

DAHA VERİMLİ HİZMET VE HİZMETTE YERELLİK TARTIŞMALARI DÜZLEMİNDE YENİ BÜYÜKŞEHİR MODELİ

Ahmet Tozlu¹

ORCID ID: orcid.org/0000-0003-4942-3234

ÖZ

Günümüzde verimlilik hem özel sektörün hem de kamu kesiminin başlıca odak noktalarından birisi haline gelmiştir. Ancak, özel sektörde verimliliğe ek olarak kar ve benzeri kavram ve hedefler eşlik etmekteyken; kamu kesiminde vatandaş memnuniyeti, kalite, ölçek ekonomisi, düşük maliyet gibi hususlar ön plana çıkmaktadır. Söz konusu trendin yerel yönetimler ve Türkiye için de geçerli olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Öte yandan “hizmette yerellik” anlayışı verimliliği ve vatandaş memnuniyetini sağlamaya çalışan önemli bir uygulama aracı olarak karşımıza çıkmaktadır. 6360 sayılı Yasa ile de ülkemizdeki büyükşehir yönetimi ve algısı önemli ölçüde değişmiş, güncellenmiş ve güçlenmiştir. Sonuç olarak, hizmette verimliliği ve etkinliği hedefleyerek kurgulanan yeni büyükşehir modelinin esasen aynı amaca hizmet eden hizmette yerellik nosyonuyla çatışmadan ve iyi bir şekilde eklemlenerek yürütülmesi ve anlamlandırılması önem arz etmektedir.

Anahtar Kelimeler: Verimlilik, Yeni Büyükşehir Modeli, Hizmette Yerellik, Ölçek Ekonomisi, Düşük Maliyet.

¹ Planlama Uzmanı ve Kalkınma Bakanlığı Kurum Temsilcisi, T.C. Cumhurbaşkanlığı Külliyesi Ankara - Türkiye. E-posta: ahmettozlu@gmail.com; atozlu@dpt.gov.tr

Ahmet Tozlu

THE NEW METROPOLITAN MUNICIPALITY MODEL WITHIN THE DISCUSSIONS ON MORE PRODUCTIVE PUBLIC SERVICE AND SUBSIDIARITY

Ahmet Tozlu

ABSTRACT

Productivity is one of main focus points both in the private and public sector. However, profit and some similar concepts accompany to productivity in private sector while different notions such as citizen satisfaction, quality, scale economy or low cost stand out in public sector. It would not be wrong to say that a similar trend is also valid for local governments and Turkey. On the other hand, the principle of subsidiarity is an important mediator trying to support the productivity and citizen satisfaction. Moreover the perception and management of metropolitan municipality in Turkey have changed, updated, and got strong significantly with Law No: 6360. As a result, it is really important to connect and carry out the new metropolitan municipality model builded by aiming productivity and effectiveness on public services with the concept of subsidiarity which have similar goals.

Keywords: Productivity, New Metropolitan Municipality, Subsidiarity, Scale Economy, Low Cost.

GİRİŞ

Ülkemizdeki belediyeleşme sürecinin tarihsel kökenlerini daha eski dönemlere götürebilmek mümkün olmakla birlikte günümüzde hala geçerliliğini koruyan uygulamalar dikkate alındığında özellikle büyükşehir sürecine giden yolun 1950'lerdeki hızlı ve yoğun kentleşme döneminden geçtiğini söylemek mümkündür. Gelineen noktada Türkiye'nin bir şehirleşme sürecinin ve trendinin içinde olduğu görülmektedir. Ülke nüfusunun yüzde 77'si büyükşehirlerde, yüzde 8'i il belediyelerinde, yüzde 6'sı ilçe belediyelerinde ve yüzde 6'sı da köylerde yaşamaktadır (Bilmez, 2016, s.46-49'dan aktaran Ömürgönülşen ve Sadioglu, 2016, s.49). Bu tespit şehirleşmenin salt şehir kabul edilen bölgelerdeki nüfus ile ölçülemeyeceği iddiasıyla eleştirilebilmekle birlikte netice itibarıyla ortada duran önemli bir gerçeğe de işaret etmektedir. Nüfusun büyükşehir olarak kabul edilen yerlerde kümelendiği ve ülkenin dörtte üçünün yerel yönetim ve kamu hizmeti açısından tatmin edilmesinin hem maddi hem de yapısal anlamda güçlü büyükşehirler oluşturabilmekten geçtiği göz ardı edilmemelidir. Gerek 6360 sayılı Kanun gerekse de hizmette yerindenlik yaklaşımı doğrultusunda atılan adımlar mutlaka bu temel tespit ve realite üzerinden okunmalıdır.

Uluslararası bazda küreselleşme süreci ön plana çıkarken ulusal bazda da yerleşme ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, daha özerk hale getirilmesi düşüncesi kendini göstermeye başlamıştır. Bu minvalde, sübsidiarite, yerindenlik, hizmette yerindenlik gibi isimlerle de anılan "hizmette yerellik" hem bir anlayış hem de bir ilke olarak dikkat çekmektedir. Hizmette yerellik ilkesinin en belirgin iddiası vatandaşların, toplumsal ve siyasal hayatın merkezine yerleştirilmesidir. Yerellik ilkesi bir yandan yerel yönetimlerin yetki, imkan ve sorumluluklar açısından güçlendirilmesini öngörürken; diğer yandan demokratik bir perspektifle bireyi merkeze koyarak insan hak ve özgürlüklerinin ve vatandaş beklentilerinin de en üst düzeyde dikkate alınmasını hedeflemektedir (Yıldırım, 2014, s.130). Buna göre, vatandaşların tatminin sağlanması ve mümkün olan en üst kalitede hizmet sunulabilmesi için ihtiyaç duyulan ve üretilen kamu hizmetlerinin vatandaşlara en yakın olan birimler tarafından ulaştırılması amaçlanmaktadır.

6360 sayılı Kanun, bir yandan günümüz kamu yönetimi anlayışının üzerine en fazla yoğunlaştığı etkinlik, kaliteli hizmet sunumu, -özellikle ölçek ekonomisi² etkisiyle- düşük maliyetli hizmet üretimi ve kamu kaynaklarının madden ve sü-

² Bir üretim ya da hizmetin daha fazla ya da geniş çaplı bir biçimde gerçekleştirilmesi durumunda birim maliyetin düşmesi ve maliyet avantajı getirmesi durumudur. Zira daha fazla üretim yapan ya da daha fazla tesiste hizmet veren bir firmanın diğer rakibine göre daha düşük maliyetlerle çalışması beklenmelidir. Ancak ölçek ekonomileri ile sağlanan maliyet avantajı sınırsız bir üretim hacmine kadar devam etmez. Optimum seviyeye düşen birim maliyet belirli bir üretim hacminden sonra yükselişe geçecektir. Bu ters durum olumsuz ölçek ekonomiler olarak adlandırılmaktadır. (www.piyasarehberi.org)

reç olarak yerinde harcanması/kullanılması, verimlilik, vatandaş memnuniyetinin sağlanması gibi temel hedeflerini gerçekleştirmeye dönük bir model oluşturmaya yönelik reformist bir yana sahipken; bir yandan hizmette yerellik ilkesi ve nosyonuna ve dolayısıyla da demokratik zemine zarar vereceği endişesiyle eleştirilmektedir. Hem yeni büyükşehir modeli doğrultusundaki beklentilerin, avantajların hem de yeni uygulamaya dair endişe ve eleştirilerin doğruluk payının en doğru haliyle zaman içerisinde önümüzdeki yıllarda gözlemleneceği düşünülmekle birlikte 6360 sayılı Kanun ile ülkemiz yerel yönetimlerinin belkemiği niteliğindeki büyükşehirlerin güçlendiği ve bunun da yerelde daha etkin kamu hizmeti sunumuna aracı olacağı öngörülmektedir.

Günümüzde büyük şehirlerin en asli aktörünün büyükşehir olduğu (Çınar vd., 2009, s.7) unutulmamalı ve büyükşehir belediyelerinin güçlendirilmesinin aynı zamanda bir ihtiyaç ve zorunluk olduğu dikkatlerden kaçırılmamalıdır.

