



Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (İSMUS), I/1 (2016), s. 71-131

6360 SAYILI KANUNA DAYALI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE REFORMUNU ANLAMA VE ANLAMLANDIRMA

Tarkan OKTAY*

Özet

Türkiye’de büyükşehir belediye yönetimi konusundaki model arayışları Osmanlı dönemine kadar gitmektedir. Nüfusun yığılması ile oluşan büyük ölçekli şehir alanlarının çoğalması ve artan problemler, büyükşehirlerin yönetimi konusundaki tartışmaların güncelliğini sağlamaktadır. Türkiye’de büyükşehir alanındaki reformların ana eksenlerini; iki kademeli büyükşehir belediye yapısının temel model olarak kabul edilmesi, büyükşehir belediye sınırlarının aşama aşama il sınırlarına genişlemesi ve büyükşehir alanındaki yerel yönetim kademe ve sayısının azaltılması oluşturmaktadır. Araştırma kapsamında, 6360 sayılı kanunu hazırlayan nedenler ve kanunun getirdiği yeni model ve uygulama sonuçları il yerel yönetim organizasyonu, metropoliten yönetim, küçük ölçekli yerel yönetimler, merkezileşme-yerelleşme ile yerel siyaset ve demokrasi bağlamında analiz edilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Metropoliten Yönetim, Büyükşehir Belediyeleri, İl Özel İdaresi, 6360 Sayılı Kanun, Yerelleşme.

* Doç. Dr., İstanbul Medeniyet Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, tarkan.oktay@medeniyet.edu.tr

UNDERSTANDING AND INTERPRETATION OF METROPOLITAN MUNICIPALITY REFORM BASED ON LAW NO. 6360

Abstract

The search for a model on metropolitan municipal administration in Turkey goes back to the Ottoman era. Increase of large scale city areas caused by accumulation of populations has contributed to the currency of discussions on metropolitan municipal administration. Two main axes of reforms in metropolitan administration in Turkey are the recognition of two stage metropolitan structure as the core model and gradual enlargement of metropolitan municipality to the city borders and decrease of the local government functions in the metropolitan municipality areas. In scope of this research, the law number 6360 and its reason of preparation along with the results it has brought will be analyzed in the context of local government, metropolitan administration, small scale local governments, centralization-decentralisation, local politics and democracy.

Keywords: Metropolitan Governance, Metropolitan Municipalities, Special Provincial, Administrations, The Law Number 6360, Decentralisation.

Giriş

Türkiye’de büyük şehirlerin yönetimi konusundaki tartışmalar ve model arayışları, modern belediye yapılarının benimsenerek uygulamaya konulduğu Tanzimat dönemine (1839-1876) kadar uzanmaktadır. Osmanlı Dönemi’nde şehirleşme düzeyinin bir sonucu olarak büyükşehir yönetimi arayışları İstanbul üzerinden gelişti. Cumhuriyet Döneminde büyük şehir yönetimi ile ilgili tartışmalar, şehirleşmenin artışı ve ara kademe olmaksızın büyük şehirlere yönelen göç ile birlikte 1960’dan sonra tekrar gündeme geldi. Ülkedeki göç hareketinin yönünü 1970’lerin ortalarından itibaren büyük şehirler yanında, orta ölçekli şehirlere de yöneltmesi sonucunda 1990’lara doğru yeni büyük şehirlerin ortaya çıkması, konuya farklı boyutlar kazandırdı. Türkiye’nin başta İstanbul olmak üzere 3 büyük kentinde büyükşehir belediye yönetim modeli 1984 yılında uygulanmaya başladı. İlerleyen yıllarda ise bu model büyük şehir ölçeğine ulaşan diğer şehirlere de yaygınlaştırıldı. Türkiye gibi nüfus hareketleri yoğun olan ve şehirleşme hızı henüz dengeye ulaşmamış olan bir ülkede, nüfusun yığılması ile oluşan büyük ölçekli şehir alanlarında artan problemler ve bunlara ilişkin çözüm arayışları, büyükşehir belediye yönetimi konusundaki tartışmaların güncelliğini korumasını sağlamaktadır.

2004 yılında başlayan yerel yönetimlere yönelik yapısal ve işlevsel düzenlemeler, reform yaklaşımındaki bütünsellik ve süreklilik konusundaki problemlere rağmen daha etkin ve demokratik bir yerel yönetim oluşturulması yönünde önemli adımlar oldu. İstanbul’da ve Kocaeli’nde uygulanan il ölçeğindeki yerel yönetim modeli, 2012 yılındaki düzenleme ile il bütününde 750 bin nüfusa ulaşan yerler için de bir çözüm olarak kabul edildi. 2014’deki mahalli idareler seçimi ile uygulamaya konulan büyükşehir modeli, Türkiye’deki il yönetimini üzerinde de önemli değişiklikler getirdi.

Türkiye’de büyükşehir belediye modeli üzerine devam eden tartışmalara çok boyutlu analizler çerçevesinde katkı yapmayı hedefleyen bu çalışma iki eksen üzerinde inşa edilmiştir. Birincisi; Türkiye’de 2002-2012 döneminde büyükşehir belediye modeli ile ilgili düzenlemeler ve 6360 sayılı kanunun getirdiği modelin tasviri ve açıklanması. İkincisi, 6360 sayılı kanun ile yapılan reform çabasının il yerel yönetim organizasyonu, büyükşehir belediye yönetimi, küçük ölçekli belediye problemi, merkezileşme

ve yerelleşme, yerel siyaset ve demokrasi bağlamında anlaşılması ve anlamlandırılmasıdır.

I. Türkiye’de Büyükşehir Belediye Reformu

Türkiye’de kamu yönetimi ve özellikle yerel yönetimler alanındaki reform çabaları 2000’li yıllarda artmaya başladı ve farklı yoğunluklarda sürekliliğe kavuştu. Yerel yönetimlerle ilgili kanun çalışmaları, model arayışları, uygulamada aksayan yönlerin yeniden düzenlenmesi ve benzeri adımlar yaklaşık üç yılda bir yoğunlaşan yeni düzenlemelerle devam etti. Son dönemdeki en önemli adımı, 2012 yılının Kasım ayında çıkarılan ve hükümlerinin önemli bir kısmı 2014’de yürürlüğe giren 6360 sayılı kanun oluşturmaktadır.

6360 sayılı kanunu, 2004’de başlayan yerel yönetim reformu çabalarını geliştiren yeni bir halka olarak değerlendirmek yerinde olur. Bu halkanın daha iyi anlaşılabilmesi için önceki halkaların da kısaca analizi gerekmektedir. Nitekim, 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 1984’de kurulan modeli geliştiren bir düzenleme idi. 5216 sayılı kanun ile büyükşehir belediyesi kurulma şartları, görev ve yetkileri, meclis çalışma düzeni, encümen yapısı, valinin idari vesayet yetkileri, büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler gibi konular yeniden düzenlendi.

6360 sayılı kanun bakımından önemli nokta ise büyükşehir belediyelerinin yetki alanlarını genişletmeye yönelik hükümlerdir. Bunların ilki 5216 sayılı kanunun geçici 2 inci maddesi ile İstanbul ve Kocaeli’nde büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırına genişletilmesidir. İkincisi diğer büyükşehirler için yarıçap yönteminin benimsenmesidir. Pergel düzenlemesi de denen yarıçapa dayalı genişletme konusundaki ilk girişim 5019 sayılı Kanun Teklifi ile 2003 yılında yapıldı. Ancak, Cumhurbaşkanı tarafından veto edildiği için yasalaşma ve uygulanma şansı bulamadı (Özgür, 2010: 350). 5216 sayılı kanunda yeniden düzenlenen yönetime göre; İstanbul ve Kocaeli dışındaki büyükşehir olan illerde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırı olarak kabul edildi.

Pergel yönteminde büyükşehir belediyesinin sınırları arazideki uygulamada yerleşim yerlerinin ortasından da geçebiliyordu. 2005 yılında 5390 sayılı kanun ile yarıçapa dayalı genişlemenin oluşturduğu sınır belirsizlikleri giderilmeye çalışıldı ve sınırlar daha gerçekçi hale getirildi. Bu genişleme ile büyükşehir sınırları içine katılan belde belediyeleri, büyükşehir belediyesinin imar denetimi içine de girmiş oldular. Kanunun planlama alanındaki uygulama sonuçları ile ilgili 2004-2008 yıllarını kapsayan Antalya üzerine bir araştırmada belde belediye meclislerinde kişisel yarar sağlamaya dönük imar değişiklikleri oranının büyükşehir belediyesi içine katıldıktan sonra % 60'tan % 24'e düştüğü ve nispeten bir plan bütünlüğü sağlandığı görülmektedir (Özdemir ve Meşhur, 2011: 181).

Büyükşehir Belediye Kanunu ile belediye sınırları bir taraftan genişletilirken diğer taraftan büyükşehir belediyesi kurulması şartları da zorlaştırıldı. Kanunun 3 üncü maddesinde bir ilde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesi bulunması şartı getirildi. 3030 sayılı önceki düzenlemede il belediyesi sınırları içinde “birden fazla ilçe” olması yeterli görülmüştü. 5216 sayılı kanunun 4 üncü maddesine göre belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülecekti. Kanun koyucu tercihini nüfus düzeyi ve yoğunluğu daha yüksek ve daha güçlü büyükşehir belediye yapıları yönünde kullandı. Sadece ilçe şartının bulunduğu tanımlamaya göre nüfusa dayalı şart, çok daha somut bir kriterdi. Türkiye’de o dönemdeki il merkezlerinin nüfusları dikkate alındığında 750 bin nüfus şartı çok yüksek veya düşük olmayan dengede bir seviyeyi ifade ediyordu.

Büyükşehir belediyelerinin sınırlarının genişletilmesi ile İstanbul ve Kocaeli’nde ilçe ve belde belediyelerinin tümü, diğer büyükşehir olan illerde ise genişletilen sınırlar içinde kalan ilçe ve belde belediyeleri kapsama dahil oldu. Sınır genişletilmesinin temel hedefi büyükşehirlerin etrafında gelişmiş ya da muhtemel gelişme alanlarını büyükşehirlerin yönetimi ve denetimi altına almak, küçük ölçekli belediyelerin kurumsal kapasite yetersizlikleri nedeniyle bu alanlarda özellikle imar ve ruhsatlandırma konusunda ortaya çıkan ya da çıkması muhtemel problemleri önlemek, bütüncül anlayışa dayalı ve planlı şehir gelişmesi gerçekleştirmektir.

İstanbul ve Kocaeli’nde il ölçeğinde yetkili büyükşehir belediye modeli yerel hizmetlerin organizasyonu konusunda nispeten başarılı sonuçlar verdi. İstanbul’un büyük ölçekli kapasiteye sahip olması, ilk dönemlerde yaşanan aksamalar sonrasında daha kısa sürede organize olmasına imkan tanıdı. Genişleme öncesinde İstanbul büyükşehir belediyesi kentsel alanda ulaşım, su ve kanalizasyon, yeşil alan yönetimi, zabıta gibi alanlarda alt hizmet bölgeleri biçiminde örgütlenmişti. Geniş alanda yerel hizmet yönetimi konusunda var olan tecrübe ve kapasite, il ölçeğine çıkan yeni hizmet bölgesi için de hazır bir yönetim modeli sağladı. Kocaeli, büyükşehir belediyesi olmanın getirdiği büyük ölçekli kurumsal yapı ve teknik kapasite avantajlarını kullanarak yeni katılan yerlerdeki yerel hizmetler konusunda önemli gelişme gösterdi (Bingöl ve Büyükkakın, 2013: 217-239). İki ilde de özellikle su ve kanalizasyon hizmetleri, katı atık toplanması, yol yapım ve bakımı hizmetleri daha etkin hizmet organizasyonu sağlanan alanlar oldu.

İki büyükşehir belediyesinin il ölçeğinde hizmet sunumuna geçişlerinde özel sektörün katkısı da önemlidir. İstanbul ve diğer bazı büyükşehirlerde 1990’ların ortalarından itibaren, katı atık, su ve kanalizasyon, ulaşım, park ve bahçeler, temizlik hizmetleri başta olmak üzere yerel hizmetlerin sunumunda özel sektörün rolünü arttıran politikalar sonucunda bu alanda çok sayıda özel girişim kuruluşu ortaya çıktı. Yerel hizmetler alanında faaliyet yürüten şirketlerde zaman içinde teknik bilgi, tecrübe ve araç parkı bakımından önemli bir kapasite oluştu. Örneğin, 1990’ların sonunda İSKİ’de özel sektörden personel desteği alınırken kuka-vidanjör denilen kanalizasyon bakımı ile ilgili taşıtlar belediye tarafından sağlanıyordu. İlerleyen yıllarda özel sektör sadece personel temininin ötesine geçerek yerel hizmetin gerektirdiği tüm araçları bünyesine dahil etti. İstanbul ve Kocaeli büyükşehir belediyelerinin kendi kurumsal ve teknik kapasiteleri yanında, özel sektörden de etkin biçimde yararlanması, yerel hizmetlerin sunumunda kısa sürede ilave bir kapasite sağladı.

2004’de yetki ve görev alanının il sınırına genişletilmesine rağmen gelir konusunda ilave bir artış sağlanmaması İstanbul ve Kocaeli için temel olumsuz durum oldu. Büyükşehir belediye sınırları içine katılan yeni yerlerdeki hizmet düzeyinin düşüklüğü ve halkın belediye sınırlarına dahil olduktan sonra bu düzeyin hızlı şekilde yükseltilmesi talebi, bütçeye ilave yükler getirdi. Yetki ve görev devrinin gelir kaynağı ile birlikte

yapılmaması, yerel yönetim reformu sürecinde büyükşehir belediyelerince merkezi yönetimden kendilerine devri istenen trafik denetimi, sosyal, kültür, spor vb. hizmet alanlarındaki taleplerin de azalmasına neden oldu.

İstanbul ve Kocaeli’nde belediye sınırlarının il mülki sınıra genişletilmesinin il özel idareleri bakımından da önemli sonuçları oldu. İstanbul ve Kocaeli’nde reformun il özel idarelerine etkileri ile ilgili iki ayrı araştırma sonuçları, il özel idarelerinin fiili olarak özellikle su ve kanalizasyon hizmetleri ile imar ve planlama hizmetlerinde önemli bir fonksiyon kaybına uğradığını göstermektedir. Tarım ve hayvancılık ile sanayi ve ticaret alanında orta düzeyde bir daralma, eğitim destek, sağlık ve sosyal hizmetler, kültür ve turizm alanında ise daha dar kapsamlı bir fonksiyon kaybı söz konusudur. Büyükşehir belediyeleri ile il özel idare arasında yetki ve görev çatışması yaşanan temel alan ise imar ve planlama hizmetleri olmuştur (Oktay, 2010: 93-94).

Büyükşehir belediye sınırlarının il bütünü ya da yarıçap uygulaması ile genişlemesi, ilçe ve özellikle ilk kademelerden oluşan çok parçalı bir yönetim yapısı ortaya çıkardı. Örneğin İstanbul’da 32 ilçe belediyesi ve 41 ilk kademe belediyesi, Kocaeli’nde 6 ilçe belediyesi ve 38 ilk kademe belediyesi, Bursa’da 7 ilçe belediyesi ve 18 ilk kademe belediyesi vardı. Bu parçalı yapı bir yandan büyükşehir alanında yerel hizmetlerin koordinasyonu, diğer yandan büyükşehir belediye meclisindeki siyasal temsil adaletsizlikleri gibi önemli problemlere yol açtı (Arıkboğa, 2007: 34; Arıkboğa, Oktay ve Yılmaz, 2007: 25). Belde belediyelerinin ağırlıkta olduğu çok parçalı yapı, Büyükşehir Belediye Kanunu ile getirilen sınır genişletmesinden beklenen imar ve planlama bütünlüğünün ve hizmet koordinasyonunun sağlanması konusunda sistemin zayıf noktası haline geldi.

6360 sayılı kanunun getirdiği modele doğru ikinci önemli adım 2008 yılında 5747 sayılı kanun ile atıldı. 2008 düzenlemesi temel olarak Türkiye’deki küçük ölçekli belediye sayısının azaltılmasına yönelik çıkarıldı. 5747 sayılı kanun, büyükşehir belediyesi sınırları içinde ilk kademe olarak adlandırılan belde belediyelerinin kaldırılarak ilçe ya da mahalleye dönüştürülmesini, Türkiye genelinde ise nüfusu 2000’in altında kalan belediyelerin kaldırılarak köye dönüştürülmesini öngörüyordu. Avrupa’da benzer şekilde belediye ölçeklerinin büyütülmesi ve sayılarının azaltılması ile ilgili düzenlemeler 1960 ve 1970’li yıllarda görülmektedir. Bu kapsamda belediye sayısı Bulgaristan, Danimarka ve İsveç’te % 80,

Belçika, Almanya ve İngiltere’de % 60, Avusturya, Çek Cumhuriyeti, Hollanda ve Norveç’te % 40 oranında azaltılmıştır (Canpolat, 2016: 93-95). Türkiye’de belediye ölçeğinin büyütülmesi ve sayılarının azaltılması ile ilgili ilk kapsamlı adım 5747 sayılı yasa ile atıldı.

5747 sayılı kanunun uygulanması kapsamında ilk kademe belediyelerinin bir kısmı birleştirilerek yeni ilçeler kuruldu ya da mahalleye dönüştürülerek mevcut bir ilçeye bağlandı. 283 ilk kademe belediyesinden 240’ı mahalle, 34’ü ilçe yapıldı. 8’i, tüzel kişiliğini koruyarak büyükşehir belediyesi dışına çıkarıldı ve 1’i ise köye dönüştürüldü. Kanun gerekçelerinde ilk kademe belediyeleri ile ilgili değişikliğin temel nedeni olarak; ilk kademe belediyelerinin yüksek borç yüküne sahip olması, başta imar ve ruhsatlandırma olmak üzere yerel hizmetlerde aksama yaşanması, planlama ve imar alanında büyükşehir sınırları içinde bütünlük sağlanamaması gibi konular belirtilmektedir (TBMM Komisyon Raporu, 2012).

5747 sayılı kanun gerekçesinde 2000 nüfus altındaki belediyelerle ilgili olarak; göç nedeniyle nüfuslarının düşme eğiliminde olduğu, yerel mali kaynak oluşturma kapasitelerinin sınırlılığı dolayısı ile genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylara bağımlılıklarının yüksekliği ve artan borç yükleri, su ve atık su hizmetleri ile ilgili kapasite eksiklikleri, imar ve ruhsat hizmetlerindeki yetersizlikler başlıca problem alanları olarak belirtilmektedir (TBMM Komisyon Raporu, 2012).

5747 hakkında Anayasa Mahkemesi’ne iptal davası açılması kanunun yönetim sisteminde yaptığı etkiyi azalttı. Mahkeme ilk kademe ile ilgili hükümleri anayasaya aykırı bulmadı. 2000 nüfusun altındaki belediyelerle ilgili hükümleri ise şartlı biçimde iptal etti (Anayasa Mahkemesi Kararı, E. 2008/34, K. 2008/153). Buna göre nüfus sayımı sonuçlarına süresi içinde dava açmış olan belediyeler, nüfusu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce, başka bir belediyeye katılma sonucunda 2000’in üstüne çıkan belediyeler ve turizmle ilgili özel statülü bölgeler içinde yer alan belediyeler bakımından iptal ederek uygulanamayacağını kabul etti. İlgili belediyelerin başlattığı idari yargı süreçleri dolayısı ile nüfusu 2000’in altındaki belediyeler ile ilgili kanun hükümleri Yüksek Seçim Kurulu kararları sonucunda 7 belde dışındaki yerler için 2009 mahalli idareler seçimlerinde uygulanamadı (Yüksek Seçim Kurulu Kararı, 2009).

Türkiye'deki belediye ölçekleri ile ilgili en radikal düzenlemeyi içeren düzenlemenin önemli bir kısmı sonuçsuz kalmış oldu.

Türkiye'de büyük şehirlerin yönetimi genel olarak değerlendirildiğinde, 1980'li yıllardan itibaren iki ana yaklaşımın bulunduğu söylenebilir. Birincisi; büyükşehir belediyelerinin sınırlarını genişleterek, yeni gelişen ve saçaklanma bölgesi olduğundan gelişme potansiyeli olan alanların büyükşehir sistemi içine alınmasıdır. İkinci ise bu illerde büyük ölçekli belediyeler oluşturarak yerel hizmetlerdeki problemlere çözüm üretmektir. 1984, 2004 ve 2008'deki düzenleme ve model değişiklikleri bu ana iki eksen üzerinden yürümüştür. 2004'de İstanbul ve Kocaeli'de mülki sınır uygulaması ile diğer büyükşehirlerdeki yarıçap uygulamaları bu genişletmenin yeni bir aşamasıydı. Sınırlar genişletilirken ortaya çıkan ilk kademe belediyelerine dayalı istenmeyen çok parçalı yapı, 2008 yılında azaltılarak düzeltmeye uğratıldı. 6360 sayılı kanun bu sürecin yeni bir aşaması olarak tasarlandı.

