

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ SİSTEMİNİN DÖNÜŞÜMÜ: SON ON YILIN DEĞERLENDİRMESİ*

Yrd. Doç. Dr. Ozan ZENGİN**

* Bu makale hakem incelemesinden geçmiştir ve TÜBİTAK-ULAKBİM Veri Tabanında indekslenmektedir.

** Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi.

Ö Z

Yakın dönem yerel yönetim reformu içinde başı çeken, büyükşehir belediyesi reformudur. Reform süreci, yaklaşık on yıl önce başlamıştır ve hala da devam etmektedir. Reform kapsamında, büyükşehir belediyelerinin sınırları kademeli olarak genişletilmiş, genişlemiş sınırlar içinde kalan belde belediyeleri ve köyler kapatılmış, yönetim sistemi iki katmanlı hale getirilmiş, büyükşehir belediyesi sayısı artırılmıştır. Ekonomik açıdan büyük yerleşim yerlerini ulusal ve uluslararası düzeyde cazibe merkezi yapmak, hizmet sunmada ve planlamada bütünlüğü sağlamak, etkili ve verimli hizmet sunmak, kaynak israfını önlemek gibi gerekçelerle yapılan bu reform çalışmalarının, genel kabul görmüş yerel yönetim anlayışı bakımından tartışmaya açık birçok boyutu bulunmaktadır. Bu yazı, süreci, ana unsurları itibarıyla açıkladıktan sonra bu sürecin analizini yapmakta ve değerlendirmelerde bulunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yerel yönetim, büyükşehir belediyesi reformu, sınır genişletme, bütünşehir, küçük yerel yönetim birimlerinin kapatılması.

THE TRANSFORMATION OF THE METROPOLITAN MUNICIPALITY SYSTEM: AN ASSESSMENT OF THE LAST DECADE

ABSTRACT

Among the recent-introduced reforms within the field of local government, the metropolitan municipality reform comes into the forefront. The reform process began about ten years ago and it still continues. Within the framework of the reform, the borders of metropolitan municipalities were gradually expanded; small municipalities and villages that have remained within the expanded borders were closed; a two-layered administrative system was adopted; and the number of metropolitan municipalities increased. These reforms which were undertaken with justifications such as transforming economically major settlements into centers of attractions on the national and international level, ensuring the integrity of service provision and planning, providing effective and efficient services, and preventing the waste of resources, have many facets open to discussion in terms of widely accepted local government approaches. In this paper, the main elements constituting this process will be presented, then an analysis and assessment of the process will be provided.

Keywords: *Local government, metropolitan municipality reform, border enlargement, unicity, closure of minor local government units.*

GİRİŞ

Türkiye’de nüfus ve yönetsel kapasite açısından, yerel yönetim birimleri içinde ön plana çıkan birim, belediyelerdir. Belediyeler içinde de büyük yerleşim yerlerine ilişkin kentsel hizmetlerden sorumlu olan büyükşehir belediyeleri daha da ön plana çıkmaktadır.

Türkiye, büyükşehir belediyesi yönetim modeliyle, 1984 yılında tanışmıştır. 2000’li yıllara kadar dönem dönem farklı düzenlemelerle ufak denebilecek değişiklik yapılarak, büyükşehir belediyesi sistemi işletilmiştir. Ancak 2000’li yıllarla birlikte sistemde ciddi değişiklik yapılmış ve değişim süreci çeşitli unsurlar üzerinden on yıla yayılmıştır.

Yakın dönemde, büyükşehir belediyesi reformu, Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP)’nin iktidara gelmesinden bir yıl sonra gündeme gelmiştir. Kamuoyunda ‘pergel düzenlemesi’ diye anılan düzenlemenin ilk örneği–yerel yönetim kanunlarından da önce- 2003 yılının sonunda kendini göstermiştir. O dönem çok fazla ses getirmeyen ve tartışılmayan 5019 sayılı Kanun’la^[1], nüfus ölçütü üzerinden belli yarıçaplı dairelerle büyükşehir belediyelerinin sınırlarının genişletilmesi öngörülmüştür. Dönemin Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilip ısrar edilmediği için yürürlüğe girememiştir.^[2]

Bu Kanunla birlikte yine ilk defa ‘küçük’ yerel yönetim birimlerinin (belediye ve köy) kapatılması politikasının da dile getirildiği ve uygulanmaya çalışıldığı da gözlenmektedir. Aynı zaman diliminde, kendilerinden daha büyük olan il ve ilçe belediyeleri yakınlıklarından ötürü kimi yerlerdeki küçük belediye ve köyler, ilgili il ve ilçe belediyesine mahalle olarak katılmak istenmiştir. Bu konudaki çabalar ilk başta sonuçsuz kalmış ama 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle bu ‘katma’ politikası müşterek kararnamele aracılığıyla [11. madde (Tüzel Kişiliğin Sona Erdirilmesi)’ye dayanarak] il il gerçeklik kazanmıştır. Bu tür bir ‘katma’ politikasına ek olarak nüfus ölçütü üzerinden de kimi belediyeler, nüfusu 2.000’in altına düştüğü gerekçesiyle köye dönüştürülerek kapatılmak istenmiştir. Bu çaba da ilk başta (2008 yılı, 5747 sayılı Kanun) başarısız olmuştur ama kamuoyunda ‘bütünşehir’ kanunu olarak da bilinen 6360 sayılı Kanun’la sonradan uygulamaya geçirilebilecektir. Yazının kapsamının dışında olan bu husus, hizmetlerde etkililik ve verimlilik ile imar-plan bütünlüğünün sağlanması; kaynak israfının önlenmesi; idari ve

[1] Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, Kabul Tarihi: 11.12.2003.

[2] Bu konunun ve 2009 yılına kadarki büyükşehir belediyesi reformunun ayrıntılı değerlendirmesi için bakınız: Tayfun Çınar, Can Umut Çiner, Ozan Zengin, Büyükşehir Yönetimi: Bütünleştirme Süreci, TODAİE, Ankara 2009.

mali kapasitesi yetmeyen birimlerin kaldırılması zorunluluğu gibi nedenlerle gerçekleştirilmiştir. Bu gerekçelerin yanında ve ötesinde seçim çevresinde değişiklik yapmak ve kentsel rant olanağını geliştirmek de altta yatan önemli reform saikleridir.^[3]

Büyükşehir belediyelerinin yetki ve görevlerini, çalışma usullerini düzenleyen ve 1984 yılından beri geçerli olan 3030 sayılı Kanun^[4], 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. Endüstriyel üretime ve gelişkin bir hizmetler sektörüne, ulusal ve uluslararası çapta ekonomik ilişkilere, yoğun bir nüfusa ve farklı toplumsal ilişkilere sahip olan metropoliten kentler/anakentler/büyük kentler, esas olarak bu kanun, bu kanunun belirtmediği durumlarda ise genel esaslar bakımından 5393 sayılı Belediye Kanunu'na dayanılarak yönetilmektedir.

MEVCUT BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KANUNU

Yaklaşık otuz yıl sonra temel düzenleyici metinde değişikliğe gidilmesi, çeşitli nedenlere dayandırılmıştır. Bu nedenleri, konjonktürel olanlar ve idari yapılanma ile işleyişe ilişkin olarak ikiye ayırabiliriz. Kanunun gerekçesi bunu net bir şekilde belirtmektedir. Gerekçeye göre, metropoliten kentler, küreselleşmiş dünyaya uyum sağlamada ve bu dünya içinde aktif yer alma konusunda kilit öneme sahiptirler. Buralar bir nevi gelişme alanlarıdır. Ülkeye giren yabancı yatırımın yanı sıra gerçekleştirilen uluslararası ticaretin önemli bir bölümü anakent merkezlerine yönelmektedir. Küresel ve bölgesel bağlantı ağında yer alan anakentler, yüksek oranda ulaşım ve iletişim ağına sahip durumdadırlar. Kısacası gerekçede bu kentler, küresel ekonomide büyük bir pazar, ticaret merkezi ve ulusal ekonominin motoru olarak değerlendirilmektedir.

Gerekçeye göre, büyükşehirler, büyük bir kent ve onu çevreleyen birçok uydu kentten oluşan yerleşme alanlarıdır. Sadece kent merkezlerini dikkate alarak kentler düşünülmemelidir. Merkezle beraber bu merkeze eklenen nüfusun geniş bir alanda toplanması, büyükşehirlerin temel niteliğidir. Bu anlamda, büyükşehirler, geniş bir havzayı kapsamaktadırlar. Bu geniş havza değerlendirmesi, kanunu biçimlendiren ve ona rengini veren önemli bir değerlendirme olacaktır.