1. TÜRKİYE'DE BELEDİYE VE BÜYÜKŞEHİR YÖNETİMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

1.1. Osmanlı'dan Günümüze Belediyeciliğe Kısa Bir Bakış

1854 yılında kurulan İstanbul Şehremaneti Teşkilatı birçok açıdan günümüz belediye kavram ve uygulamasından ayrılmakla birlikte kuruluş amacı itibarıyla Türkiye'deki ilk uygulama sayılmaktadır. Tarihsel gelişim açısından bu teşkilatın Osmanlı Devleti ve Rusya arasında yaşanan Kırım Savaşı sırasında, savaşa Avrupalı bazı devletlerinin Osmanlı Devleti'nin yanında girmesi ve destek için İstanbul'un içini kullanmaları neticesinde bu dönemdeki sevkiyatta çok fazla eleştirilecek bir şekilde alt yapı sorununun varlığının gün yüzüne çıkmasıyla bağlantılı olduğu da aktarılmaktadır (Gündüzöz, 2016, s.82-89'dan aktaran Ömürgönülşen ve Sadioğlu, 2016, s.85). İstanbul Şehremaneti'ne dair göze çarpan bazı özellikleri aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

- Teşkilatın başı seçimle değil merkezden atamayla göreve gelmektedir.
- Kentteki üst düzey bazı memurlardan ve esnaflardan müteşekkil bir meclis olmakla birlikte bu meclisin görevi istişari niteliktedir.
- 1855 yılında söz konusu belediyenin yönetilmesi için 14 maddelik bir nizamname çıkarılmıştır.
- Nizamnameye göre İstanbul Şehremanetinin asli ve temel görevleri Dersaadet'in (İstanbul) zorunlu ihtiyaçlarının karşılanması noktasında çalışmak, esnafın denetlemek ve çarşı-pazar denetimi yapmak, temizlikten sorumlu olmak, yol ve kaldırımların yapım ve bakımından sorumlu olmak, önceden İhtisap Nazırlığınca toplanan vergileri toplayarak Maliyeye iletmektir.

Ancak İstanbul Şehremaneti Teşkilatı uygulamada bir belediye örneği olmaktan çok uzak kalmıştır. Yapılan bir idari düzenlemeyle ciddi ve modern anlamda belediyeciliğin izlerine rastlanabilecek Altıncı Daire-i Belediye (Galata ve Beyoğlu semtlerini içine alacak şekilde) kurulmuştur. İlginç bir şekilde bu belediye ile İstanbul Şehremaneti Teşkilatı arasında hiyerarşik ya da organik bir bağ kurulmamıştır.

Osmanlı Devleti döneminden bahsedilmesi gereken bir diğer önemli ayrıntı da sadece İstanbul için uygulanacak 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunudur. Bu Kanunla İstanbul içinde yirmi tane belediye kurulması kararlaştırılmıştır. Bir başka önemli kanun da İstanbul dışındaki vilayetlerde uygulanmak üzere Vilayat Belediye Kanunudur. Bu belediyelerin, ülkenin içinde bulunduğu zor ve kötü koşullar sebebiyle daha ziyade liman kentlerinde kurulduğu görülmüştür.

Cumhuriyet dönemine gelindiğinde 74 sene yürürlükte kalacak ve Cumhuriyet'in ilk yasal icraatlarından biri olan 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu karşımıza çıkmaktadır.

Belediye sayıları mevcut siyasi partinin iktidara gelerek yönetimi devralmasından önce 421'den 3.250'ye kadar çıkmış ve mevcut iktidarın bir takım reformlarıyla birlikte bu sayı 1397'ye gerilemiştir (Kulat, 2016, ss.115-120'den aktaran Ömürgönülşen ve Sadioğlu, 2016, s. 116).

1.2. Büyükşehir Belediyeciliğinin Ortaya Çıkış ve Gelişimi

Türkiye'de bazı şehirlerin ve belediyelerin gerek nüfus gerek potansiyel gerekse hizmete dair sorunları açısından diğerlerine göre daha büyük ölçeğe sahip olduğu düşüncesinin zaman içerisinde dile getirilmeye başlandığı görülebilmektedir. Uzun bir dönem Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı adı altında hizmet sunan; yakın tarihteki değişiklik neticesinde de bakanlık olarak hizmet vermeye başlayan Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan Beş Yıllık Kalkınma Planları, birçok konuda olduğu gibi bu konuda da kronolojik takip açısından kolaylık sağlayan ve o dönemki bütüncül ülke politikasının anlaşılmasına yardımcı bir doküman olarak değerlendirilmektedir. Örneğin 1967 yılında yayımlanan ve 1968-1972 yıllarını kapsayan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planının "Bölgesel gelişme, şehirleşme ve yerleşme sorunu" başlığı altında "Sorumluluk ve teşkilatlanma yönünden farklı büyüklükteki şehirler arasındaki ayrılıklar düşünülmemiştir. Milyonluk bir şehir belediyesiyle bir kaç bin kişilik bir belediye aynı grevlerle yüklü olmakta ve aynı şekilde teşkilatlanmaktadır." şeklinde bir tespit yapıldığı dikkat çekmektedir. Sonrasında da Kalkınma Planlarında kendine yer bulan ve benzeri tespitler, politika önerilerini de içerir olgunluğa ulaşabilmiştir. Öte yandan İkinci Plan dönemi içindeki 1971 tarihli Merkezi Hükümet Teşkilatı Projesi'nin (MEH-TAP) önerilerinden birisi de büyükşehirlere dair yeni yönetim modelleri oluşturulmasıdır.

1980 yılından da önce İller Bankasının koordinasyonu ile İstanbul ve çevresindeki bazı belediyeleri kapsayan Mahalli İdareler Hizmet Birimleri kurulmuş ve böylelikle koordinasyonsuzluk, çok başlılık, standartsızlık gibi gerekçelerle sorunların yaşanmaya başladığı kanalizasyon, su, çevre temizliği gibi konularda birlikler faaliyete geçmiştir. Günümüzde hala mevzuatta ve uygulamada yeri olan mahalli idare birlikleri müstakil bir kanuna da sahiptir. Anayasa'nın 127. Maddesinde "Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır." denilerek kuruluş açısından temel çerçeve Bakanlar Kurulu'ndan izin alınması şartının getirilmesiyle çizilmiştir. Bir yerel yönetim modeli olarak büyükşehir belediyelerinin tarihsel ve hukuki geçmişini ve gelişimini ise aşağıdaki madde ve adımlarla açıklamak yerinde olacaktır:

- Bugünkü haliyle uygulamada olan büyükşehirlerin kökeni 1982 Anayasası'nın 127. Maddesine dayanmaktadır. "Mahalli İdareler" başlığı taşıyan 127. Maddede yer alan "Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir." hükmüyle büyükşehirlerin yasal olarak önü açılmıştır.³
- Ardından 18 Ocak 1984 tarihli ve 18285 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 2972 sayılı Kanun'da büyükşehir belediyelerine dair bilgi paylaşılmış ve 23 Mart 1984 tarih ve 18350 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 195 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile de büyükşehir "Belediye hudutları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler" olarak tanımlanmış ilk olarak İstanbul, Ankara ve İzmir olmak üzere üç ilde büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Bu KHK daha sonra 3030 sayılı Kanun haline getirilmiştir.
- Daha sonra sırasıyla 1986 yılında 3306 sayılı yasa ile Adana, 1987 yılında 3391 sayılı yasa ile Bursa, 3398 sayılı yasa ile Gaziantep ve 3399 sayılı yasa ile Konya, 1988 yılında ise 3508 sayılı yasa ile Kayseri illerinde büyükşehir belediyeleri kurulmuştur.
- 1993 yılında çıkarılan 504 sayılı Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Antalya, Diyarbakır,

³ Unutmamak gerekir ki idare hukuku açısından ve anayasal düzlemde büyükşehir belediyesi bir yerel yönetim türü değildir. Zira yerel yönetimler, Anayasa'da "köy, il özel idaresi ve belediye" şeklinde sıralanmıştır. Büyükşehir belediyeleri ise bir yerel yönetim türü olan "belediyenin" özel bir uygulamasıdır.

Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun Belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür.

- 2000 yılında Sakarya'nın da büyükşehir statüsü kazanmasıyla Türkiye'deki büyükşehir sayısı o yıl itibarıyla 16'ya ulaşmıştır.
- Son olarak 6 Aralık 2012 tarihli ve 28489 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanunla 13 il belediyesi (Şanlıurfa, Hatay, Manisa, Balıkesir, Kahramanmaraş, Van, Aydın, Denizli, Tekirdağ, Muğla, Mardin, Malatya, Trabzon) büyükşehir belediyesine dönüştürülmüş ve bu Kanunda Mart 2013'de yapılan değişiklik neticesinde Ordu'da büyükşehir belediyesi kurularak toplam büyükşehir sayısı hala güncelliğini koruyan 30'a çıkartılmıştır.