II. 6360 Sayılı Kanun ve Yeni Büyükşehir Belediye Modeli

6360 sayılı kanun bakanlar kurulunun kanun tasarısı olarak 08.10.2012 tarihinde TBMM'ye sunuldu, 12 Kasım 2012 tarihinde meclis tarafından 37 madde olarak kabul edildi. 6 Aralık 2012 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlandı. Kanun maddelerinin önemli bir kısmının, seçilmiş temsilcilerin görev süresini tamamlaması için ilk mahalli idareler seçimi olan 2014 yılından itibaren yürürlüğe girmesi öngörüldü. 6360 sayılı kanun ile başta Büyükşehir Belediyesi Kanunu olmak üzere birçok kanunda değişiklik yapıldı.¹

2014 yılı mahalli idareler seçimi ile birlikte uygulamaya geçen kanun; yeni büyükşehir kurulma kriterleri, on dört yeni büyükşehir belediyesi kurulması, belediyelerin sorumluluk sahasının genişletilmesi, küçük ölçekli yerel yönetimlerin azaltılması, il özel idarelerinin kaldırılması, taşra mülki yönetiminde yeni yapı oluşturulması ve yeni ilçeler kurulması

¹ 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.

gibi geniş etkileri içinde barındırmaktadır. Diğer taraftan 2004 tarihli 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile ilgili en önemli değişiklik paketini oluşturmaktadır. İl yerel yönetimi organizasyonu ile ilgili içerdiği değişiklikler bakımından ise, eyalet yönetiminden vilayet modeline geçişi düzenleyen 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi'nden sonraki en önemli farklılaşmayı getirmektedir. 6360 sayılı kanunun gerekçesi ve içerdiği düzenlemeler aşağıda ele alınmaktadır.

A. 6360 sayılı Kanunun Gerekçesi

Büyükşehir belediye reformunu birlikte düzenleyen 6360 sayılı kanunun genel gerekçesinde yeni modeli gerektiren şartlar iki ana eksen üzerinde inşa edilmiştir. İlki, yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamındaki temel ilkelere dayanan bir yerel yönetim anlayışına geçilmesi ihtiyacıdır. İkincisi ise, büyük ölçekli yerleşim yerlerinde yerel yönetimlerin çok parçalı yapısının hizmetler üzerinde oluşturduğu olumsuzlukları daha güçlü ve tüm il alanını kapsayıcı bir model ile giderme ihtiyacıdır.

Gerekçedeki ilk eksen kapsamında küreselleşme ve yönetim paradigmalarının değişimine vurgu yapılmakta ve yeni kamu yönetimi anlayışı temel alınmaktadır. Bu çerçevede yeni kamu yönetimi yaklaşımı ve uygulamalarının gelişmesinde 1980'lerin ortalarından itibaren öne çıkan “verimli”, “etkin” ve “etkili” bir yönetim anlayışı ile 1990'lerden sonra önem kazanan “vatandaş odaklı”, “hesap verebilen”, “katılımcı” ve “saydam” gibi kavramlara dayalı yerel yönetim modellerine geçilmesinin gerekliliği belirtilmektedir. Yeni yapılar ile hizmet kalitesi yanında vatandaşların katılımının da artması hedeflenmiştir.

Reformun gerekçesi olarak sunulan ilke ve değerler, Türkiye’de 2000’li yılların başından itibaren kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen reformların gerekçeleri ile paralellik göstermektedir. Örneğin o döneme ait temel belgelerden 2003 tarihli “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişme” kitapçığında yeniden yapılandırmanın ilkeleri; ihtiyaçlara uygunluk, yönetişim, vatandaş odaklılık, stratejik planlama, performansa dayalı yönetim, etkin denetim, etik kurallara bağlılık ve yerindenlik olarak belirtilmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003, 127-135). 2003 tarihli Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı’nda kamu hizmetlerinin katılımcı, etkili, verimli, hızlı ve kaliteli biçimde sunulmasının amaçlandığı belirtilmektedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003, 87). 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

genel gerekçesinde büyük şehirlerde parçalanmış çok sayıdaki belediyeden oluşan yapının planlama, koordinasyon ve ölçek etkinliği konusunda problemlere yol açtığı belirtilmektedir. Birçok maddenin gerekçesinde büyükşehir belediye modelinin hizmetlerin etkili, verimli, kaliteli, hızlı, koordinasyon içinde, vatandaş odaklı ve şeffaf biçimde sunulmasını sağlayacağı ifade edilmektedir (TBMM, Komisyon Raporu, 2004).

6360 sayılı yasanın gerekçesindeki ikinci eksenini belediye ölçeklerinin hizmet etkinliği üzerindeki etkilerine yönelik değerlendirmeler oluşturmaktadır. Büyükşehir alanlarında çok sayıda ve küçük ölçekli yerel yönetimlerin varlığı, büyük ölçekli kapasite gerektiren bütünsellikten uzak imar planlaması, kamu kaynaklarının etkin kullanılamaması, yerel hizmetlerin planlama ve sunumundaki koordinasyonsuzluk, ölçek ekonomisinden yararlanamama, ulaşım, çevre koruma vb. hizmetlerde aksamaların yaşanması gibi olumsuzlukların kaynağı olarak görülmektedir.

Küçük ölçekli yerel yönetim yapılarına dayalı problemlerin optimal hizmet ölçeğinde örgütlenmiş, büyük kurumsal ölçekli ve güçlü kapasiteye sahip yapılarla çözülebileceği savunulmaktadır. Bu sayede yerel yönetimlerin gelişmiş teknolojilerle donatılması, nitelikli teknik personel istihdamı, uzmanlaşma, verimlilik artışı, kaynakların etkin kullanımı, il bütününde planlama ve uyumlu imar uygulamalarının mümkün olabileceği gerekçe olarak ifade edilmektedir.

B. 6360 Sayılı Kanun'un Getirdikleri

6360 sayılı kanun, Türkiye'deki belediyeler yanında il özel idareleri, köyler ve merkezi yönetimin taşra yönetimi üzerinde önemli değişiklikleri içeriyordu. Belediyeler, 6360 sayılı kanun ile düzenleme yapılan temel alanı oluşturmaktadır. Bu etki büyükşehir belediyeleri yanında diğer belediyeleri de etkileyecek kadar geniş oldu. Büyükşehir belediyesi kurulması ölçütlerinde değişikliğe gidildi. Eski düzenlemede il belediyesi nüfusunun 750 bin olması ve belediye sınırları içinde en az 3 ilçe belediyesi bulunması gerekiyordu. Yeni düzenleme ile büyükşehir belediyesi kurulması için il toplam nüfusunun 750 bin olması yeterli görüldü. Bu koşulları sağlayan 13 ilde yeni büyükşehir belediyesi öngörüldü. Yeni sistemde il nüfusunun kriter olarak yeterli görülmesi büyükşehir belediyesi kurulmasını eski düzene göre kolaylaştıran bir düzenlemedir.

Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van yeni büyükşehir belediyeleri oldu. Türkiye'deki nüfus hareketleri ve kentleşme özelliklerine paralel şekilde Ege'de 4, Marmara, Doğu Anadolu, Güney Doğu Anadolu ve Akdeniz'de 2 şer ve Karadeniz'de ise bir büyükşehir belediyesi oluşturuldu. 6360 sayılı kanunun çıkmasında 4 ay sonra 750 bin nüfus kriterini sağladığı gerekçesi ile TBMM'de kabul edilen 6447 sayılı kanun sonucu yeni kurulan 13 büyükşehir belediyesine Ordu ili de ilave edilerek sayı 14'e çıkarıldı. Yeni kurulanlarla birlikte Türkiye'deki büyükşehir belediye sayısı 30'a ulaştı.

Tablo 1. Yeni Büyükşehir Belediyesi Yapılan İller ve Yeni Kurulan İlçeleri

Büyükşehir	İlçe	Büyükşehir	İlçe
Aydın	Efeler	Mardin	Artuklu
Balıkesir	Karesi	Muğla	Menteşe
	Altıeylül		Seydikemer
Denizli	Merkezefendi	Ordu	Altınordu
Hatay	Antakya	Tekirdağ	Süleymanpaşa
	Defne		Kapaklı
	Arsuz		Ergene
	Payas	Trabzon	Ortahisar
Malatya	-	Şanlıurfa	Eyyübiye
Manisa	Şehzadeler		Haliliye
	Yunusemre		Karaköprü
Kahramanmaraş	Dulkadiroğlu	Van	Tuşba
	Onikişubat		İpekyolu

Büyükşehir belediye statüsünü kazanan illerdeki belediyelerin coğrafi yetki sınırları genişletildi. Büyükşehir belediyesi için “il mülki sınırı”, ilçe belediyeleri için “ilçe mülki sınırı” yeni coğrafi yetki alanı olarak belirlendi. Bu değişikliğin ilk uygulaması 2005 yılında İstanbul ve Kocaeli’nde gerçekleştirilmişti. Bu illerdeki model, hükümet tarafından başarılı bulunarak diğer büyükşehirilere de yaygınlaştırıldı. Büyükşehir

belediyesinin sınırlarının il sınırına eşitlenmesi sonucunda ildeki tüm ilçeler “büyükşehir ilçe belediyesi” statüsüne sahip oldu. Eski düzenlemedeki büyükşehir kurulma şartı olarak var olan il belediye sınırları içinde “en az 3 ilçe belediyesi” hükmü de gereksiz hale geldiğinden tümüyle kaldırıldı. Büyükşehir statüsüne sahip illerdeki tüm köylerin ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırıldı. Köyler ve belde belediyeleri isimlerini koruyarak mahalle biçiminde bağlı buldukları ilçenin belediyesine katıldı.

Türkiye genelinde, 2011 yılı adrese dayalı nüfus sayım sonuçlarına göre nüfusu 2.000’in altında olan belediyelerin tüzel kişilikleri ilk mahalli idareler genel seçiminden (2014 yılı) geçerli olmak üzere kaldırılarak köye dönüştürüldü. Ayrıca, büyükşehir belediyesi olan illerde bucak ve bucak teşkilatları da kaldırıldı. Türkiye’nin diğer illerinde varlığını sürdüren bucak mülki kademesi 10 Eylül 2014’de yapılan düzenleme ile tümüyle kaldırıldı. Kaldırılan bucaklara bağlı belde ve köyler, bucağın bağlı olduğu idari birime bağlandı.

Tablo 2. 6360 Sayılı Kanun Öncesinde ve Sonrasında Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sayısal Durumu

Türü	2013 Yılı (6360 Öncesi Durum)	2014 Yılı (6360 Sonrası Durum)	Değişim Oranı (%)
İl Özel İdaresi	81	51	-37,0
Köy	34.283	18.143	-47,1
Belediye	2.950	1.397	-52,6
Büyükşehir Belediyesi	16	30	87,5
Büyükşehir İlçe Belediyesi	143	519	262,9
İl Belediyesi	65	51	-21,5
İlçe Belediyesi	749	400	-46,6
Belde Belediyesi	1.977	397	-79,9

Kaynak: 2014 Yılı Faaliyet Raporu, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2015: 13.

6360 sayılı kanunun Türkiye’deki yerel yönetim sisteminde getirdiği diğer önemli değişiklik, büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idarelerinin kaldırılmasıdır. İl özel idaresinin yetki ve görevleri tümüyle belediyelere aktarılmadı. 6360 sayılı kanunun 3 üncü maddesinde

“mevzuatla il özel idarelerine yapılan atıflar. ilgisine göre bakanlıklara, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına, Hazineye, valiliklere, büyükşehir belediyelerine ve bağlı kuruluşlarına veya ilçe belediyelerine yapılmış sayılır.” denilmektedir. Büyükşehir belediyesi yeni modelde ilgili mevzuatın kendine sağladığı yetki ve görevleri il özel idaresinden boşalan tüm il düzeyinde kullanmaktadır. Ancak, belediye kanunlarında yer almayan il özel idaresine ait yetki ve görevlerin bir kısmı merkezi yönetime ve taşra teşkilatına devredildi.

2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun 12 nci maddesi kapsamında il özel idarelerince kullanılan haklar ve yetkiler ile yürütülen görevler, Büyükşehir olan illerde yeni kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına devredildi. 3213 sayılı Maden Kanununa göre verilen I (a) grubu maden ruhsatı, maden tesisleri için işyeri açma ve çalışma ruhsatı, 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanununa göre verilen jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli sular ruhsatına ilişkin yetki ve görevler, büyükşehir olan illerde valiliğe devredildi.

Tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerinin personeli, komisyon kararıyla ilgisine göre yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı, büyükşehir belediyesi, bağlı kuruluşu veya ilçe belediyesine devredildi. Büyükşehir belediyesi tarafından yürütülen hizmetlerle ilgili personel, tesis, araçlar vb. malların büyükşehir belediyesi ve ilgili bağlı kuruluşlara devri sağlandı. 6360 sayılı kanunda, tüzel kişiliği sona eren il özel idareleri ile ilgili mahkeme süreçleri, alacak ve borçlar, taşınır ve taşınmazların nasıl devredileceği de ayrıntılı biçimde düzenlendi.

6360 sayılı kanun ile il özel idaresi organı olan il encümeninin üyelik yapısında değişikliğe gidildi. Eski düzenlemede encümen, il genel meclisinden beş üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşurdu. Yeni düzenleme ile meclisten gelen üye sayısı üçe, valinin belirlediği üye sayısı da ikiye indirildi. Üyelerden birisinin mali birim amiri olma şartı da kaldırıldı.

Vali tarafından il genel meclisine sunulan bütçe tasarısının meclis tarafından kabul edilmemesi durumunda ne yapılacağı ile ilgili mevzuatta açık bir hüküm getirilmemişti. 6360 sayılı kanun ile bu konuda yeni bir

düzenleme yapıldı. İl Özel İdaresi Kanunu'nun 45 inci maddesindeki değişiklik ile bütçe tasarısının kesinleşmemesi durumunda valinin görüşü ile birlikte durumu İçişleri Bakanlığına bildirmesi hükmü getirildi. Bütçe konusundaki son kararı İçişleri Bakanlığı'nın otuz gün içinde vermesi öngörüldü.

6360 sayılı kanun ile büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkilerine, coğrafi genişlemenin getirdiği zorunluluk ve uygulamada görülen bazı aksamaların giderilmesi amacıyla ilaveler yapıldı. 2008 yılında kaldırılmasına rağmen, Büyükşehir belediye kanununun birçok maddesinde geçen "ilk kademe" kelimesi kanun metninden çıkarıldı. Büyükşehir belediyelerinin amatör spor kulüplerine sağlanan aynı yardım yanında nakdi yardım yapabilmesi, dereceye giren sporcular yanında teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere de ödül verebilmesi düzenlendi. Nakdi ödüller için mali sınır getirildi.

Mabetler, bakım, onarım ve malzeme desteği sağlanan yerler kapsamına alındı. Ayrıca belediyelerin mabetlere ücretsiz su temin edebilmesi Büyükşehir Belediye Kanunu ve Belediye Kanunu'na eklendi. Büyükşehir belediyesinin afet riski taşıyan veya tehlike oluşturan binalar konusunda ilçe belediyelerine istekleri durumunda destek verebilmesi sağlandı. Yolcu ve yük terminalleri, otopark yapımı ve işletmesi, mezarlıklar, defin hizmetleri, toptancı halleri, mezbahalar ve temizlik hizmetleri konusunda büyükşehir belediyelerinin görevlerini ilçe belediyelerine devredebilme imkanı getirildi. İl bütününe genişlemiş büyükşehir modelinde bu düzenleme hizmetlerin organizasyonunda fiziki şartlara ve kurumsal kapasiteye göre ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyesine ait hizmetlerin yürütülmesinde rol oynamasına imkan verdiği için, önemli bir esneklik sağlamaktadır.

Belediyelerin kadınlar ve çocuklar için konukevi açmasını zorunlu kılan nüfus miktarı 50 binden 100 bine çıkarıldı. Kanundaki "koruma evi" kavramı "konukevi" olarak değiştirildi. Bu düzeyin altında nüfusa sahip belediyeler için kadınlar ve çocuklar için konukevi açılması eskiden olduğu gibi ihtiyari bir görev olarak düzenlendi.

Sınırların genişlemesinin bir sonucu olarak büyükşehir belediyesine mahalleleri ilçe merkezlerine bağlayan yolların yapımı, bakım ve onarımı ile tarım ve hayvancılığı destekleyici faaliyetlerde bulunabilmesi konusunda

yetki verildi. Büyükşehir belediyesi için yollarla ilgili yeni fonksiyonlar klasik görevleri arasında yer alırken, tarım ve hayvancılık klasik belediye görevlerinden önemli bir farklılaşmayı ifade etmektedir.

Ulaşım koordinasyon Merkezi (UKOME) toplantılarına Türkiye Şoförler ve Otomobiller Federasyonunun görevlendireceği ilgili oda temsilcisinin katılması öngörüldü. Ayrıca, UKOME gündemine gelen konularla ilgili ulaşım sektöründeki meslek kuruluşlarından temsilcilerin görüşlerinin alınmasına imkan tanındı. Belediye meclisi komisyonlarında olduğu gibi bir katılım mekanizması da UKOME için de getirilmiş oldu.

Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 3 üncü maddesi, alt kademedeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlama görevini büyükşehir belediyesine vermektedir. Bu çerçevede 6360 sayılı kanun ile büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisine yönlendirici ve düzenleyici kararlar alma yetkisi tanındı.

5216 sayılı kanunun Anayasa mahkemesi tarafından iptal edilen 24 üncü maddesinin (n) bendi yeniden düzenlendi. Büyükşehir belediyelerinin yurt içi ve dışındaki kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum örgütleriyle ortak hizmet sunma ve proje yürütme konusunda harcama yapabilmesine tekrar izin verildi. Önceki düzenlemede işbirliklerinin konusu ile ilgili geniş bir alanı işaret eden ve iptal nedeni olan "kamu yararı görülen konularda" ibaresi daraltılarak "büyükşehir belediyesine verilen görevlerle sınırlı olarak" biçiminde yeniden düzenlendi. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 75 inci maddesinde yapılan değişikliklerle belediyelerin vakıf, dernek ve meslek kuruluşları ile yapacakları ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması şartı getirildi.

Büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde ayrılma yoluyla yeni bir belde kurulması için belde nüfusunun 100.000'den aşağı düşmemesi ve yeni kurulacak belde nüfusunun 20.000'den az olmaması şartı getirildi. Belediye sınırları içinde mahalle kurma nüfus ölçütü 500 olarak kabul edildi.

Türkiye'deki belediyelerin ilgili kanunlar kapsamındaki haberleşme tesisleri için kent ve yapı estetiği ile yer seçim belgesi vermesi yetkisi verildi. Büyükşehir belediye başkanları il ve ilçe belediye başkanları gibi hususi damgalı (Yeşil) pasaport alma hakkına sahipti. 5682 sayılı Pasaport

Kanununun 13 üncü maddesinde yapılan değişiklikle vali ve büyükşehir belediye başkanlarına diplomatik pasaport verilmesi imkânı tanındı.

6360 sayılı kanun ile büyükşehir belediyesi sınırları içindeki tüm köyler mahalleye dönüştürülmekle birlikte köylere ait bazı haklar korundu. İlgili mevzuat gereği orman köyleri ve orman köylüsüne tanınan hak, sorumluluk ve imtiyazlar orman köyü iken mahalleye dönüşen yerler için devam ettirildi. Benzer şekilde köy tarafından kullanılan mera, yaylak, kışlak gibi yerlerden bu mahalle sakinleri ve varsa diğer hak sahiplerinin 4342 sayılı Mera Kanunu hükümleri çerçevesinde yararlanmaya devam etmesi kabul edildi. Tüzel kişiliği kaldırılan köylerde görev yapan geçici ve gönüllü köy korucularının görevlerine devam etmesi yönünde düzenleme yapıldı.

Mahalleye dönüşen köylerdeki mimari gelişimi desteklemek üzere ilçe veya büyükşehir belediyesince yörenin geleneksel, kültürel ve mimari özelliklerine uygun binalar için tip mimari projeler hazırlanması ve vatandaşların kullanımına ücretsiz sunulması görevi verildi. Köylerdeki özel projelerin onaylanma yetkisi de ilçe belediyelerine verildi. Belediye sınırları içine giren eski köy yeni mahallelerde imar uygulamalarının tabi olduğu standartların yükselmesi köylerdeki vatandaşlar için ek yükümlülüklerde getirmektedir. Bina projesi desteği ile vatandaşlar için önemli bir maliyet unsuru olacak yükün azaltılması ve bina stoku kalitesinin artırılması hedeflenmektedir. Bununla birlikte projelerin mümkün olduğunca köylerde tek tipleştirilmeye de yol açmaması gerekmektedir.

