

## 6360 Sayılı Kanunun Getirmiş Olduğu Yerel Kamusal Hizmet Sunum Farklılıkları

### Local Public Service Delivery Differences Brought By Law No. 6360

**Yrd. Doç. Dr. Hakan Arslaner - Arş. Grv. Sercan Yavan**

#### Öz

Türkiye'deki yerel yönetim yapısındaki değişmelerin son temsilcisi konumunda olan 6360 sayılı "On Dört İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" mali, idari ve siyasi anlamda birçok farklılık getirmektedir. Bu değişikliklerin tümünü ilgilendirebilecek olan yerel kamusal hizmetlerin sunumu da merkezde büyükşehir belediyelerinin olduğu bir sunum yöntemi öngörülmüştür. Son kanunla birlikte birçok yerel kamusal hizmet sunumunun büyükşehir belediyelerinin sorumluluğuna bırakılması ve büyükşehir belediyelerinin hizmet alanlarının genişlemesi oldukça dikkat çekicidir. Bu değişikliklerin değerlendirilmesi yönetimler arası hizmet paylaşım kriterlerine göre yapıldığında olumlu ve olumsuz tarafların olduğu görülmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Yerelleşme, Yerel Kamusal Hizmetler, Büyükşehir Sistemi

#### Abstract

In accordance with the law no. 6360 the establishment of Metropolitan Municipality and Twenty-seven Districts in Fourteen provinces, Law on Amending some Law and the Delegated Legislation which is the last representative of changes in the structure of local government in Turkey brings a lot of difference in terms of financial, administrative and political aspect. Pre-

sentation of local public services which may be of interest to all of these changes is provided with a presentation method that the metropolitan municipalities are in the center. Leaving a lot of local public service delivery to the responsibility of the metropolitan municipalities and expansion of the service area of metropolitan municipalities with the last law is quite remarkable. When evaluating these changes according to the intergovernmental service sharing criteria it seems to have the positive and negative sides.

**Keywords:** Localization Centralization, Local Public Service, Metropolitan System

#### Giriş

Devlet hukuk ve siyasal olarak tanımladığımızda bir ülkede yaşayan ve bir iktidara bağlı olarak örgütlenmiş insan topluluğunun hukukun kendisine kişilik tanıdığı siyasal bir varlıktır. İktisadi tanım olarak devlet ise, toplu olarak yaşayan insanların kamusal ihtiyaçlarını karşılamak üzere kamu kurumları olarak örgütlenerek ekonomide belirli işlevleri yerine getiren üretim ve finansman birimidir. Bütün kamu kurumları kendi görev ve sorumluluklarını yerine getirmek ve faaliyetlerini sürekli hale getirmek için ekonomide diğer birimler gibi kaynak edinmek ve kullanmak zorundadır. Özel birimler veya kamunun birimleri de faaliyetlerini insan ihtiyaçlarını karşılamak için yapmaktadırlar. İnsan ihtiyaçları kapsamına

bireysel ihtiyaçlar olduğu gibi kolektif nitelikteki ihtiyaçlarda mevcuttur. Kolektif ihtiyaçların karşılanmasında bir otoritenin gerekliliği devleti toplumsal yaşamın kaçınılmaz bir sonucu olarak ortaya çıkarmıştır (Susam, 2009, s. 6).

Kamusal hizmet olarak adlandırabileceğimiz kamusal mallar teorisi ilk olarak 1954 yılında Samuelson tarafından ortaya atılmıştır. Samuelson "Pür Harcama Teorisi" isimli makalesinde malları, kolektif ve özel mallar olarak ikiye ayırmıştır. Kolektif malları şu şekilde tanımlamıştır. Kişilerin ortak olarak yararlandıkları malların belirli bir kişinin tüketiminin kişinin tüketiminde bir azalmanın olmadığı mallardır (Aktan ve Dileyici, 2009, s. 31–32). Kolektif nitelikteki genel ihtiyaçların karşılanmasında devlet piyasada görev almıştır. Ancak, devletin piyasada daha fazla müdahaleci, düzenleyici ve geliri yeniden dağıtıcı rolü üstlendiği refah devleti döneminde Samuelson'un ortaya atmış olduğu kamusal mallar teorisindeki hizmetlerin kapsamı çeşitlenmiştir. Refah devlet modeli 21.yüzyılın son çeyreğine kadar tüm sanayileşmiş ülkelerde uygulanmıştır. Özellikle çalışan kesimin sosyal haklarını koruyan refah devlet modelinde sosyal harcamalara yapılan paylar artış göstermiştir (Susam, 2009, s. 35–36). Bununla birlikte 1950'li yıllardan başlayarak 1970'lerin ortalarına kadar büyümenin ve kalkınmanın sağlanması için Keynesyen politikaların uygulanmasında devletin öncülüğünde gerçekleştirilmiştir. Ancak refah devleti döneminin sona ermesiyle birlikte kamu hizmet sunumunda devletin yanında özel sektör ve sivil toplum kuruluşları da kolektif ihtiyaçları karşılamada aktif politikalar üstlenmişlerdir (Sezer ve Vural, 2010, s. 205–206).

1980'li yıllarda Amerika Birleşik Devletleri ve İngiltere'de dönemin liderleri tarafından başlatılan ve ekonomik serbestleşmeye dayanan küreselleşme eğilimleri ve Neo-Liberal görüşlerin güç kazanmasıyla birlikte devletin ekonomi üzerindeki müdahalesi azalmaya uğramıştır. 1930'lardan beri ekonomik istikrarı ve uyumu sağlayan devlet küreselleşme hareketleriyle birlikte artık ekonomik düzeni bozan bir unsur olarak görülmeye başlanmıştır. Böylece 1980'li yıllardan itibaren bireyi özellikle sosyal açıdan koruyan refah devleti anlayışının yerini, bireyin daha fazla özgür olmasını sağlayan devletin müdahalesini asgari düzeyde tutan yeni bir dünya düzeni oluşturmuştur (Susam, 2009, s. 36). Refah devlet modeli sonrası

devletin doğrudan kamusal hizmetler sunumundaki azalış olmasına rağmen endüstrileşme ve hızlı bir şekilde artan insan nüfusuna bağlı olarak büyük insan topluluklarının birlikte yaşadıkları kentleşme süreci genellikle merkezi yönetim düzeyi tarafından sunulan kolektif ihtiyaçların, yerel yönetim düzeyinde de sunumunda büyük artış ve çeşitlenmeyi gerekli kılmıştır. 21.yüzyılın başlangıcında uluslararası örgütlerin ve küreselleşme süreciyle birlikte yerel yönetimlerin dünyada genel olarak güçlerinin ve işlevlerinin arttığı, farklı yönetim yapılarıyla giderek artan ölçüde yerel hizmet sunumunda da artış yaşanmıştır (Berk, 2003, s. 47–50). Küreselleşme sürecinin getirmiş olduğu toplumsal bilinçlenme hızlıca ilerlemekle birlikte yerel ölçekteki ihtiyaçların karşılanması konusunda daha hızlı ve etkili çözümler üretilebilmektedir.

Bu çalışmada öncelikle olarak yönetimler arası hizmet paylaşım ilkeleri üzerinde durdurtan sonra Türkiye'de kamusal hizmetlerin, daha mikro ölçekte, yerel yönetimlerin sunmuş olduğu kamusal hizmetlerin nitelikleri tartışılacaktır. Daha sonra yerel yönetimler ile ilgili son dönemde yapılan yasal değişiklikler üzerinde durularak bu değişikliklerin yerel nitelikli kamusal hizmet sunumuna olan etkisi değerlendirilecektir.