2. HİZMETTE YERELLİK

2.1. Kavramsal Olarak "Hizmette Yerellik" ve Subsidiarite İlkesi

Fransızcadaki desantralizasyon kavramının karşılığı olarak dilimizde kullanılan yerinden yönetimin, eski dildeki karşılığı ise âdem-i merkeziyet olarak karşımıza çıkmaktadır. Âdem-i merkeziyet kelimesinde yer alan "âdem" kelimesi Fransızca desantralizasyon kelimesindeki "de" ön ekinin kattığı "yokluk" anlamını birebir katmakta ve ortaya "merkeziyet yokluğu" anlamı çıkmaktadır. Günümüz Türkçesinde kullanmayı tercih ettiğimiz yerinden yönetim karşılığı ise desantralizasyonu ya da âdem-i merkeziyet kavramlarını kelime çevirisi olarak karşılamaktan ziyade anlamsal olarak aynı noktaya işaret edecek şekilde geliştirilmiştir.

Yerindenlik, hizmette halka yakınlık, hizmette yerellik olarak da ifade edilen bu kavramın altında yerellik ilkesi yatmaktadır (Metin ve Altan, 2011, s.144). Yerellik ilkesine göreyse, özetle merkezi yönetimin yerel düzeyde yapılabilecek nitelikteki kamu hizmetlerini yerel idari birimlere devretmesi öngörülmektedir (Yıldırım, 2014, s.134). Yerellik ilkesinin idari ve hizmetsel anlamda önemli getirilerini aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (Marşap, 2008, s.60);

- Özerk yönetim güçlendirilmesine katkı sağlamaktadır.
- İlke yerel yönetimlerin yetkilerini korumaktadır.
- Yetki bölüşümünün rasyonel düzenlenmesini sağlamaktadır.
- Üst birliklerin ya da birimlerin, alt düzey üzerindeki ve kendi sorumluluğu içindeki görevlerinin yerine getirilmesini desteklemek ve tamamlamak şeklinde dayanışmacı davranmasını yani rekabeti teşvik etmektedir.

- Vatandaş beklentilerinin karşılanması noktasında etkin bir aracı işlevi görmektedir.

Subsidiarite kelimesi köken olarak Latince'den gelmekte olup, askerî açıdan "yedekte, cephe gerisinde bulunan ve esas birliğe destek olacak yedek askerler" anlamına gelen "subsidiium" kelimesinden türetilmiştir (Yıldırım, 2014, s.132). Subsidiarite ilkesi, devletin gücünü sınırlandırmaya yönelik bir ilkedir. Subsidiarite, kamu hizmetinin vatandaşlara en yakın idari birim tarafından ulaştırılmasını; şayet söz konusu birim hizmeti layıkıyla ya da hiç yerine getiremezse bir üstteki birim tarafından bu hizmetin sağlanmasını gerektirmektedir (Kaya, 2003, s.44). Bu ilke kamu hizmetinin halka en uygun ve en yakın birimler tarafından iletilmesini ifade eden (Zeyrekli ve Ekizceleroğlu, 2007, s.30) ve idari teşkilatlanmanın ne yönde evrileceğini tayin edecek önemi haiz bir ilke olarak karşımıza çıkmaktadır. Subsidiarite ilkesi ülkemizde gelişen literatürde genellikle yerellik, yerindenlik ve hizmette yerellik ilkesi şeklinde ifade edilmektedir. Bir ilke olarak subsidiarite gücün üst makamlarda ve merkezde toplanmasını değil aksine daha alt ve merkez dışı makam ve birimlere dağıtılmasını ifade eden "güçün organizasyonu prensibi" ile de ilişkilendirilmektedir (Yılmaz, 2005, s.138).

2.2. Avrupa Birliği ve İç Mevzuat Boyutuyla Hizmette Yerellik

Avrupa'nın birleşmesine yönelik ilk adımlardan biri olan Avrupa Konseyi, Avrupa ülkelerinde ortak bir toplumsal değer olan yerellik konusunu her zaman önemsemiştir. Konsey'de demokrasi ve yerinden yönetim ilkelerine dayalı bir Avrupa'nın kurulup geliştirilmesinde yerel yönetimlerin özerkliği düşüncesi ağırlık kazanmıştır (Keleş, 1995, s.6).

Bu düşünceden hareketle Konsey, 50'li yıllardan itibaren çeşitli çalışmalar yürütmeye başlamış, 1953 yılında konuyla ilgili faaliyetleri düzenlemek üzere Konseyin danışma organı tarafından Avrupa yerel yönetimler konferansı düzenlenmesi teklifi getirilmiştir. Konferans ilk toplantısını 1957 yılında gerçekleştirmiştir.

Konsey'de yerel ve bölgesel yönetimleri temsil eden bir danışma organı olarak faaliyette bulunan Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı'nda "*Bel-deden bölgeye kadar her topluluk kendisini ilgilendiren işlerde kendi başına karar alabilme özgürlüğüne sahip bulunabilmelidir*" (Keleş, 2016, s.58) yönünde bir karar alınmıştır. 1968 yılında ise Daimi Komite "Yerel Özerklik İlkeleri" belgesini kabul etmiştir.

Konferansta alınan karardan da anlaşılacağı üzere Avrupa Konseyi'nin ilerleyen yıllarda AB tarafından "subsidiarite" olarak kavramsallaştırılacak yerellik anlayışının kavramsal altyapısının oluşumunda önemli katkılarının olduğu görülmektedir. Bununla birlikte Konsey'in, hizmette yerellik anlayışını "yerel özerklik" vurgusu ile ön plana çıkardığı da dikkatleri çeken bir başka husustur.

Nitekim, 80'li yılların başlarında Konsey tarafından hazırlanan birçok karar tasarısında yerel özerklik ilkesinin ülkelerin anayasalarında yer alması önerisinde bulunulmuş, 1985 yılında bu ilkeler daha da geliştirilerek yerel yönetimlerden sorumlu Avrupa Bakanlar Konferansı'nda (Keleş, 2016, s.59) alınan bir karar ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ülkelerin imzasına açılmıştır. Türkiye antlaşmayı 88 yılında bazı maddelerine çekince koymak suretiyle imzalamış, 92 yılında ise onaylamıştır.

Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin savunulması, demokrasi ve yerinden yönetim esasına dayanan bir Avrupa'nın inşaa edilmesi temel görüşle hareket eden (Zeyrekli ve Ekizceleroğlu, 2007, s.37) Konsey'in, Özerklik Şartı'nın çeşitli maddelerinde hizmette yerellik (yerindenlik) ilkesine kavramsal boyutta yer verdiği görülmektedir. Bunlardan bazılarını şu şekilde özetlemek mümkündür.

Özerklik Şartı'nın başlangıç bölümünde; "Gerçek yetkilerle donatılmış yerel yönetimlerin varlığının hem etkili hem de vatandaşa daha yakın bir yönetim sağlayacağına" değinilmiştir. Şartın 3'üncü maddesinin ilk fıkrasında ise; özerk yerel yönetim kavramına açıklık getirilmiştir. Buna göre;

"Özerk yerel yönetim; yerel yönetimlerin, yasalarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu hizmetlerinden önemli bir bölümünü, kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hak ve imkanına sahip olmaları" (21364 sayılı Resmi Gazete, 1992) anlamına gelmektedir.

Bu fıkra ile Konsey'in yerel yönetimleri halka sunulacak kamu hizmetinde birinci öncelikli yönetim birimi olarak gördüğü ve bu birimlere halkın çıkarlarını koruma sorumluluğu vermek suretiyle yerindenlik ilkesinin alt yapısını oluşturduğu görülmektedir.

Şartın 4'üncü maddesinin 2'inci fıkrasında da bu temel görüşü destekler mahiyette aşağıdaki açıklamalara yer verilmiştir. Buna göre;

"Yerel yönetimler, yasalar tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır" (21364 sayılı Resmi Gazete, 1992)

Görüleceği üzere 2'nci fıkrada yerel yönetimlerin faaliyet alanları geniş sınırlar içerisinde tanımlanmıştır. Bu tanımlamaya benzer şekilde 3'üncü maddenin ilk fıkrasında da Konsey'in yerel yönetimleri faaliyet alanları itibari ile birinci öncelikli konuma getirdiği görülmektedir.

Şart'ın hizmette yerellik ilkesi ile ilgili diğer bir açıklaması ise 4'üncü maddenin 3'üncü fıkrasında *"Kamusal sorumluluklar genellikle ve tercihen, vatandaşa en yakın olan yönetimler tarafından kullanılacaktır"* hükmü ile açıklanmıştır. Bu suretle bir hizmetin yerine getirilmesini bu hizmetten yararlanacak en yakın birime bırakılmasının önü açılmış, Keleş'in deyişiyle hizmette halka yakınlık,

başka yazarların deyişine göre ise hizmette yerellik ilkesi bir kere daha antlaşmada vurgulanmıştır.