İl özel idarelerinin büyükşehir olan illerde kaldırılması, bir yerel yönetim birimi olmasına rağmen, merkezi yönetimin taşradaki faaliyetlerini de etkiledi. Merkezi yönetim, taşradaki birçok faaliyetini ve yatırımını valinin yürütme organı olduğu il özel idareleri eliyle yürütmektedir. Büyükşehir olan illerde il özel idarelerinin kaldırılması sonucu merkezi yönetim için doğan boşluğu gidermek üzere 6360 sayılı kanun ile valilik bünyesinde “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı” adıyla yeni bir birim oluşturuldu.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın fonksiyonları; kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, merkezi idarenin ilde yapacağı

yatırımların gerçekleştirilmesi ve koordinesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesi olarak düzenlendi. Ayrıca, başkanlığa merkezi idarenin adli ve askeri teşkilat dışında ildeki tüm birimlerinin hizmet ve faaliyetlerinin etkinliği, verimliliği ve kurumların stratejik plan ve performans programlarına uygunluğu ile ilgili rapor hazırlanması görevi verildi. Bu rapor valinin değerlendirmesi ile birlikte ilgili olduğu bakanlığa gönderilmektedir.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı ile ilgili yönetmelik 4 Nisan 2014'de yayımlandı. Yönetmelikte başkanlığın iç yapısındaki birimler a) Yatırım İzleme Müdürlüğü, b) Rehberlik ve Denetim Müdürlüğü, c) Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü, ç) 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğü, d) İdari ve Mali İşler Müdürlüğü ve e) Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürlüğü olarak düzenlendi.

1 Eylül 2016 tarihinde 29818 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına kamu tüzel kişiliği kazandırıldı ve özel bütçeli hale getirildi. Başkanlığın gelirleri; İçişleri Bakanlığı bütçesinden yapılacak hazine yardımları, kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetleri için aktardıkları tutarlar, bağış ve yardımlar ile diğer gelirler olarak belirlendi. Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının, il düzeyinde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini başkanlık aracılığıyla yapabilmesine imkan tanındı. Tüzel kişilik kazanan başkanlık, ilin ihtiyaçları çerçevesinde her türlü yatırım ve hizmeti yerine getirebilmektedir. Bu kapsamda başkanlık, kamu kurum ve kuruluşlarıyla, diğer tüzel kişilerle ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapabilmekte ve ortak proje yürütebilmektedir.

Kanun hükmünde kararname ile başkanlığa verilen yeni yetkiye göre; ildeki kamu kurum ve kuruluşları tarafından karşılanamayan ve aksamalar oluşan yatırım ve hizmetlerden dolayı halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğinin olumsuz etkilendiği durumlarda, vali tarafından ilgili kuruma süre verilerek hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmesi istenebilmektedir. Süresi içinde çözülemeyen bu tür problemler karşısında vali tarafından ildeki diğer kamu kurumları veya başkanlık tarafından yatırım veya hizmet yerine getirilebilir. Bu durumda harcamalar ilgili kurumun pay ve ödeneklerinden tahsil edilir.

6360 sayılı kanun ile getirilen değişikliklerin son safhasını yeni yönetim modeline paralel olarak yerel yönetimlerin gelir yapısı ile ilgili kapsamlı düzenlemeler oluşturmaktadır. 6360 sayılı kanun öncesinde yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden % 6,5 pay veriliyordu. Bu payın % 2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, % 2,5'u büyükşehir ilçe belediyelerine ve % 1,15'i il özel idarelerine dağıtılırdı. 6360 sayılı kanun ile % 6,5'luk pay korundu. Ancak, dağılımında farklılık getirildi. Yeni düzenlemede % 6,5'luk yerel yönetimler payının % 1,5'i büyükşehir dışındaki belediyelere, % 4,5'i büyükşehir ilçe belediyelerine ve kalan %0,5'i de il özel idarelerine ayrıldı.

Büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan % 4,5'lik payın % 70'i büyükşehir ilçe belediyelerine ve % 30'u büyükşehir belediyelerine verilmektedir. Büyükşehir ilçe belediyeleri payının % 90'ı nüfusa göre, kalan % 10'u da ilçelerin yüzölçümüne göre dağıtılmaktadır. % 30'luk büyükşehir belediyesi payı ise nüfus esasına göre dağıtılmaktadır.

Büyükşehir belediyelerinin sınırları içinden tahsil edilen genel bütçe vergi gelirleri toplamından büyükşehir belediyelerine ayrılan % 5'lik pay % 6'ya yükseltildi. Bu artışa rağmen yeni düzenlemede genel bütçe vergileri tahsilatı ifadesi daraltılarak 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu'nda belirtilen akaryakıtla ilgili vergiler istisna tutuldu. Tahsil edilen gelirlerin kapsamının daraltılması sonucu % 1'lik artış büyükşehir belediyelerine önemli bir gelir artışı olarak yansımada. Eski düzenlemede % 5'lik payın %70'i doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılır, kalanı ise nüfus esasına göre pay edilirdi. Yeni düzenleme % 6'luk payın % 60'ı doğrudan büyükşehir belediyesi hesabına aktarılmaktadır. Kalan % 40'lık kısmın % 70'i nüfusa göre, % 30'u da yüzölçümü büyüklüğüne göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılmaktadır. Yeni modelde büyükşehir belediyelerinin aldığı pay miktarında toplamda % 20 ve kişi başına ise %18'lik bir artış görülmektedir. İstanbul gelir artışından % 4 civarında yararlanırken Tekirdağ, Muğla, Erzurum, Van ve Balıkesir % 90'ın üzerinde artış elde etmiştir. Yıllık % 9'luk vergi artışı dikkate alındığında İstanbul'da bir azalma söz konusudur. İlçe belediyelerinin gelir dağılımındaki payında ise düşme olmuştur (Arıkboğa, 2015: 16, 26).

Nüfusu 10.000'e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere Maliye Bakanlığı bütçesine konulan denkleştirme ödeneğinin dağıtımını da değiştirildi. Eski düzenlemede ödeneğin % 60'ı nüfusu 5.000'e kadar olan

belediyelere, % 40'ı ise nüfusu 5.001–9.999 arasında olan belediyelere eşit şekilde dağıtılabırdı. Yeni düzenlemede nüfus gruplaması kaldırıldı. Ödeneğin % 65'i eşit şekilde, % 35'i ise nüfus esasına göre dağıtılmaktadır.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun 86. maddesindeki değişiklik ile Yol Harcamalarına Katılma Payı alma zorunluluğu kaldırılarak belediyelerin isteğine bırakıldı. İlçe belediyelerinin imar mevzuatı gereği tahsil ettiği otopark gelirlerinin büyükşehir belediyelerine aktarılması düzenlendi. Büyükşehir belediyeleri bu geliri kanundaki düzenlemeye göre sadece, tasdikli plan ve beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında otopark arsası alımı ve otopark inşasında kullanabilmektedir.

Mahalleye dönüşen köylerde emlak vergisi ile Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken vergi, harç ve katılım paylarının beş yıl süreyle alınmaması konusunda düzenleme yapıldı. Bu mahallelerde içme ve kullanma suları için alınacak ücretin de beş yıl süreyle en düşük tarifenin % 25'ini geçmeyecek şekilde tespiti şartı getirildi. Ayrıca, İstanbul ve Kocaeli dışındaki büyükşehir, büyükşehir ilçe belediyeleri ve bağlı idarelerin yatırım bütçelerinin en az % 10'unu on yıl süre ile büyükşehirlerde belediye sınırlarına dahil olan yerleşim yerlerinin altyapı hizmetleri için ayırması zorunlu tutuldu.

III. Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma

2012 tarihli büyükşehir belediye reformunun analizi çerçevesinde yukarıdaki tasvir ve açıklama safhasından sonraki aşamayı reformu anlamak ve anlamlandırmak oluşturmaktadır. Bu safhada, farklı faktörleri bir arada değerlendirerek reformun derinlemesine bir analizi çabası yer almaktadır. Reformda yer alan düzenlemeler ile bunların geri planındaki hazırlayıcı nedenler birlikte ele alınmaktadır.

6360 sayılı kanun ile getirilen yeni yönetim modelini anlamamanın ilk adımı, reformu hazırlayan nedenleri tespit etmek olabilir. Kuşkusuz, geniş kapsamlı model değişiklikleri içeren reform paketini hazırlayan nedenler tek bir konu ile sınırlı değildir. Ekonomik, siyasal, kentsel ve idari pek çok unsuru analize katmak gerekmektedir. Reformu hazırlayan konuların başta gelenleri şu şekilde sayılabilir; Türkiye'deki büyükşehir belediye modelinin geliştirilme ihtiyacı, küçük ölçekli belediyelerin kapasite yetersizliklerinden kaynaklanan problemler, il özel idarelerinin

önemli iyileştirmelere rağmen il ölçeğinde etkin bir yerel yönetim birimi olamaması, illerde bulunan dört ayrı yerel yönetim yapısı arasındaki koordinasyon ve işbirliği yetersizlikleri, illerin bir bütün olarak kalkınması noktasında kalkınma ajansı ve il özel idarelerinin etkin rol üstlenememesi, belediye birliği yönteminin ortak hizmet üretme konusundaki kapasitelerinin sınırlı düzeyde kalması, Türkiye’de hükümetin hızlı bir kalkınma anlayışına sahip olması, büyükşehir belediyesi yönteminin kavram ve uygulama olarak halk nezdindeki itibar düzeyinin yüksekliği, yeni kamu yönetimi ve yeni bölgecilik olarak adlandırılan yaklaşımların Türkiye’deki kamu yönetimi reformlarında nispeten kabul görmesi. Reformu hazırlayan nedenler ile reformun niteliğinin birlikte analiz edilmesi çerçevesinde temel başlıkları; reformun büyükşehir ya da il yerel yönetim organizasyonu ekseninde nerede ve ne ölçüde konumlandığı, reformun merkezileşme ve yerelleşme bakımından analizi, küçük ölçekli belediyeler problemi bağlamında getirdiği yaklaşım ve yerel demokrasi bağlamında değerlendirilmesi oluşturmaktadır.

A. İl Yerel Yönetim Organizasyonu Bağlamında Yeni Büyükşehir Belediye Modeli

Reformu hazırlayan nedenler ile reformun niteliğinin birlikte analiz edilmesi çerçevesinde ilk soru 6360 sayılı kanun ile getirilen düzenlemelerin ana ekseninin nasıl tanımlanacağıdır. Bir “büyükşehir belediye” reformu mu? Yoksa “il yerel yönetim organizasyonu” reformu mu? Bu iki soruya verilecek cevaplar reformun anlaşılması, getirdiği modelin gerçekçi değerlendirilmesi ve reformun gelecek dönemdeki gelişiminin anlaşılması bakımından önem taşımaktadır. Türkiye’deki sistemde il ölçeğindeki yerel hizmetler belediyeler, köyler ve il özel idaresi tarafından üstlenilmiş durumdadır. “il yerel yönetim organizasyonu” kavramı ile yeni bir yönetim birimi tanımlaması değil, il ölçeğindeki yerel hizmetleri yürüten yerel yönetim birimlerinin tümü kastedilmektedir. Burada sorgulanan temel noktalardan birisini, 6360 sayılı kanunun öngördüğü değişikliklerin il yerel yönetim organizasyonu kavramı içinde yer alan yerel yönetim birimlerini ne derece ana eksen olarak aldığıdır. Reformun içeriği genel olarak incelendiğinde büyükşehir belediye modeli içine inşa edilen “il yerel yönetim reformu” tanımlamasının daha ağır bastığı görülmektedir. 6360 sayılı kanun ile getirilen yeni düzenlemeler, belli nüfusun üstündeki illerde büyükşehir modelini temel alarak il yerel

yönetim organizasyonunun yeniden yapılandırılması ana amacına sahip bir reform paketi olarak değerlendirilebilir.

2005'deki önemli reform adımları sayesinde ilk yıllarda gelişme gösteren, sonraki yıllarda gelişmesi ve hizmetlerdeki etkinliği sınırlı düzeyde kalan il özel idareleri ile ilgili problemler, il bütünündeki yerel yönetimler arasında yaşanan koordinasyonsuzluk ve işbirliği problemleri, ilçe düzeyinde yerel hizmetlerde oluşan açıklar, bölgesel kalkınma yaklaşımlarının güç kazandığı süreçte il bütününde kalkınmanın organizasyonu ve koordinasyonu alanında yaşanan yetersizlikler reformun çözüm için odaklandığı temel noktaları oluşturmaktadır. Aşağıda söz konusu problem alanları analiz edilmektedir.

Kökeni Osmanlı Devleti dönemine dayanan il özel idareleri, cumhuriyet döneminde merkezi yönetimin taşradaki yayılma olgusu karşısında hareket alanı daralan ve kurumsal kapasitesi zayıflayan bir yerel yönetim birimi idi. Osmanlı döneminden itibaren bir problem alanı olarak varlığını devam ettiren, merkezi yönetime eklemlenmiş konum, Cumhuriyet Dönemi'nde de sürdü (Oktay, 2010: 179). 1980'li yılların ortalarında il özel idaresinin geliştirilmesi daha güçlü biçimde gündeme geldi. Bu dönemde temel görüş, kurumun merkezi yönetime eklemlenmiş konumundan il ölçeğindeki yerel hizmetlerden sorumlu, daha özerk, görevleri ile orantılı mali kaynağa ve etkin hizmet kapasitesine sahip bir yerel yönetim birimi durumuna gelmesidir. Ancak, merkezi yönetimin taşrada yayılma olgusu bu dönemde de hâkim olduğundan, 1987'deki sınırlı kanun değişikliği ile yukarıda belirtilen özellikler yönünde bir gelişme sağlanamadı (Oktay, 2010: 72-76).

2000'li yılların ilk döneminde başlayan reform sürecinde temel yaklaşımlardan biri, merkezi yönetimin taşra teşkilatı ve bölge örgütleri eliyle yürütülen hizmetlerin azaltılarak il özel idarelerine devredilmesiydi. Bu yaklaşımın bir yansıması olarak 2005'de çıkarılan 5302 sayılı kanun ile il özel idarelerinin görev ve yetkileri, organları, örgüt yapısı, insan kaynakları, mali düzeni ve diğer kurumlarla ilişkileri yeniden düzenlendi. Merkezi yönetime ait il düzeyindeki bazı hizmetler il özel idarelerine devredildi. Koşullu transferlere dayalı biçimde merkezi yönetimin taşradaki birçok yatırımını il özel idaresi üzerinden yürütülmeye başladı (Oktay, 2010: 77-90). Bu süreçte il özel idareleri, kurumsal yapı ve hizmet kapasitesi bakımından gelişti. İl genel meclisi yerel düzeyde, belediye

meclisinden sonra daha düşük düzeyde de olsa ikinci bir siyaset odağı haline geldi.

Reform sonrasında il özel idarelerinde gelişme olmakla birlikte bazı problem alanları varlığını korudu. Merkezi yönetimin taşradaki temel temsilcisi vali, reform sonrasında bazı yetkilerini kaybetmesine rağmen, meclis kararları ve uygulama üstündeki başat rolünü devam ettirdi. Her ay toplanmaya başlayan il genel meclisinde siyasi parti grup başkan vekilleri vali yanında yeni etkili aktör haline geldi (Oktay, 2010: 151-152; Ömürgönülşen ve Sadioğlu: 11; Bayraktar ve Kurt, 2010: 42-44). Diğer taraftan iktidar partisinin il başkanlarının merkezi yönetimi de kullanarak atanmış bir kişi olan valiyi etkilemeleri söz konusu oldu. Bir yandan valinin il özel idareleri üzerindeki etkisi tartışılırken diğer yandan atanmış valinin yerel ve ulusal düzeydeki siyasal ilişkiler ağında gücünün azlığı ve bunun il özel idaresi üzerindeki olumsuz etkileri tartışmaya açıldı. Bu durum, il özel idarelerinin merkezi yönetimin bir hizmet uzantısı görünümünden çıkarak yerel yönetim birimine doğru dönüşmesini de engelleyen başlıca husus oldu.

İl özel idarelerinin gelir yapısında bir iyileşme sağlanamadı. Düşük gelir düzeyi, ağırlıklı olarak merkezi yönetimin koşullu transferleri ile hizmet üreten tablonun devam etmesi ile sonuçlandı. Koşullu transferler il özel idarelerinin mali özerkliğini de sınırladı. Kısıtlı bütçesinin önemli bir kısmı, yerel hizmet niteliğinde olmakla birlikte merkezi yönetim tarafından koşullu transferlerle yönlendirilen projelere destek için ayrıldı.

İl özel idarelerinin personel yapısı ve kurum kültürü merkezi yönetimin taşra teşkilatı ekseninde gelişme gösterdi. Belediyeler gibi esnek ve hızlı hareket edebilen bir yönetim yapısına geçilemedi. Merkezi bürokrasi eksenindeki kurum kültürü, merkeze mali bağımlılık ve valinin egemen konumu il özel idareleri üzerindeki yüksek idari vesayetini sürmesini sağladı. İl özel idaresinin geliştirilmesi konusundaki önerilerin karşısındaki en önemli karşı tez, kurum kültürü ve idari vesayetinin güçlülüğü oldu. Temel iyileştirme noktası olarak sunulan gelir yapısının iyileştirilmesine rağmen bu iki etken nedeniyle önemli bir gelişme sağlanamayacağı değerlendirildi, il yerel yönetim organizasyonu reformunun büyükşehir belediyesi modeline dayalı biçimde yapılmasında önemli etkiye sahiptir.

İl özel idareleri il genelindeki ekonomik, sosyal ve kültürel potansiyelin harekete geçirilmesinde belediyeler kadar iyi iletişim içine giremediler. Gönüllü organizasyonlar, üniversiteler, özel sektör, sanayici vb. kesimlerle ilişkileri sınırlı kaldı. Bu durum il düzeyinde işbirliğine dayalı bir sinerji oluşturulması ve bir bütün olarak kalkınmanın sağlanmasında zaaf oluşturdu.

1970'lerden itibaren tartışılan, 2005'de İl Özel İdaresi Kanunu ile imkân tanınan ilçe düzeyinde özel idare teşkilatı kurulması etkin biçimde uygulamaya geçemedi. İlçelerdeki yerel hizmet açıkları buradaki nüfusu daha büyük yerleşimlere doğru iten nedenlerden biri oldu. 2005 sonrasında il özel idarelerindeki gelişmenin yeterli düzeyde olmaması vatandaşlar nezdinde il özel idarelerinin, belediye gibi tanınması ve bir yerel yönetim olarak algılanmasını da olumsuz etkiledi. Diğer taraftan İstanbul ve Kocaeli'de büyükşehir belediyelerinin il özel idarelerinin fonksiyonlarının önemli bir kısmını üstlenmesi, il özel idarelerinin varlığını tartışmaya açtı.

İl ölçeğindeki temel problem alanlarından diğerini ildeki yerel yönetimler arasında dikey ya da yatay düzlemdeki koordinasyon eksiklikleri oluşturmaktadır. Türkiye'deki il yapılanmasında temel olarak il belediyesi, ilçe belediyesi, il özel idaresi ve köyden oluşan 4 ayrı yerel yönetim bulunmaktadır. Bu kademelere yerel yönetim birlikleri de eklenebilir. Farklı tüzel kişiliğe sahip yerel yönetimler arasında dikey ya da yatay düzlemde düzenli ve tümünü kapsayacak koordinasyon mekanizması da geliştirilmemiştir. Her bir yerel yönetim kendi yetki alanı içinde farklı tercihlere dayalı biçimde planlama ve uygulama yapabilmektedir. Büyükşehir belediyesi bulunan illerde koordinasyon ve işbirliği nispeten daha iyi olmakla birlikte benzer problemler de görülmektedir. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasında dikey koordinasyon meclisler üzerinden sağlanmaktadır. Fakat, ildeki diğer ilçe belediyeleri, il özel idaresi ve köyler arasında koordinasyon problemi bulunmaktadır. İl düzeyindeki idareler arasındaki koordinasyon problemlerinin planlama ile ilgili boyutuna Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda da değinilmektedir. Bu kapsamda yerel düzeyde mekansal ve diğer planlama sürecindeki yetki uyumsuzluklarının giderilmesi ve plan kademeleri arasında bağlantı kurulmasının önemi belirtilmektedir (Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2006: 46).