İdari yapılanma ve işleyiş konusuna gelindiğinde ise kanunu hazırlayanlara göre kentsel sorunların çözülmesi için gerekli yetki ve mali kaynaklar birden çok yerel yönetim birimi arasında paylaştırılmıştır. Metropoliten kent alanı içinde

[3] Bu konuya ilişkin ayrıntılı bir çalışma için bakınız: Tayfun Çınar, Bülent Duru, Can Umur Çiner, Ozan Zengin, Belediyenin Sınırları, TODAİE, Ankara 2013.

[4] Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun, RG: 9.7.1984, S. 18453.

kurulan ve koordinasyon içinde olmayan çok sayıda yerel yönetim birimi, hizmet üretme kapasitesinin ve mali kaynaklarının yetersizliği itibarıyla karşılaştıkları sorunları çözememektedir. Hizmetlerin yürütülmesinde çok sayıda birimin yetkili olması nedeniyle planlar arasında uyumsuzluklar ortaya çıkmakta ve ölçek ekonomisinden faydalanılamamaktadır. Bunların sonucunda kaynaklar israf edilmektedir.

Bunun yanı sıra gerekçede, konut talebindeki artışın, arsa spekülasyonunu, kaçak ve gecekondu benzeri yapılaşmayı teşvik ettiğinden; dolayısıyla kent estetiğinin bozulduğundan da bahsedilmiştir.

Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye geri gönderilmeyen bu kanun, Büyükşehir Belediyesi Kanunu (5216 sayılı Kanun) olarak 2004 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu kanun, -ilk başta- üçlü kademelenmeye dayalı [büyükşehir belediyesi (BŞB) + BŞB ilçe belediyesi + ilk kademe belediyesi (belde belediyesi)] büyükşehir belediyesi yönetim sistemini sürdürmeyi öngörmüştür. Ancak bunun dışında birçok değişiklik yapılmıştır.

5216 sayılı Kanun'a göre büyükşehir belediyesi şöyle tanımlanmıştır: Büyükşehir belediyesi "*En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir.*" Yukarıda belirtildiği üzere üçlü kademelenmeye dayalı sistemde süreklilik söz konusudur.^[5] Yalnızca belde belediyelerinden oluşan en alt düzey belediyelerin adı, 'alt kademe belediyesi'nden 'ilk kademe belediyesi'ne dönüşmüştür.

Bu tanım itibarıyla göze çarpan ifade, 'idari ve mali özerkliğe sahip' ifadesidir. Hukuken, yerel yönetimler, devlet tüzel kişiliği dışında ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları için 'özerk' kabul edilirler. Bu doğrultuda yerel kamu idareleri, merkezi yönetimin icazetini almadan idari ve mali haklara sahiptirler. Yasal olarak kendilerine verilen yetki ve sorumluluklar dahilinde karar alabilirler, personel istihdam edebilirler, bütçe oluşturabilirler, borçlanabilirler. Bu hukuki kabul dışında, hizmetlerin niteliğinin farklılığı, seçimle oluşmuş karar organlıklarına sahiplik gibi konularda da özerk oldukları düşünülmektedir. Anılan kanunda, bu şekilde malumun ilam edilmesi, siyasal iktidarın, yerel yönetimlere çeşitli sebeplerle önceki dönemlere nazaran daha fazla önem verdikleri, yerel

[5] Büyükşehir belediyelerini ilk defa düzenleyen 3030 sayılı Kanun'un ilk halinde sistem, büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesinden oluşan ikili kademelenme üzerinden işliyordu. Büyükşehir belediyesi olabilmek için merkez belediye sınırları içinde birden fazla ilçenin olması yeterli sayılıyordu. 1993 yılından itibaren Kanun Hükmünde Kararnamelerle büyükşehir belediyelerin sayılarının artırılmasıyla beraber sistem, üçlü kademelenmeye dönmüştür. Sonradan anlatılacağı üzere bu sistem, 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği 2009 yılına kadar sürmüştür Fethi Aytaç, Açıklamalı Belediye Kanunu, Seçkin Kitabevi, 1988, s. 836; Çınar, Çiner, Zengin, 2009, s. 49-53.

yönetimleri ön plana çıkartmak istedikleri anlamını taşımaktadır. AKP'nin iktidara geldiği ilk yıllarda gündeme gelen ama yürürlüğe giremeyen, kamuoyunda kısaca Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK)^[6] olarak bilinen kanun ve bu kanunun içerimlediği Avrupa Konseyi'nin 'idari vesayet' ilkesinin anayasadan kaldırılarak onun yerine Avrupa Birliği'nin kendine özgü yönetim yapılanmasını şekillendiren subsidiarity (yerellik, hizmette halka yakınlık olarak tanımlanan) ilkesinin gelmesini tavsiye eden kararı hatırlanırsa, bu özerklik ifadesi, anayasal kurucu ilke olan 'idarenin bütünlüğü' açısından tartışmalı hale gelmektedir.^[7] Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda yer almasa da temel kanun olan Belediye Kanunu'nda yer alan "*Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur...*" ifadesiyle de bu anlayışın, günümüzde anayasal olmasa da yasal zeminde geçerlilik kazanmış olduğu söylenebilir.

Bunun yanı sıra AKP'nin, merkezi yönetim-yerinden yönetim arasındaki yetki ve görev paylaşımı konusunda da yerleşik olan anlayışı esnetme eğilimi içinde olduğu söylenebilir. Üniter devletlerde, egemenliğin kullanımı konusunda asıl söz sahibinin merkezi yönetim olduğu kabul edilmektedir. Merkeziyetçilik, esastır. Bu ifadeden, tüm yetki ve görevlerin, merkezi yönetimde toplandığı anlamı çıkarılmamalıdır. Ama ilkesel olarak öncelik, merkezi yönetime bırakılmıştır. Genel olarak yönetsel yapılanmaya verilen yetkilerin, nasıl dağıtılacağına parlamento adına merkezi yönetim karar verir. Merkezi yönetim, yetkilerini, kendi uzantısı olan taşra yönetimine devreder, yerel ve/veya bölgesel yönetimlere ise aktarır. Genel/birincil yetkili olan, merkezi yönetimdir. Federal devletlerde ise ilkesel olarak birbirleriyle eşit konumda olduğu kabul edilen federe devletler/

[6] 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 15.7.2004.

[7] Subsidiarity ilkesinin, üniter devlet yapılanmasına aykırı olduğuna ilişkin açıklamalar için bakınız: Birgül Ayman Güler, "İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetsel Liberalizasyon (Kamu Yönetimi Temel Kanunu)", Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler, AÜ SBF Tartışma Metinleri, S. 59, 2003, s. 12-16. Bir başka görüş, üniter devlet yapılanmasına aykırı olup olmama tartışmasına odaklanmadan esasen federal devlet yapılanmasından çıkarsanan bir ilke olmakla beraber, bu ilkenin Birlik (Brüksel) ile üye devletler arası ilişkileri düzenlediğini belirtmektedir. Bu açıdan, tüm yetkilerin yerel yönetimlere devredilmesi, yerel yönetimlerin birincil/genel yetkili kılınması, aşağıdan yukarıya doğru bir yönetim yapılanmasının mutlak olması gibi bir durum söz konusu değildir. Bu ilke, alt ve üst yönetsel birimlere doğrudan bırakılmayan yetki alanlarında (ortak yetki alanlarında), görev ve sorumluluğun mümkünse alt yönetsel birimlerce görülmesi, görülemediği durumlarda sorumluluğun üst yönetsel birimler tarafından devralınmasını anlatmaktadır. Ruşen Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, 8. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul 2012, s. 104-106; Bilal Canatan, Düşünce Tarihinde, Kamu Hukukunda, Avrupa Birliği'nde Yerellik İlkesi, Galeri Kültür Yayınevi, Ankara 2001, s. 38-48; Can Umur Çiner, "Subsidiarite İlkesi Üzerine Değinmeler", 18. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Kamu Yönetiminde Reform (KAYFOR 2008), Necati Akyıldız vd. (Der.), TODAİE, Ankara 2009, s. 367-369.

eyaletler ile federal devlet bulunmaktadır. Uygulamada tabii ki federal devletlerin tüm ülkeyi kapsayan ve tek tek federe devletler tarafından üstlenilemeyecek görev ve sorumlulukları üstlenerek kapsayıcı bir rol üstlendiği görülmektedir. Ama kurgusal olarak, federe devletlerin her birinin federal devlet ile görece eşit olduğu bir durum varsayılmaktadır. Federal devletlerde, egemenliğin kulanımına ve yetki dağılımının nasıl olacağına federal anayasa yön vermektedir. Federal anayasa, yetkileri federe devletler ile federal devlet arasında paylaşır. Genel yetkili olma durumu açısından bakıldığında, genel yetkili olanın federe devletler/eyaletler olduğu, ikincil yetkili olanın ise federal devlet olduğu kabul edilmektedir. Federal anayasalarda, genellikle federal devletlere verilen yetkiler sayılarak, federal devlet yetkiler bakımından kısıtlanmaktadır. Geri kalan tüm yetki ve sorumlulukların federe devletlerce üstlenileceği belirtilmektedir.^[8]

Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nda ve 2000'li yılların ortalarında çıkarılan yeni yerel yönetim kanunlarında hakim olan düşüncenin, belli ölçülerde melez bir yapılanmayı yansıttığı söylenebilir. Anayasamızda, KYTK'da üniter devlet ve bu devlet sisteminin idari yapılanmasını ve işleyişini belirleyen 'idarenin bütünlüğü' ilkesinden bahsedilse de bu ilkeye can veren 'idari vesayet' ilkesine yönelik ulusal-yerel ve uluslararası eleştirilere direnir bir tavır, metinler üzerinden gözlenememektedir.