3'üncü fıkranın devamında ise *“Sorumluluğun bir başka yönetime bırakılmasında, görevin kapsamı ve niteliği ile etkinlik ve ekonomi ilkelerinin gerekleri göz önünde bulundurulur”* hükmüne yer verilmek sureti ile sadece yerel birimler tarafından hiçbir şekilde veya yeterince etkin bir şekilde yerine getirilemeyecek olan hizmetlerin bir üst yönetim birimi tarafından yürütülebileceği vurgusu yapılmıştır. Bir başka deyişle söz konusu sorumlulukların ancak yerel yönetimlerin bu görevi yerine getirecek yetenek ve ekonomik güçten yoksun olması durumunda veya görevin kapsam ve niteliği nedeniyle ancak merkezi yönetimler tarafından yürütülebilecek durumlarda yerine getirilebileceği ifade edilmiştir.

Antlaşmanın yukarıda belirtilen maddelerinin dışında diğer pek çok maddelerinde de benzer şekilde yerindenlik ilkesi ile örtüşen kavram ve açıklamalara yer verildiği görülmektedir. Ancak tüm kavramsal açıklama ve tanımlamalara rağmen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda “subsidiarite” teriminin kullanılmadığı görülmektedir. Bu terim ilk olarak AB antlaşması ile gündeme gelmiştir.

Yerel yönetimlerin temsiliyeti Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda sıklıkla vurgulanan yerel özerklik anlayışı ile sağlanmaya çalışılmış ancak subsidiarite ilkesi Maastricht Antlaşması ile birlikte anayasal anlamda Avrupa Birliği hukukuna kazandırılmıştır (Yeniay, 2011, s.30). Antlaşmanın 3'üncü maddesinin b fıkrasına (3B) göre;

“ Topluluk (Birlik), kendi yetki alanına girmeyen konularda, subsidiarite ilkesine uygun olarak hareket eder. Birlik ancak, önerilen eylemin amaçları üye devletler tarafından yeterince sağlanamadığı ve dolayısıyla, önerilen eylemin derecesi veya etkileri sebebiyle topluluk (birlik) tarafından daha iyi sağlanabileceği durumlarda harekete geçecektir. Topluluğun herhangi bir eylemi, bu Antlaşmanın amaçlarının sağlanması için gerekli olan düzeyin ötesine geçemez “ (Zeyrekli ve Ekizceleroğlu, 2007, s.37; Keleş, 1997, s.8)

Maastricht Antlaşması'na göre Birlik üye devletleri muhatap almakta, üye devletlerle yerel yönetim birimlerin ilişkilerine karışmamaktadır. Görüldüğü gibi, subsidiarite ilkesi, Maastricht Antlaşması'nın çeşitli hükümlerinde, Birlik ve üye devletler arasında yetki ve görev kullanımını düzenleyen, kararların vatandaşlara olabildiğince yakın düzeyde alınmasını sağlayan ve üye devletlerin ulusal kimliklerini güvence altına alan bir ilke olarak yerini almıştır.

Maastricht Antlaşması'nın eksikliklerini gidermek suretiyle AB'nin bütünlüşme sürecine yeni bir ivme kazandıran Amsterdam Antlaşması 1997 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu antlaşmanın konuya dair getirdiği tek yenilik ilke ile ilgili Maastricht antlaşmasının başlangıç maddesinde yer alan subsidiarite ilkesini

uyuma yükümlüğünü antlaşma metninin içerisine alması olmuştur. Ayrıca, “*Subsidiarite ve Oransallık İlkelerinin Uygulanmasına Daire Protokol*” kabul edilerek Antlaşmaya eklenmiştir (Zeyrekli ve Ekizceleroğlu, 2007, s.39). Bir başka önemli anlaşma olarak 2009 yılında yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ile birlikteyse subsidiarite ilkesinin hukuki denetimi güçlendirilmiş, böylece ulusal parlamentolara yasama sürecine sınırlı bir şekilde katılma imkanı tanınmıştır. Böylece ulusal parlamentolar, bir yasama işlemi tasarısının hazırlanmasından hemen sonra, subsidiarite ilkesine aykırılık şikayetinde bulunma imkanına sahip olmuşlardır (Metin ve Altan, 2011, s.142).

3. BÜYÜKŞEHİR MODELİNDE DEĞİŞİM: NEDEN?

3.1. 6360 Sayılı Kanun ve Büyükşehir Yönetimine Getirdiği Yenilikler

6360 sayılı Kanun bir kenara bırakılsa dahi ülkemizde 1984 yılından bu yana var olan büyükşehir belediyelerinin genel olarak iki temel amaçla teşkil edildiği görülebilmektedir (Görmez, 2016, ss.59-64’den aktaran Ömürgönülşen ve Sadi-oğlu, 2016, s.59):

- Vatandaş katılımcılığını artırmak ve yerel demokrasiyi güçlendirmek,
- Hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliği sağlamak.

Elbette bu iki temel amacın altında alt amaç olarak nitelendirilebilecek ya da doğrudan yukarıdaki iki amaca hizmet eden mahiyette başka bir takım amaç ve hedeflerden bahsetmek de mümkündür. Örneğin, yerelde hizmet sunumunda ölçek ekonomisinden yararlanarak maliyet ve verimlilikte optimalite sağlamak; belediyelerin elindeki personel, araç ve gereçleri daha etkin ve düzenli, bütüncül bir yaklaşımla kullanmak; belediyeçiliği güçlendirmek, belediyelerin koordine eden boyutlarını güçlendirmek gibi hususlardan da birer alt ya da ana amaca hizmet eden aracı amaçlar olarak bahsetmek yanlış olmayacaktır.

6360 sayılı yasa esasen 3030 ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunlarının çizmiş oldukları genel ve yapı kuralları üzerine inşa edilmiştir. Bunun yanında elbette Kanunun getirmiş olduğu yeni yapı, kural ve uygulamalar da mevcuttur. Ancak 6360 sayılı Kanunun ülkemizdeki büyükşehir yönetimine dair getirmiş olduğu en büyük değişimin amacında saklı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Zira bir paradigma değişimi olarak da nitelendirilebilecek bu yeni bakış açısı büyükşehirlerin görev ve sorumluluklarını yeniden yorumlamakta ve bu yapıyı özellikle de ilçe belediyeleri karşısında daha farklı ve eskiye göre çok daha üstün bir şekilde yeniden konumlandırmaktadır. Bu yeni bakış açısını anlamak için 6360 sayılı Kanunun gerekçelendirmesine göz atmak faydalı olacaktır. Öncelikle Kanunla birlikte “bütüncül bir yerel yönetim ve hizmet sunumu an-

layışının” yerleştirilmek istendiği anlaşılmaktadır. Bu bütüncülüğün istenmesindeki temel amaç ise belirli bir alanda birden fazla yerel yönetimin bulunması halinde “kamu hizmetlerinde planlama, sunum ve koordinasyonun sağlanması” noktasında sorunların yaşanması ihtimalini ortadan kaldırmaktır. Zira böyle çatışma ve karmaşa durumunda hem hizmet kalitesinin düşmesi hem de kaynak israfının yaşanması muhtemel görülmektedir. Kanunun kaynakların kullanımıyla ilgili olarak öngördüğü bir başka gerekçe ise “kamu hizmetinin üretim ve sunumunda ölçek ekonomisi” gerçeğinden yararlanılmak istenmesidir. Son olarak küçük belediyelerin kaynak ve imkanlarının sınırlılıklarının, hizmet sunumunda kaliteyi doğrudan ve negatif yönde etkilediği tespiti 6360 sayılı Kanunun çıkarılmasında gerekçelerden biri olarak değerlendirilmektedir.

6360 sayılı Kanun ile gelen bir takım yenilikler olmakla birlikte aşağıda büyükşehir belediyesi olma süreciyle ilgili olarak getirilen kurallar ve gerçekleşen bazı değişiklikler sıralanmaktadır:

- 14 (13+1) yeni büyükşehir belediyesi kurulmuştur.
- Büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırları olarak yeniden belirlenmiştir. Bu durum daha önce sadece İstanbul ve Kocaeli büyükşehir belediyeleri için geçerliyken bu Kanunla birlikte yeni kurulanlar da dahil olmak üzere tüm büyükşehir belediyeleri için geçerli olmuştur.
- Büyükşehir belediyesi içindeki köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Buna göre köyler mahalle olarak, belde belediyelerinde ise kendi isimleriyle bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmıştır.
- Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya ve gerekli koordinasyonu sağlamaya yetkili kılınmıştır. (Bu düzenleme de da daha evvel ifade edilen yeni büyükşehir belediyesi anlayışının üstünlüğü, korumacılığı ve koordine ediciliğine işaret eden bir başka yeniliktir.)
- Büyükşehirlerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları pay aşağıdaki gibi değiştirilmiştir.