## Yönetimler Arası Hizmet Paylaşım İlişkileri

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki genel ilişkiyi belirleyen standart bir kamu yönetim modeli bulunmamaktadır. Ülkelerin geçirmiş oldukları tarihsel süreçten toplumsal ve siyasal farklılıklarından kaynaklı olarak merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında da ilişkilerde farklılaşmaktadır (Parlak, 2014, s. 8). Ülkelerde uygulanan standart bir kamu yönetim modeli olmadığından yetki ve görevlerin ne ölçüde merkezi yönetime veya yerel yönetime aktarılacağı durumunda da standart bir uygulama söz konusu değildir. Bizim gibi merkeziyetçi bir yapının söz konusu olduğu ülkelerde yetki ve görev paylaşımı merkezi yönetim ağırlıklı olurken, Kuzey Avrupa modeli kamu yönetim modelini benimsemiş olan ülkelerde ise yetki ve sorumluluk paylaşımı büyük ölçüde yerel yönetimlere devredilmiştir (Yılmaz, Emil, ve Kerimoğlu, 2012, s. 68).

Uygulamada herhangi standart bir kamu yönetim modeli yaklaşımı olmamasına rağmen teoride yöne-

timler arası ilişkileri açıklayan yaklaşımların varlığı söz konusudur. Bu yaklaşımların kapsamına yönetsel, siyasi ve ekonomik faktörlerin bulunduğu ayrımlar girmektedir. Yönetimsel veya bir başka isimle kamu yönetimi yaklaşımında, merkezi yönetim ve yerel yönetime ait yetki ve düzenlemelerin devletin yönetsel yapısı içerisinde nasıl ele alınması gerektiğini açıklamaktadır. Yönetim düzeyleri arasındaki ilişkilerin siyasi bakımdan açıklanması, farklı düzeydeki yönetim birimleri arasındaki yasama, yürütme ve yargı organlarının nasıl paylaşıldığını sorusuna cevap vermektedir. Ekonomik yaklaşım ise, farklı düzey yönetim birimleri arasındaki sorumluluk ve kaynakların paylaşımının nasıl olması gerektiği ile ilgilenmektedir (Sakınç, 2012, s. 79).

Yönetimler arası hizmet ve kaynak paylaşım ilişkisini ekonomik yaklaşım yoluyla açıklayabiliriz. Farklı düzeydeki yönetim birimleri arasındaki sorumlulukların paylaşımı kapsamında olan hangi hizmetlerin hangi düzey yönetimler tarafından üstleneceği sorunu beraberinde vergi kaynaklarının nasıl bölüneceği sorununu da beraberinde getirmiştir. Yönetimler arası hizmet paylaşımı farklı düzeydeki yönetimler arasında yapıldığında herhangi bir problem yaşanmazken, vergi kaynaklarının paylaşımında sorunların ortaya çıktığı gözlenmektedir (Sezer ve Vural, 2010, s. 207). Kaynak paylaşımının önemliliğinin açıklamasını ise şu şekilde yapabiliriz. Eğer yerel yönetimler üstlerine düşen sorumlulukları yerine getirmek noktasında yeterli vergilendirme yetkisi ve gelir arttırıcı araçlara sahip değillerse yerel kamusal hizmet taleplerine yeterince cevap veremeyeceklerinden kamusal hizmet sorumluluklarını yerine getirmemiş olacaklardır (Sakınç, 2012, s. 80).

Yönetimler arası ilişkileri açıklayan yaklaşımlardan olan ekonomik yaklaşım açıklanırken hizmet paylaşımıyla birlikte kaynak paylaşımı da önemlidir. Yerel birimlerin oluşumunun ekonomik varlığının nedeninin toplumsal ihtiyaçları karşılamada sınırlı kaynakların optimum kullanımının sağlanması olarak açıklamaktadır. Söz konusu bu durum merkezi yönetimin varlığının yanında yerel birimlerin varlığını da zorunlu kılıyor ise yerel yönetimlere ihtiyaç olacaktır. Sınırlı kaynakların optimum kullanımı ölçümü etkinlik ve verimlilik ölçütlerinin yanı sıra bu hizmeti kullananların memnuniyet derecelerine bağlıdır. Kaynakların daha az kullanıldığı ve kullanıcı memnuniyetinin daha fazla olması hangi düzey yönetim anlayışı ile sağlanıyorsa, o yönetim düzeyinin hizmet

sunumu gerekmektedir (Çetinkaya, 2012, s. 9). Yönetimler arası hizmet paylaşım ilişkilerini anlamlandırabilmek için hizmet paylaşım ilişkilerinin belirli kriterlere bağlı olarak değerlendirmek doğru olacaktır.

### **Yönetimler Arası Hizmet Paylaşım Kriterleri**

Yönetimler arası hizmet ve kaynak paylaşım kriterlerini birbirinden bağımsız düşünemeyiz. Çünkü görevlerin yani yapılacak hizmetlerin bölüşümüyle ilgili bazı kriterler ile kaynakların başka bir ifadeyle vergilendirme yetkisinin farklı düzeylerdeki yönetimler arasında paylaştırılmasında da geçerlidir (Sakınç, 2012, s. 84). Hangi toplumsal ihtiyaçların merkezi ve yerel yönetimlerden hangisi tarafından karşılanacağını nasıl paylaştırılacağını kararının verilmesinde bazı kriterler söz konusu olmaktadır (Çetinkaya, 2012, s. 43). Bu kriterler, ölçek ekonomileri, toplumsal tercihler ve yerindelik, fayda-maliyet dışsallıkları, mali ve idari etkinliktir.

### **Ölçek Ekonomileri**

Bazı piyasalarda yüksek üretim düzeylerinde ölçeğe göre artan getiri ortaya çıkmaktadır. Ölçeğe göre artan getiri üretim düzeyinin artmasına bağlı olarak maliyetlerin düşmesini ifade etmektedir (Savaşan, 2013, s. 146). Bu tür hizmet sunumlarından sorumlu olan yönetim birimleri ölçek ekonomilerinde ortalama maliyet birimlerinin düşürülmesinden avantaj sağlamalıdır. Bir başka şekilde ifade edildiğinde toplam maliyetler artarken her bir ilave kişi başına hizmet maliyetleri düşüyorsa ölçek ekonomisinden söz edebiliriz. Demiryolları, elektrik, su kaynaklarının yönetimi gibi ölçek ekonomisinin varlığının söz konusu olduğu durumlarda, sunulacak hizmetler ölçekten tasarruf sağlayıcı şekilde merkezi ya da yerel yönetimler arasında kararlaştırılarak yapılmalıdır (Sakınç, 2012, s. 99). Bu kriterin uygulanabilirliği sunulacak hizmetin büyüklüğünün ölçeğe göre artan getiri özelliğine sahip olması gerekmektedir.

### **Toplumsal Tercihler ve Yerindelik**

Toplumsal tercihlerin hangi yönetim düzeyi tarafından tespit edilmesi kolaysa o yönetim düzeyi tarafından hizmet sunumunun gerçekleştirilmesi hizmetin sunumunda etkinliği sağlayacaktır. Yerel ihtiyaçların bölgede yapılan yönetici seçimleri sırasında ihtiyaçların daha iyi tespit edilmesini sağlayacaktır. Farklaşmamış benzer özelliğe sahip kamusal hizmetlerin sunumu merkezi yönetim tarafından sağlanması daha etkin olurken, farklılaşmış farklı özelliğe sahip kamusal hizmetlerin farklı yerel yönetimlerce sunu-

mu daha etkin olmaktadır. Örneğin, şehir içi toplu taşıma, şehir içi yollar gibi yerel nitelikteki kamusal hizmetlerde sunumunda toplumsal tercihlerin tespiti yerel yönetimlerce daha etkin sağlanabilmektedir (Çetinkaya, 2012, s. 46). Esasında toplumsal tercihlerin ve yerindelik kriterleri birbirlerini tamamlayıcı niteliktedir. Birinin varlığının diğerinin varlığını zorunlu kılmaktadır. Dolayısıyla toplumsal tercihleri ve bu tercihlerin en iyi şekilde karşılanmasını sağlamaya yönelik yerindelik kriteri önemsenmelidir.

