleri

Tablo 4.1. Yerel Yönetim Birimi Yetkilileri Görev Süreleri

Tablo 4.2. Manisa'da Kurulan Yeni İlçeler

Tablo 4.3. Şehzadeler İlçesine Bağlanan Belediyeler ve Köyler

Tablo 4.4. Yunusemre İlçesine Bağlanan Belediyeler ve Köyler

Tablo 4.5. Köprübaşı İlçesine Bağlanan Mahalleler

Tablo 4.6. Manisa BŞB Meclis Üye Sayılarında Değişim

Tablo 4.7. Manisa BŞB İdari Bölümlenmesi

Tablo 4.8. Manisa BŞB Personel Yapısında Değişim

Tablo 4.9. 6360 Sayılı Kanun Sonrasında Manisa'da Genel Bütçe Vergi Gelirleri

Tablo 4.10. Manisa BŞB'nin Hizmet Sunduğu Alan

Tablo 4.11. Manisa BŞB'nin Sorumlu Olduğu Yol Ağı

GİRİŞ

İdarenin örgütlenmesi, gerek hizmetlerin etkin bir şekilde yürütülebilmesi gerekse ekonomik ve siyasal amaçlarla farklı görünüm alabilmektedir. Bu noktada merkeziyetçi ve âdem-i merkeziyetçi yapılanmalar ortaya çıkmaktadır. Genel olarak ülkelerin yönetim sistemlerine bakıldığında, merkezi idare ile yerel idare, aynı amaç doğrultusunda çalışan iki yönetim birimi olarak yer almaktadırlar. Ancak yerel yönetim sisteminin yaygın olduğu ve daha etkili olarak uygulandığı ülkelerde, yerel halkla daha kolay iletişim kurulabilmektedir. Bu durum hizmetlerin sunumunda da olumlu bir etki yaratmakta, sonuçlar daha etkin ve daha verimli olabilmektedir. Hizmet sunumlarında verim ve etkinliğin artması sonucunda kaynak kullanımındaki israfın önüne geçilerek daha az kaynakla daha çok hizmet verilmekte, ekonomik bakımdan da yarar sağlanabilmektedir. Halk karar alma süreçlerine katılabilmekte, ülke ve toplum yapısı açısından daha demokratik bir görünüm sergilenmektedir. Yerel nitelikteki hizmetlerin merkezden yürütülmesi karlı bir yöntem olarak görülmemekte, daha hızlı ve kolay şekilde amaca ulaşmak, hizmetlerde gecikmenin önüne geçebilmek için yerel yönetimlere ihtiyaç duyulmaktadır. Bu yüzden merkezi yönetimle yerel yönetim arasında bir denge sağlanması önem arz etmektedir.

Demokrasinin beşiği olarak nitelendirilen yerel yönetimlerin ülkemiz açısından oluşumu, Osmanlı'nın son dönemlerinde denk gelmiş, Cumhuriyet döneminin başlangıcından itibaren de varlığını sürdürmüştür. Osmanlı Devleti'nde modern manada bir yerel yönetim yapısının varlığından bahsetmek pek mümkün olmasa da bu hizmetleri karşılayan bazı yerel nitelikli idari birimler mevcut olmuştur. Batılı tarzda bir yerel yönetim örgütlenmesi ise Tanzimat yıllarına denk gelmiştir. Bu doğrultuda Osmanlı Devleti'nde 1854'te Şehremaneti İdaresi kurulmuştur.

Şehremaneti İdaresi gibi, yerel yönetimlerin örgütlenme şekillerinden biri de belediyelerdir. Belediyelerin yegâne görevi ise yerel alanda yaşayan vatandaşlara hizmet sunmak ve kent gelişimine katkı sağlamaktır. Ancak 20.yüzyıldan itibaren bilginin, sermayenin ve malların serbest dolaşım hızının artmasıyla meydana gelen küreselleşme, yerel yönetimlerin kapsamındaki belediyelerde de değişim sürecini başlatmıştır. Özellikle metropoliten bölgelerde bütüncül nitelikte planlar oluşturmaya, koordinasyon elde etmeye, tüm kenti kapsayacak şekilde hizmet üretme kapasitesini arttırmaya dair düzenlemelere ihtiyaç duyulmuştur.

Türkiye’de bu düzenlemelere yönelik ihtiyaçlar özellikle 1960’lı yıllarda gündeme gelmiş, fakat geniş çaplı bir reform gerçekleştirilememiştir. 1961 Anayasası’nın 112. maddesi idarenin kuruluş ve görevlerini, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine dayandırmış; 116. maddesi ise yerel yönetimleri il, belediye ve köy halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılayan ve karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişisi şeklinde tanımlamıştır. Bu maddeyle birlikte yerel yönetimler, anayasal kuruluşlar haline getirilmiştir (Ed. Çöpoğlu, 2017: 1). 1961 Anayasası büyük kentsel bölgelerin idaresine dair herhangi bir düzenlemeye yer vermemiş; yerel idarelerin kendi aralarında birlikler oluşturmalarını sağlayacak yasal zemini oluşturmuş, planlı kalkınma kapsamında düzenlemelere yer vermiştir. Planlı dönemle birlikte yerel yönetimlere dair çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Bunlar, 1962- 1963 tarihlerini içeren Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), 1967-1971 tarihlerini içeren İç Düzen Projesi (İçişleri Hizmet ve Teşkilatını Yeniden Düzenleme), 1971 tarihli İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler ve 1991 tarihli Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) ‘dır.

1980’li yılların ardından kamu yönetimi reform çalışmaları hızlanmış, ancak hayata geçirilen uygulamalar tam anlamıyla sorunların temeline inememiştir. Planlı dönem öncesi ve sonrası hazırlanan raporlar 1982 Anayasası’na *“Kanunla büyük yerleşim yerleri için özel yönetim modelleri getirilebilir”* şeklinde yansımıştır. Bu madde, ülkemizde metropoliten kentler için uzun soluklu bir sürecin başlamasına hukuki zemin oluşturmuş, büyükşehir belediyelerine anayasal bir statü kazandırmıştır. Anayasa’nın verdiği bu yetkiyle büyük kent merkezlerinde büyükşehir yönetimleri kurulmuştur (Ed. Çöpoğlu, 2017:2).

Metropol alanlara yönelik yönetim modelinin ilk örneği 1984’te 3030 sayılı Kanun ile karşımıza çıkmıştır. Bu kanunla “büyükşehir belediyesi” ve “ilçe belediyesi” şeklinde iki yeni tabir meydana gelmiştir. Bu kanunun amacı, büyükşehir belediyesi düzenlenirken hizmetlerin ahenk içinde, programlı ve planlı yürütülmesini sağlamak olmuştur. Fakat yasal altyapıdaki yetersizliklerden dolayı bu hizmetlerin yerine getirilmesinde aksaklıklar meydana gelmiş, bu da bazı eleştirileri beraberinde getirmiştir. Bu eleştiriler doğrultusunda, 2004 tarihli 5216 sayılı Kanun ile metropoliten alan yönetiminde değişikliğe gidilmiş ve 3030 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır.

5216 sayılı Kanun, bugün var olan büyükşehir belediyesi kanununun ilk halidir. Bu kanun ile de büyükşehir belediyelerinin hizmet götüreceği alan kesin bir biçimde belirlenemediğinden dolayı birtakım sorunlar ortaya çıkmıştır. Bu nedenle

5216 sayılı Kanun'a yönelik iki müdahale söz konusu olmuştur. Bunlardan ilki 2008 tarihli 5747 sayılı Kanun, ikincisi ise 2012 tarihli 6360 sayılı Kanun'dur. 2014 yılı yerel seçimleriyle birlikte yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun, 5216 sayılı Kanun'u ortadan kaldırmamış, ancak büyükşehir yönetim anlayışında köklü değişikliklere sebebiyet vermiştir.

6360 sayılı Kanun, sadece büyükşehir belediye yapısında önemli değişikliklere neden olmakla kalmamış, kent yönetim yapılarını da değiştirmiştir. Alt kademe belediyesi kavramı kaldırılmış, yalnızca ilçe belediyeleri ön görülmüştür. Büyükşehir belediyesi kurulma şartlarında değişikliğe gidilmiş ve büyükşehirlerin sayısı otuza çıkarılmıştır. Söz konusu büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlara genişletilmiş, büyükşehir belediyesi statüsü kazanan illerdeki belde belediyeleri, il özel idareleri, bucak idareleri ve köylerin tüzel kişiliğine son verilmiştir.

6360 sayılı Kanun'dan sonra büyükşehir belediyelerinin yeniden yapılandırılmasını inceleyen bu çalışma, yukarıda bahsedilenler ışığında dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde merkezden yönetim, yerinden yönetim ve metropoliten yönetimlere ilişkin bilgilere kavramsal çerçeve kapsamında yer verilmiştir. Yerinden yönetim türleri, yerel yönetimlerin mantığı, ortaya çıkış nedenleri ve demokrasi ve sivil toplum kavramlarıyla ilişkisi, metropoliten yönetim yaklaşımları ve modelleri gibi başlıklar ele alınmıştır.

Çalışmanın ikinci kısmında, Türkiye'de yerel yönetimlerin gelişimi il özel idareleri, köyler ve belediyeler kapsamında incelendikten sonra, Türkiye'de metropoliten yönetimlere karşılık gelen büyükşehir belediyelerine değinilmiştir. Burada büyükşehir belediyelerinin gelişimine ilk olarak idari reformlar ve kalkınma planları kapsamında, ardından yasal düzenlemeler ışığında yer verilmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde, 6360 sayılı Kanun ve kent yönetiminde meydana getirdiği değişiklikler ile kanunun ortaya çıkma sebepleri ele alınmış, kanun ile gelen değişiklikler ve yenilikler çeşitli alt başlıklar altında incelenmiştir. Ardından kanuna yönelik olumlu ve olumsuz yönden genel değerlendirmelere yer verilmiştir.

Çalışmanın dördüncü ve son bölümünde ise 6360 sayılı Kanunla gelen yenilik ve değişikliklerin uygulanacağı 14 yeni büyükşehir belediyesinden biri olan Manisa ili örnek olarak seçilmiş, kent hakkında genel bilgiler verilip, belediyeciliğinin tarihsel gelişimine değinildikten sonra, söz konusu değişikliklerin Manisa ilini hangi boyutlarda ve nasıl etkilediği irdelenmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda hazırlanan

Çalışmada nitel araştırma tekniklerinden olan mülakat yönteminden faydalanılarak dokuz yerel yönetim birimi yetkilisiyle kapsamlı görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Bu görüşmeler sonucunda elde edilen bulgular doğrultusunda 6360 sayılı Kanun'un Manisa Büyükşehir Belediyesi'ne etkileri çeşitli başlıklar çerçevesinde ele alınmıştır.



BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Yönetim, tanımlanması zor olan geniş yelpazeli bir kavramdır. Sosyal, ekonomik ya da politik alanlarda farklı değerlendirmelere tabi tutulsa da yönetim, başkaları aracılığı ile iş görmeyi ifade eder. Amaçlara etkili ve verimli şekilde ulaşabilmek maksadıyla, grup içinde iş birliği ve koordinasyon sağlamaya yönelik bir grup faaliyeti olarak tanımlanabilir.

Kamu yönetimi ise devletin çeşitli işlevleri yerine getirebilmesi için kullandığı bir araç olup, kamu bürokrasisi ve onun halkla olan ilişkilerini geliştirmeye çalışan bir alandır. Kamu yönetiminin kapsam alanı, kamu politikalarının oluşturulması ve yürütülmesi ile ilgili faaliyetler ve halkın temel gereksinimlerini karşılamaya yönelik mal ve hizmetlerin üretimine ilişkindir (Keleş, 2014: 6).

İdarenin örgütlenmesi, hem hizmetlerin etkin bir şekilde yürütülebilmesi amacıyla hem de çeşitli ekonomik-siyasal nedenlerle farklı görünüm alabilmektedir. Bu noktada merkeziyetçi ve âdem-i merkeziyetçi yapılanmalar karşımıza çıkmaktadır.

Devlet, halkının ortak ihtiyaçlarını gidermek ve çıkarlarını korumak adına çalışmakta ve iki temel amaca bağlı olarak örgütlenmeye gitmektedir. Bunlardan ilki, yerel ölçekte yürütülmesi mümkün olmayan kamu hizmetlerine ilişkin politika belirlemek ve karar vermektir. Bunlar hiyerarşik olarak merkezî hükûmetin emir ve komutası altındaki örgütler tarafından yerine getirilmekte ve buna “merkezden yönetim” denilmektedir. Diğeri ise bilim, kültür, ticaret, ekonomi gibi bölgesel ve yerel nitelikteki hizmetlerin merkezî yönetimin hiyerarşik yapısı dışındaki özerk birimlerce yürütülmesidir. Bu da “yerinden yönetim” i ifade etmektedir. Siyasi nitelikleri farklı da olsa tüm devletler, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerinin esaslarına göre yapılanmaktadır. Hizmetlerin nasıl yürütüleceği ise devletlerin sosyal, ekonomik, kültürel, siyasi ve tarihî şartları doğrultusunda şekil almaktadır. Dolayısıyla bazı ülkeler merkezden yönetime, bazıları yerinden yönetime ağırlık vermektedir. Bazıları ise ikisi arasında bir denge kurmaya çabalamaktadır (Eryılmaz,2013: 32).

1.1. MERKEZDEN YÖNETİM KAVRAMI

Merkezden yönetim, en sade haliyle yönetsel hizmetlerin merkezde toplanıp, merkez ve merkezin hiyerarşisi içindeki personel ve teşkilat tarafından yürütülmesidir. Bir başka ifadeyle merkezden yönetim, yönetimin temel unsurları arasında sayılan koordinasyon, örgütlenme, denetim, planlama ve komutanın merkez tarafından yapılmasına karşılık gelir. Burada temel gaye, kamusal hizmetlerde birlik ve bütünlüğe ulaşmaktır (Gözübüyük, 2008: 94- 95; Eryılmaz vd, 2013: 59; Eren, 1994: 145).

Merkezileşme, yönetim sisteminin en üst düzeyindeki yetki yoğunlaşmasına karşılık gelmektedir. Merkezi yönetim sisteminde hiyerarşik olarak daha alt düzeyde olan birimler, kendi başlarına hareket edemezler. Sadece uygulayıcı kurumlar olarak hareket edip, karar verme aşaması için problemlerin çoğunu üst düzey yönetim birimlerine sevk etmek zorundadırlar. L.D. White'a göre merkezileşme, idari otoritenin merkezi hükümetin alt düzey birimlerinden üst düzey birimlerine transfer edilme sürecidir. Henry Fayol'a göre ise hiyerarşik olarak ast olan görevlilerin yetkilerini azaltmaya yönelik olan her şey merkezileşme olarak adlandırılmaktadır (Marume ve Jubenkanda, 2016: 106).

Merkezi yönetimi, siyasi ve idari açılarından ikiye ayırmak mümkündür.

Siyasi açıdan merkezi yönetimde, ülkedeki yasama, yargı ve yürütme organları tektir. Siyasi otorite tamamen merkezde toplanarak hukuki birlik sağlanmıştır. Burada ulusal meclisin dışında kanun yapan başka bir yasama organı bulunmamaktadır. Kanunların bölgelerin farklılığına göre değişmesi söz konusu değildir. Siyasi merkezileşmeye göre örgütlenmiş devletler "üniter devlet" şeklinde ifade edilmektedir. Türkiye, Fransa ve Japonya üniter devlet biçimine örnek teşkil etmektedir (Gültekin, 2002: 18).

İdari açıdan merkezi yönetimde ise kamu hizmetlerine dair kararların verilmesi ve politikaların belirlenmesi gibi yetkiler merkezdeki birimlere aittir. Hizmetlerin yürütülmesine yönelik üstünlük de bu organların elindedir (Bayrakçı, 2011: 3).

Merkezi yönetimdeki tek tüzel kişilik devlet tüzel kişiliğidir. Devlet, kamu hizmetlerini konularına göre böler ve bakanlıklar şeklinde örgütlenmeye gider. Söz konusu hizmetler ve gelir-giderlere yönelik bütçeler merkezde planlanır. Merkezi

idarenin (devletin) bir taşra teşkilatı vardır ve merkezin emirlerine bağlıdır. Merkezi idare çeşitli bakanlıklara, bakanlıklar da başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı olmak üzere çeşitli birimlere ayrılmıştır. Ancak hepsi bir bütündür. Tüm personeller hiyerarşik düzene göre sıralanmıştır. Bu hiyerarşi merkezi idarenin bütünlüğünü sağlar (Gözler, 2012: 31-32).

Merkezî idarenin siyasi ve idari olarak güçlenmesi, yönetsel anlamda birlik ve bütünlüğün sağlanması, kaynaklar daha planlı kullanıldığı için hizmet maliyetlerinin düşmesi gibi ölçütler, merkezden yönetimin yararları arasında sayılmaktadır. Ayrıca faydası ülke geneline yayılan milli savunma ve diplomasi kapsamına giren hizmetler, yerinden yönetime göre örgütlenemez ve merkezî idare tarafından yürütülmesi şarttır. Fakat karar alma yetkisinin merkezde toplanması sebebiyle, alınmış olan kararların ilgili birimlere aktarılıp uygulanması süreci, gerekli işlemleri arttırabilmektedir. Bu da kamu hizmetlerinde gecikmeye ve kaynak israfına neden olmaktadır. Hizmetlerin nasıl yürütüleceğine yönelik kararlar başkentte alındığı için, yerel halkın isteklerine uygun olmayabilmektedir. Kamu hizmetlerinin büyük bir kısmı merkezde kararlaştırıldığı ve halkın görüşü alınamadığı için, halk pasif kalmakta, halkın kamu hizmetlerine ilgisi ve yönetime katılım oranı azalmaktadır. Demokraside önemli olan hususun, halkın yönetime katılması olduğu düşünülürse, bu durum demokrasi ile ters düşmektedir (Eryılmaz vd, 2013: 34-35).

1.2. YERİNDEN YÖNETİM KAVRAMI

Yönetimde birliğin sağlanması merkezden yönetimi gerektirse de ülkenin farklı bölgelerindeki ihtiyaçlara cevap verebilmek, vatandaşın karar alma süreçlerine daha etkin katılabilmesini sağlamak, hizmet sunumlarında çeşitliliğe ve halkın taleplerine önem vermek gibi sebeplerle, merkezi yönetim dışında birtakım yönetim modellerine ihtiyaç doğmaktadır. Bu da yerinden yönetim kuruluşlarına karşılık gelmektedir (Topcu,2015:5-6).

Yerinden yönetim, yerel nitelikteki bazı kamu hizmetlerinin, devlet dışındaki kamu tüzel kişiliklerince yasal sınırlar çerçevesinde, yerel düzeyde ve kendisinden daha az yetkileri olan bir otoriteye transfer edilmesi ve merkezi otoritenin bu alandan çekilmesidir (Nadaroğlu, 1994: 20).

Adem-i merkeziyet olarak da adlandırılan yerinden yönetim, başka bir ifadede bazı hizmetlerin devlet merkezinden ve tek elden değil, merkezi idare teşkilatı içinde yer almayan ve merkezi hiyerarşi dışında kalan kamu tüzel kişileri tarafından yapılması olarak karşımıza çıkmaktadır (Günday, 2011: 61). Diğer yandan yerinden yönetim ilkesi, bir merkezi otoritenin varlığını öngörmektedir. Çünkü yetkilerin merkezden diğer birimlere aktarılabilmesi için, daha öncesinde bir merkezde toplanması lazım gelmektedir (Uygun, 2007: 119).

March ve Olsen' e göre ise yerinden yönetim, merkezi yönetimin mali, siyasi ve yönetim alanındaki güç ve sorumluluklarının dağıtılması, bu alanlardaki özerkliğin yerel ve bölgesel düzeyde geliştirilmesi şeklinde ifade edilmektedir (Gül vd., 2014: 36). Görüldüğü gibi çeşitli yerinden yönetim tanımlarına rastlamak mümkündür. Yukarıda yapılan bu tanımlamalarda yerinden yönetim, merkezi yönetimde ortaya çıkan aşırı güçlü yapılanmayı, merkez hiyerarşisi dışındaki özerk yapılarla dengeleyen bir faktör olarak karşımıza çıkmıştır. Yapılan bu açıklamalar doğrultusunda yerinden yönetimin özelliklerini aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (Eryılmaz, 2014: 37):

- Doğrudan kanunla yahut kanundan aldığı yetkiye dayanarak kurulular.
- Belirli yasalar çerçevesinde olmak kaydıyla, idari ve mali alanda özgürlükleri vardır yani özerktirler.
- Halk doğrudan ya da dolaylı yollarla, hizmetlere karar verilme sürecindeki kararlara katılarak aktif bir rol oynar.
- Özerkliğin temel koşulu olan tüzel kişiliğe sahiptirler.
- Özerkliğin doğal bir sonucu olarak kendilerine ait bütçeleri vardır ve harcamalarını kendi kaynaklarından karşılarlar.
- Seçimle belirlenen kendi organları tarafından yönetilirler.
- Merkezi yönetim ile aralarında idari vesayet ilişkisi vardır.

Yerelde kamu hizmetlerinin yerinden yönetim birimlerince görülmesi, daha demokratik bir görünüm sergilemektedir. Halkın yönetime katılması bu alandaki bilgi ve deneyimlerinin artmasına katkı sağlamakta, hizmetlerde gecikmeyi ortadan kaldırmaktadır. Demokratik çoğu toplumun yönetim sistemleri, yerinden yönetim ilkeleri doğrultusunda şekillenmiştir. Demokrasiyle yönetilen gelişmiş ülkelere bakıldığında, bu ülkelerde yerinden yönetim sisteminin iyi bir şekilde işlediği, dolayısıyla refah ve kalkınma seviyelerinin de yüksek olduğu dikkat çekmektedir. Bu

durum, diğer ülkelerin de yerinden yönetim sistemine ilgi ve sempatiyle bakmasını sağlamıştır (Mahmutoğlu, 2011: 151).

Merkezi yönetimin otoriter yapısını dengeleme hususunda önemli bir görev üstlenen yerinden yönetim kuruluşlarının çeşitli yararlar sağlamasının haricinde birtakım sakıncaları da mevcuttur. Aşırı düzeydeki bir yerinden yönetim, ülkelerin birlik ve bütünlüğünü bozma, çeşitli bölgeler arasında bölünmelere sebebiyet verme, güç gösterileri ve yetkileri paylaşmamaya yönelik tutumlarla, bazı aksaklıklara yol açabilmektedir. Ayrıca merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilen hizmet sunumları, ulusal ve her kesimin ihtiyaç duyabileceği niteliktedir. Yerel ölçekte talep edilen hizmetler ise yerel niteliktedir ve her topluluk için farklılık göstermektedir. Bu durum kamu hizmetlerinin ülke geneline eşit şartlar ve standartlarda sunulamaması riski taşımaktadır (Mahmutoğlu, 2011: 160).

1.2.1. Yerinden Yönetim Türleri

Yerinden yönetim kuruluşları, genellikle ikili bir ayrıma tabi tutulmaktadır. Bunlardan birincisine karşılık gelen siyasi yerinden yönetim, federal sistemlerdeki devlet yapılanması şeklinde tanımlanmaktadır. Devletler siyasi yapıları bakımından üniter, federasyon, konfederasyon şeklinde kurulabilirler.¹ Diğer bir ayrım olan idari yerinden yönetim ise yerel nitelikte olan ve bazı konularda uzmanlık gerektiren hizmetlerin, merkezi yönetim hiyerarşisi dışında bulunan kamu tüzel kişiliklerince yürütülmesidir (Yılmaz,2016:516-517).

1.2.1.1. Siyasi Yerinden Yönetim

Siyasi yerinden yönetim, daha çok federal devletlerde, ulusal kimliği bulunmayan yerel nitelikli birimlere anayasal olarak tanınmış olan yönetsel ve siyasal özerkliğe dayanan bir yönetim biçimidir (Keleş,2014:113)

¹ Siyasal açıdan üniter devlet merkeziyetçiliği simgelerken; ABD ve İsviçre gibi federasyonlarda, federal devleti oluşturan federe devletler, yasama ve yargı bağımsızlığına sahiptirler (Toprak, 2014: 34).

Siyasi erkin merkezi birim ve yerel birim arasında bölüşümünü ifade eden siyasal yerinden yönetim sisteminde, siyasi otorite bütünüyle merkezde değildir; farklı birimlerce paylaşılmaktadır. Burada ABD, Almanya, İsviçre, Rusya Federasyonu'nda olduğu gibi, ülkesine göre cumhuriyet, kanton, eyalet, bölge gibi yerel yönetim kuruluşları karşımıza çıkmaktadır ve bunlar egemenliğin bir parçasına sahip konumdadır. Yetkileri federal anayasa tarafından düzenlenmekte, siyasal güç merkezde toplanmadan, çeşitli birimlere politika belirleme, yasa yapma, yargı gücünü kullanma gibi yetkiler verilmektedir. Siyasal yerinden yönetim, federal devlet yapılanmasını da ortaya çıkarmıştır (Eryılmaz,2013: 36).

Üniter devletlerde, merkezden yönetim ya da yerinden yönetim yapılanmaları bulunmaktadır. Federal sistemde ise merkezi idare ile yerel birimler arasına farklı bir kademe olarak eyalet yönetimi girmektedir. Üniter devletlerde yasama ve yargı güçleri yalnızca merkezi idarede bulunurken, federal sistemde üye devletlerin, yasama ve yargı kapsamında da yetkileri vardır. Her federe devletin, federal devletin olduğu gibi, kendi anayasası ve yasal düzeni vardır (Gül vd.,2014:29).

Siyasal yerinden yönetim, bugüne dek çeşitli kaynaklarda sadece tanımlanmakla ve Federal devletlere göndermeler yapmakla yetinilmiş bir kavramdır. Bölgesel özerklik ya da ayrılma isteklerine yol açabileceği sebebiyle siyasal yerinden yönetimin ön plana çıkması engellenmiştir (Keleş, 2014: 114-115).

1.2.1.2. İdari Yerinden Yönetim

İdari yerinden yönetim, yerel niteliklere sahip bazı hizmetlerin merkezi idare hiyerarşisi dışındaki kamu tüzel kişilerin yerine getirilmesidir. Bunlar, özerk bir statüye sahiptirler. Ancak bu, bağımsız ve dokunulmaz oldukları anlamına gelmez. Söz konusu olan, ilgili kuruluşların yasalar doğrultusunda idari ve mali çerçevede özgürce hareket edebilmesidir. İdari yerinden yönetimde temel amaç, merkeziyetçiliğin sakıncalarının önüne geçebilmek, yerel ihtiyaçlar ile sunulan hizmetler arasında uyum yakalamak, halkın aktif ve katılımcı olmasını sağlamak ve kamu hizmetlerindeki verimi arttırmaktır (Eryılmaz,2013: 37).

İdari yerinden yönetimin çoğu kaynakta ikiye ayrıldığı söylenebilir. Birincisi, belirli bir alanda yaşayan topluluğun kendilerine yönelik hizmet sunumlarında doğrudan söz hakkının bulunmasıdır. Bu da "*coğrafi ya da yer yönünden yerinden*

yönetim” kavramlarıyla ifade edilir. İkincisi ise belli hizmetlerin merkezin dışında bağımsız bir örgüte bırakılmasıdır. Hizmetlerin bu örgütler aracılığıyla yerine getirildiği sisteme de “*fonksiyonel ya da hizmet yönünden yerinden yönetim*” adı verilmektedir (Yılmaz, 2016: 520).

Hizmet yerinden yönetimde, merkezi hiyerarşiye tabi olmayan bu birimler, 1982 Anayasasının 123. maddesinde yer alan “kamu tüzel kişiliği yalnızca kanunla ve kanunun verdiği yetki ile kurulur” hükmünden güç almaktadır. Bu birimler, kendisine verilen hizmetle ilgili karar alma ve uygulama yetkisine sahiptir ve kamu yararına öncelik vererek hareket eder (Nadaroğlu, 1994: 24). Burada demokrasi ve ortak ihtiyaçlar değil, hizmetlerdeki teknik altyapının ve uzmanlıkların ön planda olduğu göze çarpmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2001: 26-27). Burada şahıs topluluğundan ayrı bir mal topluluğu şeklinde yapılanmalar ortaya çıkmakta ve tesis olarak nitelendirilmektedir. Bu yapılanmalar bazen de Ticaret ve Sanayi Odaları, Barolar ve Tabip Odaları gibi cemiyet ve dernek olarak belirmektedir (Yılmaz, 2016: 523).

Türkiye’de hizmet yerinden yönetim birimlerine örnek olarak; üniversiteler, Yükseköğretim Kurulu (YÖK), piyasaların işleyişini düzenleyen ve denetleyen Bağımsız İdari Otoriteler, radyo ve televizyon yayını yürüten Türkiye Radyo Televizyon Kurumu (TRT), bilimsel araştırma faaliyetlerini yürüten ve bu faaliyetleri destekleyen Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK), Türk Standartları Enstitüsü (TSE) gibi kurum ve kuruluşlar gösterilebilir (Topçu, 2015: 13).

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının temel özelliklerini aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (Gül vd., 2014: 42).

- Hizmet yerinden yönetim kuruluşları, yasama organı tarafından yasayla ya da yasanın açıkça yetki verdiği hallerde Bakanlar Kurulu tarafından kurulabilir.
- Merkezi ve yerel yönetim kuruluşları dışında farklı tüzel kişilikleri vardır.
- Yerel ve ortak ihtiyaçları karşılamak amacıyla kurulurlar.
- Yerinden yönetim ilkesine dayanırlar.
- Uzmanlık alanlarında faaliyet gösteren ve merkezi yönetimin vesayeti altında çalışan kamu kurumlarıdır.

Coğrafi yerinden yönetim ise yetkilerin, faaliyetleri belirli coğrafi alanlarla sınırlı olan ve karar organlarını seçmenlerin oy kullanarak belirlediği, il, belediye ve köy gibi yönetimlere verilmesi olarak tanımlanmaktadır. Burada temel amaç bölge, il,

belediye ya da yöre halkının ortak ihtiyaçlarının giderilmesidir (Eryılmaz, 2014: 38-39)

Coğrafi yerinden yönetim sisteminde, hizmet yerinden yönetime kıyasla siyasi nitelik ön plana çıkmaktadır. Coğrafi yerinden yönetimde yöre halkı, demokratik bir şekilde kendi temsilcilerini seçmektedir. Bu durum siyasal anlamda ülke bütününe yayılması istenen yerel bir demokrasi örneği olduğundan önem arz etmektedir (Şengül, 2010: 10). Hizmet yerinden yönetim sisteminde hizmetler sınırlı düzeyde ve tek türde kalırken; coğrafi yerinden yönetim sisteminde ise çok yönlüdür. Örneğin, üniversitelerin amacı eğitim ve araştırma ile sınırlı kalırken; belediyelerin görev alanını ise "beşikten mezara kadar" mahalli müşterek niteliğinde olan tüm hizmetler oluşturur. Ayrıca coğrafi yerinden yönetim kuruluşları bir yandan, hemşeriler arasında birlik ve yardımlaşma duygularının gelişmesine katkı sağlarken; diğer yandan da siyasi barış ve hoşgörü için önemli bir teminattır. Çünkü iç barışın yerleştiği ülkelere bakıldığında, bu ülkelerde coğrafi yerinden yönetim geleneğinin geliştiği görülmektedir (Eryılmaz, 2014: 39).

Yerel yönetimlerde siyasi düşünceler ve demokratik değerler ön planda tutulduğundan dolayı, bu sistemin belirleyici özelliğini temsil unsuru ve seçim oluşturmaktadır. Fonksiyonel (hizmet) yerinden yönetim kuruluşları ile coğrafi yerinden yönetim kuruluşları arasındaki temel fark bu noktada kendini göstermektedir. Fonksiyonel yerinden yönetim kuruluşlarının talep edilen hizmetin niteliğine göre oluşturulabilmeleri mümkündür. Coğrafi yerinden yönetim kuruluşları ise basit bir yönetim birimi olmaktan ziyade demokratik katılım yolu ile halkın siyasi yapıya şekil vermesinde önemli bir rol oynamaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2001: 27-28).

1.2.2. Desantralizasyon ve Subsidiarite Kavramları

Desantralizasyon, oldukça geniş tanımlamaları bulunan ve çoğu ülkede yaygın olarak kullanılan bir kavramdır. Yorumlar farklılık göstermekte ve farklı kavramsal çerçevelere, programlara ve uygulamalara yol açmaktadır. Bu farklılıklar çeşitli tartışmaları da beraberinde getirmektedir (Yuliani, 2004, 1).

Desantralizasyon, kamusal hizmetlere ilişkin sorumluluk ve yetkilerin, merkezi hükümetten özel sektörlere, yarı özerk kuruluşlara ya da sivil toplum

örgütlerine devredilmesini kapsayan geniş yelpazeli bir kavramdır (Litvack and Seddon, 1999: 1). Bu tanımlamaya paralel olarak Rondinelli'ye göre desentralizasyon, çeşitli fonksiyonların merkezi hükümetten ve onun kuruluşlarından taşradaki birimlere, yarı özel kamu kuruluşlarına, bölgesel kalkınma otoritelerine, özerk yerel yönetimlere transferidir (Rondinelli, 1981: 137).

Morell'e göre desentralizasyon, halkın ve yerel yönetimlerin katılımına izin verme aracıyken (Morell, 2004: 2) ; Sayer, Elliot ve diğerlerine göre ise karar alma odağının merkezi yönetimlerden belediye gibi yerel yönetim organlarına devredilmesini kapsar (Sayer vd.,2004: 18).

Subsidiarite ise yerellik, yerindenlik, ikincil durumda bulunma, hizmette yerellik anlamlarına gelmektedir. Latin askeri terminolojisine dayanan subsidiarite sözcüğü, cephenin gerisinde ana birliğe destek olacak şekilde bekletilen yedek askerler anlamına gelen *subsidium* (*yardımlaşma*) kelimesinden türemiştir (Zeyrekli ve Ekizceleroğlu, 2007: 29). Hizmetlerin ona en yakın birim tarafından yönetilmesi anlayışına dayanır ve Avrupa Birliği gündeminde de önemli yeri vardır. Avrupa Birliği'nin kurucu unsuru olan Maastricht Anlaşması'nda (1992), hizmette yerellik ilkesine vurgu yapılmış, subsidiarite ilkesiyle yerel birimlerin yetkileri garanti altına alınmıştır. Bu ilke Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda "Kamu sorumlulukları, genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır" şeklinde yer almıştır (Eryılmaz, 2014: 39). Subsidiarite, hizmette vatandaşa yakınlık veya hizmetlerin halka en uygun birimlerce yerine getirilmesini ifade eden ve Avrupa Birliği hukuk düzeninin çok önemli bir parçası olarak karşımıza çıkan bir örgütlenme ilkesidir (Gül ve Özgür, 2004: 167).

1.2.3. Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı ve Varlık Nedenleri

Yerel yönetim, yönetim biliminde adem-i merkeziyet olarak bilinen bir kavramdır ve yerel halkın kendi eliyle seçtiği organlar tarafından yönetilmesini anlatır. Merkezi yönetimce belirlenen sınırlar içinde akçal yükümlülükler ve kurallar koymaya yetkili kılınan, hizmetleri kısa sürede ve halkın isteklerine göre yerine getirmeye çalışan ve yine merkezin denetimi altında olan yönetim birimidir (Keleş, 2014: 24).

Kamu Yönetimi Sözlüğünde yerel yönetimler “merkezi yönetimin dışında, yerel bir topluluğun müşterek gereksinimlerini gidermek maksadıyla oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, demokratik ve özerk bir kamusal örgütlenme modeli” olarak tanımlanmaktadır. Kent veya köy gibi belirli bir coğrafi alanda yaşayan bireylere, verimli bir şekilde hizmet sunmak temel amaçtır. Yerel yönetimler özel bütçeye ve personele sahiptir; görevleri ve yetkileri ise yasalarla belirlenmiştir (Bozkurt vd,1998: 258).

Yerel yönetimler, demokratikleşme ve karar verme süreçlerine halkın katılımı konusunda önemli bir rol oynamaktadır. Dolayısıyla hükümetler yerel bir sistemden yoksunsa tam ve demokratik olarak kabul edilememektedir. Yerel yönetimler iki yönlü amaca hizmet etmektedirler. Birincisi idari bir amaçtır ve mal ve hizmet tedarik etmeye karşılık gelir. İkincisi ise temsili niteliktedir. Vatandaşların ihtiyaçlarının ne yönde olduğunu belirleyip nasıl karşılanacağına dair çözümler üretme amacı güdülür (Jordaan, 2013: 50).

Yerel yönetimlerin başlangıcı, devlet olgusunun insanlık tarihinde yerini alışıyla eş zamanlıdır. En eski zamanlarda insan toplulukları bağlı oldukları soya göre nitelenirken, devlet aygıtının doğuşuyla oturdukları yere göre şekillenmeye başlamıştır. Soya değil toprağa dayalı olan yeni bir örgütlenme şekli meydana gelmiştir. Devlet ilk günden bu güne, her zaman toprağa dayalı olma özelliğini korumuştur (Bu, “yer bakımından yerinden yönetim” uygulamasına karşılık gelir). Ekonomik yapıların, üretim biçimlerinin, kültürel özelliklerin farklılığından dolayı da çeşitlilik göstermiştir. Örneğin, Batı Avrupa’nın klasik feodalite döneminde merkezi yönetim ile olan ilişki oldukça gevşek iken, klasik Osmanlı döneminde ise oldukça sıkı olmuştur (Güler, 1994: 4).

Batılı toplumlarda yerel yönetimler, 12. yüzyıldan günümüze dek tarihi süreç içerisinde yer almış ve belli bir bölgenin merkez karşısında özerklik elde edip güçlenmesiyle ortaya çıkmıştır (Eryılmaz, 2000:171).

Yerel yönetimlerin gelişimiyle ilgili yapılan araştırmalarda ilk olarak Antik Çağ’da kendi kendini yöneten ve belli bir toprak parçasında yaşam süren insanların oluşturduğu en küçük demokratik birim olarak “site”ler karşımıza çıkmaktadır. Ardından yerel ve siyasal yetkileri bulunan, yönetsel özerklikten yararlanan ve Roma’da İmparatorluğa yeni katılan topraklara verilen isim olan municipe”ler dikkat çekmektedir. Antik Yunan’da ise siyasal düşüncenin temel kavramlarından biri olan ve toplumsal yaşamın en gelişmiş örgütlenme biçimi ve ideal toplumu oluşturmaya

en elverişli ortam şeklinde tanımlanan “polis” denilen kent devletleri ön plana çıkmıştır. Tüm bunlar yerel yönetimlerin ilk örnekleri olarak bugünkü uygulamalara ışık tutmuştur (Keleş, 2014: 25-34). Bu birimlerin etkilerini yitirmelerinden sonra, “komün”ler oluşmuştur. Komünler kentlerin özgürleşmesinde önemli bir rol oynamıştır. Katılımı tam anlamıyla sağlayarak yönetsel-siyasal birimler haline gelmişlerdir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin tam anlamıyla kurumsallaştığı ilk örnekler olarak nitelendirilmiştir (Çiçek, 2014: 55).

Kamu yönetiminin temel kurumunun kent olduğu ve ulus-imparatorluk gibi örgütlerin daha geri planda kaldığı zamanlar geride kalmış, 16. yüzyıldan itibaren ulus-devletin gelişmesiyle birlikte devletin kente oranla ideolojik üstünlüğü kanıtlanmıştır. Ancak Jeremy Bentham, Turgot, Bonaparte, Sieyes gibi Fransız düşünürlerin yerel yönetimlerin önemine değinmesi², 18. ve 19. yüzyıllarda çağdaş bir yerel yönetim kavramının ortaya çıkışında önemli bir rol oynamıştır. Böylece yerel birimlere devletten daha fazla güven duyulmaya başlanmıştır.³ 20. yüzyılın ilk zamanları yerel yönetimlerin “altın çağı” olarak nitelendirilmiştir. Çünkü bu dönemde yerel birimler, hizmetleri gerçekleştirebilmek için çeşitli kaynaklara ulaşmış ve halka merkezi yönetimden daha fazla hizmet sunabilmişlerdir. 20.yüzyılın son çeyreğine gelindiğinde ise küreselleşmenin ve uluslararası örgütlerin katkısıyla yerel yönetimlerin dünya çapında güçlendiği ve işlevselliğini arttırdığı söylenebilmektedir (Keleş, 2014: 33-41).

Yerel yönetimlere neden ihtiyaç duyulduğuna gelince bu konu yönetsel, toplumsal ve siyasal nedenler olmak üzere üç başlık altında değerlendirilebilir (Keleş, 2014: 25).

Siyasal Nedenler: Yerel yönetimlere ihtiyaç duyulmasının sebepleri arasında halkın yönetime katılımını ve ulusal birliği sağlamak vardır. Yerel yönetimlere çeşitli yetkiler verilerek güçlendirildiği bölgelerde ulusal birliğin sağlan

² Turgot(1727-1781) ve Jeremy Bentham(1748-1832), ülkenin genel yararlar ile bireysel yararlar arasında bağ işlevi görecektir olan alt birimlere bilinçli bir şekilde ayrılması gereğinden bahsetmişlerdir. Bu görüşler sonraki yıllarda hem Fransa’yı komünlere, ilçelere ve illere ayırmayı başaran Sieyes’in görüşlerini hem de Fransız Devrimi’nden sonra oluşan yeni yönetim örgütünü de etkilemiştir. Bonaparte ile birlikte bu düzen, seçimle oluşan organlara dayanmaktan çıkarılmış, atanmış üyelerle işleyen bir duruma getirilmiştir. 1835’e gelindiğinde ise yerel yönetim ve belediye gibi kavramlar İngiliz Avam Kamarası’nda kullanılmaya başlamıştır. (Keleş,2014:37-39)

³ Bu akımın Osmanlı İmparatorluğu’na Prens Sabahattin ile yansıdığı söylenebilir (Keleş,2014:40)

olduğu, yerel yönetimlerin önüne geçildiği bölgelerde ise ulusal birliğin zayıfladığı belirtilmektedir (Görmez, 1997: 44-45).

Diğer yandan bir yerel yönetimden beklenenlerin barınma, ulaşım, su, çevre koruma, otopark gibi konulardaki ihtiyaçlara cevap vermek olduğu gerçeğinden yola çıkılarak, tüm bu hizmetlerin siyasal ve mali yönden yetkili olmadıkça yerine getirilemeyeceği söylenebilir (Keleş, 2014: 113-114).

Yönetisel Nedenler: Bütün kamu hizmetlerinin tek başına merkezden yürütülmesi, neredeyse hiçbir ülkede görülmemiştir. Yerel nitelikteki otopark, taşıma, kent içi yol yapımı gibi hizmetlerin merkezden yürütülmesi karlı bir yöntem değildir ve merkezi zarara sokar. Bu yüzden merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında denge sağlanması gerekmektedir (Görmez, 1997: 45).

Yine temizlik, kanalizasyon, besin maddelerinin sağlık açısından denetimi gibi kamu hizmetlerinin yerel yönetimlerce karşılanması, kaynakların verimli kullanılmasına katkı sağlamaktadır. Daha hızlı ve kolay şekilde amaca ulaşmak da yerel yönetimlere yönetsel açıdan ihtiyaç duyulmasına yönelik sebeplerdendir (Keleş, 2014: 27).

Toplumsal Nedenler: Toplumsal gelişmeyle yerel yönetimlerin gelişim düzeyi arasında yakın bir ilişki vardır. Gelişme düzeyi ise yönetim biçimleriyle etkileşim halindedir. Örneğin, Ortaçağ'da kent yönetimleri ve belediye kurumları, ticaretin yoğunlaşmasıyla ortaya çıkmıştır. Ayrıca bireylerin eğitim ve kültür düzeyleri, devlet otoritesine bakış açıları, okuryazarlık oranları, demokratik ve eşitlikçi eğilimleri yerel yönetimlerin gelişmesini etkiler (Görmez, 1997: 46). Bazı ülkelerde okuryazarlık oranının çok düşük olması, yerel yönetimlerin hiç oluşturulmaması adına gerekçe olarak gösterilmiştir. Yine bu fikri destekler nitelikte, Fas'ta Berberi kökenli halkın bulunduğu bölgelerde yerel yönetimlerin gelişmişlik düzeyi, Arapların bulunduğu birimlere nazaran fazladır (Keleş, 2017: 28-29).

1.2.4. Yerel Yönetimin Demokrasi ve Sivil Toplum Kavramlarıyla İlişkisi

Yerel yönetimlerle birlikte üç temel amaç güdüldüğü söylenebilir. Bunlar, insanların temel haklarını kullanmaya fırsat sağlamasına, etkinlik kavramına ve demokrasiye yönelik amaçlardır. Devletin tüm kamu hizmetlerinin merkez tarafından sağlanması pahalı ve zor bir yöntemdir. Yerel halka en yakın hizmet birimi olan yerel

yönetim kuruluşları ise yerel halkın gereksinimlerini daha iyi bilip isteklerini gerçekleştirmek için kaynakları verimli şekilde kullanabilmektedirler. Böylelikle kaynak israfının önüne geçilmekte, daha az kaynakla çok sayıda hizmet üretilmektedir. Söz konusu olan verimlilik ve etkinlik, halkın siyasi katılımı ile gerçekleşecektir. Bu da demokrasiye karşılık gelmektedir (Tekeli, 1983: 3).

Demokrasinin sağlanması ve geliştirilmesi için yerel yönetimlerin güçlü ve etkin şekilde var olması önem arz etmektedir. Çünkü yerel yönetimler kültürel olarak halka daha yakındır ve organları seçimle iş başına gelmektedir. Bu organlar da yerel halkın ihtiyaçları ve arzuları doğrultusunda çalıştıklarından dolayı halkın yönetime katılımı da gerçekleşmiş olmaktadır (Yıldız, 2014: 12).

Yerel yönetimlerin varoluşunun siyasal gerekçesinde demokrasi yattığı düşünülmektedir. Siyaset bilimi ve idare hukuku gibi disiplinler, günümüzdeki özgürlükçü demokrasinin temelinde mahalli özgürlüklerin yer aldığını ifade edilmektedir (Nadaroğlu, 1994: 27). Bu düşünceler, yerel yönetimlerin merkezi yönetimden bağımsız şekilde kendisini yönetme birimleri olarak ortaya çıkışı, karar organlarının seçimle iş başına gelmesi ve vatandaşın günlük yaşamına dair işlerini yürütmesine dayanmaktadır (Sezer, 1996: 59). Genel değerlendirmelere bakıldığında, yerel yönetimler demokrasinin beşiği olarak tanımlanmakta ve yerel yönetimin doğası gereği demokratik olduğu ifade edilmektedir (Keleş, 2014: 82-86).

Bu görüşü destekleyen üç temel gerekçe vardır. Birinci gerekçe, ölçek ve mekânsal yakınlık ile ilgilidir. Yerel yönetimlerde seçimlerin sonunda belirlenen temsilciler ile temsil edilenler arasında mekânsal bir yakınlık oluşmaktadır. Bu da demokrasinin denetim ve sorumluluk ilkelerini yaşama geçirmektedir. İkinci gerekçe ise eğitim noktasındadır. Yerel yönetimlerle vatandaşların demokratik ilkelere alışmaları ve demokratik davranışlara sahip olmaları sağlanmaktadır. Burada yerel halkın, birbirlerinin görüşlerine saygı duymayı, kendi kendilerini yönetmeyi öğrenmeleri; yerel temsilcilerin ise ulusal düzeydeki temsilcilik görevleri için eğitimi söz konusudur. Böylece yerel yönetimler ulusal sistemin özgürleşmesine ve demokratikleşmesine de katkı sağlamaktadır (Gökçe, 1999: 55-56).

Mill'in düşüncesine göre, yerel yönetimlerle demokrasi arasında doğrudan ve zorunlu bir ilişki vardır. Mill "*Halk vergi ödüyorsa, ulusal düzeyde olduğu kadar yerel düzeyde de söz sahibi olmalıdır.*" diyerek yerel yönetimlerin demokrasinin gelişmesi adına büyük bir rol üstlendiğini ifade etmektedir. Bu görüşe paralel olarak Tocqueville de yerel yönetimleri demokrasinin temel ögesi ve birer siyasal eğitim

aracı şeklinde nitelemiştir. Amerikan devriminde halk egemenliği ilkesinin yerel birimler sayesinde ortaya çıktığını belirtmiş ve demokrasinin yerel yönetimlerin katkısıyla tabandan tavana doğru gelişeceğini belirtmiştir. Yine Keith Panter-Brick, *“Eğer yerel düzeyde topluluklar demokratik bir biçimde yönetilmiyorsa, ülkenin demokratik olduğunun ileri sürülmesine olanak yoktur.”* düşüncesi ile çağdaş demokrasi için yerel yönetimlerin önemini vurgulamıştır. Yerel yönetimlerle demokrasi kavramı arasındaki ilişki, Neo-Liberal düşünürlerce de dile getirilmiştir. Hayek ve Nozick gibi düşünürler, merkezi yönetimin sınırlandırılması gerektiği yönünde çalışmalar yapmış, yerel yönetimlere gereken önemin verilmediği yerlerde demokrasinin sağlıklı bir şekilde işleyemeyeceğinin altını çizmişlerdir (Görmez, 1997: 30-32).

Bunlarla birlikte, yerel yönetimlerin demokrasi ile bir ilgisi olmadığına dair karşıt görüşler de bulunmaktadır. Tolman Smith, yerel yönetimleri demokratik seçim ilkesine uygun olmayan ve gereksiz bir kuruluş olarak nitelendirir. Moulin ve Langrod’a göre, demokratik teori çoğunluğun yönetimi ve eşitlikçilik gibi ilkelere dayanır. Yerel yönetimler ise sınırlı ve çeşitlidir; potansiyel olarak oligarşiktir, yolsuzluk eğilimine sahiptir. Bu yüzden demokrasi ile bağdaşmaz. Langrod yerel yönetim ve demokrasi kavramı arasında bir bağ kurulmasının yanlış olduğunu iddia etmiştir. Moulin ise yerel yönetimleri demokrasinin eğitim merkezi olarak görmeyi bir yanılgıdan ibaret olarak değerlendirmiştir. Ona göre, bireylerin yerel ilgileri uygulamada çok azdır. Dolayısıyla yerel tecrübe ve bilgi, ulusal konulara pek de uygun değildir (Oktay ve Pekküçükşen, 2009: 174).

Yerel yönetim ve demokrasiyle bağlantılı münakaşaların farklı bir boyutunu da sivil toplum meselesi oluşturmaktadır. Sivil toplum Hegel’e göre merkezi devletten bağımsız hareket edebilen bir yapıyı; Marx’ a göre, tüm tarihin gerçek kaynağını, Durkheim’e göre ikincil yapıları, Weber’e göre özerk yetkili kuruluşları anlatan bir kavramdır (Ökmen ve Parlak, 2013: 58-62). Sivil toplumun yerel yönetimlerin bir parçası olduğuna inananlar, ikisi arasındaki ortak noktaya değinirler. Bunlara göre sivil toplum, siyasi otoritenin iktidarını dağıtıp sınırlayan bir kavramdır. Aynı şekilde yerel yönetimler de siyasi otoritenin gücünü ülke düzeyine yayarak gücün paylaşılmasını sağlar. Nitekim yerel yönetimler, batılı toplumlarda merkezi iktidarın gücünün artmasına bir tepki olarak gündeme gelmiştir. Hegel de yerel yönetimlerin sivil toplumun bir parçası olduğuna ve yerel özerkliğin devlet müdahalesine karşı korunması gerektiğine (Yüksel, 2003: 184).

Ancak yerel yönetimleri siyasal toplumun bir parçası olarak görüp tam anlamıyla özerk olmadığını düşünerek sivil toplum kuruluşu olarak değerlendirmeyen düşünürler de mevcuttur. Örneğin Keleş, yerel yönetimlerin bir sivil toplum kuruluşu olmalarına engel olan bazı faktörlere değinmiştir. Yerel yönetimlerin kamu tüzel kişisi olmalarının, onları sivil değil siyasal toplum kuruluşu yaptığını, yerel yönetimlerin siyasi otoriteden bağımsız olarak karar alıp uygulama yapabilmesinin çok zor olduğunu, karar organlarının seçimle oluşmasının onları bağımsız kılmadığını ifade etmiştir (Yüksel, 2003: 183).

Yerel yönetimler vatandaşla en yakın yönetim kademesi olduğundan, her ne kadar karşıt görüşler bulunsun da demokrasinin vazgeçilmez öğelerinden birini oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin halkın kendi kendini yönetmesine fırsat vermesi, yönetime karşı olan denetim mekanizmaları merkezi düzeye göre çok daha rahat kullanabilmesi gibi özellikleri de demokrasinin okulu şeklinde nitelendirilmesini sağlamaktadır (Oktay ve Pekküçükşen, 2009: 173). Yerel yönetimlere duyulan ihtiyacın en büyük nedeni ise merkezi idarece yürütülmesi zahmetli olan yerel nitelikli hizmetlerin karşılanabilmesidir. Fakat söz konusu olan bu gereksinimler karşılanırken, etkinlik, verimlilik ve demokrasi kavramları göz ardı edilmemelidir.

1.3. METROPOLİTEN YÖNETİM KAVRAMI

Metropolitan yönetimler, ülkelerin sosyal-siyasal-ekonomik özelliklerine ve gelişmişlik düzeylerine göre ortaya çıkabilmektedir. Her ülke kendi özel durumu doğrultusunda, merkezi yönetime veya yerinden yönetime ağırlık verilebilmektedir. Bu öneme göre de metropolitan yönetimlerin dayanacağı temel değerler şekillenmektedir (Tuzcuoğlu, 2003: 79). Bu kısımda metropolitan kent kavramı, metropolitan yönetim yaklaşımları ve yönetim modellerinden bahsedilecektir.

1.3.1. Metropolitan Kent (Anakent) Kavramı

Kent, geçimlerini tarım ve hayvancılık dışındaki uğraşlardan sağlayan topluluğun içinde yaşadığı, sosyal ve kültürel yönden kırsal alanlardan oldukça farklı olan ve nüfus yoğunluğunun yüksek olduğu alanlar şeklinde tanımlanmaktadır.

Çeşitli ekonomik gelişmeler ve endüstrileşme doğrultusunda mevcut kentler büyümekte veya kent sayısında artış yaşanmaktadır (Kaya, 2008: 11).

Kentlerin ortaya çıkışı hususundaki kanıtlar, ilk kentlerin Mezopotamya, Nil, İndus ve Huang Ho'da görüldüğüne işaret etmektedir. "Metropolitan" kavramı ise ilk defa 1800'lü yılların ortalarında Londra'da ve ABD'de kullanılmaya başlanmıştır. Metropolitan bölgeler, sıklıkla bir merkez anakent ve onu çevreleyen yöre kentler (suburbs) ile yerel yönetimlerden oluşmaktadır (Frey ve Zimmer, 2001: 14-15).

Kentlerin hızla gelişmesi, üretim, ticaret ve sanayileşmedeki artış, iletişim ve ulaşım alanındaki ilerlemeler, işbölümü ve uzmanlaşmanın giderek yaygınlaşması, nüfus artışını da beraberinde getirmiş, kentsel alanlardaki yoğunluk artmıştır. Bu artış kentlerin klasik yönetim modelleri ile yönetilmesini zorlaştırmıştır. Yeni arayışlara gidilmiş, bu arayışlar içinde de metropolitan (anakent) kent kavramı ön plana çıkmıştır. Türkçede de sıkça kullanılan metropol, metropolis, metropolitan gibi kelimelerle ifade edilen anakent kavramı, Yunanca metro (ana, asıl) ve polis (kent) sözcüklerinin birleşmesiyle oluşmuştur. İlk olarak Antik çağların kent devletlerini nitелеmek amacıyla kullanılmıştır. Daha sonra büyük ölçekli kentleri diğerlerinden ayırmak maksadıyla endüstri devriminden sonra ve New York, Tokyo, Londra ve Paris gibi büyük yerleşim alanları için kullanılmaya başlanmıştır (Eke, 1982: 5-6).

Bir kentin metropolleşme süreci, nüfus yoğunluğunun artması ve kentin ana merkezinin gelişmesi ile başlar. Kent, merkezdeki gelişme sebebiyle çevredeki yerleşim yerlerine ve kırsal alanlara doğru genişler. Bu süreçte bir yandan yeni yerleşim alanları oluşurken, diğer yandan etraftaki küçük birimler genişleyerek merkeze bağlı yeni alt merkezler oluştururlar. Nüfus, ekonomi, altyapı gibi öğeler çevreye doğru desantralizasyon süreci yaşar. Merkez kent çevresinde çevre kentler (banliyo) meydana gelir ve kentin çevreye doğru olan bu desantralizasyonu, kent merkezindeki yoğunlukları azaltır (Rao, 2007'den aktaran Oktay, 2016: 53). Büyük yerleşim alanları, düşük nakliye maliyetleri ile büyük yerel pazarlar sunar. Ölçek ekonomilerini kolaylaştırır ve endüstriyel çeşitliliğe olanak sağlar. Aglomerasyon (birleşme- bir araya gelme) bilgi, emek, uzmanlaşma, yenilikçilik, ticaret ve rekabet gibi diğer girdilerin paylaşılması yoluyla ekonomik büyümeyi kolaylaştırır. Ancak bu tür alanlar, trafik sıkışıklığı, büyük gayri resmi sektörlerin oluşumu, yönetim ve yönetim zorlukları, altyapı ve konut darlığı gibi sorunlarla da karşı karşıya kalmaktadır. Bu da büyük ve plansız yerleşim alanları yaratmaktadır. Bir metropolitan alan ya bir şehrin dışa dönük şekilde büyümesiyle ya da çeşitli yerleşimlerin kademeli olarak bütünleşmesiyle ortaya çıkabilir. Tek merkezli bir

bölgede (monocentric area), çekirdek şehir dışarı doğru büyür. Çok merkezli bir bölgede (polycentric area) büyüme ise daha çok çeşitli alanların entegrasyonu ile ilgilidir (Andersson, 2012: 2).