Buna ek olarak yeni yerel yönetim kanunlarında (belediye, büyükşehir belediyesi ve il özel idaresi) yönetim birimlerine verilen görev ve sorumlulukların belirtilmesi hususunda değişiklik yapılmıştır. Önceki durumda yerel hizmetlere dönük görev ve sorumluluklar ayrıntılı bir biçimde liste halinde sıralanarak sayılmaktaydı. Oysa yürürlükte olan yeni kanunlarda ise genellikle ayrıntılı açıklamalara girilmeden konular itibarıyla görev ve sorumluluklardan bahsedilmiştir. Böylelikle yerel yönetim birimlerini yetkilendirme açısından yerel yönetimler daha üst bir konuma yerleştirilmişlerdir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun diğer ayırt edici özelliği, büyükşehir belediyesi olmak için ilk defa nüfus şartının getirilmesidir. Kanuna göre, belediye sınırları içinde nüfusu 750.000 olan il belediyeleri, büyükşehir belediyesi olabilecektir.^[9] Sonradan görüleceği üzere 6360 sayılı Kanun'la bu şart üzerinde değişikliğe gidilmiştir.

[8] Oktay Uygun, *Federal Devlet: Temel İlkeleri, Başlıca Kurumları ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, XII Levha, İstanbul, s. 8-17; Birgül Ayman Güler, *Türkiye'nin Yönetimi: Yapı, İmge*, Ankara 2009, s. 118-124.

[9] 4. Madde: "Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir."

Kanunun en öne çıkan özelliği ise Geçici 2. Maddesi'yle getirilen sınır genişletme düzenlemesidir. Bu özellik o kadar ön plana çıkmıştır ki, kamuoyunda bu özellikten dolayı kanun, 'pergel kanunu' olarak anılmıştır. Benzeri 5019 sayılı Kanun'la 2003 yılında gerçekleştirilmeye çalışılan^[10] bu düzenlemeye göre, nüfusları doğrultusunda büyükşehir belediyelerin sınırları belli yarıçaplı daireler çerçevesinde genişletilmiştir. Burada iki şehir istisna tutulmuştur. İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarıyla çakıştırılmıştır. Diğer on dört büyükşehir belediyelerinden nüfusu 1.000.000'a kadar olanların sınırları 20 km, nüfusu 1.000.000 ile 2.000.000 arasında olanlar 30 km, nüfusu 2.000.000'un üzerinde olanlar ise 50 km genişletilmiştir.

Tablo 1. Büyükşehir Belediyelerinin Sınırları

	Büyükşehir Belediyesi	İl Sınırı	50 km	30 km	20 km
1	Adana			X	
2	Adapazarı/Sakarya				X
3	Ankara		X		
4	Antalya				X
5	Bursa			X	
6	Diyarbakır				X
7	Erzurum				X
8	Eskişehir				X
9	Gaziantep				X
10	İstanbul	X			
11	İzmir		X		
12	İzmit/Kocaeli	X			
13	Kayseri				X
14	Konya				X
15	Mersin				X
16	Samsun				X

[10] 5019 sayılı Kanun'da, Kocaeli istisnası öngörülmemiş, İstanbul ise doğrudan anılmamıştır. Nüfusa göre yarıçap karşılıklarında da farklılık gözlenmektedir. Kanuna göre, nüfusu 5.000.000'dan fazla veya valilik binası merkez kabul edilerek, il merkezine en uzak ilçelerin belediye sınırına kuş uçuşu 50 km'den az mesafesi olan büyükşehir belediyelerin sınırlarının il mülki sınırlar olarak, nüfusu 2.000.000-5.000.000 arası olanların 50 km, nüfusu 1.000.000-2.000.000 arası olanların 30 km, nüfusu 1.000.000'dan aşağı olan büyükşehir belediyelerin sınırlarının ise 25 km genişletilmesi öngörülmüştür. 2008 yılında çıkan 5747 sayılı Kanun sonrasında Adapazarı Büyükşehir Belediyesi, Sakarya BŞB; İzmit Büyükşehir Belediyesi ise Kocaeli BŞB olarak anılmaya başlanmıştır.

Yürürlükte olan 5216 sayılı Kanun'a iki ciddi müdahalede bulunulmuştur. Bunlardan ilki 2009 Yerel Yönetim Seçimleri'nden yaklaşık bir yıl önce 5747 sayılı Kanun'la^[11], diğeri ise 2012 yılının sonunda çıkarılan ve kamuoyunda 'bütünşehir kanunu' diye adlandırılan 6360 sayılı Kanun'la olmuştur.

5747 SAYILI KANUN MÜDAHALESİ

Bu kanunla, ilk kademe belediyesi uygulamasına son verilmiş ve büyükşehir belediyeleri iki kademeli sisteme (büyükşehir belediyesi + BŞB ilçe belediyesi) yıllar sonra geri dönmüştür. Kanunun yürürlüğe girdiği 29 Mart 2009 Yerel Yönetim Seçimleri'yle birlikte on altı büyükşehir belediyesi sınırları içinde yer alan 240 belde belediyesi mahalleye dönüştürülerek kapatılmıştır.

Bu kanunun diğer önemli özelliklerinden bir tanesi, büyükşehir belediyesi sisteminin iki kademeliye dönüşmesinden dolayı 43 tane yeni (suni) ilçe kurulmuştur. Diğeri ise nüfusu 2.000'in altında olduğu tespit edilen 862 (belde) belediye(si)nin, köye dönüştürülerek kapatılması düzenlemesidir. Bu kanun, Anamuhalefet Partisi olan Cumhuriyet Halk Partisi tarafından iptali için Anayasa Mahkemesi'ne götürülmüştür. Anayasa Mahkemesi, beldelerin köye dönüştürülmesi düzenlemesi dışında Anamuhalefet Partisi'nin talebini reddetmiştir. Belediyelerin kapatılması hususunda ise doğrudan ilgili düzenlemeyi iptal etmemiş, ilgili belediyelerin kapatılmaktan kurtulmasına dönük birkaç istisna tanımıştır.^[12] Bu karar sonrasında, 5747 sayılı Kanun'un uygulanmasına ilişkin İçişleri Bakanlığı'nın çıkardığı genelgeye^[13], kapatılması öngörülen belediyelerden birinin Danıştay'a dava açmasıyla konu hukuken tartışmalı hale gelmiştir. Yüksek yargı organları kararları ile buna bağlı olarak seçim ve yürürlük konusu itibarıyla Yüksek Seçim Kurulu'nun nihai kararıyla^[14] Anayasa Mahkemesi'nin kararında istisna tuttuğu ADNKS sonuçlarına, yasal süresi içinde iptal davası açtığı tespit edilen 836 belediye, köye dönüştürülmekten kurtularak, seçimlere belediye olarak girmiştir.^[15]

[11] Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG: 22.3.2008, S. 26824 (Mükerrer).

[12] AMK, E. 2008/34, K. 2008/153, 31.10.2008.

[13] 01.5.2008 Tarih ve 2008/34 Sayılı Genelge.

[14] YSK, K. 153, 12.02.2009.

[15] 5747 sayılı Kanuna ve bu kanunun yargıya taşınması durumu ile sonuçlarına ilişkin ayrıntılı bilgi için bakınız: Çınar, Çiner, Zengin, 2009, s. 113-137; Ozan Zengin, "Hukuki Düzenlemeler Işığında Büyükşehir Belediye Düzeni ve Bütünleştirme Süreci", Memleket Mevzuat, YAYED, C. 5, Ş. 56-57, 2010, s. 21-25.