Yerel yönetimler arasındaki işbirliği ve koordinasyonu sağlamak konusundaki temel araç birlikler olarak düzenlenmiştir. Farklı türlerdeki yerel yönetim birliği biçiminde yatay ya da dikey işbirliği imkanı mevcut ise de daha çok yatay düzlemde, yani belediyeler arası ya da köyler arasında görülmektedir. Birlik yapılanmalarında ildeki yerel yönetimlerin çoğunu koordine eden ölçekler mevcut değildir. 2005 yılında çıkarılan 5355 sayılı Mahalli idare Birlikleri Kanunu Türkiye'deki birlikler için önemli yenilikler ve kurumsal kapasitelerini arttırmaya yönelik düzenlemeler getirmiştir. Büyükşehir belediye reformunun kabul edildiği 2012 yılında yerel yönetim birliği sayısı 1.411'e ulaşmıştı. Bunların % 64'ü mülki amirlerin başkanlığını yürüttüğü köylere hizmet götürme, % 12,5'i içme suyu, % 9,6'sı çevre altyapı, % 5'i turizm ve % 4,8'i belediye hizmet birliğidir. Özel idare-belediye birliği oranı % 1'dir (İçişleri Bakanlığı, 2013: 13).

Yerel yönetim birlikleri mevzuat altyapısının geliştirilmesi ve sayılarının artmasına rağmen etkili bir işbirliği yöntemi olamadı. İl özel idaresi ve köylerin içinde olduğu birliklerde görüldüğü gibi mülki amirin başkanlığı yürütmesi (Palabıyık ve Kara, 2007: 40-45), personel niteliği ve hizmet binası yetersizlikleri, birlik başkanı değişince personel ve birlik merkezinin değişmesinin kurumsallaşmayı olumsuz etkilemesi, gelirlerin azlığı, üyeler arasındaki ilişki düzeyinin düşüklüğü, işbirliğinin sınırlı hizmet alanlarını kapsamaması ve genel olarak belediyeler arası ama özellikle farklı siyasal partiye mensup olanlarda işbirliği kültürünün gelişmemiş olması birliklerin etkinliğini sınırlayan başlıca hususlar oldu. Ayrıca, birlik yapılanmaları il bütünündeki tüm yerel yönetimler arasında bir koordinasyon sağlama işlevinden de uzak kaldı.

Yerel yönetimler arasındaki koordinasyon ve işbirliği eksikliklerinin olumsuz etkileri, özellikle il nüfusu 750 binin üzerinde olan illerde çok yönlü ve yoğun hizmet talebi nedeniyle daha fazla risk oluşturuyordu. İl ölçeğinde planlamada ve yerel hizmetlerde bütünlüğün sağlanamaması, kurumsal kapasitesi zayıf yönetim alanlarındaki gelişmelerin denetimsiz kalabilmesi, ildeki yerleşimlerin nüfus, ekonomi ve kalkınma bakımından homojen biçimde gelişmemesi, yönetimler arası işbirliğinin olumsuz etkilenmesi, ildeki yeraltı ve yer üstü ekonomik potansiyelin bir bütün olarak değerlendirilememesi ve büyük ölçekli yatırımlarda kamu adına

muhataplık sorunu yaşanması yerel yönetimler arası koordinasyon eksikliğinin etkilediği başlıca problem alanları olarak belirtilebilir.

Yerel yönetimler arasındaki işbirliği ve koordinasyon yetersizliklerinin olumsuz etkilediği alanların başında yerel kalkınma gelmektedir. Türkiye’de 2008 yılında kamu yönetimi reformlarını etkileyen Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı, Yönetişim ve Yeni Bölgecilik Yaklaşımı’nın etkisi ve Avrupa Birliği sürecinde fonlardan yararlanmak amacıyla yerel kalkınmanın bir aracı olarak kalkınma ajansları faaliyete geçti. Türkiye’de, üye olmuş veya halen adaylık sürecinde olan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin çoğu gibi yerel düzeyde ekonomik kalkınmayı sağlayacak kurumların Kalkınma Ajansları olmasına karar verildi (Kayasü ve Yaşar, 2006: 210).

Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, yerel potansiyeli harekete geçirmek, bölgesel gelişmeyi sürdürülebilir biçimde sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak kalkınma ajanslarının temel kuruluş amacı olarak belirlendi (5449 Sayılı kanun, 2006, Md. 1; Yılmaz, 2010: 192; Dura, 2007: 154). Kalkınma ajansları esnek yapıya sahip ve uzmanlaşmış yapılar olarak tasarlandı. Bölgesel kalkınmayı yerel dinamikler üzerine kurmak yanında bu süreci bürokratik işlemlerin hantallığından kurtarmak amacını taşıyorlardı (Eryılmaz ve Tuncer, 2013: 179).

Kalkınma ajansları gelişme sürecinde merkezi yönetime bağımlılık oranının yüksekliği, siyasi etkilere açık oluşu, nitelikli personel eksikliği, meşruiyet ve yetki problemleri, mali kaynak yetersizlikleri gibi problemlerle karşı karşıya kaldı (Taş, 2007: 139-152). Kalkınma ajanslarının güçlü biçimde fonksiyonlarını yürütmeleri yapısal ve işlevsel problemlerini aşmaları yanında, paydaşların başında gelen yerel yönetimler arasındaki koordinasyon ve işbirliği ortamına da bağlıdır. Bölgesel kalkınma konusundaki temel nokta il ve bölgenin kalkınma konusunda bir bütün olarak demokratik süreçlere ve kamu yararına dayalı biçimde organize olmasıdır. Yeni büyükşehir modelinde il ölçeğindeki kalkınmanın baş aktörü büyükşehir belediyesi olarak kurgulanmıştır. Esnek, kurumsal kapasitesi yüksek, hızlı hareket edebilen büyükşehir belediyeleri, kalkınma ajansları bakımından da uygulama için temel paydaş durumundadır. Bu ortamın bulunmadığı bölgelerde kalkınma ajansları kurumsal problemleri aşmış olsa da, analiz raporları yayımlayan ve küçük ölçekli bazı projeleri destekleyen bir kurum olmanın ötesine de geçmemektedir.

Büyükşehir belediyelerinin bütüncül model çerçevesinde il ölçeğinde kalkınmanın odağında yer alması Kalkınma Bakanlığı tarafından ilan edilen Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (2014-2023) belgesinde yer alan bölgesel gelişme vizyonu ve stratejilerine de uygun düşmektedir. Bu belgede sosyal ve ekonomik olarak bütünleşmiş, rekabet gücü yüksek bölgeler vasıtası ile daha dengeli bir kalkınma vizyonu belirlenmiş durumdadır. Belgedeki temel amaçlar; metropoliten bölgelerin geliştirilmesi, ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi, bölgelerin iç potansiyellerinin harekete geçirilmesi, kentsel ve kırsal alanlarda yaşam kalitesinin artırılması, kırsal alanların kalkınmasının hızlandırılması ve bölgesel yönetişimin geliştirilmesi olarak belirtilebilir (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 11-159). Bu amaçların uygulamaya geçmesinde anahtar rol yeni il yönetimi modelinde büyükşehir belediyelerine verilmiş durumdadır.

Aralarında koordinasyonun zayıf olduğu 4 ayrı yerel yönetim birimi ve birliklerden oluşan modelden dikey koordinasyona dayalı 2 yönetim biriminden oluşan büyükşehir modeline geçilmesi yine il düzeyinde yerel yönetimi geliştirmeye dönük bir adımdır. Bu çerçevede, 6360 sayılı kanun ile gerçekleştirilen reformun ana eksenini “il yerel yönetim organizasyonu reformu” olarak tespit etmek daha doğru bir tanımlama olur.

6360 sayılı kanun hakkındaki eleştiri ve itirazların temel noktasını il özel idarelerinin kaldırılarak büyükşehir belediyesinin il bütününde yetkili hale getirilmesi oluşturmaktadır. Bu çerçevede; il özel idareleri ve köylerin kaldırılmasının anayasaya aykırılığı, yeni modelin bölge yönetimi getirdiği ve federalizme yol açacağı, büyükşehir belediyesinin kırsal alanları da içinde barındıran geniş ölçekte hizmet yürütemeyeceği bu eleştirilerdeki temel noktalar (Gül ve Batman, 2013: 35-36; Hasan Celal Güzel’in ..., 2012: 12-15; Gözler, 2013: 37-42; Güler, 2012: 52-72). 6360 sayılı kanun ile getirilen değişiklikler aleyhine ana muhalefet partisi milletvekilleri tarafından Anayasa Mahkemesi’ne iptal başvurusu da yapıldı. Belediye sınırlarının il sınırına genişletilmesi, il özel idaresinin kaldırılması, küçük ölçekli yerel yönetimlerin kaldırılması ve hizmetlerde yaşanacak problemleri temel alan başvuru, Anayasa Mahkemesi’nin iptaline gerek olmadığı yönündeki kararı ile sonuçsuz kaldı (Anayasa Mahkemesi Kararı, E. 2013/19, K. 2013/100).

6360 sayılı kanun ile büyükşehirlerin tümünde belediyelerin şehir yönetiminden alan yönetimine geçtiği ve bu alanların il statüsünde olmakla

birlikte genişlikleri bakımından adeta birer bölge niteliği gösterdiği söylenebilir. Bölge kavramını ve bölümlenmesini kullanmadan bölge tarzı bir yönetimin avantajlarından büyükşehir belediye modeli üzerinden yararlanılmaktadır. Bununla birlikte, büyükşehir belediyelerinin siyasi özerkliklerinin düşük oluşu, idari ve mali alandaki özerkliklerinin de önemli noktalarda merkezi yönetim tarafından sınırlandırılmış olması yeni modelin bölge esaslı bir federalizm olarak tanımlanmasını önlemektedir. Yerel yönetimlerin bir bütün olarak özerkliklerinin geliştirilmesi, bölge yönetimlerine geçilmesi ve sonrasında bölgeciliğin gelişmesi, ardından federal yapılara geçilmesi dünyada örnekleri görülen bir süreç olmakla birlikte, sosyal ve siyasal birçok parametrenin birlikte işleme gereklidir. Mevcut modeldeki idari vesayet düzeyi ve yerel özerkliğin sınırlandırılmış durumu, federalizme geçiş bakımından bir engel oluşturmaktadır.

Şehir alanlarında yerel hizmetleri yürütmek üzere tasarlanmış belediyelerin il bütünündeki hizmetleri yürütebilmesi, il ölçeğindeki yapılanmanın sorgulanan temel noktalarından biridir. 6360 sayılı kanun ile düzenlenen modelin en güçlü yanı, yerel düzeydeki hizmet etkinliğini ve organizasyonunu geliştirmesidir. İl bütünündeki hizmetleri üstlenmiş durumdaki il özel idarelerinin yukarıda ele alınan nedenler sonucu etkin bir örgütlenme ve hizmet düzeyi sunmadığı bir gerçek durumundadır. Ayrıca, il ve ilçe merkezlerinde yoğunlaşmış bir nüfus söz konusudur. Kırsal alandaki nüfus ve ihtiyaçları çok yüksek düzeyde değildir. Daha gelişmiş kurumsal kapasite ve mali kaynağa sahip, diğer taraftan siyasal taleplere duyarlı büyükşehir belediyelerinin il özel idaresinden doğan açığı özellikle özel sektörün de kapasitesinden yararlanarak daha hızlı ve etkin biçimde kapatması beklenebilir. Bu noktada, hizmet açıklarının doğması muhtemel alanlar, sabit tesis veya yatırım gerektiren ya da günlük rutin işleyişe sahip hizmetlerden daha çok, acil müdahale gerektiren hizmetler noktasında ortaya çıkabilmektedir. Belediyelerin organizasyon ve hizmet becerisi, modelin niteliği kadar etkili olmaktadır.

B. Metropolitan Kent Bağlamında Yeni Büyükşehir Belediye Modeli

2012 tarihli reform çabalarının ana eksenindeki tartışmaların ikinci ayağını “büyükşehir reformu” tanımlaması oluşturmaktadır. 6360 sayılı kanunun ismi, oluşturduğu algı ve getirdiği ana modelin büyükşehir

belediyesi olması nedeniyle gerek kamuoyunda ve gerekse akademik ortamlarda ağırlıklı olarak büyükşehir kavramı üzerinden reformun tartışılmasını sağlamıştır. Reformun ne derece büyükşehir reformu olup olmadığının değerlendirilmesinde yeni büyükşehir yapılan illerin metropol niteliği ve yeni düzenlemelerin büyükşehir belediye modelinde meydana getirdiği değişikliğin boyutlarının analizi önem taşımaktadır.

6360 sayılı kanunun büyükşehir kavramı bakımından analizindeki ilk adım büyükşehir olan illerin metropol niteliklerinin ne düzeyde olduğunun analizidir. Türkiye’de kırsal alandan kentlere ve kentlerden daha büyük kentlere doğru göç devam etmektedir. Bu süreç sonucunda özellikle ülkenin batı, güney ve güney doğusundaki il merkezleri ve bazı ilçelerin nüfusları önemli ölçüde artmıştır. Aynı il içinde kırsal alandan ya da küçük ölçekli ilçe merkezlerinden il merkezine veya gelişme potansiyeli bulunan ilçelere doğru da bir nüfus hareketi söz konusudur. Genel olarak nüfus küçük ölçekli yerleşimlerden büyük yerleşimlere doğru kaymaktadır.

Tablo 3. Büyükşehir Belediyelerinin Reform Öncesinde Kentsel ve Kırsal Nüfus Durumu (2012)

Eski Büyükşehir Bel.	İl Toplam Nüfus (A)	İl ve İlçe (Kent Nüfusu) (B)	Belde Köy (Kır Nüfusu)	B/A (%)	Yeni Büyükşehir Bel.	İl Toplam Nüfus (A)	İl ve İlçe (Kent Nüfusu) (B)	Belde Köy (Kır Nüfusu)	B/A (%)
Adana	2.108.805	1.864.591	244.214	88,4	Aydın	999.163	599.973	399.190	60,0
Ankara	4.890.893	4.762.116	128.777	97,4	Balıkesir	1.154.314	701.213	453.101	60,7
Antalya	2.043.482	1.450.209	593.273	71,0	Denizli	942.278	655.322	286.956	69,5
Bursa	2.652.126	2.359.804	292.322	89,0	Hatay	1.474.223	732.802	741.421	49,7
Diyarbakır	1.570.943	1.132.351	438.592	72,1	Malatya	757.930	498.588	259.342	65,8
Erzurum	780.847	505.254	275.593	64,7	Manisa	1.340.074	891.084	448.990	66,5
Eskişehir	781.247	700.355	80.892	89,6	K.maraş	1.054.210	656.783	397.427	62,3
Gaziantep	1.753.596	1.556.149	197.447	88,7	Mardin	764.033	446.226	317.807	58,4
İstanbul	13.624.240	13.483.052	141.188	99,0	Muğla	838.324	362.513	475.811	43,2
İzmir	3.965.232	3.623.540	341.692	91,4	Tekirdağ	829.873	572.359	257.514	69,0
Kayseri	1.255.349	1.090.530	164.819	86,9	Trabzon	757.353	421.504	335.849	55,7
Kocaeli	1.601.720	1.499.958	101.762	93,6	Şanlıurfa	1.716.254	951.925	764.329	55,5
Konya	2.038.555	1.527.937	510.618	75,0	Van	1.022.532	526.725	495.807	51,5
Mersin	1.667.939	1.303.018	364.921	78,1	Ordu	741.371	423.295	318.076	57,1
Sakarya	888.556	664.813	223.743	74,8					
Samsun	1.251.729	827.796	423.933	66,1					

Kaynak: TÜİK ADNKS veri tabanından yararlanılarak hazırlanmıştır.

6360 sayılı kanun öncesinde 2012 yılı verilerine göre mevcut 16 büyükşehir belediyesi il nüfusları Erzurum, Eskişehir ve Sakarya dışında 1 milyon sınırının üstünde bulunmaktaydı. Yeni büyükşehir olacaklar arasında 1 milyon sınırını geçen il sayısı 6'dır. Fakat bu illerde kentsel nüfus oranı daha düşüktür. Eski büyükşehirlerin kentsel nüfus oranı ortalaması % 83 düzeyinde iken yeni büyükşehirlerin ortalaması %59'da kalmaktadır. Bu düzey aynı yıl Türkiye ortalaması olan % 77'nin de altında bir düzeyi ifade etmektedir. Kentli nüfus oranı en yüksek iller % 69 ile Denizli ve Tekirdağ'dır. Yeni büyükşehirlerin bulunduğu illerde ortalama % 41 düzeyindeki kırsal nüfusun varlığı bu illerin kentleşme düzeylerinin bir metropol niteliği gösterecek düzeyde olmadığını ya da ilk evrelerinde olduğunun ipuçlarını vermektedir.

Tablo 4. Yeni Büyükşehir Olan İllerin reform öncesinde Merkez Kentsel Nüfus Durumu (2012)

İl	İl Merkezi Kentsel Nüfusu (A)	İl Toplam Nüfusu (B)	A/B (%)
Malatya	419.959	757.930	55,4
Denizli	511.751	942.278	54,3
Kahramanmaraş	428.724	1.054.210	40,7
Van	353.419	1.022.532	34,6
Trabzon	239.704	757.353	31,7
Şanlıurfa	515.199	1.716.254	30,0
Balıkesir	263.000	1.154.314	22,8
Manisa	301.218	1.340.074	22,5
Ordu	147.913	741.371	19,9
Aydın	191.037	999.163	19,1
Tekirdağ	147.490	829.873	17,8
Hatay	213.296	1.474.223	14,5
Mardin	88.054	764.033	11,5
Muğla	62.635	838.324	7,5

Kaynak: TÜİK ADNKS veri tabanından yararlanılarak hazırlanmıştır.

2012'de Denizli, Kahramanmaraş, Malatya ve Şanlıurfa'nın il merkezi kent nüfusunun 400 bin düzeylerini geçtiği görülmektedir. Bu kentlerde merkez ve özellikle kentsel alanın sınırlarında, saçaklanma bölgelerindeki hızlı gelişme dikkat çekmektedir. Diğer taraftan il merkez nüfusunda önemli artış olmayan ya da artış görülmele birlikte ildeki diğer yerleşimlerin nüfusunun çok daha fazla arttığı iller söz konusudur. Örneğin Aydın,

Muğla, Mardin, Hatay, Tekirdağ, Manisa, Balıkesir, Şanlıurfa, Trabzon ve Van'da il merkezi kent nüfusunun il toplam nüfusuna oranı % 7,5 ile % 34 arasında değişmektedir. Yeni büyükşehirlerin il merkezi kentsel nüfus oranı ortalaması % 27'dir. Yeni büyükşehirlerin 8'i il merkezi kent nüfusu il toplam nüfusunun % 23'ünü aşamamış durumdadır. İl merkez nüfusu il toplam nüfusunun yarısını geçebilen sadece Malatya ve Denizli olmuştur.

Yukarıda kentsel-kırsal nüfus karşılaştırmasında ilk işaretlerini veren yeni büyükşehirlerin aslında bir metropol niteliğine sahip olmadığı ya da ilk evresinde bulunduğu tespiti il merkezi nüfusunun analizi ile daha net olarak ortaya çıkmaktadır. Metropol niteliği düşük olan yeni büyükşehirlerdeki nüfus özelliği farklı bir durumu ortaya çıkarmaktadır. 6 ilde 1 milyon üstü ve kalan 8 tanesinde 750 bin üstü nüfus düzeyi metropol niteliğe sahip olmamakla birlikte bir bütün olarak bu illerde önemli bir nüfus yığılması olduğunu göstermektedir. Bu yığılmanın ortaya çıkardığı yerel hizmet ihtiyacı daha etkin yerel yönetim organizasyonu ihtiyacını da beraberinde getirmektedir.

Tablo 5. Yeni Büyükşehir Kapsamındaki İl ve İlçelerde Reform Öncesi Kentsel Nüfus Oranı (2012)

İl	İl Merkezi Kentsel Nüfus Oranı (%)	İlçeler Kentsel Nüfus Oranı (%)
Aydın	74,8	55,0
Balıkesir	79,3	53,3
Denizli	94,6	35,8
Hatay	45,9	51,5
Malatya	86,0	29,2
Manisa	86,3	59,5
Kahramanmaraş	78,6	44,8
Mardin	63,4	57,3
Muğla	64,4	40,5
Tekirdağ	85,2	64,7
Trabzon	78,5	40,2
Şanlıurfa	67,5	45,8
Van	79,3	30,1
Ordu	79,5	49,6

Kaynak: TÜİK ADNKS veri tabanından yararlanılarak hazırlanmıştır.

Yeni büyükşehir yapılan illerde kentsel-kırsal nüfus durumu yukarıda incelenirken ortalama % 40 düzeyinde bir kırsal nüfusun yeni büyükşehirlerde yer aldığı görülmüştü. Kentsel-kırsal nüfus analizi il merkezi ve ilçeler kriter alınarak genişletildiğinde yeni büyükşehirlerdeki kırsal nüfus durumu daha net olarak ortaya çıkmaktadır. Kentsel nüfus ortalaması il merkezlerinde %76 ve ilçelerde % 47 düzeyindedir. Denizli il merkezindeki % 95'lik oran dikkat çekmektedir.