Metropoliten kentin tüm disiplinler için kabul edilebilecek bir tanımını yapmak zordur. Bir siyaset bilimci için önem arz eden hususlar, bir toplum bilimci, coğrafyacı, ekonomist ve sanatçı açısından farklılık gösterebilir. Bu durum araştırmacıların bakış açıları, kişisel ilgi alanları ve amaçlarının çeşitliliği ile alakalıdır (Bollens ve Schmandt, 1970: 143).

Metropoliten kent, açıkça tanımlanabilmiş bir kavram olmamakla birlikte; yüksek nüfus yoğunluğunun yanı sıra ekonomik, politik ve kültürel faaliyetlerin yoğunlaşmasıyla karakterize edilmektedir. Ayrıca kentleşmenin yoğun olduğu kent bölgelerini tanımlamak için kullanılmaktadır. Dahası metropoliten alanlar, küresel şehir ağının bir parçasını oluşturmakta ve çekirdek şehirler ile bunların iç bölgeleri (hinterlandı) arasındaki işbirliği mekanizmalarını sağlayan özel bir yönetim yapısı sergilemektedirler (Jörg Knieling, 2014: 9).

Ancak günümüzde genel olarak büyük ölçekli yerleşim alanları “metropol” ya da “metropoliten kent” olarak adlandırılmaktadır. Bu yerleşimlerin yayılmış olduğu alanlar ise “metropoliten alan” ya da “metropoliten bölge” olarak nitelendirilmektedir. Bunlara ek olarak, metropoliten kentler hakkında yapılan bazı çalışmalardan yola çıkarak daha genel bir tanım yapmak faydalı olacaktır. Bu doğrultuda metropoliten kent; ana çekirdeği oluşturan kent merkezine bağlı şekilde gelişen ve alt seviyede birden fazla merkezin ve bu merkezlere bağımlı yerleşim yerlerinin bulunduğu, birden fazla yerel yönetim birimine sahip olan, büyük ölçekli yerel hizmetlerin sunulduğu, geniş yüzölçümüne yayılmış bir milyon üstü nüfusa sahip yerleşim yeri şeklinde açıklanabilir (Oktay, 2016: 52-53).

1.3.2. Metropoliten Yönetim Yaklaşımları

Ekonomik, siyasal ve toplumsal gelişmeler ölçüsünde metropoliten yönetimle ilgili tasarımlar da geliştirilmektedir. Büyük kentlerdeki nüfus yoğunluğu, siyasi, idari, sosyal ve ekonomik bakımdan çeşitli problemleri de beraberinde getirmektedir. Bu konudaki genel kanı, büyük ölçekli şehirlerin niteliklerine göre farklı kategorilerde ele alınıp, sorunların bu şehirlere özgü olan nitelikler doğrultusunda çözülmeye

alışılması yönündedir. Bu konuda dünyada birçok yönetim modeli uygulanmaktadır. Metropoliten yönetim, metropol kentlerde uygulanan türlü yönetim modellerini içinde barındıran bir kavram haline gelmiştir (Oktay,2016: 54-55).

Metropol bölgeler söz konusu olduğunda normal bir şehre kıyasla durum daha karmaşıktır. Çünkü aktör ve aralarındaki ilişkilerin sayısı bir şehirde olduğundan daha fazladır. Bu metropol bölgeleri düzenlemek ve kurumsallaştırmak söz konusu olduğunda, zamanın sosyal ve ekonomik koşullarından etkilenen, hükümet ve metropol alanların yönetimi arasındaki ilişkiyi inceleyen iki yaklaşım karşımıza çıkmaktadır. Bu yaklaşımlardan biri reform kuramı, diğeri ise kamu tercihi okulu olarak bilinen kuramdır (Tomas, 2002: 2).

Bu iki yaklaşım arasında, metropoliten alanlara ilişkin problemlerin tanımlanmasına, kaynaklarına ve çözüm önerilerine dair farklılıklar bulunmaktadır. Bu yaklaşımların, metropoliten alan yönetimine olan bakış açılarının odak noktasını ise metropoldeki yerel yönetim birimlerinin mutlak sayı, büyüklük ve kademe sayıları oluştırmaktadır. Her iki yaklaşım da ABD’de ortaya çıkmış ve gelişmiştir. 1980li yıllardan sonra ise İngiltere, Avustralya ve Hollanda gibi ülkelerin akademik literatüründe de yer edinmeye başlamıştır (zgr, 2008: 5).

1.3.2.1. Metropoliten Reform Kuramı (Klasik Yönetim Yaklaşımı)

Metropoliten reform yaklaşımıyla, yerel yönetim birimlerinin fazla sayıda olduğu, idari ve siyasi parçalanmanın bulunduğu metropoliten bölgelerde, eşitsizliğe yönelik değerlendirmeler yapılmıştır. Bazı birimlerin imknı oldukça iyi olabilirken, bazı birimlerin ise hizmet kalitesinde düşüklük, sorumluların belirlenememesi, nitelikli eleman, teknik donanım ve uzmanlaşma hususlarında eksiklikler gibi ciddi sorunlarla karşı karşıya kalması söz konusudur. Aynı bölgede çok sayıda yerel yönetim biriminin olması, halkın hangi birimi sorumlu tutacağını bilemeyişi, idari birimlerin sorumluluklarından kaçması, hizmetlerin gereksiz tekrarı, metropoliten alanın bütününü ilgilendiren problemlerin çözümüyle ilgili siyasi bir otoritenin eksikliği ve kaynak israfı gibi konular, reform yaklaşımının değindiği diğer önemli konulardandır (zgr, 2008: 6-7).

Reform kuramına göre, “ok parçalı yönetim” hizmetlerin dağıtım ve üretim maliyetini arttırmaktadır. Bu duruma en güzel çözüm, metropoliten alanın

yönetiminin tek elde toplanmasıdır. Bu yaklaşım, çok parçalı bir yönetim yapısını değil, kaynakların daha verimli kullanıldığı ve büyük bir merkezde birleştirilmiş yapıyı desteklemektedir. Dente'nin sözleriyle, *“Tek bir örgüt, ölçek ekonomisi ile kazanç sağlamak için yeterince büyüktür. Tek bir örgüt ile problemlere daha rasyonel yanıtlar bulunabilir”*. Bu kuram uygulamaya Londra ve Toronto’da olduğu gibi yerel yönetimlerin birleştirilerek tek ve güçlü bir metropoliten yönetim yapısının elde edilmesiyle ile geçmiştir (Tomas, 2002: 3).

Metropoliten reform geleneği, bir metropoliten alan içinde çok sayıda bağımsız kamu yargı alanının (özerk yerel yönetim birimlerinin) varlığını, verimli ve adil bir kentsel hizmet sunumunun önündeki ana engel olarak görmektedir. Bu bakış açısına ve biraz da Weberyen bir tutuma dayanarak metropoliten reformcular, kamu bürokrasisinin rasyonelliğine ve planlamasına güvenerek, metropoliten alanın bölgesel ölçeği ile idari birimlerin sınırlarının örtüşmesini gerektiren idari bir birleştirmeyi savunurlar. Bu birleşme ise ya banliyölerin merkez şehirler tarafından ilhak edilmesiyle ya da büyükşehir hükümetlerinin (metropoliten yönetimlerin) oluşturulmasıyla yani, metropoliten alandaki işlevlerin tamamını içine alan geniş yetkilere ve özerkliğe sahip olan iki kademeli bir yönetim yapısı oluşturulmasıyla sağlanmalıdır (Kübler ve Heinelt, 2005: 9).

Yirminci yüzyılın başlarına denk gelen dönemlerde metropoliten reformcular, argümanlarını metropol problemlerine karşı verimlilik kazanımı üzerine geliştirmişlerdir. Bölgesel reformculardan biri olan William Anderson, bu durumu her büyük kentsel bölgenin yalnızca bir birim yerel yönetim tarafından organize edilmesi gerektiği şeklinde özetlemiştir. Bu kuramı destekleyenler tarafından hedeflenen ise verimliliğin artırılması ve maliyetlerin azaltılması olmuştur. Bahsedilen verimlilik argümanına ek olarak, reformistler metropoliten bölgede ekonomik ve siyasi sınırların örtüşmemesinden doğan sorunların çözümünü de daha güçlü bir merkezi hükümet sistemine bağlı kılmışlardır. John Bollens ve Henry Schmandt’a göre, yerel yönetimin birimlerinin çok sayıda olması, hesap verebilirliği ve denetimi zorlaştırmaktadır. Yönetimlerin birbiriyle çatışma halinde olması ve bölgesel problemler uzlaşma sağlanamamasına neden olmaktadır (Hamilton, Miller ve Paytas, 2004: 152-153)

Kısaca reform kuramı, 1970’lerde neo-kurumsalcılık hareketinin iki kurucusu olan Richard Scott ve John Meyer tarafından yapılan kavramsal çalışmalara dayanarak, dört önemli kavram ile açıklanmaktadır. Bunlar, parçalanmış birim ve yetkileri merkezileştirme (centralization), parçalı yapılara sahip metropoliten alanları

bütünleştirme (consolidation), amatör bir düzeyden daha kaliteli bir uzmanlaşmış bürokrasiye geçiş olarak profesyonelleşme (professionalization) ve siyasal alan ile idari alanın ayrıldığı, politik kontrol derecesi olarak da nitelenen özerklik (autonomy) kavramlarıdır (Sager, 2005: 228-231).

1.3.2.2. Kamu Tercihi Kuramı

Kamu tercihi kuramı hakkındaki önemli çalışmalar, temeli 1950'li yıllara dayansa da 1970'li yıllara denk gelmiş ve bu kuram ABD'de siyasal süreçleri eleştiren bir düşünce olarak ortaya çıkmıştır. Bu teori James Buchanan ve Gordon Tullock tarafında temsil edilen "Virginia Okulu " ve Antony Downs ve George Stigler'in temsil ettiği "Chicago Okulu" olmak üzere çoğu bilim adamlarınca önemlerine vurgu yapılan bu düşünce okulları çerçevesinde geliştirilmiştir. Kamu tercihi kuramının ortaya çıkmasında, sorunların algılanmasında ve çözümünde yetersiz olarak görülen neo-klasik yaklaşımların "Piyasa Başarısızlığı Teorisine" karşılık geliştirdikleri "Devletin Başarısızlığı" kuramı etkili olmuştur. Zira Keynesçi yaklaşım, devletin ekonomiye etkin şekilde müdahalesini savunmaktadır. Bu müdahaleci düşünce, kamu sektörünün ilerleyen zamanlarda gelişip büyümesine neden olmuştur (Akcagündüz, 2010: 30).

Kamu tercihi kuramının inceleme alanı kırtasiyecilik, devlet teorisi, oylama kaideleri, seçmenlerin davranışları, partilerin siyaset konusundaki tutumları, çıkar grupları gibi olgulara yöneliktir. 1980'li yıllarda devletin küçültülmesi ve özelleştirme gibi kavramlarla ön plana çıkan teori, kamu yönetiminin hantal ve verimsiz olduğunu öne sürerek, geleneksel kamu yönetiminden vazgeçilmesini önermiştir (Kızılboğa, 2012: 94).

Kamu tercihi kuramı, bireycilik ve rasyonalite ilkeleri çerçevesinde şekillenmiştir. Kamu tercihi teorisyenleri, kolektif değil bireysel bir davranış yöntemi benimsemişlerdir. Çünkü bireylerin siyasal karar alma süreçleri de dahil olmak üzere her daim kendi menfaatlerini ön planda tutup, kamu faydasını göz ardı ettikleri ve maksimum faydayı hedeflediklerini gözlemlemişlerdir. Buna göre bireyler, kamusal alanda da karar verirken kendi çıkarını gözetirler. Dolayısıyla kamu kuruluşlarında verilen kararların temelinde bireylerin çıkarlarına uygun olan tercihler yer alacaktır. Bu çerçevede bürokratlar bütçelerini, bireyler seçmen iken kendi menfaatlerini,

siyasi partiler oylarını, çıkar grupları ise rantlarını maksimuma ulaştırmak adına çaba gösterirler (Akcagündüz, 2010: 30-31).

Kamu tercihi kuramında, metropoliten alanın yönetimini sağlamak üzere oluşturulmuş tek bir yönetim birimiyle, kamu yararına hareket etmenin imkânsız olduğu, vatandaştan uzaklaşıldığı ve bürokrasinin artırıldığı öne sürülmektedir. Bu durum vatandaşlar açısından güvensizlik ortamı oluşturmaktadır. Bu yaklaşımla karşı çıkılan, küçük yerel idarelerin bir araya getirilerek sadece bir metropoliten yönetim oluşturulmasıyken; savunulan ise adem-i merkeziyetçi metropoliten yönetim sistemlerinin muhafaza edilmesi gerekliliğidir. Zira böyle bir birleşme, rekabetin yararlarını yok edip tekelci bir hizmet sunumu oluşturacak, merkezileşmeye sebep olacak, halkın seçme iradesini zorlaştırarak demokrasiyi azaltacaktır. Dolayısıyla, özel kuruluşların kamudan daha verimli olduğu yönünde argümanlar desteklenmektedir. Çözüm, yerel idare birimlerinin sayısını arttırmaktır. Böylece kentsel alanlarda, her vatandaş gereksinimlerine en elverişli şekilde hizmet elde etme fırsatı bulabilecektir (Wright, 1993: 1).

Kamu tercih kuramını savunanlar, hizmetlerin birbirinden farklı birimler tarafından gerçekleştirildiği, çok sayıda yönetim biriminden oluşan bir kent yapılanmasının gerekliliğine vurgu yaparlar (Lefevre, 1998: 10-11).

Ostrom, Tiebout ve Warren'e göre, tek merkezli bir sisteme karşı çok merkezli bir hükümet sisteminin yeterliliği hakkında ön yargıda bulunmak mümkün değildir. Çok merkezli sistem, metropoliten bölgedeki resmi kurumların her birinin işlevsel veya bölgesel sınırlarının ötesinde, daha geniş topluluk çıkarlarının veya kamunun ihtiyaçlarının gerçekleştirilmesiyle yükümlüdür. Çok merkezli bir siyasi sistemin performansı, ancak çeşitli birimleri arasında var olabilecek işbirliği, rekabet ve çatışma modellerine referans olarak değerlendirilebilir. Kamu çıkarlarının uygun bir şekilde temsil edilmesi halinde, zorluk yaratmaz. Çok merkezli bir siyasi sistem, çatışmaları çözebilir. Bu sistem uygun sınırlar içinde rekabeti sürdürebildiği sürece bir metropol alanındaki çeşitli kamu sorunlarıyla başa çıkmak için uygun bir düzenleme olabilir. Yerel yönetimlerin sayısındaki artış sayesinde oluşacak rekabet ortamı, vergiler ve maliyetler noktasında çeşitliliği sağlar. Bu çeşitlilik sayesinde halk, daha az maliyetle daha kaliteli kamusal hizmete kavuşur. Bir metropoliten alanın tümünü yönetmek amacıyla oluşturulan tek merkezli yapılarda ise vatandaşların özgürce tercih yapabileceği bu çeşitlilik ortamı mümkün olamamakta, verimlilik sağlanamamaktadır (Ostrom ve diğerleri, 1961: 838-839).

Kamu tercihi yazarları, parçalanmış bir metropoliten sistemin daha demokratik ve daha verimli oluşundan dolayı, birleştirilmiş bir metropoliten sisteme karşı daha üstün olduğuna dair tartışmalar yapmışlardır. Parçalanmış bir sistemi daha demokratik bulmalarının sebebi, halka farklı vergi ve hizmet düzeyleri önermesi ve çok sayıda topluluk arasından ikamet edebilecekleri yeri seçme fırsatı vermesi iken, daha verimli bulmalarının sebebi ise hizmet maliyetleri açısından daha olumlu sonuçlar elde edilebilmesidir. Kamu tercihi yaklaşımı iki sebepten dolayı önem kazanmış ve önemini sürdürmektedir. Birincisi, yerel seçmenlerin çoğunluğunun tercihlerini ifade edebildikleri bir politik sisteme mantıklı dayanaklar sağlamış olması, ikincisi ise özellikle yerel hizmetlerin maliyetleri açısından düşünüldüğünde üstün gelmiş olmasıdır (Friskin ve diğerleri, 2001: 471).

Sager'e göre ise kamu tercihi kuramında demokrasi, kamu refahının bireylerin isteklerinin toplamından başka bir şey olmadığı serbest bir pazardır. Kamu yönetimi, devlet müdahalesinin ana aracıdır ve bu nedenle ilk etapta olumsuz olarak değerlendirilmektedir. Daha da kötüsü, kamu yönetiminin özünde, idari bütçelerin sürekli büyümesine yol açan, bireysel tercih özgürlüğünü azaltan, bürokratların egoist olduğu ve kendi rasyonel faydalarını maksimize etmek için çabaladıkları bir kısır döngü vardır. Burada devlet başarısız olarak görülmüş, en iyi çözüm yolu ise piyasa mekanizmaları ve özel şirketler kapsamında değerlendirilmiştir (Sager, 2005: 232).

Kamu tercihi kuramı, Scott ve Meyer tarafından önerilen dört analitik kavramı benimser. Birincisi "desentralizasyon"dur (decentralization). Avantajları ise bürokratik yapılardaki karmaşıklığın azaltılması, şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin artırılması, hizmetlerin daha yakından sağlanabilmesi ve bireylerin tercihleri ile daha etkili şekilde örtüşmesidir. İkincisi ise vatandaşların istediği bölgeyi tercih ederek oraya yerleşmesi ve daha az vergi ödeyerek daha kaliteli hizmet alabilmeleri için metropoliten alan yönetiminin "parçalanma"sıdır (fragmentation). Üçüncüsü, "kendi kendine yönetim"dir. Bürokrasi tarafından kısıtlanan ve müdahale edilen vatandaşların tercihlerindense, parçalanmış birimlerdeki müdahale edilmeyen bireysel ve özgür tercihler, kamu uygulamalarında daha etkili olacaktır. Dördüncüsü ise "siyasal kontrol" dür (political control). Bu da bürokrasinin siyasal temsilciler tarafından kontrol altında tutulmasını ve yetkilerin desentralize edilmesini ifade eder ve demokratik değerlere daha uygundur (Sager, 2005, 233-235).

1.3.3. Metropoliten Yönetim Modelleri

Yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin daha etkili, verimli, hızlı ve pahalı olmayacak şekilde halka sunulması, yerel düzeydeki karar alma süreçlerine halkın katılımının kolaylaştırması gibi amaçlarla anakentlerin yönetimi için çeşitli model arayışlarına da girilmiştir. (Keleş, 2012: 2). Literatürde metropoliten kent yönetim modellerine ilişkin çeşitli sınıflandırmalar bulunmaktadır. Bunlardan bazıları daha genel bir bakış açısı ile sınıflandırma yaparken, bazıları daha ayrıntılı analiz etmektedir.

Eke, yönetsel örgütlenme modellerini *“geçici, küçük ölçekli çözümler”* (yönetimler arası hizmet anlaşmaları, kentsel birlikler, özel amaçlı ana kentsel örgütler) ve *“uzun süreli, köklü çözümler”* (birleştirmeler ve yerel federasyonlar) olmak üzere iki başlık altında sınıflandırmaktadır (Eke, 1982: 46).

Toprak’a göre metropoliten alanlar için yönetim modeli aranırken, toplumun tarihi, politik ve yönetsel sistemleri göz önünde bulundurulmaktadır ve bu bağlamda, *“tek kademeli metropoliten yönetim, iki kademeli metropoliten yönetim, yerel yönetimlerde gönüllü kuruluşlar ve özel amaçlı kuruluşlar”* olmak üzere 4 temel yönetim modeli ortaya çıkmaktadır (Toprak, 2008: 331).

Tek kademeli model, Toronto, Melbourne’ deki gibi metropoliten bölgelerde sadece bir yerel yönetimin olmasına karşılık gelir. Londra, New York, Tokyo, İstanbul, Paris ve Barcelona’da olduğu gibi iki kademeli modelde ise metropoliten alanda yerel hizmetlerden mesul alt ve üst olmak üzere iki ayrı yönetim sistemi vardır ve ayrı tüzel kişilikleri bulunmaktadır. Bu modelde üst kademe metropol alan ölçeğinde örgütlenirken, alt kademe ilçe gibi daha küçük ölçekli belediyelerden oluşmaktadır. Bu iki kademe arasındaki yetki ve kaynak paylaşımı ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Örneğin New York’ta alt kademe çok zayıf örgütlenmiştir ve yetkiler büyük ölçüde üst kademede toplanmıştır. Londra’da ise alt kademelerin, üst kademeye nazaran daha fazla yetkisi vardır. Türkiye’de de geçerli olan bu iki kademeli yönetim modelinde, üst kademe daha fazla yetkiyle kuşatılmıştır, ancak alt kademeye de büyük ölçüde sorumluluklar verilmiş ve daha dengeli bir sistem oluşturulmuştur (Oktay, 2016: 63-64).

Gönüllü yönetim modeli, metropoliten bölgelerde tek kademe şeklinde örgütlenen birden fazla belediyenin hizmet sunma doğrultusunda yardımlaşma maksadıyla meydana getirdikleri yapıya karışık gelmektedir. Burada tamamen

gönüllülük esastır, herhangi bir zorlama söz konusu değildir. Bologna ve Los Angeles'ta uygulanan bu model, bazı belediyelerde verimlilik sağlarken, bazı belediyelerde ise koordine olma hususunda eksik kalabilmekte, anakentin tümü kapsanamamaktadır. Özel amaçlı kuruluşlara gelince bunlar, ayrı bir tüzel kişiliğe ve bütçeye sahip olmakla birlikte; doğalgaz, temiz su, atık su, katı atık, elektrik gibi hizmetlerin yürütülmesine yönelik olarak kurulurlar. Ülkemizde büyükşehirlerde kurulan su ve kanalizasyon idareleri bunlara örnek gösterilebilir (Oktay, 2016: 64-65).

Bu sınıflandırmaların yanı sıra, 2012 yılında Shah'ın yapmış olduğu ve Dünya Bankası tarafından da desteklenen çalışmaya göre, metropoliten alan yönetimleri, büyükşehir yönetiminin koordinasyonu veya merkezileştirilmesi seviyesine dayanarak ayrıntılı ve daha geniş bir şekilde gruplandırılmıştır. Bunlar, aşağıda sıralandığı gibi altı başlık olarak belirlenmiştir (Shah, 2012: 10-13).

1.3.3.1. Üniter Metropoliten Yönetimler

Bu modelde; tüm kenti kapsayan tek kademeli bir metropoliten alan yönetiminden söz edilmektedir. Üniter metropoliten yönetim, metropoliten alanda bulunan çok sayıda belediyenin sadece bir yapı altında birleştirilmesini ve tek katmanlı bir yönetim yapısını anlatır. Yogyakarta, Prag, Melbourne, London, Toronto ve Bern gibi kentler bu modelin uygulandığı kentlere örnek gösterilebilir. Bu tür yönetim düzenlemeleri, yeterli mali özerklik verilirse büyükşehir alanının büyük ölçüde kendi kendini finanse edebileceği potansiyelini sunmaktadır. Canberra, Avustralya, tek katmanlı yönetime sahip bir şehir devleti olarak bu grupta eşsiz olarak nitelenebilir. Orantılı parti temsiline dayanan seçilmiş bir meclise sahiptir, meclis başkanı seçer (Shah, 2012: 10-11). Bu model etkinlik, hesap verilebilirlik, kentler arasındaki hizmet eşitsizlikleri ortadan kaldırabilme, sunulan hizmetlerde eşitlik sağlayabilme ve kaliteli hizmet sunma hususunda yerel yönetimler arasındaki rekabetin ortadan kalkması gibi açılardan yararlı bulunmaktadır. Ancak bürokratikleşmeyi arttırdığı ve demokrasinin değerlerinden uzaklaşıldığı şeklinde zıt görüşler de mevcuttur (Slack, 2007: 16-17).

1.3.3.2. Dikey Olarak Koordine Edilmiş Metropoliten Yönetimler

Bu modelde il yönetimi ile metropol kent yönetimi bir aradadır ve metropoliten alanın geniş bir kısmında örgütlenen üst kademe ile daha küçük kısımlarda örgütlenen alt kademe yerel yönetimler bulunmaktadır ve bunların tüzel kişilikleri ayrıdır. Üst ve alt kademe arasındaki ilişkilerde dikey bir koordinasyon sağlanmıştır ve kendi finansmanlarını sağlayabilirler. Ancak burada üst kademenin daha önemli sorumlulukları ve gözetim-denetim yetkilerinin olduğu söylenebilir. Brüksel, Varşova, İstanbul, Montreal, Pekin, Madrid, Zagreb, Tiran, Berlin, Seul, Bangkok ve Tokyo gibi metropoliten alanlar bu modele örnek olarak gösterilebilir (Shah, 2012: 11). Türkiye'nin de içinde bulunduğu bu modelin en önemli özelliği, hizmetlerin çakışmasını, bölünmüşlüğü ve israfı azaltarak, kaynak tasarrufuna katkı sağlamasıdır. Ayrıca bu modelde hem alt kademe yerel yönetim birimlerinin hem de metropoliten meclislerin yürütme ve karar alma organları seçimle belirlenir ve özerktir (Slack, 2007: 16).

1.3.3.3. Yatay Olarak Koordine Edilmiş Zorunlu İki Kademeli Metropoliten Yönetimler

Bu modelde, hem geniş bir alan kapsayan yüksek kademelerin, hem de kasaba ve köy gibi alt kademelerin net olarak tanımlanan ve kanuni zorunluluğa dayanan bağımsız görev alanları vardır. Örnekler arasında Belgrad-Sırbistan, Üsküp-Makedonya, Kopenhag-Danimarka bulunmaktadır ve genellikle meclisleri doğrudan halk tarafından seçilmektedir (Shah, 2012: 12).

Üst kademe yönetimler, ulaşım, toplu taşıma, arazi kullanım planlaması ve katı atık bertarafı, sosyal yardımlaşma, cadde ve köprü yapımları, çöplerin toplaması, itfaiye, polis gibi hizmetleri yüklenirken; alt kademe yönetimler ise park, bahçe, kütüphane hizmetleriyle ilgili hizmetleri yürütmektedirler. Bu iki kademeli hükümetlerle, işlevlerin katmanlar arasında paylaştırılması gerekir. Bölgesel faydalar sağlayan, dışsallıklar yaratan, yeniden dağıtıma yol açan ve ölçek ekonomilerini sergileyen hizmetlerden üst kademe, yerel fayda sağlayan hizmetlerden ise alt kademe sorumlu olmalıdır. İki kademeli sistemler, hesap verebilirlik, verimlilik ve yerel ihtiyaçlara yanıt verebilme açısından potansiyel olarak önemli avantajlara sahiptir. Diğer yandan bu sistem, bazı düşünürler tarafından iki yönetim düzeyi

arasında hizmetlerin sağlanmasında, kendini tekrar etme ve israf gibi nedenlerle ve maliyetlerin daha yüksek olduğu gerekçesiyle eleştirilmektedir. Eleştirmenlerin değindiği hususlar ise iki kademeli sistemlerin, daha az şeffaf oluşu ve vergi ödeme konusunda hangi hizmetlerden kimin sorumlu olduğunun belirlenememesi ve kafa karışıklığı yaratması, politikaları uygulamada gecikmeler, çekişme ve rekabetlerin yol açtığı verimsiz karar verme şeklinde ifade edilmektedir (Slack, 2007: 18-20).

1.3.3.4. Yatay Olarak Örgütlenmiş Gönüllü İki Kademeli Metropolitan Yönetimler

Bu model çok sayıda yerel yönetim birimini kapsar ve metropolitan bölgelerdeki belediye birimlerince birtakım hizmetlerin isteğe bağlı olarak, bu birimlerin aralarındaki ortaklık anlaşmaları veya hizmet sözleşmeleri yoluyla yerine getirilmesini anlatır. Örnekler arasında Helsinki-Finlandiya (24 belediye), Vancouver-Kanada bulunmaktadır. Bu alanların finansman ihtiyaçları öncelikle toplu taşıma ve sosyal hizmetler içindir (Shah, 2012: 12).

Bu modele genel olarak ABD’de de çok sık rastlanmaktadır. ABD’de yerel birimlerin, aralarındaki bölgesel ölçekli problemlere çare aramak maksadıyla oluşturdukları Councils of Governments adındaki gönüllü birlikler bu modele örnek gösterilebilir. Bu birlikler kentsel planlama, su, atık su arıtma, ekonomik kalkınma, toplu taşıma gibi alanlarda başarılı sonuçlar vermiştir. Diğer yandan, bu tür yönetimler kentsel alanlardaki parçalanmayı artırmaktadır ve bu tür yapıların, sosyal sorunlarla, toplumsal adaletsizliklerle, ırk ayrımcılığıyla, yoksullukla mücadele konusunda başarılı olmadığı ifade edilmektedir (Gül ve Batman, 2013: 17).

1.3.3.5. Koordine Edilmemiş İki Kademeli Metropolitan Yönetimler

Bu modelde, metropolitan alanlarda yerel ve bölgesel yönetimler bir arada bulunmakta, aralarındaki dikey ya da yatay koordinasyon seviyesi ise düşük düzeyde olmaktadır. Moldova’da Kişinev ve Romanya’da Bükreş bu modele örnektir. Mesela Bükreş’in en üst düzeyde bir belediye başkanı ve altı bölgede hizmet veren bir meclisle birlikte doğrudan seçilmiş, özerk fakat koordine olmayan iki katmanlı bir sistemi vardır (Shah, 2012: 12).

1.3.3.6. Koordine Edilmemiş ve Parçalanmış Tek Kademeli Metropoliten Yönetimler

Bu yönetim modelinde metropoliten alanda ayrı bir özerkliği bulunan yerel birimler, farklı bir eyalet veya il yönetimi altında düşük koordinasyona dayalı olarak hizmet yürütürler. Başlıca örneklerini Delhi, Haydarabad, Jakarta, Kalküta, Mumbai, Cape Town, Milan ve Washington DC’de görmek mümkündür. Bu modelin geçerli olduğu metropoliten alanlarda, merkezi yönetimin finansman sağlamasına ve aktif müdahalesine daha fazla gereksinim duyulduğu söylenebilir (Shah, 2012: 13).

Bu parçalı yapıyı koordine eden daimi bir üst birim yoktur. Fakat bazı zamanlarda geçici olarak hizmet koordinasyon birimleri oluşturulabilir. Bu şekilde yönetilen kentlere ABD’de Houston ve Şikago; Hindistan’da Bombay, New Delhi, Kolkuta ve Haydarabad; Milan; Cakarta; Cape Town; Mexico City gibi kentler örnek verilebilir. Bu kentlerde yerel özerkliğin güçlü olduğu söylenebilir. Her bir yerel birim, üst ve alt yönetim birimleriyle birlikte metropoliten alanda koordinesiz bir şekilde hizmet sağlamaktadırlar. Örneğin Bombay, parçalanmış tek katmanlı bir yapıya sahiptir, her biri kendi belediye yetkililerine sahip 7 bölgeye ayrılmıştır ve 10 milyona yakın nüfusu vardır. Banliyölerin de dahil edilmesiyle 18 milyon nüfusa sahip olan büyük Bombay’de yedi alt bölge belediyesi, 16 kasaba belediyesi, 7 belediyesi olmayan kentsel merkez ve 995 köy yer almaktadır (Slack, 2007: 15).

Küçük ve parçalı yönetim modellerinin avantajları arasında, vatandaşa daha yakın olunması, gelen taleplere yönelik duyarlılığın yüksek olması ve hesap verebilirlik düzeyinin iyi olması gibi özellikler sayılabilir. Diğer yandan, parçalanmış ve tek kademeli bir metropoliten yönetim yapısında yerel yönetim birimleri yarış ve rekabet içindedirler. Çevre koruma, denetim, planlama ve kentler arası gelişmişlik farklarından kaynaklanan problemler ile işbirliği sağlama konusunda zorluklarla karşılaşabilmektedirler (Slack, 2007: 15).

Bazı araştırmacılar tarafından bahsedilen metropoliten yönetim modellerinin verimli olup olmadığının ortaya konulması amacıyla kriter sınıflandırılmaları yapılmıştır. Bunlardan ilki Shah tarafından, üretim artarken maliyetin düşmesi anlamına gelen ölçek ekonomisi (economies of scale), bir üretim ya da tüketim olayının, diğer yetki bölgelerini olumlu ya da olumsuz şekilde etkilemesi anlamına gelen dışsallıklar (externalities), hizmetlerin maliyetlerini ve faydalarını metropol genelinde adil bir şekilde paylaşma becerisini ifade eden eşitlik (equity),

vatandaşların hükümet politikalarını etkileyebilmeleri için yerel yönetime erişebilmelerini öneren bir kavram olan erişilebilirlik ve hesapverebilirlik (accessibility and accountability) ve hizmetlerin etkin bir şekilde sunulması, karar vermenin vatandaşa en yakın olan hükümet seviyesi tarafından gerçekleştirilmesini ifade eden, subsidiarite ilkesi olarak da bilinen, yerel taleplere duyarlılık (local responsiveness) olmak üzere 5 başlık altında sınıflandırılmıştır (Slack, 2007: 9-13).

İkincisi, Ostrom ve diğerlerine ait olan ve denetim (control), etkinlik (efficiency), siyasi temsil (political representation) ve kendi geleceğini belirleme hakkı (local self-determination) şeklinde 4 başlık altında değerlendirilen sınıflandırmadır. Burada denetim, etkinlik ve siyasi çıkarların dahil edilmesi kriterleri, genel teorik gerekçelerle formüle edilebilir. Fakat bunların herhangi bir politik sistemdeki uygulamaları, ölçek sorunlarına karar veren yetkili kurumlara bağlıdır. ABD'deki yerel yönetimlerin organizasyonuna katılan koşullar genellikle bu kriterlerin yerel toplumdaki vatandaşların kararlarıyla kontrol edilmesini gerektirir, yani kendi kaderini tayin etme hususlarına tabi kılınmalıdır (Ostrom ve diğerleri, 1961: 835-837).

Üçüncüsü ise Lefevre tarafından yapılan ve 3 başlık altında incelenen sınıflandırmadır. Burada karşımıza çıkan kavramlar şunlardır: Geniş yetkilere sahip olma (wide-ranging jurisdiction), doğrudan bir seçimle elde edilen güçlü bir siyasi meşruiyet (strong political legitimacy), finansal kaynakların ve insan kaynaklarının üst düzeylerden elde edildiği yerel özerklik (meaningful autonomy) ve kaplanan alanın amaca uygunluğudur ('relevant' territorial cover) (Lefevre, 1998: 10).

Kısaca özetlemek gerekirse, kentlerin ve ülkelerin siyasi-idari anlayışlarının farklılık göstermesi sonucunda, metropoliten kentlerin yönetimi konusunda çeşitli modeller ortaya çıkmıştır. Bunlar arasından en iyi metropoliten yönetimin oluşturulmasındaki temel kavram ise "maksimum" yerine "denge" olmuştur. Bu denge, ülkedeki yerel yönetim anlayışı ve yerel hizmetlerin gelişmişlik düzeyi, coğrafi özellikler, nüfus hareketleri, yerel siyasetin niteliği gibi metropoliten bölgenin kendine has niteliklerinin göz önünde bulundurulmasıyla sağlanmalıdır. Dolayısıyla her ülkenin, kendine özgü olan bu faktörler doğrultusunda farklı metropoliten yönetim modellerini kullanmaya devam edeceği söylenebilmektedir (Oktay, 2016: 68).

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHİ GELİŞİMİ

Yerel yönetimlerin ülkemiz tarihinde çok uzun bir maziye sahip olduğu söylenemez ve Tanzimat dönemine dek modern anlamda bir yerel yönetim geleneğinden bahsetmek zordur. Fakat Tanzimat, birçok yeniliği ve modernleşme hareketini beraberinde getirmiştir. Bunun sonucunda da yeni yasa ve düzenlemelere gidilmiştir. 1982 Anayasa'sının 127. maddesinde yerel yönetimler şöyle tanımlanmaktadır:

“Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir. Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.” (1982 Anayasası/ Md. 127).

Anayasada ifade edildiği üzere ülkemizde, "il özel idaresi", "belediye" ve "köy" olmak üzere üç türlü yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Bu bölümde tarihsel bir gelişim içinde ortaya çıkan ve mahalli idareler olarak nitelendirdiğimiz bu birimlerin geçmişten günümüze olan gelişim süreçleri ele alınacak ve ilgili yasal düzenlemelere yer verilecektir.

2.1. İL ÖZEL İDARELERİ

Fransa'nın "department" biriminden esinlenerek oluşturulan İl özel idaresi, kuruluş yasası açısından Osmanlı idaresine dayanır ve yönetimde eyalet sisteminin benimsendiği Osmanlı İmparatorluğu'nda il özel idareleri Tanzimat'ın ilanından ardından ortaya çıkmıştır. Buna dair ilk resmi belge ise 1864 yılında yürürlüğe giren

Teşkil-i Vilayet Nizamnamesidir. Fransız modelinin örnek alındığı bu nizamname ile halkın yönetime katılması ve merkeziyetçiliğin azaltılması amaçlanmış, eyalet yerine vilayet sistemi benimsenmiş, Vilayet İdare Meclisi ve Vilayet Umumi meclisi olmak üzere iki türlü meclis oluşturulmuştur. Vilayet Umumi Meclisi günümüzdeki il genel meclisinin ve il özel idaresinin kaynağı niteliğindedir (Ulusoy ve Akdemir, 2001: 114).

1839 Tanzimat Fermanı ile il özel idarelerinin temelinin atıldığı 1864 Vilayet Nizamnamesi arasındaki 25 senelik dönemde, Muhasıllık meclislerinin kurulması ile Tuna Vilayet uygulaması gibi bazı girişimlerde bulunulmuştur. Muhasıllık meclisleri, mali alanda merkeziyetçilik sistemini uygulamaya yönelmiştir. İltizam sistemi kaldırıldıktan sonra vergi toplama hususunda ortaya çıkan boşluğa ve kötü uygulamalara son vermeyi amaçlamıştır. Yerel halkın yönetime katılım sürecinin başlangıcı olması sebebiyle de önemlidir. Ancak uygulamada çok başarılı olunamamış, memur sayısının yeterli olmaması ve eşrafın vergi tahsilini baltalaması gibi nedenlerle olumsuz sonuçlanmış, bürokraside maaş sistemine geçilen bu dönemde devlet gelirlerinde azalma görülmüştür (Sobacı, 2005: 33).

1860'lara gelindiğinde vali eyaletlerde merkezin temsilcisi olarak görev yapmış, yapacağı her işte merkeze danışma ihtiyacı hissetmiştir. Bu da, mahalli hizmetleri aksatmış, merkezi yükümlülükleri arttırmış, bazı köklü çözümlere gidilmesi gereklilik kazanmıştır. Bu yeni anlayış için Tuna vilayeti pilot bölge olarak seçilmiş, 8 Ekim 1864'te vilayet merkezinde valilin başkanlığında sürekli olarak toplanacak bir Vilayet İdare Meclisi'nin kurulmasını öngören Tuna Vilayeti Nizamnamesi yayımlanmıştır (Nadaroğlu, 1994: 178).

1870 yılında İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi'nin çıkarılmasıyla, eski nizamname yürürlükten kaldırmış, yeni hükümler getirilmiş ve bu yönetimler özerk birer yerel yönetim birimi olarak görülmekten ziyade, danışma meclisi olarak görülmüştür (Keleş, 2014: 172). Bu nizamnamenin bir öncekinden farkı, meclislerin yetkilerini genişletip, eğitim ve sağlıkla ilgili görevler vermiş olmasıdır (Nadaroğlu, 1994: 178).

Bahsedilen her iki nizamnamede de, vilayetlere yönelik bir tüzel kişilik olmadığından dolayı bu dönemlerdeki vilayetler bir yerel yönetim birimi olarak kabul edilmemiştir. Vilayetlerin hukuki açıdan ilk kez özerk bir yerel yönetim birimi olarak kabul edilmeleri 1876 Kanun-i Esasi ile mümkün olmuş, sözü geçen anayasa 108. maddesinde vilayet ilişkilerinde yetki genişliği (tevs-i mezuniyet) ve görevlerin ayrımı (tefrik-i vezaif) ilkelerini benimsemiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2001: 125). Bu

ilkeler çerçevesinde Danıştay tarafından Vilayetler Kanun Tasarısı hazırlanmış, tasarı Meclis-i Mebusan'da uygun görülerek kabul edilmiş, fakat II. Abdülhamit kanunu veto ederek geri göndermiştir. Bu esnada savaştan dolayı meclis kapatılmış, tasarı yeniden görüşülememiş, görev ayrımı ilkesi II. Meşrutiyet'in ilanına dek uygulamaya konulamamıştır. 1908'de II. Meşrutiyet ile beraber vilayetlerin idaresi yeniden gündeme gelmiş, tasarı meclise sunulmuş, fakat Balkan Savaşı nedeniyle yasalaşamamıştır. Savaş sonrasında kurulan yeni hükümet, birtakım değişikliklerle tasarıyı 15 Mart 1913 tarihinde geçici kanun olarak yürürlüğe koymuştur (Sobacı, 2005: 34-35).

1913 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı ile il özel idarelerinin günümüze kadar gelen temelleri atılmıştır. Bu geçici kanun ilin genel yönetimi ve özel yönetimi olmak üzere iki kısımdan oluşmuştur. Burada genel yönetim esasları korunurken, özel yönetimde yenilikler meydana gelmiştir. İlin mahalli idare hizmetleri, bu mahalli idari biriminin yetki alanına dahil edilmiş, il'e tüzel kişilik verilmiş ve özel gelir kaynakları oluşturulmuştur (Ulusoy ve Akdemir, 2001: 115). 1913 tarihli düzenlemenin il genel yönetimine ilişkin hükümleri 1929'da 1426 sayılı Kanun ile, il özel idaresine dair hükümleri ise 1987 tarihli 3360 sayılı düzenleme ile yürürlükten kaldırılmıştır (Keleş, 2014: 173).

26 Mayıs 1987 tarihli 3360 sayılı Kanunla İdare-i Umumiye-i Vilayet Muvakkatı'nın adı 'İl Özel İdaresi Kanunu' olarak değiştirilmiştir (3360 sayılı Kanun, Md/1). 3360 sayılı Kanun il özel idarelerini "kanunla belirlenen ve mahalli müşterek nitelikli olan eğitim, sağlık, kültür, turizm gibi alanlarda çeşitli görevleri yapmakla yükümlü, taşınır ve taşınmaz mallara sahip bir tüzel kişi" olarak tanımlamıştır (3360 sayılı Kanun, Md/2, 13.bent).

3360 yasası, il özel idarelerine yeni hükümler getirerek çeşitli maddelerde düzenlemeler yapmış olsa da, İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu'nun çoğu hükmü aynı kalmıştır. 3360 sayılı Yasa ile il özel idarelerine ekonomi, sosyal yardım, haberleşme, ticaret, imar, bayındırlık, tarım ve hayvancılık gibi alanlarda önemli görevler verilmiştir. Fakat bu görevlerin çoğunun merkezce üstlenilmesinden dolayı, il özel idareleri zamanla işlevsiz ve etkisiz kurumlara dönüşmüştür (Önez Çetin, 2015: 252).

Zaman içerisinde aynı görev kapsamında hem merkezi yönetim kuruluşları hem de il özel idareleri yetkili hale gelmiş, bu durum hukuksal bir karmaşaya neden olmuştur. Halk da bir yerel yönetim birimi olan il özel idarelerini, merkezi idare

kuruluşu olan ilden net bir şekilde ayıramamış, TOBB tarafından yapılan bir anket çalışmasının sonucuna göre, 1492 katılımcının yarısından çoğu il özel idaresi hakkında daha önce hiçbir şey duymadıklarını belirtmiştir. Diğer yandan, il özel idarelerinin gelirleri sürekli bir düşüş içerisinde girmiş ve bu durum görevlerin yerine getirilmesine engel olmuş, bu da Anayasa'nın 127. maddesinde geçen "yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanması" hükmüne ters düşmüştür. Ayrıca, merkezi yönetimin il özel idarelerinin bazı faaliyetleri üzerinde denetleme yetkisi bulunmaktadır. İl genel meclisinin bütün kararlarının valinin onayından geçmesi zorunluluğu, bütçesinin İçişleri Bakanlığı'nca tasdik edilmesi gibi uygulamalar, il özel idarelerinin özerkliği açısından sıkça tartışılmıştır (Sobacı, 2005: 36-37).

İl özel idarelerinin, kamu yönetimine ilişkin reform önerilerini kapsayan çeşitli raporlarda da ele alındığını söylemek mümkündür. Örneğin, 1962' yılında TODAİE tarafından oluşturulan MEHTAP raporunda il özel idarelerine yönelik kaynak dağılımı, yetki ve sorumluluk alanları gibi hususlarda yapılan araştırmaların artırılması gerektiğine kısaca değinilmiştir. 1971 yılında hazırlanan İç-Düzen Raporunda ise il özel idarelerinin vazifelerinin büyük ölçüde merkezi idare kuruluşları tarafından da yapıldığına değinilmiş; mali sıkıntılara yer verilmiş, valilik ve özel idare başkanlığının birbirinden net şekilde ayrılması gerektiği ifade edilmiştir. Yine 1972'de İdari Reform Danışma Kurulu tarafınca 'İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler' başlığı altında, il özel idarelerinin nitelikli hizmet üretemediklerine dair bir rapor hazırlanmıştır (Azaklı ve Tek, 2016: 236). 1991'de TODAİE tarafından hazırlanan KAYA raporunda da 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu eleştirilmiştir. Burada il özel idarelerine ait görev alanlarının merkezi yönetime aktarılmasının Anayasa'ya aykırılık teşkil ettiğine değinilmiştir. Rapora göre etkinliğin sağlanması için il özel idarelerinin güç kazanması gerekmektedir. merkezi yönetimin yetki alanına giren bazı yerel hizmetlerin, personellerin, mali kaynakların ve ekipmanların il özel idarelerine aktarılması öngörülmüştür (KAYA, 1991: 188). Bu raporlar önemli bir araştırma konusu olan il özel idarelerine tam anlamıyla gereken yeri ve önemi veremese de, problemlerin belirlenmesinde önemli dökümanlar olarak kabul görmüştür.

2003 yılına gelindiğinde, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'yla merkezi ve yerel idare arasındaki görev ve sorumlulukların yeniden düzenlenmesi istenmiştir. Yine merkezi yönetime ait sorumlulukların il özel idarelerine aktarılması öngörülmüştür (Önez Çetin, 2015: 253). Bu tasarı kanunlaşmasa da, 2005'te 5302

sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun kabul edilmesine ön ayak olmuştur. Bu düzenlemelerle hedeflenen ise kaynakların verimli kullanabilen ve katılımcı ve hesap verebilir bir yönetimdir. Yerinden yönetim ilkesi güçlendirilmek istenmektedir. 5302 sayılı Kanun'un katılım, yerelleşme ve hesap verebilme noktasında gereksinimleri karşılayabilecek nitelikte olduğu söylenebilmektedir (Azaklı ve Tek, 2016: 237).

5302 sayılı Kanun, il özel idarelerini "il halkının mahalli nitelikteki ortak ihtiyaçlarını karşılamak adına kurulan ve karar organları seçimle meydana gelen idari ve mali özerkliği bulunan kamu tüzel kişileri" şeklinde tanımlamaktadır. Yapılan bu yeni düzenlemeyle il özel idarelerinin görev ve sorumluluk alanları genişletilmiştir. Kanunun 6.maddesine göre il özel idareleri "*il sınırları içinde gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskan, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat ve turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve ortaöğretim kurumlarının arsa temini, binaların yapım, bakım ve onarımına yönelik hizmetleri yerine getirirken; belediye sınırları dışında imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri*" yerine getirmekle yetkilendirilmiştir (5302 sayılı Kanun md/6).

Bu kanunla ilk olarak, il özel idaresi organlarının üçlü yapısı korunmuş, il daimi encümeni değil, il encümeni kavramı kullanılmaya başlanmış ve il encümeni karar organı değil yürütme organı olarak kabul edilmiştir. Böylece karar verme, yürütme, danışma gibi fonksiyonları yerine getirmek üzere il özel idaresinin organları sıfatıyla, il genel meclisi, il encümeni ve vali kanunda yer bulmuştur. İkincisi, 5302 sayılı Kanun ile il özel idarelerinin hizmetlerini yerine getirmek için ve validen sonraki en yetkili birim olarak genel sekreterlik oluşturulmuş, vali yardımcılarının etkinlikleri azaltılmıştır. Vali, görev ve yetkilerinin bazılarını, kaymakamlara yahut il özel idaresinin yöneticilerinden birine devredebilecektir. Üçüncüsü, il özel idaresinin bütçe çalışmaları ve kabul görme aşamaları basitleştirilmiştir. Bütçenin kesinleşmesi için İçişleri Bakanlığı'nın onayının zorunluluğu kaldırılmış, bütçenin kesinleşmesinde tek söz sahibi il genel meclisi olmuştur. Sonuç olarak il özel idareleri üzerindeki vesayet kaldırılmış, bu birimlerin özerkliği artırılmıştır (Sobacı, 2005: 40-47).

Yapılan düzenlemelere rağmen, il özel idareleri görevlerini yerine getirilebilecek mali ve idari olanaklara, etkililik ve işlevselliğe istenilen düzeyde ulaşamamıştır. 6 Aralık 2012'de yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun'la birlikte, büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idarelerinin tüzel kişiliğine son verilmiştir. Mart 2014 yerel seçimlerinden sonra il özel idarelerinin sayısı 81'den 51'e

düşürülmüş, büyükşehir belediyesi olan 30 ilde valilik bünyesinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) kurulmuştur. Hizmet sunumlarında etkinlik ve verimliliği arttırmak, kaynakların yerinde kullanımını sağlamak, aksamaların önüne geçmek, denetim alanındaki boşluğu doldurmak, rehberlik etmek, afet ve acil yardım hizmetlerini yürütmek gibi görevler YİKOB'a verilmiş, il özel idarelerinin kaldırılması sonucu oluşan boşluğun giderilmesi amaçlanmıştır.

Tablo 2.1. Belirli Aralıklarla İl ve İl Özel İdarelerinin Sayılarındaki Değişim

Yıllar	1920	1924	1933	1939	1957	1990	1999	2014
İl Sayıları	71	74	57	63	67	73	81	81
İl Özel İdareleri Sayısı	71	74	57	63	67	73	81	51

Kaynak: www.migm.gov.tr

Büyükşehir yönetiminin kurulmadığı illerde ise il özel idareleri, önceki dönemdeki yetkilerini, gelir kaynaklarını ve idari yapılarını devam ettirmekte, il sınırında hizmet sunumunu gerçekleştirmektedir (Kuran, 2015: 209).

2.2. KÖYLER

Köy, insanların hep birlikte ve topluca yaşama ihtiyaçları doğrultusunda ortaya çıkan en küçük yerleşim birimidir ve burada yaşayan insanların gereksinimlerini gidermek amacıyla kurulan yönetim teşkilatına köy idaresi adı verilmektedir. Köyler, çok eski zamanlardan beri varlığını sürdüren bir birim olsa da, ayrı bir tüzel kişiliğe sahip oluşu yakın tarihe dayanmaktadır (Canpolat, 1998: 146).

Anadolu'da kırsal alanlara yönelik idari, ekonomik ve sosyal düzenin temelleri Selçuklular zamanında atılmış, Osmanlı döneminde ise geliştirilmiştir. Bu düzene göre her türlü savaşa koşmaya hazır onurlu ve namuslu şahıslara has,

zeamet ve tımar⁴ verilmekteydi. Bu toprakların sahipleri aynı zamanda öşrünü aldıkları bölgelerin huzur ve güvenliğini sağlamakla görevli devlet memuru idiler. Bu sistemde köy olarak adlandırılan yerleşim yerlerinin ana yönetimi has, zeamet ve tımar sahiplerinin elinde olduğu için köylü yaşadığı toprağın sahibi olamamış ve bağımsız-özerk bir köy yönetiminden söz edilememiştir. Daha sonraları bu toprakların sayılan niteliklerden yoksun kimselere satılmaya başlamasıyla sistem bozulmaya başlamış, 1839'da Gülhane Hatt-ı Hümayunu ile has-zeamet-tımar sistemine son verilmiştir (İçişleri Bakanlığı, 1973: 78-79).

Osmanlı Devleti'nin ilk zamanlarından itibaren varlığını sürdüren köylere ilişkin ilk düzenlemeye 1864 Vilayet Nizamnamesi ile gidilmiş, buna göre vilayetler sancaklara, sancaklar kazalara, kazalar ise köylere bölünmüştür. 1870'te yürürlüğe giren İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile köylere temizlik, tarım, yol, köprü ve çeşmelerin onarılması gibi bazı görevler verilmiştir. Fakat tüm bu düzenlemeler ile köylere tüzel kişilik tanınmamıştır. İkinci Meşrutiyet döneminde köylerin mahalli idare birimi haline gelmesi için İdare-i Kura adlı bir kanun tasarısı hazırlanmış, ancak I. Dünya Savaşı'nın etkisiyle bu tasarı kanunlaşmamıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2001: 189-190).

18 Mart 1924 tarihinde 442 sayılı Köy Yasası çıkarılmış, köyün tüzel kişiliğe sahip olması ve hukuki açıdan mahalli idare birimleri arasında yer alması bu kanun ile mümkün olmuştur. Kanun, köyü üç farklı açıdan tanımlamıştır. Birincisi, nüfusu 150'den fazla ve 2000'den az olan yerleşim yerlerine köy denilmektedir. İkincisi, okul, bataklı yaylak, cami gibi orta malları bulunan toplu ya da dağınık evlerde oturan insanlar bağ, bahçe ve tarlalarıyla beraber köy idaresini oluşturmaktadır. Üçüncü tanımlamada ise köy, taşınabilen ya da taşınamayan mallara sahip olan ve kanunla kendisine verilen işleri yerine getiren bir tüzel kişiliktir. Ayrıca bu kanunla köyün en önemli gelir kaynağı, mali durumlarına göre hane başına "salma" olarak öngörülmüş ve bir üst sınır konulmayarak ihtiyar meclisine taktir yetkisi sağlanmıştır (Nadaroğlu, 1994: 238).

1933 yılına gelindiğinde çıkarılan 2329 sayılı Kanunla köy derneğinin kadın ve erkek köylülerin toplamından oluşacağı ifade edilmiş, seçme-seçilme hususunda eşitlik sağlanmıştır. Bu süreçte 1934 yılına gelindiğinde 2491 sayılı Kanunla

⁴ Yüz bin ökçeden fazla öşrü olan kısma has, hasılatı yirmi bin- yüz bin akçe arasında olan alanlara zeamet, üç bin akçe- yirmi bin akçeye kadar olan birliklere de tımar denilmektedir (Canpolat, 1998: 146).

yukarıda bahsedilen salma konusunda sınırlamaya gidilmiş, salma miktarının köy adamlarının yıllık ücretinin 10 katının üzerine çıkamayacağı belirtilmiştir. Yine bu konuyla ilgili olarak 1939'da 3664 sayılı Kanunla yeniden düzenlemeye gidilmiş, miktar "mecburi köy işlerini gidermeye yetecek kadar" olarak belirlenmiş, hatta hane başına 20 lirayı geçmemek üzere dondurulmuştur. Bu sınırlamanın ve ilerleyen yıllardaki II. Dünya Savaşı'nın etkisiyle köylerde yoksulluk artmış, köy gelirleri verimsiz ve adaletsiz bir niteliğe bürünmüştür (Canpolat, 1998: 150-151).

Köylerin yerel yönetim birimi olarak kabul edilmesi ise ilk olarak 1961 Anayasası ile olmuştur. Köyler 1924 Anayasası'na göre genel idare hiyerarşisinde tüzel kişiliğe haiz idare birimleri olarak nitelendirilirken, 1961 Anayasası'nda il özel idareleri ve belediyelerle beraber yerel yönetim kapsamına sokulmuştur (Ulusoy ve Akdemir, 2001: 191).

Köy Yasası'nın 12. ve 13. maddeleri, köy yönetiminin görevlerini isteğe bağlı ve zorunlu işler olmak üzere iki grupta toplamıştır. Bayındırlık, sağlık, tarım, temizlik ve eğitim ile ilgili hususlar zorunlu işler kapsamına girerken; isteğe bağlı işleri, köyde hamam-çarşı-çamaşırhane yerleri yapmak gibi köyün ekonomik ve sosyal açıdan gelişmesini amaçlayan konular kapsar (Keleş, 2014: 222-224).

Köy idaresinin muhtar, köy derneği ve köy ihtiyar meclisi olmak üzere üç organı bulunmaktadır. Muhtar, köy idaresinin başı ve yürütme organıdır. Devlet işlerini ve köy işlerini birlikte görür. Köy derneği, köyde yaşayan kadın ve erkek seçmenlerden meydana gelen, muhtarı ve ihtiyar meclisi üyelerini seçen bir kuruldur ve görevleri sınırlıdır. Bunlar arasında isteğe bağlı işlerin zorunlu hale getirilmesi, bekçi ve köy görevlilerine verilecek ücreti saptamak, merkezi idare tarafından atanan bir imam olmaması durumunda köy imamını seçmek sayılabilir. İhtiyar meclisi ise köye ait işlerin görülmesini düzenleyen, yürütmeye yönelik kararlar alan ve denetleyen bir organdır. Kanunla atanan doğal üyeler ve seçimle gelen üyeler olmak üzere iki tür üyeden oluşur. Seçimle gelen üyeler, köy derneği tarafından tek dereceli, genel, eşit ve gizli oyla çoğunluk usulüyle seçilmektedir. Doğal üyeler köy imamı ve öğretmenidir. İhtiyar meclisinin köylünün kaçar gün çalışacağını kestirme, işlerin hangilerinin köylü tarafından, hangilerinin para ve ırgat aracılığıyla yerine getirileceğine karar verme, zorunlu işleri yerine getirmeyen köylüye para cezası kesme gibi görevleri vardır (Nadaroğlu, 1994: 244-245).