6360 SAYILI KANUN MÜDAHALESİ

5216 sayılı Kanun'un getirdiği düzene, ikinci önemli müdahale 6360 sayılı Kanun^[16]'la olmuştur. Bu kanunla, sistemde ciddi değişiklikler yapılmıştır. Büyükşehir belediyesi sayısı artırılmış, sınırlar daha da genişletilmiş, il özel idareleri kapatılmış... vb. Ayrıntıya geçmeden kanunun ruhunu daha iyi anlamak açısından gerekçesine kısaca bakmakta fayda vardır.

Gerekçeye göre -5216 sayılı Kanun'un gerekçesine benzer şekilde- küreselleşmiş bir dünyada, kamu yönetiminde etkililik ve verimliliği artırmak, vatandaşın artan beklentisini karşılamak ve yönetim sürecine daha fazla katılımını sağlamak, parçalı planlar yerine bütüncül bölgesel çapta planlar yapmak, yönetsel kapasitesi düşük yerel yönetim birimlerinin varlığı ve yerel yönetimler arası koordinasyon eksikliği sebebiyle ortaya çıkan kaynak israfını önlemek gerekmektedir. Genel sayılabilecek bu ifadelere ek olarak gerekçede, İstanbul ve Kocaeli'de geçerli olan büyükşehir belediyesi sınırıyla mülki sınırlarının çakıştırılması uygulamasının hizmetlerin bütünlüğü ve etkinliği açısından iyileşme sağladığı ileri sürülerek bu uygulamanın yaygınlaştırılması gerektiği savunulmuştur.

Kısaca yukarıda aktarılan ifadeler ve gerekçenin tamamı değerlendirilirse, gerekçe olarak sıralanan hususların soyut, bilimsel araştırma ve analizlerden yoksun olarak temelsiz, temenniden öteye geçemeyen varsayımlar olduğu söylenebilir. Bazı gerekçelerinin de yönetsel gerçeklik itibarıyla anlamlandırılması ve bağlantılandırılması oldukça güçtür (örneğin, Türkiye'nin istisnai iki ili olan İstanbul ve Kocaeli'de olumlu sonuçlara ulaşıldıysa sayısı otuza varan diğer illerde de aynı olumlu sonuçların görüleceği varsayımı; sınırların genişlemesi ve birçok küçük yerel yönetim biriminin kapatılması durumunda vatandaş katılımının artacağı varsayımı).

30 Mart 2014 Yerel Yönetim Seçimleri sonrasında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun'un getirdiklerine bakılırsa;

- 14 il belediyesi, büyükşehir belediyesi yapılmış,
- Sayısı otuza çıkan büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıyla örtüştürülmüş; büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları da ilçe mülki sınırlarla çakıştırılmış,

[16] On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 6.12.2012, S. 28489. Ordu İl Belediyesi'ni büyükşehir belediyesi yapan 6447 sayılı Kanun'la 6360 sayılı Kanun'un adı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun olarak değiştirilmiştir. Yazıdaki sayısal veriler konusunda şu kaynaktan faydalanılmıştır: Mehmet Emin Bilmez, Büyükşehir Kanunu Eğitimi (Sunu), Türkiye Belediyeler Birliği, 9-10 Nisan 2013 Ordu. <http://www.tbb.gov.tr/belediye-akademisi/sunumlar/> (18.8.2013).

- Nüfusu 2.000'in altında olan 559 belediye, köye dönüştürülmüş,
- 5747 sayılı Kanun'dan itibaren iki kademeli (büyükşehir ve ilçe belediyesi) olarak kurulan ve işleyen mevcut büyükşehir belediyesi modelinde, 2.000 nüfus şartına bağlı kalmaksızın, bu ikili modelden dolayı yeni büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan 1.076 belde belediyesi ile 16.500 köy tüzel kişiliğini kaybetmiş ve mahalleye dönüşmüştür,
- Büyükşehir belediyesi olmak için gerekli olan koşul, belediye nüfusunun 750.000'i aşması yerine, il nüfusunun 750.000'in üzerinde olması biçiminde değiştirilmiş,
- Yeni büyükşehir belediyesi olan 14 ilde, büyükşehir belediyesi kapsamında 25 yeni ilçe kurulmuş ve bağlılık değişiklikleri yapılmış, toplam BŞB ilçe belediyesi sayısı 143'ten 519'a çıkmıştır,
- BŞB ilçe belediyesi olma nüfus ölçütü 50.000'den 20.000'e çekilmiştir.
- Diğer tüm 'katma' süreçlerinde olduğu gibi kapatılarak mahalleye dönüştürülen belediye ve köylere ilişkin devir, tasfiye ve paylaşırma komisyonları öngörölmüş,
- Otuz büyükşehir belediyesinde il özel idareleri kaldırılmış,
- Kaldırılan il özel idarelerinin yerine bu illerde, valiliklere bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur.

Taşra örgütlenmesi içinde konumlandırılan bu başkanlıklar, kanunda belirtildiği üzere, kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım, yapım, bakım ve onarım işlerini yapma; adli ve askeri teşkilat dışında taşradaki tüm birimlerinin hizmet ve faaliyetlerinin etkinlik - verimliliği ile kurumların stratejik plan ve performans programlarına uygunluğunu raporlama; kültür ve tabiat varlıklarının korunması; afet ve acil yardım; acil çağrı; ilin tanıtımı; temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetleri gibi görevleri üstlenecektir.^[17] Taşra birimlerinin faaliyetlerinin hizmet ve faaliyetlerinin etkinlik-verimliliği ile kurumların stratejik plan ve performans programlarına uygunluğunu raporlama, valilik değerlendirmesiyle birlikte Başbakanlığa ve ilgili bakanlığa gönderme görevi dışında, bu başkanlığın il özel idaresinin görevlerini üstlendiği söylenebilir.

[17] Bu başkanlığın yetki ve sorumlulukları ile örgütlenme ve çalışma usulünü göstermek amacıyla 2014 Nisanı'nda İçişleri Bakanlığı bir yönetmelik çıkarmıştır: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik, RG: 04.04.2014, S. 28962.

Tablo 2. Büyükşehir Belediyelerin Kuruluş Tarihleri

Yıl	Yasal Düzenleme	Belediye
1984	3030 sayılı Kanun	İstanbul, Ankara, İzmir
1986	3306 sayılı Kanun	Adana
1987	3391, 3398 ve 3399 sayılı Kanunlar	Bursa, Gaziantep, Konya
1988	3508 sayılı Kanun	Kayseri
1993	504 sayılı KHK	Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit (Kocaeli), Mersin, Samsun
2000	593 sayılı KHK	Adapazarı (Sakarya)
2014	6360 sayılı Kanun	Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van

Mali Hükümlerde Değişiklik

6360 sayılı Kanun, mali konularda da değişiklikler öngörmektedir. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından büyükşehir belediyelerine ayrılan pay ve büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından her bir büyükşehir belediyesine kalan oran artırılmıştır.

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'da yapılan değişikliklerle genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının % 2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere ayrılırken bu oran 1,50'e çekilmiş; % 2,50'u büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılırken bu oran 4,50'a çıkarılmış (% 10 yüzölçümü, % 90 nüfus) ve il özel idarelerine ayrılan pay % 1,15'ten 0,5'e düşürülmüştür (ilçe belediyelerinin paylarının % 40'ı bağlı olduğu BŞB'ye devredilmektedir).

Büyükşehir belediye sınırları içindeki genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından büyükşehir belediyesine ayrılan pay da % 5'ten 6'ya çıkarılmıştır (bunun % 60'ı doğrudan BŞB'ye, % 40'ı havuza gitmektedir).