### **Fayda veya Maliyet Dışsallıkları**

Hizmet sunumu sonrasında hizmet maliyetine katlanmış olup hizmetten yarar sağlayanlar dışında söz konusu bu hizmet sunumu faydasından yararlanması gerekenler dışından başkalarının da faydalanmasının sonucuna dışsallık denmektedir. Dışsallık ister pozitif ister negatif şekilde ortaya çıksın bu dışsallıkların ortadan kaldırılması hizmetlerin en optimal şekilde sunumu için önemlidir. Dışsallığın ortaya çıktığı alan sunulacak hizmetin hangi düzeydeki yönetim tarafından sunulacağını belirlemek için kullanılır (Çetinkaya, 2012, s. 47). Yerel yönetim tarafından sunulan bir hizmetin faydasının hizmeti sunan yerel yönetim alanının dışına taşması durumunda hizmetin yetersiz sunumuna neden olacaktır. Tam tersi durumda da, sunulan hizmetin maliyetinin yerel yönetimin politik alanı dışındaki kişilere ödettilmesi ve bunun sonucunda da vergi ihracı ortaya çıkacaktır. Her iki durumun sonucu olarak hizmetlerin yetersiz ve etkisiz sunumu söz konusu olacaktır (Sakınç, 2012, s. 100–101). Sonuç olarak fayda veya maliyet dışsallıklarına neden olan hizmetlerin merkezi hükümet tarafından sunulması yeterli ve etkin bir hizmet sunumu için gereklidir.

### **Mali ve İdari Etkinlik**

Geniş kapsamlı olmayan etkinlik tanımı yapıldığında eldeki kaynakların en yüksek çıktı elde edecek şekilde kullanılmasıdır. Kamu kesiminde etkinliği, kamu hizmetinin yapılması sonrasında harcanan kaynakların karşılığının çıktı miktarıyla ölçülebiliriz. Her yönetim kademesinin yaptıkları hizmetlerin etkinliğinin ölçülmesinde farklı kriterler geçerli olmaktadır. Bu kriterler kapsamında zaman, ortaya çıkan çıktı miktarı, kullanılan emek, yapılan işlerin toplam maliyeti ve hizmetlerin memnuniyet derecesi olmaktadır. Hizmet sunumunun etkinliğin ölçülmesinde belirtilen kriterler esas alınır (Çetinkaya, 2012, s. 44). Söz konusu bu durumlar mali etkinliği açıklamaya yardım

etmektedir. İdari etkinlik ise harcama kararlarının alınması sırasında farklı yönetim düzeylerinin seçmenlerin tercihlerine en uygun şekilde davranmaları durumunda idari etkinlik sağlanmış olmaktadır (Sakınç, 2012, s. 86). Toplumsal etkinliğin sağlanmış olması için yalnızca ekonomik ölçek ekonomiler olarak tanımlanan ekonomik etkinliğin sağlanması yeterli değildir. Aynı zamanda mali ve idari etkinliği sağlanması en az ekonomik etkinliğin sağlanması kadar önemlidir.

### **Yerel Kamusal Hizmetler**

Niteliği ne olursa olsun, tüm ihtiyaçları tatmin etmenin yolu bir malın veya hizmetin tüketilmesiyle gerçekleşir. Kişisel ve toplumsal ihtiyaçların tatmini için gerekli mal ve hizmetler birbirinden farklıdır. Kamusal mal ve hizmetler ortak ihtiyaçların karşılanmasına yöneliktir. Bu ihtiyaçlar devlet eliyle tatmin edilmek durumundadır. İşte devletin bu amaçla yaptığı hizmetlere kamu hizmeti denir (Arslaner ve Şekerci, 2014, s. 39). Kamusal hizmetler, merkezden sunulduğu gibi yerel otoritelere de bırakılabilir.

Yerel kamusal hizmetleri tanımlarken yönetimler arası hizmet paylaşımın kriterlerinden yararlanılmaktadır. Yerel kamusal hizmetler, ölçek ekonomisi yaratmamaktadır. Toplumsal tercihleri ön planda tutarak yerindelik kriterine uygunluk sağlamaktadır. Aynı zamanda yerel kamusal hizmetler fayda ve maliyet dışsallıklarına en az sebebiyet vermektedirler. Özet olarak, yerel yönetimlerin sunumu dışında herhangi bir alternatif sunum seçeneği olmayan hizmetler, yerel kamusal hizmet olarak tanımlanmaktadır. Dünya Bankası 1997 yılında Kalkınma Raporunda hizmetleri sınıflandırmıştır (Sakınç, 2012, s. 109):

- Cadde ve sokakların temizliği ile katı atık toplama hizmeti
- Park ve bahçe düzenleme hizmeti
- Polis koruma hizmeti
- Şehir içi yollar (kaldırım ve bordür hizmetleri ile sokak aydınlatma hizmetleri)
- Şehir içi toplu taşıma hizmeti
- Temel halk sağlığı hizmeti
- Temel ve mesleki eğitim hizmeti
- Turizm ve kültür faaliyet hizmeti
- Yerel kütüphane hizmeti oluşturmaktadır.

Yerel kamusal malların kamu ekonomisi içerisinde yerini alması 1956 yılında iktisatçı Tiebout tarafından yayınlanan makale ile olmuştur. “Yerel Harcamaların Saf Bir Teorisi” başlıklı bu makalede Tiebout hizmetlerin sunumunun nasıl etkin olabileceği gösterir bir model kurmuştur. Bu model hizmet tercihlerinde farklılık gösteren bireylerin, kendi tercihlerini en optimal şekilde karşıladıkları bölgelere yerleşeceklerini göstermiştir. Modelde bireyler gittikleri bölgelerde ödedikleri yerel vergiler karşılığında talep ettikleri hizmeti alabileceklerdir. Ancak modelin çok fazla varsayım içermesi dolayısıyla uygulamada gerçekleşmesini güçleştirmiştir (Kirmanoğlu, 2014, s. 134–135). Yerel hizmet sunumunun yönelik olarak bir çok modelin varlığı bu hizmetlerin en optimal şekilde sunumuna yönelik çabaları göstermektedir.

### **Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yerel Kamusal Hizmetler**

Türkiye’de devletin kamusal mal veya hizmet sunumunda üstlenmiş olduğu rol dönem dönem farklılıkları göstermiştir. Söz konusu bu roldeki değişimi yerel kamusal hizmet sunumunda da görebilmekteyiz. Yerel kamusal hizmet sunumu çeşitli tarihsel süreçlerden geçerek bugünkü şeklini almıştır. Bu bölümde bu tarihsel süreçler olan Türkiye’de Cumhuriyet öncesi dönem, Cumhuriyet sonrası ile yakın geçmiş dönem ve son olarak yerel hizmet sunum yöntemlerinin en güncel uygulaması olan 6360 sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”<sup>1</sup> yer alan yerel kamusal hizmet sunumunun farklılıklarına değinilecektir.