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi olan 30 ilde köy idarelerinin tüzel kişiliğine son verilmiştir. Bu düzenlemeyle köylerin yarısına yakını yerel yönetim

sisteminden çıkarılmış, aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi köylerin sayısı 18.216'ya düşürülmüştür. Tüzel kişiliği kaldırılan köy idareleri, bağlı bulundukları ilçe belediyesinin mahallesi haline dönüştürülmüştür. Büyükşehir olmayan 51 ildeki köyler ise varlığını sürdürmektedir.

Tablo 2.2. 2009-2014 Yılları Arasındaki Köy Sayıları

Yıllara Göre Köy Sayıları	
2009	34.367
2010	34.402
2011	34.425
2012	34.434
2014	18.216

Kaynak: www.tuik.gov.tr

2.3. BELEDİYELER

Türkiye’de belediyeciliğin tarihçesi Osmanlı Devleti’ne dayanmaktadır. Osmanlı Devleti’nde çağdaş manada bir yerel yönetim yapısının varlığından söz etmek pek mümkün olmasa da, bu hizmetleri yerine getiren bazı yerel yönetim birimleri mevcut olmuştur. Batılı tarzda bir yerel yönetim örgütlenmesi Tanzimat yıllarına denk gelmiştir. Bu başlık altında belediyelerin tarihi gelişimi, Yörükoğlu’nun yapmış olduğu çalışmaya dayanarak, Osmanlı Devleti’ni kapsayan geleneksel dönem ve Tanzimat’tan sonraki batılılaşma dönemi, sonrasında Cumhuriyet’in kuruluşu ile bugüne kadar olan sürecin değerlendirilmesiyle ele alınacaktır.

2.3.1. Geleneksel Dönem (1299-1839)

Tanzimat Dönemi’ne kadar yerel yönetim geleneğine uzak olan Osmanlı Devleti’nde yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde kadılar, loncalar ve vakıflar etkin olarak görev almışlardır (Yörükoğlu, 2009: 1).

2.3.1.1. Kadılık Müessesesi

Tanzimat'tan önce, Arap ve İslam geleneklerine dayanan bir sistem olarak; hükümet, belediye ve yargı işlerinin tümüyle görevli olan kadılar bulunmaktaydı. Şer'i ve idari yargının başı ve aynı zamanda merkezi yönetimin temsilcisi olan Kadılar, esnafın denetimi ile narh işlerinden sorumluydu (Keleş, 2014: 157). Geleneksel dönemde Osmanlı'da, şehirlerin idare etme ve yargı vazifesi kadılara bırakılmış ve kadı yalnızca şehrin değil, civardaki köy ve nahiyelerin de mülki amiri ve yargıcı konumunda olmuştu. Merkez bürokrasinin üyesi olarak Kadı, görev yerine kendi kapı halkı (özel personeli) ile gelip gidebilir ya da gittiği yerlerde personel istihdam edebilirdi. Aynı zamanda görev bölgesindeki kolluk hizmetlerinin, yargının, çeşitli mali işlerin ve şehir yönetiminin sorumlusuydu. Kadıların belediye ve mahkeme gibi kurumsallaşmayı simgeleyen ofisleri de bulunmazdı. Kadılar hangi binaya yerleşirlerse orası mahkeme yahut belediye binası sayılırdı (Ortaylı, 1982: 140-141).

Kadıların yukarıda bahsedilen bu çok geniş yetki alanına rağmen, bu işlerin hepsi tek başına yürütülmemekteydi. Kadının, mimarbaşı, nab, subaşı, mam, muhtesip gibi yardımcıları, çöplük subaşısı ve böcekbaşı gibi görevlileri de bulunmaktaydı. Mesela mimarbaşı imar ve düzenleme çalışmalarından; subaşı asayişten; çöplük subaşısı şehrin genel temizliğinden kadiya karşı sorumluydu. Bazı bölgelerde naip adı verilen yetkililer kadının vekili olarak görev yapmaktaydı. Mahallelerin yönetiminden ise imamlar sorumluydu. Bu yardımcılara sahip kadıların genel olarak yerel nitelikteki yetkilerine gelince bunlar, mahallin huzurunu ve çevre temizliğini sağlamak, tartı aletlerini kontrol etmek, karaborsayı engellemek, imar ve düzenleme faaliyetlerini yürütmek, emir ve yasaklara uymayanları cezalandırmak şeklinde sıralanabilir (Yörükoğlu, 2009: 2-3).

1826 yılına gelindiğinde, İhtisap Nazırlığının kurulmasıyla, kadının emri doğrultusunda çalışan muhtesibin görevleri taşradaki ihtisap müdürlüğüne devredilmiş, muhtesiplik kadılık kurumundan ayrılarak vergi toplama gibi işlemler farklı bir teşkilat içinde gerçekleştirilmiştir ve kadının fonksiyonlarında azalma meydana gelmiştir. 1836 yılında Evkaf Nazırlığının kurulmasının ardından kadı vakıflar üzerindeki yönetim ve denetim fonksiyonunu da kaybetmiş ve tamamıyla bir yargı organı haline getirilmiştir (Ünal, 2011: 242). Osmanlı'da yerel yönetim yapısı kadılıktan İhtisap Müdürlüğü'ne, oradan ise şehremanetine doğru bir yol izlemiştir (Yörükoğlu, 2009: 3-4).

2.3.1.2. Vakıflar ve Loncalar

Geleneksel olarak nitelendirilen bu zaman aralığında yerel hizmetlerin gerçekleştirilmesinde etkin şekilde rol oynayan öteki birimin vakıflar olduğu söylenebilir. Bu dönemde sosyal yardımlaşma, yurt, okul, misafirhane, aşevi kütüphane, hastane, çeşitli kültürel ve sportif faaliyetler ve altyapı gibi birçok hizmet vakıflar tarafından yürütülmüştür. Bu özellikleriyle de günümüzde bir belediye kuruluşuna karşılık gelmiştir. Burada toplum yararı düşüncesine ek olarak, inanç sistemine dayanan bir durum da söz konusudur ve İslam kültürünün vakıf kuruluşlarını öldükten sonrasında da sevap kazanma kaynağı olarak görülen daimi sadaka kapsamında teşvik etmesi önemli bir noktadır (Ünal, 2011: 243; Yörükoğlu, 2009: 4).

Osmanlı döneminde şehirdeki hizmetlerin yerine getirilmesinden sorumlu diğer kuruluşa gelince lonca teşkilatından söz edilebilir. Lonca denildiğinde usta-kalfa-çırak şeklinde hiyerarşik olarak örgütlenen esnaf birlikleri akla gelmektedir⁵. Loncalar, gelirlerinin bazı kısımlarını ise oluşturdukları bir fonda (Avarız Sandığı) toplamış ve bu fonu çarşının bakım-onarım ve temizliğinde kullanmışlardır. Her bir loncanın hizmetlerini takip eden bir Kethüda bulunmuştur. Loncalar, üyelerin arasındaki uyuşmazlıkları ve sorunları çözmek ve üyelerin mesleki faaliyetlerini teftiş etmek gibi görevler üstlenmişlerdir. Bunlara ek olarak, merkezi idare ile vatandaş arasında köprü kurmuş, hükümetin talimatlarını vatandaşa iletmişler ve bu talimatlara uyulup uyulmadığını gözlemlemişlerdir. Gerektiğinde sosyal ve ekonomik toplumdan dışlanma, esnaf teşkilatından atma, dükkân kapatma, dayak gibi cezalar da vermişlerdir. Üyelerinin faaliyetler yerine getirilirken halkın çıkarlarını ön planda tutması, oluşumun gönüllülük esasına dayanması, devletin bir müdahalesi olmaması gibi nedenlerle de günümüzün sivil toplum örgütleri olarak nitelendirilmişlerdir (Ünal, 2011: 243, Yörükoğlu, 2009: 5-6).

Kısaca, Tanzimat devrine kadar Osmanlı'da şehrin idaresi, kadılık kurumu, esnaf kuruluşları ve vakıflar tarafından ortak olarak yürütülmüştür. Fakat yerel

⁵ Geleneksel toplumlarda etkili bir şekilde eğitim ve denetimi mümkün kılabilmek için, bürokraside, ilmiyede, sarayda ve orduda görüldüğü gibi, loncalarda da temel ilişki usta-çırak ilişkisidir. Kalemde şakirt, medresede talebe, çarşıda çırak genç yaşta işe başlayıp ustalarının gözetimi ve sert disiplini çerçevesinde işlerini iyice öğrenirler. Geleneksel toplumda üretim anonim olarak değil, yüz yüze ilişkiler içinde gerçekleşir. Esnaf loncasının bu esas ilişkisi, örgüt hiyerarşisini de etkilemiştir. Her meslek dalındaki loncanın başında bir kethüda bulunmaktadır (Ortaylı, 2008: 298).

yönetimlerde bir kurumsallaşma meydana gelmemiştir. Osmanlı Devleti'nin yöneticileri ile yerel halkın uzlaşarak, karşılıklı bir güçler dengesi çerçevesinde yönetimi paylaşımları söz konusu olmamıştır. Bütçesi, organları ve görevlileri ayrı olan yerel yönetimler batılılaşma döneminin başlangıcı olarak kabul gören Tanzimat'tan sonra Türk yönetim sisteminde yerini almıştır (Ortaylı, 1982: 141).

2.3.2. 1839-1923 Arası Batılılaşma Dönemi

Klasik Osmanlı idaresinin çöküşünün çoğu alanda belirginleşmesi ve reformun öncelikli bir ihtiyaç haline gelmesiyle, 19.yy., Osmanlı toplumu açısından tam bir dönüşüm ve reform çağı olarak nitelik kazanmıştır. 18.yy.da başlayan asker alandaki yeniliklere, 19.yy. ile birlikte idari, kültürel, mali ve sosyal içerikli girişimler eklenmiştir. Özellikle yönetim alanındaki gelişmeler, Osmanlı Devleti'nde yönetimin modern bağlamda kurumlaşmasını beraberinde getirmiş, II. Mahmut yerel yönetimin meydana getirilmesi sürecinin başlatıcısı kabul edilmiştir. Tanzimat Fermanı ile halka can, mal ve namus güvencesi; kanun önünde eşitlik; yeni kanun ve birimlerin oluşturulması; devletin çöküşünün en önemli sebeplerinden biri olan mali sistemdeki bozukluğun farkındalığının getirmiş olduğu iltizam sisteminin yerine getirilecek başka bir vergilendirme yolu vaat edilmiştir. Bu doğrultuda taşraya vali gibi yetkili muhassıllar gönderilmiş, Muhassıllık Meclisleri tesis edilmiştir⁶ (Ökmen ve Parlak, 2013: 157-158).

1840'lardan beri Muhassıllık Meclisleri sonrasında memleket meclislerinde, ardından vilayet, liva, kaza idare meclislerinde, vilayet temyiz divanlarında, ziraat komisyonunda, mal sandığı ve belediye meclislerinde mahalli temsilciler bulunmuştur. Tanzimat döneminin getirdiği idari kapsamdaki yenilikler, ülkemizde mahalli idarelerin doğuşu için gerekli zemini hazırlamıştır (Ortaylı, 1982: 142).

3 Kasım 1839 tarihinde Gülhane Hatt-ı Hümayun'un ilan edilmesiyle başlayan ve 1876 yılına kadar uzanan Tanzimat, klasik teşkilatlanmaların "tanzim" edildiği, batılılaşmaya ilişkin yeniliklerin yapıldığı bir dönem olmuştur ve çağdaş düzeyde belediye örgütlenmelerinin oluşturulmasına dair hamleler yapılmış, bu hamleleri

⁶ Muhassıllık meclisleri, verginin tespit, tevzi ve tahsilini yapmakla yükümlü merkezi idarenin taşradaki birimleri olmuş, buraya yerel halkı temsilen bazı önderlerin seçim yahut atamayla girmeleriyle de yerel yönetimlerin ilk örneği olarak ele alınmıştır (Ortaylı, 1982: 160)

gerekli kılan çeşitli sebepler olmuştur. İlk olarak iç koşullara bakıldığında, bu dönemde Osmanlı Devleti'nin yönetim kademelerindeki kişilerin çoğu batıda eğitim görmüşlerdir ve dolayısıyla batılı ülkelerde gözlemledikleri belediye örgütlenmelerinin emsallerini Osmanlı'da da uygulamak istemiş, bu amaçla çaba göstermişlerdir. İkincisi, giderek büyüyen şehirler ciddi sorunlarla karşı karşıya kalmış, şebeke, çevre temizliği, aydınlatma ve kaldırım yapma gibi gereksinimlerin karşılanmasını sağlayacak kurumlara gerek duyulmuştur. Bu ihtiyaçlar devlet işlerinin eskiden olduğu gibi konaklarda değil, uzmanlaşmış resmi binalarda yerine getirilmesi zorunluluğunu beraberinde getirmiş ve yerel yönetimlerin ortaya çıkarılmasında etkili olmuştur. Dış koşullara bakıldığında ise batılı ülkelerin bir takım talepleri karşımıza çıkmaktadır. Osmanlı bu zaman dilimi içerisinde Kırım Savaşı'nda Ruslara karşı batının desteğini kazanmış, 1856 yılında Islahat Fermanı'nın çıkarılmasında bu destek önemli rol oynamış, azınlıklara önemli haklar getirilmiştir. Bu süreçte batılı tarzda ilk belediyenin İstanbul'da büyük çoğunlukla gayr-i müslim halkın yaşadığı bir bölgede (Beyoğlu-Galata) kurulması buna örnektir (Yörükoğlu, 2009: 6-7).

Osmanlı Devleti'nde 16 Ağustos 1854 tarihinde batılı anlamda ilk belediye Şehremaneti⁷ idaresinin kurulmasıyla oluşmuştur. Teşkilatın başında Bab-ı Ali tarafından atanan Şehremini bulunmuş, vatandaşlar içinden tayin edilen 12 üyeli bir şehir meclisi de ona yardımcı olmuştur. Şehremaneti Meclis-i Vala'ya bağlanmış ve kendisine imar, fiyatların ve esnafın denetlenmesi, çevre temizliği gibi görevler verilmiştir (Ökmen ve Parlak, 2013: 177).

1857'de ise azınlıkların yaşadığı Galata ve Beyoğlu bölgesine yerel hizmet götürmek üzere Paris belediyesinden örnek alınarak Altıncı Daire-i Belediye kurulmuştur. Bu dairenin kanununu zamanında Avrupa'da yaşamış olan ve onların dillerine hâkim olan gayr-i müslimler oluşturmuş, yazışmalar ve işlemler 10 yıl boyunca Türkçe ve Fransızca yapılmıştır. Ayrıca bu belediyenin, özel gelir kaynaklarına ve ayrı personellere sahip olması Türk belediyeçilik tarihindeki önemini arttırmaktadır (Görmez, 1997: 89, Ökmen ve Parlak, 2013: 177). Galata-Beyoğlu bölgesinden başlanmasının altında ise bu bölgede yabancı banka, okul ve elçiliklerin bulunması, bölgenin refah seviyesinin yüksek olduğu bir semt olması, bu bölgede ikamet edenlerin beledi hizmetler hususunda deneyimli olması ve gelir

⁷Yönetmelik ve mali özerkliğinin olmaması, Şehremini'nin seçimle iş başına gelmemesi gibi nedenlerle Şehremaneti ilk belediye örgütü olmasına rağmen, günümüzdeki anlamıyla bir belediye özelliği taşımamaktadır (Görmez, 1997: 88).

seviyelerinin yüksek olmasından ötürü vergilerin ödenmesinde güçlük çekilmeyeceği düşüncesi yatmaktadır. Bölgenin Altıncı Daire-i Belediye olarak adlandırılmasının altındaki kaynak ise Paris'in en elit semti olarak kabul edilen Altıncı Bölgedir (Ortaylı, 2000:143).

Tanzimat'la birlikte eyalet sisteminden vilayet sistemine geçilmiş, bu konuda ilk adım olarak 1864'te Vilayet Nizamnamesi yayımlanmıştır. Bununla birlikte ülkenin yönetim birimleri, il, sancak, kaza ve köy olarak belirlenmiştir (Ökmen ve Parlak, 2013: 179). 1869'a gelindiğinde ise belediye örgütlenmesi, Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile Beyoğlu ve Galata dışında tüm İstanbul'a yaygınlaştırılmaya çalışılmış, çeşitli semtlerin yerel yönetiminden sorumlu 14 dairesi, iki düzeyli federatif bir yapıda olan İstanbul Şehreminiği örgütü kurulmuştur. Şehremininin başkanlığı altında bir Cemiyet-i Umumiye bulunmuştur. Üyeleri ise 14 belediye dairesinin başkanlarından ve meclis üyeleri arasından seçilip gönderilen 3'er kişiden oluşturulmuştur. Islahat Fermanı'nın getirdiği yenilikler ve özellikle halkın yönetime katılması fikirlerini ön plana çıkarması, İstanbul'daki kısa süreli belediyecilik deneyimleri, I. Meşrutiyet'in ilan edilmesi ve 1876 tarihinde çıkarılan Kanun-i Esasi'nin 112. maddesi⁸ ile belediye kuruluşları bir yönetim birimi olarak güvence altına alınmıştır. 1877'ye gelince Dersaadet Belediye Yasası⁹ çıkarılmış, eski belediye örgütü korunmuş, farklı olarak İstanbul bu defa 20 belediye dairesine ayrılmıştır (Keleş, 2014: 159; Görmez, 1997: 90). Ancak bu uygulamada gözlemlenen çeşitli arızalar sebebiyle 20 daire değil, 10 belediye dairesinde fikir birliğine varılmış ve bu uygulama birtakım farklılıklarla 1908 yılında II. Meşrutiyet'in ilanına dek sürdürülmüştür. II. Meşrutiyet ile birlikte vilayetlerin yönetimi yeniden ele alınmış, 1912'de bir kanunla İstanbul Şehremaneti olarak tek belediye haline getirilmiş, 9 şubeye ayrılmış ve hükümet her şubeye bir müdür tayini yapmıştır (Gözler, 1997: 93). Bu sistem Cumhuriyet'in ilanının ardından 1930'da 1580 sayılı belediye kanunu çıkarılıncaya dek devam etmiştir. 2005 senesinde 5393 sayılı Kanun'un çıkarılmasıyla da 1580 sayılı Belediye Yasası'nın mevcudiyeti sona ermiştir (Keleş, 2014:160).

⁸ “ Umuru belediye dersaadet ve taşralarda bilintihap teşkil olunacak devairi belediye meclislerle idare olunacak ve bu dairelerin sureti teşkili ve vezâifi ve âzasının sureti intihabı kanunu mahsus ile tâyin kılınacaktır.” (Kanun-i Esasi/ md.12).

⁹ 1877 Belediye Kanunu ilk defa tek dereceli seçimi getirmesi bakımından önem arz etmektedir. Kanuna göre seçimler gizli oy- açık seçim esasına dayanıyordu (Gözler, 1997: 92).

Sonuç olarak denilebilir ki, 1877 Dersaadet ve Vilayet Belediye Kanunlarıyla tüzel kişilik kazanan belediye, demokrasi değerlerine uygun düşmüyordu. Seçimle iş başına gelme gibi bazı demokratik göstergeler kanunlarda çeşitli düzenlemelerde yer aldıysa da, halkın yönetime katılımı pek gerçekleşmemiştir. Ve mali özerkliğin yerel demokrasinin şartlarından biri olduğu düşünülürse, Osmanlı dönemindeki belediyelerde mali özerkliğin olduğunu söylemek mümkün değildir. Altıncı Daire-i Belediye bir dönem bu konuda örnek teşkil etmiştir, ancak daha sonra bu dairenin özerkliği de yok edilmiştir. Burada yerel demokrasinin dikkate alınmamasında ise Osmanlı İmparatorluğu'nun yapısı, çeşitli kültürlerle ve ırklara sahip olması, halkın isteksizliği ve katılımsızlığı gibi faktörler de etkili olmuştur (Gözler, 1997: 94-95).

2.3.3. 1923-1980 Arası Cumhuriyet Dönemi

Cumhuriyet'in ilan edilmesiyle yeni bir dönem başlamış, Kurtuluş savaşı esnasında yanan ve yıkılan kentlerin yeniden imar edilmesi gündeme gelmiştir. Bu yeni dönemde belediyeciliği etkileyen en önemli husus milli birliğin korunması olmuş, bunda da savaştan yeni çıkan ülkenin Osmanlı'dan merkezîyetçi bir yapıyı devralması rol oynamıştır. Ankara hükümeti bir an önce ülkenin imarını gerçekleştirmek amacı gütmüştür (Ulusoy ve Akdemir, 2001:115-116; Görmez, 1997: 99).

Türkiye, Osmanlı Devleti'nden 389 belediye¹⁰ devralmış, ancak cumhuriyetin kurulduğu ilk yıllarda savaştan kaynaklanan yıkım, bulaşıcı hastalıklar, yerli girişimciliğin eksikliği ve siyasi düzeni sağlamlaştırma ihtiyacı gibi hususlar, merkezîyetçilik geleneğini daha da güçlendirmiştir. Şuurlu bir yerelleşme sistemi söz konusu olmasa da, dönemin yerel yönetim uygulamalarına örnek oluşturan kanun ve mevzuatlarda da görülen çalışmalar¹¹ mevcuttur (Yörükoğlu, 2009: 10).

¹⁰ Söz konusu belediyelerin 20sinde düzenli içme suyu, 4ünde elektrik tesisatı, 17sinde mezbaha, 7 tanesinde spor alanı, 29unda park ve bahçe, 90 tanesinde de düzenli pazaryeri saptanabilmektedir. Bu yüzden bu dönemin belediyelerinde düzenli bir alt yapının varlığından bahsetmek pek olanaklı değildir (Yörükoğlu, 2009:10).

¹¹ Bunlara örnek olarak 424 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Hakkında Kanun, 486 sayılı Umuru Belediyeye Muteallik Ahkam-ı Cezaiye Kanunu, İçişleri Bakanlığı'nca 1924 yılında yayımlanan Usul-ü Muhasebe-i Belediye Talimatnamesi ve 642 ve 744 sayılı Ebniye ve Vilayet Belediye Kanunlarına ek Kanunlar verilebilir (Yörükoğlu,2009: 10).

1920-1930 yılları arasındaki dönemde Türk belediyeciliğin Osmanlı'nın tesirinde olduğu ve yeni düzenlemelerin oldukça yüzeysel bulunduğu, bunda da 1920 sonrasındaki Anadolu'nun sosyal-siyasi ve kültürel yapısının etkili olduğu söylenebilir. Bu süreçte Ankara, Türkiye'nin başkenti olmuş, 1924 yılında ise şehrin adı "Ankara Şehremaneti" ne dönüştürülmüştür. Yıkılan Anadolu kentlerinin imarı, ancak Ankara'nın imarından sonra gündeme gelmiştir. Osmanlı'nın merkezîyetçi kültürü, Türkiye Cumhuriyeti'ni de önemli ölçüde etkilemiş, Osmanlı'dan Cumhuriyet'e devredilen belediyeçilik kültürü oldukça eksik kalmıştır. Ayrıca yeni dönem tek parti dönemidir ve burada demokratik kurumlara rastlanılmamaktadır. Milli birlik ve güçlü devlet şeklindeki anlayışlar, iktidarın güçlendirilip karşı gurupların dışlanması gibi durumlar belediyeçilik konusunda yapılacakları sınırlayan faktörlerden olmuştur. Dönemin belediyeçilik anlayışında etkili olan bir diğer faktör olarak da 1929 bunalımı ele alınmaktadır. Bu dönemde iktidar ve iktidar dışındaki gruplar devletçi görüşler öne sürüp, bu yönde uygulamalarda bulunmuşlardır (Görmez, 1997: 100-103).

1930-1945 yıllarını kapsayan devletçi ve tek partili dönemde, yeni Cumhuriyet kurumları oturmaya başlamış, belediyelerle ilgili üst üste yasalar çıkarılmış ve bunlar uzunca bir zaman Türk belediyeciliğini tertip eden yasalar olarak kabul edilmiştir. 3 yıl gibi kısa bir süre zarfında çıkarılan bu yasalar, 1580 sayılı Belediye Kanunu, Hıfzıssıhha Kanunu, Belediyeler Bankası Kuruluş Kanunu, Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu, Belediyeler İstimlak Kanunu ve Belediyeler İmar Heyeti Kuruluş Kanunu'dur (Ulusoy ve Akdemir, 2001: 116).

1580 sayılı Belediye Kanunu ile birlikte Türkiye'de belediyeçilik gelişmeye başlamış, bu yasa ile hem nüfusu 2000'i aşan bölgelerde hem de tüm il ve ilçe merkezlerinde belediye oluşturulacağı düzenlenmiştir. Burada belediye hizmet sınırları hiç olmadığı kadar geniş tutulmuştur. Belediyelere verilen görevler içerisinde ise beldenin harita, kadastro ve gelecek şekil planlarını yaptırmak, en az 5'er senelik bir imar programı hazırlayıp uygulamak gibi görevler dahi bulunmaktadır. Kanun, belediye kurumlarının sahip olduğu yerleşim yerlerinin farklılıklarını gözetmeksizin belediye olarak nitelendirilen tüm kurumlara aynı görev ve yetkileri vermiş, belediye yönetimlerini idari ve mali özerkliğe sahip birimler şeklinde nitelendirmiştir. Ancak bu kanunun tüm belediyeleri aynı standartlarda değerlendirmesi ve idari-mali özerklik niteliğinin değişen yönetim anlayışına uygun olmaması gibi gerekçelerle belediye yönetimlerine ilişkin yeni bir yasal düzenleme ihtiyacı doğmuştur (Çiçek, 2014: 59; Görmez, 1997: 109-110).

1945'li yıllarda İkinci Dünya Savaşı'nın bitmesiyle ve hızlı kentleşmenin meydana çıkışıyla kentlerin imarı sorunu yeniden gündeme gelmiş, çok partili hayata geçişin ardından da belediyelerin imar ve konut hususundaki yetkileri tekrar ele alınmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2001: 116-117). Yine 1945'te Belediyeler Bankası yerine, başta belediyeler olmak üzere bütün yerel yönetim birimlerine yardım etmek amacıyla İller Bankası kurularak faaliyete başlamıştır (Görmez, 1997: 117).

Bu dönemle ilgili kısaca denilebilir ki, 1963 senesine dek belediye başkanlarının doğrudan seçimle değil de, belediye meclisi tarafından seçilmesi ya da Bakanlar Kurulu tarafından atanması demokratik yerel yönetim düşüncesinin gelişmesini engellemiştir. Fakat belediyelerin kanunlar tarafından çeşitli yetkilerle kuşatılması gibi noktalar, Cumhuriyet dönemi belediyeciliğinin yeniden yapılanma sürecine girdiğinin göstergesidir (Yörükoğlu, 2009: 11).

1945-1960 yılları ise II. Dünya Savaşı'nın sona erdiği, 1929 bunalımının etkilerinin azaldığı, tek partili sistemden çok partili sisteme geçildiği, Demokrat Parti'nin iktidara gelmesiyle liberal ekonomik anlayışın benimsendiği, özgürlükçü tavırların alındığı ve devlet sektörünün önemli ölçüde daraltılmak istendiği, ekonominin dış dünyaya açıldığı bir döneme karşılık gelmektedir. Bu dönemlerde doğrudan belediyecilikle ilgili olarak toplanan kongrelerden bahsetmek mümkündür. 16-20 Kasım 1946 tarihlerinde toplanan Belediyecilik Kongresi'nde komünler hakkında çeşitli açıklamalarda bulunulmuş, komünlerin demokrasinin temeli olduğuna, dolayısıyla da yöneticilerinin halk tarafından seçilmesi gerektiğine değinilmiştir. 1947'deki İdareciler Kongresi'nde bir kanun tasarısı sunulmuş, valinin yetkilerinin geri verilmesi istenmiş, daha sonra yürürlüğe giren bu kanunla taşradaki tüm yetkiler valide toplanmıştır. Yapı Kongresi'nde ise Yeni Belediyeler Yapı ve Yollar Tasarısı, Yeni Belediye Kamulaştırma Kanunu Tasarısı gibi çeşitli kanun ve tüzük tasarıları sunulmuş, bunlar ilerleyen yıllarda kanunlaşmıştır. Genel olarak söylemek gerekirse bu yıllar arasında, çok partili döneme geçme ve çeşitli yasalarla meydana gelen değişiklikler dışında önemli kararlar alınmamış, Demokrat Parti her ne kadar bürokrasiyi kırmaya çalışıp liberal politikaları benimsese de devlet güçlenmiş, egemenliğin el değiştirmesi önlenmiştir (Görmez, 1997: 118-124).

1960-1980 dönemine karşılık gelen kentleşme, endüstriyel devrim, nüfus yoğunluğunda yükseliş gibi olgular, ekonomik ve sosyal yaşantıdaki değişimleri de beraberinde getirmiştir. Kırsal kesimlerden kentlere olan yoğun göçlerin etkisiyle kentsel nüfus hızla yükseldiğinden dolayı nüfus belediye sınırları dışına taşmış, çarpık yerleşmeler meydana gelmeye başlamış, belediyeler gecekondulaşma

sorunu ile karşı karşıya kalmıştır. Bu gelişmeler yerel yönetimlerin kapsamındaki belediyelerin önemini daha da arttırmış, belediyeler ekonomik hayatta daha dinamik bir şekilde rol almaya başlamışlardır. Belediyeler Cumhuriyet'in ilk yıllarında temizlik ve imar etkinliklerine ağırlık veriyorken, zamanla vatandaşın ekonomik bağlamdaki sorunlarının çözümüne yönelmiştir (Dönmez, 1995:172).

Büyük endüstriyel kent merkezlerinin doğuşuyla, kamu hizmetlerine olan ihtiyaçlarda artışlar meydana gelmiştir. Artan nüfus ve ticari faaliyetler için elverişli mekânların ve yolların yapılması, elektrik ve su gibi zaruri gereksinimlerin giderilmesine yönelik yerel hizmetler, şehir idarelerinin önemine farklı bir boyut kazandırmıştır. Hızlı kentleşmenin neden olduğu toplumsal problemler, yerel yönetimlerin fonksiyonlarında bir artışı mecburi hale getirmiştir (Köse, 2004: 18).

1961 Anayasası'nda yerel yönetimlere dair önemli düzenlemelere yer verilmiştir. 112. maddede idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı belirtilirken, 116.maddede yerel yönetimlerin sıfatlarını kazanma ve kaybetmeleri hususundaki denetimin yalnızca yargı yoluyla olacağı ve gelir kaynaklarının yerel idarelerin görevleri ile orantılı şekilde olması gerektiği ifade edilmiştir. Bu ifade, belediyelerin özerk birimler olarak kavranmasına katkı sağlamıştır (Keleş, 2014: 165).

27 Temmuz 1963'te yapılan bir diğer düzenleme olan 307 sayılı Kanun ile de eskiden belediye meclislerince seçilen belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilerek göreve gelmeleri sağlanmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2001: 117).

20 Temmuz 1966'da 775 sayılı Gecekondu Kanunu kabul edilmiş, var olan gecekondu tasfiye edilmeye çalışılmış, uygulamaya geçirilemese de ucuz ve yaşanılabilir toplumsal konut standartları belirlenmeye çalışılmıştır. Kentsel altyapı hizmetlerinin sağlanmasının belediyelerin elinden çıkıp, merkezi yönetimin uzman sektör kuruluşlarının eline geçmesi de, bu dönemlerde görülen değişikliklerdendir. Örneğin, 3 Temmuz 1968 tarihli 1058 sayılı Kanun, popülasyonu 100.000'i aşan kentlerin içme sularının tedarik edilmesi görevinin Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'ne verilmesini beraberinde getirmiştir. Önceleri beldelerde üretilen elektrik (1948'den sonra santraller yolu ile bölgesel düzeyde), 25 Temmuz 1970'te yayımlanan Türkiye Elektrik Kurumu Kanunu ile birlikte ülkesel düzeyde üretilmiş, belediyeler ise sadece üretilen elektriği dağıtmışlardır (Bostanoğlu, 1990: 84-85).

1973 sonrası Türkiye ise belediyeçilik bakımından daha önceki dönemlerden farklı olarak kabul edilmektedir. Çoğu büyükşehir belediyelerindeki belediye

başkanlığı ve belediye meclis üyeliklerinin seçimler sonucunda muhalefet partisi adaylarınca kazanılması, “demokratik belediyecilik” anlayışını meydana çıkarmıştır (Tekeli, 1983: 9).

Toplumun ezilen kesimine, emekçilere ve çoğunlukla onların yaşadığı gecekonduya yönelik gelişen bu yeni belediyecilik hareketi, demokratik olma, birlik ve bütünlük içinde olma, üreticilik, kaynak yaratma, tüketimi örgütleme gibi “demokratik sol belediyecilik ilkeleri”ni benimsemiştir. Bu bağlamda da belediyeler aracılığı ile İzmit ‘te 30.000, Ankara’da 50.000 kişilik toplu konut projeleri başlatılmış ve yine Ankara’da 200.000 kişilik Batıkent projesi gündeme getirilmiştir (Bostanoğlu, 1990: 85).

1973-1980 döneminde de daha öncelerde olduğu gibi belediyeler gelir yönünden merkezi yönetime bağımlı kalmış, kaynak bölümünde merkezi yönetim avantajlı olurken, yerel yönetimleri zorlayan merkezi yönetim uygulamalarına rastlanmıştır. Bu dönemde yerel yönetimlere yönelik önemli adımlar atılmış olsa da, demokratikleşme ve özerkleşme sürecinin tamamlanamadığı söylenebilmektedir. 1978 yılında kurulan ve belediyeleri teftiş eden Yerel Yönetim Bakanlığı’nın uzun süre geçmeden kaldırılması da buna örnek olarak gösterilebilir (Görmez, 1997: 137).

2.3.4. 1980 Sonrası Cumhuriyet Dönemi ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma

1980’den sonraki dönem, siyasal kargaşanın sona erdirildiği ve askeri yönetimin iktidarda olduğu bir döneme karşılık gelir. Bu dönemde Fatsa (Ordu), Gültepe (İzmir) gibi kent yöneticilerinin, alternatif ileri bir halk yönetimini gerçekleştirebilmek uğruna, belediyenin kendisini dahi bir tarafa bırakma denemelerinin yarattığı endişelerle, askeri yönetimde belediyelerin demokrasiyi yok etmekte olduğu inancı hakim olmuştur. Belediyelerin hizmetlerini aksatacak derece politize oldukları gerekçesiyle de, Milli Güvenlik Konseyi tarafından 1580 sayılı belediye yasasına çıkarılan 2303 sayılı ek yasa, ülkedeki belediye meclislerinin feshedilmesini hükme bağlamış, meclisin görevlerinin atanmışlardan oluşan belediye encümenlerince yürütülmesini kararlaştırmıştır. Sıkıyönetim komutanları, anakentler içindeki bazı belediye ve köy tüzel kişiliklerini kaldırmaya yetkili kılınmış, bunun sonucunda da 1980’de 1700 olan belediyelerin sayısı 1981’de 1580’e düşmüştür (Sakal, 2000: 131; Bostanoğlu, 1990: 86).

Türkiye’de 1980’li yılların başından itibaren, genelde yerel yönetimlerin, özelde ise büyükşehir belediyelerinin sorunlarının çözülmesi için birtakım düzenlemeler yapılmıştır. Özellikle 1983 ’ten sonra çeşitli ülkelerin deneyimlerine bakıldığında, söz konusu düzenlemeler olmadan yerel yönetimlerin sorunlarının üstesinden gelinemeyeceği anlaşılmış, dolayısıyla merkezi hükümet katında olumlu bir tavır değişikliği gözlemlenmiştir (Heper, 1985: 171).

Bu süreçte büyükşehirlere fazla uzak olmayan yerleşim alanlarının ana belediyelere bağlanmasına yönelik düzenlemeler yapılmış, büyük kentlerin çevresinde bulunan fazla sayıdaki belediyeler tek bir belediye haline getirilmiştir. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve 2380 sayılı Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile belediyelerin gelirleri arttırılmıştır. Yine 2561 sayılı Kanunla birlikte, nüfusu 300.000’den fazla kentlerin etrafındaki belediye ve köylerin büyük kentlere bağlanabileceği hükmü gelmiştir. 1981 yılına gelindiğinde, 2560 sayılı Kanun ile İstanbul’da İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ) kurulmasına karar verilmiş, 1986 yılında ise İSKİ örneğinin bütün büyükşehir belediyelerinde uygulanması gündeme gelmiştir. Kısaca kentler üzerinde merkezin egemenliği devam etmiş, yerel yönetimlerin mali durumları düzeltilmiş, gelirlerinde önemli artışlar sağlanmıştır (Yörükoğlu, 2009: 13, Görmez, 1997: 140).

1984-1989 yıllarını kapsayan liberal dönem ANAP belediyeciliği, 1973’ten beri yerel yönetimlerin gelişmesi için yapılan siyasal mücadele birikimini amacına ulaştırmış, belediyelerin yetki ve görevleri büyük ölçüde arttırılmıştır (Bostanoğlu, 1990: 86). 1984’te büyük kentler için yeni bir yönetim modeli benimsenmiş, büyükşehir yönetimi uygulaması başlamıştır. Bu model hukuki dayanağını, büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceği ifade edilen 1982 Anayasası’nın 127.maddesinden almıştır. Sözü edilen anakent belediyesi yönetimi, 1984’te düzenlenerek 3030 sayısı ile kanunlaşmıştır (Görmez, 1997: 143). Bu anakent yönetimine geçilirken temel gerekçeyi ise “hizmetlerin rasyonelliği ve yerel demokrasi” oluşturmuştur (Eke, 1982: 53). Böylelikle İstanbul, Ankara ve İzmir’de uygulanan büyükşehir belediye modeli genişletilmiştir. Bu genişleme kapsamına 1986’da Adana, 1987’de Bursa, Gaziantep ve Konya, 1988’de Kayseri, 1993’de Mersin, Eskişehir, Diyarbakır, Antalya, Samsun, İzmit ve Erzurum illeri girmiştir (Yörükoğlu, 2009: 13).

11 Kasım 1985’te ise yeni 3194 sayılı İmar Yasası yürürlüğe girmiş, İmar ve İskân Bakanlığı’nın imar planları üzerindeki onaylama yetkisi kaldırılmış, yerel

yönetimleri daha fazla özerkleştirmek amaçlanmıştır. Ayrıca, konut yapımını örgütleyen ve konut kooperatifçiliğini destekleyen 1981 tarihli 2487 sayılı ilk Toplu Konut Yasası, bireylere de kredi olanağı getiren ve özel toplu konut firmalarını destekleyen 17 Mart 1984 tarihli 2985 sayılı yasa ile değiştirilmiştir (Bostanoğlu, 1990: 87). Söz konusu dönemin bir diğer özelliği de, Avrupa Topluluğu'nun organlarından biri olan Avrupa Konseyi'nde başlayan çalışmaların sonucunda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesinin hazırlanması, tüm Avrupa ülkelerinin koşulsuz imzaladığı bu şarta Türkiye'nin 21 Kasım 1988 tarihinde çekinceli olarak imza atması ve 3723 sayılı yasa ile bazı maddelerine çekince konularak parlamentoda onaylanmasıdır (Sakal, 2000: 131). Değinilmesi gereken bir başka husus ise dönemin hükümeti açısından yerinden yönetim ile amaçlanan, yönetsel verimliliğin artırılmasıdır. Dolayısıyla hükümetin hizmetler, yetkiler ve kaynaklar arasında bir denge kurması gerekmektedir (Heper, 1985: 172). Bu bakımdan bu dönemde öngörülen tedbirlerin başında özelleştirmeler gelmiş, ithal ikameci ve içe dönük bir kalkınma stratejisinden ihracata dayalı dışa dönük bir stratejiye geçilmiş, piyasa ekonomisini kalkındırmaya yönelik politikalar uygulanmıştır. Ancak ekonomide gerçekleşen bu serbestleşme ve değişimin, kamu yönetimi alanında tam olarak başarıldığı söylenemez. 1990'lı yıllarda ise dönemin koalisyon yapıları, anlaşmazlıkları ve iktisadi sıkıntılarından dolayı ülkemiz kamu yönetimi mevzusunda diğer devletlerde yaşanan değişimlere nazaran oldukça geride kalmıştır. Ekonomi bazında yaşanan bu problemlerin ve halkın çoğu problemine çözüm bulunamamasının ardında, kamu yönetimi alanındaki yeniden yapılanmanın vaktinde gerçekleştirilemeyişi vardır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 13-14).

2000'li yıllar ele alındığında ise küreselleşmenin ve Avrupa Birliği sürecinin de etkileri ile yeniden yapılanma süreci önemli ölçüde hız kazanmış, yerel yönetimlere dair Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunları çıkarılmıştır. Bu kanunlarla dünyadaki yeniden yapılanma sürecine kaynaklık eden çağdaş yönetim ilkeleri benimsenmiştir (Yörükoğlu, 2009: 16).

Bu doğrultuda 1580 sayılı Kanun, Çiçek'in (2014) de belirttiği gibi değişen yönetim anlayışına uygun olmadığı gerekçesiyle 24.12.2004 tarihli 5272 Sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. Fakat 5272 sayılı Kanun şekil bakımından Anayasa'ya uygun görülmeyerek iptal edilmiştir. 03.07.2005'te 5393 Sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiştir ve bugünkü durumda büyükşehir belediyeleri haricinde kalan belediyeler, bu kanuna tabidir.

2.3.5. 5393 Sayılı Belediye Kanunu

Dünyadaki değişim süreci ele alındığında, bu kanunun çıkarılmasının gerekçeleri arasında hesap verebilirlik, çoğulculuk, verimlilik, katılım, etkinlik saydamlık gibi kavramlar göze çarpmaktadır. Bunlar merkezi idare ve yerel idare arasındaki görev, sorumluluk, yetki ve kaynak dağılımında tekrar düzenlemelere gidilmesini gerektirmiş, yerel düzeyde katılımı arttırmak, yerel halkın taleplerini karşılayabilmek, karar alma süreçlerin de yaşanan gecikmeleri gidermek, belediyelerin hesap verebilir kurumlar haline gelmesini sağlamak amaçlanmıştır.¹²

Belediye yerleşimleri ve ölçekleri hususunda 2002 yılında yapılan bir araştırma kapsamında bazı sonuçlara ulaşılmıştır. Bunlar arasında küçük belediyelerin çoğu yerel kamu hizmetini yürütemedikleri, teknik eleman istihdam etme ve halkın katılımını sağlama ve kendilerine öz gelir sağlama konusundaki kapasitelerinin yeterli olmadığı, cari harcamaların bütçede edindiği yerin fazla oluşu gibi maddeler sıralanmıştır. Sonrasında ise yeterli nüfus büyüklüğüne erişemeyen belediyelerde kaynak sıkıntısından dolayı borçların giderek arttığı gözlemlenmiştir. Ve önlem alınmadıkça, bu belediye birimlerinin hizmet değil de borç üreten birer yapıya dönüşmelerinin mümkün hale geleceği kanısına varılmıştır (Canpolat, 2010: 94). 2005 tarihli 5393 sayılı Kanunla, küçük belediyelerden kaynaklanan bu olumsuz gidişi durdurabilmek maksadıyla, belediye kuruluşunda şartlar zorlaştırılarak¹³ küçük yerleşim alanlarında belediye kurulması uygulamasına son verilmiştir.

Günümüzde yürürlükte olan Kanun, 5393 Sayılı Belediye Kanunu'dur ve Kanun'un 3. maddesine göre belediye *"belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikli ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi"* şeklinde tanımlanmıştır. Böylelikle yeni belediye kanunu belediye tanımını, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile uyumlu hale getirmiştir (Çelik, 2013: 21). Bu kanun ile belediyelere yeni görevler verilmiştir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde belediyelerin görevleri belirtilmiştir. Buna göre belediye, mahalli müşterek nitelikte olmak kaidesiyle *"İmar,*

¹²5393 Sayılı Kanun Gerekçesi için bkz: <http://www.sayilikanun.com/5393-sayili-belediye-kanununun-gerekcesi/>

¹³Yeni düzenlemeye göre belediye kurulma hususunda nüfus şartı 5000'e ve uzaklık kriteri 5000 metreye çıkarılmıştır.

su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım; defin ve mezarlıklar; yeşil alanlar; konut; kültür, sanat ve turizm, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar. Okul öncesi eğitim kurumları açabilir; Devlete ait okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir, her türlü ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun korunmasını sağlayabilir. Gerekğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.” (5393 Sayılı Kanun, Md:14).

Belediye kurulması için gerekli olan nüfusun 2000 yerine 5000 olması, yeni düzenlemenin 1580 Sayılı eski Kanun'dan en önemli farkıdır. Belediye sınırları, belediye meclisinin kararı ve valinin onayı ile mutlak hale gelmektedir. İlçe içindeki belediyelerin sınırlarının kesinleşmesi için ise kaymakamların görüşü gerekli görülmüştür. Bu düzenleme yerindelik ilkesini kuvvetlendirmiş, eski kanuna göre sınır değişiklikleri için İçişleri Bakanlığı'ndan onay alma durumuna son verilmiştir. Ayrıca yeni düzenlemede belediyenin sınırlarına 5000 metreden daha yakın yerlerde ve sit alanı, içme ve kullanma suyu havzaları gibi koruma alanlarında belediye kurulamayacağı yer almıştır. Nüfusu 2000 den az olan belediyelerin tüzel kişiliğinin ise Danıştay'ın görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı'nın teklifi üzerine müşterek kararname ile sona erdirileceği belirtilmiştir (Çukurçayır, 2013: 180–181).

5393 sayılı Belediye Kanunu, merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki vesayet yetkisini hafifletmiştir. Mülki idare amirlerinin meclis kararları üzerinde kullandığı yürürlüğünü durdurma, değiştirerek onaylama ve iptal etme şeklindeki idari vesayet denetimine dair yetkiler kaldırılmıştır. Belediyelerin borçlanabilmeleri için borçlanma sözleşmesinde gerekli olan mülki amir onayı kaldırılmıştır. Ayrıca, belediyelerin istedikleri makamlarla doğrudan yazışabilmeleri olanaklı kılınmıştır (Eryılmaz, 2011: 168).

5393 sayılı Belediye Kanunu, yerindelik denetimini sonlandırıp hukuka uygunluk denetimine geçişi sağlamıştır. Eski düzenleme olan 1580 sayılı Belediye Kanunu'na göre, denetim organlarının belediyenin icrai kararlarını onaylama ya da reddetme yetkisi bulunmaktaydı. Yeni Belediye Kanunu ise denetim organlarına, yalnızca hukukla bağdaştıramadıkları kararlara karşı yargıya başvurabilme yetkisi vermiştir. Bu düzenleme demokratik ve özerk belediyelerin gelişimine destek sağlayarak AYYÖŞ'e de uyumlu bulunmuştur (Çelik, 2013: 26). 5393 sayılı Belediye

Kanunu uyarınca belediye yönetiminin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır. Belediye meclisi, belediyenin en büyük karar organıdır ve görev süresi 5 yıldır. Üyeleri 5 yılda bir nispi temsil yoluyla doğrudan vatandaşlarca seçilir. Üyelerinin sayısı, kentin büyüklüğüne ve nüfusu baz alınarak değişim gösterir (Keleş, 2014: 270).

Tablo 2.3. Nüfusa Göre Belediye Meclislerindeki Üye Sayıları

Nüfus Kriteri	Kişi Sayısı
10.000 ve daha az nüfuslu yerlerde	9 kişi
10.001-20.000 nüfuslu yerlerde	11 kişi
20.001-50.000 nüfuslu yerlerde	15 kişi
50.001-100.000 nüfuslu yerlerde	25 kişi
100.001-250.000 nüfuslu yerlerde	31 kişi
250.001-500.000 nüfuslu yerlerde	37 kişi
500.001-1.000.000 nüfuslu yerlerde	45 kişi
Nüfusu 1.000.000'dan fazla olan yerlerde	55 kişi

Kaynak: Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları Ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun Md.5f

Belediye meclislerinin toplantıları olağan ve olağanüstü olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Olağan toplantı yılda 3 kere Ekim, Şubat ve Haziran aylarında yapılmaktadır. Bütçe müzakerelerine denk gelen toplantı süresi en fazla 30, diğer toplantıların süresi ise 15 gündür. Toplantı süresi vali tarafından sebebi İçişleri Bakanlığı'na bildirilmek şartıyla, 15 günü geçmemek şartıyla uzatılabilir. Belediye meclisi, gerek görüldüğünde olağanüstü toplantılara da çağrılabilir. Bu toplantılar için valinin daveti, belediye başkanının yazılı çağrısı yahut meclis üyelerinin 1/3'ünün gerekçeli önerisi lazımdır. Belediye meclisi tarafından verilen kararların bir kısmı kesindir ve kesin kararlara karşı yargı yolu açıktır. Kararları onaylayacak merciler ise çeşitlidir. Bazı kararların vali, bazı kararların Danıştay, bazı kararların ise ilgili bakanlıklarca onaylanması gerekir (Ulusoy ve Akdemir, 2001:152-153).

Belediye encümeni, belediyenin hem ikinci karar organıdır hem de danışma organı özelliği taşımaktadır. Belediye encümeni, nüfusu 100.000'in üzerindeki

belediyelerde meclisin kendi içinden belirleyeceği 3 üye, başkanın birim amirlerinden 1 yıllığına belirleyeceği 3 üye ve başkan olmak üzere 7 kişiden meydana gelmektedir. Bu nüfus şartına uymayan belediyelerde ise meclis tarafından belirlenen 2 üye, başkanın 1 yıl için seçeceği birim amirlerinden 2 üye ve başkan olmak üzere 5 kişiden oluşur (Keleş, 2014: 283. Encümen, haftada birden az olmayacak şekilde önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Toplantılar, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile gerçekleştirilir. Salt çoğunlukla karar alınır. Oylar eşit sonuçlanırsa başkanın oyu belirleyici olur. Çekimser oy kullanılamaz (Ökmen ve Parlak, 2013: 260).

Belediye başkanı, tek dereceli ve çoğunluk sistemi ile 5 yıllığına seçilir, belediye idaresinin başı ve temsilcisidir. 1963'te 307 sayılı Yasa'yla, belediye başkanlarının belediye meclisi içinden seçilmesine son verilmiş, doğrudan yerel halk tarafından seçilmesi uygun görülmüştür. Belediye başkanı, meclis ve encümene başkanlık yapar ve onların aldığı kararları uygular. Belediye personelini atar, bütçeyi uygular. Görev sürecinde siyasi partilerde vazife alamaz, profesyonel spor kulüplerinde başkanlık edemez ve bu kulüplerin yönetiminde bulunamaz (Nadaroğlu, 1994: 217-218).

Aşağıdaki tabloda yıllara göre belediye sayılarına yer verilmektedir. Tabloda belediye sayılarının yıllar itibariyle artmakta iken istisna iki durum karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan ilki 2008 tarihli 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile nüfusu 2000'in altında olan 862 belde belediyesinin kaldırılmasıyla 2009 yılında görülen azalıştır (Zengin, 2014: 101). Diğeri ise 2012 tarihli 6360 sayılı Kanunla, büyükşehir belediyesi yapılan illerdeki belde belediyelerinin ve büyükşehir belediyesi olan 51 ilde nüfusu 2000'den az olan belde belediyelerinin tüzel kişiliğine son verilmesi gibi nedenlerle 2014 yılındaki azalıştır.

Tablo 2.4. 1923- 2014 Yılları Arasındaki Belediye Sayılar

Yıllar	1923	1940	1960	1980	1990	2000	2008	2009	2013	2014
Belediye Sayıları	421	549	995	1727	2061	3215	3225	2949	2950	1396

Kaynak: www.migm.gov.tr

2.4. TÜRKİYE'DE METROPOLİTEN KENT YÖNETİMİ: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ

Toplum yapısıyla ve ekonomik değişimlerle yakından ilgisi bulunan kentleşme, ülkemizde özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra hızlanmıştır. Sanayileşmeye bağlı ortaya çıkan hızlı kentleşme ve göçlerle birlikte yükselen nüfus oranı, büyükşehirlerin yakın kesimlerindeki diğer yerleşim alanlarıyla entegre olarak metropoliten şehir olarak adlandırılan büyük yerleşim alanlarına dönüşmelerine sebebiyet vermiştir. Büyükşehirler ile bu şehirlere idari, siyasi ve ekonomik açılardan bağlı olan alanların bütününe metropoliten alan denilmiştir. Modern ve kapitalist yönetim mantığı doğrultusunda farklılaşan dünya şartlarının etkisiyle metropoliten şehirler daha karmaşık bir yapı halini almıştır. Hizmet ihtiyaçları çeşitlenmiş, yerel nitelikli hizmet sunumlarında ve bu hizmetlerin koordine edilmesinde güçlükler meydana gelmiş, büyükşehirlerin tek bir teşkilat tarafından yönetilememesi durumuyla karşılaşmıştır. Dolayısıyla büyükşehirlerdeki bu sorunların çözülebilmesi için özel bir yönetim sistemine ihtiyaç söz konusu olmuştur. Bilhassa konut, imar, planlama, ulaşım, kanalizasyon, altyapı, su gibi hizmetlerin sağlanmasında karşılaşılan zorlukların aşılmasında klasik belediyecilik yapısı yeterli olamamış, metropol nitelikteki kentler için, halihazırda bulunan düzenlemelerden daha değişik bir model ihtiyacı doğmuştur (Keleş, 2014: 309-313; Altan ve Karaca, 2016: 554; Arıkboğa, 2007: 31).

Türkiye'de metropoliten kent yönetiminin kaynağı ise Osmanlı devrine uzanmaktadır. Fakat Osmanlı'daki örgütlenmenin, gerek denetim yetkisi ve kapasitesi, gerekse personel ve gelir açısından yetersiz durumda olduğu, Meclis-i beledi olarak adlandırılan organın tüzel şahsiyetinin olmadığı ve merkezi yönetimin sıkı denetimi altında olduğu görülmektedir. Bir özerklik ya da yerel yönetim sistemine geçiş söz konusu değildir (Ortaylı, 2008: 506). Osmanlı yönetimi, belediyeleri sadece şehrin inşası, imarı ve çevre düzenlemesine dair bir altyapı kuruluşu olarak algılamış, katılım ve temsili kapsayan politik niteliği önemsememiştir ve belediyelerin güçlendirilmesine yönelik düşünceler gelişmemiştir. Bu belediyeler merkeze ve merkezin desteğine bağımlı olarak vazife görebilen idari kuruluşlar olarak varlıklarını sürdürmeye çalışmışlardır. Bu yüzden Cumhuriyet döneminin ilk yıllarına miras olarak kalan, Prens Sabahattin'in "adem-i merkeziyet" ve "teşebbüs-ü şahsi" düşüncelerini kapsayan bir yönetim sistemi değil, Ahmet Rıza'nın "devletçi, merkeziyetçi ve bürokratik" yönetim anlayışıdır (Eryılmaz, 2002: 13).

Metropoller, sanayi, tarım, ulaşım, ticaret gibi sektörlerin gelişmesiyle birlikte ekonomik ve toplumsal açıdan da gelişip büyüyen alanlardır. Daha küçük kentlerle kıyaslandığında karmaşık bir yapıya sahip olan bu alanların yönetimi için ayrı bir yönetim örgütlenmesine gereksinim olmaktadır. Bu doğrultuda ülkemizde metropoliten şehir yönetiminin karşılığı, büyükşehir belediye yapılanmaları olarak karşımıza çıkmaktadır. Kuramsal açıdan, dünyada metropoliten yönetim biçimlerinin oluşturulmak istenmesindeki temel faktör, birbirlerinin sınırında bulunan yahut birbirlerine yakın konumda olan yerel yönetim birimlerinin, hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin sağlanabilmesi adına, yönetsel kolaylıklardan faydalanabilme arzularıdır (Yaşamış, 1995: 95).

Türkiye’de büyükşehir belediyesi yönetimine duyulan ihtiyacın nedenleri ise çeşitlilik göstermektedir. 1950’li yıllardan sonra kırsal alandaki şartların yetersiz olması, tarımdaki modernleşme ve makineleşme yüzünden kırsal kesimlerde ortaya çıkan iş gücü fazlalığı ve geçim sıkıntıları gibi sebeplerle büyük kentlere göç yoğunluğu yaşanmıştır. Kentlerde sanayileşmenin gelişmesiyle artan çalışma olanakları, çeşitli hizmetlerin yüksek standartta sunulması ve daha kaliteli bir yaşam umudu, 1950’li yıllarından ardından özel sektör ağırlıklı kalkınma modelinin benimsenmesi ve özel sektörün yatırım için büyükşehirleri tercih etmesi, kırsal alanlardan kentlere olan göçü hızlandıran faktörler arasında sayılmıştır. (Demiral, 2007: 85).