6360 sayılı kanununun ne derece bir büyükşehir belediye reformu olduğu yönündeki analizin ilk kısmını oluşturan büyükşehir belediyesi yapılan il merkezlerinin metropol niteliklerinin sorgulanması sonucunda farklı bir tablo ortaya çıkmıştır. Malatya, Kahramanmaraş ve özellikle Denizli, il merkezi kent nüfusunun 400 bini geçmesi ve kent-kır oranları bakımından büyükşehir olarak sayılabilmesi mümkün gözükmemektedir. Ancak, geriye kalan 11 il merkezinin nüfus özellikleri bakımından büyükşehir niteliğine sahip olduğu söylenemez. Diğer taraftan kanunda 750 bin nüfus şartı dışında büyükşehir niteliği ile ilgili bir kriter de getirilmemiştir. 6360 sayılı kanunun ana ekseninin il yerel yönetim organizasyonu reformu olduğu tespitimizi daha da güçlendiren bu tablo, büyükşehir niteliği taşımayan ama il toplam nüfusu yüksek olan ve yerel hizmet açıkları oluşan bu illerde büyükşehir modeli ile problemleri aşarak bu illeri geliştirme amacını açık olarak ortaya koymaktadır.

6360 sayılı kanununun büyükşehir belediye reformu niteliğinin sorgulanması konusundaki ikinci kısmı, yeni getirilen düzenlemelerin büyükşehir belediye sisteminde ortaya çıkardığı değişikliklerin boyutu oluşturmaktadır. Reform kapsamında büyükşehir belediyesi olma kriterinde değişiklik yapılması, bazı illere büyükşehir statüsü verilmesi, yeni ilçeler kurulması, büyükşehir belediyesi sınırlarının il sınırına genişletilmesi gibi temel düzenlemeler, mevcut büyükşehir modelinin işleyişinde değişiklikler getirmeyen, daha çok yeni büyükşehir belediyesi kurulması ve coğrafi yetki alanının genişletilmesine yöneliktir. 6360 sayılı kanun yetki alanı genişlemesi dışında büyükşehir belediye modelinde önemli bir değişiklik içermediği söylenebilir.

Büyükşehir belediye reformu niteliğinin sorgulanmasının üçüncü yönünü belediye uygulamalarında görülen bazı aksamaları gidermek için yapılan değişiklikler oluşturmaktadır. 2004 tarihli Büyükşehir Belediye Kanunu'nda 2012'ye gelindiğinde 17 ayrı değişiklik, fıkra

ilavesi ve mülga işlemi gerçekleştirilmişti. Kanununun 14, 18 ve 24 üncü maddelerinde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal kararları verilmişti. 6360 sayılı kanun ile uygulamada bazı problemlere yol açan noktalardan kanun koyucu tarafından gerekli görülenler de yeniden düzenlendi. Ayrıntılarına yukarıda değinilen bu konulardan bazıları şunlardır; Büyükşehir belediyelerinin vakıf, dernek ve spor kulüpleri gibi kuruluşlarla ilişkileri, yurt dışı ilişkileri, UKOME ve AYKOME'nin üye yapısının daha katılımcı hale getirilmesi, ilçe belediyelerinin tahsil ettiği otopark gelirlerinin büyükşehir belediyelerine şartlı biçimde aktarılması, ilk kademe kavramının kanundan çıkarılması, mabetlere yardım imkanı tanınması, koruma evi açma zorunluluğunun 50 bine nüfus düzeyine düşürülmesi.

Literatürde 6360 sayılı kanunun getirdiği model hakkında yaygın olarak “Bütünşehir” kavramı da kullanılmaktadır. Bu tanımlamanın kökeni Denizli Belediye başkanı Ali Aygören'in 2001'deki söylemine dayanmaktadır. Büyükşehir olamayan Denizli'nin çevresindeki belde belediyelerinin katılımı ile “bütünşehir” olması çabası 2003 de sonuçsuz kaldı (Özgür, 2014, 32). 6360 sayılı kanun ile gündeme gelen “bütünşehir” kavramı, yeni dönemde büyükşehir belediye modelinin değerlendirilmesinde ironi ve eleştiri amacıyla kullanılmaktadır. Ağırlıklı olarak kentsel alanda örgütlenmiş belediyelerin kırsal alanlarda hizmet veremeyeceği ve köylerin mahalle yapılarak kentin bir parçası haline gelemeyeceği eleştirisine dayanmaktadır. Bütünşehir kavramı, eleştiri işlevi dışında Türkiye'deki büyükşehir belediye modelini açıklayıcı bir niteliğe sahip değildir.

C. Küçük Ölçekli Belediyeler Problemi Bağlamında Yeni Büyükşehir Belediye Modeli

6360 sayılı kanunun getirdiği modelin ana eksenini, il yerel yönetim organizasyonunu büyükşehir belediye modeli üzerinden geliştirmekti. Kanunun önemli değişiklikler içeren ikinci boyutunu küçük ölçekli belediyeler ile ilgili hükümleri oluşturmaktadır. Türkiye'deki küçük ölçekli belediyeler problem alanının iki yönü vardı. Birincisi, büyükşehir belediyelerinin sınırları yakınındaki veya içindeki küçük belediyelerin mali kaynak, imar denetimi, ruhsatlandırma gibi kurumsal kapasite eksikliklerinin hizmetler üzerinde yol açtığı problemlerdi. İkincisi ise

büyükşehir niteliğindeki illerin dışında kalan ve nüfusu 2000'in altında olan belediyelerin zayıf mali durumu ve kurumsal kapasite yetersizlikleri sonucunda yerel hizmetlerde ortaya çıkan problemlerdi.

Türkiye'de 1980'den itibaren büyükşehirlerin yönetimi alanında atılan adımlarda, büyük şehirlerin içindeki ve çevresindeki küçük ölçekli belediyelerle ilgili çözüm çabalarını görmek mümkündür. 1981'de nüfusu 300.000 bini geçen il belediyelerinin etrafındaki belediye ve köylerin il belediyesine katılması ile ilgili 2561 sayılı kanuni düzenleme 1984'de 3030 sayılı kanun ile büyükşehir modeline geçiş, 2004'de 5216 sayılı kanun ile İstanbul ve Kocaeli'de büyükşehir belediyesi sınırlarının il sınırına genişletilmesi, diğer büyükşehirlerde 20 km, 30 km ve 50 km'lik yarıçap uygulaması, 2005 yılında 5390 sayılı kanun ile yarıçap uygulamasının iyileştirilmesi, 2008'de 5747 sayılı kanun ile ilk kademe belediyelerinin kaldırılması bu alandaki temel adımlar oldu.

Küçük belediyeler probleminin ikinci yönünü nüfusu 2000'in altındaki belediyeler oluşturmaktadır. Türkiye'deki küçük belediyelerin problemlerine yer veren araştırmalarda veya önemli belgelerde bu konuda önemli tespitler bulmak mümkündür. Türkiye'nin 7 coğrafi bölgesinden rastlantısal yöntemle seçilmiş nüfusu 10 binin altında 200 belediye üzerine yapılan 2000 tarihli bir araştırmada belediyelerin %53'ünde gelirlerin %70'inin cari harcamalara ayrıldığı, yine %51'inde gelirlerin %50'den fazlasının personel maaş ödemeleri için kullanıldığı belirtilmektedir (Polatoğlu, 2000: 8). 2006 yılında Ankara'da yapılan bir araştırma sonuçları özellikle ilk kademe belediyelerinin imar ve planlama alanındaki personel yetersizliğini ortaya koymaktadır (Tekel, 2009: 204). Bu konuda Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (2001-2005), kaynak israfına yol açarak verimliliği olumsuz etkileyen küçük ölçekli ve çok sayıda birimden oluşan mahalli idare sisteminin ıslah edilmesi, amaçlardan birisi olarak yer almaktadır (Sekizinci Kalkınma Planı, 2000: 198).

Dokuzuncu Kalkınma Planı Yerelleşme ve Şehirleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda küçük ölçekli belediyelerin kapasitesinin gelişemediği, bu kurumların gelirlerinin önemli bir kısmını cari harcamalara ayırmak zorunda kaldığı, hizmetlerin gerektirdiği yatırımlara yeterince kaynak ayıramadığı, nitelikli personel istihdamında ciddi sıkıntılar yaşadığı tespiti yapılmaktadır (Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2006: 16). 2012'de Zonguldak üzerine bir araştırmada küçük ölçekli

belediyelerinin kapasitesinin yetersiz olduğu belirtilmekte, gelirlerin önemli bir kısmının cari giderlere ayrıldığı yatırımlara küçük bir pay ayrılabilirdiği ifade edilmektedir. Cari giderler içinde personel harcamaları payının da yüksek oranlara ulaştığı tespit edilmiştir (Üzmez, 2012: 149).

Bu örneklerde cari giderlerin oransal yüksekliğinin temel sebebi küçük ölçekli belediyelerin toplam gelirlerinin düşüklüğüdür. Diğer taraftan küçük ölçekli belediyeler gelir yapısı bakımından merkezi yönetime, diğer belediyelere göre, çok daha fazla bağımlıdır. 2010 yılına ait veriye göre Türkiye’de nüfusu 10.000’in altındaki belediyelerin mali kaynaklarının % 89’u merkezi bütçeden alınan pay, % 6’sı denkleştirme ödeneği ve sadece % 5’i öz gelirlerden oluşmaktadır. Nüfusu 2000’in altındaki belediyelerde öz gelirlerin payı daha da düşerek %1’de kalmaktadır (Güngör, 2012: 22, 25). Aynı yıl genel duruma bakıldığında öz gelir oranı büyükşehir belediyelerinde % 34 iken diğer belediyelerde % 58’e kadar çıkmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2011: 99).

6360 sayılı kanunun çıkarıldığı yıl olan 2012 verilerine göre nüfusu 2000’in altındaki belediyeler Türkiye’deki belediyelerin yaklaşık % 34’ünü oluşturuyordu. Bu oran 1976’da % 8, 1990’da % 6,8, 1999’da % 12,3 ve 2004’de % 10,6 idi (Gündüzöz, 2011: 99). 2004 ile 2014 yılları arasında nüfusu 2000’in altındaki belediye sayısındaki 3 kat artışın temel nedeni önceki dönemlerden farklı olarak yeni belediyelerin kurulması değil, 2000-5000 nüfus diliminde yer alan belediyelerin nüfus kaybına uğramasıydı. Küçük yerleşim yerlerinden daha büyük şehirlere yönelen göç küçük ölçekli belediyelerin nüfusunun azalmasına neden oldu. Bu tablo üzerinde büyük şehirlerin çekici nedenleri kadar küçük yerleşimlerdeki itici nedenler de önemli role sahipti.

2012’de toplam 2.950 belediyeden nüfusu 2000’in altında olanların sayısı 1.009 idi. Bu sayının %94’ü belde belediyesidir. Nüfusu 2000 ile 4.999 arasındaki 1.041 belediyenin de % 81’i belde belediyesinden oluşuyordu (İçişleri Bakanlığı, 2013: 12). Küçük ölçekli belediyeler gelir düzeyi, merkezi yönetime mali bağımlılık, teknik personel istihdamı, hizmet kapasitesi, borç düzeyi, cari harcama düzeyi, yerel halkın katılımı ve ölçek ekonomilerinden yararlanma konularında ciddi problemlerle karşı karşıya kalmıştı (Canpolat, 2016: 94). 2005’de 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediye kurulması için 2000 nüfus şartının 5000’e

yükseltilmesi küçük belediyelerin sayısının artmasını engelledi. Ancak, mevcutların azaltılması konusunda bir çözüm getirmedi.

2007’de merkezi yönetim, nüfusu 10.000’in altındaki belediyelerin içme suyu ve yol altyapısının geliştirilmesi konusunda “Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (BELDES)” adıyla bir destek projesi başlattı. Benzer şekilde köyler için de 2005 yılında “KÖYDES” projesi uygulamaya konuldu. BELDES projesinin kapsamı 2008 yılında genişletilerek içme suyu arıtma, kanalizasyon, atık su arıtma, katı atık bertarafı ve geri kazanımı da proje kapsamına alındı (İçişleri Bakanlığı, 2009: 113). Merkezi yönetim, bir taraftan 2004 ve 2005’deki yerel yönetim reformu ile il özel idareleri ve belediyeleri geliştirirken, diğer taraftan merkezi bir anlayışla küçük ölçekli ve kapasitesi düşük yerel yönetimlere yönelik destek projeleri devreye sokarak bu birimlerdeki yerel hizmet problemlerini azaltmaya çalışıyordu. Küçük ölçekli belediyelerin problemi ile ilgili büyükşehir belediye reformu öncesindeki son önemli girişim 2008’de 2000’in altında nüfusa sahip belediyelerin kaldırılması yönünde hükümler içeren 5747 sayılı kanun oldu. Ancak, ayrıntıları yukarıda ele alınan Anayasa Mahkemesi kararı sonrasında bu hükmün uygulama imkânı bulamaması küçük belediyeler sorununun sürmesine yol açtı.

6360 sayılı kanun ile 1980’li yıllardan itibaren süregelen, 2000’li yıllarda hızlanan büyükşehir belediye sınırları içinde veya çevresindeki belediyelerin büyükşehir belediye sınırları içine alınması ve küçük belediyelerin daha büyük yapılara dönüştürülmesi adımlarının yeni halkasını oluşturmaktadır. Kanun ile il bütünü büyükşehir belediyesinin yetki alanı içine girdiğinden, belde belediyeleri 2008 yılındaki 5747 sayılı kanunun yaklaşımı paralelinde kaldırılarak daha büyük ölçekli birimler içine alındı. Bu adım büyükşehir alanındaki parçalı yönetim yapısını oldukça azaltan bir tercih oldu.

6360 sayılı kanunun küçük ölçekli belediyeler ile ilgili ikinci boyutunu 2008 yılında 5747 sayılı kanun ile denenen ancak, yargı süreçleri dolayısı ile 2009 yılında uygulanma şansı bulamayan Türkiye genelindeki 2000 nüfusun altındaki belediyelerin tüzel kişiliğinin kaldırılmasıdır. Kanun ile bir taraftan il yerel yönetim organizasyonu büyükşehir belediye modeli ile yeniden düzenlenirken, diğer taraftan önemli bir problem alanı olarak varlığını sürdüren küçük belediyeler konusunda önemli bir değişikliğe

gidildi. Böylece, Türkiye’de gerek büyükşehir olan ve gerekse diğer illerde daha büyük ölçekli belediye yapısını temel alan bir sisteme geçilmiş oldu. Türkiye’deki yerel yönetimlerin küçük ölçekli olmasından kaynaklı problemleri, birliklerin teşviki, mali desteklerin artırılması, kurumsal kapasite arttırıcı çözümler gibi daha önce kısmen denenmiş ve etkili sonuç vermeyen yöntemlerin geliştirilmesi yaklaşımı ile azaltmak yerine, büyük ölçekli modele geçiş yapılarak daha hızlı bir çözüm arayışı tercih edildi.

Optimal yerel yönetim büyüklüğü arayışında büyük ölçekli belediyelere dayalı çözüm, Türkiye’deki kamu yönetiminin yüksek olmayan kurumsal kapasitesi ve yönetim kültürü değerlendirildiğinde, daha uygulanabilir ve sonuç alınabilir bir seçenek olarak değerlendirilebilir. Büyük ölçekli belediyelere geçiş sonucunda küçük belediyeler problemi ile ilgili tartışma gündemlerinin, hizmet etkinliği ve kurumsal kapasite noktasından güçlü yerel yönetim yapılarından kaynaklanan, yerel demokrasi ve güçlü bürokrasi eksenli problemlere doğru değişeceği öngörülebilir.

Türkiye’deki küçük ölçekli yerel yönetimlerle ilgili 6360 sayılı kanunun getirdiği düzenlemelerin diğer tartışmalı noktasını köy tüzel kişiliğinin bir ayırım yapılmadan tümüyle kaldırılarak mahalleye dönüştürülmesi oluşturmaktadır. İl özel idaresi ve belediyelerden farklı olarak köy tüzel kişilikleri, büyükşehir belediyesi ile koordinasyon ve hizmet sunma konusunda en az çatışma yaşayacak birimlerdir. Köy yönetimleri sahip olduğu sınırlı fonksiyonları ve kurumsal kapasitelerinden daha çok sosyal ve kültürel yönü daha önde olan yerleşim yerleridir. Diğer taraftan sayıca fazla olmalarına karşın küçük ölçekli yerel hizmet ihtiyacına sahip köylerde yerel bir teşkilatın varlığı, ilçe belediyesi ya da büyükşehir belediyesinin hizmetin ölçeği gereği maliyet ve organizasyon noktasında sıkıntı yaşayabileceği yangın söndürme, temizlik, mezarlık yönetimi, mera yönetimi vb. hizmetler bakımından yerelde bir kısmı gönüllülüğe dayanan kapasite de oluşturmaktadır. Köy ölçeğindeki temiz su ve atık su tesisleri, yol yapımı ve bakımı, dere ıslahı vb. önemli hizmetlerin üst yerel yönetimler tarafından sunulduğu Türkiye’deki sistemde küçük ölçekli belediyelerin yukarıda ele alınan problemleri köyler için geçerli olmamaktadır. Köyler üst yerel yönetimler için önemli bir paydaş ve işbirliği imkânı oluşturmaktadır.

Yönetim avantajları ve sosyal yönüne rağmen köy idarelerinin kaldırılmasını, kanunun il bütünündeki yerel yönetimleri sadece

büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesinden oluşan bir yapıya indirgeme yaklaşımında aramak gerekmektedir. Özellikle şehir alanlarına yakın köyler başta olmak üzere köy tüzel kişiliği tarafından yönetilen alanlar muhtemel yerleşim, turizm, sanayi ya da diğer ekonomik yatırımların kurulma yerleri durumundadır. Büyükşehir belediyesinin yerel hizmetler yanında yerel kalkınmada başat rolü üstlendiği yeni modelde, il coğrafi alanının kesinti ve engel olmadan bir bütün olarak büyükşehir belediyesi tarafından planlanabilmesi, özel sektörün de içinde olduğu yatırımların ve kalkınma adımlarının kolaylıkla hayata geçirilmesi ve hizmet organizasyonu yapılabilmesi bakımından köy tüzel kişiliğinin kaldırılması tercih edilmiştir. Yeni dönemde köyden dönüşen mahallelerdeki alanların kamu yararı çerçevesinde korunması ve kullanıma açılması reform sonrası gelişmelerin temel risk alanlarından birisini oluşturmaktadır.

6360 sayılı kanun ile kaldırılan belde belediyelerinden farklı olarak mahalleye dönüştürülen köyler için geçiş süreci ve özel statüler oluşturuldu. Bu adımlar temel olarak köylerin sahip olduğu bazı hakların mahalleye dönüştükten sonra korunması ile belediye statüsünün yüklediği başta mali ve imar alanındaki sorumlulukların azaltılması veya ertelenmesi niteliğine sahiptir. Ayrıntıları yukarıda ele alınan orman köylüsünün hakları, mera, yaylak ve kışlaklara dair haklar, köy koruculuğu, bina tip projelerinin sunulması, emlak vergisi ve diğer belediye gelirlerinin tahsilinin 5 yıl süre ile ertelenmesi, içme suyu fiyatında indirim yapılması bu çerçevedeki düzenlemelerdir. Diğer taraftan ülkenin bazı bölgelerinde kırsal alanlardaki yerleşimlerden su ücreti veya yerel vergilerin tahsili uygulamaları gelişmiş değildir. Belediye olmanın yüklediği sorumlulukların ertelenmesi yeni modele geçiş sürecinde ortaya çıkabilecek tepkileri de azaltıcı bir rol oynamaktadır.

D. Merkezileşme ve Yerelleşme Bağlamında Yeni Büyükşehir Belediye Modeli

Yerel yönetim alanında önemli model değişikliği içeren 6360 sayılı kanunun getirdiği yeni düzenin, Türkiye'deki kamu sisteminde merkezileşmeyi mi yoksa yerelleşmeyi mi ifade ettiği tartışmalı bir konudur. Kanunun ağırlıklı yerel yönetimlerin kendi içinde bir değişime yol açması bu tartışmayı daha da karmaşık yapmaktadır. Burada cevabı aranacak temel soru: 6360 sayılı kanun ile siyasi, idari ve mali alanda bir

merkezileşme ya da yerelleşme söz konusu mudur? Bu bağlamdaki bir analizin iki yönü bulunmaktadır. Birincisi, yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki yetki, görev ve kaynak bölüşümündeki değişikliklerin niteliğidir. İkincisi ise yerel yönetimlerden vatandaşa kadar uzanan siyasi ve yönetsel alanda getirilen değişikliklerin yerelleşme ve hizmette yerellik ilkesi bakımından değerlendirilmesidir.