Geçiş Dönemi

Kanun için bir geçiş dönemi öngörülmüştür. Geçiş aşamasında büyükşehir belediyelerine bağlanan yerel yönetim birimleri ve onların halkı için esnek hükümler getirilmiştir. Bunun yanı sıra bu süreçte, geçişin daha sorunsuz olması için valiliklere fazladan sorumluluk yüklenmiş ve statüsü değişen yerel yönetim birimlerine birtakım kolaylaştırıcı istisnalar tanınmıştır. Bu istisnalar:

- Yeni büyükşehir belediyesi yapılanmasından sonra belediye hizmetlerinin aksaması durumunda, yerel yönetimler genel seçimlerinden sonra valiler, altı ay boyunca bu kanunla kurulan belediyeler arasında koordinasyonu sağlamak ve gerekli tedbirleri almakla görevlendirilmişlerdir.
- Yeni kurulan büyükşehir ilçe belediyelerine, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun doğrultusunda, seçimleri izleyen ayda tahakkuk ettirilecek miktar İlbank A.Ş. tarafından üç katı artırımlı olarak ödenecektir. İlave kaynak yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun Yedek Ödenek Tertibinden Maliye Bakanlığı'nca karşılanacaktır.
- İstanbul ve Kocaeli BŞB dışında, büyükşehir belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri ve bağlı idareler yatırım bütçelerinin en az % 10'u, on yıl süre ile bu Kanun kapsamında belediye sınırlarına dahil olan yerleşim yerlerinin altyapı hizmetleri için ayrılacak ve kullanılacaktır.
- Büyükşehir belediyesi sınırlarının mülki sınırlar olmasıyla, belediye sınırlarına dahil edilen kırsal alanlardan ötürü büyükşehir ve ilçe belediyelerinin, tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabileceği hükmü 5216 sayılı Kanun'a eklenmiştir.
- Ruhsat almada kolaylık sağlanmıştır. Bu Kanun'la mahalleye dönüşen köylerde, bu Kanun'un yayımlandığı tarih itibarıyla entegre tesis niteliğinde olmayan tarım ve hayvancılık amaçlı yapılardaki işletmeler ile bu yerlerde oturanların ihtiyaçlarını karşılayacak bakkal, manav, berber, fırın, kahve, lokanta, pansiyon, tanıtım ve teşhir büfeleri, yerleşim yeri halkı tarafından kurulan ve işletilen kooperatifler işletme ruhsatı almış sayılacaktır. Bu işletmelerin bulunduğu binalar ile konutlardan, bu Kanun'un yayımlandığı tarihe kadar bitirilmiş olanlar, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı veya belediye ya da üniversiteler tarafından fen ve sanat kuralları ile ilgili mevzuat hükümlerine uygun yapıldığı tespit edilenler ruhsatlandırılmış sayılacaktır. Ayrıca bu yapılar elektrik, su ve bunun gibi kamu hizmetlerinden de yararlandırılacaklardır.
- Vergi muafiyeti ve tarife indirimi tanınmıştır. Tüzel kişiliği kaldırılan köylerde 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'na göre alınması gereken emlak vergisi ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu doğrultusunda alınması gereken vergi, harç ve katılım payları beş yıl süreyle alınmayacaktır. Ayrıca bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücretin, beş yıl süreyle en düşük tarifenin % 25'ini geçmeyecek şekilde belirlenmesi hükme bağlanmıştır.

- Orman köyleri, belli ölçüde sürecin dışında bırakılmıştır.^[18] Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde kalan orman köylerine ve köylüsüne yasal düzenlemelerle tanınan hak, sorumluluk ve imtiyazlar mahalleye dönüştükten sonra da devam edecektir. Mahalleye dönüşen köy, köy bağılı ve belediyelerce kullanılan mera, yaylak, kışlak gibi yerlerden bu mahalle sakinleri ve varsa diğer hak sahipleri 4342 sayılı Mera Kanunu hükümleri çerçevesinde yararlanabilecektir.^[19]

‘Büyükşehir Belediyesi İlçe Belediyesi’ Olmanın Farklılığı Durumu

Büyükşehir Belediyesi sistemi içinde önemli unsurlardan biri, büyükşehir ilçe Belediyesi yapılanmasıdır. Büyükşehir ilçe Belediyesi olmak, normal bir ilçe Belediyesi olmaktan farklı bir niteliğe sahiptir. Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde olmayan bir ilçe Belediyesinin, sıradan bir belediyeden farkı yoktur ve Belediye Kanunu’na tabi olarak belediye hizmetlerini herhangi bir idari yapılanmanın (büyükşehir Belediyesi) altında olmadan baştan sona kendi başına yürütebilmektedir. Oysa BŞB ilçe Belediyesi, belediye hizmetlerinin bir kısmını büyükşehir Belediyesi devretmekte ve bir kısmını da paylaşmak zorundadır. Buna ek olarak bazı hizmetlerinin büyükşehir Belediyesi tarafından onaylanması/ denetlenmesi, gelirinin bir kısmının büyükşehir Belediyesine devredilmesi gibi durumlar da söz konusudur.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na göre BŞB ilçe belediyeleri özellikle şu hizmetlerden sorumludur:

- Büyükşehir katı atık yönetim planına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak,
- Sıhhi işyerlerini, 2’nci ve 3’üncü sınıf gayrisıhhi müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek,
- Otopark^[20], spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; mabetler ile

[18] 5216 sayılı Kanun’un Geçici 2. Maddesi’nin uygulanması sürecinde orman köyleri istisna tutulmuşlardı. Sınır genişletme sonrasında yeni büyükşehir Belediyesi sınırları içinde kalan orman köylerinin, tüzel kişiliklerini korumaları öngörülmüştü. Ancak 6360 sayılı Kanun’la, sınırları il sınırlarına kadar genişleyen büyükşehir Belediyesi sınırları içinde olan tüm köylerin ayırım yapılmaksızın mahalleye dönüştürülmesi düzenlenmiştir.

[19] Kanunun 16. maddesiyle 5393 sayılı Belediye Kanunu’na (12. madde) bu yönde bir ekleme yapılmıştır.

[20] 6360 sayılı Kanun’la imar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirlerin tahsil tarihinden itibaren kırk beş gün içinde büyükşehir Belediyesine aktarılacağı hükmü 5216 sayılı Kanun’a eklenmiştir. Böylelikle BŞB ilçe belediyeleri önemli bir yetki ve gelir imkânını kaybetmiştir.

sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihi dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekanların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak,

- Defin ile ilgili hizmetleri yürütmek,
- Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmak.^[21]

Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasında ilişki incelendiğinde, büyükşehir belediyesinin, ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkili olduğu görülmektedir. Denetim yetkisi, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların örneklerini almayı içermektedir. İlçe belediye meclisleri tarafından imara ilişkin alınan kararlar, üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar planına uygunluğu yönünden incelenip aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilmektedir.

Bir tür vesayet ilişkine işaret eden bu duruma ek olarak bütçe açısından da ilçe belediyeleri kısıtlanmaktadır. Vergi gelirleri toplamında büyükşehir belediyelerin aktarılan pay, ilçe belediyeleri üzerinden aktarılmaktadır. İlçe belediyelerinin gelirlerinin % 40'ı büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır.

5216 sayılı Kanun'a göre büyükşehir belediyesi bazı hizmetleri, ilçe belediyelerine devredebilir veya birlikte yapma kararı alabilir. Bu doğrultuda büyükşehir belediyesi, a) Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işletmek veya ruhsat vermek; b) Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işletmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek; c) Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işletmek, imar planında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek gibi görevleri ile temizlik hizmetleri ve adres ve numaralandırmaya ilişkin görevlerini belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebilir veya birlikte yapabilirler.

Hukuken ve yönetsel olarak bu tür bir büyükşehir belediyesine bağımlı olma durumu, büyükşehir belediyesinin her iki yapılanmanın mensup olduğu siyasi partinin, sahip olunan siyasi duruşun/görüşün uyuşup uyuşmamasına göre uygulamada farklı görünüm arz edebilmektedir. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesinin aynı siyasi partiyi temsil etmesi durumunda işbirliği

[21] Bu son görev, 6360 sayılı Kanun'la BŞB ilçe belediyelerine verilmiştir. Ancak kanuna göre, gerekli olduğu durumlarda büyükşehir belediyesi, ilçe belediyesine bu konuda her türlü yardım ve desteği sağlamla yükümlüdür.

düzeyinin yükselmesi, idari ve maddi desteğin artması söz konusu olabilirken, tersi durumda ilçe belediyesinin, büyükşehir belediyesi tarafından hiç destek görmemesi, bunun da ötesinde hizmet üretme ve sunmada ilçe belediyesine köstek olunması durumlarıyla da karşılaşılabilir. Bu ikili durum, Türkiye’de maalesef, yönetsel birimlere verilen görev ve sorumlulukların nasıl yerine getirileceği hususunda temel belirleyen durumundadır.

İlçe belediyeleri, daha doğrusu tüm belediyeler, açısından diğer önemli husus, yetki alanına/belediye sınırlarına ilişkindir. 6360 sayılı Kanun’a kadar belediye sınırları ile mülki idare sınırları çakışmazdı. Belediyelerin sınırları, kent merkezinin olduğu yerleri; bir ilin ya da ilçenin (mülki) sınırları ise kırsal alanı da içerecek bir biçimde daha geniş bir alanı kapsamaktaydı. 5216 sayılı Kanun’un ‘pergel düzenlemesi’ itibarıyla bu kuralda esnemeye gidilmmişti fakat hala bu kural geçerliydi.^[22] Ancak 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir belediyelerinde, ilçe belediyeleri sınırları ile ilçe mülki sınırları çakıştırılmıştır. Dolayısıyla BŞB ilçe belediyeleri daha geniş bir yetki ve sorumluluk alanına sahip olmuşlardır. Ayrıca seçim çevresi de buna bağlı olarak değişim göstermiştir.