Büyükşehir kanunlarının temel gerekçesinde ise metropol şehirler gelişme alanları olarak nitelendirilmektedir ve küreselleşen dünyaya ayak uydurma ve pasif kalmadan etkin olarak yer alabilme hususunda oldukça önem arz etmektedirler. Metropoliten kentlerin sahip olduğu küresel ölçekli ulaşım ve iletişim ağı sayesinde uluslararası ticaretin çok büyük ölçüde anakent merkezlerine yönelik gerçekleştiğine, metropol şehirlerin küresel ekonomide büyük bir pazar ve ticaret merkezi olarak kabul gördüğüne değinilmektedir (Zengin, 2015: 3).

Büyükşehirleri zorunlu kılan bir diğer husus, kaynak israfından kaçınılmak istenmesidir. Çünkü belirli bir yerleşim alanında çok sayıda yerel yönetimin vazifeli kılınması durumunda planlama ve koordinasyon sağlanamayacak, kaynaklar verimli kullanılamayacaktır. Küçük ölçekli yerel birimlerin yeterince mali kaynağı bulunmadığından dolayı ulaşım, sanayileşme çevre gibi hususlarda yaşanan sorunlara çare olabilmeleri de pek muhtemel değildir. Diğer yandan hizmet üretecek güçlü ve uygun büyüklükte yerel yönetimlerin eksikliği, kaliteli hizmet noktasında halkın beklentisinin karşılanamamasına neden olmaktadır. Bu doğrultuda,

büyükşehir alanında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesiyle oluşan ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde kalite, verimlilik, koordinasyon artacak, az sayıda kaynakla çok sayıda hizmet sunulabilecek ve kamusal harcamalar azaltılacaktır (Gürbüz vd., 2014: 115-116).

Yapılan bir çalışmada büyükşehir belediyelerine duyulan ihtiyacın nedenleri aşağıdaki gibi sıralanmıştır (Gül vd., 2014: 170-171):

- Toplumsal, iktisadi ve teknolojik gelişmelerin 1950’li yıllar itibarıyla kentleşmeyi hızlandırması ve ortaya çıkan kentsel sorunların altından kalkamayan belediyeçilik anlayışı
- Kentsel alanların büyümesiyle belli bir alandaki yerel yönetim birimlerinin sayısındaki artış ve bu birimlerin hizmetlerin görülmesinde yetersiz kalmaları sonucu gözlemlenen etkinlik, eşgüdüm ve ölçek meseleleri
- Kentsel ve ekonomik büyüme için gerekli alan yaratılması, planlama yapılması ve bu konunun sürdürülebilir hale getirilme ihtiyacı
- Kentsel alanın, imkânların ve hizmetlerin akılcı şekilde dağıtımının sağlanmasına duyulan gereksinim ve Avrupa Birliği müktesebatına uyum sağlama arzusu

Tüm bu açıklamalar ışığında, 1970’li yıllarda Türkiye’de büyükşehir/metropolitan kent yönetimi sorunu önemli ölçüde önem kazanmış ve ciddi boyutlarda tartışılmaya başlanmıştır. Örneğin Keleş, nüfusun kırdan kente akın etmesiyle kentlerin yönetiminin zorlaştığına, bölgesel farklılıkların oluştuğuna değinmiş, ülkemizde büyükşehir belediye modeline geçme ihtiyacının sebebini “dağınıklık ve başına buyrukluğu gidermek” şeklinde göstermiştir. Yaşanılan zorlukların zaman içinde daha da artarak; planlama, imar, konut, ulaşım, altyapı ihtiyacı ve çevrenin korunması gibi konularda çeşitli sorunlara neden olduğu, buradan hareketle de çözüm arayışlarına girildiğini belirtmiştir. Gürdoğan, Türkiye’de yerel ölçekte iki kademeli yapıya geçilmesinin gerekçesini yerel idarelerin 1980’li yıllardaki toplumsal ve ekonomik değişikliklere uyum sağlayabilmesi olarak belirtmiş, bunun da ancak yerel idarelerin esnek bir yapıya kavuşturulmasıyla mümkün olabileceğine değinmiştir (Kılınç,2010: 69-70). Eryılmaz için ise kentlerde yaşanan değişimlerin ve yerel yönetimlerde ortaya çıkan değişikliklerin artmasından dolayı, popülasyonu 5000 ve üzerinde olan yerleşim alanları ile 750.000 ve üzerindeki yerleşim alanlarının aynı kategori altında ele alınamayacağı fikri ağır basmıştır (Eryılmaz, 2010: 161).

2.4.1. İdari Reformlar ve Kalkınma Planları Kapsamında Türkiye’ de Büyükşehir Belediyelerinin Gelişimi

1930 yılında kabul edilen 1580 sayılı Belediye Kanunu’yla nüfus bakımından en büyük yerleşim yeri olan Ankara ve İstanbul için farklı bir yönetim modeli kabul edilmiştir. Kanunun 149. maddesi ile İstanbul İl Özel İdaresi ile İstanbul Belediyesi birleştirilmiştir. Bu uygulama 1954 senesinde kaldırılıncaya dek İstanbul Belediyesi ve İstanbul İl Özel İdaresi ortak idare olarak yönetilmiş ve bu idarenin başında vali yer almıştır (Kılınç, 2010: 70-71).

1960’lı yıllara gelindiğinde ülkemizde büyükşehirler için yeni yönetim modellerinin geliştirilmeye başlandığı söylenebilir. Ayrıca 1960’lı yıllar planlı kalkınma dönemi olarak nitelendirilmiş, metropoliten alanlara ilişkin aranjmanlar imar planlaması olarak da değerlendirilmiştir (Gül vd., 2014: 141).

1961 Anayasa’sı büyük kentsel bölgelerin idaresine dair herhangi bir düzenlemeye yer vermemiş olsa da yerel idarelerin kendi aralarında birlikler oluşturmalarını sağlayacak yasal zemini oluşturmuştur. Örneğin, 1969 yılı programında metropoliten alan içindeki belediye sayısının fazla olmasının alınan çoğu kararların uygulanmasını zorlaştırdığı, metropoliten idarelerin kurulması gerektiği savunulmuştur. Burada İçişleri Bakanlığınca başlatılan Metropoliten İdare Araştırması’nın bitirileceği ve uygulamaya aktarılacağına değinilmiş fakat bu konuda herhangi bir gelişme yaşanmamıştır. Kentsel yerleşim alanların idaresine dair yönetim modellerinin çeşitlilik göstermesi ise 1970’li yıllara karşılık gelmiş, kentsel alanlarda artan talepler yeni kurulan hizmet birlikleri ve özel amaçlı birimlerin desteğiyle karşılanmaya çalışılmıştır. 1972’de hazırlanan Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısı’nda nüfusu 100.000’i aşan yerlerin zorunlu olarak katılacakları hizmet birliklerine dayalı bir metropoliten yönetim öngörülmüştür. Yine aynı süreçte hazırlanan başka bir tasarıyla da belediyelerin büyüklüklerine göre ayrılması ve nüfusu 100.000’den fazla olan belediyelerin “büyük kent belediyesi” olarak adlandırılması düşünülmüştür. 1976 yılında ise özel amaçlı hizmet birliklerinin oluşturulmasına yönelik Büyük İstanbul Bölgesel Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı hazırlanmıştır (Özgür, 2008: 146-147).

Planlı dönemle beraber, yerel yönetimlere dair reform içeren çeşitli düzenlemeler yer almıştır. Bunlar, 1962- 1963 tarihlerini içeren Merkezi Hükümet

Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), 1967-1971 tarihlerini içeren İç Düzen Projesi (İçişleri Hizmet ve Teşkilatını Yeniden Düzenleme), 1971 tarihli İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler ve 1991 tarihli Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) 'dır. MEHTAP'ta "merkezi idare ve yerel idareler arasındaki vazifelerin dağılımı, mahalli idarelerin sorumluluk alanları, yetkileri, kaynakları ve teşkilatlanmaları" gibi hususlara dikkat çekilmiştir. Bu projenin öngörüsüyle "İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu" kurulmuş ve "belediyelerin; büyük kentler, kentler ve kasabalar olarak örgütlenmesine" değinilmiştir. Başka bir çalışma Bakanlar Kurulu kararı ile görevlendirilen Danışma Kurulu'nca yapılmıştır. Kurul, "yerel yönetimlerde vesayetin azaltılması ve yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanması" gibi önerilerde bulunmuştur. İç Düzen Projesi ise İçişleri Bakanlığınca yürütülmüştür ve burada, örgüt içinde bulunan tüm kurumların, merkez ve taşra birimleri ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin araştırılması amaçlanmış, bu kapsamda 12 kanun teklifi verilmiş; fakat hiçbir yasalasamamıştır. İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler adlı rapora gelince, "ilçe mahalli idareleri" kurulması, hâlihazırdaki belediyelerin korunması; yeni belediyeler için nüfusun en az 5.000 olması, yerel idarelerde oto kontrol sisteminin kuvvetlendirilmesi, vesayet yetkisi bulunan makamların azaltılması ve yetkilerin ilçe düzeyinde kaymakamda toplanması" gibi noktalar burada tenkit edilmiş ancak dikkate alınmamıştır. KAYA ise "Genel Rapor" ve "Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu" şeklinde iki rapordan oluşmuştur. Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu'nda, yerel idarelerin yönetsel özerkliğe sahip olmadığına, karar alma yetkisi bakımından ve mali açıdan zayıf olduğuna, yeterince saydam olunmadığına, vatandaşın katılımının yetersiz düzeyde olduğuna dikkat çekilmiştir (Özaslan ve Alici, 2014: 318-319).

1963-1967 dönemini kapsayan I. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, merkezi idarenin daha ön planda tutulacağı ve düzenlemelerin mahalli idarelere nazaran merkeze yönelik yapılacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla büyükşehirlerle ilgili ayrıntılı düzenlemeler bulunmamaktadır (DPT, 1963: 80). Bu planda, nüfus artışının ve şehirlere olan göçün endüstrileşmedeki hızı mecburi kıldığına, karma ekonomi uygulamasıyla işgücü ve sermayede artış sağlanacağına dair konulara değinilmiş, iş ve işçi ve sosyal güvenlik konularında öne çıkan ihtiyaçların öncelikli tutulacağı belirtilmiştir (DPT, 1963: 66). Ayrıca "Büyükşehir Bölgeler" başlığı altında büyükşehirlerin çekim merkezleri etrafında oluşturulmasına ve sanayi yaratılmasına değinilmiş, nüfusun daha dengeli bir şekilde dağılımına yardımcı olacak araçların

araştırılması gerektiği vurgulanmıştır (DPT, 1963: 474). Yönetmelik reformlara dair herhangi bir değerlendirme ise mevcut olmamıştır.

1968-1972 yıllarını kapsayan II. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, hızlı kentleşme sonucu şehirlerde ortaya çıkan sosyal ve iktisadi sorunların, milli ölçüde verilen politik kararlar ile ilgili olduğu belirtilse de, kentlerden sorumlu asıl kurumların belediyeler olduğu ifade edilmiştir (DPT, 1968: 268). Dolayısıyla idarelerin öz gelirlerinin yükseltilmesi uğruna Belediye Gelirleri Kanunu'nda düzenlemeler yapılması gerekli görülmüştür (DPT, 1968: 80). "Bölgesel Gelişme, Şehirleşme ve Yerleşme" adlı başlıkta, nüfus açısından farklı büyüklüklerde olan belediyelerin benzer vazifelerle ve aynı şekilde örgütlenmesinin doğru bir yöntem olmadığına; şehirler ve köyler arasında bir ara kademe olarak yer alan kasabaların, şehrin daha fazla gelişebilmesini olumsuz etkilediğine değinilmiştir. Ayrıca şehirleşmenin gerçek bir şehir ortamında olması için kasabaların artırılması yerine, gelişme için en uygun ölçülere sahip şehirlerin ortaya çıkmasına yönelik desteğin verileceği vurgulanmıştır (DPT, 1968: 269). Burada I. Beş yıllık kalkınma planından farklı olarak, kentleşmenin desteklenmesi, özendirilmesi ilkesi benimsenmiştir.

1973-1977 yıllarını içeren III. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, kamu kuruluşları arasında koordinasyon ve işbirliğinin zayıf olduğu, böylece kamu yönetiminde Anayasa'nın 112. maddesinde öngörülen «idarenin bütünlüğü» ilkesine uyum sağlanamamış olduğu vurgulanmıştır. Kamu personeli sayısındaki gereksiz artışlar ve ücret yükseltmelerine, kaynakların israfına, niteliksiz personellere, personellerin yurt genelindeki dağılımının dengesizliğine dikkat çekilmiştir (DPT, 1972: 117). Dağınık kırsal yerleşme dokusunun, hem köy kalkınmasını hem de millî kalkınma çabalarını olumsuz şekilde etkilediğine; bu dağınık birimlerin merkezden götürülen yol, içme suyu, elektrik gibi hizmetlerin yetersiz kalmasına sebep olduğuna değinilmiştir. İl özel idaresi, belediye ve köylerin kanunlarla belirlenmiş görevlerini kaynak eksikliği sebebiyle gereğince yerine getiremediğinden bahsedilmiştir (DPT, 1972: 113). Kaynakların yetersiz oluşundan ya da kaynakların yerinde ve önceliklere göre kullanılmamasından dolayı, mahalli idarelerin halkın ihtiyaçlarını karşılamaktan uzak olduğu, mahallî idare birimleri sayısının yetersiz bulunduğu, merkezden transfer yapılması gerektiğini, ancak bu aktarmaların her daim iyi şekilde yapılmadığı ifade edilmiştir (DPT, 1972: 117). "İlke ve Tedbirler" başlığı altında, büyükşehirlerin imar, altyapı ve mali nitelikli temel problemlerinin çözülmesi için eşgüdümlü şekilde çalışması gereken yeni birimlerin kurulması gerektiği gündeme getirilmiştir (DPT, 1972: 633-634). Bu planlama dönemi içerisinde 1978 yılının Ocak

ayında, yerel yönetimlerin idari ve mali sorunlarını yok edebilmek amacıyla Yerel Yönetimler Bakanlığı kurulmuştur. Bu bakanlık belediye gelirlerinin yükseltilmesi yönünde çaba göstermiş, devletin denetim ve gözetimini azaltacak faaliyetlerde bulunmuş, fakat yeterli ölçüde yetkilerle kuşatılmaması sebebiyle yeterince etkinlik gösterememiş ve Kasım 1979'da kaldırılmıştır. Yine bu dönemde merkezi idare yerel idareler arasındaki görev paylaşımı açıklığa kavuşturulmaya çalışmış, bu doğrultuda kent yönetimiyle alakalı 4 yasa tasarısı hazırlanmış, fakat hiçbir yasalasamamıştır. Bunlar, 1972'de hazırlanan Metropolitan Hizmet Birliği Kanunu Tasarısı, 1975'te hazırlanan İstanbul Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Tasarısı, Metropolitan Alanlar Hizmet Birliği Kanun Tasarısı ve Büyük Kent Birliği Kanun Tasarısı'dır (Özaslan ve Alıcı, 2014: 321). Burada II. Beş yıllık kalkınma planından farklı olarak, kentleşmenin olumsuz yönlerine de dikkat çekilmesi, bölgesel değil yurt düzeyinde dengeli kalkınma ilkesinin benimsenmesi söz konusudur.

1979-1983 yıllarını ilgilendiren IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı, aynı zamanda büyükşehir belediye yönetim sisteminin kurulmasından hemen önceki döneme ilişkindir. Burada "belediyeler" başlığı altında 1930'ların belediye modeli işlevsiz olarak nitelenmiş, bunun sonucunda da yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında zayıf kaldığından bahsedilmiştir. Tüketicuyu koruyan, kaynak üreten ve kentin şekillendirilmesinde yetkili bir belediye yapısının eksiliğine vurgu yapılmıştır (DPT, 1979: 81). Yine hızlı kentleşmeye bağlı olarak meydana gelen problemlere *"Hızlı ve düzensiz kentleşme olgusu, geleneksel belediye örgütlerinin ve yerel finansman olanaklarının kentlerin artan gereksinimleri karşısındaki yetersizliğinden doğan sorunları büyötmüştür. Kentlerin özellikle konut, toplu taşıma ve güvenlik sorunlarının çözümü devletin önemli ölçekte girişimine gerek gösteren boyutlara ulaşmıştır."* ifadeleri ile vurgu yapılmıştır (DPT, 1979: 161). Ve kentsel alanların planlı bir şekilde yönetilmesi için altyapının önemine dikkat çekilmiş, artık metropole/büyükşehirlere özgü bir yönetim biçimine ve altyapı örgütlenmesine ihtiyaç duyulduğu ifade edilmiştir ve ifadeler büyükşehir belediye kanununa hazırlık olarak nitelendirilebilir: *"Belediyelerin kendine yeterli, üretken, kaynak yaratıcı, birlikçi, üreticiyi ve tüketiciyi koruyan halk denetiminin etkinlik kazandığı bir yönetim biçimi ve birimi şeklinde geliştirilmesi için, işlevleri yeniden ve geniş bir çerçevede tanımlanacaktır. Kentsel yerleşmelerin niteliklerine göre yerel yönetim biçimlerinde farklılaşmalara gidilirken, özellikle metropoliten alanlarda kendilerine özgü yerel yönetim birimleri kurmaları sağlanacaktır. Metropolitan planlama ve örgüt alanı içindeki altyapı hizmetleri arasındaki eşgüdüm, kurulacak metropoliten yönetim örgütlerinin temel işlevleri arasında olacaktır"* (DPT, 1979: 296).

Tüm bu bilgiler ışığında ve zamansal olarak büyükşehir belediyesi yönetimlerinin geçirdiği evreler aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 2.5. Dönemlere Göre Büyükşehir Belediyelerinin Döngüsü

	Dönem Aralıkları	Dönem Adlandırması	Açıklama
	1960-1982 Dönemi	Arayış Dönemi	Nasıl Yapılabilir?
İl Merkezinde BŞB Dönemi	1984-2004 Dönemi	Kuruluş Dönemi	Büyükşehir belediyelerinin kurulması ve sayılarının artması
	2004-2008 Dönemi	Genişletme Dönemi	Yarıçapa Dayalı Genişletme
	2008-2012 Dönemi	Bütünleştirme Dönemi	Yarıçap İçinde Sıfır Belde=2008 Modeli
Mülki Ölçekte BŞB Dönemi	2012+	Alansal BŞB Dönemi	Mülki ölçekte Büyükşehir ve ilçe belediyesi + sıfır belde/köy

Kaynak: Arıkboğa, 2013: 51.

Tabloda görüldüğü gibi, arayış dönemi şeklinde nitelendirilen sürecin sonlarına karşılık gelen 1980lerde, büyükşehirlerin kurulması ile ilgili önemli düzenlemeler yapılmış olsa da, 1983'te gerçekleşecek seçimlere dek bir ara döneme girilmiştir. Bu dönemde Milli Güvenlik Konseyi ülke yönetiminin başında kalmış, belediye meclislerinin feshedilmiş, belediye başkanları görevden alınmıştır. Bu dönemde büyükşehir idaresi hususundaki en önemli gelişme Milli Güvenlik Konseyi'nin 34 no.lu kararıdır 11.12.1980'de 17187 sayılı Resmi Gazete'nin "Yürütme ve İdare Bölümü"nde yayımlanarak yürürlüğe giren bu karar ile büyükşehirlerin çeperlerinde bulunan küçük ölçekli yerleşimlerin ana belediyelere bağlanması öngörülmüştür: "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 emredecekleri şekilde ana belediyelere bağlanması bir plan dahilinde ve en kısa zamanda sağlanacaktır.’ (Görmez, 1997: 139). Bu döneme ilişkin bir diğer düzenleme, Milli Güvenlik Konseyi’nce 4.12.1981 tarihinde “Büyükşehirlerin Yakın çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun” un kabul edilmesidir. Bu çerçevede, nüfusu 300.000’den fazla olan büyük şehirlerin çevresindeki belediye ve köyler, şube veya mahalleye dönüştürülerek anakent belediyesine bağlanması söz konusu olmuştur. Daha sonra 1982 Anayasa’nın 127. maddesindeki “*Büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir*” hükmüyle, büyük kentlerde farklı yönetim biçimlerinin kurulması için gereken anayasal zemin oluşturulmuştur (1982 Anayasası, madde 127/3). Anayasa’nın bu maddesine dayanarak, 18.01.1984 tarihinde “2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun” ile büyükşehir belediyelerinin organlarının seçilme kuralları belirlenmiş, yine aynı yıl yayımlanan 195 sayılı “Büyükşehirler Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” yürürlüğe girmiştir. Böylece ülkemizin ilk büyükşehir belediyeleri İstanbul, Ankara ve İzmir olmak üzere üç büyük kentte kurulmuş, kuruluş tarihleri itibariyle İstanbul’un 15, Ankara’nın 5, İzmir’in ise 3 metropoliten ilçesi bulunmuştur (Kılınç, 2010: 71-72).

2.4.2. Yasal Düzenlemeler Kapsamında Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Gelişimi

Büyükşehirlerde ortaya çıkan yönetim ve kentleşme hususundaki sorunlara çare bulmak amacıyla ve küreselleşmenin beraberinde getirdiği kamu yönetimindeki dönüşüm sebebiyle ülkemizde büyükşehir yönetiminde değişikliğe gitme ihtiyacı söz konusu olmuştur. Bu amaçla 3030 sayılı Kanun ile başlatılan, 5216 sayılı Kanun ile geliştirilen, 5747 sayılı Kanun ile bütünleştirilen büyükşehir yönetim modeli, 6360 sayılı Kanun ile yeni bir kimlik arama sürecine girmiştir (Ed. Çöpoğlu, 2017: 33).

2.4.2.1. 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

Ülkemizde büyükşehir belediye sistemi, 1984’te çıkarılan “3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin

Değiştirilerek Kabulü Hakkındaki Kanun” ile gündeme gelmiştir. 3030 sayılı bu Kanun, Mart 1984’deki 195 sayılı KHK’yı değiştirip, büyükşehir belediye yönetimini yeniden düzenlemiştir. Bu kanunla “büyükşehir belediyesi” ve “ilçe belediyesi” şeklinde yeni iki tabir oluşmuştur (Özgür ve Yavuzçehre, 2016: 911).

Bu kanunun amacı, madde 1’de belirtildiği üzere, büyükşehir belediyesini, hizmetlerin bir program ve plan dahilinde ve ahenk içinde yürütülmesini sağlayacak şekilde tanzim etmektir (3030 Sayılı Kanun Madde 1). Üçüncü maddede ise Türk yerel yönetimler literatürüne giren bu iki yeni tabir tanımlanmıştır. Buna göre büyükşehir, belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirleri, ilçe belediyesi ise büyük şehir belediye sınırları içinde kalan ilçelerde kurulan belediyeleri anlatmaktadır (3030 Sayılı Kanun Madde 3). Bu kanun, büyükşehir belediyesinin kurulabilmesi için belediye sınırları içinde birden fazla ilçenin bulunmasını şart koşturmuştur ve bu kanun ile büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi olmak üzere iki düzeyli ve merkezi bir anakent yönetim yapısı öngörülmüştür.

Kanunun 5. maddesinde büyükşehir belediyelerinin sınırlarına yönelik düzenlemeler yer almıştır. Buna göre, büyükşehirlerin sınırları adını aldıkları büyükşehirlerin belediye sınırları iken; ilçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin büyükşehir belediyesi içinde kalan kısımlarının sınırlarıdır (3030 Sayılı Kanun Madde 5). Büyükşehir belediyelerine ait görevler ise madde 6’da düzenlenmiştir ve burada büyükşehir yatırım plan ve programları, nazım planları, ulaşım ile ilgili görev ve yetkiler, merkezi ısınma ve toplu taşıma hizmetleri, çevre sağlığı ve gıda güvenliği, toptancı halleri ve itfaiye hizmetlerine ilişkin hususlar yer almıştır (3030 Sayılı Kanun Madde 6). 8. maddede büyükşehir ve ilçe belediyeleri, 1580 sayılı Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleriyle belediyelere tanınan hak, yetki ve imtiyazlara sahip hale getirilmiştir (3030 Sayılı Kanun Madde 8). Madde 9’da ise büyükşehir belediyesinin “Büyükşehir Belediye Meclisi”, “Büyükşehir Belediye Encümeni” ve “Büyükşehir Belediye Başkanı” olmak üzere yine üç temel organı olduğu belirtilmiştir. Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin organları veya bu organların üyeleri hakkında görevlerini ilgilendiren bir hususta soruşturma açılırsa, İçişleri Bakanı geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar bu organları veya organların üyelerini görevden uzaklaştırabilir (3030 Sayılı Kanun Madde 9).

3030 sayılı Kanun, Türkiye’nin yerel yönetim sistemine ilk kez genel sekreterliği getirmiştir. Buna göre, personelin en üst düzeyinde bulunan genel sekreter, büyükşehir belediye başkanının önermesi ve İçişleri Bakanlığının onayıyla atanmaktadır. Genel sekreter yardımcıları, daire başkanları, müdürler ve diğer

personellerinin ataması ise büyükşehir belediye başkanı tarafından yapılmaktadır. Genel sekreter dışındaki büyükşehir belediye personelinin atamaları, bakanlıklar ve kamu tüzel kişiliğine sahip kurum ve kuruluşlara bağlı olsa dahi, hiçbir makamın onayına tabi değildir (Özgür ve Yavuzçehre, 2016: 914-915).

3030 sayılı Kanun'un "sınırları dahilinde birden çok ilçe bulunan kentlerde büyükşehir belediyesi kurulabileceği" hükmüyle İstanbul, Ankara ve İzmir illerinde büyükşehir belediye yönetimleri kurulmuştur. Bu kanunla büyükşehir belediyelerine ek mali kaynak sağlanması sayesinde de kurulan büyükşehir belediyelerinin sayısı 1988 yılında 8'e, 1993'te 504 sayılı KHK ile kurulan 7 büyükşehir belediyesiyle birlikte 15'e, 2000 yılı itibarıyla de Sakarya'nın (o zamanki adıyla Adapazarı'nın) katılımıyla 16'ya yükselmiştir. 1986-1988 döneminde kurulan beş büyükşehir belediyesi sırasıyla Adana (1986), Bursa (1987), Gaziantep (1988), Konya (1988) ve Kayseri'dir (1988). (Özgür ve Yavuzçehre, 2016: 911-912).

Tablo 2.6. Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluş Yılları ve Dayanağı

Büyükşehir Belediyesi	Nüfus	Kurulma Yılı	Dayanağı	20 km	30 km	50 km	Tüm
Ankara	4.431.719	1984	3030 sayılı Kanun			*	
İstanbul	13.120.596	1984	3030 sayılı Kanun				*
İzmir	3.354.934	1984	3030 sayılı Kanun			*	
Adana	1.591.518	1986	3306 sayılı Kanun		*		
Bursa	1.905.570	1987	3391 sayılı Kanun		*		
Gaziantep	1.341.054	1987	3398 sayılı Kanun	*			
Konya	1.036.027	1987	3399 sayılı Kanun	*			
Kayseri	950.017	1988	3508 sayılı Kanun	*			
Antalya	1.001.318	1993	504 sayılı KHK	*			
Diyarbakır	843.460	1993	504 sayılı KHK	*			
Erzurum	367.250	1993	504 sayılı KHK	*			
Eskişehir	629.609	1993	504 sayılı KHK	*			

Büyükşehir Belediyesi	Nüfus	Kuruluş Yılı	Dayanağı	20 km	30 km	50 km	Tüm
İzmit/Kocaeli	1.459.772	1993	504 sayılı KHK				*
Mersin	843.429	1993	504 sayılı KHK	*			
Samsun	531.997	1993	504 sayılı KHK	*			
Adapazarı/Sakarya	560.876	2000	593 sayılı KHK	*			

Kaynak: İzci ve Turan, 2013: 124

3030 sayılı Kanun değerlendirildiğinde imardaki yerleşmenin ve bazı yatırım kararlarının belediyelerden alınmasının haricinde yetki ve görevlerin paylaşılması mevzusunda mühim farklılıkların olmadığı görülmektedir. Ancak mali kaynaklarda meydana gelen artışın, önceki zamanlarda belediyelerce yapılması gereken ama mali yetersizlik sebebiyle yürütülemeyen birtakım hizmetlerin yerine getirilmesini kolaylaştırdığı söylenebilir (Görmez, 1997: 148).

3030 sayılı Kanun, büyükşehir belediyelerine gerek toplumsal ve kültürel, gerekse kanalizasyon, ulaşım, çevre temizliği, mezbaha, hal gibi hizmetlere kadar çeşitli konularda vazifeler vermiştir. Fakat yasal altyapıdaki yetersizliklerden dolayı bu hizmetlerin yerine getirilmesinde aksaklıklar meydana gelmiş, bu da bazı eleştirileri beraberinde getirmiştir. Bir metropoliten yönetim birimi olan büyük şehir belediyelerinin kuruluşuna temel olan 3030 sayılı Kanunda, özel bir yönetim modeline sahip olabilmek için belirlenen nitelik, il merkezindeki belediye sınırları içinde en az üç ilçe bulunması olarak ifade edilmiştir (Tuzcuoğlu, 2003: 119). Bu koşul dışında büyükşehir olabilme konusunda başka şartlar yer almamış ve bir ilin büyükşehir belediyesi olarak yönetilmesi noktasında herhangi bir nüfus kriteri getirilmemiştir. Dolayısıyla kurulan bazı büyükşehir belediyelerinde, alt yapının ve kaynakların yetersiz olması gibi sebeplerle hizmetlerde verimsizlik söz konusu olmuş, bu da büyükşehir belediyelerinin eleştirilmesine neden olmuştur (Torlak ve Sezer, 2005: 89). Tüm bu eleştiriler doğrultusunda, 2004 tarihli 5216 sayılı Kanun ile metropoliten alan yönetiminde değişikliğe gidilmiş ve 3030 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır.

2.4.2.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

Kentsel alanlarda giderek artan nüfus yoğunluğu, hizmet maliyetlerindeki yükselmeler, konut taleplerinin artması ve bununla beraber meydana gelen kaçak

yapı ve gecekondulaşma gibi sorunların mevcut kent ölçeğinde çözülmemesi, yeni düzenlemelere olan ihtiyacı gündeme getirmiştir. Bu ihtiyaç doğrultusunda oluşan yeni düzenleme ise 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu olmuştur.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun birinci bölümünde amaç, kapsam ve tanımlamalar yapılmıştır. Buna göre kanunun amacı, büyükşehir belediyesinin hukuksal statüsünü düzenlemek, hizmetlerin bir plan ve program içerisinde, etkin, verimli ve ahenkli şekilde yürütülmesini sağlamaktır. Kanun kapsamına ise büyükşehir belediyesi ve büyükşehir sınırları içindeki belediyeler girmektedir. Bu kanunda büyükşehir belediyesinin tanımı "en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini¹⁴ kapsayan, bu belediyeler arasındaki eşgüdümü sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren; idarî ve malî özerkliğe haiz ve karar organı seçikle meydana gelen kamu tüzel kişisi" şeklinde yapılmıştır. Diğer bir tanımda ise büyükşehir belediyesinin organları, büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanı şeklinde ifade edilmiştir. Kanuna göre büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde bulunan iki tür belediye vardır. Bunlardan ilki olan ilçe belediyesi, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesine; ikincisi olan ilk kademe belediyesi ise büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediyeye karşılık gelmektedir (5216 Sayılı Kanun Madde 1-2-3).

23.07.2004'e dek yürürlükte kalan 3030 sayılı Kanun, yönetim yapısı ve tanımlara dair getirilen ölçütler bakımından birtakım problemler içermiş, coğrafi, demografik ve iktisadi farklılıklara önem gösterilmeksizin büyükşehirlerin hepsi aynı düzenlemeye tabi tutulmuş, yönetim kademeleri arasında koordinasyon yeterli düzeyde olamamıştır (Özdemir ve Meşhur, 2011:173). 5216 Sayılı Kanun ise bir yerleşim biriminde büyükşehir belediyesi oluşturulmasında ve temel kamu hizmetlerinin sağlanmasında nüfus ve ölçek koşulu getirmiştir. Bu koşul, 22.03.2008 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 5747 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun" kabul edilmesiyle uygulamaya konulmuştur. Düzensiz ve dağınık haldeki yerleşimler toparlanarak kaynak sarfiyatlarının azaltılmasına katkı sağlanmış, nüfus

¹⁴ Bu tanımda belirtilen ilk kademe belediyelerinin hepsi, 22.03.2008 tarihinde ve 5747 Sayılı Kanun ile kaldırılmıştır.

ölçeğinin arttırılmasıyla da, hizmetlerin daha etkili ve verimli sunulmasına fayda etmiştir (Urhan, 2008: 100).

Daha açık belirtmek gerekirse, 5216 sayılı Kanuna göre bir yerde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi, en az üç ilçe veya alt kademe belediyesinin varlığını gerektirmektedir. Aynı zamanda belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin toplam nüfusunun 750.000'den fazla olmalı, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik seviyeleri dikkate alınmalıdır (Tuzcuoğlu, 2007: 53).

Kanun'un getirdiklerinden bir diğeri, pergel düzenlemesi olarak adlandırılan yöntemle sınırların genişletilmesidir. Büyükşehir belediyesi sınırları iki ilde (Kocaeli ve İstanbul) il mülki sınıra kadar, geri kalanlar ise pergel düzenlemesine göre valilik binası merkez kabul edilerek, illerin nüfusuna bağlı olarak değişen 20, 30 ve 50 km'lik yarıçap hesabıyla belirlenerek genişletilmiştir. Yine 5216 sayılı Kanun ile 16 büyükşehir belediyesinin daha sınırları genişletilmiştir. Buna göre aynı ilde ve büyükşehir belediyesinin sınırları içinde bulunan belediye ve köylerin, büyükşehir belediyesine katmaları mümkün olabilecektir (İzci ve Turan, 2013: 124-125).

5216 sayılı Kanun'da büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları 7. ve 10. maddeler arasında düzenlenmiştir. 7.maddede, büyükşehir belediyesinin hedeflerini, plânlarını yatırım programlarını ve bunlara uyumlu olacak şekilde bütçesini hazırlamak, mezarlık alanlarını belirlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerinin yapılması maksadıyla laboratuvarlar kurmak, 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki ölçeklerde nazım imar plânını yapmak, ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve koordinasyonu sağlamak, gayrisihhî kuruluşları ruhsatlandırmak ve denetlemek, , coğrafi ve kent bilgi sistemleri kurmak, büyükşehir içindeki su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, merkezi ısıtma sistemleri kurmak gibi sorumluluklar düzenlenirken, kanun kapsamında atılan önemli ve yeni adımlar 8. ve 9. maddelerde düzenlenmiştir (5216 sayılı kanun/7.madde a-y bentleri).

Kanunun 8.maddesinde alt yapı hizmetleri, 9.maddesinde ise ulaşım hizmetleri ile ilgili ayrıntılı düzenlemeler dikkat çekmektedir. Burada önemli olarak büyükşehir içindeki alt yapı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi maksadıyla Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) kurulmuştur. Büyükşehir belediye başkanının ya da görevlendireceği şahsın başkanlığında toplantılar düzenlenir. Bu toplantılara gündemdeki konularla alakadar olan meslek kuruluşlarının temsilcileri de davet edilerek görüşleri alınır. Ayrıca AYKOME'nin

kendine özel bütçesi vardır ve ihtiyaç hallerinde bu bütçeye büyükşehir belediyelerince ek kaynak gönderilebilir. AYKOME’NİN çalışma esas ve usulleri, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir. Söz konusu yönetmeliğin, alt yapı yatırım hesabının kullanılması ve ödenek tahsisi ve aktarmasına yönelik kısımlar için ise Maliye Bakanlığı ve Devlet Plânlama Teşkilâtı Müsteşarlığının görüşünü alır (5216 sayılı Kanun/ madde 8).

Kanunun 9.maddesinde ele alınan düzenlemede ise Ulaşım Koordinasyon Merkezlerinin kurulması söz konusudur. Burada amaç büyükşehir içindeki kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerindeki her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon ve uyum içinde yürütülmesidir. Toplantılara belediye başkanı ya da görevlendirdiği şahsın başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonunun görevlendireceği ilgili odanın temsilcisi katılır. Ayrıca gündemdeki konularla ve ulaşım sektörü ile ilgili ihtisas meslek odalarının temsilcileri de davet edilerek görüşleri alınır (5216 sayılı kanun/madde 9)

Genel olarak, büyükşehir belediyesi ile ilçe kademe belediyelerinin görev ve sorumluluklarının ayrıntılı biçimde işlenmesi; bazı birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesinde İçişleri Bakanlığı’nın onayından vazgeçilip, bu kararların büyükşehir belediye meclisine bırakılması, büyükşehir belediyelerinin gelir kaynaklarının görevleriyle orantılı olarak temin edilmesi gibi durumlar, bu yasanın Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na uyumunu doğrular niteliktedir (Kayan, 2015: 206). Ancak kanunun uygulamasına gelindiğinde, yasa ile büyükşehir belediyelerinin hizmet götüreceği alan kesin bir biçimde belirlenemediğinden dolayı birtakım problemler ortaya çıkmıştır. Benzer alanlarda görevlendirilen farklı birimlerin sayısının artması faydalı olamamış, büyükşehir belediyeleriyle alt kademe belediyeleri eş zamanlı hareket edememiş ve bu düzenleme ile de beklenen verim alınamamıştır.

2.4.2.3. 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırlar İçinde İlçe Kurulması ve Bazı Konularda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun

2008 yılına gelindiğinde ise 5216 sayılı Kanuna yapılan müdahalelerden biri olarak çıkarılan “5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, belediye ölçeklerine

yönelik iki temel düzenleme yapmıştır. Bunlardan biri alt kademe belediyelerinin kaldırılması; diğeri ise küçük belediyelerden kaynaklanan problemleri gidermek amacıyla nüfusu 2000'den az olan 862 belde belediyesinin tüzel kişiliğinin kaldırılarak köye dönüştürülmesidir. Büyük ilçelerin bölünmesi yahut küçük beldelerin birleştirilmesi yoluyla 43 yeni ilçe kurulmuş, tüm bunlarla belediyelerin daha etkin, daha verimli çalışması hedeflenmiştir (Zengin,2014:101). Kanunun çıkarılmasındaki temel amaç, büyükşehir yönetim sistemi içindeki bölünmüşlüğü yok edip, alt kademelerde ilçe belediyelerini, üst kademelerde büyükşehir belediyelerini yetkilendirerek idari yapının sadeleştirilmesidir (Ed. Çöpoğlu, 2017: 22).

Ancak ilerleyen süreçlerde 5747 sayılı kanunun iptali için, bu kanunun kamu yararına değil, bazı siyasi parti ve kişilerin avantajına olduğu gibi gerekçelerle Anayasa Mahkemesi'ne Cumhuriyet Halk Partisi tarafından dava açılmıştır. Yine kapatılması düşünülen belediyelerden birinin Danıştay'a dava açmasıyla konu hakkındaki münakaşalar iyice artmıştır. Dava sürecinde Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve Yüksek Seçim Kurulu tarafından verilen bazı kararlar sonucunda, Kanunun belde belediyelerine ilişkin kısmı yürürlüğe girememiş, 836 belediye köy haline getirilmemiş ve seçimlere belediye olarak girmiştir (Canpolat, 2010: 94-97; Zengin, 2014: 101).

5747 sayılı Kanun ile nüfusu yetersiz olan belediyelerin tüzel kişiliğinin kaldırılması ve küçük belediyelerin kapatılma sürecini hızlandırılmış, sıkça tartışılan ölçek sorununun çözülmesi için yerel unsurlar bir anlamda devre dışı bırakılarak, merkezi düzeyde çabalanmıştır. Arıkboğa'ya göre bu kanun, sadece metropoliten alanın değil, büyükşehir belediye sisteminin de kendi bütünlüğü ve sürdürülebilirliğini amaçlamıştır. Kanun "yarıçap içinde sıfır belde" uygulamasını getirmiş, büyükşehir belediye sisteminde, alt kademede yalnızca ilçe belediyelerinin, üst kademe ise büyükşehir belediyesinin yer aldığı, daha sade bir idari yapıyı amaçlamış, iki kademeli yönetim anlayışının uygulanabilmesine zemin hazırlamıştır (Arıkboğa, 2013: 61). Ancak 5747 sayılı Kanun'a ilişkin yargı kararlarına bakıldığında, Anayasa Mahkemesi tarafından kanunun kısmen iptali ile içinin önemli derecede boşaltıldığı, sonrasında da Danıştay ve YSK kararlarıyla fiilen uygulanamaz hale getirildiği ve ülkemiz açısından çok önemli olan bir sorunun çözümünün ertelendiği söylenebilir.

2.4.2.4. 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

5216 sayılı Kanun’a yönelik yapılan müdahalelerden diğeri olan 6360 sayılı Kanun, bu çalışmanın ana eksenini oluşturduğundan dolayı üçüncü bölümde daha kapsamlı şekilde ele alınacaktır. Kanun’un ortaya çıkma sebeplerine, kent yönetiminde meydana getirdiği değişikliklere, yeniliklere ve bu kanun hakkındaki olumlu-olumsuz değerlendirmelere yer verilecektir.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

6360 SAYILI KANUN VE KENT YÖNETİMİNDE MEYDANA GELEN DEĞİŞİKLİKLER

Kentlerin gittikçe büyüyen metropoliten bir nitelik kazanmasıyla birlikte, yönetim konusunda da birtakım sorunlar ortaya çıkmıştır. Bu sorunlara çözüm getirebilmek amacıyla büyükşehir yönetimi ile ilgili yeni bir kanun çıkarılmış ve yönetim yapısında düzenlemelere gidilmiştir. 12.11.2012’de meclis tarafından kabul edilen ve 6.12.2012’de Resmi Gazete ‘de yayımlanan bu kanun, “6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”¹⁵ ’dur. İçerdiği maddelerin bazılarının, seçilmiş temsilcilerin vazife müddetlerinin tamamlaması amacıyla, ilk mahalli idareler seçimi olan 2014 yılından itibaren yürürlüğe konması öngörülmüştür. 37 maddeden meydana gelen bu kanunun 2 geçici maddesi bulunmakta ve başta Büyükşehir Belediyesi Kanunu olmak üzere çoğu kanunda değişikliğe gidilmektedir.¹⁶ 6360 sayılı Kanun, sadece büyükşehir belediye yapısında önemli değişikliklere neden olmakla kalmamış, yerel yönetim birimleri üzerinde de etkili olmuş ve kent yönetim yapısını değiştirmiştir. Ancak 6360 sayılı Kanun, başlı başına büyükşehir belediyesi ile alakalı tüm mevzuları kapsayan bir kanun değildir. Adında da anlaşıldığı gibi, belediyelerle ilgili mevcut mevzuata yapılan atıfları, eklemeleri ve bazı önemli değiştirmeleri içermektedir (Tekin, 2018: 88; Çelikyay, 2014: 7; Ed. Çöpoğlu, 2017: 23).

6360 sayılı yasa 2014 yılında gerçekleştirilen mahalli idareler seçimiyle beraber uygulamaya girmiş, büyükşehir kurulması konusunda yeni kriterler, on dört yeni büyükşehir belediyesi kurulması, belediyelerin görev ve yetki alanının genişletilmesi, küçük ölçekli belde belediyelerinin azaltılması veya kaldırılması, il özel idarelerinin kaldırılması, yeni ilçeler kurulması gibi konulara değinmiştir. 6360

¹⁵ 14/3/2013 tarihinde 6447 sayılı Kanun’un 1. maddesiyle, “ON ÜÇ” ibaresi “ON DÖRT” olarak, “YİRMİ ALTI” ibaresi “YİRMİ YEDİ” olarak değiştirilmiş ve 1. maddenin birinci fıkrasında yer alan “Muğla,” ibaresinden sonra gelecek şekilde “Ordu,” ibaresi eklenmiştir.

¹⁶ 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 2972 Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu, 5682 sayılı Pasaport Kanunu ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu.

sayılı yasa 5216 sayılı Kanun' un en önemli değişiklik paketi olarak değerlendirilmiş, il yerel yönetimi teşkilatını kapsayan değişikliklere bakıldığında ise eyalet yönetiminden vilayet modeline geçişi tertip eden 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesinden sonraki en önemli farklılaşma olarak nitelendirilmiştir (Oktay, 2016: 80). Kanunun adında da geçtiği üzere yeni kurulan 14 büyükşehir ve 2010 yılına göre bu şehirlerin nüfus verileri aşığıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 3.1. 6360 Sayılı Kanun İle Büyükşehir Belediyesine Dönüşen İller ve Nüfusları

İLLER	NÜFUS (2010)	İLLER	NÜFUS (2010)
Aydın	989.862	Mardin	750.606
Balıkesir	1.152.323	Muğla	817.503
Denizli	931.823	Ordu	771.960
Hatay	1.480.571	Şanlıurfa	1.663.371
Kahramanmaraş	1.054.210	Tekirdağ	798.109
Malatya	757.863	Trabzon	763.714
Manisa	1.379.484	Van	1.035.418

Kaynak: tuik.gov.tr (adrese dayalı nüfus kayıt istatistikleri)

3.1. 6360 SAYILI KANUN'UN ORTAYA ÇIKMA NEDENLERİ

6360 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde ilk olarak, yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamına giren etkinlik, vatandaş odaklılık, etkililik, hesap verebilirlik, katılımcılık, saydamlık ve yerel yönetim odaklılık gibi temel ilkelerin, gelişmiş ülkelerde olduğu gibi ön plana çıktığı belirtilmiştir. Bunun aynı zamanda küreselleşmenin doğal bir sonucu olduğuna değinilmiştir. Yönetimin ise vatandaşın artan hizmet beklentilerini karşılamak zorunda olduğuna, bu ilkeler ile birlikte hizmet kalitesinin yükseleceğine, dolayısıyla da vatandaşın katılımının ve memnuniyet düzeyinin artacağına vurgu yapılmıştır. Bu mantıktan hareketle kanunun gerekçesine göre, mahalli idareler halkın gündelik hayatını ve kalitesini doğrudan etkileyen birimler olarak sürekli bir biçimde geliştirilmeli ve etkin hizmet üretme kapasitesine getirilmelidir (Genel gerekçe,2012).

Bu gerekçede büyükşehir belediyeleri hususunda yeni düzenlemelere ihtiyaç duyulmasının diğer sebepleri, belediye ölçeklerinin hizmetlerin verimliliğine olan etkisi çerçevesinde değerlendirilmiştir. Kamu yönetiminde “ölçek ekonomisi” denildiğinde özellikle belediyelerin, hizmet sınırının ne olması gerektiği üzerinde durulmaktadır. Ölçek ekonomileri hizmet sunumunda en uygun büyüklüğün ne olması gerektiğine karşılık gelmektedir (Biricikoğlu ve Duyar, 2015: 377).

Büyükşehirlerde küçük ölçekli yerel yönetimlerin çok sayıda oluşu, kaynakların etkin ve verimli şekilde değerlendirilememesi; yerel düzeydeki hizmetlerin planlama ve sunumundaki eşgüdüm eksikliği; toplu taşıma, ulaşım, itfaiye, çevre kirliliği, içme suyu, kanalizasyon, katı atık depolama gibi hizmetlerde aksamaların yaşanması gibi olumsuz durumların nedeni olarak ifade edilmiştir. Küçük ölçekli yerel yönetim yapılanmasına bağlı olan bu gibi sorunların, hizmetlerin tek merkezden yürütüldüğü, güçlü kapasiteye sahip yapılarla çözülebileceği öne sürülmüştür. Böylece az sayıda kaynak ile daha fazla ve kaliteli hizmet üretilecek, kamusal harcamalar azalacaktır. Geniş ölçekte örgütlenebilen güçlü büyükşehir belediyeleri, ileri düzey teknolojilerle kuşatılacak, kaliteli personel çalıştırma, uzmanlaşma ve imar uygulamalarında bütünsellik ve etkinlik sağlanabilecektir (Genel gerekçe, 2012).

Ülkemizde yeniden düzenlenecek bir büyükşehir belediye modeline duyulan ihtiyacın sebepleri, hizmet sunumunda ortaya çıkan yetersizlikler, demokratikleşme eğilimleri, küreselleşme yarışına kentler ile katılma şeklinde özetlenebilir. Çünkü ülkelerin kalkınabilmesi için, ülkelerin değil kentlerin yarışması, küresel sermayeyle bütünlük içinde var olabilecek şehirlerin olması gereklilik arz etmiştir. Bu gereklilik ise Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeleri, kentlerin yönetim sisteminde yapılacak değişikliklerle küresel yarışa girme yoluna sürüklemiştir. 6360 sayılı Kanun, bu yolda atılan adımların en sonuncusudur (Ed. Çöpoğlu, 2017: 36).

3.2. 6360 SAYILI KANUN’UN GETİRDİĞİ YENİLİKLER VE DEĞİŞİKLİKLER AÇISINDAN KENT YÖNETİMİNE ETKİSİ

6360 sayılı Kanun ile birlikte idari teşkilata yönelik değişikliklere gidilmiş, belediyelerin yetki, görev ve sorumlulukları, mahalli idarelerin gelir ve giderleri, imar ve planlama hususlarında düzenlemeler yapılmıştır.

Bir önceki tabloda da belirtildiği gibi, 13 ilde büyükşehir belediyesi oluşturulmuştur. İlerleyen zamanlarda Ordu ili eklenerek bu sayı 14'e çıkarılmış ve büyükşehirlerin toplam sayısı 30 olmuştur. Tüm büyükşehir belediye sınırları il sınırı kapsamına alınmış, yeni ilçeler ve semtler kurulmuştur. Büyükşehir içindeki tüm ilçe belediyelerinin sınırı mülki sınır yapılmış, bu şehirlerdeki belde belediyeleri ve köy yönetimlerinin tüzel kişiliği kaldırılarak isimlerini korumak suretiyle mahallelere dönüştürülmüş, bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmışlardır. Diğer yandan, büyükşehir belediyesi olan illerde bucak ve bucak teşkilatları da kaldırılmıştır. Diğer illerde varlığını devam ettiren bucak mülki kademeleri ise 10.09.2014'te yapılan bir düzenlemeyle tamamen kaldırılarak, bu bucaklara bağlı belde ve köyler, bucağın bağlı olduğu idari birime bağlanmıştır. Bu düzenlemelerin ardından oluşan yerel yönetimlerin sayısı aşağıdaki tabloda belirtilmiştir. Ayrıca 6360 sayılı Kanunla 30 ildeki il özel idareleri kaldırılmış, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur. Bunlara ek olarak Su ve Kanalizasyon İdareleri kurulmuş, belediyelerin görev yetki ve sorumluluklarında değişiklikler yapılmış, gelir-gider dengelerine yönelik düzenlemelerde bulunulmuştur (Tosun, 2014: 5; Oktay, 2016: 83). Kanunun getirdiği tüm bu düzenlemeler ve yenilikler aşağıda çeşitli başlıklar altında ele alınmıştır.

Tablo 3.2. 6360 Sayılı Kanun Öncesi Ve Sonrasında Yerel Yönetimlerin Sayısı

Belediye Türü	6360 Sayılı Kanun Öncesi	6360 Sayılı Kanun Sonrası
Büyükşehir Belediyesi	16	30
Büyükşehir İlçe Belediyesi	143	519
İl Belediyesi	65	51
İlçe Belediyesi	749	400
Belde Belediyesi	1977	397
İl Özel İdaresi	81	51
Toplam Belediye	2950	1396
Köy	34. 395	17.834
Mahalle	19.103	36.740

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü verilerine göre hazırlanmıştır.

3.2.1. İdari Teşkilata İlişkin Yenilikler

6360 sayılı Kanun kapsamında büyükşehir belediyelerinin yeniden tanımlanması ve kuruluş şartlarının düzenlenmesi, büyükşehirlerdeki il özel idarelerinin ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması, belde belediyelerinin, bucak idarelerinin ve mahalli idare birliklerinin kaldırılması, yeni ilçelerin kurulması ve sınırların düzenlenmesi, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı ile Su ve Kanalizasyon İdarelerinin kurulması ile ilgili yenilikler, idari açıdan meydana gelen değişikliklerdir.

3.2.1.1. Büyükşehir Belediyelerinin Tanımlanmasına ve Kuruluş Şartlarına Yönelik Değişiklikler

6360 sayılı Kanun ile ilk olarak, büyükşehir belediyelerinin tanımlanmasında değişikliğe gidilmiştir. 5216 sayılı Kanunun ilk hali, büyükşehir belediyesini “en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” şeklinde tanımlamıştır. 6360 sayılı Kanunda ise büyükşehir belediyesi “sınırları il sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” şeklinde ifade edilmiştir. Burada büyükşehir belediyelerinin en az 3 ilçe belediyesini kapsaması şartı kaldırılmış ve il sınırlarıyla büyükşehir belediyelerinin sınırları özdeşleştirilmiştir. Ayrıca, 5216 sayılı Kanun’un tanımlanmasında ilk kademe belediyelerine yönelik hükümler yerini korurken; 6360’ın 4. maddesi, 5216 sayılı Kanunun 3. maddesinin (d) bendinde yer alan ilk kademe belediyelerinin açıklanmasına yönelik hükmü kaldırmıştır. Yine 6360’ın 12 ve 13. maddeleri ise 5216 sayılı Kanun’daki ilk kademe ibarelerini kanun metninden çıkarmıştır. Böylelikle ilk kademe belediyelerinin varlığı hukuken son bulmuş, büyükşehre bağlı tüm belediyeler ilçe belediyesi olmuştur (Muratoğlu, 2015: 64).

6360 sayılı Kanun ile ikinci olarak, büyükşehir belediyesi kurulması için gereken şartlarda kolaylaştırma yoluna gidilmiştir. Kanunun 5. maddesindeki

“Toplam nüfusu 750.000’den fazla olan illerin il belediyeleri, büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir”¹⁷ ifadesi ile birlikte, 5216’da yer alan nüfus kriteri dışındaki fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri gibi kriterler ortadan kaldırılmıştır (6360 sayılı Kanun/ md.5) Bu değişiklikle Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla on dört yeni büyükşehir belediyesi kurulmuştur.

3.2.1.2. Yeni İlçelerin Kurulması ve Sınır Değişiklikleri

6360 sayılı Kanun ile 26 yeni ilçe kurulmuştur. Aşağıdaki tabloda bu ilçeler ve ait oldukları büyükşehir belediyeleri gösterilmiştir. Kanunla ayrıca bütün büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve sorumluluk alanları mülki sınırlara genişletilmiştir. Bu düzenleme, büyükşehir ilçe belediyelerinin mücavir alanından söz edilmesini olanaksız hale getirmiştir (Türkiye Belediyeler Birliği, 2014: 5).

Tablo 3.3. Yeni Kurulan Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri

Yeni Kurulan Büyükşehir Belediyesi	Yeni Kurulan İlçeler
Aydın	Efeler
Balıkesir	Karesi, Altieylül
Denizli	Merkezeferdi, Pamukkale (Pamukkale ilçesi, Akköy ilçesine yeni mahalleler katılması ve isminin Pamukkale olarak değiştirilmesiyle oluşturulmuştur)
Hatay	Antakya, Defne, Arsuz, Payas
Manisa	Şehzadeler, Yunusemre

¹⁷ Anayasa’nın 127. maddesi, büyükşehir belediyelerinin kurulması hususunda kanun koyucuya takdir yetkisi tanımıştır ve nüfusu 750.000’den fazla olan yerlerin büyükşehir belediyesine dönüştürülmesi mecburi değildir.

Yeni Kurulan Büyükşehir Belediyesi	Yeni Kurulan İlçeler
Kahramanmaraş	Dulkadiroğlu, Onikişubat
Mardin	Artuklu
Muğla	Menteşe, Seydikemer
Ordu	Altınordu
Tekirdağ	Süleymanpaşa, Kapaklı, Ergene
Trabzon	Ortahisar
Şanlıurfa	Eyyübiye, Haliliye, Karaköprü
Van	Tuşba, İpekyolu
Zonguldak	Kilimli, Kozlu

Kaynak: İzci, Turan, 2014: 130

6360 sayılı Kanun, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin sınırları konusunda da birtakım değişiklikler yapmıştır. 5216 Sayılı Kanunu'nun değişiklikten önceki 5. maddesi *"Büyükşehir belediyelerinin sınırları, adını aldıkları büyükşehirlerin belediye sınırlarıdır."* hükmüne yer verirken, 6360 ile bu duruma son verilmiştir. Burada tüm büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il mülki sınırları olduğu hükmü yer almıştır. Bu değişiklikle yeni kurulan büyükşehirlerle ve 5216 sayılı Kanun ile sınırları genişletilmiş olan İstanbul ve Kocaeli'ye ek olarak Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırları olarak değiştirilmiştir.

Tablo 3.4. İl Mülki Sınır Genişletilen Büyükşehir Belediyeleri

Yeni Kurulan Büyükşehir Belediyeleri	Sınırları Genişletilen Büyükşehir Belediyeleri	6360 Sayılı Kanun Öncesinde Sınırları İl Mülki Sınırı Olan Büyükşehir Belediyeleri
Aydın	Adana	İstanbul
Balıkesir	Ankara	Kocaeli
Denizli	Antalya	
Hatay	Bursa	
Malatya	Diyarbakır	
Manisa	Eskişehir	
Kahramanmaraş	Erzurum	
Mardin	Gaziantep	
Muğla	İzmir	
Tekirdağ	Kayseri	
Trabzon	Konya	
Şanlıurfa	Mersin	
Van	Sakarya	
Ordu	Samsun	

Kaynak: Çelikyay, 2014: 14.