6360 sayılı kanun, yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki ilişki düzeninde önemli düzeyde bir değişiklik getirmemiştir. Merkezi yönetimin merkez ya da taşra teşkilatından yerel yönetimlere siyasi, idari ve mali bakımdan yerelleşmeyi arttıracak önemli bir yetki aktarımı yapılmadı. Benzer şekilde yerel yönetimlerden merkezi yönetime, merkezileşmeyi önemli düzeyde arttıracak nitelikte bir aktarma da olmadı. Bu durumun iki istisnasını belediyelerin vakıf, dernek ve meslek kuruluşları ile yapacakları ortak hizmet projeleri için mülki idare amirinin iznini alma şartı getirilmesi ile il özel idarelerinde bütçenin kesinleşmemesi üzerine İçişleri Bakanlığı'na son karar mercii olarak yetki verilmesi oluşturmaktadır.

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkide kritik nokta, il özel idarelerinin durumudur. İl özel idareleri anayasal çerçevede bir yerel yönetim birimidir. Bununla birlikte, gerek valinin konumunda olduğu gibi yapısal olarak ve merkezi yönetimin etkisi sonucu fiili olarak, merkezi yönetimin taşradaki hizmet uzantısı benzeri niteliğe sahip olması, yerel yönetim niteliğini zayıflatan bir durumdur. Bu nedenle il özel idareleri ile ilgili değişiklikleri sadece yerel yönetimlerle ilgili değerlendirmek yanıltıcı olur. İl özel idarelerinin büyükşehir statüsündeki illerde kaldırılması merkezi yönetimin taşradaki nüfuzu ve faaliyetlerini de etkilemiştir. Merkezi yönetimin taşradaki etkisi eski sisteme göre azalmıştır. Merkezi yönetimin il özel idareleri üzerinden vali eliyle ve koşullu transferlerle yönlendirildiği ve yararlandığı yerel alandan bir çekilme söz konudur.

İl özel idaresinin yetki ve görevlerinin tümüyle büyükşehir belediyesine devredilmeyerek bir kısmının merkezi yönetime devredilmesi ilk bakışta merkezileşme adımı olarak değerlendirilebilir. Ancak, il özel idaresinde valinin yürütme organı konumu ve kurum içindeki nüfuzunun yüksekliği göz önüne alındığında, zaten merkezi yönetimin müdahale alanında bulunan yetkilerden bazılarının yeni modelde büyükşehir belediyesine devredilmeyerek merkezi yönetimin tasarruf alanında bırakılmasının

tercih edildiği, bunun da merkezileşmeyi arttırdığı değerlendirilmesi daha yerinde olur.

Yeni büyükşehir belediye modeli yerleşme ve yerel yönetimlerin etkinliğinin artırılması bakımından önemli bir gelişmedir (Eryılmaz, 2015: 205). Merkez ile yerel arasında konumlanmış il özel idarelerinin kaldırılarak yerel yönetim niteliği çok daha yüksek olan belediyelere yetki, görev ve mali kaynağın aktarılması siyasi, idari ve mali anlamda bir yerleşmedir. Büyükşehir statüsüne sahip illerde yerel aktör, karar organı yanında yürütme organı da demokratik bir süreçle göreve gelen ve halka daha yakın konumdaki belediyeler haline geldi. Böylece il özel idaresi bünyesinde vali tarafından kullanılan alanın sorumluluğu büyükşehir belediyelerine geçti. Ayrıca il özel idareleri ile ilgili reformlara rağmen yeterli gelişme sağlanamayan köy ve belediyelerin su, kanalizasyon, katı atık bertarafı gibi ihtiyaçlarının merkezi yönetim tarafından karşılanması anlamına gelen KÖYDES ve BELDES gibi merkezi yönetime ait projelerin işlevlerini büyükşehir statüsündeki illerde belediyelerin üstlenmesi de yerleşmenin diğer adımı olarak belirtilebilir.

6360 sayılı kanun ile büyükşehir statüsü kazanan illerde temel yerel yönetim faaliyeti büyükşehir belediyelerine aktarılırken, daha önce il özel idareleri tarafından üstlenilen merkezi yatırımlardan bazılarının yürütülmesi fonksiyonu aktarılmadı. Bu düzenleme il özel idarelerinin aslında merkezi yönetime ne derece eklemlendiğini de göstermektedir. Valinin yürütme organı olduğu il özel idaresinde merkezi müdahale söz konusu iken belediyeler de bu müdahale daha sınırlıdır. Ancak, hükümet ile aynı siyasi partiye mensup belediyelerde merkezden siyasi müdahalelerin netice vermesi daha olasıdır. Diğer taraftan bir yerel yönetim birimi olmasına rağmen merkezi yönetimle eklemlenmiş konumu nedeniyle ili ilgilendiren merkeze ait birçok karar uygulanma aşamasında katkısı bakımından il genel meclisinde denetlenebiliyordu. Bu açıdan il özel idarelerinin kaldırılması merkezileşmeyi arttırmıştır. Merkezi yönetim il özel idareleri üzerinden yürüttüğü faaliyetleri yeni dönemde kendi taşra teşkilatı eliyle hiyerarşik düzende yürütmeye çalışmaktadır.

Koşullu transferlerle merkezi yönetimin taşradaki yatırımlarını hayata geçiren ve valiliğe kendi teşkilatı gibi mali ya da idari imkanlar sunan ve esneklik sağlayan il özel idarelerinin kaldırılması bir boşluk ortaya çıkardı. İl özel idaresinin kaldırıldığı bir sistemde merkezi yönetim önünde dört

tercih vardı. Birincisi, il özel idareleri üzerinden yürütülen yatırımların valilik bünyesinde oluşturulan yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları tarafından yürütülmesi. İkincisi, bu fonksiyonların büyükşehir belediyeleri üzerinden yürütülmesi, Üçüncüsü, il müdürlüklerinin geliştirilerek bu hizmetleri üstlenmesi. Son seçenek ise daha esnek biçimde ilk üç seçeneğin karma biçimde kullanılmasıdır.

1 Eylül 2016 tarihli 674 sayılı kanun hükmünde kararname ile yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına tüzel kişilik kazandırılması ilk seçeneğin uygulamaya geçtiğini göstermektedir. Başkanlığın yeni yapısı taşra yönetiminde önemli bir değişikliği ifade etmektedir. Valilik bünyesinde siyasal temsil ve yerel özerkliğe sahip olmayan adeta yeni bir “özel idare” yapısı kurulmuştur. İl özel idaresinin kaldırılması valiyi zayıflatan bir etki yaptığı gibi aynı ölçüde olmasa da “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı” valiyi dolayısı ile taşra yönetimini güçlendiren bir yapıdır. Tartışmaların odağındaki bu güçlendirici adımı, merkezi yönetimin mevcut düzende sahip olduğu taşra fonksiyonlarını ve yetkilerini geliştirmek yanında bunları daha etkin ve verimli kullanmaya yönelik bir düzenleme olarak da değerlendirilebilir.

Gelecek dönemde yeni mevzuat düzenlemeleri ile başkanlığın yetki, görev, personel ve mali kaynak yapısının adım adım genişlemesi de muhtemeldir. Merkezi yönetimin taşraya yönelik teknik kapasite gerektiren faaliyetlerinde başkanlık temel birim haline gelecektir. Başkanlığın yukarıda belirtilen yetki ve görevleri incelendiğinde yerel yönetimler bakımından valiliğin idari vesayet yetkisinin genişlediği ve daha fazla takdire bağlı hale geldiği söylenebilir. Diğer taraftan merkezi yönetim ve siyasal iktidar il ölçeğinde yeni bir yatırım ve hizmet aracına da sahip olmuştur. İl özel idarelerinin merkezi yönetimin taşradaki yatırım ve hizmetleri konusunda koşullu transferlere dayalı biçimde yürüttüğü rol başkanlıklara devredilmiş durumdadır. Ancak, eski sistemde valinin yatırımlar ve bazı harcamalarla ilgili kararları il özel idaresi üzerinden yapıldığından il genel meclisi denetimine tabi idi. Yeni modelde başkanlıklar için böyle bir denetim söz konusu değildir. Yeni model merkezi yönetimin hiyerarşik yapısı içinde konumlandırıldığından, il özel idaresinden farklı olarak faaliyetler büyük ölçüde yerel siyasetin denetimi dışındadır.

Valilik bünyesinde etkin işleyen birimlerin kurulması yetki genişliği çerçevesinde merkezi yönetimden taşraya aktarılan yetki, görev ve

kaynakları da arttırabilir. Başkanlığın ve taşra yönetiminin yeniden tasarlanması, merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki, kaynak ve görev aktarımı ile ilgili desantralizasyon adımlarını engelleyici, geciktirici ve daraltıcı olmamalıdır. Bunun tersi durumda başkanlık, merkezi yönetimin taşradaki alanını daha da genişleterek yerel yönetimlerin alanını daraltıcı bir rol üstlenebilir. Ayrıca, taşra yönetimi de kendi içinde desantralizasyona tabi tutulmalıdır. Bu çerçevede valiliğe ait bazı yetki, görev ve mali kaynaklar kaymakamlıklara aktarılabilir.

6360 sayılı kanun ile gerçekleştirilen reform ile illerde büyükşehir belediyeleri adıyla güçlü kurumsal kapasiteler oluşturulmuştur. Merkezi yönetimin taşradaki hizmetleri konusunda bu güçlü yapılardan daha fazla yararlanması gerekmektedir. Bu çerçevede merkezi yönetimin taşradaki yatırım ve hizmetleri konusunda büyükşehir belediyeleri ile işbirliği yapılması, büyükşehir belediyesi eliyle yaptırılabilmesi ya da bazı hizmetlerin devredilebilmesine imkân tanıyan esnek düzenlemelerin yapılması bu konudaki adımlar olarak tasarlanabilir. Büyükşehir belediyelerinin yeni sistemde artacak kurumsal kapasiteleri bu aktarmaya her zamankinden daha fazla imkân tanımaktadır.

6360 sayılı kanunun merkezileşme-yerelleşme bakımından değerlendirilmesinin ikinci boyutunu düzenlemelerin ildeki yerel yönetim organizasyonu bakımından analizi oluşturmaktadır. İkinci boyutun analizini zorlaştıran temel nokta yerelleşmenin en alt kademe bakımından bir mutlaklık içermemesi, hizmette yerellik ilkesinin yerel düzeydeki siyasal ve yönetsel alanın yerel yönetimlerin farklı kademeleri arasında paylaşılmasına imkân tanımasıdır. Yetki, görev ve kaynaklar hizmette yerellik ilkesi çerçevesinde mümkün olduğunca halka yakın idarelere devredilir. Sorumlulukların kapsamı ve niteliği ile ekonomik gerekler, paylaşımında temel kriter durumundadır. Burada kastedilen kamu hizmetlerinin en alt birimlere verilmesi değil, vatandaşın özgürlük alanını ve kamu yararını zedelemeyecek biçimde hizmeti en etkin ve etkili biçimde yürütebilen halka en yakın kademede idareye bırakılmasıdır. Hizmette yerellik ilkesinde kademeler arası paylaşımında öne çıkan ekonomik gerekler, etkili ve etkin hizmet sunumu ülkelerin gelişmişlik durumlarına göre farklı yorumlanabilecek niteliklere sahiptir. Gelişmiş bir ülkede kurumsal ve teknik kapasitesi yüksek, mali imkânları yeterli bir yerel yönetim kademesi diğer bir ülkede tam tersi biçimde kapasite

ve gelir yetersizlikleri nedeniyle verimsiz ve etkin olmayan bir kademe olabilmektedir.

6360 sayılı kanun ile ildeki küçük ölçekli parçalı yapıyı azaltmak ve büyük ölçekli güçlü yönetim yapısı kurma ana amacına sahip değişiklikler sonucu ildeki belediyelerin ölçekleri tümüyle değişti. Tüzel kişiliği kaldırılan yönetimlere ait yetki, görev ve mali kaynaklar ilçe ve büyükşehir belediyesine aktarılırken, tüzel kişiliği kaldırılmayan ilçe belediyelerinden de benzer şekilde büyükşehir belediyesine birçok konuda görev, yetki ve mali kaynak aktarıldı. Yerel alanının siyasi, idari ve mali bakımdan daralması söz konusudur. Bu daralma yerele ait olanın merkezi yönetime aktarılması biçiminde değil alt kademedeki yerel yönetimden üst kademeye aktarılması biçiminde gerçekleşti. Sonuç olarak parçalı yapıdan il ölçeğinde daha merkezi bir belediye organizasyonuna geçilmiş oldu.

Diğer taraftan il özel idarelerinin görev ve yetkilerinin büyükşehir modeline aktarılması, il ölçeğindeki tek yapıdan ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi kademesinden oluşan daha parçalı bir yapıya geçişi ifade etmektedir. Küçük ölçekli yerel yönetimlerin kaldırılmasının yukarı doğru bir yetki ve görev toplanması oluşturmasının aksine, il özel idarelerinin kaldırılması, ilçe belediyelerine verilen yetki ve görevler bakımından aşağıya doğru bir aktarmadır. Bu durum il ölçeğinde büyükşehir belediyesinin merkezi konumunu dengeleyen bir etki yapmaktadır. Ana hatları ile büyükşehir belediyesine büyük ölçekli, faydası il ölçeğine yayılan hizmetlerin, ilçe belediyesine mahalle ve ilçe ölçeğindeki hizmetlerin bırakıldığı bir modelde, büyükşehir belediyesinin küçük ölçekli yerel yönetimlerden aktarılan yetki ve görev ile güçlü bir merkez oluşturduğunu söylemek yanıltıcı olabilir. Söz konusu yetkiler ağırlıklı ilçe belediyelerine aktarılmıştır. Büyükşehir belediyesinin il ölçeğindeki merkezi konumunu güçlendiren ilçe belediyelerinden ve il özel idarelerinden aktarılanlardan daha çok büyükşehir belediye modelinin sağladığı yetki ve görevlerdir.

Hizmette yerellik kavramındaki hizmeti üstlenecek kademenin belirlenmesinde kullanılan ekonomik gerekler, hizmetin etkili ve etkin sunumu kriterlerini, reformu hazırlayanların Türkiye'deki yerel yönetim yapısını göz önüne alarak büyük ölçekli yapılar yönünde değerlendirdikleri anlaşılmaktadır. Özellikle yukarıda ele alınan küçük ölçekli belediyelerle ilgili problem alanları ve yeni yerel yönetim türü oluşturmanın güçlüğü

karşısında, daha kolay bir tercih olarak büyükşehir belediye modelinin il özel idaresini de ikame edecek biçimde genişletilerek çözüm üretildiği söylenebilir.

Yeni modelde büyükşehir belediyelerinde önemli düzeyde güç toplanmakla birlikte ilçe belediyelerinin varlığı daha dengeli bir güç dağılımını sağlamaktadır. Böylece tüm yetki büyükşehir belediyesinde toplanmamaktadır. İlçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesi arasında meclis üzerinden sağlanan dikey koordinasyon, ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyesini dengeleyebilmesine de imkan tanımaktadır. Diğer taraftan büyükşehir belediyesi ölçek büyüklüğü, kurumsal kapasitesi ve mali imkanları bakımından ildeki temel güç merkezi haline gelmiş durumdadır. Güçlü yerel yönetim yapıları merkezi yönetime karşı yerelde güç odağı olarak denge kurabilme gücüne sahiptir. Siyasal iktidarın büyükşehirleri etkileme gücüne sahip olduğu, örneğin aynı partiye mensup olmak gibi, durumlarda dengeleyici rol yine çalışabilmekle birlikte, yerelin aleyhine bir takım kararların merkezi müdahaleler neticesinde alınması ve uygulanması da görülebilmektedir.

İldeki büyük ölçekli büyükşehir belediye yapısının en olumlu yansıyacağı hizmet alanı planlama ve kalkınmadır. İlin bir bütün olarak kalkınması bakımından büyükşehir belediye modeli esneklik, hızlı hareket etme, tüm kaynakları koordine etme gibi önemli fırsatlar sunmaktadır. Küresel ekonomik rekabette artık ulusal düzeyden daha alt kademeye doğru bir kayma görülmektedir. Bölge ölçeğindeki yapılar yerel kalkınma ve küresel rekabet ortamında temel unsur durumuna gelmektedir. Büyükşehir belediyelerinin küresel ekonomik aktörlerle temasta bulunma, yatırımları kendi iline yönlendirme ve bu konuda önemli teşvik fırsatları üretme potansiyelleri daha yüksektir. Diğer taraftan küresel yatırımların çekilmesi ve yerel kalkınmanın geliştirilmesi ile kamu yararı dengesinin birlikte yürütülmesi gerekmektedir. Aksi durumda büyükşehir belediyeleri, küresel ya da ulusal ekonomik aktörlerin kamu yararına aykırı yönleri de olabilen yatırımlarını kolaylaştırıcı ve taşıyıcı işlev üstlenmiş olur.

E. Yerel Siyaset ve Demokrasi Bağlamında Yeni Büyükşehir Belediye Modeli

Yerel yönetimlerin ekonomik ve yerel hizmet boyutu yanında siyasi yönleri ve demokratik nitelikleri de önem taşımaktadır. Yerel yönetimler

demokratik kurumların önde gelenlerinden biri olarak vatandaşlara yerel düzeyde siyasal alanı daha aktif ve etkileşimli kullanmaları için fırsat sunarlar. Demokratik biçimde tasarlanmış yerel yönetimler vatandaşların eşit ve adil biçimde temsil edildiği, siyasal katılımın daha erişilebilir olduğu, vatandaşların talep ve önerilerini sisteme daha kolay iletebildiği, yüz yüze ilişkilere imkan veren ve yönetim açısından yerel düzeydeki ihtiyaçları yerinde ve daha sağlıklı tespit etmeye elverişli bir kademedir (Oktay, 2013: 31-44). Yerel yönetimlerin ölçeği büyüdükçe vatandaşların siyasal katılımı ve demokratik süreçlere erişimi zorlaşmaktadır. Ölçek büyüklüğünün siyasal alandaki olumsuz etkilerini azaltmak için yerel yönetimin ölçeğine göre uygulanacak siyasal mekanizmalar da farklılaşmakta ve çeşitlenmektedir. Dünyadaki kentli nüfusun gittikçe metropol kentlerde yığılması günümüzde olduğu gibi gelecek dönemde de artan biçimde büyük ölçeklerdeki siyasal katılım problemini ve çözüm yollarını gündemde tutmaya devam edecektir.

6360 sayılı kanunun getirdiği yeni model siyasal katılım ve demokratik nitelikler bakımından birçok farklı unsuru bir arada barındırmaktadır. Demokratik temelli eleştirilerin başında, Avrupa Yerel Özerklik Şartı'ndaki yerel yönetimlerin sınırlarında yapılacak değişikliklerin yerel halka sorulması konusundaki ilkeye aykırı biçimde merkezi yönetimin çok sayıda tüzel kişiliği kaldırması gelmektedir (Gül ve Batman, 2013: 39; Genç, 2014: 9). Reformun hizmet etkinliği odaklı bir yaklaşıma sahip olması ve reformun uygulamaya hızlı bir şekilde yansıtılması iradesi, daha tekçi bir modelin esas alınmasına yol açmıştır. Yeni büyükşehir belediye modelinin ana eksenlerinden birinin küçük ölçekli yerel yönetimlerin azaltılması üzerine kurulduğundan reformun uygulama sürecinde referandum benzeri bir yönetime başvurulmamıştır.

Tüzel kişiliği kaldırılan belde belediyeleri ve köylerin yerel demokrasi ve siyasal katılım bakımından daha büyük ölçeklere göre daha elverişli ortam sunduğu açıktır. Yüz yüze ilişkilere dayalı siyasal ilişkilerin geçerli olduğu ölçeklerde vatandaş tercihlerinin hizmetlere yansması daha kolaydır. Belde belediyeleri ve köylerde seçilen temsilciler ve adaylık yarışına giren vatandaşlardan oluşan önemli bir kitle yerel siyasetin parçası durumundadır. Bu anlamda küçük ölçekli yapıların kaldırılması yerel siyasetin alt katmanındaki alanı da daralmıştır. Bu daralmanın sayısal görünümüne bakıldığında belediye başkanlarının 2.950'den

1.397'e, belediye meclis üyelerinin 31.790'dan 20.498'e ve il genel meclisi üyelerinin 3.269'dan 1.251'e gerilediği görülmektedir (İçişleri Bakanlığı 2015: 14).