6360 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesinden sonra kendi halinde ilçe belediyeleri, BŞB ilçe belediyesi haline gelecek olan belediyelerin yukarıda bahsedilen hususlar üzerinden tabiri caizse boyunduruk altına alınması, reform düzenlemesinin tepki çekmesi muhtemel, riskli noktalarından bir tanesidir.

6360 SAYILI KANUN’UN YÖNETSEL AÇIDAN DEĞERLENDİRMESİ

Bundan önceki reform düzenlemelerinde olduğu gibi imar-plan bütünlüğü ile hizmetlerde etkililik ve verimliliğin sağlanması, yönetsel kapasitesi yetersiz olan yerel yönetim birimlerinin kapatılarak kaynak israfının önlenmesi, görev çakışmalarının engellenmesi ve benzeri gerekçelerle 6360 sayılı Kanun çıkarılmıştır.^[23] Anamuhalefet Partisi’nin Anayasa Mahkemesi’ne açtığı iptal davasının -harcamalara katılım bedelinin alınıp alınmamasına ilişkin hüküm

[22] ‘Pergel düzenlemesi’ bağlamında sınır değişikliğine ilişkin yapılan düzenlemeler ve uygulamalar için bakınız: Çınar, Çiner, Zengin, 2009, s. 93-103; Ozan Zengin, “5216 Sayılı Yasa Sonrasında Ortaya Çıkan Sınır Tespit Sorunu”, Memleket Mevzuat, YAYED, C. 5, S. 55, 2010, s. 7-18.

[23] 6360 sayılı Kanun’un gerekliliği üzerine bir yazı için bakınız: Hayrettin Güngör, “Yeni Büyükşehir Yönetimi ve Geçiş Nedenleri”, İller ve Belediyeler, TBB, S. 774-775, 2012, s. 19-31.

dışında- reddedilmesi üzerine 2014 Yerel Yönetimler Seçimleri sonrasında yürürlüğe girmiştir.^[24]

Hukuki ve akademik olarak dile getirilen gerekçelerin bir kısmında haklılık payı vardır. Popülist siyaset dolayısıyla Türkiye’de -özellikle 1980 sonrası- birçok suni il, ilçe ve belediye birimi kurulmuştur. Bu yerleşim yerleri, yüklendikleri yönetsel birimin gerekliliklerini yerine getirmekten yoksundur. Kimi zaman bu suni yönetsel birimler, bir yerleşim yerinde var olan yönetsel birimlerin parçalanması sonucunda oluşturulmuşlardır. Böylelikle bir yerleşim yerinde birden fazla yönetsel birim söz konusu olmuştur.^[25] Bu durum, hizmet sunmadan, planlamaya birçok konuda sorun teşkil etmiştir. Bunun yanı sıra sayıca azımsanmayacak belediyenin sahip olduğu idari ve mali kapasitenin yetersiz olduğu, hizmet götürmede sorunlar yaşadığı, bütçeleriyle anca personel giderlerini ödeyebildikleri, nitelikli personele sahip olmadıkları rahatlıkla söylenebilir.

Her ne kadar belli konulardaki saptamalarda gerçeklik payı varsa da reform sürecinin bütününe yayılan düşünme tarzı ve buna bağlı olarak yapılan somut düzenlemeler ile uygulamalarda eleştirilecek birçok husus vardır:

- *Bilimsel hazırlık hususu:* Önceden de belirtildiği üzere getirilen yeni büyükşehir belediyesi düzenine ilişkin bilimsel bir ön hazırlık-fizibilite çalışmasına ve farklı ülke örneklerini içeren karşılaştırmalı bir analize rastlanmamaktadır. İçerdiği birçok düzenlemeyle de, gerekçe olarak dile getirilenlerin ve hedeflenenlerin tam aksine yönetilememe gibi bir durumla karşılaşma ihtimali bulunmaktadır. Muhtemelen zaman içerisinde bu kanunun uygulanmasına ilişkin olarak ek düzenlemeler yapılacaktır. Bu yönüyle de reform çabalarını, seçim çevresine ilişkin yapılan değişiklikler doğrultusunda, siyasal yönü ağır basan çabalar olarak değerlendirmek mümkündür.
- *‘Bütünşehir’ adlandırması hususu:* Hem siyasal iktidar sahiplerince hem muhalif kesimlerce yapılan ve genel kabul görmüş ‘bütünşehir’ adlandırması doğru değildir. Büyükşehir belediyesi sınırlarının il mülki idare sınırlarıyla çakıştırılmasıyla ortaya çıkan yeni büyükşehir belediyesi yönetim modeli, ‘bütünşehir’ olarak adlandırılmaktadır. ‘Bütünşehir’ (unicity) adlandırması ilk olarak 12 Eylül darbesi sonrası sıkıyönetim döneminde, büyük kentlere ilişkin ayrı bir düzenleme yapılmadan önce (1984 tarihli 3030 sayılı Kanun), anakentlerin çevresindeki küçük belediyelerin aydınlatma, su, kanalizasyon, imar ve ulaştırma gibi hizmetleri yeterli düzeyde

[24] AMK, E. 2013/19, 12.9.2013.

[25] Çınar, Duru, Çiner, Zengin, 2013, s. 78-82.

halka götürmemesi sebebiyle ve anakentlere yönelik kontrol/iç güvenlik hassasiyeti dolayısıyla bünyesine katmak için yapılan iki düzenleme^[26] doğrultusunda kullanılmıştır. Bu düzenlemeler sonrası anakentlerin ve orta büyüklükteki kentlerin çevresindeki birçok belediye ve köy tüzel kişiliği kaldırılarak büyük belediyeye bağlanmıştır.

'Bütünşehir' adlandırılmasıyla öne çıkan diğer bir uygulama Denizli kenti ve belediyesiyle ilgilidir.^[27] Uzun yıllardan beri Denizli Belediyesi, büyükşehir belediyesi olmak için mücadele etmiştir ama kanuni şartları sağlayamadığı için 2012 tarihli 6360 sayılı Kanun'a kadar bu gerçekleşmemiştir. Büyükşehir belediyesi olma stratejileri gerçekleşmeyince, Denizli Belediyesi'nin yetki alanını, çevresindeki küçük belediye ve köyleri bünyesine katarak genişletme yolunda bir strateji izlenmeye başlanmıştır. AKP iktidara geldikten bir yıl sonra Denizli'ye ilişkin bir kanun (5026 sayılı) çıkarmıştır.^[28] Bu kanunla Denizli Belediyesi'nin çevresindeki çok sayıda belediye ve köyün mahalle olarak Denizli Belediyesi'ne katılması öngörülmüştür. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, kanunu 28 Mart 2004 Yerel Yönetim Seçimleri'yle doğrudan ilgili bulup seçim yasalarındaki değişikliklerin bir yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanamayacağı anayasal ilkesine dayanarak TBMM'ye geri göndermiştir. Meclis tarafından ısrar edilmeyen kanun, yürürlüğe girememiştir.

Bu girişim gerçeklik kazanmayınca 2006 yılında başka girişim yapılmıştır ve dava yoluyla tüzel kişiliğini korumayı başaran birkaç belediye haricinde bu sefer Denizli Belediyesi müşterek kararname^[29] ile yakınındaki belediye ve köyleri kendisine bağlayabilmiştir.

Görüldüğü üzere 'bütünşehir' terimi, 6360 sayılı Kanun'un öngördüğü il sınırı-büyükşehir belediyesi sınır çakışmasına bağlı olarak büyükşehir belediyelerin büyümesini, buna bağlı olarak mesafece uzak olan küçük beldelerin ve köylerin kapatılmasını değil, merkezde bulunan büyük bir belediyenin çevresine doğru genişlemesi üzerine çevresindeki küçük yerel yönetim birimlerini bünyesine katmayı anlatmaktadır.

Terimin, olumlayıcı bir çağrışıma sahip olduğu söylenebilir. İçerik ve uygulama itibarıyla tartışılması gereken bu terimin, büyükşehir belediyesi

[26] Milli Güvenlik Konseyi'nin 34 Numaralı Kararı, RG: 11.12.1980, S. 17187; 2561 sayılı Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun, RG: 8.12.1981, S. 17538.