Aynı zamanda büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları da yeniden düzenlenenler kapsamına girmiştir. 5216' ya göre ilçe belediyelerinin sınırı bu ilçelerin büyükşehir belediyesi içinde kalan kısımlarının sınıryken, 6360 sayılı Kanunla büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları ilçe mülki sınırları olarak düzenlenmiş, hem büyükşehir belediyelerinin hem de büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları il ve ilçe mülki sınırlarına eşitlenmiştir (Muratoğlu, 2015: 67). Yani büyükşehir belediye statüsünü kazanan illerdeki belediyelerin coğrafi yetki sınırları genişletilmiş, büyükşehir belediyesi için "il mülki sınırı", ilçe belediyeleri için "ilçe mülki sınırı" yeni coğrafi yetki alanı olarak belirlenmiştir. Bu uygulama ilk olarak 2005 senesinde İstanbul ve Kocaeli'nde gerçekleştirilmişken, hükümet tarafından başarılı bulunarak diğer büyükşehirlere de yaygınlaştırılmıştır (Oktay, 2016: 82).

6360'ın getirdiği bir diğer değişiklik, hem yeni kurulan bazı büyükşehirlerde hem de Ankara ve İstanbul illerinde idari bağlılık ve sınır değişiklikleri hakkındadır. Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Van illerinde ve büyükşehir

olmasa da Zonguldak'ta idari bağıllık ve sınır değişiklikleri yapılmıştır. Yapılan bu değişikliklerin bir yanda yasanının uygulanmasını daha pratik hale getirmek amacıyla yapıldığı söylenirken, diğer yanda özellikle Ankara ve İstanbul'daki değişikliklerle seğıimlere yönelik çıkar amacı güdüldüğü şeklinde yorumlar mevcuttur (İzci ve Turan, 2013:130).

3.2.1.3. Belde Belediyelerinin, Bucak İdarelerinin ve Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kaldırılması

1980li yıllardan beri belde belediyeleri sayısında yaşanan artış, yerel demokrasi ve katılımcılık çerçevesinden bakıldığında pozitif görölse de, kamu hizmetlerinin üretilmesi ve sunulması hususunda verimsiz sonuçlar alınmasına neden olmuştur. Gerek ortak gereksinimleri karşılayabilme açısından belde belediyelerinin yeterince mali kaynağa sahip olamaması, gerekse gelir gider dengesizliği yüzünden belde belediyelerinin sağlam yatırımlar yapamaması ve kaynakların boşa harcanması, personel giderlerini karşılayamaması, borca girmesi gibi sebepler, verimli ve etkin bir şekilde hizmet üretilmemesine neden olmuştur (Karaarslan, 2013: 142). Tüm bu nedenler göz önüne alınarak, 6360 sayılı Kanunun 1. maddesinin 3. fıkrası ile büyükşehir belediye örgütüne sahip illerdeki tüm belde belediyelerinin (orman köyleri dahil) tüzel kişiliği kaldırılmış, uygulanmasında ise birbirinden farklı iki yöntem söz konusu olmuştur. Birincisi, büyükşehir belediyesine dönüşen illerdeki belde belediyelerinin mahalleye dönüştürölmesi; ikincisi ise büyükşehir belediyesi olmayan illerde nüfusu 2000'den az olan belde belediyelerinin kapatılması ve bu beldelerin köye dönüştürölmesidir. Böylelikle 153 belde belediyesi mahalleye, 559 belde belediyesi köye dönüşmüş; kapatılan belde belediyesi sayısı ise 1582'yi bulmuştur (İzci ve Turan, 2013: 132).

6360 sayılı Kanun, bucak idareleri açısından ele alındığında, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun ölkemizin merkezi idare kuruluşu bakımından illere, illerin ilçelere, ilçelerin de bucaklara bölüneceğini öngördüğü, ancak 6360 sayılı Kanun'un 1. maddesinin 6. fıkrasıyla büyükşehir belediye örgütüne sahip illerdeki bucakların kaldırıldığı söylenebilir. Kanunun yürürlüğe girmesiyle ölkemizdeki bucakların sayısı önemli ölçüde azaltılmış, bir sonraki düzenleme olan 6552 sayılı Kanun'un 129. maddesi ile 5747 sayılı Kanunun 2. maddesinin 9. fıkrası değiştirilerek tüm illerdeki

bucaklar kaldırılmıştır. Böylece merkezi idarenin taşra teşkilatı yalnızca il ve ilçe yönetimlerinden meydana gelmiştir (Muratoğlu, 2015: 72-73).

Diğer yandan, metropoliten kent ölçeğindeki yerel yönetim birimlerinin imkânlarının yeterli olamadığı durumlarda, hizmetlerin daha etkin ve verimli görülmesi amacıyla özel birlikler kurulabilmektedir. Bu birlikler yalnızca bir yerel birime değil, metropoliten kentin tamamına hizmet sunmakta ve halk tarafından seçilmeyen teknik uzmanlar tarafından yönetilmektedirler. 6360 sayılı Kanun, bu konuda da düzenlemeler yapmıştır. Buna göre birliğin merkezi hangi ildeyse, o ilin valisinin birliğe başkanlık etmesi şartı kaldırılmıştır. Sözü edilen koşul yerine başkanın, üye illerin valileri arasından seçilebilme esası getirilerek temsil açısından eşitlik sağlanmaya çalışılmıştır. Mahalli idare birlikleri hakkındaki bir diğer düzenleme ise 6360'ın kabulüyle hedef ve gayeleri yok olan mahalli idare birliklerinin, ilk mahalli seçimlerden evvel tasfiye edilecek olmasıdır (Tosun, 2014: 8). 6360 sayılı Kanun'un getirdiği bu değişiklik ile mahalli idare birliklerinin toplam sayısı 1.411'den 784'e düşmüştür.

Tablo 3.5. Yıllara Göre Mahalli İdare Birlikleri ve Sayıları

Mahalli İdare Birlikleri	2006	2013	2014
Köylere Hizmet Götürme Birlikleri	877	911	443
İçme Suyu Birliği	106	177	92
Belediye Hizmet Birliği	57	68	57
Turizm Birliği	18	71	53
Çevre Altyapı Hizmet Birliği	66	135	99
Özel İdare-Belediye Hizmetleri Birliği	13	14	12
Ulusal Düzeyde Birlikler	2	2	2
Kalkınma Birliği	11	13	11
Sulama Birliği	350	0	0
Diğer	20	20	15
Toplam	1.170	1.411	784

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü verileri

3.2.1.4. İl Özel İdarelerinin ve Köylerin Kaldırılması

442 sayılı Köy Kanunu'na göre köy; nüfusu 150-2000 civarında bulunan, dağınık yahut toplu şekildeki hanelerde oturan, okul, cami, yaylak ve otlak gibi müşterek mallara sahip insanların; bağ, bahçe ve tarlaları da dahil olmak üzere oluşturdukları yerleşim alanlarıdır. Önceden 34.880 civarında olan köy sayısı, 6360 sayılı Kanun'un getirdiği değişikliklerle birlikte 18.336'ya düşürülmüştür. Hem büyükşehir belediyesi kurulan illerde bulunan hem de İstanbul ve Kocaeli' deki yaklaşık 16.544 köyün tüzel kişiliği kaldırılmış, mahalleye dönüştürülerek bağlı oldukları ilçenin belediyesine katılmışlardır. Ancak büyükşehir belediyesi olan illerdeki köyler kaldırılrsa da, köy mevzuatının uygulama alanı tam anlamıyla son bulmamış, bazı hükümlerin uygulanmasına devam edileceği kanunda belirtilmiştir. Bu hükümler aşağıdaki gibi sıralanabilir (Muratoğlu, 2015: 77; Karaarslan, 2013: 148):

- Orman köylerine verilen ayrıcalık ve haklar varlığını sürdürecektir.
- Mera, yaylak, kışlak gibi alanlardan eskisi gibi faydalanabilecektir.
- Tüzel kişiliği kaldırılan köyler, harçlar, vergiler ve katılım paylarından 5 yıl boyunca muaf tutulacaktır.
- İçme ve kullanma sularının ücreti, yine 5 yıllığına en düşük tarifenin %25'ini aşmayacaktır.
- Altyapı hizmetlerindeki etkinliği sağlamak için, mahalleye dönüştürülen yerlerdeki belediye ve bağlı idarelere, yatırım bütçelerinin %10'unu 10 yıl süre ile ayırma mecburiyeti getirilmiştir (Zengin, 2014: 105).
- Eğer ilçe belediyeleri yörenin mimari özelliklerine uygun olarak ticari amaç taşımayan mimari proje yapma hususunda istekte bulunursa, büyükşehir belediyesi tarafından destek verilebilecektir (Tosun, 2014: 7).

Bunlarla birlikte, köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılmasının AYYÖŞ ile çeliştiği ve Anayasa'nın 127.maddesine ters düştüğü yönünde görüşler ortaya çıkmıştır. Bu düşüncelere göre mahalle idareleri tüzel kişilikleri olmadığından dolayı, kamu tüzel kişiliği sıfatından doğan hak ve ayrıcalıklardan yararlanamazlar. Örneğin, herhangi bir hukuki işlem yapmaları, hak ve borç altına girmeleri, mahkemeler önünde davacı ve davalı konumunda bulunabilmeleri söz konusu değildir. Mahalle idarelerinin kendilerine ait bir bütçesi olmaması sebebiyle herhangi bir mal varlığına da sahip olamazlar. Dolayısıyla mahalleye dönüştürülen bu köyler etkisiz hale getirilmiş,

çeşitli hak ve ayrıcalıklarından yoksun bırakılarak belediyelere bağımlı hale gelmişlerdir (Gözler, 2007:205).

Yine 1982 Anayasa'sının 90. maddesinin 5. fıkrasında "Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir." İfadesi bulunmaktadır. Bu antlaşmalardan olan AYYÖŞ' ün önsözünde, demokrasi gereği halkın kamusal işlerin idaresine katılmasının son derece önemli olduğu vurgulanmıştır. Bu doğrultuda katılımcılık ve demokrasi adına köylerin kaldırılmasının doğru bir hüküm olmadığı belirtilmiştir. Yine AYYÖŞ' ün 5. maddesine göre, eğer bir yerel yönetim biriminin sınırları değiştirilecekse veya kimliğine son verilecekse, bunun referandum gibi yöntemler kullanılarak o birimde yaşamını sürdüren vatandaşlara danışılması yoluyla yapılması gerekmektedir. Bu açıdan köylerin kamuoyunda tartışmaya açılmadan ve halka danışılmadan bir anda kaldırılması doğru bulunmamaktadır. Diğer yandan Anayasa'da muhtelif hükümlerde belde gibi ibarelere yer verilmemişken; köylerin varlığı kabul edilmiştir. Bu nedenle köylerin büyük bir oranda kaldırılması Anayasa'ya aykırı bulunmaktadır. Ancak bu iddialar Anayasa Mahkemesi tarafından reddedilmiştir (Kızılboğa ve Özaslan, 2013: 4).

İl özel idarelerine gelince bunlar, idari ve mali özerkliğe sahip, halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını gidermek için kurulan, karar organlarının seçimle iş başına geldiği kamu tüzel kişileridir. Varlıkları, temsil etme açısından yetersiz, mali yapısının zayıf ve merkezi idarenin gölgesinde kalıp verimsiz oldukları gerekçesiyle tartışılmalıdır. 6360 sayılı Kanun'un 1. maddesinin 5. fıkrasıyla, il özel idareleri büyükşehir belediyesi olan illerde kaldırılmış, diğer illerde ise varlıkları korunmuştur (Karaarslan, 2013: 146). Önceleri il özel idarelerince yerine getirilen hizmetlerin hangi idari birim tarafından yürütüleceği mevzuu ise 6360 sayılı Kanunun 3. maddesinin 2. fıkrasıyla çözümlenmiştir. Söz konusu görev, yetki ve sorumluluklar, ilgili bakanlıklara, bakanlıkların bağlı kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına, hazineye, valiliklere, büyükşehir belediyelerine yahut büyükşehir ilçe belediyelerine verilmiştir (Muratoğlu, 2015: 71).

İl özel idarelerine yönelik yapılan diğer bir değişiklik ise il encümeni hakkındadır. 6360'dan evvel 11 üyesi bulunan il encümeninin üye sayısı 7'ye düşürülmüş, başkanlığı ise daha önce olduğu gibi valide kalmıştır. Genel sekreter de il encümeninin doğal üyesi yapılmış, mali hizmetler birimi amirinin bulunması yönündeki mecburiyete son verilmiştir. Kalan 5 üye ise ilk genel meclisinin her yıl

kendi üyeleri arasından seçeceği 3 üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği 2 üyeden oluşturulmuştur (İzci ve Turan: 2013: 128).

Bunların yanı sıra, köylerin kaldırılmasında olduğu gibi il özel idarelerinin kaldırılmasının da, Anayasa'nın 127. maddesine aykırı olduğu yönünde eleştiriler öne çıkmış, ancak bu eleştiriler Anayasa Mahkemesince reddedilmiştir. Çünkü Anayasa'nın 127. maddesinde mahalli idareler il, belediye ve köy halkının ortak gereksinimlerini karşılamak üzere kurulan ve karar organları kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmıştır. Burada asıl önemli olanın insanların ihtiyaçlarına yönelik hizmet verebilmek olduğu vurgulanmıştır (Karaarslan, 2013: 147).

Tüm bunlardan da anlaşılacağı üzere il özel idarelerine, temel anlamda bir yerel idare birimi gözüyle bakılamamış, il özel idarelerinin kaldırılmış ve doğan boşluğu gidermek maksadıyla 30 ilde valilik bünyesinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) kurulmuştur.

3.2.1.5. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın Kurulması

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'na dair hükümler, 6360 sayılı Kanun'un 34. maddesinde yer almaktadır. 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun'a 28/A maddesi eklenmiş ve buna göre YİKOB'ların görev yetki ve sorumlulukları şu şekilde sıralanmıştır (6360 Sayılı Kanun, Md.34/28/A):

- Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu
- Acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin yürütülmesi ve ilin tanıtımı
- Temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesi
- Merkezi idarenin askeri ve adli teşkilat hariç taşradaki tüm birimlerinin hizmet ve faaliyetlerinde verimliliğin sağlanması ve kurumların stratejik plan ve performans programlarına uygunluğuyla alakalı rapor hazırlanması
- Afet yardım, acil çağrı, yatırım izleme, rehberlik ve denetim, strateji ve koordinasyon ile ilgili idari müdürlüklerin kurulması

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanun'un 6. maddesinin ikinci fıkrasına göre, bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları; her türlü yapım, bakım ve onarım, içme ve sulama suyu, kanalizasyon, sağlık, eğitim, kültür, turizm gibi hizmetlere yönelik yatırımları, kendi bütçelerinden bu hizmetler için ayırdıkları ödenekleri il özel idarelerine aktarmak şartıyla gerçekleştirebilirler. Büyükşehir statüsünde olan 30 ilde ise bu görevler YİKOB'lara verilmiştir. Çünkü 01.09.2016'da 29818 Sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan 674 sayılı KHK ile YİKOB'lar kamu tüzel kişiliği kazanmış ve özel bütçeli hale getirilmiştir (Çelikyay, 2014: 13).

YİKOB'un gelirleri, İçişleri Bakanlığı bütçesinden yapılacak hazine yardımları, kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetleri için aktardıkları tutarlar, bağış ve yardımlardan oluşmaktadır. YİKOB, ilin ihtiyaçları göz önünde bulundurarak her türlü hizmet ve yatırım yapabilmekte; diğer kamu tüzel kişilikleri ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği içine girebilmekte ve ortak proje yürütebilmektedir. Süresi içinde çözölemeyen birtakım sorunlardan dolayı kamu düzeninde ve halkın esenliği konusunda aksamalar söz konusu olursa, vali bu hizmetlerin YİKOB aracılığı ile yerine getirilmesini isteyebilmekte; giderler ise ilgili kurumun pay ve ödeneklerinden kesilmektedir (Kızılboğa, Özaslan, 2013: 9; Oktay, 2016: 88, 28962 sayılı Yönetmelik 14. Md./4). YİKOB teşkilatı, vali ve vali yardımcısının başkanlığında aşağıdaki müdürlüklerden oluşmaktadır:

- Yatırım İzleme Müdürlüğü.
- Rehberlik ve Denetim Müdürlüğü.
- Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü.
- 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğü.
- İdari ve Mali İşler Müdürlüğü.
- Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürlüğü.

İlgili yönetmenliğe göre YİKOB, ihtiyaç gördüğü konularda valinin tasdik etmesiyle, kendi bünyesinde geçici birimler kurabilme yetkisine de sahiptir. Yine valinin izniyle YİKOB'un vazifelerini yerine getirmek amacıyla ilçelerde de geçici birimler kurulabilmektedir. Vali, bu geçici birimlerin sevk ve idaresini sağlamak üzere birim sorumlusu görevlendirebilmektedir. Buna göre YİKOB'ların işleyişinden vali ya da valinin görevlendirdiği vali yardımcısı sorumludur (Akman ve Kalender, 2018: 1031).

3.2.1.6. Su ve Kanalizasyon İdarelerinin Kurulması

Büyükşehir belediyesinin görevleri arasında su ve kanalizasyon hizmetleri de yer almaktadır ve bu hizmet Su Ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüklerince yürütülmektedir. SUKİ büyükşehir belediyesi teşkilatı içerisinde bulunmayan ayrı bir örgüttür ve tüzel kişiliğe haizdir. Bakanlar Kurulu'nca 31 Mart 2014' te 28958 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan 2014/6072 sayılı karar ile yeni kurulan 14 büyükşehir belediyesinde SUKİ oluşturulmasına karar verilmiştir. Kurulan su ve kanalizasyon idarelerine 6360 sayılı Kanun'un geçici 1.maddesi kapsamında yapılacak tüm devirlerin herhangi bir vergi, resim veya harca tabi tutulmayacağı da belirtilmiştir (2014/6072 sayılı karar).

3.2.2. Belediyelerin Görev Yetki ve Sorumluluklarına İlişkin Yenilikler

6360 sayılı Kanun ile karşılık bulan yeniliklerden biri, haberleşme istasyonları (baz) ile ilgilidir. Yeni düzenlemeyle kuruluş izni verilen alanda tesis edilecek elektronik haberleşme istasyonlarına, belediyelerce kent ve yapı estetiği ve elektronik haberleşme hizmetinin gerekleri göz önünde bulundurularak, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının belirleyeceği ücret karşılığında yer seçim belgesi verilecektir¹⁸ Bu ücretin yatırılmasını takip eden 20 gün içinde verilmeyen yer seçim belgesi ise verilmiş sayılacaktır (6360 Sayılı Kanun md/18).

Büyükşehir ilçe belediyelerinin ve eğer talepte bulunurlarsa büyükşehir belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılan köylerde tip mimari proje uygulaması yapabileceği belirtilmiştir. Bu doğrultuda ilgili belediyelerce yapılan yahut yaptırılan mühendislik projeleri, başvuru sahiplerine ücretsiz olarak verilir ve denetlenir. Ancak bunun uygulanabilmesi için, yapıların ticari amaç taşımaması, projelerin imar mevzuatıyla çelişmeyecek şekilde hazırlanarak bölgenin geleneksel, kültürel ve mimari özelliklerini yansıtması ve uygulamanın yapılacağı alan sınırlarının büyükşehir ilçe belediyesince belirlenmesi şartlarının yerine getirilmesi gerekmektedir (6360 Sayılı Kanun, md/3, 1.fıkra).

¹⁸ 06/12/2012 tarihinden bu yana yönetmelik çıkarılmadığından, belediyelerimiz yer seçim belgesi verememekte ve ücret tahsil edememektedir.

5393 sayılı Kanun'un 14.maddesinde belediyelerin amatör spor kulüplerine yalnızca malzeme vererek gerekli desteği sağlayacağı yönünde bir ibare yer almıştır. Ancak 6360 sayılı Kanun ile birlikte, amatör spor kulüplerine belediyeler tarafından nakdi yardım yapabileceğine dair yasal düzenleme gelmiştir. Bu hükme göre yapılan nakdi yardım miktarı, bir önceki yıl genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeler için ayrılan miktarın büyükşehir belediyeleri için binde 7'sini, diğer belediyeler için ise binde 12'sini aşmamak üzere hüküm altına alınmıştır. Buna ek olarak sporu teşvik etmek maksadıyla gençlere spor malzemelerinin dağıtılması, meclis tarafından çeşitli müsabakalarda dereceye giren sporcuların yanı sıra öğrencilere ve antrenörlere de ödüller verilmesi öngörülmüştür (6360 Sayılı Kanun md/7).

5393 sayılı Kanun'da nüfusu 50 binden fazla olan belediyelerin sığınma evi açabilecekleri belirtilmiş ve bunun hayata geçirilmesi belediyelerin takdirine kalmıştır. 6360 sayılı Kanun ise büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'den fazla olan belediyelerin kadınlar ve çocuklar için konuk evi açmasını zorunluluk haline getirmiştir (6360 Sayılı Kanun md/17).

Yeni düzenleme ile belediyeler, mabetlere yönelik olan hizmetler açısından, her türlü bakım ve onarım, malzeme desteği sağlama, yeni bina ve tesis yapma gibi çok daha geniş yetkilerle donatılmış; meclis kararıyla mabetlere indirimli veya ücretsiz içme ve kullanma suyu verebileceği ifade edilmiştir (6360 Sayılı Kanun md/17- 18).

6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyelerine verilen bir diğer görev, yolların bakım, onarım ve temizliği ile karla mücadelelerdir. Buna göre büyükşehir belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırlarına dâhil edilen eski belde ve köylerle ilçe merkezi arasındaki yolların, büyükşehir belediyelerinin yetki alanına giren cadde, yol, sokak, meydan ve bulvarların temizliğinden sorumlu tutulmuştur. Buralardaki karla mücadele çalışmaları da hizmet kapsamlarına girmiştir. Temizlik hizmetleri ise büyükşehir ilçe belediyelerine devredilebilecek yahut büyükşehir belediyesiyle beraber yürütebilecektir (6360 Sayılı Kanun md/7 g bendi).

5216 sayılı Kanun'da afet tehlikesi taşıyan veya can ve mal güvenliği bakımından risk oluşturan binaları tahliye etme ve yıkma vazifesi büyükşehir belediyelerine verilmişken; 6360 ile bu vazife büyükşehir ilçe belediyelerine verilmiştir. Büyükşehir belediyeleri ise ilçe belediyelerinin talep etmeleri durumunda

her türlü desteği sağlamakla yükümlü tutulmuştur (6360 Sayılı Kanun md/7, z ve f bendleri).

6360 sayılı Kanunla yapılan bir diğer düzenleme ile belediyelerin otopark gelirleri, tahsilinden itibaren 45 gün içinde büyükşehir belediyesine aktarılacaktır. Söz konusu gelir ise tasdikli plan ve beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında, “sadece” otopark tesisi için ihtiyaç duyulan arsaların alınması ve otoparkların inşasında kullanılacaktır, başka herhangi bir amaç doğrultusunda kullanılamaz (6360 Sayılı Kanun, md/11).

Ayrıca çiftçiyi destekleyecek faaliyetlerde bulunmak, modern üretim ve yetiştiricilik hususunda projeler üretebilmek gibi amaçlarla, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin tarım ve hayvancılığı desteklemek maksadıyla her türlü etkinlikte bulunabilecekleri 6360 sayılı Kanun ile düzenlenmiştir (6363 Sayılı Kanun md/7). Öteki belediyeler ise 5393 sayılı Kanun’un 14. maddesinde ifade edildiği gibi ticaret ve ekonominin geliştirilmesi kapsamında hizmetler üretecektir.

6360 sayılı Kanun’un getirdiği bir diğer düzenleme, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerine olan yetki devri hakkındadır. Bu değişiklikten önce 5216 sayılı Kanunda belirtilen birtakım görev ve sorumluluklar, ilçe belediyelerine devredilebiliyorken, 6360’ın getirdiği yeni düzenleme ile mezarlık alanlarının tespit edilmesi ve işletilmesine, toptancı hallerinin ve mezbahaların yaptırılması ve denetlenmesine, terminal ve otopark yaptırılmasına yönelik hizmetler ve temizliğe, adrese, numaraya ilişkin hizmetler haricinde kalan görevlerin devredilmesi engellenmiştir. Sayılan bu görevlerin ise ilçe belediyelerine devredilmesi veya birlikte yapılabilmesi mümkündür (6360 Sayılı Kanun md/7).

Büyükşehir kapsamındaki belediyelerde uyum ve koordinasyona yönelik sorunlar, yine 6360 sayılı Kanun’un getirdiği yenilikler ile çözüme kavuşmuştur. 11. maddedeki *“Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanır. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir”* ifadesiyle büyükşehir belediyelerinin koordinasyon yetkisi genişletilmiştir. Önceki düzenleme sadece yeni kurulan büyükşehir belediyelerine görev ve sorumluluk yüklerken; bu yeni düzenleme *“yeni kurulan”* ibaresini madde metninden çıkartarak, eski büyükşehir belediyelerini de yetkilendirmiştir (6360 sayılı Kanun md/11).

Belediyelerin diğer kuruluşlarla yapacağı işbirlikleri konusuna gelince, 5393 sayılı Kanun, belediyelerin ortak hizmet projesi oluşturabileceği muhataplar arasında özürü dernek ve vakıfları da saymaktaydı. 6360 sayılı Kanun özürü dernek ve vakıfları bu kapsamdan çıkarmış, öteki dernek ve vakıflar ile oluşturulacak işbirlikleri için ise mahallin en büyük mülki idare amirinden alınacak iznin gerekliliğini vurgulamış, belediyeler üzerindeki vesayet denetiminin ölçüsünü arttırmıştır.¹⁹ Ayrıca yeni düzenlemeyle, 5018 sayılı Kanun'un 29.maddesinde yer alan “..kamu yararı gözetilerek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapılabilir” hükmünün önü kapatılmıştır. Bu hüküm artık belediyeler, il özel idareleri, bağlı kuruluşları ve bunların üyesi oldukları birlikler ile ortağı oldukları Sayıştay denetimine tabi şirketler için uygulanamayacaktır (6360 Sayılı Kanun md/19).

6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyelerinde taşımacılık hizmetlerinin sorunsuz yürütülmesi amacıyla kurulan ulaşım koordinasyon merkezlerine yeni üye katılması hakkında da değişiklik yapılmıştır. 5216 sayılı Kanun, bu merkezlerde başkan ve yönetmelikle belirlenen kamu kurum ve kuruluşlarının bulunacağını, ulaşım sektörü ile ilgili meslek odalarının temsilcilerinin davet edilerek görüşlerinin alınacağını ifade etmiştir. 6360 sayılı Kanun ise ulaşım koordinasyon merkezlerinde Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonunun görevlendireceği ilgili odanın temsilcisinin de üye olarak bulunacağını belirtilmiştir (6360 Sayılı Kanun md/8).

Tablo 3.6. Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Görev Dağılımları

Görevler		Büyükşehir Belediyeleri	İlçe Belediyeleri
Altyapıya İlişkin Hizmetler	Yollar	+	
	Meydan, Yol, Sokak Adları	+	
	Kanalizasyon	+	
	Yeşil Alan, Parklar	+	+
	Konut	+	
	Su	+	
	Havagazı ve Merkezi Isıtma	+	

¹⁹ Belediyeler istisna olarak, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile başka bir merciden onay almadan ve kanunun 75. maddesinde belirtilen usule göre ortak hizmet projeleri gerçekleştirebileceklerdir.

	Görevler	Büyükşehir Belediyeleri	İlçe Belediyeleri
Kentsel Hizmetler	Yolcu ve Yük Terminali Kurma	+	
	Çöp ve Sanayi Atıklarının Değerlendirilmesi	+	
	Çöp Toplama		+
	İşletmelere ruhsat vermek ve denetlemek	+	+
	Zabıta	+	+
	İtfaiye	+	
	Trafik	+	
	Nikâh	+	+
	Kamu Ulaşımı	+	
	Defin ve Mezarlar	+	+
	Okul binalarının inşaatı, bakım ve onarımı, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarının karşılanması	+	+
	Temizlik ve Kontrolü		+
	Çevre Sağlığı ve Koruma	+	
	Acil yardım, kurtarma ve ambulans	+	+
	Coğrafi ve kent bilgi Sistemleri	+	+
İmara Yönelik Hizmetler	Nazım İmar Planı	+	
	Tatbikat İmar Planı		+
	İmar Ruhsat ve İnşaat Kontrol		+
	Numarataj Çalışmaları	+	
Ekonomiye Yönelik Hizmetler	Yiyecek ve İçecek Maddeleri İçin Laboratuvar	+	
	Hal, Pazar Yerleri Açma	+	+
	Mezbaha	+	+
	Sanayi Bölgesi Çarşısı	+	
	Otel, Dükkan Yapmak, Kiralamak	+	
	Ticaret Odaları Organizesi	+	

Sosyal ve Kültürel Hizmetler	Sağlık tesisi açma ve işletme	+	+
	Kadınlar ve Çocuklar için Koruma Evleri Açma	+	+
	Eğlence ve Benzeri Yerler	+	+
	Kültür, Sanat ve Turizmin Tanıtımı	+	+
	Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunması, Bakımı ve Yeniden İnşası	+	+
	Kütüphane, Kültür Merkezi	+	+
	Mesleki Kurslar	+	+
	Öğrencilere ve Amatör Spor Kulüplerine Destek	+	+
	Amatör Spor Karşılaşmaları Düzenlemek	+	+
	Başarılı Sporculara Ödül Vermek	+	+
	Gıda Bankacılığı Yapmak	+	+
	İhtiyarlara, Çocuklara Bakım ve Yardım	+	+

Kaynak: Karaarslan, 2014: 57-59

3.2.3. Belediyelerin Gelir ve Giderlerine İlişkin Yenilikler

Büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe belediyesinden gelen bütçeler, büyükşehir belediye meclisine sunulur. Büyükşehir belediye meclisince olduğu gibi ya da değiştirilerek kabul edilir. Bütçeler, büyükşehir belediye meclisinde aynı toplantı döneminde karara bağlanarak tek bütçe halinde bastırılır (Ed. Çöpoğlu, 2017: 46). 6360 sayılı Kanun'un getirdiği en önemli değişikliklerden biri, belediyenin gelir gider dengeleri ve yerel yönetimlerin paylarının yeniden düzenlenmesine ilişkindir. Buna göre 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunda değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler, genel

bütçe vergi gelirleri ve belediyelerin öz gelirlerini kapsamaktadır. Genel bütçe paylarına yönelik yenilikler aşağıdaki tabloda özetlenmeye çalışılmıştır.

Tablo 3.7. Belediyelerin Genel Bütçe Paylarına Yönelik Düzenlemeler

5779 Sayılı Kanun’a Göre	6360 sayılı Kanun’a Göre
MADDE 2 Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının; yüzde 2,85’i büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 2,50’si büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15’i il özel idarelerine ayrılır. Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 5’i ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30’u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır.	MADDE 25 Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 1,50’si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50’si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0,5’i il özel idarelerine ayrılır. Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 6’sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30’u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır.
MADDE 5 Büyükşehir ilçe belediyeleri payı, nüfus esasına göre dağıtılır Hesaplanan tutardan yüzde 30’luk büyükşehir belediyesi payı ayrıldıktan sonra kalan miktar büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İller Bankası tarafından aktarılır. Yüzde 70’i doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılır. Kalan yüzde 30’luk kısmı ise büyükşehir belediyeleri arasında nüfus esasına göre dağıtılır.	MADDE 26 Büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri payının; yüzde 90’lık kısmı ilçelerin nüfusuna, yüzde 10’luk kısmı ise ilçelerin yüzölçümüne göre dağıtılır. Hesaplanan tutardan yüzde 30’luk büyükşehir belediyesi payı ayrıldıktan sonra kalan miktar büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İlbank A.Ş. tarafından aktarılır. Yüzde 6’lık büyükşehir belediye payının yüzde 60’ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılır. Kalan yüzde 40’lık kısmının yüzde 70’i nüfusa, yüzde 30’u yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılır.

5779 Sayılı Kanun’a Göre	6360 sayılı Kanun’a Göre
MADDE 6	MADDE 27
Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine belediyeler denkleştirme ödeneği olarak konulur. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit halinde dağıtılmak üzere, İller Bankası hesabına aktarır. Bu ödeneğin yüzde 60’ı, nüfusu 5.000’e kadar olan belediyelere, yüzde 40’ı ise nüfusu 5.001- 9.999 arasında olan belediyelere eşit şekilde dağıtılır.	Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine nüfusu 10.000’e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere denkleştirme ödeneği olarak konulur. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit hâlinde dağıtılmak üzere, İlbank A.Ş. hesabına aktarır. İlbank A.Ş. hesabına aktarılan ödeneğin yüzde 65’ini eşit şekilde, yüzde 35’ini ise nüfus esasına göre dağıtır.

Kaynak: Türkiye Belediyeler Birliği, 6360 Sayılı Kanuna İlişkin Rehber

Tabloda da görüldüğü gibi ilk olarak, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin genel bütçe payları arttırılmış, diğer belediyelerin ve il özel idarelerinin payları ise oransal olarak düşürülmüştür. Diğer yandan, bir önceki uygulamada genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payların dağıtımında sadece “nüfus” kriterine dikkat edilmekteydi. 6360 sayılı Kanun’un getirdiği yeni düzenlemeyle birlikte, nüfus kriterine yüzölçümü kriteri de eklenmiş ve belediyelerin nüfusuna göre verilen denkleştirme ödeneğinin dağıtım kriterleri de değiştirilmiştir. Bu yeniliklerle yerel yönetimlerin gelirleri arttırılmış ve yerel yönetimler mali yönden kuvvetlendirilmiştir.

Belediyelerin öz gelirlerine ilişkin yeniliklere gelince, ilk olarak “yol harcamalarına katılma payından” bahsedilebilir. 6360 sayılı Kanunun 28. maddesiyle birlikte, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun 86. maddesinin 1. fıkrası değiştirilmiştir. Buna göre *“Belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce inşa, tamir ve genişletilmeye tabi tutulan yolların iki tarafında bulunan veya başka bir yola çıkışı olmaması dolayısıyla bu yoldan yararlanan gayrimenkullerin sahiplerinden meclis kararı ile yol harcamalarına katılma payı alınabilir.”* (6360 Sayılı Kanun, Md:28). Yani bu gelirin elde edilmesi idarenin takdirine bırakılmıştır. Fakat 6360 sayılı Kanun’dan evvel, yol harcamalarına katılma payı alınması mecburiydi. Yapılan bu değişikliğin ardından belediyelerin yol harcamalarına katılma payı alabilmeleri için belediye meclisinin kararı gerekmektedir (Muratoğlu, 2015:91).

Öz gelirlere yönelik ikinci düzenleme, taşınmaz kültür varlıklarının korunması adına alınan katkı payları hakkındadır. Buna göre “İl özel idarelerinin bulunmadığı illerde, 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu gereğince belediyelerce taşınmaz kültür varlıklarının korunması için toplanan katkı payları, defterdarlıklar bünyesindeki emanet hesaplarına aktarılır. Toplanan paraların %20’lik kısmı Kültür ve Turizm Bakanlığının öncelik vereceği projelerde kullanılır. Yıl içinde proje karşılığı tahsis edilmeyen tutarlar ise aynı amaçla kullanılmak üzere Kültür ve Turizm Bakanlığı bütçesine aktarılır.” (6360 Sayılı Kanun md/3, 3.fıkra).

6360 ile gelen büyükşehir belediyelerinin gelirlerinde artış sağlayacak bir diğer düzenleme, geçici madde 1’in 15. Fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre büyükşehir sınırlarına dâhil edilecek olan köylerde yaşayan kişiler de, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu’nun gerekli gördüğü şekilde Emlak Vergisi, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu gereğince de vergi, harç ve katılım payları ödemek zorunda olmuşlardır.²⁰ Emlak vergisi kanunu uyarınca, köylerde yaşayanların da bu vergiyi %100 artırımlı şekilde ödemeleri; Çevre Temizlik Vergisi gereğince, su tüketiminin metreküp başına büyükşehirlerde 24 kuruş öteki yerlerde 19 kuruş olarak hesaplanması; kullanılan binalara ait Çevre Temizlik Vergisinin ise büyükşehirlerde % 25 artırımlı uygulanması şeklindeki yenilikler büyükşehir belediyelerinin gelirlerinde artış sağlayacaktır (6360 Sayılı Kanun, md/1; Adıgüzel, 2012: 171).

3.2.4. Devir, Tasfiye ve Paylaştırma İşlemlerine İlişkin Yenilikler

Tüzel kişiliği kaldırılan il özel idaresi, belediye, köy ve kurulan birliklerin her türlü taşınır ve taşınmaz malları, hak, alacak ve borçları ile personelinin bildirimi, devri, paylaştırılması ve nakliyle ilgili konular 6360 sayılı Kanun’un geçici 1. ve 2. maddelerinde detaylı olarak düzenlenmiştir.

Kanun gereğince ‘Devir, tasfiye ve paylaştırma işlemlerini yürütmek üzere bir vali yardımcısının başkanlığında valinin uygun göreceği kurum ve kuruluş temsilcilerinin ve ilgili belediye başkanlarının katılımıyla Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu kurulur.’ (6360 Sayılı Kanun, Geçici md/1). 6360 sayılı Kanun, bu komisyona destek olabilmeleri amacıyla çeşitli alt komisyonların kurulabileceğini öngörmektedir (TBB, 2014. 17).

²⁰Kanun gereğince bu katılım payları 5 yıl süreyle alınmayacaktır. Bu sürenin başlangıcı ise 30 Mart 2014 olacaktır.

Komisyon kurulduktan sonra ise belediyelere, il özel idarelerine ve valiliklere 30 gün içinde tebliğ edilmesi gerekmektedir. Bu sürecin devamında bildirim yapılan personel komisyon kararı uyarınca belediye ve bağlı kuruluşlara devredilmekte, devredilen personeller arasından norm kadro ve ihtiyaç fazlası olanlar belirlenmektedir. Daha sonra DPB tarafından bu ihtiyaç fazlası personelin, kamu kurum ve kuruluşlarına atanması gerçekleştirilmektedir (Gündoğdu, 2015: 133).

Burada değinilmesi gereken bir durum vardır. “Fazla” olarak nitelenen personel, hem norm kadro fazlası hem de ihtiyaç fazlası olmalıdır. Yalnızca norm kadro fazlası olması ilgili personelin valiliğe bildirilmesi için yeterli değildir. Bu komisyon, ilgili idarelerden gönderilen personel listelerini; 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 49. maddesindeki oranlar, kurumun bütçesi, norm kadrosu, yürütmekle görevli olduğu hizmetler ile nüfus kriterleri açısından değerlendirerek ihtiyaç fazlası personelin tespitini yapar. Çalışmasını 45 gün içinde bitirip, valinin tasdikine sunar. Vali tarafından onaylanan listeler 10 gün içinde İçişleri Bakanlığına, ardından DPB’ye bildirilir. DPB tarafından söz konusu personelin nakli 90 gün içinde diğer kamu kurum ve kuruluşlarına yapılır (6360 Sayılı Kanun, Geçici md1/9).

Burada 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na tabi olan personel ise 4046 sayılı Kanun’un esas ve usullerine tabi olarak diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakledilir. 5393 sayılı Kanun’un 49. maddesine göre istihdam edilen tam zamanlı sözleşmeli personel, bildirim ünvanı esas alınarak 657 sayılı Kanun’un 4/B maddesi doğrultusunda kamu kurumlarına sözleşmeli olarak atanır. 4857 Sayılı İş Kanunu’na tabi olan sürekli işçi pozisyonundaki personel ise diğer kamu kurumlarında ünvanları belirlenecek kadrolara atanır. Nakledilen personel açısından nakil tarihinden önce doğmuş ve nakil tarihinde ödenmesi gereken borçlardan nakledilen kurum sorumlu değildir. Kıdem tazminatına ilişkin hükümler saklıdır. Bu fıkra kapsamında ortaya çıkabilecek tüm sorunları gidermeye, araştırma ve inceleme yapmaya Devlet Personel Başkanlığı yetkilidir (6360 Sayılı Kanun, Geçici md.1/9 a-b-c-d-e bentleri).

Kanunun 1/3. geçici maddesinde “*Tüzel kişilikleri kaldırılan belediye ve köylerin personeli, her türlü taşınır ve taşınmaz malları, hak, alacak ve borçları, komisyon kararıyla ilgisine göre bakanlıklara, büyükşehir belediyesi, bağlı kuruluşu veya ilçe belediyesine devredilir. Devir işlemi ilk mahalli idareler genel seçimi itibarıyla uygulamaya konulur.*” denilmektedir. Sözü edilen bu idarelerin personel devri ise tablodaki gibi olacaktır.

Tablo 3.8. Personel Devirleri

Tüzel Kişiliği Kaldırılan Kurumların Personelleri	Personelin Devredildiği Kurumlar
İl Özel İdaresi Personeli	Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına Büyükşehir Belediyesine Bağlı İdarelere Büyükşehir İlçe Belediyesine
Büyükşehir Belediyesine Dönüşecek Olan İl Belediyesi	Büyükşehir Belediyesine Büyükşehir İlçe Belediyesine Bağlı İdarelere
Büyükşehir İlçe Belediyesine Dönüşecek Belediyelerce Yürütülen Hizmetler (Su, kanalizasyon, katı atık depolama ve bertaraf, ulaşım, yolcu ve yük terminalleri, toptancı halleri, mezbaha, mezarlık, itfaiye)	Büyükşehir Belediyesine Bağlı İdarelere
Büyükşehir Sınırlarındaki Belediye Ve Köylerin Personeli	Bakanlıklara (YİKOB) Büyükşehir Belediyesine Bağlı İdarelere Büyükşehir İlçe Belediyesine
Nüfusu 2000'in Altında Olan Belediyelerin Personeli	İl Özel İdaresine
Bir Başka Belediyeye Katılarak Tüzel Kişiliği Sona Eren Belediyelerin Personeli	Katıldığı Belediyeye
İlçe Belediyelerinin Su-Kanal, Katı Atık Depolama Ve Bertaraf, Ulaşım, Terminal, Toptancı Halleri, Mezbaha Ve İtfaiye Personeli	Büyükşehir Belediyesine Bağlı İdarelere

Kaynak: Türkiye Belediyeler Birliği, 6360 Sayılı Kanuna İlişkin Rehber

Kanun'un geçici 1/5. maddesinde tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerinin her türlü taşınır ve taşınmaz malları, hak, alacak ve borçlarının, komisyon kararıyla bakanlıklar, bakanlıkların bağlı kuruluşları ile bunların taşra teşkilatları, valilikler, YİKOB, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi arasında paylaştırılacağı ifade edilmiştir. Buna göre devletin hüküm ve tasarrufu altındaki veya hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazlardan Maliye Bakanlığınca, tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerine, belediyelere ve köy tüzel kişiliklerine tahsis edilmiş olanlar; kamusal nitelikteki görevleri yerine getirmeleri amacıyla ve komisyon kararıyla; ilgisine göre

bakanlıklara ve bağılı kuruluşlarına, YİKOB'a, büyükşehir belediyeleri ve bağılı kuruluşlarına ve ilçe belediyelerine tahsis edilmiş sayılmaktadır (6360 Sayılı Kanun, Geçici md 1/5).

Son olarak, bu kanunun yürürlüğe girmesiyle mahalli idare birliklerinin amaçlarının (katı atık, atık su vb) ortadan kalkacağı belirtilmiştir. Bu yüzden ilk mahalli idareler genel seçiminden evvel tüzüklerindeki hükümlere göre, tüzüklerinde hüküm bulunmaması durumunda ise devir, tasfiye ve paylaştırmaya dair hükümlere göre tasfiye edilmesi öngörülmüştür. Bu birlikler, kanunun yayımlanmasından itibaren, yeni personel istihdam edemezler. Taşınır ve taşınmaz mal edinemez, kendilerine ait taşınır ve taşınmaz malları satamazlar. Hizmet alımına ilişkin sözleşme ve borçlanma yapamazlar (6360 Sayılı Kanun, Geçici md 1/26).

3.3. 6360 SAYILI KANUN'A DAİR GENEL DEĞERLENDİRMELER

6360 sayılı Kanun, yeni büyükşehir belediye yapılanmasına ve kent yönetiminde meydana gelen bazı değişikliklere yönelik değerlendirmeleri beraberinde getirmektedir. Bu değişiklikler, olumlu görüşleri içinde barındırmasının yanı sıra, kanunun çeşitli eleştirilere maruz kalmasına da neden olmuştur. Bu başlık altında bu değerlendirmelere yer verilmeye çalışılacaktır.

3.3.1. Olumlu Değerlendirmeler

Daha önce belirtildiği gibi 6360 sayılı Kanun'un gerekçesinde; katılımcı, etkili ve etkin bir yerel yönetim mantığının ön plana çıktığı vurgulanmış, değişen dünya ve küreselleşme ile birlikte, yönetim değerlerinin farklılaştığı belirtilmiş; vatandaşların beklentileri adına kamu yönetiminin etkin ve verimli olması gerektiği ifade edilmiştir (Kızılboğa Özaslan vd, 2014: 219). Bu etkinlik ve verimlilik ise ölçek ekonomileri ile ilişkilendirilmiştir. Şehirlerin giderek büyümesinden kaynaklanan sorunlar, küçük ölçekli yerel yönetim birimlerince çözülememektedir. Bu görüşe göre belediye sınırı mülki sınıra genişletildiğinde, hizmetlerin yürütülmesi tek merkezde toplanacak, en geniş ölçekte hizmet üretebilecek güçlü bir yapıya ulaşılabacaktır. Hayata geçirilecek projeler daha büyük ölçekli olacak, koordinasyon ve planlama noktasındaki

yetersizlikler kapanacak; hizmet sunumları daha süratli ve etkili bir nitelik kazanacaktır (Kızılboğa Özasan vd, 2014: 219).

Bu değerlendirme çerçevesinde söz konusu ölçek büyümesi, hizmet maliyetlerini azaltacak ve kaynak israfını önleyecektir. Kaynaklardaki artış nitelikli personel istihdamını beraberinde getirecek, gelişmiş teknolojinin imkânlarından faydalanılarak hizmet sunumu gerçekleştirilecektir. Uzmanlaşma ve işbölümünün artmasıyla verimlilik de yükselecektir. Seçim yapma olanağı daha geniş bir ölçeğe yayılacak, bu da seçilmiş temsilcilerin çeşitliliği noktasında fayda sağlayacak, daha uzmanlaşmış komisyonlar kurulabilecektir. Koordinasyon, bütünlük ve planlama içerisinde yürütülmesi gereken imar, ulaşım, itfaiye gibi hizmetlerin sunumunda etkinlik elde edilecektir. Kentin bütününe ilgilendiren hizmetlerin tek merkezden yürütülmesiyle daha adil bir dağılımdan söz edilebilecektir ve halkın memnuniyetinde artış sağlanacaktır (Yıldırım vd, 2015: 21 218; Çelikyay, 2014: 12-19).

Yerel yönetim birimlerinde sıkça karşılaşılan problemlerden biri, söz konusu problemi çözecek yetkili birimin veya muhatabın belirlenmesi hususundaki zorluktur. Vatandaş ulaşım-çevre-altyapı gibi konularda sorunlarla karşılaştığında ve çözüm arayışına girdiğinde yerel yönetim ve merkezi yönetim idarelerinin temsilcileri arasında kalmaktadır. Sorunlara yönelik çözüm planlarında farklı yönetimlerin yer alması, izin alma ve onay verme gibi süreçlerin uzamasına ve verimsiz çıktılarına neden olmaktadır. Dolayısıyla 6360 sayılı Kanun'la büyükşehir belediyelerinin il mülki sınırına kadar genişlemesi ve hizmetleri merkezde toplaması olumlu eleştirilere zemin hazırlamıştır (Can, 2013: 268).

6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle büyükşehir belediye sınırları içinde köy, belde belediyesi, il özel idareleri ve bucaklar kaldırılmış, yerel yönetimlerde sadeleştirilme yoluna gidilmiştir. Böylece yetki ve görev çatışmasından kaynaklanan gecikmelerde ya da hatalarda azalma sağlanması öngörülmüştür. Nitekim il özel idarelerinin varlıklarının gerekli olup olmadığı konusunda uzun yıllardır süregelen tartışmaların sonucunda, gelirlerinin yetersiz oluşu, problemlerin çözümünde faydalı olamaması, merkezi yönetimin gölgesinde kalışı gibi nedenlerle, bazı kesimlerce il özel idarelerinin kaldırılmasında sakınca görülmemiş, bu durum olumlu karşılanmıştır. Yine mali açıdan yetersizliklerle yüzleşen köylerin ve beldelerin kaldırılıp ilçe belediyelerine mahalle olarak dahil edilmesiyle bu birimler, ilçe belediyelerinin imkanlarından yararlanabilecekler; ilçe belediyelerinin hizmet sunumlarındaki kalite artacaktır. Çünkü büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe

belediyesi arasında imar, bütçe ve stratejik plan konusunda bir denetim ve koordinasyon mekanizması vardır. Ancak bir ilde, il özel idaresi, il, ilçe ve belde belediyesi ile birlikler arasında bir denetim ve koordinasyon söz konusu değildir. 6360 sayılı Kanun'un kabul edilmesinden önce köylere ve kırsal alanlara götürülen hizmetlere, artık büyükşehir belediyesinin imkânları da eklenecektir. Belediyelerin seçilebilme mesuliyetini göz ardı edemeyecekleri de düşünülürse, verecekleri hizmetin kesinlikle daha nitelikli olacağı söylenebilir. Kanun hakkındaki bu olumlu görüşlere göre, büyükşehir yapılan illerde iki kademeli belediye (büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyesi) yönetimine geçilmekte, hizmetlerinin daha verimli ve etkin yürütülmesi maksadıyla yerel yönetim modellerinde sadeleşmeye gidilmektedir (Çelikyay, 2014: 19; Can, 2013: 269-271; Güngör, 2012: 22-23).

Yeni düzenlemeyle, tüzel kişiliği kaldırılan köylerin mahalleye dönüştürüldüğü yerlerde alt yapı hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için, 10 yıllığına yatırım bütçelerinin %10'unu ayırma mecburiyeti söz konusu olmuştur. Böylelikle bu alanlarda yeni yatırımlar yapabilme olanağı geliştirilmiş ve hizmetlerde kalıcı bir etkinlik sağlanmıştır. Bu da kanuna yönelik olumlu değerlendirmelerin içine girmiştir (Genç, 2014: 6).

Kanuna yönelik olumlu değerlendirmelerden biri de, kanunun yerel yönetim birimlerini güçlendirdiği yönündedir. Daha önce belediyelerin görev yetki ve sorumlulukları başlığı altında da belirtildiği üzere, tarım ve hayvancılığı geliştirmek adına ilçe belediyelerine çeşitli faaliyetler yapabilme yetkisi ile bölgenin kültürel ve geleneksel dokusuna ters düşmeyecek şekilde tip mimari projeler yapabilme yetkisi verilerek ilçe belediyeleri güç kazanmıştır. Tüm bunların vatandaşın huzur ve refahına olumlu yönde katkı sağlayacağına inanılmıştır (Can, 2013: 272-273).

Ersoy'a göre aynı il sınırları içinde ahenkten ve eşgüdümünden yoksun, yalnızca yerel çıkarlar doğrultusunda, farklı yerel birimlerce oluşturulan sayısız planların varlığına kıyasla, planlama faaliyetlerinin il düzeyinde bir bütünlük içinde tek bir otorite tarafından yürütülmesi daha mantıklıdır. 6360 sayılı Kanun'un yaptığı da budur: Büyükşehir belediyelerinin bir ildeki tek otorite olarak üst ve geniş ölçekli planları yapması, parçalı ve birbirinden kopuk uygulamalara engel olmasıdır (Ersoy, 2013: 8).

Keleş, imar ve planlamalara birlik ve bütünsellik kuralı getirilmesinin, 6360'ın rahatça savunulabilecek en önemli özelliği olduğunu belirtmektedir. Parçalı uygulamalara kıyasla, bütün ili kapsayan ve tüm verilerin dikkatle incelenmesiyle

gerçekleştirilecek bir imar planlaması daha güvenilir, daha sağlıklı ve daha kalıcı olabilecektir. Genç'e göre, 6360 sayılı Kanun'un önceki düzenlemelere kıyasla mekânsal planlama bakımından da avantajı vardır. Büyükşehir belediye sınırlarını yarıçaplara dayanarak oluşturan eski düzenleme, "pergel düzenlemesi" olarak adlandırılmıştır. Burada ölçeklerin herhangi bir araştırma temeline dayanmaması eleştiri sebebi olmuştur. Yeni düzenlemenin görev ve yetki alanı olarak il ölçeğini belirlemesinin daha anlamlı ve olumlu olduğu öne sürülmüştür (Genç, 2014: 6).

Özetlemek gerekirse, kanunun büyükşehir belediyelerinin yetki alanını il sınırına kadar genişletmesi, belediye sınırlarını aşarak, dengesiz şekilde büyüyen kentsel yapılanmayı kontrol edilebilir hale getirmeye ve planlı yapılanmaya katkı sağlamıştır. Yeni düzenleme, il özel idareleri ve mahalli idare birliklerinin başarılı olamadıkları koruma, çevre sağlığı, temizlik gibi faaliyetlerin verimli ve etkili şekilde gerçekleştirilmesinde olumlu ölçüde rol oynayacaktır (Gül ve Batman, 2015: 330). Diğer yandan geniş ölçekli projelerin hayata geçirilmesi, kaliteli ve uzman personelin tercih edilmesi ve verimliliğin yükseltilmesi, teknolojiden daha iyi düzeyde faydalanılması, kaynak kullanımında israftan kaçınma ve kaynak dağılımında adalete dikkat edilmesi, imar bütünlüğünün sağlanması, vatandaşın daha huzurlu olması gibi olgular 6360 sayılı Kanun'dan beklenen olumlu gelişmelerdir (Özçelik, 2014: 1134).

3.3.2. Olumsuz Değerlendirmeler

6360 sayılı Kanun'a ilişkin yapılan olumsuz değerlendirmeler, Genç'e göre çeşitli başlıklar altında toplanabilir. Bunlar; Anayasa'ya aykırılık sorunu, ilçe belediyelerinin özerkliğini kaybetmesi, yetki ve görevlerdeki uyuşmazlıklar, ikili yapının ortaya çıkışı, bölge-kent oluşumu, yeni kurulan büyükşehirlerin imkan ve kaynaklarının standart olmaması, hizmet maliyetlerinin artması, belediyelerin kırsal alana hizmet götürmesinde yaşanabilecek zorluklar, büyükşehir ölçeğinin optimal olmaması, demokratik katılımın zayıflaması ve temsil sorunları, seçim çevrelerinin değişmesi, bölge yönetimine/federal yapıya geçişin hazırlıkları, vergi tabanının farklılaşması, sosyal yapıdan kaynaklanabilecek uyum sorunu şeklinde sıralanabilir (Genç, 2014: 6-10).

İlk olarak Anayasa'ya aykırılık sorunu ele alındığında, Anayasa'nın 127. maddesinde mahalli idarelerin nasıl tanımlandığı üzerinde durulmalıdır. Bu maddeye

göre ülkemizde il, belediye ve köy olmak üzere 3 farklı mahalli idare birimi vardır ve il halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarının karar organlarını kendilerinin seçtiği kamu tüzel kişilerin karşılanması gerekmektedir. Burada “il” terimi ile ifade edilen ise doğrudan il özel idaresidir. Yani il özel idarelerinin ülkemizde bir anayasa temeli vardır. Dolayısıyla bir kanun il özel idarelerinin kaldırılmasını öngörüyorsa, Anayasa’ya aykırı bir nitelik taşımış olur. Ayrıca ülkemizde il özel idareleri kaldırılacaksa da Anayasa değişikliği yoluna gidilmesi lazımdır. Eğer kanun koyucu, belli bir ili kaldırırsa ya da bu ili başka bir ile dâhil etseydi, orada kanunun öngördüğü şekilde bir il kalmazdı ve söz konusu ildeki il özel idaresi de kendiliğinden sona ereceğinden bu durum Anayasa’ya aykırı olmazdı. Fakat ortada bir “il” varsa, orada il özel idaresinin de bulunması bir anayasal mecburiyettir (Gözler, 2013: 4).

Aynı durum tüzel kişilikleri kaldırılan köyler ve belde belediyeleri için de geçerlidir. Burada Anayasa’ya aykırılık olmaması için söz konusu olan köy ya da beldenin, şehrin merkezine yakın olması ve fazla şehirleşmenin etkisiyle zaman içinde şehirle bitişerek fiilen bu şehrin mahallesi hâline gelmiş olması lazımdır. Çünkü böyle bir durumda ortada köy ya da belde değil, gerçeklikte şehir vardır. Zaten kanun koyucunun şehirden 50 km uzaklıkta dağ başında 200 kişinin yaşadığı 50 evden oluşmuş bir yerleşim birimini “bir belediyenin mahallesi” olarak nitelemesi mantıklı değildir. Ayrıca Anayasa’da, il, belediye ve köy halkının ortak ihtiyaçlarının tek bir mahallî idare tarafından değil, “mahallî idareler” tarafından karşılanacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla tek bir tür mahallî idare (belediye) kurulması anayasaya aykırı bulunmuştur (Gözler, 2013: 5-8).

Anayasa’nın 127. maddesinde açıkça birbirinden farklı olarak “il, belediye veya köy halkı” terimleri geçmektedir. Söz konusu halkların ihtiyaçları da farklılık oluşturmaktadır. Örneğin il merkezindeki halk, kolayca ulaşım sağlayabilmek adına belediye otobüsüne gereksinim duyarken köyde yaşayan insanlar için bu tarz bir ihtiyaçtan bahsedilemez. Yine köy toplumunda sulama maksatlı çeşme yahut kuyular bir ihtiyaç oluştururken merkezde yaşayanlar için böyle bir şey söz konusu değildir. Dolayısıyla köy halkının, “köy halkı” olarak, il halkının “il halkı” olarak kalması önem arz etmektedir. Ve köy halkının ortak ihtiyaçlarının kendi seçtikleri organlarca karşılanması konusunda anayasal hakları bulunmaktadır. 6360 sayılı Kanun ise bu haklara engel olmaktadır (Gözler, 2013: 9-10).