Daha Verimli Hizmet Ve Hizmette Yerellik Tartışmaları Düzleminde Yeni Büyükşehir Modeli

Eski Durum	6360 s. Kanun Sonrası Durum
Büyükşehir belediyesi sınırları içinde toplanan genel bütçe vergi gelirinin yüzde 5'i büyükşehir belediyeleri payı olarak ayrılmaktaydı. Bu tutarın; - Yüzde 70'i doğrudan verginin toplandığı büyükşehir belediyesine, - Yüzde 30'u ise büyükşehir belediyelerine nüfuslarına oranlanarak dağıtılmaktaydı.	İl genelinde toplanan genel bütçe vergi gelirinin yüzde 6'sı büyükşehir belediyeleri payı olarak ayrılmaktadır. Bu tutarın; - Yüzde 60'ı doğrudan ilgili ildeki büyükşehir belediyesine, - Kalanını ise yüzde 30'u yüzölçümüne göre, yüzde 70'i ise nüfusa göre oranlanarak büyükşehir belediyelerine dağıtılmaktadır.

- Büyükşehir ilçe belediyelerinin payı genel bütçe vergi gelirlerindeki payı da %2,50'den %4,5'e çıkarılmıştır. Bu payın %30'u da yine büyükşehir belediyesi payı olarak düzenlenmiştir. Kalanının %90'ı nüfusa, %10'u ise yüz ölçümlerine göre büyükşehir ilçe belediyeleri arasında dağıtılmaktadır.
- Büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde il özel idareleri ve bucak teşkilatı kaldırılmıştır.
- Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur.
- Büyükşehirlerde yeni bir ilçe belediyesinin kurulabilmesi için asgari 50.000 olan nüfus kriteri, 20.000'e çekilmiştir.
- Büyükşehir belediyelerine yurtiçinde ve yurtdışında kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum örgütleriyle birlikte, çeşitli şartlar ve sınırlar dahilinde, ortak hizmetler ve projelerle ilgili harcama yapma imkânı getirilmiştir.
- Köyden mahalleye dönüşen yerleşim yerlerini ilçe merkezine bağlayan yolların yapım ve bakımı büyükşehir belediyesine verilmiştir.
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun eski halinde büyükşehirlerin sınırlarına dair ikili bir uygulama mevcuttu. Buna göre; İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediyelerinin sınırları (dolayısıyla görev, yetki ve sorumluluklarının sınırları) il mülki sınırları olarak belirlenmiş, diğer büyükşehir belediyelerinde ise pergel sistemi olarak da belirlenen ve sahip olunan nüfusa göre sınırın genişlediği bir model benimsenmişken bu ikilik 6360 sayılı Kanunun getirmiş olduğu yenilikle kaldırılmıştır. Artık, tüm büyükşehirlerin sınırları il mülki sınırı olarak kabul edilmiştir.

3.2. Büyükşehir-İlçe Belediyesi İlişkinde Paradigma Değişimi ve Yeni Bir “Büyükşehir” Modeline İhtiyacın Nedeni

Zaman zaman “büyükşehir” kelimesi yerine “anakent” kelimesinin kullanılmasına getirilen açıklamaların da büyükşehir ve ilçe belediyelerinin hizmet ve sorumluluk anlayışlarındaki kırılmaya işaret ettiği anlaşılabilmektedir. Zira yeni büyükşehir yasınının da getirmiş olduğu yeni yerel yönetim perspektifi doğrultusunda bundan sonra ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyesinin himayesinde ve desteğiyle hizmet verecek şekilde tasarlandığı, esas sorumluluğu ise büyükşehir belediyelerinin aldığı görülmektedir. Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki bu korumacılığının da Keleş’in (2016) söylemiyle adeta bir anne şefkatini andırdığı ifade edilmektedir (Ömürgönülşen ve Sadioğlu, 2016, s.20). Bu gidişatın hizmette yerelliğe zarar veren bir uygulama olacağı yönündeki yorumların, büyükşehirlerin de, özellikle barındırdıkları ve hizmet sunarak tatmin edecekleri nüfusun büyüklüğü dikkate alındığında, birer yerel yönetim birimi olduğu gerçeğini atladığı düşünülmektedir.

Büyük kentler için farklı yönetim ve hizmet modellerinin geliştirilmesinin tarihi 1950’lere kadar gitmektedir. New York, Tokyo, Londra, Paris gibi kentlerde ilk uygulamaları görülen büyük kentlere özel yönetim modellerinde ve var oluş sebeplerinde bazı ortaklıklar dikkat çekmektedir (Keleş, 2016, ss.19-27’den aktaran Ömürgönülşen ve Sadioğlu, 2016, s.21):

- Söz konusu kentlerin nüfusları çoktur ve artış hızı ise yüksektir.
- Kentin kapsadığı alan coğrafi olarak büyüktür.
- Kamu hizmetlerinin bir gereği olarak bu yöne evrilme yaşanmıştır.
- Yerel demokrasi ve katılımcılığın artırılması amaçlanmıştır.

Günümüzde de metropollerin kendine has ve görece daha fazla olan sorunlarından ötürü görev, yetki ve sorumluluk alanlarının yeniden ölçeklendirilmesi ve konumlandırılması normal bir yaklaşım olarak algılanmaktadır (Çınar vd., 2009, s.276). Uluslararası alanda kentleşme ve büyük kentler için öngörülen özel yönetim modellerinin gelişimindeki gerekçelere bakıldığında benzer durumların fiilen İstanbul ile başlayan ve resmen üç büyük il (İstanbul, Ankara, İzmir) ile devam eden büyükşehir süreciyle benzerlik gösterdiğini söylemek mümkündür. Dolayısıyla özellikle nüfusu ciddi sınırlara erişen, haliyle de göç ve benzeri durumların da etkisiyle de diğer yerlere göre farklı ve çok sayıda sorunla boğuşmak zorunda kalan bazı iller için farklı bir yönetim modeli uygulamak yerinde bir bakış açısı olarak mütalaa edilmektedir. Böylelikle daha fazla yetkiye, daha iyi imkanlara, daha fazla bütçe ve personele sahip bu farklı yönetim mekanizmaları sorunlarla daha iyi baş edebilecektir. Ülkemizde de hem büyükşehir uygulamasının ilk çıkış hikayesini hem de yakın dönemde sayısının hızlı bir şekilde artırılması politikasını bu açıdan yorumlamakta fayda vardır. Hatta aynı düşünceden

hareketle büyükşehirler arasında da bir takım sınıflandırmalar yapmak ve bunu da özellikle bütçe süreciyle ilişkilendirmek daha adil ve etkin sonuçlar elde edilmesini sağlayabilecektir. Nüfus, göç, genel kabul gören sorunların çokluğu gibi kriterlerin salt büyükşehirlerin değil diğer tüm belediyelerin de maddi imkanlarıyla ilişkilendirilmesi ve etkin bir biçimde de denetlenmesi faydalı sonuçlar doğurabilecek bir yaklaşım olarak düşünülmektedir. Ancak öte yandan bu bakış açısını -örneğin- sürekli göç alan bir ile daha fazla kaynağın aktarımını yasal hale getirerek göç ve düzensizleşmeyi meşru hale getirmek olarak yorumlamamak ve kurgulamamak gerekmektedir.

3.3.6360 Sayılı Kanundan Beklenen Katkı ve Avantajlar: Daha Verimli Hizmet ve Düşük Maliyet Hedefi

6360 sayılı Kanunun büyükşehir belediyeleri odak noktası olmak üzere genel olarak yerel yönetim anlayışında ve yerelde kamu hizmet sunumunun kalite ve maliyetinde önemli değişiklikler getirmesi beklenen bir durumdur. Bu katkı ya da avantajların kimisinin kısa vadede elde edilmesi mümkün görünmekteyken; bazıları için belirli bir süre ve uygulamanın geçmesini beklemek gerekecektir. Ancak kısa, orta ya da uzun vadede elde edilecek veya edilmesi beklenen her türlü kazanımın aradan geçen bir zamanın ardından değerlendirilmek; çıktı ve sonuçları analiz etmek ve elde edilen bilgiler ışığında gerekiyorsa süreci yeniden şekillendirmek mutlak surette faydalı ve rasyonel bir yaklaşım olacaktır.