### **Cumhuriyet Öncesi Dönem Yerel Yönetimler ve Yerel Kamusal Hizmetler**

Cumhuriyet dönemi öncesi dönemde ilk yasal belediyelerin varlığından Tazminat sonrası dönemde rastlanmaktadır. Ülkemizde ilk batılı anlamda yerel yönetim, 16 Ağustos 1855’te İstanbul Şehremaneti’nin kurulmasıyla görülmüştür. “Şehremaneti” kavramı

“Belediye” anlamına gelmektedir. 28 Aralık 1857 yılına gelindiğinde ise Beyoğlu ve Galata semtlerinde Altıncı Daire-i Belediye adında ilk belediye kurulmuştur (Atasoy, 1992, s. 28–31). Paris belediye örneği alınarak kurulan Türk belediye tarihini ilk belediyesi özel gelir kaynağı ve kendi personeline sahip olup başkan ve meclis üyeleri seçimle iş başına gelmeye atanmaktaydılar. 1864 tarihinde İdare-i Vilayet Nizannamesi çıkarılarak bugünkü İl Özel İdareleri olarak adlandıracağımız modern anlamda ilk taşra örgütlenmesi oluşturulmuştur. 1877 tarihli “Vilayet Belediye Kanunu” ile şehirlerde ve kasabalarda belediyelerin kuruluşu ile ilgili düzenlemeler yapılmış olup İstanbul dışında da belediyelerin kurulması sağlanmıştır. 1910 yılında çıkarılan “Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-u Muvakkat ve İdare-i Ummumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı” Osmanlı İmparatorluğu son dönemlerinde yerel yönetimler hakkında çıkarmış olduğu düzenlemelerdir (Erbaş, 2008, s. 10–11).

Osmanlıda belediyelerin ortaya çok geç çıkması Osmanlı’da var olan vakıf sisteminin yerel yönetimi ortaya çıkaran ihtiyaçları karşılıyor olmasıdır. Aynı zamanda merkezin vakıflara karşı pozitif bakış açısı yerel yönetimlerin ortaya çıkmasına engel olmuştur. Belediyelerin söz konusu olmadığı dönemlerde belediyelerin yapmakla sorumlu oldukları görevleri yerine getirilmesinde mutesip ve kadılardır. Muhtesipler bugünkü adıyla zabıta müdürü görevi üstlenmişlerdir. Mutesipler, ihtisap mukaatası adı altında esnaftan vergi alırlar ve gıda maddeleri üzerine narh koyarlardı. Yani mutesipler yerel yönetimlerin idari işlerle ilgili sorumlulukları yerine getirirlerdi. Ancak kadılar ise bugünkü yerel yönetimlerin sağlamış oldukları yerel kamusal sunumu gerçekleştirirlerdi. Bu örgüt yapısı içerisinde kadıların yerel hizmet sunumundaki görevleri şunlardır (Sezgin, 2008, s. 26–27):

- Çevre temizliğini sağlamak,
- Gerekli imar ve düzenleme faaliyetlerini yürütmek,
- İhtiyaç maddelerinin karborsaya düşmesini engellemek,
- Mahallin dirlik ve düzenini korumak,
- Ölçü ve tartı aletlerini kontrol etmek,

gibi görevler kadıların sorumluluğuna verilmiştir. Daha alt yerleşim olan mahallelerde ise bu görev mahalle imamı tarafından yürütülmektedir.

1 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 14.03.2013 tarihli ve 6447 sayılı Kanun ile değişikliğe gidilerek, söz konusu 6360 sayılı Kanunun başlığında yer alan “On Üç” ibaresi “On Dört” olarak, “Yirmi Altı” ibaresi “Yirmi Yedi” olarak değiştirilmiş ve 1. maddesinin 1. fıkrasında yer alan “Muğla” ibaresinden sonra gelmek üzere “Ordu” ibaresi eklenmiştir.

Osmanlı döneminde Beyoğlu ve Galata semtlerinde modern anlamda kurulan ilk belediye olan “Altıncı Daire-i Belediyesi” bir komisyon oluşturularak bu konuyu bilenlerle padişaha bir tasarı halinde sunulmuş ve kabul edilmiştir. Bu tasarıda yalnızca söz konusu belediyenin kuruluşuyla ilgili bilgiler yer almayıp aynı zamanda kurulacak belediyenin İstanbul’da uygulayacağı bazı yerel kamusal hizmet tavsiyelerinde bulunmuştur. Bu tavsiyeleri Cumhuriyet öncesi ülkemiz için modern anlamdaki ilk yerel kamusal hizmet sunumu olarak kabul edebiliriz. Bu tavsiyeler (Sezgin, 2008, s. 32):

- Belediye örgütü içerisinde düzgün işleyen muhasebe örgütü kurulması,
- Cadde ve meydanların aydınlatılması,
- Kaldırım ve kanalizasyonların yapılması,
- Sokakların temizliğinin sağlanması,
- Yolların genişletilmesi,

hizmetlerinin sunumunun gerçekleştirilmesi Cumhuriyet öncesi dönemin modern anlamdaki yerel kamusal hizmetlerin ilk örnekleridir. 5 Ekim 1877 yılı tarihli “Vilayet Belediye Kanunu” Cumhuriyet döneminde kabul edilen 1930 tarihli “1580 Sayılı Belediye Kanunu’nun” yürürlüğe girdiği tarihe kadar uygulamada kalmıştır. “Vilayet Belediye Kanununda da” yerel kamusal hizmet örneklerini görmekteyiz. Bunlar (Atasoy, 1992, s. 42–43):

- Dilsiz ve kör çocukların eğitimini karşılamak,
- Fakirlerin sağlık tedavilerini sağlamak,
- Hastane, gurebahane, ıslahhane ve sanat okulları açmak,
- Kamuya açık olan yerlerin temizliğini ve düzenini sağlamak,
- Şehir ve kasabaları süslemek ve aydınlatmak,
- Temizlik işlerini yürütmek,
- Yangın söndürme araçlarını temin etmek ve itfaiye teşkilatı kurmak,
- Yol, kaldırım ve kanalizasyon inşa etmek, onarımları yapmak.

Söz konusu kanun, belediyelerin görevlerini saymakla beraber, bu yerel kamusal mallar dışında da

verecek hizmetlere herhangi bir sınır getirmemekte ve yerele faydalı görülen her işi yapabilecekleri belirtilmektedir.

### **Cumhuriyet Dönemi ve Yakın Geçmiş Dönem Yerel Yönetimler ve Yerel Kamusal Hizmetler**

Cumhuriyet ilan edildikten sonra Osmanlı Devleti’nden miras kalan 389 örgütlenmiş belediye bulunmaktaydı. Cumhuriyetin ilk yıllarında belediyelerle ilgili çıkan kanunlar genellikle belediyeyi ilgilendiren gelir ve kaynak konularını kapsamaktaydı. Merkezîyetçi bir yapıya sahip olan ve kuvvetler birliği esasına sahip olan 1924 Anayasasının 2’inci maddesiyle başkent yapılan Ankara için özel bir belediye kurulması hükme bağlanmıştır. 16 Şubat 1924’te bu hükme uygun olarak “Ankara Şehremaneti” kurulmuştur. 1930 yılına kadar belediyelerle ilgili çeşitli kanunlar ve talimatlar çıkarılmış ve 1580 sayılı Belediye Kanunu’na öncülük etmişlerdir (Sezgin, 2008, s. 39–41).