[27] Büyükşehir belediyesi olma ve belediye sınırlarını genişletme çabaları doğrultusunda ayrıntılı tarihsel bir Denizli analizi için bakınız: Çınar, Duru, Çiner, Zengin, 2013; Çınar, Çiner, Zengin, 2009.

[28] Denizli Milletvekili Ümmet Kandoğan'ın Bazı Belediyelerin Kaldırılması Hakkındaki Kanun Teklifi, 22. Dönem, 2. Yasama Yılı, TBMM S. Sayısı 308; TBMM İçişleri Komisyonu Raporu, E. 2/216, K. 53, 17.12.2003.

[29] 11.8.2006 Tarihli, 2006/8352 sayılı Müşterek Kararname, RG: 12.8.2006, S. 26257.

reformunu eleştiren muhalif kesimlerce sahiplenilip tereddütsüz kullanımı dikkat çekicidir.

- *Anayasaya uygunluk hususu:* Kanun, anayasa ve temel kanunlara uygunluğu bakımından sorgulanmaktadır. Üçlü (il özel idaresi, belediye ve köy) yerel yönetim sisteminin anayasal ve yasal olarak zorunlu olması, büyükşehir belediyelerine ait mekanların yerleşim yerleri olmaktan çıkması, yönetim biriminin yöre halkını temsil etmesi gerekliliği, mesafeye bağlı olarak yönetim birimlerinin tanımlanamaz hale gelmesi gibi hususlarla anayasaya aykırılık iddiaları söz konusudur.^[30]
- *Yerel özerkliğe uygunluk hususu:* Yerel özerkliğe ve (yerel) demokrasiye karşıt bir biçimde yerel halka sorulmadan, referanduma gidilmeden çok sayıda belediye ve köy kapatılmıştır. Bu durum Türkiye Cumhuriyeti olarak altına imza attığımız Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın -çekince koymadığımız- yerel yönetimlerin sınırlarının korunmasıyla ilgili maddesine (5. Madde) aykırıdır. Bu maddeye göre “*Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz.*”
- *Temsilîyet hususu:* Kanun, getirdiği temsiliyet yapılanması açısından sorundur. Binlerce belediyenin mahalle yapılması sonucunda, o belde sakinlerinin doğrudan kendilerinin oluşumuna karar verdikleri meclisleri/karar organları kapatılmıştır.

Bu konuda diğer bir husus, kent merkezinden uzakta yaşayan, merkezle ilişki içinde olmayan kırsal kesim sakinlerinin, metropoliten kentin/anakentin karar organlarının oluşumunu ve temsiliyetini belirleyecek olmasıdır.

[30] Bu konu üzerine yapılmış ayrıntılı bir çalışma için bakınız: Kemal Gözler, “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyeleri Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun Mudur?”, *Legal Hukuk Dergisi*, C. 11, S. 122, 2013, s. 37-82. Anayasaya aykırılık iddialarına karşılık aykırı olunmadığına ilişkin değerlendirmeler için bakınız: Güngör, 2012, s. 28-31.

Tablo 3. Büyükşehir Belediyelerinin Meclis Üye Sayıları^[31]

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

- *Hizmette halka yakınlık hususu:* Büyükşehir belediyesinin, mesafece uzakta olan ve sosyo-ekonomik açıdan ilişkisiz olduğu ya da ilişkisinin az olduğu yerleşim yerlerine yerel hizmet götüreceğini söylemek, onu yükümlü ve uzakta olan yerleşim yerlerini/birimlerini ise ona bağlı kılmak, 'yerinden yönetim'/hizmetlerde halka yakınlık' ilkesiyle bağdaşmamaktadır. Bu tam tersine büyükşehir belediyeleri aracılığıyla yeni merkezler yaratmak, merkeziyetçiliği güçlendirmek anlamına gelmektedir.
- *Hizmet etkinliği hususu:* Bu durumun, hizmet etkinsizliğine (hizmet kalitesinin düşmesine, hizmetlerin aksamasına, hizmet sunumunun uzamasına, yurttaş memnuniyetinin azalmasına vb.) ve kaynak israfına yol açması muhtemeldir.
- *Yerinden yönetim hususu:* Yerelleşme anlayışına aykırı olarak bir yerel yönetim birimi olan il özel idareleri, otuz büyükşehir belediyesinde kaldırılarak

[31] Bilmez, 2013.

yerlerine valiliklere bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur. Ayrıca bu birimlerin idari yapı içindeki yerinin ne olacağı, nasıl bir işlev göreceği buna ilişkin yönetmelik çıkarılsa bile net bir şekilde belli değildir (Örneğin, mülki ve yerel idareler ile kalkınma ajanslarıyla ilişki)

- *Kır-kent ayrımı hususu:* Büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırları yapılmasıyla sosyolojik olarak ve yönetsel açıdan kır-kent ayrımı ortadan kalkmıştır. Artık kent tanımı yapılamaz hale gelmiştir.
- *Kırsal hizmet hususu:* Her ne kadar gelirleri artırılrsa ve kapatılan yerel yönetim birimlerinin personeli ve araç-gereci büyükşehir belediyelerine devredilse de büyükşehir belediyelerinin tüm il sınırları içinde kırsal alanları da kapsar şekilde nitelikli hizmet götürmesi mümkün görünmemektedir.

İl özel idarelerinin kaldırılmasıyla, belediye sınırları dışında yıllardır sunulan kırsal hizmetler (su, kanalizasyon, katı atık, orman köylerinin desteklenmesi vb.) ile belediye sınırları içinde ve dışında verilen hizmetlerin (tarım, bayındırlık ve iskan, toprağın korunması, merkezi idare tarafından yaptırılan yapıım, bakım, onarım, teçhizat alımı işleri, enerji nakil hattı yapımı vb.) büyükşehir belediyeleri tarafından yerinde ve zamanında ihtiyaçları giderecek biçimde nasıl sunulacağı merak konusudur.^[32]

İl özel idareleri, birçok taşra yönetimi ve yerel yönetim biriminin yapmakla yükümlü olduğu görevleri bütçelerine ödenek aktararak fiilen üstlenmekteydi (Örnek, ihale yapma, personel, araç-gereç ve kaynak aktarma vb.). Bunların da ötesinde il özel idareleri, belediyelere nazaran oy odaklı olmaktan çok hizmet odaklı idarelerdir. Bu anlayış, farkı hizmet kalitesi ve vatandaş memnuniyeti bakımından sorunlar oluşturabilir.

- *Köylerin kapatılması hususu:* Yerel yönetim birimleri içerisinde belki en yerleşik, en köklü olan köy yönetimlerine büyük bir darbe indirilmiştir.

Tarımsal üretimin zarar göreceği, üretim kapasitesinin düşeceği kuvvetle muhtemeldir. Kentli gömleği zorla giydirilen köylü ve çiftçi, hukuki, idari ve mali kayıpları sonucunda kırsal yaşantısını sürdürmede zorluk çekecektir. Geleneksel ve doğal tarımsal üretimin yerine ticarileşmiş tarımsal üretim yaygınlaşacaktır.

Ayrıca Belediye Kanunu'na eklenen mahalle nüfus şartı düşünüldüğünde, 500 nüfus şartını sağlamayan köylerin durumu meçhuldür.

[32] Bu konuya ilişkin olası sakıncaları ele alan bir yazı için bakınız: Adem Esen, Ömer Faruk, Güneş, Ümit Ünal, "İl Özel İdarelerinin Kapatılmasına İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri", İller ve Belediyeler, TBB, S. 790, 2014, s. 69-71.

Kırsal alanın güvenliğinden sorumlu jandarma kolluk kuvvetlerinin yerini, polis teşkilatına bırakmak durumunda kalması olasıdır.

- *Vergi hususu:* Büyükşehir belediyesi sınırlarına tüzel kişiliklerini koruyarak ya da koruyamayarak katılan yönetim birimlerinde yaşayanlar önceki döneme nazaran daha yüksek oranda vergi ve kullanım ücreti ödeyecektir.

Bina, arazi ve arsa vergileri geçiş dönemi sonrasında büyükşehir belediyesi sınırlarına dahil olan belediyeler için % 100 artırımlı olarak uygulanacak; mahalle olarak büyükşehir belediyesine katılan köylerin sakinleri ise Emlak Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi gibi yeni vergileri ödemekle yükümlü olacaklar, ayrıca su-kanalizasyon gibi hizmetleri büyükşehir belediyesinden almak zorunda bırakılıp bunların bedelini ödemek durumunda kalacaklardır.

Meskende ‰ 2, diğer binalarda ‰ 4, arazilerde ‰ 2, arsalarda ise ‰ 16 olacaktır. Yani büyükşehir belediyesine yeni dahil olan yerler mevcut durumlarının iki katı kadar fazla vergi ödeyeceklerdir.