Diğer taraftan, kurumsal kapasitesi düşük, mali problemleri bulunan, hizmet sıkıntıları yaşayan ve nüfusu azalan küçük yönetim birimlerinde, elverişli olmalarına rağmen siyasal katılımın çok da sonuç üretememesi ve yereldeki problemlerin varlığını sürdürmesi konunun farklı bir boyutunu oluşturmaktadır. Nitekim il özel idareleri dönemine göre yeni büyükşehir modeline geçilmesinden sonra gerek ilçe belediyelerine ve gerek büyükşehir belediyelerine yönelen yerel hizmetler konusundaki yüksek talep, siyasal katılım ölçeği ve mekanizmaları kadar sistemin cevap üretebilme yeteneğinin de önemli olduğunu göstermektedir. Yerel hizmet bakımından kabul edilebilir seviyelere ulaşan yerleşimlerde su, yol, kanalizasyon, kaldırım vs. birincil hizmet temelli siyasal talepler azalırken ikincil seviyeyi oluşturan kültür, sosyal, eğitim, sanat vb. hizmetlere dayalı girdiler artmaktadır. Birincil hizmetler konusunda sıkıntı yaşayan yerleşmelerdeki vatandaşlar problemi çözen idarenin ölçeğinden daha çok çözüme odaklanırken (Bulut, 2000: 39), ikinci düzeydeki hizmet alanlarında daha yüz yüze ilişkilere dayalı, yönetime daha elverişli küçük ölçekli temas edilebilir yönetim tercihleri artmaktadır.

Yeni modelde ilk basamak siyasal katılımı sağladığı yerel yönetim birimi ilçe belediyesi, ikinci basamak ise büyükşehir belediyesi durumundadır. İlçe belediyelerinin varlığı, küçük yönetimlerin kaldırılmasının yerel siyaset üzerindeki olumsuz etkisini azaltıcı bir etki yapmaktadır. İlçe belediyelerinin olmadığı bir modelde tek başına büyükşehir belediyesi siyasal katılım ve demokratik mekanizmalar bakımından daha az elverişli bir ortam sunmaktadır. Büyük ölçekli yapılarda vatandaşların talepleri güçlü bürokratik yapılar tarafından daha fazla filtre edilmektedir.

Büyük ölçekli belediye yapısı demokratik katılım bakımından belirtilen dezavantajları içinde barındırmakla birlikte, bazı avantajlara da sahiptir. Küçük bir belde belediyesinde ya da köyde yaşayan vatandaşların siyasal etki alanları da küçük ölçeklidir. Yeni modelde vatandaşlar büyükşehir belediye başkanı, ilçe belediye başkanı ile meclis üyeleri ve dolaylı olarak büyükşehir belediye meclisi üyelerini de seçmektedir. Diğer taraftan ilçe belediyesi yanında büyükşehir belediyesinden de hizmet almaktadırlar. Vatandaşların siyasal etki alanı genişlemiştir.

Eski modelde il genel meclisi üyeleri seçimle gelmekle birlikte, il özel idaresi belediyeler kadar demokratik taleplere duyarlı bir yönetim olmadığından il bütününde vatandaşların ilgileri ve siyasal katılımları yetersiz kalıyordu. Küçük ölçekli yerleşimlerdeki vatandaşlar, yaşadığı ölçek yanında, ilin ya da ilçenin bir parçası olarak bütünü ilgilendiren, dolayısı ile kendini de ilgilendiren konularda bireysel ya da toplu biçimde yerel siyasal sisteme girdi sağlama imkânına da sahip hale geldi. Vatandaşların il bütünü hakkında söz sahibi olması imkânının etkin kullanılmasında büyük ölçeklerin dezavantajlarını azaltacak erişilebilir girdi-çıkıtı ilişkisi niteliğine sahip katılım mekanizmalarının kurulması önem taşımaktadır. Aksi durumda vatandaşlar kendi yerleşmelerini ilgilendirmeyen ilin bütünü ya da başka bir yerleşimi ilgilendiren konulara karşı ilgisiz kalmakta ya da pasif bir siyasal tavır geliştirmektedir.

Büyükşehir belediye modelinde siyasal katılım ve demokratik mekanizmaların işletilmesi konusunda temel rol ilçe belediyelerine düşmektedir. Belde ve köylerin kaldırılmasının daralttığı siyasal alanı genişletecek çözümler üretecek düzey halka yakınlığı dolayısıyla ilçe belediyesidir. Ayrıca, tüzel kişiliği kaldırılan yerlerin mahalle statüsü ile kimliğini koruması, buralarda oluşacak siyasal taleplerin özellikle muhtarlıklar üzerinden takibi bakımından önem taşımaktadır. Nitekim uygulamada muhtarlıklarla ilgili olarak ilçe ve büyükşehir belediyesi düzeyinde “muhtarlık işleri müdürlüğü/daire başkanlığı” adıyla birimler oluşturularak mahallelerden gelecek talep, beklenti ve öneriler yönetilmeye çalışılmaktadır. Tüzel kişiliği kaldırılan ve mahalleye dönüşen köy ve belde belediyeleri için gelecek dönemde siyasal katılım ve demokratik süreçler bakımından temsil adaleti, yerel hizmet talep ve tercihleri ile küçük ölçekli yatırımlar gibi yerel halkın etkide bulunabileceği konulardan daha ziyade büyükşehir belediyelerinin yönlendireceği bu yerleşimleri ilgilendiren kamu ya da özel sektöre ait büyük ölçekli yatırım kararlarının temel problem alanını oluşturması beklenmelidir.

6360 sayılı kanunla ilgili değerlendirmelerde büyükşehir belediyelerinde yetki ve güç temerküzü olduğu ve demokratik olarak ölçek büyüklüğünün neden olduğu sakıncalar gündeme gelirken siyasal temsil adaletsizliği oluşturan farklı bir problem de ortaya çıkmıştır. Örneğin 10 bin nüfuslu bir ilçe belediyesi büyükşehir meclisinde iki üye ile temsil edilir iken, 50 katı büyüklükte olan 500 bin nüfuslu ilçe sekiz üye ile temsil edilmektedir.

10 bin nüfuslu beş ilçe 500 bin nüfuslu bir ilçeden daha fazla temsilci elde etmektedir. Bu konudaki bir araştırmada örnek olarak verilen Bursa il merkezindeki üç ilçenin nüfusu toplam il nüfusunun %65'ini oluştururken büyükşehir belediye meclisindeki üye oranı %28'dir. Büyükşehir il merkezini oluşturan ilçe belediyelerinin nüfusunun diğer ilçelerden fazla olduğu yerlerde bu temsil adaletsizliği daha belirgin hale gelmektedir. İl merkezi dışındaki ilçe nüfusları toplamının il merkezindeki ilçelerden fazla olduğu büyükşehirlerde, temsil adaletsizliği üye başına nispeten düşmekle birlikte devam etmektedir (Arıkboğa, 2014: 45). Bu çerçevede nüfus ve üye sayısını düzenleyen kriterlerin yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Büyükşehir belediyesinin yetki ve kapasitesi ile çok güçlü olduğu bir modelde, karar organı olan meclisin üye yapısında il merkezi dışındaki ilçe belediyelerinin egemenliği söz konusudur. Bu durum siyasal temsille ilgili adaletsizlik problemi olarak çözülmeyi beklemekle birlikte, diğer taraftan büyükşehir belediyesinin çevreye nüfuzuna karşı bir set işlevi de görmektedir. Büyükşehir belediyesinin il merkezi dışındaki ilçe belediyelerinin taleplerine daha fazla duyarlı olması, kaynak aktarması ve hizmet sunması konusunda zorlayıcı bir ortam da oluşturabilmektedir. Benzer şekilde büyükşehir belediyesi üzerinden ilçelerde yapılabilecek kamu yararına ve yerel taleplere aykırı uygulamalar bakımından da önleyici bir işleve sahiptir. Diğer taraftan ilçe belediyelerinde yerel etkilerin yoğunluğu nedeniyle kamu yararı yerine kişisel yarara dönük özellikle imar alanındaki düzenlemelerin azalması veya büyükşehir belediye kademesi tarafından denetlenmesi de söz konusudur.

Az nüfuslu ilçe belediyelerinin büyükşehir belediye meclisinde çoğunluğa sahip olmaları yerel siyaset bakımından yukarıda belirtilenler yanında yeni dengelere de yol açabilmektedir. Meclisteki üye çoğunluğundan yararlanmak isteyen büyükşehir belediye başkanları, yerel hizmet talepleri büyükşehir belediyesinin kapasitesi karşısında düşük düzeyde kalan bu ilçe belediyelerinin taleplerini hızlı ve yoğun bir şekilde karşılayarak çoğunluğu oluşturan üyelerin desteğini sağlama çabasına girebilmektedir. Bu mekanizma belediye başkanı ile aynı siyasal partiden olanlar yanında muhalefette bulunanlar bakımından da işleyebilmektedir. Yeni sistemde oldukça güçlü konuma gelen belediye başkanları bu yöntem ile güçlerini daha da arttırmaları olasıdır.

Türkiye'deki yerel siyaset niteliği dikkate alındığında, büyükşehir statüsündeki illerde yerel siyaset alanının daha parçalı bir yapıya dönüştüğü söylenebilir. Özellikle yeni büyükşehir olan illerde bu daha belirgindir. İlçe ölçeğinde daha büyük aktörlerin devreye girmesi ya da il ölçeğinde merkezdeki dar ekonomik ve siyasal seçkinler yanında çevre ilçelerin de etkin hale gelmesi yerel siyasette yaşanan rekabetin aktörlerini arttırmıştır. Büyükşehir belediyesi güçlü rolü ile rekabetteki etkinliğini artırırken, rekabet ortamını olumsuz etkileyebilecek bir risk oluşturmaktadır. Bu rekabet ortamında yerel üstü siyaset alanını oluşturan ulusal ve uluslararası aktörlerin yerel alanda ana aktörlerle kamu yararının aleyhine işbirliğine gitmeleri, il ölçeğindeki rekabet dengesini bozabilecek temel unsurların diğeridir.

6360 sayılı kanunun küçük ölçekli yerel yönetimleri ortadan kaldırmasının yerel siyaset ve demokratik süreçlere etkisi konusunda yukarıda belirtilenler yanında, Türkiye'de genel olarak bu alandaki problemleri de göz önünde tutmak gerekmektedir. Yerel siyasetin demokratik niteliği üzerinde etkide bulunan seçim sistemi, adayların belirlenme süreçleri, yerel siyasetteki oligarşik gruplar, katı siyasal parti mevzuatı, demokratik ve çoğulcu kültürün yetersiz düzeyi gibi Türkiye'de birçok problemi içinde barındıran unsurlar, sistemin genel olarak işleyişi üzerinde de doğrudan etkili olmaktadır. 2004 ve 2005 yıllarında çıkarılan belediye kanunları ile kent konseyi, meclis komisyonlarına katılım, meclisin her ay toplanması gibi yerel siyaset alanını güçlendirecek adımlardan zorunlu olmayanların uygulamada yeterli gelişme ve işlevselliği sağlayamadığı gözlemlenmektedir. Bu alanlardaki iyileşme mevcut büyükşehir modelinin niteliklerinden bağımsız olarak demokratik ortamın gelişmesini de sağlayacaktır. 6360 sayılı kanun ile demokratik mekanizmalara, UKOME toplantılarına meslek örgütünden üye katılması istisnası dışında bir ilave getirilmemiştir. Büyükşehir belediyesi olan illerde hizmet etkinliğinin artırılması ve kurumsal kapasitenin geliştirilmesi kadar, kanunlarda var olanların ve diğer demokratik katılım mekanizmalarının da geliştirilmesi önem taşımaktadır.

Sonuç

Dünyada küresel ve yerel düzlemde iç içe geçmiş ekonomik, siyasal, sosyal ve teknolojik gelişmeler, kamu yönetimlerinin kendi içyapısı

yanında toplumla olan ilişkileri üzerinde de değiştirici ve dönüştürücü bir etki yapmaktadır. Küresel entegrasyon düzeyi yükselen ülke ve toplumlar bu süreçten daha çok etkilenmekte ve diğer taraftan bu sürece katkı da sunabilmektedir. Türkiye'nin 1980 sonrası ve özellikle 2000'li yıllarda küresel sistemle entegrasyon düzeyinin artmasının da etkisiyle ülkede birçok alanda yaşanan değişimler, kamu yönetimi alanındaki reform çabalarına ivme kazandırdığı gibi niteliği üzerinde de etkide bulunmuştur. 2003 sonrasında kamu yönetimi alanındaki reform çabalarının geniş kapsamlı ve uygulanma düzeyinin yüksek olduğu alanlardan birisi yerel yönetimlerdir. Yerel yönetim sistemini genel olarak iyileştirmeyi ve geliştirmeyi amaçlayan 2004 ve 2005'deki reform adımları, 2008 yılından itibaren büyükşehir belediyesi ve küçük ölçekli belediyeler alanında yoğunlaşarak devam etmiştir. Dünyada şehirler arasındaki rekabet ortamında, büyükşehir belediye yönetimi modelleri, şehirlerin içinde bulunduğu büyük ölçekli problemlerin aşılması yanında, rekabet avantajı sağlayacak önemli bir kalkınma enstrümanı olarak da görülmektedir.

Türkiye'deki büyük ölçekli şehirlerin yönetimi konusundaki reform çabalarının ana eksenlerini; iki kademeli büyükşehir belediye yapısının temel model olarak kabul edilmesi, büyükşehir belediye sınırlarının aşama aşama il sınırlarına genişlemesi ve büyükşehir alanındaki yerel yönetim kademe ve sayısının azaltılması oluşturmaktadır. Burada dikkat çeken nokta, eski bölgecilik yaklaşımı ve ilgili uygulamalarda olduğu gibi güçlü ve merkezi bir belediye yapısı oluşturulurken büyükşehirlerdeki belediyelerin bütünleştirilerek tek bir belediye oluşturma yoluna gidilmemesidir. Bütünleştirme yerine parçalı yapının azaltılması ve ilçe statüsü ile sınırlı kalması tercih edilmiştir. New York'da olduğu gibi güçsüz veya Londra'da olduğu gibi güçlü alt kademeler yerine, güçlü büyükşehir belediyesi altında daha dengeli bir güce sahip ilçe belediyelerinin varlığı korunmuştur. Türkiye'deki model büyük ölçekli belediye yapısı ile parçalı belediye modelinin avantajlarını birlikte kullanan bir özelliğe sahiptir. Bu niteliği ile eski bölgecilik yaklaşımı ile yeni bölgecilik yaklaşımının bazı savlarını bir arada barındırmaktadır.

6360 sayılı kanun ile Türkiye'deki yönetim sisteminde yapılan reform, il ölçeğinde yerel yönetimler alanında yaşanan ve her alanda etkisi hissedilen problemleri büyükşehir belediye modeli üzerinden aşmaya çalışan bir çabadır. Büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idarelerinin

kaldırılarak görevlerinin belediyelere devri, 1864'den itibaren il sisteminde önceleri meclis yapısı sonra tüzel kişiliğe sahip olarak var olan yapının kaldırılması anlamını taşımaktadır. Reformu hazırlayanlar, il özel idaresinin geliştirilmesi, ildeki yerel yönetimler arasındaki koordinasyonun iyileştirilmesi ve yerel yönetim birliklerinin teşvik edilmesi vb. konularda mevcut yapı üzerinden çözüm aramak yerine, belli büyüklüğe erişen illerde büyükşehir belediye modelini yöntem olarak tercih etmişlerdir. Bu tercihte büyükşehir belediye modelinin; esnekliği, hızlı karar alma ve uygulamaya imkan veren özellikleri, koordinasyon düzeyinin yüksekliği, toplum tarafından olumlu bir algı ile tanınan ve meşruiyeti yüksek uzun süredir uygulanan, bilgi ve tecrübe birikimi gelişmiş bir model olması, güçlü kurumsal kapasite oluşturabilmesi, merkezi yönetimin müdahalelerinden il özel idarelerine göre daha az etkilenmesi, İstanbul ve Kocaeli'ndeki olumlu sonuçlar, özel sektör ve gönüllü kuruluşlar ile iletişime daha elverişli olması gibi özellikleri önemli rol oynamıştır.

6360 sayılı kanunu, yeni büyükşehir yapılan il merkezi kentlerin büyüklüğü bakımından değil, il yerel yönetim reformu ana eksenine sahip olmakla birlikte, bunu büyükşehir belediye sistemi üzerinden gerçekleştirdiği için büyükşehir reformu olarak tanımlamak yerinde olur. Nitekim, getirilen düzenlemeleri çoğu, büyükşehir belediye modelinin aynı zamanda il yerel yönetim organizasyonu olarak konumlanmasına dönük hükümlerdir. Reformun ana eksenini il yerel yönetim sistemini temel alırken, ikinci eksenin büyükşehir belediye modelini geliştirmek olarak kurulduğu görülmektedir. İl özel idarelerinin kaldırılması ile ilde yetkili ana yerel yönetim haline gelmesi ve ülke nüfusunun %73'ünü kapsamaması büyükşehir belediye modelini geliştirici, yaygınlaştırıcı ve güçlendirici bir etki yapmıştır. Büyükşehir belediye modeli Türkiye'nin ana yerel yönetim birimi haline gelmiştir. Her ne kadar büyükşehir olmayan illerdeki yerel yönetimler varlığını sürdürmekle birlikte, kapsadıkları nüfus büyüklüğü, kurumsal kapasiteleri ve mali güçleri bakımından oldukça geride kalmaktadırlar.

6360 sayılı kanunun yeni büyükşehir modelinden sonra getirdiği ikinci radikal değişikliği küçük ölçekli belediyelerin tüzel kişiliklerine son verilmesi oluşturmaktadır. Büyükşehir alanını ilgilendiren reform paketi, içindeki düzenlemelerden farklı olarak tüm Türkiye'deki belediyeleri de kapsamaktadır. Küçük belediyelerin kurumsal kapasite ve mali kaynak

alanında yaşadığı problemlerin yerel hizmetler üzerindeki olumsuz etkisini, onları kaldırarak büyükşehir alanlarında ilçe belediyesi içinde ve diğer illerde köy statüsü ile il özel idaresi hizmet alanı içinde eriten bir model ile aşmayı hedeflemektedir. Yeni model, daha önce büyükşehir alanlarında uygulanan yaklaşımın ve ülke ölçeğinde 2008'de kesintiye uğrayan girişimin son halkasını oluşturmaktadır.

Türkiye'deki yerel yönetimlerin mali kaynak, kurumsal kapasite, yerel özerklik, yerel demokrasi, personel sistemi, imar planlaması ve denetimi, zabıta ve ruhsat denetimi, merkezi yönetimle yerel yönetimler arası koordinasyon vb. konularda yaşadığı problemler yeni büyükşehir belediye modelini de olumsuz etkilemektedir. Reform çabalarının sadece büyükşehir belediye modeli üzerine yoğunlaştırılması kadar, diğer alanlardaki reform ihtiyacının da karşılanarak iyileştirmelere gidilmesi, bir bütün olarak yerel yönetimleri geliştirecek stratejik bir unsur durumundadır.

Diğer taraftan, büyükşehir modelinin uygulamaya geçmesi sürecinde belediyelerin yeni yapıya uygun olarak örgütlenmesi ve hizmetlerin yeniden organizasyonu, illerin kendine özgü nitelikleri ve yönetim başarısı ile paralel bir gelişme göstermektedir. Genel olarak reform öncesinde büyükşehir statüsüne sahip illerde kurumsal kapasite, bilgi birikimi ve tecrübenin getirdiği avantajlarla daha olumlu bir gelişme gözlemlenmektedir. Buna karşın yeni büyükşehir statüsü kazanan iller, geçiş süreci ve yeniden organizasyon için zamana ihtiyaç duymaktadır. Eski modelde il bütününe göre küçük ölçekte olan, ancak il nüfusu 750 bini geçtiği için büyükşehir statüsü kazanan illerde kurumsal kapasite ve hizmet organizasyonunun daha zorlu geliştiği söylenebilir. Bu genel değerlendirmenin istisnalarını eski büyükşehir olmakla birlikte geçiş sürecini ve yeni modeli iyi yönetemeyen veya yeni büyükşehir olmakla birlikte bu süreçleri iyi yöneterek başarıları ile öne çıkan iller oluşturmaktadır.

2000'li yıllardan itibaren yerel yönetimlerle ilgili reform niteliğindeki önemli düzenlemelere rağmen mali alanda kapsamlı bir değişiklik yapılmadı. Mali kaynakların yetersizliği yerel yönetim reformu kapsamındaki değişikliklerin uygulama sonuçları üzerinde olumsuz etkide bulunan temel nedenlerden birisidir. Yeni Büyükşehir belediye modelinin il ölçeğinde yerel kalkınma gibi ana amaçlarla kurgulanmış olmasına rağmen mali alanda paralel bir iyileştirmenin reformu tamamlayıcı bir adım olarak düzenlenmemesi, yeni modelin zayıf noktalarından birisini

oluşturmaktadır. Diğer taraftan yılların biriktirdiği yerel hizmet ihtiyacı ile karşılaşan özellikle yeni büyükşehir ve ilçe belediyeleri, bu ilk dönemde ilave gelir kaynağına ihtiyaç duymaktadır. Bu çerçevede merkezi bütçeden aktarılan paylarda genel artışlar sağlanması yanında ilk 5 yıllık döneme özel ilave artışlar da yapılmalıdır. Belediyelerin yerel düzeydeki kalkınma konusundaki etkinliği, merkezi yönetimin bu alandaki çabalarına göre genel olarak daha yüksektir. Büyükşehir belediye modeline aktarılacak mali kaynağın yerel düzeydeki ekonomik gelişmelere olumlu etkisinin, bu kaynağın merkezi yönetim tarafından kullanılmasına göre daha fazla olması beklenebilir. Bu çerçevede ilave olarak, merkezi yönetim tarafından tasarlanan ve uygulanan teşvik sistemlerinde büyükşehir belediyeleri önemli bir paydaş olarak yer almalıdır.

İl ve ilçe düzeyinde hizmet maliyetlerinin artması, genel bütçe vergi gelirleri paylarının yetersizliği, turizmin getirdiği nüfus ve hizmet alanı genişliği gibi hizmet talebinde önemli değişimler oluşturan kriterlerin yeterince dikkate alınmaması, kapatılan il özel idaresi ve diğer belediyelerden devredilen borçların yüksek yükü yeni modelin mali problem alanlarının başında gelmektedir. Mali reform konusundaki tasarımlarda ilçe belediyesinin eski büyükşehir sisteminden farklı olarak küçük ve birbirinden uzak birimleri de içeren daha geniş bir hizmet alanına sahip olduğu ve daha güçlü bir konumlandırmaya ihtiyaç duyduğu göz ardı edilmemelidir. Mali reform kapsamında; merkezi bütçeden aktarılan payların büyükşehir ve ilçe belediyesi için arttırılması, gelir paylaşım kriterlerinin geliştirilmesi, yerel niteliği bulunmakla birlikte merkezi yönetim tarafından tahsil edilen vergilerden belediyelere pay verilmesi veya tümüyle devredilmesi, yeni yerel vergilerin konulması ve belediye meclisinin tarife belirlemede daha çok yetkilendirilmesi sayılabilir.

İl özel idaresinin kaldırılması, merkezi yönetimin taşradaki bazı hizmet alanlarında vali üzerinden sağladığı koordinasyonu zayıflatıcı etkiye sahiptir. Diğer taraftan büyükşehir ve ilçe belediyelerinin kent yönetiminden alan yönetimine geçmeleri, merkezi yönetimin taşrada yürüttüğü hizmetlerle belediyeler arasındaki çakışma noktalarını arttırmıştır. Mevcut yapıda UKOME ve AYKOME yapısı ile iki hizmet alanında koordinasyon sağlanmaya çalışılmaktadır. Gelecek dönemde bu iki yapının geliştirilmesi yanında yeni koordinasyon yapılarına da ihtiyaç bulunmaktadır. Merkezi yönetimin hizmet organizasyonu bulunan ve

belediyelerin de görev alanına giren tarım ve hayvancılık, kentsel denetim ve sosyal hizmetler konularında, ilgili aktörleri UKOME veya AYKOME benzeri bir araya getirerek koordinasyon sağlamaya yönelik yapıların kurulması ihtiyacı bulunmaktadır. Bu noktada daha sağlıklı çözüm, merkezi yönetimin yerel nitelikteki uygun fonksiyonlarını aşama aşama büyükşehir belediyelerine devretmesidir.

Yol yapım ve bakımı, temiz su ve atık su yönetimi, itfaiye ve katı atık yönetimi yeni büyükşehir alanlarında nispeten daha olumlu gelişmelerin gözlemlendiği alanlardır. Bu alanlarda belediyelerin kendi kapasiteleri kadar, özel sektörün kapasitesinden de yararlanabilmeleri daha hızlı gelişmeyi desteklemektedir. Buna karşın imar planlaması ve denetimi ile zabıta ve ruhsat denetimi hizmetleri daha az başarı sağlanan iki alanı oluşturmaktadır. İmar planlaması konusunda ilçelerin teknik kapasite eksikliği, ilçe belediyelerinin 1/1.000'lik planları hazırlayamamış olması ve kentsel alana özgü imar standartlarının kırsal alan için de geçerli olmasının getirdiği karışıklıklar imar alanındaki başlıca problemlerdir.

Zabıta ve ruhsat denetimi alanında, mevzuat ve mesleğin geliştirilmesi ihtiyacı, kentsel ve kırsal alanlarda imarsız durumdaki binalarda faaliyet gösteren işletmelerin ruhsat denetimi bakımından oluşturduğu açık, ceza ve yaptırımların caydırıcı olmaması, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi zabıta konusunda işbirliğinin zayıflığı, büyükşehir belediyesinin il merkezi dışındaki örgütlenmesinin yetersizliği, ilçelerdeki zabıta teşkilatının yetersizliği, zabıta personeli sayısının azlığı, ruhsat işlemlerinde vatandaşların il merkezine gelmek zorunda kalması ve trafik yönetimi konusundaki yetki eksiklikleri çözüm bekleyen başlıca konulardır.

Yeni büyükşehir belediye modelinde belediyeler, klasik hizmetlerini daha geniş bir alanda sunmakla yükümlü hale gelirken, daha önce bilgi ve tecrübelerinin olmadığı kırsal alanlara yönelik yeni görevlerle de tanıştı. 6360 ile belediyelerin tarım, gıda ve hayvancılıkla ilgili görev ve yetkilerinin genel olarak düzenlenmesi bir esneklik sağlamaktadır. Bununla birlikte, yönetim kültürünün etkisi ve merkezi yönetimin de bu alanda ana aktör olarak yer almasının oluşturduğu yetki ve görev çakışmaları çatı kanunlar yanında özellikle alt mevzuatın güncellenmesini gerektirmektedir. Özellikle kentsel ve kırsal alan ayırımı olmadan kentsel standartlara göre hazırlanmış mevzuat çerçevesinde uygulamanın şekillenmesi birçok probleme yol açmaktadır. Büyükşehir statüsündeki illerde kentsel ve kırsal

alan tanımlamalarının yeni modele uygun olarak tekrar düzenlenmesi gerekmektedir. Bu ise kırsal ve kentsel alanlar tanımlaması getirilmesi yanında kriterlerin zenginleştirilmesi ve yeni alt gruplar eklenmesi yoluyla da yapılabilir. Diğer taraftan tarım, gıda ve hayvancılık alanı belediyeler için yeni fırsatlar sunmaktadır. Bu alanın yerel kalkınmadaki rolü dikkate alındığında, belediyeler merkezi yönetimle aynı alanlarda faaliyet göstermek yerine, daha stratejik konulara destek veren, bu alanda kurulacak belediye şirketleri eliyle piyasayı ve teşvikleri yönlendiren, kooperatif ve birlikleri destekleyen, daha modern bir tarım ve hayvancılık düzeyine katkı yapan bir rol üstlenebilirler.

Büyükşehir statüsündeki illerde küçük ölçekli belediyeler ile birlikte köylerin de mahalleye dönüştürülmesi ilçe belediyelerine katı atık yönetimi, imar planlaması ve denetimi, zabıta hizmetleri, çevre ve temizlik, ruhsat alanları başta olmak üzere daha geniş bir coğrafyada ilave yükler getirmiştir. 2014 öncesindeki büyükşehir belediye modelinden farklı olarak güçlü büyükşehir belediyesi yanında eskisine göre daha güçlü olması gereken bir ilçe belediye kademesi söz konusudur. Ancak, mevcut uygulamada kurumsal kapasite bakımından güçlü olmayan ilçe belediyeleri, mali kaynakla da desteklenmediğinden buldukları kademenin gerektirdiği yeni rolü yeterince üstlenememektedir. Büyükşehir belediye modelinin uygulanması ve gelişmesi konusunda ilçe belediyelerinin çoğu zayıf halka durumundadır. Yetersiz kapasiteleri nedeni ile birçok ilçe belediyesi kendi görevi olan bazı hizmetleri büyükşehir belediyesinden talep etmektedir. İlçe belediyelerinin yetersiz kaldığı noktalarda çeşitli nedenler ile büyükşehir belediyesinin devreye girmesi ildeki rolünü arttırmakta, ilçe belediyelerini zayıflatarak varlıklarını tartışmaya açmaktadır. Bu sürecin devam etmesi gelecek yıllarda büyükşehir belediyelerinin üst kademe konumundan tüm yerel hizmetleri üstlenen konuma doğru dönüşüm geçirmesi gibi bir sonuç doğurarak tüm modelin işleyişini olumsuz etkileyebilir. Bu durumun önüne geçilmesi için güçlü büyükşehir belediyesi yanında güçlü bir ilçe belediye kademesini destekleyici başta mali kaynak olmak üzere çok yönlü adımların atılması gerekmektedir. Diğer taraftan, mevcut yapıda büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasında bazı görevlerin paylaşılabilmesi ile ilgili hükümlerin genişletilmesi farklı özelliklere sahip iller için daha esnek bir yapı oluşturarak hizmet organizasyonunun daha etkin kurulmasına imkan sağlayabilir.

Türkiye’de kamu yönetimi reformu sürekli tartışılan konuların başında gelmektedir. Dışçevrede meydana gelen hızlı değişimler karşısında kamunun hizmet sunduğu alanlarda oluşan açıkları kapatma noktasındaki talep ve istek, farklı yoğunluklarda reformu gündemde tutmaktadır. Bürokrasinin reform kavramı içinde daha çok günlük problemlere odaklanması, önemli değişiklik getiren reformları tasarlamaktan kaçınması, problem ve yeniliklere bütüncül bakış açısının eksikliği, reform konusunda bilgi ve tecrübe birikimi oluşturamaması, üniversitelerin birikiminin uygulama süreçlerine ve bunun bir sonucu olarak reform tasarlama süreçlerine yeterince katılamaması başlıca problemler olarak belirtilebilir.

Kamu yönetimi alanındaki reformların kendisinden beklenen amaçlara ulaşabilmesinin temel şartlarından birisi iyi tasarlanması kadar uygulamanın da aynı paralelde başarılı olmasına bağlıdır. Bu noktada bütüncül bir reform stratejisi anahtar role sahiptir. Reformun içinde hayat bulduğu yerel yönetim sisteminin her unsurunun ayrı ayrı ele alınarak geliştirilmesi, çatı kanunlardaki değişiklikler yanında daha alt mevzuatın da taranarak reform anlayışı ve modeli ile uyumlaştırılması, reformun izlenmesi ve değerlendirilmesi sonucunda iyileştirmelerin yapılması, uygulamacıların bir araya getirilerek bilgi, tecrübe ve iyi uygulamaların paylaşıldığı ortamların oluşturulması, siyasal katılım mekanizmalarının işletilmesi ve hizmet kalitesinin geliştirilmesine yönelik teşvik ve farkındalık oluşturucu faaliyetlerin organizasyonu bütüncül reform stratejisinin önemli bazı başlıkları olarak belirtilebilir. Bu noktada Türkiye’de kamu yönetimi reformlarının tasarlanması sürecini yönetecek ayrı bir kuruma da ihtiyaç ortaya çıkmaktadır. Kamu yönetimi reformlarının tasarlanması sürecinde tüm tarafları bir araya getiren, reformların izlenmesi ve değerlendirmesini gerçekleştiren ve sonuçları ilgililerle paylaşan, zihniyet dönüşümü noktasında farkındalık oluşturucu faaliyetleri organize eden, karşılaştırmalı araştırmaları destekleyen bürokratik zihniyetin dışında konumlandırılmış esnek ve dinamik bir kurum, reformların başarısı ve sürekliliği bakımından önem taşımaktadır.

KAYNAKÇA

- 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, *Resmi Gazete*, 17354, 29/05/1981.
- 2561 sayılı Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Anabelediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun. *Resmi Gazete*, 17538, 08/12/1981.
- 2972 Sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun. *Resmi Gazete*, 22068, 01/10/1994.
- 4760 Sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu. *Resmi Gazete*, 24783, 12/06/2002.
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu. *Resmi Gazete*, 25531, 23/07/2004.
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu. *Resmi Gazete*, 25874, 13/07/2005.
- 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun. *Resmi Gazete*, 26074, 8/2/2006.
- 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. *Resmi Gazete*, 26824, 22/03/2008.
- 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. *Resmi Gazete*, 28489, 12/11/2012.
- 6447 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, *Resmi Gazete*, 28595, 22/03/2013.
- 6552 Sayılı İş Kanunu İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması İle Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun. *Resmi Gazete*, 28595, 10/09/2014.
- Anayasa Mahkemesi, E. 2008/34, K. 2008/153 Sayılı Kararı, *Resmi Gazete*, 27076, 06/12/2008.
- Anayasa Mahkemesi, E. 2013/19, K. 2013/100 Sayılı Kararı, *Resmi Gazete*, 29123, 18/09/2014.
- Arıkboğa, E. (2007). Büyükşehirlerde Kararları Kim Alıyor? Büyükşehir Belediye Meclislerinde Temsil Sorunu ve Çözüm Önerileri. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Yıl 16, Sayı 1, 31-54.

- Arıkboğa, E. (2014). Büyükşehir Belediye Meclislerindeki Temsil Adaletsizliğinin Coğrafi ve Siyasi Görünümleri. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, Cilt 2, Sayı 2, Eylül, 35-61.
- Arıkboğa, E., Oktay, T. ve Yılmaz, N. (2007). *Yeniden Yapılanma Sonrasında Belediye Meclisleri: İstanbul Örneği*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Arıkboğa, Ü. (2015), Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Transfer Sistemi ve 6360 Sayılı Kanunun Etkileri. *Marmara Üniversitesi İ.İ.B. Dergisi*, Cilt XXXVII, Sayı II, 1-30.
- Bayraktar, U., Kurt, H. (2010). Reform Sonrası Bir İl Genel Meclisi: Arzuhalci İle Noter Arası Siyasal Bir Organın Doğuşu. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 65-1, 38-46.
- Bilal, E., Tuncer, A. (2013). Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Bölgesel Kalkınma Politikaları: Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye Uygulaması. *Akademik İncelemeler Dergisi*, Cilt 8, Sayı 1, 165-189.
- Bingöl, Y., Yazıcı, E. ve Büyükakın, T. (2013). *İl Sınırında Büyükşehir Belediye Modeli: Kocaeli Deneyimi*, Kocaeli: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Yayını.
- Bulut, Y. (2000). Gaziantep’te Büyük Şehir Yönetimine Kentsel Alt Örgütlenmelerin katılımına İlişkin bir Analiz. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 9, Sayı 2, Nisan, 30-61.
- TBMM, *Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Avrupa Birliği Uyum ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/768)*. 03/03/2004, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss619m.htm> adresinden edinilmiştir.
- TBMM, *Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı ve İçişleri Komisyonu Raporu (1/529)*. 2012. <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss117.pdf> adresinden edinilmiştir.
- Canpolat, H. (2016). Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Reformları ve 5747 Sayılı Kanunla ilgili Yargı Kararlarının Değerlendirilmesi. *Türk İdare Dergisi*, Sayı 467, Mayıs, 93-95.
- Dinçer, Ö., Yılmaz, C. (2003). *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1*. Ankara.

- Dura, Y. C. (2007). Dünya Uygulamaları Bağlamında Kalkınma Ajanslarının Yapısal Analizi. *Türk İdare Dergisi*, Sayı 455, Haziran, 141-171.
- Eryılmaz, B. (2015). *Kamu Yönetimi*, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Genç, F. N. (2014). 6360 Sayılı Kanun ve Aydın'a Etkileri. *Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 1, Özel Sayı, 1-29.
- Gözler K. (2013), 6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?. *Legal Hukuk Dergisi*, Cilt 11, Sayı 122, , 37-82.
- Gül H., Batman, S. (2013). Dünya ve Türkiye Örneklerinde Metropolitan Alan Yönetim Modelleri ve 6360 Sayılı Yasa. *Yerel Politikalar Dergisi*, Ocak-Haziran, 7-47.
- Güler, B., A. (2012). Bütünşehir Belediyesi, TBMM Komisyon Konuşmaları. Ankara, <http://www.birgulaymanguler.net/files/BUTUNSEHIR.pdf> adresinden edinilmiştir, 52-72.
- Gündüzöz, İ. (2011). *Küçük Belediyeler Sorunu*. Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği Yayını.
- Güngör, H. (2012). Yeni Büyükşehir Yönetimi ve Geçiş Nedenleri. *İller ve Belediyeler Dergisi*, Ekim-Kasım 2012, Sayı 774-775, 19-31.
- Hasan Celal Güzel'in Yeni Büyükşehir Belediye Yapılanmasının İl özel İdareleri ve İl İdare Sistemine Etkisi" Panelinde Yapmış Olduğu Konuşma. (2012). *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı 151, Mayıs- Haziran, 12-15.
- İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü. (2009). *2008 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*. <http://www.migm.gov.tr/> yayınlar, adresinden edinilmiştir.
- İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü. (2011). *2010 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*. <http://www.migm.gov.tr/> yayınlar, adresinden edinilmiştir.
- İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü. (2013). *2012 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*. <http://www.migm.gov.tr/> yayınlar, adresinden edinilmiştir.

- İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü. (2015). *2014 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*. <http://www.migm.gov.tr/yayinlar>, adresinden edinilmiştir.
- Kalkınma Bakanlığı. (2014). *Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (2014-2023)*. [http://www.bgus.gov.tr/dokuman/BolgeselGelismeUlusalStratejisi\(2014-2023\).pdf](http://www.bgus.gov.tr/dokuman/BolgeselGelismeUlusalStratejisi(2014-2023).pdf) adresinden edinilmiştir.
- Kalkınma Bakanlığı. *Dokuzuncu Kalkınma Planı Yerelleşme ve Şehirleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20ihtisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/52/oik661.pdf> adresinden edinilmiştir.
- Dokuzuncu Kalkınma Planı*. (2006). Kalkınma Bakanlığı. <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/1/plan9.pdf> adresinden edinilmiştir.
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. (2000). Kalkınma Bakanlığı. Ankara: <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma/Planlar/Attachments/2/plan8.pdf> adresinden edinilmiştir.
- Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 2*. (2002). Ankara.
- Kayasü, S., Yaşar, S. S. (2006). Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Kalkınma Politikaları: Yasal ve Kurumsal Dönüşümler. *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildirileri Kitabı*, (7-8 Eylül 2006), Ankara, 199-213.
- Oktay, T. (2010). *Yerel Yönetim Reformu Sonrasında İl Özel İdareleri*. İstanbul: Hayat Yayınları.
- Oktay, T. (2010). Yerel Yönetim Reformu'nun İl Özel İdarelerine Etkileri: Kocaeli Örneği. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 19, Sayı 3, 75-100.
- Oktay, T. (2013). *Yerel Siyaset Bağlamında Belediye Meclis Komisyonları: Marmara Bölgesi Örneği*. İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Yayını.
- Ömürgönülşen, U., Sadioğlu, U. (2009). Türkiye'de Yakın Dönemde Yapılan Yerel Yönetim Reform Çalışmalarının İl Özel İdarelerine Yansımaları. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 18/1, 1-22.

- Özdemir, S., ve Meşhur, M. Ç. (2011). 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası'nın Belde Belediyelerinin Planlama Süreçleri Üzerinde Yarattığı Etkiler. *Megaron Dergisi*. Cilt 6, Sayı 3, 171-183.
- Özgür, H. (2010). Metropoliten Alanların Yönetimi Deneyimi: Büyükşehir Belediyesi Modelinin Uygunluğu. Bekir Parlak, (Ed.) *Yerel Yönetimler Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar, IV. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Bursa: Dora Yayıncılık, 333-358.
- Özgür, H. (2014). Denizli Kenti ve İlinde Yönetmelik Ölçek Arayışları (1976-2014): Dört Bütünşehir Belediyesi) Söylemi/Tasavvuru (2001-2014) ve Büyükşehir Belediyesi Statüsü (2012-2014). *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 1, Özel Sayı, 30-53.
- Palabıyık, H., Kara, M. (2007). 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve Köy Birlikleri-Toplum Kalkınması İlişkisi. H. Özgür & M. Kösecik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-2: Uygulama*, 25-47, Ankara: Nobel Yayınları, s. 40-45.
- Polatoğlu, A. (2000). "Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 9, Sayı: 1, 3-24.
- Taş, H. C. (2007). Bölgesel Kalkınma Ajanslarına Yönelik Eleştiriler ve Son Gelişmeler, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 456, 137-163.
- Tekel, A. (2009). Türkiye'de Metropoliten Alanın Yönetiminden Metropoliten Yönetişime Geçiş: Ankara Örneğinde Bir Değerlendirme, *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 2009, Sayı 18, 191-2.
- Üzmez, U. (2012). Türkiye'de Orta Ölçekli Kentsel Alanlar Sorununa Çözüm Arayışları: Zonguldak Örneği, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14/2, 127-158.
- Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik. *Resmi Gazete*, 28962, 04/04/2014.
- Yılmaz, A. (2010). Kalkınma Ajansları ve Yerel Yönetişim, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 466, 175-195.
- Yüksek Seçim Kurulu Kararı. K. 153, 12/02/2009 <http://www.ysk.gov.tr/ysk/docs/Kararlar/2009Pdf/2009-153.pdf> adresinden temin edilmiştir.