Cumhuriyet dönemindeki belediyelerle ilgili temel kanun 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu’dur. Bu yasa tek başına belediyeleri ilgilendiren bir kanun olarak 54 yıl varlığını korumuştur (Çetinkaya, 2012, s. 108). Bu Kanunu’nun 1’inci maddesinde belediye; “*beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesfiye ile mükellef hükmi bir şahsiyet*” olarak tanımlanmaktadır. Cumhuriyet dönemi yerel kamusal hizmet sunumunun ilgili kanunun 1’inci maddesine dayandırılmıştır. Aynı Kanunu’nun 15’inci maddesinde, belediyelerin görevleri 77 kalem olarak liste halinde sunulmuştur. Genel görev gruplandırması yapıldığında belediyelere yerel kamusal hizmet sunumunda şehircilik ve bayındırlık, tarım ve hayvancılık, sağlık ve sosyal hizmetler, güvenlik, kültür ve eğitim ve çeşitli görevler verilmiştir (Atasoy, 1992, s. 111–112). 1930 tarihli Belediye Kanunu’nun temel özellikleri arasında Ankara ve İstanbul belediyeleri dışındaki tüm belediyeleri eşit kabul etmesi, belediyelerin merkezi yönetim denetimi altında tutulması, belediyelere tanınan kamusal hizmet sunum yetkisinin geniş tutulmasıdır (Sezgin, 2008, s. 42). Görüleceği üzere söz konusu bu kanun ile yerel yönetimlerin kamusal hizmet sunumundaki rollerinin oldukça geniş olduğunu görmekteyiz.

1984 tarih ve 3030 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyeleri kurularak 1930’dan sonra Türkiye’de yerel yönetimlerde köklü bir yenilik yapılmış ve günümü-

ze kadar devam eden ikili bir anlayış varlığını sürdürmeye başlamıştır (Çetinkaya, 2012, s. 108). 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinin "Kanunla büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceği" hükmü büyükşehir belediyesi sistemi ile yerel yönetimler literatürüne yeni bir kavram olarak yerini almıştır. 3030 Sayılı Kanun, "büyükşehir" ve "ilçe belediyeler" ayrımını ortaya koymuştur. Bu ayrıma göre, "büyükşehir" belediye sınırları içerisinde birden fazla ilçe barındıran şehirler olurken, "ilçe belediyesi", büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde kalan ilçelerde kurulan belediyeler olarak tanımlanır. Merkez ilçeler ise ayrı bir ilçe olarak kabul edilerek bu ilçenin büyükşehir belediyesi içerisinde kalan kısmına "merkez ilçe belediyesi" denilmiştir (Sakınç, 2012, s. 199).

3030 sayılı Kanununda yerel kamusal hizmet sunumuyla ilgili olarak büyükşehir belediyesinin sağladığı hizmetler ve ilçe belediyelerinin sağladığı hizmet ayrımı söz konusudur. Büyükşehir belediyesinin yapacağı başlıca kamusal hizmetler, şehircilik ve imar, sağlık ve sosyal yardım hizmet, eğitim ve kültür, güvenlik ve ekonomik hizmetler olarak sayılmıştır. Söz konusu bu hizmetler dışında görevler ise, 1580 sayılı kanun ve diğer kanunlarda belediyelere verilen hizmet sunumu ilçe belediyelerin sorumluluğu dahilindedir (Atasoy, 1992, s. 159). Dünyadaki küreselleşme olgusuyla birlikte gelen birlikte toplumsal birçok konuda olduğu gibi toplumsal ihtiyaçların değişmesine ve bununla birlikte yeni sisteme uyumlu yeni kanunlara Türkiye'de ihtiyaç duyulmuştur. Bu yeni kanunlar öncesi yerel yönetimleri ilgilendiren birçok değişikliğe gidilmiştir fakat sistemsel büyük değişikliğin ilki 3030 sayılı Kanun kaldırılarak yerine 10.07.2004 yılında kabul edilen 5216 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Kanunu" olmuştur. Bu değişiklik sonrasında bile hızla değişen ve gelişen dünyada ihtiyaçlara göre kanun üzerinde gerekli değişiklikler yapılmıştır. 3030 sayılı Kanunun Türk yerel yönetim sistemine getirdiği yenilik olan "Büyükşehir Belediyeleri Yönetimi" katılmıştır ifadesi 5216 sayılı Kanunun 3.maddesinde "Büyükşehir belediyesi: Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi" şeklinde ifade edilmiştir.

5216 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda" yer alan büyükşehir belediyelerinin yerel kamusal hizmetleri de ilgilendiren görevleri Kanunun 7.maddesinde sayılmıştır. Bu görevlerden bazıları:

- Büyükşehir'in bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettmek,
- Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak,
- Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak,
- Gerektiğinde mabetler ile sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak,
- Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek,
- Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek,
- Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak,
- Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettmek veya ruhsat vermektir.
- Söz konusu bu Kanunla belediyelerin klasik hizmet sunumunu yaptıkları birçok görevin yanında yeni ihtiyaçların doğmasıyla bu ihtiyaçların karşılanmasında da belediyeler görevlendirilmiştir. Cumhuriyet döneminin ilk belediye kanunu olan 1580 sayılı Kanunun 03.07.2005 yılında

2 06.03.2008 tarihli ve 5747 sayılı Kanunun 3'üncü maddesiyle; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve diğer kanunlarda ilk kademe belediyesine yapılan atıfların ilçe belediyesine yapılmış sayılacağı hükmü altına alınmıştır.

kabul edilen 5393 sayılı “Belediye Kanunu” ile varlığı sona ermiştir. Bu kanun büyükşehir belediyeleri dışında kalan belediyeler için uygulanan temel kanun olmuştur. Ancak bu kanun yalnızca büyükşehir belediyesi dışındaki belediyeler için uygulanır anlamına gelmemelidir. Büyükşehir ve büyükşehir belediyeleri görevli oldukları konularda Büyükşehir Kanunuyla birlikte 5393 sayılı Belediye Kanunu ile tanınmış olan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahip olmaktadır (Sakıncı, 2012, s. 218). Yerel kamusal hizmet çerçevesinde 5393 sayılı Kanununda da belediyelerin görevleri başlığı altında 14.maddede belirtilmiştir. Başlıca yerel kamusal hizmetler şunlardır:

- İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır,
- Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir,
- Her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilir,
- Her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir,
- Gerekğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine aynı ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar,
- Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir.

Görüleceği üzere iki ayrı kanunda belediyelere birçok görev ve sorumluluk verilmiştir. Yerel kamusal hizmet alanı toplumsal ihtiyaçların artmasına bağlı olarak genişlemiş, sunulan hizmette çeşitlilik artmıştır.

## Yerel Yönetimler Mevzuatında Yapılan Son Değişiklikler

Türkiye’de büyükşehir belediye sisteminin yeniden şekillenmesini sağlayan 6360 sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” 12.11.2012 tarihinde kabul edilmiş ve 06.12.2012 tarihinde resmi gazetede yayınlanmıştır. Ancak kanunun 30 Mart 2014 tarihli yerel seçimler sonrasında yürürlüğe girerek uygulanmaya başlanmıştır. Bu yasayla birlikte en göze çarpan konu büyükşehir belediye sayısının 16’dan 30’a çıkarılmasıdır. Bununla birlikte, büyükşehirde belediyesine sahip illerde köyler, belde belediyeleri ile il özel idareleri kapatılmıştır. Bunun sonucunda büyükşehir belediyeleri ile büyükşehirde bulunan ilçe belediyelerinin yerel kamusal hizmet sunumunda artışlar meydana gelmekle beraber bazı belediyelere ait vergi, harç, ücret gelirleri ile genel bütçe vergi gelirden elde edilen gelirlerde artmıştır. Bu temel durumlar dışında da birçok konuda değişiklikler yaşanmıştır.