Yeni Büyükşehir Kanununun kurguladığı sistemde beklenen en önemli iki "artı" olarak daha verimli bir hizmet sunum sürecine sahip olmayı ve daha düşük maliyetle üretim yapmayı saymak yanlış olmayacaktır. Dolayısıyla bu başlık altında evvela -birbiriyle de yakından ilişkili olan- bu iki beklenen kazanıma değinmek yerinde olacaktır. "Verimlilik" işletme bilimiyle ve özel kesimle daha yakından ilgili bir kavram olarak düşünülse de özellikle küreselleşme ve yeni kamu işletmeciliği paradigmasının etkisiyle ilke, amaç ve araç bağlamında önemli değişime uğrayan kamu yönetimi ve kamu hizmet sunumu açısından da artık anlam ifade eden bir kavram haline gelmiştir. Bütçe kaynaklarının sınırlı olduğu ve hükümetlerin harcama önceliklerinin, savunma, sağlık gibi, çok farklı alanlara doğru şekillenmek zorunda kaldığı bir ortamda "düşük harcama ve maliyet" hayati bir değer kazanmaktadır. Mesele Türkiye özelinde ele alındığında düşük maliyetle hizmet üretebilmenin ve sunum sağlayabilmenin özellikle yerel bazda bir sorun haline gelebildiği bilinmektedir. Zira yerel yönetimlerin bütçe sorunu güncelliğini yitirmemiş bir konu olarak varlığını sürdürmektedir. Böyle bir atmosferde 6360 sayılı Kanun sonrası, büyükşehir belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerindeki payının %5'ten %6'ya çıkarılması ve bunun da kendi içinde dağılımında deği-

şiklik yapılması; ayrıca büyükşehir ilçe belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paydan büyükşehir belediyelerine aktırılmasında yine büyükşehirler lehine düzenleme yapılması bütçe sorununa önemli bir katkı sağlamıştır. Maliyetlerin karşılanması bağlamında bu düzenlemelerin mutlaka olumlu etki yapacağını söylemek mümkünken öte yandan büyükşehir belediyelerinin il mülki sınırı olan yeni görev ve sorumluluk alanlarına hizmet üreterek sunmak zorunda kalmalarının da daha önce defaatle üzerinde durulduğu üzere ölçek ekonomisi yaratılması hasebiyle maliyetleri düşüreceği öngörülmektedir. Ancak burada kritik eşik kamu hizmeti üretiminde optimum üretim ölçeğinin aşılmasıdır zira aksi taktirde gerek coğrafi gerekse nüfus anlamında daha fazla hizmet üreterek sunma gereksiniminin beraberinde getireceği daha fazla kamu hizmeti üretimiyle düşmesi gereken birim maliyetler artabilecektir. Bu noktada hassas davranılmalı ve girdi maliyetleri iyi hesaplanmalıdır. Hizmetin verimli sunulmasının ise iki boyutu olacağı düşünülmektedir. Birincisi daha düşük maliyetle hizmet üreterek sunmanın büyükşehir belediyesi bütçesi için getireceği artının oluşturacağı verimliliktir ki buna dair bilgilendirme ölçek ekonomisi düzleminde izah edilmeye çalışılmıştır. Verimliliğin ikinci boyutu ise daha etkin bir hizmet döngüsü oluşturmak ve daha kaliteli hizmet sunumu sağlayabilmek suretiyle hem büyükşehirlerin kurumsal performansının artırılması hem de hizmet alan vatandaşların/büyükşehir sakinlerinin daha kaliteli hizmet alabilmelerinden ötürü oluşacak “memnuniyet”tir. Tüm bu sonuçlar ise büyükşehirlerin sadece güçlerinin değil yetki, görev ve sorumluluklarının da artırılmış olması sayesinde gerçekleştirilebilecektir. Zira büyükşehir, kendi illeri bazında birçok hizmeti tek elden, senkronize ve koordineli bir şekilde sunabilecek; hizmet sunumunun, eksikliklerinin ya da genel olarak performansının takibini de daha kolay yapabilecektir. Örneğin, büyükşehirler içinde bulunan köylerin mahalleye dönüşmesi sonrasında bu yerleşim yerlerini ilçe merkezine bağlayan yolların yapım ve bakımı büyükşehir belediyesine verilmiştir. Bu durum, söz konusu hizmetin tek elden tüm il bazında sunulmasıyla hem standardizasyonu beraberinde getirecek hem de nerede eksiklerin ya da sorunların kaldığının daha sistemli bir şekilde takip edilebilmesinin önünü açacaktır.

6360 sayılı Kanun sonrasında oluşan yeni büyükşehir yönetimi modeliyle elde edilmesi beklenen diğer bazı kazanım ve avantajları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

- Belediye çalışanı, araç, bina ve benzeri her türlü kaynak ve altyapının hizmet üretimi ve sunumu bağlamında daha dengeli bir dağılımını sağlama imkânı söz konusu olacaktır.

- Büyükşehirlerin il mülki sınırlarında hizmet verecek olmaları sebebiyle il bazında çeşitli ilçeler/semter/bölgeler arası kalkınma ve gelişmişlik farklarının azaltılması mümkün olacaktır.
- Büyükşehir belediyesinin merkezine nispeten uzakta bulunan bir semt ya da mahallenin sakini de aynı hizmetleri doğrudan büyükşehir kalitesinde alabilecek ve bu da vatandaş memnuniyetini olumlu yönde etkileyecektir.
- Bir yerel yönetim formu olarak "büyükşehir belediyeleri" Türk kamu yönetiminde daha fazla söz sahibi olan ve güçlü aktörler olarak yeneden konumlanacak; bu da merkez-yerel dengesinde hizmet ve bütçe bağlamında yerel lehine değişiklikleri beraberinde getirecektir.
- Büyükşehir belediyeleri planlama ve strateji faaliyetlerine daha fazla önem vermek zorunda kalacaklar bu da daha vizyoner ve sistem sahibi yönetimlerin yerelde hizmet sunmasına aracı olacaktır.
- Mükerrer hizmetlerin önüne geçilecektir. Zira hem büyükşehirlerin bulunduğu illerde il özel idarelerinin kaldırılmış bulunması hem de büyükşehirlerin birçok görev ve sorumluluğa sahip olmuş olmaları hizmet sunumunda tekrarları ortadan kaldıracaktır.
- 30 ilde il özel idarelerinin kaldırılmasıyla tek meclisli bir sisteme yönelinmesi çift başlılığı da önleyecektir. Lağvedilen idarelere harcanan emek, kaynak ve zaman artık tek bir yere; büyükşehir belediyelerine yönelecektir.

3.4.Yeni Büyükşehir Süreci İmar Planlarında Son Durum

3194 sayılı İmar Kanunu'nda imar planları nazım imar planı, uygulama imar planı ve çevre düzeni planları sayılmıştır. Genel olaraksa 5216 sayılı Kanunda büyükşehir belediyelerinin nazım planlarının hazırlanması konusunda; ilçe belediyelerinin de uygulama imar planlarının hazırlanması konusunda yetkilendirildiği görülmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanuna göre belediyelerin imar ve imar planları sürecine dair yetkilerini aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

- Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uy-

gulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parse- lasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânla- rını ve parsestasyon plânlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygu- lama imar plânlarını ve parsestasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak. (5216 s. Kanun 7/b)

- Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçek- teki imar plânlarını, parsestasyon plânlarını ve her türlü imar uygula- masını yapmak ve ruhsatlandırmak, 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak (5216 s. Kanun 7/c).
- 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. Büyükşehir belediyeleri birinci fıkranın (c) bendinde belirtilen yetkilerini, imar plânlarına uygun olarak kullanmak ve ilgili belediyeye bildirmek zorundadır. (Değişik ikinci cümle: 12/11/2012-6360/7 md.) Büyükşehir beledi- yeleri birinci fıkranın (l), (s), (t) bentlerindeki görevleri ile temizlik hizmetleri ve adres ve numaralandırmaya ilişkin görevlerini belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebilir, birlikte yapabi- lirler (5216 s. Kanun 7/z)⁴.
- Kanunun 11. Maddesinde büyükşehir belediyelerinin, sınırları içeri- sinde yer alan ilçe belediyelerinin imar ile ilgili olarak gerçekleştirdiği faaliyetleri denetlemekle yetkili olduğu ifade edilmektedir. Ka- nunda yer alan düzenleme aşağıdaki gibidir;
 - Büyükşehir belediyesi, ilçe (...) (2) belediyelerinin imar uy- gulamalarını denetlemeye yetkilidir.
 - Denetim yetkisi, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi iste-meyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların örneklerini al- mayı içerir. Bu amaçla istenecek her türlü bilgi ve belgeler en geç onbeş gün içinde verilir.