6360 sayılı Kanun’a yönelik yapılan olumsuz değerlendirmelerden diğeri, ilçe belediyelerinin özerkliğini kaybetmesine ilişkindir. Buna göre eski ilçe belediyelerindeki bazı hizmetler artık büyükşehir belediyesi tarafından görülmekte,

karar alma yetkisi bazı konularda büyükşehir belediyelerine verilmekte ve ilçe belediyesince alınan bazı kararlar da büyükşehir belediyesinin onayına bağlı tutulmaktadır. Ayrıca şehir merkezinden neredeyse 100 kilometre uzaklıkta olan yerlerin büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesi yerinde bir karar değildir (Genç, 2014: 7).

6360 sayılı Kanun'la yerel yönetimlerde sadeleştirmeye gidilmiş, güçlü bölgesel iktidarların oluşturulması söz konusu olmuş, bu durum çeşitli eleştirilere maruz kalmıştır. Köylerin kaldırılmasıyla mera ve otlak gibi köyün ortak malı sayılan kaynakların, basitçe el değiştirebileceği veya imara açılıp rant için malzeme konusu haline gelebileceği akla gelmiş, madenler ve doğal kaynaklar konusunda da istismarların yaşanabileceği vurgulanmıştır.

Yeni düzenleme hakkındaki farklı bir eleştiri de, il alanının belediye hukuku ile yönetilemeyeceğine ilişkindir. Belediye yönetim modeli, kentsel yerleşim alanlarının yönetimine uygundur. Ancak il ve ilçelerde, sayıları küçümselemeyecek derecede kırsal yerleşmeler de bulunmaktadır. Ekonomik ve coğrafi özellikler çerçevesinden bakıldığında, belediye hukukuyla kırsal alanlar yönetilemez. Örneğin kırsal alanlardan tabela, eğlence, ilan-reklam gibi alınabilecek vergi gelirlerinden söz edilemez. Aynı şekilde belediyelerin de hayvancılık sektörünü yönetecek kapasitesi yoktur. İzci ve Turan'ın deyimiyle *"Kırsal sosyo-ekonomik yapıya, kentsel yönetim giydirmek, gerçek anlamda kan uyuşmazlığı demektir."* (İzci ve Turan, 2013: 128).

Bir başka ifadeyle, il özel idareleri büyük alan kaplayan ve popülasyonu yüksek olan yerlerde kaldırıldığı için buralardaki kamu hizmetlerinin çoğunluğu artık belediyeler tarafından yerine getirecektir. Örneğin şehir merkezine 70 km uzaklıkta bulunan köyler arasındaki yolların yapımı, belediyenin görevleri arasında yerini almıştır. Bu noktada hizmetler etkin olamayacak, gerek belediye personelleri gerekse belde halkı çeşitli sorunlar yaşayacaktır. (Atmaca, 2013: 179). Büyükşehir belediyelerinin il alanının bütününde etkin ve başarılı olmalarının çok zor olacağı vurgulanmaktadır (Keleş, 2013: 18).

Konuya ekonomik açıdan bakıldığında, yeni düzenleme köy halkına mali zorluklar getirmiştir. Köylünün artık büyükşehirde yaşamını sürdürenler gibi hem emlak vergisini %100 zamlı hem de Çevre Temizlik vergisini %25 zamlı olarak ödemesi zorunluluğu halka memnuniyetsizliği getirecektir. Diğer yandan büyükşehir belediyelerinin, kırsal sahadaki ihtiyaçlarını gidermeye çalışması, kentsel alanlardaki

hizmet sunumlarının niteliğini azaltabileceğini, bu yüzden de kentsel alan ve kırsal alan çelişkisi yaşayıp arada kalabileceği belirtilmektedir (Kızılboğa ve Alıcı, 2012: 379).

Diğer bir olumsuz değerlendirme yeni düzenlemeyle birlikte yönetimde ikili bir yapının meydana çıktığına yöneliktir. Yeni düzenlemeyle 30 büyükşehir belediyesinde il özel idareleri ve köyler kaldırılrsa da, geri kalan diğer illerde varlıkları devam ettirilmiş; “il özel idareli iller” ve “il özel idaresiz iller” olmak üzere ikili bir yapı meydana gelmiştir. Büyükşehir belediyesi kurulan illerde il özel idarelerinin hem görev, yetki ve kaynakları hem de taşınır ve taşınmaz malları, bakanlıklara, bağlı ve ilgili kuruluşlara, taşra teşkilatına, valiliklere, hazineye, büyükşehir belediyelerine ve onların bağlı ve ilgili kuruluşlarına ve ilçe belediyelerine devredilmiştir. Bu da karmaşık bir yapıya yol açmıştır (Genç, 2014: 7).

6360 sayılı Kanun’un en çok eleştirildiği konu, daha evvel 5216 sayılı Kanunla getirilen ve İstanbul ile Kocaeli’nde uygulanan, belediye sınırlarının mülki idari sınırlarıyla aynı olması uygulamasını tüm büyükşehir belediyeleri için geçerli hale getirmesi, büyükşehir belediyelerini “bütün şehir” belediyelerine dönüştürmesi noktasındadır. Bu uygulamayla başkanlık sistemine hazırlık yapıldığı, ülkeyi eyalet sistemine geçirmenin amaçlandığı savunulmaktadır. İl sınırlarını genişleten bu yeni uygulamanın belediye yönetimi olmaktan çıkıp eyalet yönetimine dönüşeceği iddia edilmektedir. Keleş ve Görmez’ in bu konuya bakış açıları ise bu iddiaları çürütür niteliktedir. Keleş ve Görmez, kanun yapma gücünün yerel ya da bölgesel birimlerle paylaşılmasını düzenleyen bir sistem bulunmadıkça, federasyondan bahsedilemeyeceğini belirtmektedirler (Karasu, 2013: 4).

Yeni kanuna dair olumsuz değerlendirmelerden bir diğeri, büyükşehir ölçeğinin optimal olmaması olarak karşımıza çıkmaktadır. Burada özellikle nüfus ölçeğinin neden 750.000 olarak görüldüğü tartışılmaktadır. Örneğin büyükşehre dönüştürülen bu şehirlerin arasında Hatay’da İskenderun, Muğla’da Fethiye, Mardin’de Kızıltepe gibi bazı ilçe belediyelerinin nüfusları, il nüfusuna yakın yahut daha fazladır. Fakat yeni düzenlemeyle eskiden kullandıkları çoğu yetkiyi büyükşehir belediyesine devretmek zorunda kalmışlardır. Çukurçayır’a göre bu durumda kent merkezinin nüfus kriteri 200.000’e çekilebilir veya il ve ilçe belediyelerinin kaynak, yetki ve görev bakımından zenginleştirilmesi yoluna gidilebilir. Aksi halde büyük ilçeler, küçük beldeler ve köyler kimlik kaybı yaşayacaklardır. 240.000 nüfuslu Tarsus ilçesinin Mersin büyükşehir belediyesi içinde kaybolması da buna bir örnektir (Genç, 2014: 8; Çukurçayır, 2013: 244).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile uyuşmaması hususu, 6360 sayılı kanuna yönelik olumsuz değerlendirmelerin sebepleri arasında yer almaktadır. Büyükşehir belediyesi bulunan 30 ildeki köylerin ve belde belediyelerinin kaldırılıp ilçe belediyesinin bir mahallesi hâline getirilmesi kararının oralarda yaşayan halk tarafından alınmaması yerellik (subsidiarity) ilkesine ters düşmektedir (Keleş, 2012: 7-8). Çünkü AYYÖŞ'ün 5.maddesinde *“Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla, ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz.”* ifadesi yer almaktadır (Gözler, 2013: 36)

Şehir Plancıları Odası Genel Başkanı Uyar'a göre, 6360 sayılı Kanun ülkemizin sorunlarına çare olmaktan uzaktır. Ona göre planlamalarda bütünsellik önemlidir ancak bu kırsal alanların kentsel alanlara dönüştürülmesine gerekçe değildir. Büyükşehir belediyelerinin sınırları bir plan ve analize dayanmamakta, hizmetler değil sorunlar büyümektedir. Belde belediyelerinin kapatılması subsidiarite ilkesi ve ülkemizin yerel yönetim geleneği ile çelişmektedir. İl özel idarelerinin kapatılması ise devletin köylere sırtını dönmesi anlamına gelmektedir. Mahalleye dönüşen köylerin mimarisinin TOKİ'nin eline geçeceği ve tek tipleşeceği düşünülmüş, köy kimliğinin biteceği savunulmuştur (Ed. Çöpoğlu, 2017: 178).

Yetki ve görevlerde uyuşmazlıkların ortaya çıkması, yeni düzenlemeye ilişkin eleştiri konularından biridir. Büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırları haline getirilmesiyle, il sınırları içindeki her yer büyükşehir belediyesinin görev ve yetki alanına dahil edilmiştir. Bu durum belediyelerin görev ve yetkileri ile merkezî idarenin çeşitli birimlerinin ve çeşitli kamu kurumlarının yetki ve görevlerinin çatışmasına neden olacaktır. Örneğin, hem büyükşehir belediyesi hem diğer bir kamu kurumu aynı konu üzerinde görev ve yetkisinin bulunduğunu iddia edebilecektir. Veya her biri sorumluluk almamak amacıyla, o mevzunun kendi görev alanında olmadığını ifade edebilecektir (Gözler, 2013: 35-36).

Demokratik katılımın zayıflaması yeni düzenlemeye dair başka bir eleştiridir. İl özel idarelerinin, köylerin ve beldelerin kaldırılmasıyla bu birimlerin karar alma organları olan il genel meclisleri, belediye meclisleri ve köy ihtiyar meclisleri de kapatılmıştır. Dolayısıyla vatandaşın katılımı azalmış, yerel yönetimlerin “siyaset ve demokrasi okulu” olma özelliği de zayıflamıştır (Adıgüzel, 2012: 167). Ayrıca şehir merkezinden kilometrelerce uzakta yer alan bir köye dair alınan kararın, ihtiyar heyetince değil de, köyden çok uzaktaki bir belediye meclisi tarafından alınması, merkezden uzaklaştıkça vatandaşın seçtiği kişilere olan mesafesinin arttığı

anlamına gelmektedir. Bu da hizmete yerellikten söz etmeyi zorlaştıracaktır (Yıldırım ve Belli, 2013: 107; Gözler, 2013: 37).

Hizmetlerin maliyetinde meydana gelecek artış konusuna gelince, il ve ilçe merkezi arasındaki mesafenin çok olduğu şehirlerde hizmet maliyetinin yanı sıra ulaşım maliyeti de söz konusu olacaktır. Nüfus açısından en kalabalık olan İstanbul, İzmir, Ankara gibi kentlerde ise hizmet maliyetine ek olarak kalabalıklaşma ve yoğunlaşma maliyeti de boy gösterecektir (Yıldırım ve Belli, 2013: 109).

Arıkboğa'nın, bu düzenlemede eleştirdiği noktalardan biri, ildeki valiliklere bağlı şekilde hizmet verecek olan YİKOB'un ağır bir idari vesayet örneği olduğuna yöneliktir. İl özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılmasıyla valilik makamı, ildeki yatırımların verimli şekilde yürütülmesi ve aksaklıkların giderilmesi açısından YİKOB ile güçlendirilmektedir. Fakat bu düzenleme, merkezi yönetimi vesayet denetimi bakımından güçlendirmesi gerekçesiyle eleştirilmektedir. Kanun ile merkezi yönetime tanınan yetkilerin sınırlarının belirlenmediğine, çok geniş ve esnek tutulduğuna vurgu yapılmaktadır (Arıkboğa, 2013: 87-88)

Son olarak siyasal yapıya bir etki olarak seçim çevrelerinin değişmesi yönündeki değerlendirmeler ele alındığında, 6360 sayılı Kanun'un 30 Mart 2014 yerel seçimleri ile uygulamaya geçirilmesi önem arz etmektedir. Seçim çevresinin büyükşehir belediyesi açısından ilin tamamı olması, büyükşehir belediye başkanı açısından ise büyükşehir belediye sınırlarındaki orman köyleri de dahil edilecek şekilde büyükşehir belediye sınırlarından oluşacağı dikkat çekmiştir. Eleştiriler ise bu düzenlemenin, seçim sonuçlarını iktidar partisi lehine çevirecek bir hamle olduğu yönündedir. İstanbul'da ve Ankara'da yapılan düzenlemelerin iktidar partisinin seçimi kazanmaya dair bir hamlesi olarak değerlendirildiği belirtilmiştir (İzci ve Turan, 2013: 136).

Arıkboğa bu yeni düzenlemeyi "merkeziyetçi yerelleşme" yasası olarak tanımlamaktadır. Bu tanımlamanın dayanağını ise iktidar ve muhalefet çevrelerinden almaktadır. 6360 sayılı Kanun iktidar kanadında yerel yönetimleri kuvvetlendirmek için atılmış mühim bir adım olarak anlam kazanırken, muhalefet cephesinde ise il mülki sınırında tek bir birimi yetkilendiren, belde belediyeleri, köy ve il özel idarelerinin tüzel kişiliğine son vererek merkeziyetçi nitelikleri ön plana çıkaran bir düzenlemedir (Arıkboğa, 2013: 71).

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

6360 SAYILI KANUN'UN MANİSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNE ETKİLERİ

6360 Sayılı Yasa'nın yürürlüğe girmesinin ardından Manisa büyükşehir belediyesi niteliği kazanmıştır. Bu bölümde yerleşim, nüfus, kültür, gelişmişlik gibi olgular çerçevesinde Manisa ili hakkında genel bilgiler verilecek, kentte belediyeciliğin gelişim süreci ele alınacak, kentin büyükşehir olduktan sonraki genel durumu ortaya konulmaya çalışılacaktır.

4.1. MANİSA İLİ HAKKINDA GENEL BİLGİLER

Ege bölgesinin batısında yer alan Spil Dağı eteklerinden Gediz Nehrine kadar uzanan ve geniş bir alanı kapsayan Manisa şehrinin tarihi çok eskilere dayanmaktadır. Homeros'a göre Truva Savaşı'ndan dönen Magnetler tarafından M.Ö. 14. yüzyılda, bugün şehir merkezinin bulunduğu yerde kurulmuştur. Hitit, Aka, Frigya, Lidya, Hellen, Roma ve Bizans egemenliklerinde kent olarak var olmaya devam etmiştir. Antik çağdaki adı ise Magnesia'dır. "Şehzadeler Şehri" olarak da bilinen ve Ege bölgesinin 2. büyük kenti olan Manisa'nın yüz ölçümü 13.810 km²'dir. Manisa ili, batıdan İzmir, kuzeyden Balıkesir, güneyden Aydın, güneydoğudan Denizli, doğudan Uşak ve Kütahya illeri ile çevrilidir (Erbulak ve Yüksek, 2018: 1019; Manisa Büyükşehir Belediyesi web sitesi).

Antik çağlarda bölgeye Lydia adı verilmiştir. Tarihte ilk defa para basan kavim olarak bilinen Lydialılar'ın bu bölgeye hangi tarihte geldikleri net olarak bilinmemekle beraber, uzun süre kaldıkları anlaşılmaktadır. Lydia'lılara ait yazı ve kitabelerin bazıları günümüzde Manisa müzesinde yer almaktadır (Manisa Vergi Dairesi Başkanlığı web sitesi).

Yakın tarihte ele alındığında Manisa'nın sırasıyla Saruhanoğulları Beyliği, Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet döneminde kentsel dönüşüm geçirdiği söylenebilir. Kentsel gelişim sürecinin coğrafya şartlarından ve bu coğrafyadaki geçmiş uygarlıkların bıraktığı ekonomik, kültürel ve idari izlerden etkilendiği düşünülürse, Manisa ili de buna paralel olarak bir dönüşüm süreci yaşamıştır. Saruhanoğulları Beyliği ve Osmanlı İmparatorluğu zamanında çok büyük

değişiklikler söz konusu olmamış, kent yüzyıllar boyu dengeli bir şekilde büyümüştür. Fakat Kurtuluş Savaşı yıllarında şehrin tamamen yanmasıyla Manisa ile yeniden yapılandırılmaya çalışılmıştır (Erbulak ve Yüksel, 2018: 1019).

Manisa'da Ahmetli, Akhisar, Alaşehir, Demirci, Gölarmara, Gördes, Kırkağaç, Köprübaşı, Kula, Salihli, Sarıgöl, Saruhanlı, Selendi, Soma, Turgutlu, Şehzadeler ve Yunusemre olmak üzere toplam 17 adet ilçe bulunmaktadır. Şehzadeler ve Yunusemre 6360 sayılı Kanun'un öngörmesiyle yeni oluşturulan ilçelerdir.

Manisa'nın nüfusu, 2018 yılı Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) sonuçlarına göre 1.429.643 kişiden oluşmaktadır. 239.324 kişilik nüfusuyla en büyük ilçe Yunusemre iken, bunu 171.381 nüfusuyla Akhisar, 171.116 nüfusuyla Şehzadeler ilçeleri izlemektedir. Köprübaşı ilçesi ise 13.347 kişiden oluşan nüfusuyla Manisa ilinin en küçük ilçesidir. Ülkemizin en çok göç alan kentlerinden biri olan Manisa, Türkiye'nin en büyük 14. kentidir. Manisa, son yıllarda Ege bölgesinde nüfusu en hızlı artan kent merkezi konumuna gelmiş, bu da bazı altyapı sorunlarını ve konut ihtiyaçlarını gündeme getirmiştir.

Doğal bitki örtüsü Akdeniz iklimi etkisi altında olan Manisa ilinin topraklarının neredeyse yarısı orman ve makilerle kaplıdır. Özellikle Spil Dağı'nın flora açısından Ege Bölgesi'nin en zengin alanlarından birini oluşturduğu söylenebilir. Manisa kentleşme hususunda başlarda dik eğimli yamaçlarda gelişim gösterirken, giderek daha az eğimli alanlara doğru yayılmıştır. Şehir doğu taraflarına kıyasla, kuzey ve batı yönlerinde daha hızlı gelişme göstermiş, güney yönünde aynı şey söz konusu olamamıştır. Bunun sebebi 60 metrelik rakımdan 1517 metrelik zirveye birden yükselen Spil Dağı'dır (Erbulak ve Yüksel, 2018: 1020).

Ülkemizin en gelişmiş organize sanayi bölgelerinden birisine sahip olan Manisa, İzmir'e yakın oluşunun da etkisiyle hızla gelişen bir sanayi ve ticaret merkezidir. Manisa'da sanayileşme 1950-1960 yıllarında başlamış, buna bağlı nüfus artışının kendini göstermesi ise 1970'li yılları bulmuştur. 2016 yılında Manisa Organize Sanayi Bölgesi Yönetim Kurulu Başkanı Sait Cemal Türek'in vermiş olduğu bilgilere göre MOSB, yüksek nitelikli işgücü kullanma, Ar-Ge'ye önem verme, teknoloji üretme, inovasyon yaratan ve uluslararası pazarlarda farklılık yaratan sanayi yapılarına yer verme, en çevreci OSB ödülünü alma gibi niteliklere sahiptir. MOSB sayesinde dünyanın 100'ü aşkın ülkesine ihracat yapılmaktadır ve 50.000

alışanı bünyesinde barındırarak istihdama katkı sağlanmaktadır (Sabah Gazetesi 2016, Manisa Valiliği, 2017: 69).

Ayrıca Türkiye’de faaliyette bulunan en büyük 500 firmadan 26 tanesi Manisa’da bulunmaktadır. Ve Manisa 2019 yılı şubat ayı verilerine göre, en çok ihracat yapan iller arasında, İstanbul, Kocaeli, Bursa, İzmir, Ankara, Gaziantep ve Sakarya’dan sonra gelmek üzere 8. sırada yer almaktadır (Türkiye İhracatçılar Meclisi web sitesi). Buna göre Türkiye’de ekirdeksiz kuru zmn yüzde 87,4’ tütün ve susamın yüzde 24’, sofralık zeytinin yüzde 26,3’, salçalık domatesin yüzde 20’si Manisa’da üretilmektedir (Manisa Valiliği, 2017: 56).

Kültürel ve geleneksel açıdan bakıldığında da, Manisa’da genellikle Mart ayının sonlarına denk gelen Nevruz haftasında Mesir Macunu Festivali kutlanmaktadır. Bu, Manisa için 400 senedir devam eden bir gelenektir. 1946 yılında kurulan Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Kurumu (UNESCO), kültür alanında önemli çalışmalar yapan uluslararası bir kurumdur. Türkiye’deki 10 alan UNESCO Dünya Miras Listesinde yer almaktadır ve UNESCO ile birlikte tüm dünya tarafından bilinmektedir Bu festival de, adını 2012’de UNESCO İnsanlığın Somut Olmayan Kültürel Mirasının Temsili Listesi’ne kaydettirmiştir.

Uluslararası öneme sahip olan bu festivalin maliyeti ve bu festivalden sağlanan gelir ise oldukça fazladır. Festival için Manisa Belediyelerinin btçelerinden ayrılacak olan tutar yıllara göre yaklaşık 1.500.000,00-2.500.000,00 tı arası değişiklik göstermektedir. Aynı zamanda. beyaz eşya, mobilya, iklimlendirme, dekorasyon, otomotiv, bilişim, sağlık, güvenlik, emlak, eğitim, iletişim, elektrik ve inşaat malzemeleri, otomasyon ürünleri gibi hizmetlerin sergilendiği Mesir Fuar’ı kurulmaktadır. Tüm bunlar hem ekonomik hem de turizm açısından Manisa iline olumlu yönde katkı sağlamaktadır (Baskak, 2018: 2018-2024). Ayrıca kent, uluslararası bağlamda Financial Times tarafından dünyanın en uygun yatırım kenti seçilmiştir.

4.2. MANİSA İLİNDE BELEDİYESİLİğİN TARİHİ GELİşİMİ

Manisa ve çevresinin çeşitli zaman dilimlerinde Hititler, Akalar, Frikyalılar, Lidyalılar, Persler, Makedonyalılar, Bergamalılar ve Romalılar tarafından yönetildiği bilinmektedir.

1076 yılında Süleyman Şah'ın Türkiye Selçukluları Devleti'ni kurmasıyla Manisa, Çaka Bey tarafından fethedilmiştir. Ancak I. Haçlı Seferinde Bizanslılar Manisa'yı geri almış, 1313'te ise Manisa Saruhan Bey tarafından yeniden fethederek bu şehri beyliğine başkent yapmış, dolayısıyla yöreye Saruhan Beyliği adı verilmiştir. Manisa ve çevresinde egemen olan Saruhanoğulları, ilk olarak I. Bayezid'in 1390 yılındaki askeri harekâtı sırasında Osmanlı idaresine bağlanmıştır. Fakat bu beylik, 1402 Ankara Savaşı'nda I. Bayezid'in Timur'a yenilmesiyle bir süre Timurlu askerlerin karargâhı olmuş, ardından yeniden Saruhanoğulları'nın eline geçmiştir (Gündüz Küskü, 2014: 640).

4.2.1. Osmanlı Dönemi'nde Manisa Belediyesi

Saruhan Beyliği'nin 1410 yılında Çelebi Mehmet Han tarafından kati şekilde Osmanlı İmparatorluğu sınırları içine dahil edilmesinin ardından Manisa Şehri Şehzadeler Sancağı yapılmış, 1410-1595 tarihleri arasında Şehzadeler tarafından yönetilmiştir. 1595-1811 tarihlerinde eyaletlerin sancaklara, sancakların ise kazalara ayrıldığı bir sistem doğrultusunda Manisa, merkezi Kütahya olan Anadolu Eyaletine bağlı Saruhan Sancağı olarak eğitim, ilim ve kültür merkezi olarak önemli bir rol oynamıştır (www.manisam.org.tr, 12.03.2019). 1811'de Manisa Aydın iline bağlanmış, 1845'te vilayete dönüştürülüp 1847'de tekrar Aydın'a bağlanmıştır. 1867 yılında ise Vilayet Nizamnamesi ile eyalet sistemi kaldırılarak, vilayet sistemine geçilmiş, bu doğrultuda Saruhan Sancağı, Aydın Vilayeti sınırları içinde yer almıştır (www.manisa.bel.tr, 12.03.2019).

1867 Vilayet Nizamnamesinden sonraki ilk düzenleme, 1878 yılı bilgilerini içeren Aydın Salnamesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Buradan edinilen bilgilere göre Saruhan Sancağı, Manisa, Alaşehir, Akhisar, Demirci, Gördes, Kırkağaç, Salihli, Turgutlu, Eşme, Kula ve Bergama kazalarından oluşmuştur. Fakat daha sonra Bergama'nın yerini Soma almıştır. 1890 yılı verilerine göre bu 11 kazada, 19 nahiye ve 985 köy; 1908 yılı verilerine göre ise 19 nahiye, 1094 mahalle ve köy bulunmuştur. Manisa'da belediye Teşkilatı da 1878 Aydın Vilayeti Salnamesi ile başlamış, ilk belediye başkanı Hacı İsmail Hakkı Efendi olmuştur (Uçar, Başaran ve Kaya. 2018: 2114).

Saruhanlı zamanında şehrin gelişmesi ova tarafına doğru yönelmişken, Osmanlı zamanında bu genişleme doğu-batı yönünde kurulan ticaret

yoluna paralel olarak gerçekleşmiştir. 1866 senesinde Manisa'ya demiryolu ulaşımının gelmesiyle kentin dışarıyla bağlantısı artmıştır. Dolayısıyla da ticari kapasitede artış gözlenmiştir. Demiryollarından önce Manisa ilinde 11 mahalle var iken bu sayı sonradan 54'e yükselmiş, mekânsal anlamda da bir sıkışıklıktan söz edilmiştir. 1900lü yıllara gelindiğinde Balkanlardan yapılan göçün etkisiyle ise kent nüfusu 2 kat artış göstererek 40.000'i bulmuştur. (Uçar, Başaran ve Kaya, 2018: 2114-2115).

1908 tarihli Aydın Vilayeti Salnamesi'nden edinilen bilgilere göre Manisa'nın 56 mahallesi bulunmaktadır. Toplam nüfusu 35.011'dir. Bunun 17.163'ünü kadınlar, 17.848'ini ise erkekler oluşturmaktadır. İçinde 8.895 ev, 1.966 dükkân, 32 han, 9 hamam, 75 un değirmeni, 153 mağaza, 61 fırın, 100 kahvehane, 52 meyhane, 5 un ve pamuk fabrikası barındırmaktadır. Belediye'nin yıllık geliri 548.328 kuruştur. Bu gelirin 41.300 kuruşu belediye malı olan taşınmaz malların kiralaraındandır. Belediye tarafından 1903-1906 yılları arasında tekel idaresi, halka açık belediye bahçesi, belediye binası ve eczanesi, büyük çalar saat kulesi, çarşı ve saraçhane seçmeleri yaptırılmış, 20 sene önce yapılan belediye kiraathanesi ise restore edilmiştir. Yine belediye tarafından Hamidiye bahçesi olarak adlandırılan belediye bahçesinin bir tarafına yeni hükümet konağı yapılmaya başlanmış, bahçenin ortasında padişahın tuğrası ile bir anıt dikilmiştir (Ökmen ve Arslan, 2014: 94-95).

Manisa'da 16. yüzyılda 11 mahalle varken, 17. yüzyılın ilk yarısında 44, ikinci yarısında 54 mahalle bulunmaktadır. Bu mahalleler, adlarını ve sınırlarını sıklıkla 19. yüzyıla dek muhafaza etmişlerdir. Bu mahallelerin kapladığı alan, bugünkü şehrin çekirdeğini oluşturmuş, eski mahallelerle yeni mahalleler kıyaslandığında bugünkü Manisa'yı oluşturan mahallelerin genellikle eski mahallelere karşılık geldiği anlaşılmıştır. Diğer yandan Manisa'da bu dönemde, şehre olan göçler nedeniyle nüfus artmış ve Manisa metropoliten bölgelerden biri haline gelmiştir. Manisa'nın kalkınmasında, önemli yol güzergâhlarının üzerinde yer almasının ve Batı Anadolu'nun en verimli ovalarından olan Gediz Ovası'nın kenarında bulunmasının rolü yadsınamaz (Karakuyu, 2014: 9; Çetin, 2012: 95).

18. yüzyılın ortalarında ortaya çıkan karmaşaların da etkisiyle şehrin mekânsal gelişimi duraksamış ve şehrin sınırlarında pek bir değişme gözlenmemiştir. 18. yüzyılın ilk yarısında Manisa'daki mahalle sayısı 57'dir. 19.yüzyıl mahallelerinin ise 18.yüzyıldakilerden pek farkı yoktur. Tüm bu mahallelerin tek katlı ve bahçeli evleriyle, şehrin mimarisini tanımlayan camileriyle, mescit ve hamamlarıyla, çeşmeleriyle, türbeleriyle, bahçeleri ve büyük ağaçlarıyla

harika bir görünüme sahip olduğu ifade edilmektedir. Manisa ili, gerek konumunun güvenli oluşuyla gerekse ovasının verimliliği ve su kaynaklarının bolluğuyla, çok eski zamanlardan günümüze dek önemli bir şehir olarak kendini göstermiştir (Karakuyu, 2007: 11-13).

Özetlemek gerekirse, Manisa ilinde batılı anlamda ilk belediye teşkilatı 1877 Vilayet Belediye Kanunu ile kurulmuştur. 1877-1908 döneminde belediyeye ait diğer faaliyetler ise sıklıkla şehrin içinden geçen derelerin üzerine köprü inşa etmek, sele karşı önlem amacıyla duvar yapmak, dönemin şartları doğrultusunda fener ve lüks lambaları koyarak cadde ve sokakları aydınlatmak, kaldırım döşemek şeklinde sıralanabilir. 1908-1922 dönemine ait belediye faaliyetlerine ilişkin belgelerin ise bulunamadığı belirtilmektedir. Ancak 13 Mayıs 1920 tarihinde TBMM’de düzenlenen bir oturumda, Akhisar ve Kırkağaç ve Bergama kazalarının Karesi livasına bağlanması önerisi gündeme getirilmiştir. Buna ek olarak İstanbul Hükümeti’ “Alaşehir Sancağı” altında sancak oluşturulması ve bunun Demirci, Gördes, Kula, Salihli ve Alaşehir kazalarını kapsamı yönünde bir girişimde bulunmuştur. Ancak bunlar bölge Yunan işgali altında olduğundan dolayı gerçekleştirilememiştir (Ökmen ve Arslan, 2014: 93-94).

4.2.2. Cumhuriyet Döneminde Manisa Belediyesi

Saruhan Sancağı 1922 senesine dek Aydın iline bağlı kalmış, kurtuluşun ardından bağımsız bir sancak statüsüne kavuşmuştur. 1923’te tüm mutasarrıflıkların vilayet olarak kabul edilmesiyle Saruhan Sancağı da vilayet olmuştur. 1924 Anayasası ile “Türkiye coğrafya durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüştür ve bucaklar da kasaba ve köylerden meydana gelir” hükmü getirilmiştir. 24.10.1926 tarihli 4248 sayılı Kararname ile Saruhan İlinin adı Manisa olarak değiştirilmiştir.

Manisa’nın 1927 yılında ilçeleri; Alaşehir, Demirci, Eşme, Gördes, Kırkağaç, Akhisar, Kula, Salihli, Soma ve Turgutlu olarak şekillenmiştir. 1953 senesinde Eşme ilçesi Uşak iline bağlanmıştır. Zaman ilerledikçe büyüyen ve gelişen beldeler de ilçe yapılmıştır. Bu kapsamda 1954’te Selendi, 1957’de Sarıgöl, 1959’da Saruhanlı, 1987’de Ahmetli ve Gölarmara, 1990’da ise Köprübaşı ilçe statüsü kazanmıştır. Yine 1927 yılında yapılan nüfus sayımına göre kent nüfusu 28.000 olarak belirlenmiştir. Bu azalmanın sebebi, ildeki gayr-i Müslimlerin savaşın ardından ülkeyi

terk etmesine ve Müslümanların çoğunun da yangında çevre şehirlere göç etmesine dayandırılmıştır. Dolayısıyla Osmanlıdan Cumhuriyete geçiş döneminde, Manisa'nın nüfus yapısında ciddi bir kırılma yaşandığı ifade edilmiştir(Uçar, Başaran ve Kaya: 2018: 2117-2118).

Manisa'nın Cumhuriyet döneminde neredeyse yeniden kurulduğu söylenebilir. Kurtuluş Savaşı'nın son zamanlarında Yunanların çıkardıkları yangında, kentin dörtte üçünün yok olması sebebiyle 1922 yılında Belediye Başkanı ve Belediye Meclisi bir plan arayışına girmiştir. Bu doğrultuda ilk olarak 1580 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesine göre, Manisa şehrinin sınırlarının belirlendiği, şehrin yanmadan önceki halini gösteren bir harita oluşturulmuştur. Belediye Meclisince kabul edildikten sonra ve İdare Heyetince onaylanmasının ardından Mühendis Selahattin, Ziya ve Ziya Akif Beylerin kurmuş oldukları "Türk İmar ve İnşaat Şirketi" ile planın gerçekleştirilmesi üzerine anlaşma yapmıştır. Bu plan 21 Temmuz 1923'te Belediye Meclisinde kabul edilmiş ve Vilayet İdare Heyeti'nde onaylanıp yürürlüğe girmiştir (Çetin, 2012: 98).

Mutasarrıf Aziz Bey'in liderliğinde 9 ayda tamamlanan bu plan, Türkiye'nin ilk imar planı olma özelliğini taşımaktadır. Planda şehir, yangından etkilenen merkez kısım ve yanmayan çevre mahalleleri olmak üzer iki kısıma ayrılmıştır. Yanan bölgelerdeki resmi ve gayri resmi binalar tamamıyla baştan yapılmış, bu sokaklardan şehrin su şebekesi geçirilmiş ve abonelere su dağıtılmıştır. Yanmamış alanlar ise plan dışında bırakılmıştır. Açılan ilk yollar Uluyol, İstasyon, Çarşı, Uzunyol, Cumhuriyet Bulvarları ile İzmir, Kasaba, Belediye, Hükümet, Borsa, Kurtuluş, Sakarya ve Park Caddeleri ve buna bağlı sokaklardır. Yangından zarar görmeyen yerlerdeki yollar ise eski adıyla kullanılmıştır. 1936 senesinde Manisa'da Hükümet, Belediye, Halkevi, Şehir Kulübü, İstasyon Binası, Orta Okul, Yeni Memleket Hastanesi, Akıl Hastanesi, Borsa, Sinema, Necatibey, Gazi, Sekiz Eylül, İstiklal, İnönü, Sakarya okulları, Kitapsaray, Bağcılar, Ziraat, Osmanlı ve İş Bankaları, Hal Binası, Asri Kabristan, Elektrik Fabrikası gibi kamu yapılarının inşası bitirilmiştir. Bunlara ek olarak oldukça önem arz eden Cumhuriyet Meydanı ve İstasyon Meydanı ile Ulu Park, Çamlık Parkı ve Çocuk Bahçesi gibi açık alanların düzenlemesi de tamamlanmıştır. 1939 yılına gelindiğinde Manisa için yeni plan arayışı içine girilmiş ve Bakanlığa müracaat edilmiştir. Ancak gerek ekonomik koşulla gerekçesiyle gerek II. Dünya Savaşı nedeniyle Bakanlık bu girişimleri onaylamamıştır (Çetin, 2012: 98-100).

1960'lı yıllara gelindiğinde, Manisa'da Organize Sanayi Bölgesinin kurulmasına ilişkin çalışmalar önemli rol oynamaktadır. 1970'li yıllarda sanayileşmenin hızlanması ile Manisa yoğun göç almaya başlamış, artan nüfus ve konut ihtiyacı ise kaçak yapılaşmaya ve gecekondulaşmaya neden olmuştur. Bu noktada birtakım imar çalışmaları gündeme gelmiş ve Manisa Belediyesi tarafından 1 ve 2 numaralı gecekondu önleme bölgeleri belirlenmiştir. 1968'de şehrin kuzeybatısında Yeni Mahalle kurulmuş, 1981'de Belediye örgütü bulunan Horozköy Manisa sınırlarına dahil edilmiştir. 1987 yılında ise Yeni Manisa Konut Üretim Yapı Kooperatifleri Birliği kurularak 1991 yılından itibaren bu bölgelerde konut üretimine başlanmıştır. Bunlara ek olarak, belediye ve bakanlıklar tarafından şehrin birçok noktasında kentsel dönüşüm planlamaları kapsamında çalışmalar yapılmıştır. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi tarafından 2006 yılından itibaren yaklaşık 2000 konut inşa edilmiş, Akgedik bölgesinde 2015 yılında yapımına başlanan 5500 konutluk proje hayata geçirilmiştir (Uçar, Başaran ve Kaya, 2018: 2118-2119).

Manisa'da 1973'teki seçim sonuçlarına göre mahalle sayısı 37 iken, sanayileşmenin artması, dolayısıyla da yeni mahallelerin oluşması ve bazı köylerin şehir alanına dahil edilmesi gibi nedenlerle bu sayı 46'ya yükselmiştir. 1973–1983 yılları arasında oluşturulan mahaller; Atatürk, Barbaros, Cumhuriyet, Ellinci Yıl, Fatih, Fevzi Çakmak, Keçiliköy, Lâleli ve Uncubozköy mahalleleridir. 1983–1994 döneminde Manisa'nın fiziksel gelişimi devam etmiş, belediye sahasına doğuda Akpınar ve batıda Mesir olmak üzere 2 mahalle daha eklenmiştir. 1994–2003 döneminde ise mekânsal gelişme doğu-batı yönünde devam etmiş, batıda Yetmiş Beşinci Yıl, Güzelyurt, Hafsa Sultan, doğuda Adnan Menderes ve Turgut Özal mahalleleri şehre dahil edilmiştir (Karakuyu, 2007: 16-17).

4.3. 6360 SAYILI KANUN'UN MANİSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YAPILANMASINA ETKİLERİ

6360 sayılı yeni düzenleme getirilmeden önce Manisa'da mülki yönetim birimi olarak merkez dahil olmak üzere 16 ilçe, 68 belde, 648 tanesi orman köyü olarak toplam 780 köy mevcut idi. Yerel yönetim birimi olarak ise 15 ilçe, 68'i belde olmak üzere toplam 84 belediye bulunmaktaydı. Bu doğrultuda Manisa Türkiye'de

en fazla belediyeye sahip beşinci, en fazla köye sahip sekizinci il durumunda idi (Ökmen ve Arslan, 2014: 95).

6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinin ardından Manisa Büyükşehir Belediyesi'nin yapılanması üzerindeki etkileri çalışmanın amacı, yöntemi, kapsamı, sınırlılıkları doğrultusunda aşağıda ele alınacaktır. Burada yerel yönetim birimlerinin yetkilileri ile yapılan görüşmeler sonucunda elde edilen bulgulara ve değerlendirmelere yer verilecektir.

4.3.1. Çalışmanın Amacı, Yöntemi, Kapsamı ve Sınırlılığı

Bu çalışmanın temel amacı, 6360 sayılı Kanun ile meydana gelen değişikliklerin Manisa Büyükşehir Belediyesi örneğinde ele alınmasıdır. Manisa Büyükşehir Belediyesi'nde 6360 sayılı Kanun'un bir getirisi olarak hangi yeni birimlerin kurulduğunun, görev ve faaliyet alanında ne gibi değişiklikler olduğunun incelenmesi ve buna yönelik değerlendirmelerin ortaya konulması çalışmanın bir diğer temel amacıdır.

Bu amaçlar doğrultusunda hazırlanan çalışmada, bir nitel araştırma tekniği olan mülakat yönteminden yararlanılmıştır. Mart-Nisan 2019 tarihleri arasında Manisa Büyükşehir Belediyesi'nin üst düzey yöneticileri ve birim amirleri ile görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Görüşme gerçekleştirilen birimler aşağıdadır:

Manisa Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreter Yardımcılığı

Manisa Büyükşehir Belediyesi Hukuk Müşavirliği

Manisa Büyükşehir Belediyesi Mali Hizmetler Dairesi Başkanlığı

Manisa Büyükşehir Belediyesi Etüt ve Projeler Dairesi Başkanlığı

Manisa Büyükşehir Belediyesi İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığı

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı İdari ve Mali İşler Müdürlüğü

Manisa Büyükşehir Belediyesi Kırsal Kalkınma Şube Müdürlüğü

Manisa Büyükşehir Belediyesi İşçi Şube Müdürlüğü

Manisa Büyükşehir Belediyesi Muhtarlıklar Dairesi Başkanlığı

6360 sayılı Kanun ile ilgili yerel yönetim birimlerinin yetkilileri ile yapılan görüşmelerde yöneltilen sorular ise şunlardır:

- 6360 sayılı Kanun'u genel olarak nasıl değerlendiriyorsunuz? Kanunun getirdiği yeniliklerin hizmete olan etkileri nasıldır?
- 6360 sayılı Kanun'un hizmette yerellik ilkesine ve yerel kalkınmaya olan etkisini nasıl değerlendiriyorsunuz?
- 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi kurulma şartının hafiflemesi, yeni ilçeler kurulması ve büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınıra genişletilmesi yönündeki fikirleriniz nelerdir?
- Büyükşehir belediyeleri ilçelerdeki kırsal alanların hizmet taleplerini yeterli ölçüde karşılayabiliyor mu? Bu hususta ortaya çıkan sorunlar var mı?
- Sınırları genişleyen büyükşehir belediyelerinin, merkezden uzağa hizmet götürmesini nasıl değerlendiriyorsunuz?
- Hizmet alanlarının genişlemesi sonucunda büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyelerine kıyasla hizmetleri daha etkin ve verimli sunabiliyor mu?
- Büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyelerinin taleplerine zamanında ve etkin olarak cevap verebiliyor mu?
- 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin kaynakları ve gelirleri arttırılmıştır. Bu konuda ne düşünüyorsunuz?
- İlçe belediyelerine ayrılan gelirlerin hizmetlerin etkin ve verimli şekilde sunulması için yeterli olduğunu düşünüyor musunuz?
- 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir belediyesi personel yapısında, meclis üye sayısında ve hizmet sunulan alan konusunda nasıl bir değişim oldu?
- Büyükşehir belediyesinin idari kapasitesinde genişleme oldu mu? Yeni kurulan idari birimler mevcut mu?
- Çeşitli idari birimler tarafından yürütülen hizmetlerde değişimler var mı?
- Mahallede yaşayanlar isteklerini ve şikâyetlerini büyükşehir belediyesine kolayca ulaştırabilmekte midir?
- Önceki kanunda köylerin ihtiyaçlarına muhtar, kaymakam ve il özel idarelerince cevap verilirken, yeni kanunla bu işlerin büyükşehirilere bırakılmasını etkinlik ve verimlilik açısından nasıl değerlendiriyorsunuz?

- YİKOB kurulmasına neden ihtiyaç duyulmuştur? Bu değişikliği nasıl değerlendiriyorsunuz?
- İl Özel idaresi ve YİKOB arasındaki farklar nelerdir? YİKOB etkin çalışabiliyor mu? Hizmette yerellik ilkesi ile bağdaşıyor mu?
- Tüm illerde il özel idareleri kaldırılıp YİKOB kurulmalı mıdır?
- YİKOB yeni bir vesayet makamı haline gelebilir mi? Valinin konumu değişiyor mu?
- 6360 ile kaldırılan il genel meclisleri seçimle oluşturulurken, YİKOB'un atama yolu ile oluşturulmasını nasıl değerlendiriyorsunuz?

Çalışma kapsamında ise Manisa Büyükşehir Belediyesi incelendiğinden, ilk kısıt çalışmanın gerçekleştirildiği il ile sınırlı olmasıdır. İkinci kısıt çalışmanın gerçekleştirildiği Mart-Nisan 2019 aralığındaki zaman sınırıdır. Odak noktası Manisa Büyükşehir Belediyesi olduğundan dolayı, yapılan mülakatlar sonucu elde edilen bulguların ülke bütününe genellenmemesi amaçlanmaktadır.

4.3.2. Çalışmadan Elde Edilen Bulgular

Öncelikle araştırmaya katılanların görev süreleri önem arz etmektedir. Çalışmaya katılan 9 yetkilinin çoğunun görev süreleri itibariyle 6360 sayılı Kanun'un öncesini ve sonrasını karşılaştırma noktasında önemli bir deneyime sahip oldukları anlaşılmaktadır.

Tablo 4.1. Yerel Yönetim Birimi Yetkilileri Görev Süreleri

Görev Süreleri	Yerel Yönetim Birimi Yetkilileri
1-5 Yıl	1 yönetici
5-10 yıl	2 Yönetici
10-30 yıl	6 yönetici

Çalışmadan elde edilen bulgular, aşağıda çeşitli başlıklar çerçevesinde ele alınacaktır.

4.3.2.1. İdari Yapıya Etkisi Açısından 6360 Sayılı Kanun

6360 sayılı Kanun'la Manisa'nın tüm ilçeleri, merkeze olan uzaklıkları dikkate alınmaksızın büyükşehir belediyesine bağlı ilçelere dönüştürülmüştür. İl sınırları ile büyükşehir belediyesi sınırları örtüşmüştür. Başta bir büyükşehir belediyesi ve ona bağlı büyükşehir ilçe belediyeleri olmak üzere iki kademeli bir yapı oluşturulmuştur. İlçe sınırları içinde yer alan belde belediyeleri ve köy belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılıp mahalleye dönüştürülmüştür. Böylelikle tüzel kişiliğe sahip olan ve bir yerel yönetim türü olan köy muhtarlıkları, tüzel kişiliği olmayan ve yerel yönetim türleri arasında sayılmayan mahalle muhtarlıklarına çevrilmiştir.

Tablo 4.2. Manisa'da Kurulan Yeni İlçeler

Yeni Kurulan Merkez İlçe Belediyeleri	Bağlanan Mahalle Sayısı	Bağlanan Köy Sayısı	Bağlanan Belediye Sayısı
Şehzadeler	33	23	9
Yunusemre	24	62	3
Toplam	57	85	12

Manisa ilinde, aşağıda tablo 4.3 ve tablo 4.4'te görülen köyler ve belediyelerden oluşmak üzere Şehzadeler ve Yunusemre olmak üzere 2 yeni ilçe ve aynı isimle belediye kurulmuştur. Ayrıca tablo 4.5'te gösterilen bazı köyler ve belediyeler Köprübaşı ilçesine bağlanmıştır.

Manisa ili Şehzadeler ilçesine bağlanan mahalleler şunlardır: I.Anafartalar, II.Anafartalar, Adakale, Adnan Menderes, Ahmet Bedevi, Akıncılar, Akpınar, Alaybey, Arda, Bayındırlık, Çarşı, Dere, Dilşikar, Dinçer, Ege, Gediz, Göktaşlı, İbrahimçelebi, İshakçelebi, Kazım Karabekir, Kocatepe, Kuşlubahçe, Mimarşinan, Nişancıpaşa, Nurlupınar, Peker, Sakarya, Saruhan, Şehitler, Tunca, Turgut Özal, Utku, Yarhasanlar.

Tablo 4.3. Manisa İli Şehzadeler İlçesine Bağlanan Belediyeler ve Köyler

Sıra No.	Birimin Adı	İlçesi	Bağlı Old.Bucak
1	Aşağıçobanisa Belediyesi	Merkez	Merkez

2	Hacıhaliller Belediyesi	Merkez	Merkez
3	Hamzabeyli Belediyesi	Merkez	Merkez
4	Karaağaçlı Belediyesi	Merkez	Merkez
5	Karaoğlanlı Belediyesi	Merkez	Karaoğlanlı
6	Sancaklıbozköy Belediyesi	Merkez	Karaoğlanlı
7	Sancaklığdecik Belediyesi	Merkez	Karaoğlanlı
8	Selimşahlar Belediyesi	Merkez	Merkez
9	Yeniköy Belediyesi	Merkez	Merkez
10	Ayvacık	Merkez	Merkez
11	Belenyenice	Merkez	Merkez
12	Çamköy	Merkez	Üçpınar
13	Çavuşoğlu	Merkez	Merkez
14	Çınarlıkuyu	Merkez	Üçpınar
15	Güzelköy	Merkez	Merkez
16	Halıtlı	Merkez	Merkez
17	Kağan	Merkez	Merkez
18	Kalemli	Merkez	Merkez
19	Karayenice	Merkez	Merkez
20	Kırançiftlik	Merkez	Üçpınar
21	Sancaklıçeşmebaşı	Merkez	Karaoğlanlı
22	Sancaklıkayadibi	Merkez	Karaoğlanlı
23	Sancaklıuzunçınar	Merkez	Karaoğlanlı
24	Sarıalan	Merkez	Merkez
25	Tekeliler	Merkez	Merkez

26	Tepecik	Merkez	Merkez
27	Tilkisüleymaniye	Merkez	Merkez
28	Veziroğlu	Merkez	Merkez
29	Yenimahmudiye	Merkez	Merkez
30	Yeniharmandalı	Merkez	Merkez
31	Yeşilköy	Merkez	Merkez
32	Yukarıçobanisa	Merkez	Merkez

Manisa ili Yunusemre ilçesine bağlanan mahalleler ise şunlardır: 50.Yıl, 75. Yıl, Akmesit, Atatürk, Ayni Ali, Barbaros, Cumhuriyet, Fatih, Güzelyurt, Hafsa Sultan, Kaynak, Keçiliköy, Kuyualan, Lalapaşa, Laleli, Mareşal Fevzi Çakmak, Merkez Efendi, Mesir, Mutlu, Spil, Tevfikiye, Topçuasım, Uncubozköy, Yeni Mahalle.

Tablo 4.4. Manisa İli Yunusemre İlçesine Bağlanan Belediyeler Ve Köyler

S.NO.	BİRİMİN ADI	İLÇESİ	BAĞLI OLDUĞU BUCAK
1	Muradiye Belediyesi	Merkez	Muradiye
2	Üçpınar Belediyesi	Merkez	Üçpınar
3	Yağcılar Belediyesi	Merkez	Muradiye
4	Akçaköy	Merkez	Osmancalı
5	Akgedik	Merkez	Muradiye
6	Asmacık	Merkez	Osmancalı
7	Avdal	Merkez	Üçpınar
8	Bağyolu	Merkez	Muradiye
9	Beydere	Merkez	Muradiye
10	Bostanlar	Merkez	Üçpınar

11	Büyüksümbüller	Merkez	Osmançalı
12	Çamlıca	Merkez	Üçpınar
13	Davutlar	Merkez	Üçpınar
14	Dazyurt	Merkez	Osmançalı
15	Demirci	Merkez	Üçpınar
16	Durasılı	Merkez	Osmançalı
17	Düzlen	Merkez	Osmançalı
18	Emlakdere	Merkez	Muradiye
19	Evrenos	Merkez	Muradiye
20	Gökbel	Merkez	Merkez
21	Gökçeler	Merkez	Merkez
22	Gülbahçe	Merkez	Üçpınar
23	Gürle	Merkez	Muradiye
24	İlyasçılar	Merkez	Osmançalı
25	Kale	Merkez	Merkez
26	Karaahmetli	Merkez	Osmançalı
27	Karaali	Merkez	Muradiye
28	Karahüseyinli	Merkez	Osmançalı
29	Karakılıçlı	Merkez	Üçpınar
30	Karakoca	Merkez	Merkez
31	Karaveliler	Merkez	Üçpınar
32	Karayağcıhacılar	Merkez	Üçpınar
33	Kayapınar	Merkez	Merkez
34	Kışla	Merkez	Osmançalı

35	Kocakoru	Merkez	Üçpınar
36	Koruköy	Merkez	Osmancalı
37	Kozaklar	Merkez	Osmancalı
38	Küçükbelen	Merkez	Osmancalı
39	Küçüksümbüller	Merkez	Osmancalı
40	Maldan	Merkez	Osmancalı
41	Mollasüleymanlı	Merkez	Üçpınar
42	Muslih	Merkez	Üçpınar
43	Ortaköy	Merkez	Osmancalı
44	Osmancalı	Merkez	Osmancalı
45	Otmanlar	Merkez	Osmancalı
46	Örencik	Merkez	Üçpınar
47	Örselli	Merkez	Osmancalı
48	Pelitalan	Merkez	Üçpınar
49	Pınarköy	Merkez	Osmancalı
50	Recepli	Merkez	Osmancalı
51	Sakallı	Merkez	Osmancalı
52	Sariahmetli	Merkez	Osmancalı
53	Sarınasuhlar	Merkez	Muradiye
54	Sarma	Merkez	Üçpınar
55	Siyekli	Merkez	Osmancalı
56	Sümbültepe	Merkez	Üçpınar
57	Süngüllü	Merkez	Osmancalı
58	Şamar	Merkez	Muradiye

59	Turgutalp	Merkez	Merkez
60	Türkmen	Merkez	Osmancalı
61	Uzunburun	Merkez	Muradiye
62	Uzunlar	Merkez	Osmancalı
63	Yaylaköy	Merkez	Osmancalı
64	Yuntdağköşeler	Merkez	Osmancalı
65	Yuntdağyenice	Merkez	Osmancalı

Tablo 4.5. Manisa İli Köprübaşı İlçesine Bağlanan Mahalleler

S.NO.	BİRİMİN ADI	İLÇESİ	BAĞLI OLDUĞU BUCAK
1	Borlu Belediyesi	Demirci	Borlu
2	Kulalı	Demirci	Borlu
3	Selviler	Demirci	Borlu
4	Saraycık	Demirci	Merkez
5	Yabacı	Demirci	Borlu
6	Tokmaklı	Demirci	Borlu
7	Karyağdı	Demirci	Borlu
8	Gökveliler	Demirci	Borlu
9	Armağan	Demirci	Borlu
10	Çayköy	Demirci	Borlu
11	Yumuklar	Demirci	Borlu
12	Yenice	Demirci	Merkez

Son yasal düzenleme sonucu Manisa ilinde 17 adet ilçe bulunmaktadır.
Bunlar: Ahmetli, Akhisar, Alaşehir, Demirci, Gölarmara, Gördes, Kırkağaç,

Köprübaşı, Kula, Salihli, Sarıgöl, Saruhanlı, Selendi, Soma, Şehzadeler, Turgutlu ve Yunusemre'dir. 8 Eylül Caddesinin (Ayn-ı Ali'nin bulunduğu caddenin) doğusunda yer alan mahalle, köy ve beldeleri içine alan ilçenin adı Şehzadeler' dir. Şehzadeler' in 65 Mahallesi (mevcut mahalleler ve tüzelkişiliği sona eren belde ve köylerle birlikte) vardır. Yunusemre ise 8 Eylül Caddesinin batısında kalan mahalle, köy ve beldeleri kapsamaktadır. Yunusemre ilçesinin 89 Mahallesi (mevcut mahalleler ve tüzel kişiliği sona eren belde ve köylerle birlikte) vardır.

Tüzel kişiliği kaldırılan belde belediyeleri ise şunlardır: Çobanisa, Hacıaliler, Hamzabeyli, Karaağaçlı, Karaoğlanlı, Muradiye, Sancaklı, Bozköy, Sancaklı İğdecik, Selimşahlar, Üçpınar, Yağcılar, Yeniköy(Merkez); Gökkaya (Ahmetli); Akselendi, Balıca, Beyoba, Dağdere, Kayalıoğlu, Mecidiye, Medar, Süleymanlı, Zeytinlioza (Akhisar); Kavaklıdere, Kemaliye, Killik, Piyadeler, Uluderbent, Yeşilyurt (Alaşehir); Borlu, Durhasan, İcikler, Mahmutlar (Demirci); Çiçekli, Güneşli, Kayacık (Gördes); Bakır, Gelenbe, İlyaslar, Karakurt (Kırkağaç); Gökçeören, Sandal (Kula); Adala, Durasallı, Gökeyüp, Mersinli,Poyrazdamlar, Sart, Taytan, Yılmaz (Salihli); Alibeyi, Büyükbelen, Dilek, Gökçeköy, Gümülceli,Hacırahmanlı, Halitpaşa, İshakçelebi, Koldere, Kumyukcak, Mütevelli, Nuriye, Paşaköy (Saruhanlı); Avdal,Cenyeri, Turgutalp, Yağcılı (Soma); Urganlı, Derbent (Turgutlu).

Manisa Büyükşehir Belediyesi'ndeki dönüşümlerden biri de büyükşehir belediye meclis üye sayısında yaşanmıştır. 6360 sayılı Kanunla büyükşehirlerde il özel idarelerinin kaldırılması ile birlikte, İl Genel Meclisi üyeliği için seçimler kaldırılmıştır. Dolayısıyla 2009 seçimlerinde belediye meclis üyesi sayısı 37 iken 2014 yerel seçimlerinde bu sayı 88'e yükselmiştir.

Tablo 4.6. Manisa Büyükşehir Belediyesi Meclis Üye Sayısında Değişim

	2009 Yerel Seçimleri	2014 Yerel Seçimleri
İl Özel İdaresi (İl Genel Meclisi) Üye Sayısı	65 (başkan dahil)	- (kaldırıldı)
Büyükşehir Belediyesi Meclis Üye Sayısı	37 (İl belediyesiyken)	88 (başkan dahil)

Manisa Büyükşehir Belediyesi, idari bölümlenme açısından da dönüşüm geçirmiştir. 6360 sayılı Kanun öncesi dönemde, Manisa ilinde 68 belde belediyesi, 132 köy, 648 orman köyü faaliyetlerini yürütürken, kanun sonrası dönemde belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleye dönüşmüştür.

Kanundan önceki dönemde Manisa Belediyesi hizmet kapsamında 1 merkez ilçe var iken, kanun sonrası bu sayı 17'ye yükselmiştir. Yine bu kanunla birlikte hizmet sunulan mahalle sayısı artış göstererek 57'den 1088'e çıkmıştır.

Tablo 4.7. Manisa Büyükşehir Belediyesi İdari Bölümlenme

	6360'tan Önce	6360'tan Sonra
Belde Belediyesi	68	-
Köy	132	-
Orman Köyü	648	-
Hizmet Sunulan İlçe Sayısı	1 (merkez ilçe)	17
Hizmet Sunulan Mahalle Sayısı	57	1088

6360 sayılı Kanun, büyükşehir belediyelerinin, kurumsal ve yapısal olarak da belli bir değişime gitmelerini gerektirmiştir. Bu doğrultuda, yeni kanun ile birlikte kurumsal yapıda idari kapasiteyi geliştirmeye yönelik önemli adımlar atılmıştır. Bu kapsamda Hukuk Müşavirliği, Çevre Koruma ve Kontrol Daire Başkanlığı, Kırsal Hizmetler Daire Başkanlığı, Muhtarlıklar Daire Başkanlığı Etüt ve Projeler Daire Başkanlığı oluşturulan yeni birimlerdir.

Kanundan önce Fen İşleri Daire Başkanlığı kapsamında olan Yol İşleri Şubesi bu birimden ayrılarak, Yol Yapım ve Onarım Daire Başkanlığı haline getirilmiştir. Yine Sağlık İşleri Şube Müdürlüğü, Sağlık İşleri Daire Başkanlığına dönüştürülüp bu birimden ayrılarak Mezarlıklar Dairesi Başkanlığı kurulmuş; İtfaiye Şube Müdürlüğü, İtfaiye Daire Başkanlığına dönüştürülmüştür.

Yine idari kapasitenin geliştirilmesine yönelik olarak bölgesel düzeyde yeni oluşumlar hayata geçirilmiştir. MASKİ Genel Müdürlüğü kurulmuş, Genel Müdür Yardımcılıkları altında 15 daire başkanlığı ve buna bağlı olarak da yaklaşık 150 tane alt birim kurulmuştur.

İdari kapsamdaki yeniliklerden bir diğeri, Manisa ilinde kaldırılan il özel idareleri yerine Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın kurulmasıdır. Bu konuda yetkililer ile yapılan görüşmelerde ilk olarak YİKOB'lara neden ihtiyaç duyulduğuna ve il özel idaresi ile arasındaki farklara dair sorular yöneltilmiştir.

Bir yönetici YİKOB kurulma sebebini ‘‘6360 sayılı Kanun öncesinde yetki ve sorunluluklar il özel idarelerine aitti. 6360 ile büyükşehir olan illerde il özel idarelerinin kapatılmasıyla oluşan boşluğu, devletimiz YİKOBlar kurarak doldurmaya çalıştı. Temel sebebi bu. Farklıklara gelince, İl özel idaresi bir mahalli teşkilatken, YİKOB’lar merkezi idarenin denetiminde olan bir kuruluştur. İl özel idareleri hizmet odaklı faaliyet gösterirken, YİKOB proje, ihale ve yatırım odaklı faaliyet gösteriyor. 5302 sayılı Kanun ile vali yardımcılar il özel idaresinde devre dışı kalmıştı. YİKOB’larda ise vali yardımcılar YİKOB Başkanı konumuna getirildi. Diğer bir farklılık ise bütçeyle ilgilidir. İl özel idarelerinin bütçeleri İçişleri Bakanlığı’nın onayına tabi değildi. Ama YİKOB’ların bütçesi İçişleri Bakanlığı tarafından belirleniyor.’’ cümleleriyle açıklarken; diğer bir yönetici il özel idaresi ve Yikob arasındaki farkları, avantaj ve dezavantajlarını şu şekilde anlatmıştır:

‘‘Seçimle teşekkül eden il genel meclisi, hem devletin hem hükümetin temsili noktasında çok geniş yetkilere sahipti. Şuan mevcut büyükşehir belediyelerinin yaptığı tüm hizmetleri yapabilme kapasitesi vardı. Kanunla il özel idareleri kapatıldı ve YİKOB kuruldu. Ancak bunlar il özel idarelerinin yaptığı iş ve işlemleri karşılayamadı. Çünkü il özel idareleri bağımsız kendi bütçeleri olan, meclisleriyle karar alan bir yapıydı. İl genel meclisi başkanının temsili aracılığıyla hükümetin politikalarını daha etkin şekilde ortaya koyarlardı. YİKOB’ların kurulmasıyla bu yapı daha merkezi bir sisteme kaymış oldu. Mesela özel bütçeli statüden genel bütçeli statüye geçilmiş oldu. Elindeki teknik donanım ve teknik personelin hepsi ortadan kalkmış oldu, çünkü belediyelere geçtiler. İl özel idareleri daha etkili çalışıyordu, YİKOB’ların kurulması dezavantajlıydı çünkü yatırım yapma yetkileri de ortadan kalktı ve sadece bakanlıklar adına yatırım yapılabiliyor.’’

Diğer bir yetkili bu konuda 2016 da çıkarılan bir yönetmeliğe değinerek farklı bir bakış açısı getirmiştir.

‘‘Yeni yönetmelikle YİKOB’lar özel statülü bütçeye kavuştu. Çünkü geçen 2 yıl süre boyunca anladılar ki YİKOB’lar il özel idarelerinden doğan boşluğu kapatamadı, çeşitli sıkıntılar ortaya çıktı. Bunu giderebilmek için bu yönetmelikle il özel idarelerinin sahip olduğu imkanlar verildi. Ancak bu sefer de YİKOB’lar il özel idarelerinden daha güçlü bir konuma geldi. Çünkü özel idarelerde karar mekanizmasının içinde bir meclis vardı, kendi başına karar alamıyordu. YİKOB’larda ise direk vali, görevlendirdiği işleri yapması içinse vali yardımcısı ve 6 müdürlük var. Son değişiklikle yani 2 yıldır ekonomik olarak ve yapı olarak oldukça güçlendik. Dolayısıyla il özel idarelerinin yaptığı tüm işleri aynen yapabiliyoruz. Merkezi idareden gelen paraların harcanması konusunda da büyükşehir belediyelerinin yaptığı her şeyi yapabilme kapasitesine kavuştuk.’’

İkinci olarak yöneltilen soru, il özel idarelerinin tüm illerde kaldırılıp, yerlerine YİKOB kurulması konusundaki düşüncelere dairdir. Yetkililerden birinden alınan cevap şu yöndedir:

“Ankara ile yaptığımız görüşmeler sonucunda bu konuya yönelik çalışmaların bulunduğu yönünde duyumlar alıyoruz. Geri kalan 51 ilin de dönüşüme tabi tutulacağı hakkında bilgiler alıyoruz. YİKOB’ların statüsünü güçlendirmeye yönelik ekonomik ve mali çalışmalar devam ediyor, ara ara meclis gündemine de geliyor Ancak Türkiye’nin gündeminde daha öncelikli sorunlar olduğundan dolayı bu konu geri planda kalıyor. Benim fikrime göre her şehirde YİKOB kurulmalı, birlik olunmalı çünkü 30 büyükşehiri ayrı programda, 51 ili ayrı programda değerlendirmek ülke açısından ciddi sıkıntılara neden oluyor. ”

Başka bir yetkili ise bu görüşü doğrular nitelikteki düşüncelerini şu şekilde dile getirmiştir *‘Bence de birlik sağlanması lazım. Örneğin biz YİKOB olarak, hala kapatılmış bir kurum olan il özel idarelerinin geçmişten gelen işlemleri ile uğraşıyoruz. O dönemdeki bir işçinin açtığı davanın alacaklarını takip ediyoruz. Ya da yazışma yaparken çeşitli sıkıntılar çıkabiliyor. Zaten artık il özel idareleri ile aynı işleri yapıyoruz, hatta biz daha etkin ve güçlü konumdayız. Bunda aradaki meclis olgusunun kalkmasının etkisi var. Birlik şart. Ya buraların yeniden il özel idaresi yapılması lazım, ya da ismi her ne olursa olsun tüm Türkiye’de ortak bir mekanizmanın olması lazım.’*

YİKOB’lar yeni bir vesayet makamı haline gelebilir mi? sorusuna yöneltilen cevaplar ise aynı doğrultudadır. İl özel idarelerinde seçimle gelen bir meclis olduğundan valinin kararları tek başına alamadığı, oralarda siyasi ağırlığın daha baskın olduğu belirtilmektedir. YİKOB’larda ise bu siyasi kimliğin olmadığı, YİKOB’ların Milli Eğitim Müdürlüğü ya da Sağlık Müdürlüğü gibi bir devlet kurumu olduğu vurgulanmakta, idari vesayet makamından söz etmenin yanlış olduğu ifade edilmektedir.

Valinin konumunun değiştiği yönündeki düşünceler ise şu şekilde belirtilmiştir: *“ Valinin konumu tabi ki değişiyor. YİKOBlar valinin bulunduğu ilde iş yapabilme kapasitesinin en önemli aracı. Mesela büyükşehir belediyeleri diyalog yoluyla ya da belli müştereklerle iş yapabilir. Vali ise YİKOB üzerinden kırsaldaki bir köyde örneğin Yunt Dağı’nda içme suyu şebekesini değiştirebilir, köye yol, spor salonu ve okul yapabilir. Burada valinin eli hizmet götürme ve öncelikli ihtiyaçları belirleme noktasında oldukça güçleniyor. ”*

İl genel meclisi seçimle oluşturulurken, YİKOB’ların atama yoluyla oluşturulması konusundaki yorumlara gelince, siyasi durum ön plana çıkmaktadır. Merkezi hükümet ile yereldeki il özel idareleri aynı dili konuşuyorsa, aynı partiye mensup iseler, iş ve hizmet noktasında daha hızlı hareket edilmektedir. Kendilerine çok oy verilmiş bir köye rahatlıkla hizmet önceliği sağlayabilirler. Ama YİKOB’larda böyle bir şey söz konusu değildir. Kamu bürokrasisinde standartlar bellidir. Erkler

hiyerarşisi olduğu için kimse kimseye kolayca tahakküm edemez. Baskı olsa bile bir noktaya kadardır çünkü her şey mevzuatla sınırlıdır.

YİKOB'ların hizmette yerellik ilkesi ile bağdaşıp bağdaşmadığı yönündeki sorulara bir yetkili su şekilde cevap vermiştir: *“YİKOB'ların özerk bir yapısı olduğu için, kesinlikle bağdaşıyor. Biz kurum olarak merkezi idare bütçelerinden de pay alıyoruz ama kendi öz kaynaklarımız da mevcut. Örneğin Manisa, jeotermal açısından önemli bir şehirdir, jeotermal gibi farklı kaynaklarımız var. Kanuna bakıldığında ise sayılı cetveller söz konusu. Harcama yönünden 5018 sayılı Kanuna tabiyiz. Genel bütçe kapsamında bir kanundur bu, harcamaları bu kanuna uygun yapıyoruz. ”* Çoğu yetkilinin genel görüşü bu düşüncüyü doğrular nitelikteyken, bir yöneticinin düşüncesi *“YİKOB'lar yerel bir kuruluş değildir. Merkezi bir kuruluş olarak da yerellik ilkesinde değerlendirilmemelidir.”* şeklindedir

Olumsuz bir görüş ise YİKOB'ların etkinliği hususunda ortaya çıkmıştır. Buna göre bir yönetici düşüncelerini *“ YİKOB aktif ancak personel yok. Burada en büyük sıkıntı personel konusunda ortaya çıkıyor. 2014 yılında Manisa büyükşehir olunca, 2 tane de merkez ilçe kurulunca özel idarelerdeki personelin neredeyse tamamı belediyelere geçti. Ayrıca YİKOB'lar kuruldu ama mevzuat olarak altı doldurulamadı. Sosyal ve mali haklar açısından kayıplar var. Şöyle ki, YİKOB'daki personelin belediyedeki personel ile karşılaştırıldığında aylık 1000-1500 tl kaybı var. Belediyelerde sosyal denge tazminatı, yemek yardımı vs. varken, YİKOB'larda böyle bir şey yok. Manisa da YİKOB'un Rehberlik ve Denetim Birimi bile personel sıkıntısından dolayı aktif hale gelemedi”* şeklinde açıklamıştır.

Bir diğer olumsuz görüş ise YİKOB'larda yöneticilerin çok sık değiştiği, işlerin hızlı ilerleyemediği noktasındadır. Bir yetkili bu konudaki görüşünü *“YİKOB'lar paranın çok fazla döndüğü kurumlar olduğu için çok sık denetim geçirirler. Bu da risklerin fazla olduğu anlamına gelmektedir. Bu yüzden üst yöneticiler özellikle vali yardımcılarını sorumluluk almak istemiyor, altlarına yetki veriyorlar, işler sıkıntıya giriyor. Hatta görevde kalmak bile istemiyorlar. Yönetimsel anlamda YİKOB henüz oturmadı. Buralarda işlerin hızlı ilerlemesi, yapıların güçlenmesi bakımından sabit yöneticilerin olması şart”* şeklinde ifade etmiştir.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın kurulması, yeni merkez ilçelerin kurulması, hizmet sunulan mahalle sayılarının artması, MASKİ'nin yapılandırılması gibi idari kapsamda çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Tüm bunlar doğrultusunda Manisa Büyükşehir Belediyesinin idari ve kurumsal kapasitesini geliştirmeye yönelik girişimleriyle, teknik uzmanlık noktasında donanımlı bir iş gücüyle, halka daha etkin ve daha verimli şekilde hizmet sunma amacını güttüğü söylenebilmektedir.

4.3.2.2. Personel Sistemi Üzerindeki Etkisi Açısından 6360 Sayılı Kanun

6360 sayılı Kanun'un belediyelerde çalışan personel üzerinde olan etkileri, kırsal kalkınma, yerel demokrasi, temsil gibi konular kadar büyük ölçüde tartışılmasa da önem arz etmektedir. Yerel yönetimlerin en büyük sorunlarından birisi niteliksiz personel noktasındadır. Mevcut personelin büyük bir kısmının hizmet kapasitesinin düşük olması, personel sayısının yetersiz olması, personel geliştirme, motivasyon artırma ve performans ölçümü alanlarında özellikle belirli bir nüfus ölçeğinin altındaki belediyelerde ücret adaletsizliği, farklı statülerde çalışma, taşeronluk gibi sorunlar bulunması, bu konunun üzerinde ciddiyle durulması gerektiğini göstermektedir (Ed. Çöpoğlu, 2017:181).

Bu konuya yönelik bir çalışmada, işçi ve memurlara yapılacak toplu sözleşmelerin yürürlük sürelerinin belediye başkanlarının görev süreleri ile sınırlı olması gerektiğine değinilmiştir. KPSS yoluyla yapılan personel istihdamı metropol şehirlerde sorun oluşturmazken, belde ve küçük ilçe belediyelerinde sorunludur. Küçük ölçekli belediyelere personel seçiminde nitelikli personel istihdamı olanağı verilmelidir. Katı idari vesayet ortadan kaldırılarak belediyelerde insan kaynakları yönetiminde yaşanan sorunlar çözülmelidir (Ed. Çöpoğlu, 2017: 182).

Yine konuya dair yapılan başka bir araştırmada 6360 sayılı Kanun öncesi kamu personelinin durumu ile kanun sonrası kamu personelinin durumu kıyaslanmıştır. 6360 ile il özel idareleri ve belde belediyelerinin kapatılması, bu kurumlarda görev alan personellerin diğer devlet kurumlarına nakillerine neden olmuştur. Kamu personelinin kurumlarını değiştirmek zorunda kalması bazı mağduriyetlere neden olmuştur. Kamuda istihdam edilen personelin nakil işlemleri, kamu istihdam politikasının devamlılığı bakımından da önemlidir. Çağdaş yönetim anlayışı, etkinlik ve verimlilik için personellerin istihdam edildikten sonra, çalışanların performanslarına ilişkin denetlemelerin dikkate alındığı, performans ve sonuç odaklı bir yönetime geçilmesini öngörmektedir. Bu anlamda DPB'nin dengeli şekilde istihdam oluşturması ve çağın gereklerine yaraşır bir norm kadro anlayışıyla hareket etmesi önemlidir. Diğer yandan, bilgi ve iletişim teknolojilerini kullanmanın yaygınlaştırılması, uzmanlaşma gibi alanlar göz önünde bulundurulmalı ve çağımıza uygun bir kamu yönetimi anlayışı benimsenmelidir (Ed. Çöpoğlu, 2017:182).

Bu bilgiler doğrultusunda Manisa Büyükşehir Belediyesinde de personel sistemi ve yapısında değişimler gerçekleştirilmiştir. Aşağıdaki tabloda da görüldüğü

üzere tüzel kişiliği kaldırılan yerel yönetim birimlerinde çalışan personelin büyükşehir belediyesi, ilçe belediyeleri ve büyükşehirle bağlı kuruluşlara dağıtımı sağlanmıştır.

Tablo 4.8. Manisa Büyükşehir Belediyesi Personel Yapısında Değişim

Manisa İl Belediyesi Personeli	İlçe Belediyesi Devir Gelen Personel	Belde Belediyesi Devir Gelen Personel	BŞB'de Kalan Personel	Havuza Aktarılan	Toplam Personel
50 işçi	277 işçi	153 işçi	296 işçi	311	607 işçi
309 memur	311 memur	49 memur	557 memur	177	734 memur

4.3.2.3. Mali Yapıya Etkisi Açısından 6360 Sayılı Kanun

6360 sayılı Kanunun getirdiği yeni büyükşehir sistemi, mali açıdan da bazı değişikliklere kaynaklık etmiştir. Buna göre 6360 sayılı Kanun'dan önce 2011 yılında Manisa'da tüm belediyelerin ve özel idarenin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı pay 314.847.414 TL idi. Genel bütçe vergi gelirlerinden kişi başına düşen miktar ise 234 TL idi. 6360 Sayılı Kanun'un ardından Manisa'da tüm belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı pay 471.804.118 TL'ye, genel bütçe vergi gelirlerinden kişi başına düşen miktar da 350 TL'ye yükseltilmiştir. Manisa ilinin büyükşehir statüsü kazanmasıyla genel bütçe vergi gelirlerinden alacağı pay % 67 oranında artmıştır (Ökmen ve Arslan, 2014: 97-98). Mali açıdan Manisa Büyükşehir Belediyesi özelindeki bazı sonuçlar aşağıdadır.

Tablo 4.9. 6360 Sayılı Kanun Sonrasında Manisa'da Genel Bütçe Vergi Gelirleri

	Tüm İl Sınırına Göre Nüfus	2011		Kanun Sonrası		Artış Oranı %
		Tüm Belediyeler+Özel İdarelerin Tahakkuku	Kişi başı (TL)	Tüm Belediyeler Tahakkuku	Kişi başı(TL)	
Manisa	1.346.162	314.847.414	234	471.804.118	350	67

Kaynak: (Ökmen ve Arslan, 2014: 98).

Yerel yönetim birimleriyle yapılan görüşmelerde, mali açıdan yetkililere 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyelerinin kaynakları ve gelirlerinin arttırılması konusundaki düşünceleri, büyükşehir ve ilçe belediyelerine ayrılan payların hizmetlerin etkin ve verimli sunulmasında yeterli olup olmadığı sorulmuştur.

Büyükşehir belediyelerinin gelirlerin arttırılması konusundaki düşünceler genel olarak şu şekildedir: Büyükşehir belediyelerinin hizmet sunduğu alan genişlediği için gelirlerinin doğal olarak arttırılması gerekmektedir. Mali olarak para en çok yol, altyapı ve asfalt çalışmalarına harcanmakta ve bu çalışmaları da büyükşehir belediyeleri gerçekleştirmekte, dolayısıyla gelirlerin büyükşehir belediyesinde toplanması ve kaynakların tek elden yürütülmesi lazım gelmektedir. Büyükşehir belediyesi kurulduktan sonra ilçe belediyelerinin su, itfaiye ve mezbaha gibi alanlardaki hizmetleri de büyükşehir belediyelerine geçmiştir. Bu doğrultuda ilçe belediyelerinin sundukları hizmetlerin azalması gerekçesiyle onlara ayrılan payların yeterli olduğu savunulmaktadır.

Bir yetkili bu konuda çoğunluktan farklı olarak görüşlerini "*Büyükşehir belediyelerinin 2 geliri var. Maliye Bakanlığı'ndan ve İller Bankası'ndan pay geliyor. OSB'de bulunan işletmelerin belediyelere ödedikleri emlak vergisi de kaldırıldı. İlan ve reklam kira gelirleri çok yüksek değil. En azından Manisa açısından belediyelerin çok büyük gelir kaynakları yok. Hele ilçe belediyelerinin sadece İller Bankası gelirleri ve kendi sahalarına giren reklam gelirleri mevcut. Gelir miktarları iyi olmadığından sadece maaşları ve temizlik ücretlerini ödeyebiliyorlar. İlçe belediyeleri gerçekten çok zor durumdalar.*" şeklinde ifade etmiştir. Burada hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde sunulmasının mali yapı ile alakalı olduğu söylenmiştir. 6360 sayılı Kanun ile mali yapıda bazı değişiklikler yapılarak ilçe belediyelerinin ve büyükşehir belediyelerinin payları arttırılsa da ilçe belediyeleri açısından bu artışın hizmet sunumu açısından yeterli olmadığı vurgulanmıştır. Diğer yandan tüzel kişiliği kaldırılan yerel birimlerin malvarlıklarının paylaşılması, yeni kurulan ilçelere bazı malvarlıklarının aktarılması, belediyelerin görevleriyle birlikte varlıklarının da devredilmesi söz konusu olmuştur. Bu işlemleri yürütmek amacıyla valilik bünyesinde Devir Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonları görev yapmıştır. Bazı valiliklerce adil olmayan kararlar alındığı, bir kurumun lehine, diğer kurumun aleyhine olacak şekilde işlemler yapıldığı belirtilmiştir.

4.3.2.4. Hizmet Sunumuna Etkisi Açısından 6360 Sayılı Kanun

6360 sayılı Kanunla birlikte Manisa Büyükşehir Belediyesi'nin hizmet sunduğu alan değişmiştir. Bu düzenleme öncesinde hizmet sunulan alan 20 km yarıçapı ile sınırlı iken, kanun sonrası hizmet sunulan alan il mülki sınırına dönüşmüştür. Hizmet sunulan alan 1338 km²'den 13.339 km²'ye yükselmiştir.

Tablo 4.10. Manisa Büyükşehir Belediyesinin Hizmet Sunduğu Alan

5216 Sayılı Kanuna Göre	6360'tan Sonra
20 km yarıçap	İl mülki sınırı
1338 km ²	13.339 km ²

Hizmet sunulan alan ile birlikte büyükşehir belediyesinin sorumlu olduğu yol ağı da artmıştır. 6360 sayılı kanun öncesi dönemde büyükşehir belediyesinin sorumlu olduğu yol ağı 627 km iken kanun sonrası süreçte yaklaşık on kat artarak 5980 kilometreye ulaşmıştır. Bu alanın yarısına karşılık gelen 3000 kilometresinde asfaltlama çalışmaları tamamlanmıştır.

Tablo 4.11. Manisa Büyükşehir Belediyesi Sorumlu Olduğu Yol Ağı

5216 Sayılı Kanuna Göre	6360'tan Sonra
38 km Şehzadeler 213,2 km Şehzadelere bağlı mahalle ve köyler 23 km Yunusemre 353 km Yunusemre'ye bağlı mahalle ve köyler Toplam:627,2 km	5980,67 km

Kanunun hizmet sunumlarına etkisini ortaya koymak adına yetkililerle yapılan görüşmelerde, sınırları genişleyen büyükşehir belediyelerinin merkezden uzağa hizmet götürmesini nasıl değerlendirdikleri, büyükşehir belediyelerinin ilçelerdeki kırsal alanların hizmet taleplerini karşılamada sorun yaşayıp yaşamadığı, bu taleplere zamanında ve etkin şekilde cevap verilip verilemediği, ilçe belediyelerine

kıyasla hizmetleri daha iyi sunup sunamadıkları gibi konularla ilgili sorular yöneltilmiştir.

6360 sayılı Kanun'un genel olarak yerel hizmet sunumuna ciddi etkileri olduğu belirtilmekte, ancak bu etkinin niteliği ve uzun dönemdeki seyri noktasında farklı görüşlere rastlanmaktadır.

Bu hususta genel kanı, 6360 sayılı Kanun'un kaynakları daha ekonomik kullanmayı, daha kaliteli ve daha etkin bir hizmet sunumunu benimseyerek, uygulamaları bu doğrultuda gerçekleştirmeyi hedeflediği yönündedir. Merkezden uzak alanlarda da büyükşehir temsilen her daire başkanlığının anında müdahale için ilgili birimlerinin mevcut olduğuna ve bu birimlerinde mühendisinden işçisine bir sürü personeli olduğuna dayanarak, merkezden uzağa hizmet götürme konusunda fazla sorun yaşanmadığı vurgulanmaktadır. Problemlerin zaten öncelikle ilgili ilçelerin çözüm merkezine düştüğü, orada çözülmeye çalışıldığı ifade edilmektedir. Ayrıca büyükşehir belediyeleri daha fazla güçle donatıldığı için, hizmetlerinin de ilçe belediyelerine kıyasla daha etkin ve verimli olduğu belirtilmektedir. Bu konuda bir yetkilinin düşünceleri *"büyükşehir belediyeleri gerek personel bakımından gerekse mesleki uzmanlık ve bütçe imkanı anlamında hizmet götürme konusunda son derece üstündür. Büyükşehir belediyeleri tüm ilçelerdeki mevcut durumu görüyor, birçok yere akıl veriyor, denetim yetkileri bulunuyor. Zaten onların yaptığı işleri denetliyorsan, onlardan çok daha yukardasın demektir."* şeklindedir ve diğer tüm görüşler bunu desteklemektedir.

Bir yetkili uzağa hizmet götürme sürecine olumsuz olarak bakmakta ve görüşünü *"En ücra köşelere hizmet götürme sürecine olumlu bakamıyorum. Bu oldukça zor. Manisa açısından en uzak yerler Selendi ve Demirci. Selendi Uşak iline, Demirci Kütahya iline daha yakın. Buralara hizmet götürmek çok zor. Ama bütünşehir olarak hizmet götürmek zorundasın. Mesela MASKİ 400 noktada çalışıyor. Alan büyüdükçe hizmet götürme maliyeti de oldukça artıyor."* şeklinde ifade etmektedir.

İlçelerden gelen taleplerin zamanında ve etkin olarak karşılanabilmesi konusunda ise bir yetkili *"Zaten ilçe belediyelerine en büyük desteği büyükşehir belediyeleri sağlıyor. Örneğin Manisa kapsamında Turgutlu ve Salihli ilçelerindeki köprülÜ kavşakları büyükşehir belediyesi yaptırdı. Bu noktada mevcut başkanımız da Türkiye'de bütçesini en iyi kullanan başkan seçilmiş olup, AA notlar alıyor."* şeklinde cevap verirken, başka bir yetkili *"bu tamamen talep edilen işe bağlıdır. İlçe kendi yapması gereken işi büyükşehirlerden talep ederse, bu talep karşılanmaz. Ancak büyükşehirin yapması gereken bir işi ilçe önceden görüp bildirirse mutlaka karşılanacaktır. Bunun dışında görev çatışmasına girmeyen konularda destek olunuyor. Örneğin greyderleri bozulur, büyükşehir tarafından*

gönderilir. "şeklinde, başka bir yetkili ise "Büyükşehir belediyeleri hukuki anlamda zaten ilçelerden gelen talepleri karşılamak zorundadır ve Manisa kapsamında bu süreç olumludur. Büyükşehir belediyesi açısından talepler yeterli ölçüde karşılanabilmektedir. Ancak bunu mahalledeki vatandaşlara sorarsanız çok farklı cevaplarla karşılaşabilirsiniz. Çünkü insanlar anında hizmet beklerler. Örneğin bir su kesintisi yaşansa, 2 saat sonra geri gelen suyu ben ne yapayım? diyebilirler. " şeklinde yorumlamıştır.

Hizmet sunumu noktasında genel olarak sanayileşme, çevre, ulaşım gibi hizmet konularının küçük yerel birimlerce çözülmesinin oldukça zor olduğu ifade edilmiş, 6360 sayılı Kanun tüm bu ihtiyaçlara cevap verme noktasında olumlu bir düzenleme olarak değerlendirilmiştir.

Bu kanunla merkezden büyükşehir belediyelerine hizmetleri etkin sunabilmeleri için daha çok kaynak aktarılmaktadır. Yerel yönetimler 3lü düzeyden tekli düzeye indirgenmekte, bu da koordinasyon açısından olumlu sonuçlar doğurmaktadır. Bu kapsamda hizmet sunum kapasitesi büyürken birim başına düşen maliyet azalacak, kaynaklar daha verimli kullanılacaktır. İnsan kaynakları kapasitesi nitelik ve nicelik bakımından artacak, daha uzman komisyonlar kurulacak, araç ve gereçler gelişecek, hizmet sunumunda daha ileri teknolojiye yararlanılabilecek, iş bölümü ve uzmanlaşma artacak, bütüncül imar planları yapılacaktır, kaynaklar adil dağılacaktır (Ed. Çöpoğlu, 2017: 175).

4.3.2.5. Hizmette Yerellik İlkesi Açısından 6360 Sayılı Kanun

Hizmette yerellik, genel olarak demokrasinin bir güvencesi olarak görülmektedir. Bu ilkenin benimsenip yaşama geçirilmesinde ülkenin kendine özgü ekonomik, siyasal ve sosyal ve kültürel koşullar önem arz etmektedir. 6360 sayılı Kanun ile oluşturulmaya çalışılan yeni büyükşehir modeli ile yerel yönetim ve hizmette yerellik yaklaşımını bu koşullar çerçevesinde yorumlamak gerekmektedir. Hizmette yerellik konusunda yeni sistemin faydalar sağlayacağını ancak bunun yanında bir takım sorunları da beraberinde getireceğini söylemek yanlış olmayacaktır (Tozlu, 2017: 255- 256).

Büyükşehir olmaya hak kazanan her belediyenin aynı güçte, motivasyonda ve hazırlıkta olduğunu söylemek oldukça zordur. Bu noktada bir yerel yönetim birimi yetkilisinin görüşü şu şekildedir: *"Manisa büyükşehir belediyesi olmaya hazır değildi, hele 2 merkez ilçe kurulması gereksizdi. Hem Yunussemre hem Şehzadelere ait olan ayrı ayrı personeller, araçlar mevcut. İki ilçede de Nüfus Müdürlüğü ve Emniyet Müdürlüğü var, bunlar*

hep ülkeye y k. Merkezde tek bir ilçe olsa daha iyiydi. Fakat ne oldu? Kervan yolda d z l r misali apar topar büyükşehir belediyesi olduk. Ve sonrasındaki yapılanmamız çok zor ve sıkıntılı oldu. İl belediyesi iken norm kadrolardaki başkan yardımcılıkları ve müdürlükler artık değişti. Genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve  ube müdürlükleri şeklinde yapılandık. 17 ilçede hizmet ba ladı ve için en zor tarafı buydu. 15 ilçede yeni koordinasyon merkezleri oluşturuldu.  ay bardağından tutun da bilgisayarlara kadar alımları yapıldı. Personeller alındı. 5 yıl boyunca süren hummalı çalışmalardan sonra, yeni yeni sistem oturdu.” Yine bu düşünceye paralel olarak bir diğer yetkili g r   lerini “ 6360 sayılı Kanun’un hizmette yerellik noktasındaki avantajlarını bizler hiç göremedik. Çünkü y k çok ağırla tı. Büyükşehir belediyesi olmak için önce altyapının toparlanması gerekirdi. Devir tasfiye noktasında da ilçe belediyelerine verilecekler, personeller, taşınır mallar anlamında çok zor süreçlerden geçtik. Kaba tabirle yalap ap i ler yapıldı. Payla ımlar 2-3- hafta gibi kısa s reler içinde değil daha geniş zamanlara yayılarak daha deneyimli ve kıdemli kişilerle çalışılarak yapılmalıydı” şeklinde dile getirmiştir.

Başka bir yetkili, bazı belediyelerin ekonomik olarak güçsüz olmalarından dolayı hizmetleri sunamadığına değinmiştir. Büyükşehir belediyelerinin ise gelirlerinin daha fazla olması paralelinde her yere ulaşabilme imkanı olduğuna vurgu yapsa da, hizmette yerellik açısından kanunu olumsuz olarak değerlendirip konuya siyasi açıdan yakla mı tır. Bunu “ Siyaseten bazı kararlar farklıla abiliyor. A partisinde olan bir ilçe belediyesinin normalde daha etkin şekilde götürebileceği bir hizmet, büyükşehir belediyesi B partisindeyse g t r lemiyor. Çünkü yetkiyi elinde tutan satışını da yapmak zorunda. Diğer yandan ilçe belediyelerinin ve büyükşehir belediyelerinin görevleri konusunda kırmızı çizgiler vardır. Örneğin sen merkezdesin, ancak Demirci’nin en uzak mahallesine cenaze ve defin işlemlerine hizmet götürmek zorundasın. Ula ımını sağlamak zorundasın. Mezarlık ve mezhaba hizmetleri vermek zorundasın. İşte bu hizmetlerde yerellik çok önemli. Ama ben hiçbir yerde bu hizmetlerin ilçe belediyelerine devredildiğini görmedim.” diyerek açıklamaya çalışmıştır. Hizmetler mahalli idarelere, en u  noktalara, ilçe belediyelerine devredilse, ilçe belediyeleri de daha geniş imkanlarla donatılıp bu hizmetleri götürmeyi kabul ederse, teşkilat iyi kurulursa hizmette yerellik ilkesinin yerine getirilebileceği belirtilmiştir.

Bir diğer yetkilinin görüşüne göre ise söz konusu Kanun, hizmette yerellik ilkesi ile bağda maktadır ve kanunun bu ilkeye ve yerel kalkınmaya etkileri olumlu yönde ve  u şekildedir: “Kanun, hizmetlerin daha hızlı, daha kaliteli ve daha ekonomik şekilde götürülmesini sağladı. Demirci ve Selendi gibi ilçelere daha s ratlı hizmet sağlayabiliyoruz. Nasıl mı? Her ilçede büyükşehir belediyesi yapılanması kapsamında B B koordinasyon merkezleri var. Eskiden koordinatörlük diyorduk, şimdi adı deği tirdik. Örneğin Muhtarlıklar Dairesi Başkanlığına bağlı Muhtarlıklar Selendi İlçe Müdürlüğü var. Merkez

ilçeler hariç kırsal 15 ilçede büyükşehir belediyelerini temsilen şantiye araçları, dozerler, kamyonlar, kepçeler, personeller var. Personeller ile birlikte şube müdürlüklerimiz var. Araç, gereç, mühimmatları var. Çağrı merkezleri mevcut. Mesela Kırkağaç'ın falanca sokağındaki kanalizasyon mu patladı? Bu, çağrı merkezine düşüyor. Oradaki personel yönlendiriliyor. Dolayısıyla hızlı erişim, kaliteli hizmet ve zamandan tasarruf sağlanıyor.”

Görüşme yapılan 2 yetkili, hizmette yerellik ilkesi açısından ele alındığında 6360 sayılı Kanun'un bu ilkeyi olumsuz yönde etkilediğini düşünmektedir. Vatandaşın ya da ilçenin bir hizmete ihtiyacı olduğunda bunu en iyi ilçe belediyesinin bileceği, uzaktaki büyükşehir belediyesinin yerel koşullara uygun kararlar veremeyeceği düşüncelerini paylaşmaktadırlar.

Hizmette yerellik ve etkinlik için büyükşehrin, büyükşehir belediye binasının ve buna bağlı hizmet sunan diğer birim binalarından uzağında kalan vatandaşların zaman, emek ve bütçe kaybını önlemek maksadıyla, aynı kalitede hizmeti ek hizmet binaları, ofisler ve benzeri yapılar oluşturulmalıdır. Buralarda personel ve diğer kaynaklar açısından bir kısıntıya gidilmeden mesafe olarak uzakta kalan vatandaşlara da kaliteli hizmet sunulabilmelidir (Tozlu, 2017: 257).

4.3.2.6. Planlama, İmar ve Ruhsat Denetimi Açısından 6360 Sayılı Kanun

Planlama, imar ve ruhsat denetimi hakkında yerel yönetim birimlerinin yetkilileri ile yapılan görüşmelerde 6360 sayılı Kanun'u genel olarak nasıl değerlendirdikleri, kanunla meydana gelen değişikliklerin hizmetlere olan etkisi konusundaki düşünceleri, kırsal alanlardaki işlerin nasıl yürütüldüğü, ilçe belediyeleri ile iletişimin ne yönde olduğu, imar ve şehircilik hizmetinde değişimler olup olmadığı gibi sorulmuştur.

Yöneticilerden biri düşüncelerini şu şekilde ifade etmiştir: *‘‘Kanunla beraber Manisa merkezde Yunusemre ve Şehzadeler'i içine alan mücavir alan tanımı içerisine girdik. İmar alanındaki yetkilerimiz 17 ilçeye arttı. İmar ve şehircilik mevzuatı açısından bu 17 ilçenin imar ve planlamaları 1/5000 likler çerçevesinde tek elden büyükşehir belediyelerinin görev tanımı içine girdi. 1/1000 likler ise ilçe belediyelerinin görev tanımında yer aldı. Burada tek elden uygulama önemli. Çünkü ilçe belediyelerinde yeterli sayıda teknik eleman yok. İlgili kanun ve yönetmelikleri farklı şekilde uygulayan birimler çok fazla. Kanunla bunların önüne geçilmeye çalışıldı. Özellikle planlama süreçleri 4-5 yılın ardından oturmuş durumda. 2016 yılında Çevre ve Şehircilik Bakanlığıyla birlikte 1/100.000 lik İzmir ve Manisa'yı içerecek ölçekli bir plan yapıldı. Bu planla, gelişme alanlarımız, sanayi ve tarım alanlarımız belirlendi*

Büyükova Kanunu yayımlandı. Gediz Ovası, Akhisar Ovası ve Kırkağaç Ovası Büyükova tanımları içine girdi. Bu alanlar sit ovasına dönüştürüldü ve tarımsal amaç dışındaki yapılar engellendi.”

Diğer bir yetkili merkezden uzağa hizmet götürmedeki genel duruma değinmiş, kırsal talepler hakkında açıklamalar yapmıştır: “ Genelde daire başkanlıklarının merkezden uzak alanlarda sorunlara anında müdahale için ilgili birimleri bulunuyor, ancak bizim imar ve şehircilik açısından oralarda birimlerimiz yok. Oradaki plan ve uygulamalar, bize yazılı olarak ulaşıyor. Biz burada kontrollerini yapıyoruz. Zor mu? Evet. Ama alışıldı. Posta yoluyla gönderiyorlar. Kaçak yapıları ise fiziki olarak bildiriyorlar. Öte yandan kırsal alanlarla ilgili bakanlığın çalışmaları bulunuyor. Mevcut yapıyı koruma, çok katlı yapılara ve şehirleşmeye engel olmak için. Ama henüz bizlere intikal etmedi. Köy yerleşik alanlarının yapılaşma şartlarını ise ilgili ilçe belediyeleri hazırlıyor. Bizlere sadece köy alanları dışındaki yapılarla ilgili, sanayi, enerji ve yatırım yapılarıyla ilgili görüşler soruyorlar. Görüşlerimizi onlara yazılı olarak bildiriyoruz.”

Ruhsat konusuna gelince ilgili birimler, ilçe belediyelerinin sadece kendi sınırı içindeki alanlarda, planlı alan ve plansız alan yönetmeliğine tabi olarak ruhsat işlerini yaptığını; planlama aşamasında ise büyükşehir imar birimi olarak kanun ve yönetmelikte takıldıkları konularda yönlendirme yaptıklarını ifade etmişlerdir. Büyükşehir belediyesi olarak ise tapusu ya da tahsisi büyükşehir yapılmış olan tüm yapıların inşaat ve iskan ruhsatlarını, 5000 m2 ve üstü alışveriş merkezlerinin ve iş yeri merkezlerinin, kendi yatırım projelerinin ruhsatlarını büyükşehir belediyelerinin verdiğini belirtmişlerdir.

6360 sayılı Kanun'dan sonra yeni oluşturulan Etüt ve Projeler birimiyle, bütçeleri kısıtlı olan ilçelerin talepleri doğrultusunda yatırım projelerine bakıldığını, vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamak adına istekler doğrultusunda ortak projeler gerçekleştirildiğini ifade etmişler, bunlar için mevcut alanların bulunması gerektiğini, her projeyi her yerde gerçekleştiremediklerini vurgulamışlardır. Yetkililerden birinin konu hakkındaki genel düşünceleri “*Kanunun getirileri büyük ölçüde olumlu olsa da, bir gecede büyükşehir olmanın sıkıntılarını ciddi ölçüde yaşadık. Yaklaşık 2 yıl boyunca yapılandırmalara gittik. İlçe merkezlerinde itfaiye gibi birimler kuruldu, yatırımlar yapıldı. Olumlu noktada mesela MABEM Gençlik Merkezi çalışmaları yapıldı. Selendi, Salihli, Sarıgöl başta olmak üzere her ilçeye MABEM kuruldu. Yer bulunamasa bile kiralık olarak yapıldı. Olumsuz noktada ise 2 yeni ilçe kurulması gereksizdi, 1 ilçe yeterliydi. Çünkü Şehzadeler'in zaten bir merkezi, çarşısı, bulvarı vardır. Yunusemre'nin yoktu. Çalışmalar sadece Yunusemre'de yapılmalıydı. Buna yönelik Yunusemre, Laleli, Lalapaşa, Mesir gibi mahallelerde kentsel dönüşüm alanları ilan etti. Özellikle Laleli'de bir ilçe merkezi yaratmaya*

çalıştılar. Çalışmalar bakanlık ayağıyla götürüldü, başta onaylandı ama sonradan iptal edildi. Bundan sonraki süreçlerin bizler de takipçisi olacağız.” şeklinde yansımıştır.

Görüşmelerde genel olarak, ilçe belediyeleri ile BŞB arasındaki imar planlama yetkilerinin yeniden ele alınması ve BŞB yönetiminde daha sağlıklı bir kent için, metropoliten alanlar kapsamına uygun bir üst ölçek planlama sistemi geliştirilmesinin gerekliliğine değinilmiştir. BŞB ile ilçe belediyeleri arasında planların kademeli birlikteliği ilkesinin esas alınmasının önemli olduğu vurgulanmıştır.

4.3.2.7. Kırsal Alanlara Etkisi Açısından 6360 Sayılı Kanun

6360 sayılı Kanun’la Manisa BŞB’nin sınırlarının il mülki sınırlara genişletilmesiyle, görev ve sorumluluk alanına giren kırsal alanların önemli ölçüde arttığını söylemek mümkündür. Konum itibarıyla Manisa’nın merkezi ve kırsal alanları arasındaki uzaklık dikkat çekicidir. Bu konuda 6360 sayılı Kanunla birlikte Manisa Büyükşehir Belediyesi’nde yeni kurulan bir birim olarak Kırsal Kalkınma ve Muhtarlıklar Dairesiyle görüşmeler yapılmıştır. Yetkili kişilere merkezden uzaktaki kırsal alanlara hizmet götürme noktasında ortaya çıkan sorunlara, kırsal alanlarının taleplerinin ne ölçüde karşılandığına, kanunun yerel kalkınma üzerindeki etkilerine, kaynakların talepleri karşılama noktasında yeterli olup olmadığına dair sorular yöneltilmiştir. Mahallelerde yaşayanların istek, beklenti ve şikayetlerini, ilçe ve büyükşehir belediyelerine kolaylıkla ulaştırıp ulaştıramadığı hakkında bilgiler alınmıştır.

Öncelikle yeni kurulan bir birim olarak Kırsal Hizmetler Daire Başkanlığı’nın önemi ve ne yaptığı hakkında bilgiler toplanmıştır. Bir yetkili konuya açıklık getirmek adına şu bilgileri vermiştir:

“Öncelikle her büyükşehir belediyesinin kuruluş yapısı ve yetki birimleri farklılık gösterir. Mesela farklı bir şehirdeki Kırsal Hizmetler Dairesi yol açıyor, köy yollarını birbirine bağlıyor. Ama bizdeki kırsal hizmetlerde bu yok çünkü bizde yol şubesi ayrı olarak var. Yine farklı şehirdeki birim sadece eğitimler veriyor, hiçbir şekilde ihalelere çıkmıyor ve sulama işlerine bakmıyor vs. Biz Manisa’da Kırsal Hizmetler Daire Başkanlığı olarak 3’e ayrılmış durumdayız. Kırsal Alan Yönetimi, Kırsal Kalkınma ve Tarım Hayvancılık Şube Müdürlüğü şeklinde. Arıcılık, ve balık yetiştiriciliği gibi tarımsal anlamda her türlü eğitimi veriyoruz. Örneğin Kırsal Alan tarımsal sulamalar yapıyor, sondaj vuruyor, sondajdan damlama sulama sistemleri yapıyor, göletleri kir alıyor, hayvanların su içmeleri için ufak göletler yapıyor,

kooperatiflere destek sağlıyor. Binlerce göletimiz var şuanda, en ücra köylerde bile var. Kırsal Kalkınma tıbbi aromatik bitkileri ve seracılığı destekliyor, soğuk havalara karşı erken uyarı sistemleri yapıyor. Çiftçinin gerçekten ihtiyacı olan alanlara hizmet ediyor. Tarım ve Hayvancılık birimi ise arıların dağıtımı, kovanların geliştirilmesi, toprakların analizleri ve tahlilleri konusunda çalışmalar yapıyor. Bu birim turizm alanında faaliyet gösteriyor. Örneğin Marmara Gölü var, buralarda Bin Tepeler, kral mezarları, Yüzüklerin Efendisi hikayesine kaynaklık eden antik kent gibi alanlar var. Bu alanların tanıtılması ve pazarlanması yönünde çaba gösteriyorlar. Fuarlara da bizim adımıza katılıyorlar.. ”

Sorulan diğer sorular kapsamında Muhtarlıklar Dairesinden bir yetkili konuya son derece olumlu yaklaşarak ‘*Bu kanun sayesinde Manisa’nın mahallelerinde, eski tabiriyle köylerinde 100 yıldır yapılamayan yatırımlar 5 yıla sığdırıldı. Manisa ölçeğinde 250 mahallenin altyapısı iyileştirildi. Mezarlıklardan ilaçlamaya, yollardan ulaşım, hayvansal ve tarımsal hizmetlere kadar çok ileri adımlar atıldı. Eskiden bir muhtar 500 m2 taş alabilmek için günlerce il genel meclisinin kapısında yatıyordu. Şimdi ise bizim kırsal kalkınma hamlelerimiz döşediğimiz taşlar, yollar ve kanalizasyonlar milyon metrekarelerle ifade ediliyor. Diğer yandan Manisa genelinde 250 tane sera kurduk. Muhtarlık idaresi olarak 2,5 senede 1088 mahalleye toplam 2086 ziyaret gerçekleştirdik. Çok talep alıyoruz. İnsanlar bizlere rahatça müracaat edip dertlerini anlatabiliyor. İmkanlar var, at sahibine göre kişner derler ya, bu imkanları kullandıran bir belediye de mevcut ise son derece pozitif bir durum oluyor. Yani eskiye nazaran 6360 büyükşehir yasası, Manisa uygulamasında A’dan Z’ye önemli ölçüde değişiklikler getirdi.”* şeklinde düşüncelerini dile getirmiştir.

Merkezden uzağa hizmet götürme konusunda bir yetkili sıkıntı yaşanmadığını, Manisa’da hizmetlerin doğudan başladığını özellikle Selendi ve Sarıgöl’de önemli çalışmalar yapıldığını ve buraların şehir görünümüne kavuşturulduğunu belirtirken; başka bir yetkili, merkezden uzaktaki kırsal alanlara kaliteli hizmet götürme hususunda zaman konusuna vurgu yaparak çeşitli sıkıntılara değinmiştir:

“Sıkıntılar mevcut, haritaya bakarsanız Manisa’nın merkezi İzmir tarafında yer alıyor. Bizler Selendi, Sarıgöl, Demirci gibi ilçelere hizmet götürmek istediğimizde Kütahya veya Uşak’ın sınırlarına kadar gidiyoruz. Merkezden oralara gitmek yaklaşık 4 saatimizi alıyor. Kaliteli zaman diye bir şey var. Mesela bu gün personeli Selendi’ye gönderdik. Bu arkadaşlar daha mesai başlamadan yola çıktılar. Oraya ulaşmaları uzun sürüyor ve orada hizmet sağlayabilmeleri için öncelikle muhtarla görüşmeleri gerekiyor, etüt yapılması gerekiyor vs. Yaklaşık 3 saat de oradaki görüşmeler tutsa, ediyor 7 saat. Zaten mesai 8 saat. Tabi bir de bunların geriye dönmesi var. Hele ki arazi faaliyeti gerektiren bir iş ise daha uzun sürüyor. Araziye çıkılacak, yerinde inceleme yapılacak, mesafe ölçümü yapılacak, işimiz daha da zor.

İşler alelacele yapılıyor ve geri dönüşümüz bazen saat 21.00-22.00'yi buluyor. Yani maalesef kaliteli hizmet sunamıyoruz.”

Yine aynı yetkili bu mesafe sorununun kısmen de olsa nasıl çözüldüğünü şu cümlelerle anlatmaktadır. *”Çözüm için öncelikle personel sayınızın fazla olması gerekiyor. İlçelerde birimlerimiz var. Şube müdürlüklerimiz var Muhtarlık Daire Başkanlığına. Onlarla alakalı bir durum olduğu zaman onları yönlendiriyoruz, onlar gidip yerinde o konuyla ilgileniyorlar sorunu çözüyorlar ya da hizmeti götürebiliyorlar. Fakat sorun teknik bir noktadaysa işimiz yine zorlaşıyor. Çünkü yine buradaki mühendisin, teknikerin yani teknik elemanların oralara gitmesi gerekiyor. İşte bu bizim için sıkıntı doğuruyor.”*

Bir yetkili il özel idarelerinin kapatılmasıyla büyükşehir belediyelerine devredilen yetki ve sorumlulukların bir anlamı olmadığına çünkü imtiyazların eksik oluşuna dikkat çekmektedir: *”Fazla hazırlanılmadan ve düşünülmeyen çok hızlı şekilde yeni bir sisteme geçilmiş gibi geliyor bana. Çakışmalar mevcut. Bir bakıyoruz ortada bir sondaj ve kurulmuş bir tesis var, bize geçmesi gerekiyor ancak devir teslimi hala yapılmamış. Devir tasfiye komisyonuna yeniden talepte bulunuyoruz. Ya da kooperatiflere eski kanunla devredilmiş bazı şeyler var, hakları da. Ama bir bakıyoruz bunlar yeni kanunla bize geçmiş. Örneğin il özel idaresi önceden kooperatiflere damla sulama tesisi yapmış ve tesisin 30 yıllık işletmesini onlara vermiş. Kanun değişip il özel idareleri kapatılınca, yetki ve sorumluluklar bize geçti. Diyoruz ki sözleşmeyi yenileyelim ama olmuyor. Sayıştay diyor ki, belediyeler tüzel kişiliktir, bedelsiz hiçbir şey veremez. Hadi bunun sözleşmesi devam ediyordu, sözleşmesi biten bir kooperatifi ele alsak, kooperatif bedelli verilecek hizmeti ödeyemeyeceğini belirtiyor. Haklı da. Bu kez kiralamaya kalkıyoruz. Birine kiralarken, diğeri bedelsiz yararlanmaya devam ediyor. Kanunlar da böyle bir açık var. İl özel idarelerinin yetkileri bize geçti ancak imtiyazları geçmedi. Sıkıntı burada..”*

Bu görüşe paralel olarak başka bir eleştiri, büyükşehir belediyelerine çok geniş yetkiler verilmesinin, BŞB ve diğer kurumlar arasındaki görev ve sorumlulukların birbirine geçmesine neden olduğu yönünde gelmektedir. Çözüm olarak da yetkilerin kesin çizgilerle ayrılmasının gerekliliği vurgulanmaktadır:

”Büyükşehir belediyelerine neredeyse para basma haricinde her türlü yetki verildi. Hastane kurabiliyor, şirket kurup istediği tesisi yapabiliyor. İsterse sığırcılık tesisi kurup süt satabiliyor meyve ve sebzeçilik yapabiliyor. Müthiş geniş yetkiler var, ama karşı tarafta başka kurumlar da var. Şimdi düşünün içme suyu konusunda yetkiniz var. Devlet Su İşleri diyor ki, ben de baraj kuruyorum, ben de yer altı suyu çıkarıyorum. Başka bir örnek verecek olursak, Tarım İl Müdürlükleri var ve bünyelerinde çok sayıda ziraat mühendisi bulunmakta. Erken uyarı sistemi kurma noktasın da onların da yetkisi var. Bizlere “burası benim sorumluluğumda, siz neden hizmet getiriyorsunuz?” diyebiliyor. Diğer yandan tarımsal sulama yetkisi YİKOB’da da var. Bazı görev ve sorumlulukların kesin çizgilerle ayrılması gerekiyor. Yoksa

muhtar gelip sana yaptıramadığını, gidip YİKOB'a yaptırabiliyor. Bizler de o hizmetlere para ayırıyoruz, ama bir bakıyoruz çoktan yapılmış. Şahsi görüşüme göre çatışmalar çok fazla.”

İlçe belediyelerinden gelen bir talebe etkin ve zamanında cevap verilebiliyor mu sorusuna gelen cevapların daha olumlu olduğunu, her talebe cevap vermeye çalıştıklarını, fakat iş yükünün çokluğu, uzak mesafe ve personelden kaynaklanan sorunlar sonucu, hizmetlerin bazen geç gitmesiyle sonuçlandığı açıkça görülmektedir. Bir diğer yetkilinin cevabı şu şekildedir:

“Tabi ki, fakat bazı yerlerde baş edilemeyecek sorunlar çıkabiliyor. Ya da gelen talepleri ekonomik anlamda sıraya koyuyoruz ve her fırsatta bir işi çözmeye çalışıyoruz. Mesela şu anda 233 tane elektronik ileti almış bulunmaktayım. Bunlar vatandaşın gelen talepleri. Her birine 5 dakikamı ayırsam, sadece bu iletileri cevaplamak 10 günümü alır. Bunları peyderpey cevaplandırıyor ve yapıyoruz. İlçe belediyelerinden gelen yazlı bir talep olursa dilekçe olarak, bir ay içerisinde cevap vermeye çalışıyoruz. Etüt olayını da 1 yıla yayıyoruz. Her zaman bu süre kısa olamayabiliyor. Çünkü BŞB'ye bağlı 1088 tane mahalle var ve bunların 879 tanesi kırsal alanların yetki alanındadır. Doğal olarak her bir mahalleye hizmet götürmek çok zaman alıyor. Her bir mahalleye bir günümüzü ayırsak, toplamda 3 yılı buluyor. Her talebi bir günde karşılamak da mümkün değil zaten.”

Yine aynı yetkili, bu konuya çözüm olarak ilçe belediyelerinin de kendi alanlarında faaliyet göstermesi gerektiğini dile getirmektedir. Zaten 6360 sayılı Kanun'un amacının da yerinden yönetim ilkesini güçlendirmek olduğunu vurgulamaktadır. İlçe belediyelerinin kapsam alanındaki kırsal faaliyetleri, yine ilçe belediyelerinin BŞB adına yapması gerektiğini ifade etmektedir:

“İşte bu alanlara ilçe belediyelerinin ulaşması ve dokunması gerekiyor. İlçe belediyeleri de, büyükşehir belediyeleri de ortak bir hizmet için çalışıyor. Ben yapacaktım sen yapacaktın kavgasına girmeye gerek yok. Amaç hizmet ise ilçe belediyeleri bazı hizmetleri BŞB adına yapabilir. Ben de 4 saatlik yola zaten kısıtlı olan araç ve personelimi göndermek zorunda kalmam. Örneğin benim MASKİ elamanım içme suyunda bir arıza olduğunda oralara gideceğine, ilçe belediyeleri iş için gereken teknik personeller ile donatılsa, gerekli araç ve teçhizatı ilçe belediyesi kendi bünyesinde bulundursa, uzaklık sorunu da iki belediye arasındaki çekişme sorunu da ortadan kalkar. Böylece kaynakları da verimli kullanmış oluruz. Hem yönetim yerinden olur hem de uzaklıktan kaynaklanan mağduriyet durumu kalmaz. Bu şekilde kırsal hizmetlerin sorununu çözmek mümkün olabilir.”

İlçelerde yapılan şube müdürlükleri ve onlara bağlı birimler bulunsa da, sorun teknik yönde olunca yine merkezden gelecek yardıma ihtiyaç duyulması konusuna çözüm bulmada başka bir yetkili düşüncelerini şu şekilde ifade etmektedir:

“Çözüm bölgelerin ayrılması nezdinde, bu da çok büyük bir iş. Yani bizim yapabileceğimiz çok bir şey yok, konunun ucu hükümete dayanıyor. Bu konuda bazı çalışmaların olduğunu duyuyoruz. Önceden bölgeler ayrılırken her yerde aynı denkleme göre bölgeler oluşturulmadı. Kimi yerlerde coğrafi yapıya göre, kimi yerlerde kişisel tercihlere göre şekillendi. Mesela Demircinin bir bölümü Kütahya'daydı. Dediler ki biz oralara gidemiyoruz, Demirci'ye katılalım. Sınırlar il mülki sınırlara genişletildiğinden dolayı, önceki gibi çemberi çizelim 30km çapındaki ilçeleri belirleyelim diyemiyoruz. Diğer yandan Manisa'da Salihli ve Akhisar'ın il olması yönünde düşünceler var. Böyle bir durumda belirli ilçeler onlara bağlanacaktır ve daha iyi olacaktır. Tabi bunlar hükümet tarafından gerçekleştirilebilecek politikalar. Buna ek olarak, ilçe belediyeleriyle koordineli çalışmak gerekiyor. Bence kaynak ve ulaşım sorunlarının çözülmesi ancak buna bağlı.”