Hızla değişen ve gelişen dünyada mikro düzeyde bireylerin makro düzeyde ise toplumların ve devletlerin bu değişimle birlikte farklılaşan ihtiyaçlara cevap vermesi için kendilerini yenilemeleri gerekmektedir. Bu değişimi devletlerde yeni kanunlar şeklinde görebilmekteyiz. Nitekim 6360 sayılı kanunun genel gerekçesinde bu değişimin gerektiğinin izlerini görebilmekteyiz. Bu kanunun çıkarılmasındaki genel gerekçesinin başlangıcı “*Günümüzde küreselleşme ile birlikte, yönetim paradigması değişmekte ve bu değişim beraberinde yeni değerleri ortaya çıkarmaktadır. Etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam ve olabildiğince yerel bir yönetim anlayışı pek çok gelişmiş ülkedeki kamu yönetimi reformları için temel ilke ve değerler olarak ön plana çıkmıştır. Bu ilke ve değerler bir yandan vatandaşlar için hizmet kalitesini geliştirerek vatandaş memnuniyetini arttırmayı, diğer yandan da vatandaşların kamu yönetimine daha fazla katılımını sağlamayı öngörmektedir. Bu yeni anlayışta kamu yönetimi, etkinliği, verimliliği ve vatandaşın artan hizmet beklentilerini karşılamak zorundadır.*” şeklindedir (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 2012, s. 6). Bu



ifade bize göstermektedir ki küreselleşmeyle birlikte bazı değişikliklerin devlet tarafından dikkate alınması zorunluluk haline gelmektedir.

İl sınırları bu değişikliklerle genişletilmiştir. Bazılarına göre bu değişikliklerin getirdiği sistemin klasik belediye yönetiminden çıkıp, otomatik olarak kendiliğinden eyalet veya bölge yönetimine dönüşeceği görüşü bulunmaktadır. Bazılarına göre ise, yapılan bu hukuki düzenleme içerisinde bölgesel bir yönetim, federasyon veya özerlik amacıyla yapılmadığı bu amaçla yapılmış olması durumunda egemenlik gücü gösterir yasama yetkisinin yerel veya bölgesel birimlerce paylaşılması durumunda böyle bir yapıdan söz edilebileceği söz edilmektedir (Karasu, 2013, s. 4). Bu yeni kanunu kimi çevreler tarafından olumlu karşılanırken kimi çevreler ise büyükşehirlerin görev ve sorumlulukların aşırı genişletilmesinin bazı olumsuz yönlerinin olacağını savunmaktadırlar.

### 6360 Sayılı Kanunun Getirdiği Genel Değişikliklerin Değerlendirilmesi

6360 sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” büyükşehir belediyelerini genel olarak düzenleyen 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu” yerine getirilmiş bir kanun niteliğinde değildir. Aksine bu kanun genel hükümlerinin geçerli olduğu ancak bazı düzenlemelerin yeniden yapıldığı bir kanundur. Bu kanunla yapılan en büyük değişiklik

kanunun 1.maddesinde belirtildiği gibi “Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde, sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla büyükşehir belediyesi kurulmuş ve bu illerin il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür” şeklindeki on üç kentten büyük şehir olması şeklindeki ifade daha sonra çıkartılacak olan 6447 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile Muğla’dan sonra gelmek üzere Ordu’da büyükşehir olan kentler arasına girerek on dört yeni büyükşehir olmuştur.

Yeni büyükşehir kanunuyla birlikte idari, mali, siyasi, imar ve planlama açısından birçok açıdan değişiklikler yaşanmıştır. Bu değişiklikler kapsamında, tüzel kişiliklerin kaldırılıp yeni tüzel değişiklikleri kurulması, birleşmeler, katılmalar, yerel yönetimlerin merkezi yönetimden alacakları payların yeniden düzenlenmesi yeni bölüşüm koşulları, seçim çevresinde yaşanan değişimler, hizmet sunumunda yapılan değişiklikler ile imar ve planlama düzeninde ciddi değişiklikler yaşanmıştır (Genç, 2014, s. 4). Bu kanunla birlikte birçok açıdan değişiklikler söz konusudur. Ancak en göze çarpan değişiklik büyükşehir, büyükşehir ilçe, il, ilçe, belde belediyeleri ile il özel idare sayılarında yaşanan değişikliklerdir. Yeni kanunla birlikte yeni idari yapılanma aşağıdaki tabloda özetlenmiştir.

**Tablo 1. 6360 Sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Yerel Yönetimlerin Yapısı**

Belediye Türü	6360 Öncesi	6360 Sonrası
Büyükşehir Belediyesi	16	30
Büyükşehir İlçe	143	519
İl Belediyesi	65	51
İlçe Belediyesi	749	400
Belde Belediyesi	1977	393
İl Özel İdaresi	81	51
Toplam Belediye	2950	1393
Köy	34.339	18.288

Kaynak: [http://edergi.adu.edu.tr/index.php/adusosyalbilimler/article/viewFile/29/pdf\\_15](http://edergi.adu.edu.tr/index.php/adusosyalbilimler/article/viewFile/29/pdf_15)

Bu kanunda, büyükşehir belediyeleri, büyükşehir olmayan diğer belediyeler ve sayıları bu kanunla azaltılan il özel idarelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar değişmektedir. 5779 sayılı “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanununun” 2.maddesinin 1.bendinde “İl özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden pay verilir. Pay, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanır” ibaresiyle il özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar hakkında bilgi verilmiştir. Bu kanun maddesinin 2.maddesi 1, 2, 3, 4, 5 bentten oluşmaktadır. 2.ve 3.bendlerinde 6360 sayılı Kanun ile değişiklik yapılmıştır. Kanunun diğer bentler sırasıyla:

- Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 1,50’si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50’si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0,5’i il özel idarelerine ayrılır,
- 06.06.2002 tarihli ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununa ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 6’sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30’u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır,
- Bakanlar Kurulu, bu maddede belirtilen oranları iki katına kadar artırmaya veya kanuni haddine kadar indirmeye yetkili,
- Genel bütçe vergi gelirlerinden belediye ve il özel idarelerine ayrılan payların dağıtımına esas belediye ve il nüfusları, her yılın ocak ayından geçerli olmak üzere İçişleri Bakanlığı tarafından, Türkiye İstatistik Kurumundan alınmak suretiyle, İller Bankası ve Maliye Bakanlığına bildirilir. Belde, köy, mahalle veya bunların bazı kısımlarının bir belediyeye katılması veya birleşmesi halinde bu belediyelerin payı, katılma veya birleşmenin fiilen gerçekleştiği tarihi takip eden Ocak ayının birinci gününden itibaren yeni nüfuslarına göre hesaplanır.

Yapılan bu değişiklikleri incelediğimizde, genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir dışındaki belediyelere aktarılan pay % 2,85’den % 1,50’ye, il özel idarelerin aldıkları % 1,15 pay da % 0,5’e düşürülmüştür. Büyükşehir belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları pay ise %5’den %6’ya yükseltilmiş ve büyükşehir ilçe belediyelerinin payı ise %2,5’den %4,5’e yükseltilmiştir. Bu değişikliklerle birlikte büyükşehir ilçe belediyelerinin %30 aldıkları pay değişmemiştir. Genel anlamda bu kanunla birlikte büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyelerinin genel vergi gelirlerinden aldıkları paylar artış göstermekte iken il özel idare ve büyükşehir dışındaki belediyelere aktarılan genel vergi gelirlerinden pay azaltılmıştır.

Tablodan da anlaşılacağı üzere yeni belediye kanunuyla birlikte kanun koyucunun büyükşehir belediye payları konusundaki tercihlerini yansıtmıştır. Bu tercihe göre, yaklaşık 56, 2 milyonluk nüfusa hizmet sağlayacak olan büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerine yerel yönetimin toplam payının %81’ni alacaktır. Bu yasa öncesi sistemde, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri yaklaşık 38 milyon nüfusa hizmet etmekte ve yerel yönetimin toplam payı içerisindeki %59’luk dilimi almaktaydı (Koyuncu, 2012, s. 4).