⁴ 5216 sayılı Kanunun 7. Maddesinin g, i, o ve u bentleri de imar süreciyle ilişkili bir takım görev ve yetkileri içermekle birlikte konunun odak noktasını dağıtmamak amacıyla burada yer verilmemiştir.

- İmar uygulamalarının denetiminde kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yararlanılabilir.
- Denetim sonucunda belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili belediyeye üç ayı geçmemek üzere süre verilir. Bu süre içinde eksiklik ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkilidir.
- Büyükşehir belediyesi tarafından belirlenen ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar, gerekli işlem yapılmak üzere ilgili belediyeye bildirilir. Belirlenen imara aykırı uygulama, ilgili belediye tarafından üç ay içinde giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi 3.5.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununun 32 ve 42 nci maddelerinde belirtilen yetkilerini kullanma hakkını haizdir. Ancak 3194 sayılı Kanunun 42 nci madde kapsamındaki konulardan dolayı iki kez ceza verilemez.
- Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerinin imar sürecine dair bir başka önemli denetim ve değerlendirme yetkisi Kanunun 14. Maddesinde karşımıza çıkmaktadır. Buna göre “Büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar plânına uygunluğu yönünden incelemek üzere aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir. (Ek cümle: 6/3/2008-5747/3 md.) Üç ay içinde büyükşehir belediye meclisinde görüşülmeyen kararlar onaylanmış sayılır.” hükmüyle büyükşehir belediyelerinin imar hususundaki üstünlüğü bir kez daha perçinlenmiştir.
- Öte yandan belediye ve mücavir alan sınırları dışında plan yapma yetkisi il özel idarelerine ait olmakla birlikte büyükşehirlerin bulunduğu illerde söz konusu yapının lağvedilmesi neticesinde imar ve planlama işlerinde büyükşehirlerin gerçek anlamda bütüncül bir perspektif ve yetkiye sahip olduğunu görmek mümkündür.

Yukarıdaki yetkiler, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerinin imar planları ve imara ilişkin almış oldukları kararlar üzerindeki etki ve üstünlüğünü göstermektedir. 6360 sayılı Kanunun gerekçesinde yer alan ve vurgulanan hususlardan birisi de “imar bütünlüğünün sağlanması” olarak ifade

edilmiştir. Büyükşehirlerin artan yetkileri paralelinde şehrin tamamını bütüncül bir bakış açısıyla ele alabileceği ve belki de kendine gönderilen imara dair kararların da bu vesileyle herhangi bir değişikliğe tabi tutulmasına gerek kalmayacağı ihtimalinden söz etmek mümkündür. Nitekim Keleş'e göre de 6360 sayılı Kanunla getirilen düzenlemeler arasında en az eleştiriye maruz kalacak olanının imar ve planlamadaki birlik ve bütünsellik kuralı olarak dikkat çekmektedir (İzci ve Turan, 2013, s.137).

3.5.Çeşitli Çevrelerden 6360 Sayılı Kanun Sonrası Duruma Getirilen Temel Eleştiriler

6360 sayılı Kanunla büyükşehir yönetimine, daha doğrusu yerel yönetimlerin etkinliğine zarar verecek bir takım hususlar içerdiği tartışmaları da devam etmektedir. Gerek kanunlaşma öncesinde gerekse de Kanunun kabulü sonrasında uygulama sürecinde çeşitli platformlarda dile getirilen eleştirilerin öne çıkanlarını aşağıdaki gibi sıralamak ve özetlemek mümkündür:

- Vatandaşların birçok hizmet ya da sorunla ilgili olarak belediyelere gitmesi gerekmektedir. Özellikle köyden mahalleye dönüşen ve şehir merkezine çok uzak kalan yerlerde bir vatandaşın büyükşehir belediyesine gitmesinin maddiyat ve zaman açısından önemli kayba yol açabileceği eleştirisi yapılmaktadır.
- Öte yandan büyükşehir belediyelerinin coğrafi olarak kendilerinden çok uzaktaki bazı mahallere yakındaki yerlere nazaran aynı kalite ve standartta hizmet sunamayacağı kaygısı bulunmaktadır ki aslında bu 6360 sayılı Kanunun gerekçesiyle çelişen bir durumdur. Daha doğrusu yeni büyükşehir modelinin her yere aynı personel ve ekipmanla ulaşarak tam da eleştirisi yapılan bu hizmet sunumunda standartsızlık sorununa çözüm olacağı iddiası bulunmaktadır.
- Yeni büyükşehir modelinde büyükşehirlerin sadece maddi anlamda değil görev, yetki ve sorumluluk bağlamında da güçlendirilmeleri ve bunun neticesinde ilçe belediyelerinin hareket alanının iyice kısıtlandığı bir yorum olarak dile getirilmektedir. Bu durumda bir yerel yönetim aktörü olarak büyükşehir belediyeleri ön plana çıkarken ilçe belediyeleri geri planda kalmakta ve bunun da yerel yönetim ruhuna zarar verdiği iddia edilmektedir. Bu anlamda iki aktörün görev, yetki ve sorumluluklarının tekrar düzenlenmesinin bir ihtiyaç olduğu dile getirilmektedir.

- Yerelde büyükşehirlerin ilçe belediyelerinin bazı kararlarını denetlemesi gibi uygulamalardan ötürü idari vesayet olduğu eleştirisi vardır ki yerel demokraside ve yerel yönetimlerin bir biri arasında idari vesayetin olması idare hukuku mantığıyla çelişmektedir.
- İlçe ve merkez ilçe belediyelerinin sadece ağır bir borç külfetiyle karşı karşıya kaldığı iddiaları da gündeme getirilen bir diğer eleştiridir. Ancak bir yandan görev ve yetkilerin sınırlandığı iddiası öte yandan ağır bir borç bilançosunun ortaya çıkacağı iddiasının kısmi bir çelişki içinde bulunduğunu ifade etmek gerekmektedir. Zira, her ne kadar yeni büyükşehir ve yerel yönetim anlayışının sonuçlarını ölçebilmek için birkaç uygulama yılına ve kapsamlı araştırmalara ihtiyaç olduğu düşünülse de işin başında şu tespiti yapmak mümkündür. Çünkü şayet görevlerde bir azalma söz konusu olacaksa bunun daha az hizmet sunumu anlamına geleceği (ilçe ve merkez ilçe belediyeleri açısından); dolayısıyla da daha az bir bütçeye ihtiyaç duyulacağı yorumunu yapmak basit bir çıkarım olacaktır. Bu da ilerleyen dönemde belediyelerin yüksek tutarlı borçlara ihtiyacı olmayacağını bir göstergesi sayılabilir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Ulusal düzeyde merkezi yönetim ve yerinden yönetim kuruluşları arasında görev bölüşümü amacıyla kullanılan yerindenlik ilkesi ve hizmette yerellik uygulaması, sadece devletlerin iç yapılanması açısından değil aynı zamanda ulus üstü kuruluşların gündeme gelmesiyle birlikte (Bezci ve Coşkun, 2007, s.5'den aktaran Metin ve Altan, 2011, s.131) yerel yönetim, ulusal yönetim, ulus üstü ve uluslararası yönetim boyutuyla da ele alınmaya başlanmış ve yönetim birimleri arasındaki ilişkiler yerindenlik ilkesiyle şekillendirilmiştir.

Hizmette yerellik, genel olarak demokrasinin, özel olarak da yerel demokrasinin bir güvencesi olarak görülmekte birlikte ilkenin benimsenip yaşama geçirilmesinde dış etkenlerden ziyade ülkenin kendine özgü ekonomik, siyasal ve sosyo-kültürel koşullarının belirleyici bir rolü bulunmaktadır (Keleş, 1997, s.14). Ülkelerin tarihsel gelime süreci, siyasal ideolojisi, insan ve toplum anlayışı (Keleş, 2016, s.69) ve kültürleri de bu anlayışın benimsenmesi ve yorumlanmasında önemli mihenk taşları olarak ortaya çıkmaktadır. 6360 sayılı Kanun ile oluşturulmaya çalışılan yeni büyükşehir modelini ile yerel

yönetim ve hizmette yerellik yaklaşımını bu sınırlar ve gerçekler dahilinde yorumlamak yerinde olacaktır.

Her ne kadar elle tutulur sonuçların uygulamanın bir süre görülmesi ve sonrasında doğru ve yanlışların analiz edilmesi neticesinde elde edileceği düşünülse de şu an için de sistemin önemli artılar sağlayacağı ancak bunun yanında bir takım sorunları beraberinde getireceğini söylemek yanlış olmayacaktır. Bu minvalde sonuç mahiyetinde bir takım çıkarım ve önerilere aşağıda yer verilmektedir.

- Evvela büyükşehir olmaya hak kazanan her belediyenin aynı güçte, motivasyonda ve hazırlıkta olduğunu söylemek zordur. Bu anlamda bir hızlı ve sürekli ölçümlenmeler yaparak bir standart sağlamak yeni büyükşehir modeli neticesinde sorun ve aksaklıklarla karşılaşabilecek belediyelere yardımcı olacaktır.
- Özellikle bazı büyükşehirlerde bulunan çok nüfuslu ilçeleri bölerek yeni ilçeler oluşturulması hem temsilde adalet noktasında hem de hizmet sunumu açısından yararlı sonuçlar getirecektir. Nitekim büyükşehir belediye meclislerinde nüfusu on binlerle ölçüle küçük ilçelerin 3-4 üye ile temsil hakkı bulunurken milyona dayanmış ilçelerin⁵ 10-12 kişi ile temsil edilmesi gibi temel bir eleştiri bulunmaktadır. Unutulmamalıdır ki bu eleştiri sadece büyükşehir mevzuatına ya da uygulamaya değil en temelde yerel demokrasinin yeterince etkinleştirilememesine getirilen bir eleştiridir.
- Hâlihazırda ilçe belediyeleriyle büyükşehir belediyeleri arasındaki hizmet çakışması ya da çatışmasının önüne geçilmelidir. Zira kimi zaman aynı işi iki belediyenin de yaparak kaynak israfına yol açması söz konusu olabilirken kimi zaman da iki belediyenin de birbirine bırakması neticesinde hizmetsizlik ortaya çıkabilmektedir.
- Özellikle büyükşehir belediyeleri aşırı yetkili ve dümen tutan konumdan çıkarak yönlendiren ve koordine eden pozisyona getirilebilir (Kaya, 2016, ss.109-114'den aktaran Ömürgönülşen ve Sadioğlu, 2016, s.113). Örneğin, gençlik bakanlığının yurt çapında zaten yaptığı spor ve benzeri faaliyetleri büyükşehirler hatta ilçe belediyeleri de yapabilmektedir. Bu bir kaynak israfı olmakla birlikte, yönetim-faaliyet süreçlerindeki mükerrerlikten ötürü de etkinlik ve verimliliğe zarar veren bir durumdur. Başka bir örnek olarak ilçe belediyelerinde zaten teşkilat olarak hizmet veren zabitanın gereksiz bir biçimde bir de büyükşehir belediyesi bünyesinde ekipman, personel

⁵ 2015 yılı verilerine göre Ankara: Çankaya (919.119), Keçiören (903.565), Gaziantep: Şahinbey (886.476), Bursa: Osmangazi (841.756), Adana: Seyhan (797.563), İstanbul: Esenyurt (795.010), Küçükçekmece (766.609), Bağcılar (751.510), Gaziantep: Şehitkamil (749.322)

ve teşkilata sahip vermesi gösterilebilir. Tüm bunlar yetki, görev, personel, ekipman ve benzeri açılardaki belirsizliklerle ilgili sorunlardır.

- İlçe belediyelerinin birer şubeye dönüşmesi şeklindeki eleştiriler acilen bertaraf edilmelidir. Neticede ülkemizdeki yerel yönetimlerin bir başka aktörü olan bu birimlerin hizmette yerellik yaklaşımının da önemli bir unsuru olduğunu unutmamak gerekmektedir.
- Yukarıdaki gözlem ve öneriyle bağlantılı olabilecek ya da buna alternatif olarak düşünülebilecek bir başka kazanım ise büyükşehir belediyelerinin kendilerine uzak noktalarda ek hizmet binası ve benzeri yöntemlerle etkin bir şekilde teşkilatlanmasıdır. Büyükşehirin ve dolayısıyla da büyükşehir binasının –ve buna bağlı hizmet sunan diğer birimlerin binalarının- uzağında yer alan vatandaşların zaman, emek ve bütçe kaybını önlemek adına aynı kalitede hizmeti aynı şartlarda alabileceği ek hizmet binaları, ofisler ve benzeri yapılar oluşturulmalıdır. Buralarda personel ve diğer kaynaklar açısından bir kısıntıya gidilmeyerek etkin ve kaliteli hizmeti, mesafe olarak uzakta kalan vatandaşlara da sunmak vatandaş memnuniyetinin ve hizmette yerelliğin ve etkinliğin anahtarı olabilecektir.
- Belediyeler katılımcı ve yetkili olmalıdır. Büyükşehir belediyelerine ek yetkiler verilmesi ve görevler yüklenmesi, ek kaynak gereksinimi de beraberinde getireceği için belediyeler farklı alanlara yönelik yatırım çekme ve benzeri faaliyetlerle kendi gelirlerini elde etme yoluna girebileceklerdir. Hatta büyükşehir belediyeler buldukları ilin, coğrafyanın teknik, doğal ya da altyapısal anlamda üstün oldukları bir alanda üretime, faaliyete, ticarete ya da ihracata yönelebilir ki bu ek kaynak elde etme yolunda etkili bir yol olabilecektir. Bu şekilde bir yaklaşım ilçe belediyeleri için de geçerli ve etkili olabilecektir.
- Belediyeleri ve başkanları asfalt, yol, su, kanalizasyon, ulaşım gibi asli ve birincil nitelikte işler arasında sıkıştırmak modern, katılımcı ve verimli bir yönetim getirmeyecek, vatandaş memnuniyetini artıracak, rekabetçi sonuçlar vermeyecektir. Dolayısıyla hızlı bir şekilde bu tartışmaları geride bırakmak, asli nitelikteki görevler bazında görev-yetki paylaşımını gerçekleştirmek ve çağdaş yerel yönetimlerin odaklandığı noktalara yönelmek Türkiye'nin önündeki yeni yerel yönetim hedefi olmalıdır.

KAYNAKLAR

- İzci, F. ve Turan, M. (2013). Türkiye’de büyükşehir belediyesi sistemi ve 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyesi sisteminde meydana gelen değişimler: Van örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18, (1), 117-152.
- Kaya, E. (2003). *Yerel yönetimler reformu ve belediyelerde yeniden yapılanma*. Kent Yönetimi Dizisi:2, İstanbul: İlke Yayınevi.
- Keleş, R. (2016). *Yerinden yönetim ve siyaset*. 10. Baskı, İstanbul: Cem Yayınevi.
- Keleş, R. (1995). *Anakent ve ilçe belediyeleri arasında görev bölüşümü*. Ankara: İmge Yayınevi,
- Keleş, R. (1997). *Yerinden yönetim ve siyaset.*, 10. Baskı, İstanbul: Cem Yayınevi
- Marşap, G. (2008). *Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde yerellik ilkesi açısından türkiye’de bölge kalkınma ajansları*. Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Metin, Y. ve Altan, Y. (2011). Lizbon antlaşması sonrasında subsidiarite ilkesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(3), 131-147.
- Ömürgönülşen, U. ve Sadioğlu, U. (2016). *6360 sayılı kanunun getirdiği yeni büyükşehir modeli ve uygulama sonuçları*. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Basımevi.
- Yeniay, A. (2011). *Avrupa birliği’nde yetki ikilemine çözüm: Yerindelik ilkesi*. Yüksek Lisans Tezi, Kadir Has Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Ana Bilim Dalı Uluslararası İlişkiler ve Küreselleşme Bilim Dalı, İstanbul.
- Yıldırım, A. (2014). Yerellik ilkesi ve türkiye’de uygulanabilirliği üzerine bir değerlendirmeye. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 2, (5), 130-140.
- Yılmaz, G. (2005). Türkiye’de hizmette yerellik ilkesine duyarlılık. *Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Dergisi*, Sayı 18.
- Zeyrekli, S. ve Ekizceleroğlu, R. (2007). Avrupa birliği bağlamında hizmette yerellik (subsidiarite) ilkesi ve ilkenin Türkiye açısından ele alınışı. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 16(3), 29-48.

Mevzuat

- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete)
- 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (06.12.2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazete)

Web Kaynakları

- <http://piyasaehberi.org/sozluk/olcek-ekonomileri> (Erişim tarihi: 15.04.2017)
- www.mevzuat.gov.tr