Ayrıca bu reform çalışmasının devlete ve doğal olarak vatandaşlara toplam maliyeti, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü yetkililerine göre yaklaşık olarak 3.012.633.480 TL'dir.^[33]

- *Orman köyü hususu:* Tüzel kişiliği kaldırılarak hukuk düzleminde, idari ve mali açıdan yok hükmüne düşürülen normal köy ve orman köylerine, köy tüzel kişisiyken tanınan kanuni yetkilerin devam edeceğini söylemenin hukuken geçerliliği, yaptırımı, güvenilirliği yoktur. 6360 sayılı Kanun'la bu hükmün, 5393 sayılı Kanun'a eklenmesi; 6292 sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi ve Hazine Adına Orman Sınırlarına Çıkarılan Yerlerin Değerlendirilmesi ile Hazineye Ait Tarım Arazilerinin Satışı Hakkında Kanun'la^[34] 'mahalle' sözcüğünün 6831 sayılı Orman Kanunu'nun çeşitli yerlerinde geçirilmesi; 6292 sayılı Kanun'un ilgili yönetmeliğinde^[35] orman köyü tanımını içinde 6360 sayılı Kanun'a referansla

[33] Bilmez, 2013.

[34] Bu kanunun, kaldırdığı ve yerine düzenleme yaptığı kanun, "2924 sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının ve Desteklenmesi Hakkında Kanun" dur. Büyükşehir belediye sınırları içindeki kalan orman köylerine ilişkin yeni hükümler getiren kanunun adındaki ve kapsamındaki değişim, siyasal iktidarın orman köylerine bakış açısını ortaya koymaktadır. Bu da, tüzel kişiliği kaldırılan köylere tanınan eski haklarının korunacağına dair düzenlemelere kuşkuyla bakılmasına sebebiyet vermektedir.

[35] Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi Faaliyetlerine İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik, RG: 4.11.2013, S. 28811. Değişiklik yapılan ana yönetmelikle (RG: 13.06.2012, S. 28322) ilgili bilgi için bakınız: <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Asp?MevzuatKod=7.5.16226&MevzuatIliski=0&so urceXmlSearch=orman>

mahalleye dönüşen köylerden bahsedilmesi gibi bu konuya ilişkin yeni düzenlemeler yapılırsa da sonuçta bu tür düzenlemelerin, orman köylerinin tüzel kişiliğinin kaldırılması sonucunu telafi etmediği hukuken ortadadır.

SONUÇ YERİNE

Toplumsal ve yönetsel yapının işleyişi içinde yerel yönetimlere düşen rolün, bu yönetim birimlerinin işlevinin tartışılması bu yazının kapsamı dışındadır. Ancak, şu söylenebilir ki, reform süreci, metropoliten kent yönetimlerin desteğiyle bizzat merkezi yönetim tarafından yönetilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin piyasa ilişkilerinin yerleşmesinde ve geliştirilmesinde^[36] önemli aracı kurumlar olmaları hasebiyle, iktisadi yaşamda öne çıkan aktör ve kurumlar, bu süreci net bir şekilde desteklemiş ve kamuoyunun oluşmasında etkili olmuştur. Yereldeki halkın ve onun temsilcisi sayılabilecek yönetim birimlerinin, özellikle de küçük yerel yönetim birimlerinin reform sürecine aktif dahili söz konusu değildir. Reform sürecinin genel olarak hem literatürde hem de kamuoyunda enine boyuna eline alındığını söylemek de güçtür.

Yerel hizmetlerden sorumlu olmak, halka yakın hizmetler sunmak, seçimlerle oluşmuş karar organlarına sahip olmak, devlet tüzel kişiliği haricinde ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olmak gibi farklı özelliklerden dolayı yerel yönetimler ‘özerk’ kabul edilmektedirler. Çağımızda hakim olan yerel yönetim anlayışına göre yerel yönetimler, belli bir serbestlik içinde kendi kaderlerini kendileri tayin edebilmeli, siyasetin ve idarenin bileşiminde merkezin yerel üzerinde karar aldığı, işlem yaptığı durumlarda da yerel yönetimlere danışılmalı, onların görüşü alınmalıdır.

Bazı küçük yerel yönetim birimleri (belediye+köy) yönetsel ve mali açıdan kapasite sorunları yaşıyor, nitelikli personel ihtiyacı duyuyor olabilir ancak bunun çözümü yerel demokrasiyi hiçe sayarak, sığ bir iktisadi bakış açısıyla yerel yönetimleri kaldırmak olmamalıdır. Bunun aksine küçüklüğü, yerel yönetimlere özgü temel özelliklerden biri olarak düşünmek gerekir.

Kentsel rant odaklı, ulusal ve uluslararası piyasa yapılanmasının itkileri uzantısında büyükşehir belediyelerinin gözünden bakılarak başlatılan bu reform çalışmaları, belli bir yörede yaşayan insanların orada yaşamaktan kaynaklı ortaya çıkan ihtiyaçlarını gidermek için kendilerinin karar almasını, örgütlenmesini, kendilerine yeteri düzeyde gelir imkanı sağlanarak harcama yapmasını, personel istihdam etmesini içeren bir ‘yerel’ yönetim anlayışının uzağındadır.

[36] Yerel yönetim birimleri, özellikle de büyükşehir belediyeleri, özel sektöre iş gördürme, şirketleşme gibi usullerle piyasa ekonomisinin belirleyici kurumları haline gelmişlerdir.

KAYNAKÇA

- Aytaç, Fethi, Açıklamalı Belediye Kanunu, Seçkin Kitabevi, Ankara 1988.
- Bilmez, Mehmet Emin, Büyükşehir Kanunu Eğitimi (Sunu), Türkiye Belediyeler Birliği, Ordu 2013. <http://www.tbb.gov.tr/belediye-akademisi/sunumlar/> (18.8.2013).
- Canatan, Bilal, Düşünce Tarihinde, Kamu Hukukunda, Avrupa Birliği'nde Yerellik İlkesi, Galeri Kültür Yayınevi, Ankara 2001.
- Çınar, Tayfun, Bülent Duru, Can Umut Çiner, Ozan Zengin, Belediyenin Sınırları, TODAİE, Ankara 2013.
- Çınar, Tayfun, Can Umut Çiner, Ozan Zengin, Büyükşehir Yönetimi: Bütünleştirme Süreci, TODAİE, Ankara 2009.
- Çiner, Can Umut, "Subsidiarite İlkesi Üzerine Değınmeler", 18. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Kamu Yönetiminde Reform (KAYFOR 2008), Necati Akyıldız vd. (Der.), TODAİE, Ankara 2009, s. 367-374.
- Esen, Adem, Ömer Faruk Güneş, Ümit Ünal, "İl Özel İdarelerinin Kapatılmasına İlişkin Sorunlar ve Çözüm Önerileri", İller ve Belediyeler, S. 790, 2014, s. 64-71.
- Gözler, Kemal, "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İilde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyeleri Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun Mudur?", Legal Hukuk Dergisi, C. 11 S. 122, 2013, s. 37-82.
- Güler, Birgül Ayman, "İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon (Kamu Yönetimi Temel Kanunu)", Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye'den Perspektifler, AÜ SBF Tartışma Metinleri, S. 59, 2003, s. 1-34.
- Güler, Birgül Ayman, Türkiye'nin Yönetimi: Yapı, İmge, Ankara 2009.
- Güngör, Hayrettin, "Yeni Büyükşehir Yönetimi ve Geçiş Nedenleri", İller ve Belediyeler, S. 774-775, 2012, s. 19-31.
- Keleş, Ruşen, Yerinden Yönetim ve Siyaset, 8. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul 2012.
- Uygun, Oktay, Federal Devlet: Temel İlkeleri, Başlıca Kurumları ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, XII Levha Yayıncılık, İstanbul 2007.
- Zengin, Ozan, "Hukuki Düzenlemeler Işığında Büyükşehir Belediye Düzeni ve Bütünleştirme Süreci", Memleket Mevzuat, C. 5, S. 56-57, 2010, s. 21-25.
- Zengin, Ozan, "5216 Sayılı Yasa Sonrasında Ortaya Çıkan Sınır Tespit Sorunu", Memleket Mevzuat, C. 5, S. 55, 2010, s. 7-18.
- Anayasa Mahkemesi, E. 2008/34, K. 2008/153, 31.10.2008.
- Anayasa Mahkemesi, E. 2013/19, 12.9.2013.
- Yüksek Seçim Kurulu, K. 153, 12.02.2009.
- İçişleri Bakanlığı, 01.5.2008 Tarih ve 2008/34 Sayılı Genelge.