Bu kanunda ilk dikkat çeken büyükşehir, büyükşehir ilçe, il, ilçe, belde belediyeleri ile il özel idare sayılarında yaşanan değişiklikler ile yerel yönetimlerin genel bütçeden aldıkları vergi gelirlerinde yaşanan değişiklikler dışında da birçok değişiklik yapılmıştır. Bunlardan bazıları; büyükşehir belediyesi kurulan illerde il özel idarelerinin tüzel kişilikleri kaldırılarak bunlar yerine 30 ilde Yatırım Destek Koordinasyon Merkezi kurulmuştur. Büyükşehir Belediyesi kurulan illerde bucak ve bucak teşkilatları kaldırılmıştır. Büyükşehir belediyesi kurulan illerde yeni ilçeler kurulmuştur (Genç, 2014, s. 5). Görüleceği üzere bu kanun büyükşehir belediyeciliğini önemseyen ve onlara geniş yetki ve kaynak aktarımı sağlayan bir niteliktedir.

### **6360 Sayılı Kanunun Yerel Kamusal Hizmet Sunumuna Getirdiği Yenilikler**

Yeni belediye kanunu ile birlikte büyükşehir belediyesi sınırlarının genişlemesi sonrasında büyükşehir belediyesi kapsamına alınan ilçe ve belde belediyelerinin yeni nazım ve imar planları da büyükşehir beledi-

**Tablo 2. Eski ve Yeni Yerel Yönetim Sisteminde Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Payların Karşılaştırılması**

Birim	2008 öncesi	2008 sonrası	Yeni Kanun (6360 sayılı) Not: Yeni Kanundaki değişiklikler koyu renk ile gösterilmiştir.
Büyükşehir Belediyeleri	<ul style="list-style-type: none"> <li>GBVG'nin %5'inin %75'i doğrudan %25'i büyükşehir belediyeleri arasında nüfuslarına göre</li> <li>Büyükşehir ilçe belediyelerinin GBVG'den aldığı payın %35'i</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sınırları içinde toplanan GBVG'nin %5'i %70'i doğrudan, %30'u büyükşehir belediyeleri arasında nüfuslarına göre</li> <li>Büyükşehir ilçe belediye paylarının %30'u</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sınırları içinde toplanan GBVG'nin <b>%6'sı</b> %60'ı doğrudan <b>%40</b> ise büyükşehir belediyeleri arasında <b>%70'lik kısmı nüfus, %30'luk kısmı ise büyükşehirin yüzölçümüne</b> göre</li> <li>İlçe belediye paylarının yüzde 30'u</li> </ul>
Büyükşehir İlçe Belediyeleri	<ul style="list-style-type: none"> <li>GBVG'nin %2,47'si belediye nüfusuna göre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>GBVG'nin %2,50'si belediye nüfusuna göre</li> </ul>	GBVG'nin <b>%4,50'si %90'ı belediye nüfusuna %10'u belediyenin yüzölçümüne</b> göre
Diğer Belediyeler	<ul style="list-style-type: none"> <li>GBVG'nin %2,50'i nüfusa göre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>GBVG'nin %2,85'inin %80'i belediye nüfusuna, %20'si ilçe gelişmişlik endeksine göre eşit sayıda ilçe içeren 5 grupta gelişmişlik payının gruplara sırasıyla %23, %21, %20, %19, %17 olarak dağıtılmasına göre</li> <li>GBVG'nin %0,1'i nüfusu 10.000'e kadar belediyeler için %60'ı 0-5 bin; %40'ı 5-10 bin arası nüfusa sahip belediyelere eşit olarak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>GBVG'nin <b>%1,50'sinin</b> %80'i belediye nüfusuna, %20'si ilçe gelişmişlik endeksine göre <b>eşit sayıda nüfus</b> içeren 5 grupta gelişmişlik payının gruplara sırasıyla %23, %21, %20, %19, %17 olarak dağıtılmasına göre</li> <li>GBVG'nin %0,1'i nüfusu 10.000'e kadar belediyeler için <b>%65'i eşit, %35'i nüfuslarına</b> göre</li> </ul>
İl Özel İdareleri	<ul style="list-style-type: none"> <li>GBVG'nin %1,12'si nüfusa göre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>GBVG'nin %1,15'inin %50'si nüfus, %10'u ilin yüzölçümü, %10'u ilin köy sayısı, %15'i ilin kırsal alan nüfusu, %15'i ilin gelişmişlik endeks değerine göre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>GBVG'nin <b>%0,05'inin</b> %50'si nüfus, %10'u ilin yüzölçümü, %10'u ilin köy sayısı, %15'i ilin kırsal alan nüfusu, %15'i ilin gelişmişlik endeks değerine göre</li> </ul>

Kaynak: (Koyuncu, 2012, s. 4)

yeleri tarafından onaylanacaktır. Bu kanunla birlikte ilçe belediyesi olan belediyelerde yürütülen aşağıdaki hizmetler, personel, alacak ve borçlar kurulan komisyonlarca büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşlarınca paylaşılacaktır. Bu hizmetler kapsamında; su, kanalizasyon, katı atık depolama ve bertaraf, ulaşım, her çeşit yolcu ve yük terminalleri, toptancı halleri, mezbaha, mezarlık ve itfaiye hizmetlerine ilişkin olmak üzere personel, her türlü taşınır ve taşınmaz malları ve bu hizmetlerin yerine getirilmesine yönelik yatırım, alacak ve borçlardır.

Belediyelerin görev, yetki ve sorumluluklarını içeren Belediye Kanunu'nun 7. Maddesinde 6360 sayılı kanunla (g) ve (z) bentlerinde değişiklikler yer almıştır. Bunlar sırasıyla:

- “Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek” (Değişik: 12/11/2012-6360/7 md.).
- “Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkım konusunda ilçe belediyelerinin talepleri hâlinde her türlü desteği sağlamak” (Değişik: 12/11/2012-6360/7 md.).
- Bu değişikliklere ek olarak Büyükşehir Belediyesi kanununun 7. Maddesinde sayılan görev, yetki ve sorumluluklardan olan (l), (s) ve (t) bentlerindeki “hizmetler ile temizlik hizmetleri ve adres ve numaralandırmaya ilişkin görevlerini belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebilir, birlikte yapabilirler” şeklinde değiştirilmiştir (Değişik ikinci cümle: 12/11/2012-6360/7 md.). Bu bentlerde yer alan hizmetler sırasıyla;
- “Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işletmek veya ruhsat vermek”
- “Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işletmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek”
- “Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işletmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek” şeklindedir.
- Yeni büyükşehir kanunuyla mevcut maddelerde yer alan yerel kamusal hizmet sunumunun bazı değişiklikler yapılmasının yanı sıra bu yasayla birlikte büyükşehir belediyelerine ek görevlerde verilmiştir. Bu görevler (f) bendinde ve ek fıkralarda yer almaktadır. Sırasıyla:
- “Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmak” (Ek: 12/11/2012-6360/7 md.).
- “Büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilirler” (Ek fıkra: 12/11/2012-6360/7 md.).

Bunlara ek olarak büyükşehir belediyelerine ve nüfusları 100.000 kişinin üzerinde olan belediyelere kadınlar ve çocuklar için konukevleri hizmetinin sunulması ile Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nın uygun görüşünün alınmasıyla elektronik haberleşme altyapısı kurulması ve ilgili işlemleri yapmak gibi pek çok yeni görev büyükşehirlerin sorumluluğuna verilmiştir (Şataf, Toprak, & Yay, 2014, s. 796). Görüleceği üzere 6360 sayılı kanun öncesi yerel kamusal hizmet sunumunda görevli olan diğer belediyelerinde bir çok görevi büyükşehir belediyelerinin yürütecek olduğu görülmektedir. Yalnızca yukarıda da belirtildiği üzere bazı hizmetlerin sunumunda büyükşehir belediyeleriyle birlikte ilçe belediyelerinin de bu hizmetlerin sunumunun gerçekleştirilebileceği belirtilmektedir.