Mahallede yaşayanların istek beklenti ve şikâyetlerini ulaştırabilmeleri noktasında pozitif bakış açısına sahip olan bir yetkili “vatandaşların sorunları olduğunda bizlere direk bireysel olarak ulaşan da var, köy temsilcisi olan muhtar aracılığıyla ulaşan da var. Eskiye göre çok daha rahat, çok daha süratli ve ekonomik olduğunu söyleyebiliriz. Eskiden köyün ihtiyaç ve beklentileri muhtar, ihtiyar meclisi, kaymakam ya da il özel idareleri tarafından yürütülürken, yeni kanunla bu işler belediyelere bırakılmıştır. Bu sayede mahallelerdeki yollar, göletler, köprüler, menfezler, zararlı haşeratlarla mücadele, sulama, hayvan su içme göletleri gibi noktalarda' daha etkin ve verimli hizmetler sunulmuştur” ifadelerinde bulunmuştur.

Başka bir yetkili Manisa'da 2 merkez ilçe kurulmasına ve bu ilçelere kırsal hizmet götürme konusuna bakış açısı getirmiştir:

“Bence 1 tane merkez ilçe yeterliydi Şöyle ki, Yunusemre Belediyesi alanı içinde Yunt Dağı var. Yani kırsal alan var. Doğal olarak hizmet götürmek gerekiyor. Onlarda da kırsal hizmetler birimi var ama daha ufak tefek işlere bakıyorlar. Biz büyükşehir belediyesi olarak daha büyük projelere bakıyoruz. Yani kırsal hizmetler açısından Yunusemre gereklilik arz ediyor. Neticede kırsal alana hizmet veriyoruz. Fakat Şehzadeler için aynı durum söz konusu değil. Şehzadelerin ilçe sınırına bir bakıyoruz, hep yerleşim yerleri ve mahalleler var. Burada kırsal hizmetler dairesi nereye hizmet götürecek? Zaten altyapı tamamlanmış, üstyapı desek şehirleşme olayı oturmuş. Park yapalım deseniz, park yapacak alanı kalmamış. Yani hizmet verebilecek alan yok denecek kadar az. 2 merkez ilçenin oluşu, aynı zamanda mali açıdan da külfettir. 2 ilçede de başkan, başkan yardımcıları ve danışmanları, bunların makam arabaları ve gerekli tüm teçhizatları var. Bu giderleri kaynak israfı olarak düşünüyorum.”

Kırsal hizmetlerin yetki ve sorumluluklarını düşündüğümüz zaman, BŞB ile ilçe belediyeleri veya diğer kurumlar arasında yetki çatışmaları söz konusu oluyor

mu? Şeklindeki soruya 20 yılın üzerinde belediyeçilik deneyimi olan bir yetkiliden alınan cevap şu şekildedir:

“Evet, mesela vatandaşlar köyün alt yapısı noktasında hizmet talep ediyor. BŞB olarak hemen gidip sorunu çözemiyorsunuz çünkü pilot bölgeler belirlenerek hizmet yapılıyor. Yani bize gelen bir talebi gerçekleştirmemiz bazen uzun zaman alabiliyor. Hizmet sırası o vatandaşın talebine geldiğinde, köye gidip gördüğünüz manzara şu oluyor. Kanalizasyonlar yapılmış, içme suları götürülmüş, kaldırım taşları döşenmiş, yangın söndürme borularına kadar var. Bir bakıyorsunuz MASKİ yapmış. Tamam başkan aynı başkan ama BŞB farklıdır, MASKİ farklıdır, 2 ayrı şirket gibi düşünün. Baktığımız zaman bu, kırsal hizmetlerin görev ve sorumluluğunda. Başka bir örnek verecek olursam, İl Özel İdareleri kaldırılınca bazı yetkiler BŞB'lere verildi. Fakat para ise YİKOB'a verildi. Yani valilerin eli güçlendirdi. Bütçe olmasına rağmen YİKOB hizmet götürecek yer bulamıyor. Çünkü ilçe belediyesi diyor ki bu hizmeti ben yapacağım, öte yandan BŞB diyor ki ben yapacağım.. Bir çatışma var çünkü her hizmet siyasidir ve oy getirir gözüyle bakılıyor. Burada mesele hükümette bitiyor. Yani hükümet ne tarafa daha yakınsa kaynak da o tarafa aktarılıyor. Doğal olarak hizmet de o tarafın elinden geliyor diyebiliriz.”

YİKOB'ların elindeki güç ile hizmet götürememesi arasındaki çelişkiyi ve il özel idarelerinin kapatılmasını nasıl karşıladıkları sorulduğunda, durumun pek fazla değişmediğine siyasi bir bakış açısıyla cevap verilmiştir:

“İki türlü mesele var. Mesele ihtiyaca göre hizmet götürmek. Çünkü burada devletin parasını harcıyorsunuz ve gerçekten ihtiyacı olan yeri düşünmek durumundasınız. Ama maalesef her zaman böyle olmuyor. Birincisi siyasi olarak bakılan yerler var. Geçmişten örnek verecek olursak, bir noktaya gittik ve orada atıl durumda olan tamamlanmış bir sulama sistemi gördük. 1996-1997 yıllarında o zamanın para birimiyle 630 milyar para harcanmış, bir dağdan bir dağa elektrik hattı çekilerek sondaj kurulup, tarımsal sulama sistemi kurulmuş. Fakat o günden bu güne kadar tek damla sulama faaliyeti yapılmamış. Köylü istememiş. Şimdi bunu yapan da il özel idaresiydi ve birçok yerde bu durum söz konusu. Size binlerce örnek verebilirim. Yani YİKOBlara bakarak evet keşke il özel idareleri kaldırılmasaydı diyeceksiniz ama burada kullanılan kaynaklar yine aynı şekilde kullanılacak. Yani değişen çok farklı bir durum söz konusu değil..İkinci mesele ise il özel idarelerinin yaptıkları çok fazla eleştirilemiyor. Neden? Çünkü devlet yaptı deniliyor. Fakat belediye olarak bir iş yaptığınız zaman tepkiler anında geliyor. Siz farklı siyasi tarafsınız, şuraya yalakanlık yaptınız deyip sizi durdurabiliyorlar. Ya da sen madem oraya onu yaptın, buraya da yapacaksın deyip, aynı hizmeti kendilerine de yaptırabiliyorlar. İşte demokrasinin güzel yanı da bu olsa gerek. Fakat il özel idarelerinde öyle bir durum söz konusu olamaz, kim valiye bir şekilde baskı kurabilir ya da nazını geçirebilirse hizmet oralara gitmiş olur, işin gerçeği budur.”

Kanuna yönelik yapılan eleştiriler kapsamında bir yetkili ilçe belediyeleri ve BŞB'nin bazı hizmet noktalarının belirgin olmadığına vurgu yapmıştır: *"Her işin eleştirilecek tarafı vardır. Evet, bu sistem eskiyle mukayese edilmeyecek şekilde iyi, bu yüzden eleştiriler ister istemez bir kenara bırakılabiliyor. Ancak problem şu ki, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri farklı partide olduğunda ilişkiler tam tanzim edilemiyor. Hangi işe hangisinin bakacağı konusunda karmaşalar çıkabiliyor. İlçe belediyelerine ait işleri, onların yapması lazım. Bunlar daha net olursa vatandaş da rahat eder. İkisinin hizmet noktaları belirgin olmalı ve bütçede kesinlikle iyileştirme yapılmalı."*

Son olarak 6360 sayılı Kanun'la birlikte Manisa Büyükşehir Belediyesi sistemi içinde Kırsal Hizmetler Daire Başkanlığı'nın kurulmasının genel olarak nasıl değerlendirildiği, olumlu ve olumsuz açılardaki düşünceleri sorulmuştur. Genel düşünceler aşağıdaki yetkilinin vermiş olduğu cevabı destekler niteliktedir:

"İl özel idarelerinin kaldırılmasıyla doğan boşluk, büyük ölçüde Kırsal Hizmetler Dairesinin kurulmasıyla kapatılmıştır. Bu açıdan çok iyi oldu. İl özel idareleri kapatılan bazı illerde bu boşluğun doldurulamaması ve buralarda kooperatif bile kurulamaması söz konusudur. Destek yok, sulama yapılamıyor, herkes kendi başına bir şeyler yapmaya çalışıyor. İlçe başkanlarına rica minnet, güçlüklerle iç yaptırılıyor. Manisa ise bir tarım şehridir. Kırsal Hizmetler Dairesi kurulmasıydı Tarım İl Müdürlüğü kısıtlı bütçe ve hantal yapısı ile işleri yürütemezdi. Proje yapma gibi bir sorumluluğu zaten yok. Mevcut olanı kontrole gidip uygun olup olmadığına karar veriyor ya da bazı desteklemeleri yapıyor. Mali konularda bazen sıkıntılar olsa da Manisa için Kırsal Hizmetler olmazsa olmaz niteliktedir. Her yere ulaşip destek sağlayabiliyoruz. "

SONUÇ VE ÖNERİLER

Yerel yönetimler bir asırdır Türkiye'deki en temel reform alanlarından birine karşılık gelmektedir. Zamanla kamusal ihtiyaçların karşılanmasında yerel yönetimler çok büyük ölçüde önem kazanmış ve demokrasinin olmazsa olmazı olarak nitelendirilmiştir.

Osmanlı Devleti; yapısı, çeşitli kültürlere ve ırklara sahip olması, halkın isteksizliği ve katılımsızlığı gibi faktörlerle Tanzimat Dönemi'ne kadar yerel yönetim geleneğine uzak kalsa da, bu durum o dönemlerde yerel yönetimlerden hiçbir şekilde bahsedilemeyeceği anlamına gelmemektedir. Çünkü Osmanlı Devleti'nde yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde kadılar, vakıflar ve loncalar etkin olarak görev almışlardır.

Zaman içerisinde Fransa örnek alınarak, belediye teşkilatı kurma teşebbüslerinde bulunulmuş, bu kapsamda ilk olarak 1854'te Şehremaneti İdaresi kurulmuştur. Şehremaneti İdaresi ilk belediye örgütü olarak nitelendirilse de yönetsel ve mali özerkliğinin olmaması, seçimle iş başına gelmeme gibi nedenlerle, bugünkü anlamda bir belediye özelliği taşımamaktadır. 1857'de ise isminin kaynağını Paris'in seçkinlik derecesi en yüksek yeri olan Altıncı Bölge'den alarak, Altıncı Daire-i Belediye kurulmuştur. Bu belediyenin, gerek gelir kaynaklarının gerekse personellerinin ayrı ve özel olması sebebiyle Türk belediyecilik tarihinde ayrı bir önemi vardır. İlerleyen süreçlerde Tanzimat ile birlikte eyalet sisteminden vilayet sistemine geçiş yapılmış ve 1864'te Vilayet Nizamnamesi yayımlanmıştır. Bununla birlikte ülkenin yönetim birimleri il, kaza, sancak ve köy olarak belirlenmiştir. Ardından 1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde belediye örgütü kurulması kararlaştırılmıştır. 1876 tarihinde çıkarılan Kanun-i Esasi'nin 112. maddesi ile de belediye kurumları bir yönetim kuruluşu olarak teminat altına alınmıştır. Bu süreci 1877 tarihli Der-saadet Belediye Kanunu izlemiş ve 1912'de kabul edilen bir yasayla İstanbul Şehremaneti şeklinde tek belediye haline getirilerek şubeler kurulmuştur. Bu yapı 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılana dek devam etmiş ve Türkiye Osmanlı'dan 389 belediye teslim almıştır. Cumhuriyet'in ilanından 1930'lara kadar olan uzanan süreçte Türk belediyeciliği Osmanlı Devleti'nin tesirinde kalmış, Anadolu'nun o zamanlardaki sosyal, siyasi ve kültürel koşullarının da etkisiyle düzenlemeler oldukça yüzeysel boyutta kalmıştır.

1580 sayılı Kanun ile Türkiye’de belediyecilik gelişmeye başlamış ve nüfusu 2000’in üzerindeki yerlerde tüm il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulacağı düzenlenmiştir. 1960’lı yıllarla ortaya çıkan hızlı nüfus artışı, kentleşme, endüstriyel devrim gibi olgular, toplumsal ve ekonomik yaşamdaki değişimleri de beraberinde getirmiştir. Kırdan kente yapılan yoğun göçlerin etkisiyle kentsel alanlardaki nüfus yığılmalarıyla çarpık yerleşmeler meydana gelmiştir. Büyük endüstriyel kent merkezlerinin doğuşuyla kamu hizmetlerine olan ihtiyaçlar da büyük ölçüde artış göstermiştir. Ticari faaliyetler için elverişli mekânların ve yolların yapılması, temizlik, elektrik, su gibi temel gereksinimlerin karşılanması yönündeki yerel hizmetler, şehir idarelerinin önemine ve yerel yönetimlerin işlevlerine farklı bir boyut kazandırmış, yeni düzenlemelere ihtiyaç duyulmuştur. Bu düzenlemelerden biri olan 1961 Anayasası’nın 112. maddesiyle idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine dayandırılmış; 116. maddesiyle ise yerel yönetimler, il, belediye ve köy halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılayan ve karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişisi şeklinde tanımlanmıştır. Bu madde ile yerel yönetimler, anayasal kuruluşlar haline getirilmiştir. 1961 Anayasa’sı büyük kentsel bölgelerin idaresine dair herhangi bir düzenlemeye yer vermese de; yerel idarelerin kendi aralarında birlikler oluşturmalarını sağlayacak yasal zemini oluşturmuş, planlı kalkınma kapsamında düzenlemelere yer vermiştir.

1980’li yıllar yerel yönetimlerde yeniden yapılanma dönemi olarak adlandırılmış, genelde yerel yönetimlerin, özelde büyükşehir belediyelerinin sorunlarının çözülmesi adına bazı düzenlemeler yapılmıştır. Öncelikle 1982 Anayasası’nın *“kanunla büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir”* hükmü önem arz etmektedir. Bu doğrultuda 1984’te çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile büyükşehir belediyeleri anayasal sisteme girmiştir. Burada büyükşehir belediyelerindeki hizmetlerin bir programla plan doğrultusunda ve uyum içinde yürütülmesi amaçlamıştır. Bu kanunla ilk olarak İstanbul, İzmir ve Ankara’da büyükşehir belediye yönetimleri kurulmuş, zaman içerisinde kurulan büyükşehir belediyesi sayısı 16’yı bulmuştur. Bu kanuna göre BŞB kurulması için sadece il merkezindeki belediye sınırları içinde 3 ilçe bulunması şartının dışında başka koşul yer almamıştır. Bu da kurulan bazı BŞB’lerinde altyapı ve kaynakların yetersiz olması sonucu hizmetlerde verimsizlik söz konusu olmuş, çok yönlü eleştiriler alınmasına neden olmuştur. Bu eleştiriler doğrultusunda 3030 sayılı Kanun, 2004 tarihli kabul edilen ve günümüzde hala geçerliliğini koruyan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanun’unun kabul edilmesi ile yürürlükten kaldırılmıştır.

2005 yılında ise yine günümüzde yürürlükte olan 5393 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunla ise yeterli nüfus büyüklüğüne sahip olmayan belediyelerde kaynak sıkıntısından dolayı borçların giderek arttığı gözlemlenmiş ve nüfus ve uzaklık kriterlerindeki şartlar değiştirilerek küçük yerleşim alanlarında belediye kurulması uygulamasına son verilmiştir

5216 sayılı Kanun, büyükşehir belediye modelinde değişim gerekliliğini ön plana çıkarmıştır. Ancak büyükşehir yönetiminin kentsel alanda hizmet koordinasyonu sağlama niteliğine dayanılarak yapılan yarıçap esasına dayalı genişletme, yasanın uzun dönemde sürdürülebilirliğinin azalmasına neden olmuştur. Büyükşehir belediyeleri ile alt kademe belediyelerinin eş zamanlı hareket edememesiyle düzenlemeden beklenen fayda sağlanamamış, verimsizlikler ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda 5216 sayılı Kanun'a 2008 tarihli 5747 sayılı Kanun ve 2012 tarihli 6360 sayılı Kanun olmak üzere 2 önemli müdahalede bulunulmuştur.

6360 sayılı Kanun'un çıkarılmasında yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamına giren etkinlik, vatandaş odaklılık, saydamlık, etkililik, hesap verebilirlik, yerel yönetim odaklılık gibi ilkelerin önemli olduğu belirtilmektedir. Kanun'un gerekçesinde yerel düzeyde hizmet bütünlüğünün sağlanması, yerel hizmetlerin kalitesinin yükseltilmesi, vatandaşın katılımının ve memnuniyet düzeyinin artırılması demokrasinin sağlanması gibi amaçlar sıralanmaktadır. Yapılan bir çalışmada 6360 sayılı Kanun aracılığıyla yeni büyükşehir belediye yönetimine geçiş nedenleri 9 başlık altında özetlenmektedir:

1. Ölçek problemi ve kademeli yerel yönetime duyulan gereksinim
2. Plan ve hizmet bütünlüğünün sağlanması
3. Rekabet sağlamak için şehirlerin gücünün arttırılmaya çalışılması
4. Yeterli sayıda ve uzman personel istihdamı
5. Yerel hizmetlerin kalitesinin yükseltilmesi
6. Subsidiarite (yerinden yönetim) ilkesi
7. Yerel demokrasinin geliştirilmesi
8. İstanbul ve Kocaeli'ndeki uygulama örneklerinin başarılı bulunması
9. Yerel yönetimlerin birbirine geçmiş görevlerinin sadeleştirilmesi

6360 sayılı Kanun, büyükşehir belediye yönetimi sistemine işlevsel ve yapısal anlamda önemli değişiklikler getirmiştir. Bunları şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Büyükşehir tanımı değiştirilmiş, toplam nüfusu 750.000'den fazla olan 14 il belediyesi büyükşehir belediyelerine dönüştürülerek toplam büyükşehir sayısı 30'a yükseltilmiştir.
- Büyükşehir olan illerdeki il özel idareleri kaldırılarak, varlıkları büyükşehir belediyelerine devredilmiştir.
- Büyükşehir yetki ve hizmet alanı il mülki sınırına genişletilmiştir.
- Büyükşehir belediyesi bulunan illerde belde belediyeleri kaldırılarak, yeni ilçeler kurulmuştur.
- Büyükşehir sınırlarındaki köyler, tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür.
- Merkezi bütçeden ayrılan paylar ve öz gelirler yeniden düzenlenmiştir.
- Büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasındaki görev, yetki ve sorumluluklar yeniden düzenlenmiştir.
- Büyükşehirlerde MASKİ gibi Su ve Kanalizasyon İdareleri kurulmuştur.
- Kapatılan il özel idarelerinden doğan boşluğu doldurmak ve bazı yeni hizmetleri sunmak amacıyla Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur.

Bu çalışmada 6360 sayılı Kanun sonrası büyükşehir belediyelerinin yeniden yapılandırılması Manisa ili örneğinde incelenmiştir. Gerek büyükşehir belediyesi yetkilileri gerek YİKOB yetkilileri ile yapılan görüşmeler sonucunda elde edilen bulgulara göre şu çıkarımları yapmak mümkündür:

Öncelikle 6360 sayılı Kanun'un temel amaçlarına ulaşma yönünde büyük ölçüde başarı sağladığı söylenebilir. Kentsel hizmetlerin il geneline sunulmaya başlanması; imar ve diğer yerel kamu hizmetlerinde bütünlüğün sağlanması; ölçek itibarıyla optimallikten uzak olan, yerel hizmetlerin sunumunda etkin olamayan, kendi kendilerini idare etmekte bile sorun yaşayan belde belediyelerinin kaldırılması; bu sayede ilçe ve büyükşehir belediyelerinin güçlendirilmesi, büyükşehir projelerindeki vizyonun geliştirilmesi, yerel yönetimlerin görevlerinin sadeleştirilerek daha net hale getirilmesi, plan ve hizmetlerde bütünlük sağlanması gibi maddeler bu kanunun getirdiği kazanımlardır. Ancak her yeni uygulamada olduğu gibi, 6360 sayılı Kanun'un uygulama aşamasında da bazı aksaklıklar görülmektedir.

İlk aksaklık, yeni sisteme adapte olmanın zorluğu noktasında karşımıza çıkmaktadır. Kanun 2012 yılında çıkarılsa da 30 Mart 2014 yerel seçimlerinin hemen ardından yürürlüğe girmiştir. Yani yaklaşık 2 yıl kadar bu kanunun uygulanabilmesi

adına ön hazırlık çalışmaları öngörülmüştür. Ancak bu süre içerisinde hazırlıklar yeterli ölçüde yapılamamıştır. Dolayısıyla yeni büyükşehir yönetimi sistemine adaptasyon konusunda ve çeşitli kurumlar arasında devir- teslim işlemlerinde ciddi sıkıntılar yaşanmıştır.

İkinci sıkıntı personel noktasındadır. Burada nitelikli personel yetersizliği, personellerin başka kurumlara devredilmesinde yerel baskılar nedeniyle yaşanan zorluklar, genel sekreter, daire başkanı gibi kadroların hakkını verebilecek derecede tecrübeli ve çalışkan yönetici bulmakta yaşanan sorunlar sayılabilir.

Üçüncü sırada sayabileceğimiz aksaklık ise siyasi ölçüdedir. Farklı siyasi partilere mensup olmanın sonucunda büyükşehirlerin yeniden yapılandırılması sürecinde iletişimlerin yeterince sağlanamaması ve mahalleye dönüştürülen köylerin bu dönüşüm sürecinde iyi yönetilememesi, götürülecek hizmetlere oy kazanma çıkarı doğrultusunda bakma gibi sorunlar meydana gelmiştir. Örneğin normalde büyükşehir belediyesi tarafından götürülecek bir hizmet daha etkin ve verimli sonuçlar doğurabilecekken, seçimlere yakın zamanlarda ilçe belediyesi siyasi kaynakları kendine çekerek, daha verimsiz sonuçlara rağmen oy kazanmak amacıyla bu hizmeti kendi götürmek isteyebilmektedir. Yine büyükşehir ve ilçe belediyelerinin farklı siyasi partilere mensup yöneticiler tarafından idare edilmesi, bu belediyeler arasında zaman zaman şiddetli tartışmalar yaşanmasına neden olabilmektedir.

Başka bir sorun il özel idareleri-büyükşehir belediyeleri ve YİKOB arasındaki güç, yetki ve imtiyazlar paralelinde ortaya çıkmaktadır. 6360 sayılı Kanun ile il özel idarelerinin imkan yetki ve sorumluluklarının büyükşehir belediyelerine devri planlanmış olsa da uygulamada sadece sorumlulukların ve bazı sorunların büyükşehir belediyelerine devredildiği anlaşılmaktadır. Kapatılan il özel idarelerinin gelir getirici hususlarının ise YİKOB'lara devredildiği çoğunluğun kanısını oluşturmaktadır.

Yerel nitelikteki bazı yetkilerin yerel yönetimlere bırakılmamış olması ve merkezi yönetim teşkilatlarına ait olması, Kanun'un bu yönden eksik görülerek eleştiri aldığı başka bir konudur. Örneğin Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu kapsamında il özel idarelerince kullanılmakta olan yerel nitelikteki yetki ve görevler, Maden Kanunu kapsamındaki ruhsatlandırma yetkileri ve yine Jeotermal Kaynaklar ile Doğal Mineral Sular Kanunu kapsamındaki verilen yetkiler, büyükşehir ya da ilçe belediyelerine değil, valiliklere devredilmiştir. Bu durum hizmette yerellik

ilkesine ve doğal olarak 6360 sayılı Kanun'un ruhuna ters düşmektedir. Bu konuya yönelik diğer bir örnek büyükşehirlerdeki trafik sorunu kapsamında ele alınmaktadır. Belediyeler gelir kaynaklarının çoğunu trafiği rahatlatabilmek adına yol, köprü ve kavşak yapımına harcamaktadır. Ama öte yandan şehir içi trafiği düzenleme yetkisi belediyelerde değil, Emniyet Genel Müdürlüğü'ndedir. Hâlbuki, yol yapımları ve trafiğin düzenlenmesi birbiriyle doğrudan bağlantılı hizmetlerdir. Bu hizmetlerin farklı kurumlar tarafından yerine getirilmesi verimsiz sonuçları da beraberinde getirmektedir.

Diğer bir husus, Manisa gibi coğrafi alanı büyük ve dolayısıyla yerel hizmet sunumlarının dağınık şekilde yapıldığı illerde, hizmette yerellik-etkinlik-verimlilik noktalarında aksaklıkların çıkabileceği doğrudur. Örneğin Manisa'da ilçe merkezi il merkezine 180 km uzaklıkta olan Demirci ilçesi, 150 km uzaklıkta olan Selendi ilçesi, 120 km uzaklıkta olan Sarıgöl gibi ilçeler mevcuttur. Bu ilçelerdeki mahallelerin il merkezine uzaklığı ise çok daha fazladır. Manisa BŞB'nin bu alanlara hizmet götürebilmesi için kendisini temsil eden birimler kurması, bu birimler mevcut olsa da, nitelikli ve uzman personellerle donatılması gerekmektedir. Aksi takdirde işler dönüp dolaşıp yine BŞB'lere gelecek ve zaman ve kaynak israfına neden olunacaktır.

6360 sayılı Kanun'un diğer illerde olduğu gibi, Manisa'daki uygulamasında da en sorunlu alanlardan birisi, büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki yetki ve görev paylaşımıdır. Bu kanunla daha önce ilçe ve belde belediyeleri tarafından yapılan hizmetler, büyükşehirlere devredilmektedir. Diğer yandan kanun, ilçe belediyelerinin merkezi yönetimden aldıkları payın %40 'ını büyükşehir belediyelerine aktarılmasını öngörmektedir. Bu da ilçe belediyelerini hem mali yönden hem de personel niteliği yönünden zayıflandırmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin yetki ve görevlerinin çok geniş olduğu göz önüne alınarak, bazı hizmetlerin ilçe belediyesine bırakılması, büyükşehir belediyelerinin ise daha büyük çaplı hizmetlerle yetkilendirilmesi gerekmektedir. Aslında ilçe belediyeleri daha yerel konumda bulunması sonucu vatandaşlarla doğrudan ve daha sağlıklı şekilde iletişim kurabildiği halde, gerek gelir kaynakları açısından gerekse yetki ve görevler açısından zayıf durumda olması, 6360 sayılı Kanun'un ilçe belediyelerini ihmal ettiği şeklinde yorumlanabilir.

6360 sayılı Kanun, yerel yönetimlerin gelirlerini arttırmıştır. Ancak bu kısmi artış, sorunların çözümü için yetersiz görülmüştür. Birçok belediye borç batağında yüzmemekte, piyasaya ve devlete olan borçlarını zar zor ödemeye çalışmaktadır. Mali

açıldaki bu yetersizlik, zaman zaman usulsüz iş görme yöntemlerini gündeme getirmektedir. Mali yapı yetersiz olduğu için özellikle ilçe belediyelerinin hizmet sunma imkanları kısıtlıdır. Zaten genel bütçeden aldıkları payın bir kısmı BŞB'lere aktarılmakta, geri kalan kısım ise çoğu hizmet için yeterli olamamaktadır. Tüm bunlar yerel yönetimlerin gelirlerinin artırılması gerektiği sonucunu doğurmaktadır. Çünkü sınırların genişlemesiyle götürülen hizmetler artmakta, ancak gelirler aynı düzeyde artış gösterememektedir.

İl özel idarelerinin kapatılmasıyla kurulan YİKOB'ların konumu ise ilerleyen süreçlerde daha net yorumlanabilecektir. Günümüzün mevcut durumunda YİKOB'lar bir yandan yerel yönetim hizmetlerinin yetersiz kalması durumunda kullanılabilecek ve önemli boyutta fayda sağlayabilecek bir kurum olarak değerlendirilebilir. Diğer yandan, merkezi idarenin idari vesayet yetkisi, YİKOB'lar aracılığıyla vali ve bakanlıklar tarafından yerel yönetimlere müdahale etme kapsamında bir tehdit unsuru olarak görülebilir. Manisa ili örneğinde birinci yaklaşım daha ağır basmaktadır.

Son olarak, kanunun getirileri kapsamında yoruma açık olan diğer bir mevzu köylerin mahalleye dönüştürülmesine yöneliktir. Bu değişiklikle köyde yaşayanların kentte yaşayanlar gibi muamele görmesi, şebeke suyu, kanalizasyon, imar ve çöp toplama gibi kentsel hizmetlerin ülkenin bütününe yayılması, vatandaş memnuniyeti ve refah düzeyi açısından olumlu sonuçlar doğuracaktır. Ancak bu kanun daha çok büyük yerleşim alanlarını yani metropoliten kentleri baz alarak hazırlandığı için, köy hayatını zorlaştırma riskini de beraberinde getirmektedir. Örneğin tarım ve hayvancılığın kentsel koşullar altında yapılması oldukça zor olacaktır. Eskiden ücretsiz olan veya çok makul fiyatlarla kullanılan su ve meralar konusunda köylü ekonomik olarak yük altına girecektir. Yeni kanunla ödemek durumunda oldukları emlak vergisi de buna bir örnektir. Tüm bunlar tarım ve hayvancılığa dayalı köy hayatının çekiciliğini kaybetmesine, insanların kentsel alanlara göç etmesine neden olabilecektir. Meydana gelebilecek bu yöndeki sıkıntıların önüne geçebilmek adına çalışmalar yapılmalıdır.

Bunlar haricinde yerel yönetimlerde ve hizmet ölçeğinde meydana gelen değişimler hakkında büyükşehir ve ilçe belediyelerinin personellerine eğitimler verilmelidir. Bilgi ve iletişim teknolojileri geliştirilmelidir. Belediyecilik alanında hazırlanacak yasal düzenlemeler için ilgili kuruluşlar, uzmanlar ve akademisyenlerin desteği alınmalıdır. Bir kurumdan diğerine devredilen personeller için oryantasyon çalışmaları yapılmalıdır. Belediye gelirleri kanununda iyileştirmeler yapılmalıdır.

Büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyeleri ve merkezi yönetim birimleri tarafından gerçekleştirilen hizmetlerde çakışmaları önleyecek düzenlemeler yapılmalıdır. Merkez teşkilatların elinde olan fakat yerel nitelikte olan hizmetler, büyükşehir belediyelerine devredilmelidir. Mali açıdan pay dağıtımı konusunda 6360 sayılı Kanun alan ve nüfus kriterini esas alsa da, kırsal nüfus oranının büyüklüğü, yol ağının uzunluğu, engebeli arazi yapıları, kanalizasyon hizmetlerinin yapım güçlüğü gibi kriterler de dikkate alınmalıdır. Muhtarların belediye ve merkezi hükümet örgütleriyle olan ilişkileri açığa belirlenmelidir. Yerel halkta bilinç ve farkındalık oluşturmaya yönelik projelere yer verilmeli ve tüm bunlar yapılırken yerellik ilkesinden uzaklaşılmalıdır.

Yerel yönetimdeki değişiklikler sadece yöntem değişikliği ile kısıtlı kalmamalıdır. Anlayış değişikliği de gerekmektedir. Toplumsal refahın artması için katılımcı demokrasiyi benimseyen, demokratik katılım kanallarını sonuna kadar kullanabilecek yeterlilikte ve bilgi düzeyi yüksek bir toplumun oluşturulması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Adıgüzel, Ş. (2012). 6360 Sayılı Yasa'nın Türkiye'nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Elestirel Bir Değerlendirme. *Toplum ve Demokrasi*, Yıl 6, Sayı 13-14, Ocak-Aralık, s. 153-176.

Akcagündüz, E. (2010). Kamu Tercihi Teorisi Ve Türkiye Üzerine Olan Etkisi Üzerine Bir İnceleme. *Ekonomi Bilimleri Dergisi Cilt 2, Sayı 2. S.29-35.*

Akman, Ç., Kalender, M. (2018). Yerelde Yeni Bir Merkezi Yönetim Birimi: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 73, No. 4, 2018, s. – 1025 – 1056*

Altan, Y., Karaca, F. (2016). Türk Metropol Şehir Yönetim Sistemindeki Değişime 6360 Sayılı Kanun'un Etkileri: Samsun Büyükşehir Belediyesi Örneği. *Yönetim Bilimleri Dergisi. Cilt:14, Sayı:28, sayfa:553-584.*

Andersson, M. (2012). Metropolitan Management- Approaches and Implications. *Sixth Urban Research and Knowledge Symposium*

Arıkboğa, E. (2007). Büyükşehirlerde Kararları Kim Alıyor? Büyükşehir Belediye Meclislerinde Temsil Sorunu ve Çözüm Önerileri, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 1, ss. 31-54.

Arıkboğa, E. (2013). Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli. *Yerel Politikalar Dergisi. Sayı:3, 48-96.*

Asunakutlu, T. (2002). Örgütsel Güvenin Oluşturulmasına İlişkin Unsurlar ve Bir Değerlendirme. *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (9). s.1-13.*

Azaklı, S., Tek, H. (2016). İl Özel İdarelerinde Yeniden Yapılan(ama)ma Çalışmaları ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar. *Yönetim ve Ekonomi. Yıl:2016, cilt:20, sayı:1.*

Baskak, T.E. (2018). Kültürel Değerlerin Ekonomi Ve Turizm Açısından Etkisi: Mesir Macunu Festivali. Geçmişten Günümüze Manisa. Şehzade II. Mehmet ve Manisa Tarihi - Kültürü – Ekonomisi Celal Bayar Üniversitesi Rektörlük Basımevi –MANİSA

Başaran, İ.E. (1991). Örgütsel Davranış İnsanın Üretim Gücü. Ankara: Gül Yayınevi.

- Bayrakçı, E. (2011). Yerel Yönetimler Ders Notları. Konya: Dizgi Ofset Yayınevi.
- Bingöl, Y., E. Yazıcı ve T. Büyükakın. (2013). İl Sınırında Büyükşehir Belediye Modeli: Kocaeli Deneyimi. Kocaeli: Büyükşehir Belediyesi Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları.
- Biricikoğlu, H., Duyar, D. (2015). *6360 Sayılı Yasa'nın Genişleyen Büyükşehir Belediyesi Hizmet Sınırının Etkinlik Ve Verimliliğe Etkisi Bağlamında Değerlendirmesi: Sakarya Büyükşehir Belediyesi Örneği*” Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C. 20, S.4, SS.369-393.
- Bollens, J.C. and Schmandt, H.J. (1965). *The Metropolis, Its People, Politics and Economic Life*. New York: Harper & Row, 1965. Pp. xv, 608.
- Bostanoğlu, Ö. (1990). Türk Belediyeciliğinde Güncel Tarihsellik. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 23, Sayı: 2 Haziran
- Bozkurt, Ö. Ve Turgay, E.-Seriye, S. (1998). Kamu Yönetimi Sözlüğü. Ankara: TODAİE Yayını No:283.
- Can, E. (2013). 6360 Sayılı Kanun ve Yerel Yönetimlerde Yeni Dönem. F.N. Genç (Ed). *Yönetişim Türk Kamu Yönetimine Yansımaları*. İstanbul: Çizgi Kitabevi.
- Canpolat, H. (1998). Cumhuriyet'in 75. Yılında Mahalli İdarelerimiz. Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı Baskı: Uyar.
- Canpolat, H. (2010). Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Reformları ve 5747 Sayılı Kanunla İlgili Yargı Kararlarının Değerlendirilmesi. *Türk İdare Dergisi* • Sayı: 467 • Haziran 2010 s.94
- Çelik, A. (2013). Yerel Özerklik Açısından 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun Genel Bir Değerlendirilmesi. Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF Dergisi. C.18, Sayı 1. S.17-28.
- Çelikyay, H. (2014). Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası. SETA Analiz. Sayı: 101, 7-21.
- Çetin, S. (2012). Geç Osmanlıdan Erken Cumhuriyete İç Batı Anadolu'da Kentsel Yapının Değişimi: Manisa, Afyon, Burdur Ve Isparta Kentleri Üzerine Karşılaştırmalı Bir İnceleme (1)

Çiçek, Y. (2014). Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yerel Yönetimler. *KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Nisan 2014. Cilt:11, Sayı:1, Sayfa:53-64

Çöpoğlu, M. (Ed). (2017). 6360 Sayılı Kanun Ekseninde Yerel Yönetim Reformları. İstanbul: DER Yayın Evi.

Çukurçayır, M.A. (2013). Yerel Yönetimler Kuram, Kurum ve Yeni Yaklaşımlar. Konya: Çizgi Kitabevi.

Demiral, B. (2007). Türkiye’de Anakent Yönetimleri: Sorunlar ve Çözüm Önerileri. H. Özgür ve M. Kösecik (Ed). Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II: Uygulama. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Derdiman, R.C., Uysal, Y. (2014). Türk Kamu Yönetiminde Yetki Devri. *U.Ü. Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi* Yıl: 16, Sayı: 27, 2014/2

Derdiman, R.C. (1995). Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 28, Sayı: 4, Aralık 1995, ss.65-80.

Derdiman, R.C. (2011). *İdare Hukuku*. Bursa: Alfa Aktuel Yayınları

Dinçer, Ö., Yılmaz, C. (2003). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim. T.C Başbakanlık, Ekim, Ankara.

DPT (Devlet Planlama Teşkilatı). (1963). Birinci Kalkınma Planı (Beş Yıllık) 1963-

1967, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx> Erişim Tarihi: 29.06.2018

DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (1968). İkinci Kalkınma Planı (Beş Yıllık) 1968-197, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx> Erişim Tarihi: 29.06.2018

DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (1972). Üçüncü Kalkınma Planı (Beş Yıllık) 1973-1977, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx> Erişim Tarihi: 29.06.2014.

DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (1979). Dördüncü Kalkınma Planı (Beş Yıllık) 1979-1983, <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx> Erişim Tarihi: 29.06.2014.

Eke, A.E. (1982). Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye, Amme İdaresi Dergisi. Cilt:18, Sayı:4.

Erbulak, A., Yüksek, İ. (2018). Tarihsel Süreçte Manisa Kentinin Gelişimi. GEÇMİŞTEN GÜNÜMÜZE MANİSA Şehzade II. Mehmet ve Manisa Tarihi - Kültürü – Ekonomisi Celal Bayar Üniversitesi Rektörlük Basımevi –MANİSA

Eren, H. (1994). Yönetimde Merkezîyetçilik, Adem-i Merkezîyetçilik ve Özerklik – Denetim. *Türk İdare Dergisi*, 403(66), 145-150.

Ersoy, M. (2013). 6360 Sayılı Yasa ve Mekânsal Planlama Sorunları. *GAP Belediyeler Birliği Dergisi*. Mayıs- Haziran-Temmuz 2013. 20-32.

Eryılmaz, B., Çevik, H., Sözen, S. (2013). *Kamu Yönetimi*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Web-Ofset Tesisleri.

Eryılmaz, B. (2011). *Kamu yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar*. Ankara: Okutman Yayıncılık.

Eryılmaz, B. (2000). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Erkan Matbaacılık

Friskin, F. ve Norris, D. F. (2001). Regionalism Reconsidered. *Journal of Urban Affairs*, Vol. 23, Number: 5, s. 467–478.

Genç, F.N. (2014). 6360 Sayılı Kanun'un Aydın'a Etkileri *Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 1, Özel Sayı S.:1-29.

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

Gökçe, G. (1999). Yerel Yönetim ve Demokrasi İlişkisi. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. Sayı:5. 53-77.

Gözler, K. (2012). *İdare Hukukuna Giriş*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

Gözler, K. (2007). *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.

Gözler, K. (2018). Türkiye'nin Yönetim Yapısı (T.C. İdari Teşkilatı). Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları

Gözler, K. (2013). *6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyeleri Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun Mudur?* Legal Hukuk Dergisi, C. 11, S.122, s. 37-82.

- Gözübüyük, A. Ş. (2008), Türkiye'nin yönetim yapısı. Ankara: Turhan Kitabevi
- Gül, H. ve Özgür, H. (2004). Ademi Merkeziyetçilik ve Yerinden Yönetim İlişkileri. Çağdaş Kamu Yönetimi II. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Gül, H. ve S. Batman.(2015). Değişen Kentleşme Dinamikleri Karşısında 6360 Sayılı Yasanın İdari, Siyasi, Mali ve İktisadi Değerlendirilmesi. *12.Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR) Bildiriler Kitabı*. Aydın. 337-355
- Gül, H., Batman, S. (2013). Dünya ve Türkiye Örneklerinde Metropolen Alan Yönetim Modelleri ve 6360 Sayılı Yasa. *Yerel Politikalar Dergisi* Ocak-Haziran
- Gül, H., M. Kiriş, N. Negiz ve İ. Gökdayı. (2014). Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset. Ankara: Detay Yayıncılık.
- Gültekin, S. (2002). Kamu Yönetimi. Rize: Akademi Yayınevi.
- Günday, M. (2011). İdare Hukuku (10. Baskı). Ankara: İmaj Yayınevi.
- Gündüz Küskü, S. (2014). Türk Dönemi Manisa Kenti Ve Düşündürdükleri. *Turkish Studies International Periodical For the Languages, Literature and History of Turkish or Turkic Volume 9/10 Fall 2014*
- Güngör, H. (2012). Yeni Büyükşehir Yönetimi ve Geçiş Nedenleri. *TBB İller ve Belediyeler Dergisi*. Sayı: 774-775, 19-32.
- Hamilton, D. K., Miller, D. Y. ve Paytas, J. (2004). Exploring The Horizontal And Vertical Dimensions Of The Governing of Metropolitan Regions. *Urban Affairs Review*, Vol. 40, No. 2, 2004, s. 147-182
- Heper, M. (1985). Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yerinden Yönetim Sorunu ve Bazı Öneriler. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Yıl:1985, Cilt:6 Sayı: 1-3.
- İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Dergisi. (1973). Cumhuriyet'in 50. Yılında Mahalli İdarelerimiz. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Yayın Organı.
- İzci, F. ve M. Turan. (2013). Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği. *SDÜ İ.İ.B.F. Dergisi*, 18 (1), 117-152
- Jordaan, J. (2013). Public Financial Performance Management In South Africa: A Conceptual Approach. *Submitted in partial fulfilment of*

therequirementsforthedegree *PHILOSOPHIAE DOCTOR in PublicAffairs*
intheFaculty of Economicand Management Sciences University of
PretoriaPretoria.

JörgKnieling, M.A. (2014). Metropolitan Regions Definitions, Typologies and Recommendations for Development Cooperation. Germany: Deutsche Gesellschaftfür Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Karaaslan, E. (2014). *Açıklamalı 6360 Sayılı Kanun 14 İlde Büyükşehir Belediyesi ve 27 İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*. Antalya: Bekad Yayınları.

Karaarslan, M. (2013). Nasıl Bir Yerel Yönetim? 6360 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 17-18, Sayı: 26-27-28-29, Yıl: 2012-2013

Karakuyu, M. (2007). Manisa Şehrinde Mahallelerin Tarihsel Gelişimi. *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi Cilt: 4 Sayı: 2 Yıl: 20*.

Karasu, M.A. (2013). 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Olası Etkileri – Şanlıurfa Örneği. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15(1), 1-17.

KAYA (1991). Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, TODAİE Yayını No. 238, Ankara.

Kaya, Erol. (2008). Metropolitan Kent Yönetimi. *Yerel Siyaset Dergisi*. Yıl:3 sayı: 30 haziran 2008. s.11

Kayan Kenan. (2015). Görev, Yetki ve Sorumluluklar Açısından 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun Getirdiği Yenilikler ve Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin Uygulamaları, *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl:5 Sayı:7. S.206

Kaymak, Ü. ve Kaya, A. G. (2004). Kamu Yönetimi, Ankara: Savaş Yayınevi.

Keleş, R. (2012). KBAM 3. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu, 'Kent Bölgeler, Metropolitan Alanlar ve Büyükşehirler: Değişen Dinamikler ve Sorunlar' Bildiri Kitabı. Ankara: KBAM Yayınları.

Keleş, R. (2012). Anakentlerin Dünü, Bugünü ve Yarını. 3. Kentsel ve Bölgesel Araştırma Sempozyumu, 6-7 Aralık 2012, Gazi Üniversitesi, Ankara:

- Keleş, R. (2014). *Yerinden Yönetim Ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Kılınç, G. (2010). Çeyrek Asırlık Bir Tecrübe: Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Yapılanması ve Kayseri Büyükşehir Belediyesi Örneği, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 19 Sayı 1 Ocak 2010, s.67-89.
- Kızılboğa, R. (2012). Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorilerinin Değerlendirilmesi. *NEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2, 2012, s. 91-109.
- Kızılboğa Özaslan, R., Alıcı, O.V. (2014). Kalkınma Planlarında Yerel Yönetimler ve Yapılan Reformlar Çerçevesinde Mukayesesi. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. Yıl/Year: 2014 Cilt/Volume: 11 Sayı/Issue: 26, s. 315-342.
- Kızılboğa, R., Özaslan K. (2013). İl Özel İdaresi ile Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının Karşılaştırmalı Olarak İncelenmesi. *KAYSEM- 8 Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar Bildiri Kitabı 11-12 Mayıs 2013 Hatay*.
- Kızılboğa Özaslan, R., Akıllı, H., Özaslan, K. (2014). “6360 Sayılı Kanun Çerçevesinde Gümüşlük Belde Belediyesi’nin Kapatılmasına İlişkin Yöre Halkının Algısı”, *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, C.XXXVI, S.2, SS. 215-235*
- Köse, Ö. (2004). Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecinde Yükselişi. *Sayıştay Dergisi*. Sayı:52 Ocak-Mart
- Kuran, H. (2015). Türk Yerel Yönetim Sisteminde Yeni Bir Kurum: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı.*Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri (Kayfor 13 Bildiri Kitabı)*. s. 207-218.
- Kübler, D. ve Heinelt, H. (2005). MetropolitanGovernanceCapacity, Democracyandthe Dynamics of Place. HubertHeinelt ve Daniel Kübler (ed.), Routledge, New York, s. 8-28.
- Lefevre, C. (1998). MetropolitanGovernmentandGovernance in Western Countries: A Critical Review. Oxford: JointEditorsandBlackwellPublishers Ltd.
- Litvack J. ve Seddon J.(2004). DecentralizationBriefingNotes,WORLD BANK INSTITUTE WBI WorkingPapers in Collaboration with PREM Network

Mahmutoğlu, A. (2011). Türkiye’de Merkezi Yönetim- Yerel Yönetimler – Mülki İdare İlişkisinin Geleceği. *Türk İdare Dergisi*. Haziran-Eylül 2011.151-160.

Manisa Valiliği. (2014). Sayılarla Manisa.

Marume, S.B.M ve Jubenkanda, R.R. (2016) .CentralizationandDecentralization. Publishedwithopenaccess at www.questjournals.org

Morell, M. FAO Experience in Decentralization in theForestSectorInterlaken Workshop, 2004

Muratoğlu, T. (2015). *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 20, Sayı: 32, s.64

Nadaroğlu, H. (1994). Mahalli İdareler Teorisi-Ekonomisi-Uygulaması 5. Baskı. Ankara: Beta Yayınları.

Oktay, A. (2016). Metropol Kent Yönetimi Yaklaşımları ve Uygulama Modelleri. *Strategic Public Management Journal (SPMJ)*, Issue No: 4, November 2016, ISSN 2149-9543, s. 49-71

Oktay, E. ve Pekküçükşen Ş. (2009). Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesinin Bir Aracı Olarak Sivil Toplum Kuruluşları -Türkiye İçin Kısa Bir Değerlendirme. *KMU İİBF Dergisi* Yıl:11 Sayı:16 Haziran/2009. 173-174.

Oktay, T.(2016). 6360 Sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma. *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, I/1 (2016). S.79

Ortaylı, İ. (1987). Osmanlı İmparatorluğu’nda İdari Modernleşme ve Mahalli İdare Alanındaki Gelişmeler. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*. Cilt:3, sayı: 1-3.

Ortaylı, İ. (2000). Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri 1840-1880. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları

Ortaylı, İ. (2008). Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi. Ankara: Cedit Neşriyat.

Ostrom, V.,Tiebout, C. M. ve Warren, R. (1961). TheOrganization of Government in MetropolitanAreas: A TheoreticalInquiry. *TheAmericanPoliticalScienceReview*. Vol: 55, no:4. s. 831–842.

Ökmen, M. Ve Parlak, B. (2013). Kuram ve Uygulamada Yerel Yönetimler-Kavramlar, Yaklaşımlar, Yapılar ve Mevzuat. Ankara: Salmat Basım Yayın Ambalaj SanatıLtd.Şti.

Ökmen, M., Arslan, R. (2014). Türkiye’de 6360 Sayılı Yasa İle Yeni Kurulan Büyükşehir Belediyeleri: Manisa Büyükşehir Belediyesi Örneği. *Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 1, Özel Sayı (Sf:88-101)*

Önen, S.M., Eken, İ. (2016). Yerel Yönetimler Üzerinden Uygulanan İdari Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*.Kış 2016, cilt: 15, sayı: 56.

Önez Çetin, Z. (2015). Türkiye’de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve6360 Sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. Y.2015, C.20, S.2, s.247-266.

Özay, İ. (1996). Günışığında Yönetim. İstanbul: Alfa Yayınları.

Özçelik, Y. (2014). “ *Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler*”, TAAD, Y. 5, S. 19, Ekim.

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

Özer, A. (1993). Yerel Yönetimlerin Denetimi Üzerine Bir Değerlendirme. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:2, Sayı:4. 23-32*

Özgür, H. (2008). Metropoliten Alanların Yönetimine Kamu Tercihi ve Klasik Yönetim (Metropoliten Reform) Yaklaşımlarının Bakışları. *Yerel Siyaset Dergisi*. Yıl:3 sayı: 30 haziran 2008. s.5-10.

Özgür, H. (2008). Yerel Siyaset Perspektifinden Bakışla Büyükşehir Belediyelerinde Kentsel Alan Yönetimi Uygulamaları. *Yerel Siyaset Dergisi.ss.125-167*.

Özgür, H., Yavuzçehre, P. (2016). Türkiye’nin Büyük Şehir Belediyesi Sistemi: 1982-2015. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 7(1): 903-926*

Paddison R. (2001). Handbook of Urban Studies. içinde Frey,W. ve Zimmer, Z. (2001) .Definingthe City. London: Sage Publications Ltd.

Rondinelli, D.A. (1981).GovermentDecentralization in ComparativePerspective: TheoryandPractice in DevelopingCountries. *International Journeal of AdministrativeScience*,vol. XLVII. No:2 p.137

Sager, F. (2005). MetropolitanInstitutionsandPolicyCoordination: The Integration of Land Useand Transport Policies in Swiss Urban Areas. *Governance: An International Journal of Policy, Administration andInstitutions*.Vol. 18, No. 2. s. 227–256.

Sayer, J.A.,Elliott, C., Barrow, E., Gretzinger, S., Maginnis, S., McShane, T., veShepherd, G. (2004). The Implications for Biodiversity Conservation of Decentralized Forest Resources Management. Interlaken, Switzerland

Sancaktar, O. (2012). İdare Hukuku. (Genişletilmiş ve Güncellenmiş 2. b). Ankara: Seçkin Yayınları.

Sezer, B.U. (1996). Yerel Yönetimler ve Halkla İlişkiler. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi. C.5 S.6 Kasım 1996.

Shah, A. (2012). Grant Financing of MetropolitanAreas: A Review of Principlesand Worldwide Practices, Policy Research Working Paper 6002, Washington, D.C.:The World Bank

Slack, E. (2007). Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance, Policy Research Working Paper 4317, Washington, D.C.:The World Bank.

Sobacı, M. Zahid. (2005). Yeniden Yapılanma Sürecinde İl Özel İdarelerinin Dünü Bugünü ve Geleceği Üzerine Değerlendirmeler. *Çağdaş Yerel Yönetimler*. Cilt: 14 sayı: 4 Ekim 2005, s. 31-50.

Şengül, R. (2010). Yerel Yönetimler. Kocaeli:Umuttepe Yayınları.s.8.

TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi Panel-Forum (2013). Büyükşehir Olmanın Tekirdağ'a Etkileri

Tekeli, İ. (1983). Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi. *Amme İdaresi Dergisi*. Cilt: 16, Sayı: 2

Tekin, Ö.F. (2018). The Metropolitan Administration in Turkey and the Change Through Law No. 6360: the Case of Konya. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 55. Sayı / Ocak 2018 s.88

Tomàs, M.(2002). Dealingwithmetropolitangovernance. A casestudy: Madrid. *VII CongresoInternacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la AdministraciónPública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct.*

Topçu, D. (2015). Türkiye’de Yeni Büyükşehir Belediye Sistemi. Marmara Üniversitesi Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.

Toprak, Z. (2014). Yerel Yönetimler. Ankara: Siyasal Yayın Dağıtım.

Toprak, Z. (2008). Kent Yönetimi ve Politikası. İzmir: Birleşik Matbaacılık.

Torlak, S. ve Y. Sezer. (2005). Büyükşehir Belediye Reformu Üzerine Bir Değerlendirme. H. Özgür ve M. Kösecik (Ed). Yerel Yönetimler Üzerine Yazılar-1: Reform. Ankara: Nobel Yayınları.

Tosun, E. (2014). *6360 Sayılı Kanunun Getirdiği Yenilikler ve Sorunlar*. Celal Bayar Üniversitesi Kamu Yönetimi, s.5

Tozlu, A. (2017). Daha Verimli Hizmet Ve Hizmette Yerellik Tartışmaları Düzleminde Yeni Büyükşehir Modeli. *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi* Cilt: 6 Yıl: 6 Sayı:15 (2017/2)

Tuzcuoğlu, F. (2003). Metropoliten Yönetim. Sakarya: Sakarya Kitabevi

Tuzcuoğlu, F.(2007). Metropoliten Yönetim Nereye. H. Özgür ve M. Kösecik (Ed). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II*. Ankara: Nobel Yayıncılık.

Türkiye Belediyeler Birliği. (2014). 6360 SAYILI ON DÖRT İLDE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ VE YİRMİ YEDİ İLÇE KURULMASI İLE BAZI KANUN VE KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR KANUNA İLİŞKİN REHBER. S.5

Uçar, A., Başaran, İ., Kaya, M. (2018). Geçmişten Günümüze Manisa’da Belediyeciliğin Gelişimi GEÇMİŞTEN GÜNÜMÜZE MANİSA Şehzade II. Mehmet ve Manisa Tarihi - Kültürü – Ekonomisi Celal Bayar Üniversitesi Rektörlük Basımevi –MANİSA

- Ulusoy, A. ve T. Akdemir. (2001). Mahalli İdareler, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Urhan, V.H. (2008). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması. *Sayıştay Dergisi*, (70), 85-102
- Uygun, O. (2007). Federal Devlet (Temel İlkeleri, Başlıca Kurumları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği), 3. Baskı. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Ünal, F. Tanzimat’tan Cumhuriyete Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. Sayı: 30, Ağustos 2011.
- Wright, M. D. (1993). A Critique of ThePublicChoiceTheory Case ForPrivatization: RhetoricandReality. *Associate, Cavalluzzo, Hayes &Shilton. J.S.D., Stanford LawSchool; LL.B., OsgoodeHallLaw School; B.A., University of Toronto.*
- Yaşanmış, F.D. (1995). Büyükşehir Sorunsalı. *Amme İdaresi Dergisi*, 28 (1), 93-111.
- Yeter, Ç. Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yerel Yönetimler.*KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Nisan 2014. Cilt:11, Sayı:1, s.53-64
- Yıldırım, U., Gül, Z., Akın, S. (2015). “ İl Mülki Sınırı Büyükşehir Belediye Modelinin Getirdiği Yenilikler”, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Eskişehir
- Yıldız, A. (2014). AB ve Türkiye’de Kültürel Çeşitlilik ve Yerel Yönetimler, Yüksek Lisans Tezi, Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Yılmaz, D. (2007). Yetki Genişliği İlkesi Üzerine Bir İnceleme. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 11, Sa.1-2, Y.2007.
- Yılmaz, H. (2006). Yerinden Yönetim İlkesinin Kuvvetler Ayrılığına Dayanan Hükümet Sistemleri Bağlamında Değerlendirilmesi. *TAAD*, Yıl:7, Sayı:26
- Yörükoğlu, F. (2009). Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci. *Mevzuat Dergisi*. Yıl:12, Sayı: 135. Mart 2009.
- Yuliani, E. L. (2004). Decentralization, DeconcentrationandDevolution: What Do TheyMean?.Interlaken, Switzerland

Yüksel, F. (2003). Sivil Toplum ve Yerel Yönetimler

Zeyrekli, S.,Ekizceleroğlu, R. (2007). Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik(subsidiarite) İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. Cilt: 16, sayı: 3, Temmuz 2007, s-29-48.

Zengin, O. (2014). Büyükşehir Belediye Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirilmesi. *Ankara Barosu Dergisi*. Haziran-Aralık.

Zengin, O. (2015). Büyükşehir Belediyesi Reformu ve Kırsal Alana Etkisi, A. Ü. *Siyasal Bilgiler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Ders Notları*, Kasım, s. 3.

6360 Sayılı Kanun'un Genel Gerekçesi <https://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0690.pdf> Erişim tarihi: 27.07.2018

3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc067/kanuntbmmc067/kanuntbmmc06703030.pdf Erişim Tarihi: 25.07.2018

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf> Erişim tarihi:18.02.2019

6360 Sayılı Kanun <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf> Erişim tarihi: 18.02.2019

5393 Sayılı Belediye Kanunu <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf> Erişim tarihi: 26.07.2018

5747 Sayılı Kanun <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5747.pdf> Erişim tarihi: 25.07.2018