## Sonuç

Türkiye'de Cumhuriyet öncesi dönemden başlayarak süre gelen yerelleşme hareketleri, günümüze kadar bir çok evreden geçerek gelen bu sürecin bugünkü yansıması 6360 sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Be-

lediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kanunla birlikte Türkiye’deki yerel yönetim anlayışı kendi içerisinde radikal diyebileceğim bir çok değişimi de beraberinde getirmiştir. Bu kanun yerel yönetimlerin mali, idari ve siyasi yapısında değişikliklere yol açmıştır. Mali açıdan büyükşehir belediyelerinin genel bütçe gelirlerinden aldıkları paylar artış göstermiştir. Ancak bu artış hizmet sınırları genişleyen büyükşehirlerin sunacakları hizmet maliyetlerinin de artışına neden olacağından gelir ve maliyet artışlarını birlikte değerlendirmek gerekmektedir. İdari yapılarındaki farklılıklar ise bazı tüzel kişiliklerin kaldırılarak büyükşehir belediyelerinin daha merkezde olduğu bir sistem karşımıza çıkmaktadır. Siyasi açıdan ise belediye sınırlarının değişmesine bağlı olarak seçim coğrafyasında yaşanan değişim olarak görmekteyiz.

Belirttiğimiz üzere bu kanun bir çok açıdan Türkiye’deki yerel yönetimlerin bir çok açıdan değişimlere neden olduğunu görmekteyiz. Bu çalışma, özellikle büyükşehir belediyelerinin daha ön planda olduğu bu sistemde yerel hizmetlerin bir çoğunun sunumundan büyükşehir belediyelerinin sorumlu olduğunu görmekteyiz. Nüfusu 750.000’i geçen 14 ilde il belediyelerinin büyükşehir belediyesine dönüştürülmesiyle birlikte önceki büyükşehirlerle toplamda 30 olacak olan büyükşehirlerdeki il özel idare yapılanmasının kaldırılması sağlayan bu düzenleme yerel hizmet sunumunda büyükşehir belediyelerine bir çok sorumluluk getirmektedir. Bu kanununun getirdiği yenilikle mülki sınırları genişleyen büyükşehir belediyelerinin hizmet götüreceği alanlarının da artması, bu hizmetlerin sunumunda bazı sorunlarla karşılaşılabilir. Bu sorunların tespitinde yönetimler arası hizmet paylaşım ilişkileri kapsamında bazı kriterler eşliğinde yerel hizmet sunumlarının değerlendirilmesinde fayda bulunmaktadır.

Yönetimler arası hizmet paylaşım kriterlerinden olan ölçek ekonomileri, toplumsal tercihler ve yerindelik, fayda ve maliyet dışsallıkları ile mali ve idari etkinlikler çerçevesinde bu değişiklikleri değerlendirebiliriz. Yeni kanunıyla birlikte büyükşehir belediyelerinin hizmet sunacakları alanlarının genişlemesi ölçek ekonomi gerçeği olan yüksek üretim düzeylerinde ölçeğe göre artan getiri olması dolayısıyla bu durum

yerel hizmet sunumunda pozitif bir etki olarak görülebilir. Bir diğer kriter olan toplumsal tercihler ve yerindelik kriterinde sunulacak hizmetin bu hizmetten yararlanacakların sunumu yapacak olan yönetimlere yakın olması olası sorunların çözümünde kolaylık sağlayabilecektir. Ancak bu kanunla birlikte merkez konuma getirilmiş olan büyükşehir belediyeleri hizmet sunumları ve olası sorunlara çözüm arayışı çabalarına karşılık geniş hizmet alanı dolayısıyla toplumsal tercihlere ve yerindelik ilkesine uzak kalacağından idari etkinlik ve verimliliğinde olumsuz etkileneceği öngörüsü yapılabilir. Son olarak ise fayda ve maliyet dışsallıkları yeni kanunla birlikte herhangi bir yerel hizmet sunumunda fayda ve maliyetler söz konusu hizmet sunulan alana yansıtacağından yeni kanunun bu kriter için olumlu ya da olumsuz diyebilecek bir durum söz konusu değildir.

Sonuç olarak 6360 sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” Türkiye’deki yerel yönetim sisteminde ciddi farklılıklar getirmiştir. Çalışmada bu değişikliklerden yerel kamusal hizmet paylaşımı hakkında büyükşehir belediyelerinin geniş hizmet alanlarıyla birlikte geniş hizmet sorumlulukları yüklenmiştir. Bu kanun hakkında kesin yargılara varmak henüz mümkün görünmemektedir. Bu kanun hakkında teorideki öngörülen bazı durumların pratikte gerçekleşip gerçekleşmeyeceği ilerleyen yıllarda gözlenebilecektir.

## Kaynakça

- Aktan, C. C., Dileyici, D. (2009). *Kamu Ekonomisi*. İzmir: Birleşik Matbaacılık.
- Arslaner, H., Ş, Demet (2014). Türkiye’de Adalet Hizmetlerinin Niteliği ve Bu Hizmetlerin Bütçe Üzerindeki Yüğü, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1 (1), 37-55.
- Atasoy, V. (1992). *Türkiye’de Mahali İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi*. İstanbul: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı.

- Berk, A. (2003). Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri. *Sayıştay Dergisi*, 49, 47–63.
- Çetinkaya, Ö. (2012). *Mahali İdareler Maliyesi*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Erbaşı, A. (2008). *Belediyelede Kurumsal Performans*. Konya: Nobel Yayın Dağıtım.
- Genç, F. N. (2014). 6360 Sayılı Kanun ve Aydın'a Etkileri. *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(Özel Sayı), 1–29.
- Karasu, M. A. (2013). 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Olası Etkileri-Şanlıurfa Örneği. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15 (1), 1–17.
- Kirmanoğlu, H. (2014). *Kamu Ekonomisi Analizi*. İstanbul: Beta.
- Koyuncu, E. (2012, Kasım). Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analiz. Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı. Retrieved from [http://www.tepav.org.tr/upload/files/1352878676-4.Yenilenen\\_Yerel\\_Yonetim\\_Sistemi\\_Karsilastirmali\\_Analizi.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1352878676-4.Yenilenen_Yerel_Yonetim_Sistemi_Karsilastirmali_Analizi.pdf)
- Parlak, B. (2014). Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri. *Tesam Akademi Dergisi*, 1(1), 7–40.
- Sakınç, S. (2012). *Yerel Yönetimler Maliyesi*. Ankara: Orion Kitabevi.
- Şataf, C., Toprak, D., Yay, S. (2014). Türkiye'de 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun Getirdiği Yeni Mali Düzenlemeler. In *Türkiye'de 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun Getirdiği Yeni Mali Düzenlemeler* (pp. 773–800). Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi.
- Savaşan, F. (2013). *Kamu Ekonomisi*. İstanbul: Kitap Matbaacılık.
- Sezer, Ö., Vural, T. (2010). Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı. *Maliye Dergisi*, 159, 203–219.
- Sezgin, M. (2008). *Türkiye'de Belediyeleşme Süreci (1854-1997)*. Konya: Tablet Yayınları.
- Susam, N. (2009). *Türkiye'de Uygulanan Maliye Politikaları 1923-2008*. İstanbul: Derin Yayınları.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (2012). *Kanun Teklifleri ile İçişleri Komisyonu Raporu* (p. 346). Ankara. Retrieved from <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf>
- Yılmaz, H. H., Emil, M. F., Kerimoğlu, B. (2012). *Yerel Yönetimler Maliyesi*. Ankara: Mali Hizmetler Derneği.
- 5216 Büyükşehir Belediyesi Kanunu
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu
- 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun
- 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun