

# **YEREL POLİTİKALAR**

**Akademik Araştırma ve Düşünce Dergisi**

**Yıl 1 \* Sayı 3**

**Ocak - Haziran 2013**

## HAKEM VE DANIŞMA KURULU/Advisory Board

- Prof. Dr. Ruşen KELEŞ, Ankara Üniversitesi  
Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ, Sakarya Üniversitesi  
Prof. Dr. Eyüp İSBİR, TODAİE  
Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ, Gazi Üniversitesi  
Prof. Dr. Zerrin TOPRAK, Dokuz Eylül Üniversitesi  
Prof. Dr. Musa EKEN, Sakarya Üniversitesi  
Prof. Dr. Mustafa ÖKMEN, Celal Bayar Üniversitesi  
Prof. Dr. Muhammet KÖSECİK, Turgut Özal Üniversitesi  
Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR, Pamukkale Üniversitesi  
Prof. Dr. Muhittin ACAR, Hacettepe Üniversitesi  
Prof. Dr. A. Hamdi AYDIN, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi  
Prof. Dr. Hamit PALABIYIK, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi  
Prof. Dr. Jörn von LUCKE, Zeppelin University  
Prof. Dr. Naim KAPUCU, University of Central Florida  
Prof. Dr. Fatih YÜKSEL, Samsun Ondokuz Mayıs Üniversitesi  
Prof. Dr. Yakup BULUT, Mustafa Kemal Üniversitesi  
Prof. Dr. Bekir PARLAK, Uludağ Üniversitesi  
Prof. Dr. Recep BOZLAĞAN, Marmara Üniversitesi  
Prof. Dr. Selma KARATEPE, İnönü Üniversitesi  
Prof. Dr. Turgay UZUN, Muğla Üniversitesi  
Prof. Dr. Hüseyin GÜL, Süleyman Demirel Üniversitesi  
Prof. Dr. Veysel BİLGİÇ, Polis Akademisi  
Prof. Dr. Hikmet KAVRUK, Gazi Üniversitesi  
Prof. Dr. Doğan Uysal, Celal Bayar Üniversitesi  
Prof. Dr. Nagehan Talat ARSLAN, Cumhuriyet Üniversitesi  
Prof. Dr. Halil İbrahim AYDINLI, Sakarya Üniversitesi  
Prof. Dr. Yusuf ŞAHİN, Aksaray Üniversitesi  
Prof. Dr. Bayram COŞKUN, Muş Alpaslan Üniversitesi  
Prof. Dr. Abdullah YILMAZ, Balıkesir Üniversitesi  
Prof. Dr. Süleyman KARAÇOR, Selçuk Üniversitesi  
Doç. Dr. F. Neval GENÇ, Adnan Menderes Üniversitesi  
Doç. Dr. Sevim BUDAK, İstanbul Üniversitesi  
Doç. Dr. Ayşe TEKEL, Gazi Üniversitesi  
Doç. Dr. Nilgün GÖRER TAMER, Gazi Üniversitesi  
Doç. Dr. M. Akif ÖZER, Gazi Üniversitesi  
Doç. Dr. Ahmet MUTLU, Samsun Ondokuz Mayıs Üniversitesi  
Doç. Dr. Fikret MAZI, Adıyaman Üniversitesi  
Doç. Dr. Uysal KERMAN, Süleyman Demirel Üniversitesi  
Doç. Dr. Orhan FİLİZ, Polis Akademisi  
Doç. Dr. Mete YILDIZ, Hacettepe Üniversitesi  
Doç. Dr. Erbay ARIKBOĞA, Marmara Üniversitesi  
Doç. Dr. Tarkan OKTAY, İstanbul Medeniyet Üniversitesi  
Doç. Dr. Ercan OKTAY, Karamanoğlu Mehmet Bey Üniversitesi  
Doç. Dr. Veysel EREN, Mustafa Kemal Üniversitesi  
Doç. Dr. Mehmet ÖZEL, Niğde Üniversitesi  
Doç. Dr. Ethem Kadri PEKTAŞ, Kocatepe Üniversitesi  
Doç. Dr. Ahmet YATKIN, Fırat Üniversitesi  
Yrd. Doç. Dr. İhsan KELEŞ, Gazi Üniversitesi  
Yrd. Doç. Dr. Yüksel KOÇAK, Kafkas Üniversitesi

# YEREL POLİTİKALAR

AKADEMİK ARAŞTIRMA VE DÜŞÜNCE DERGİSİ  
ISSN: 2146-9865

YIL: 1 SAYI: 3

**SAHİBİ**  
ÇİZGİ KİTABEVİ ADINA  
**ÖMER ARLI**

**SORUMLU YAZI İŞLERİ MÜDÜRÜ**  
Öğr. Gör. Rifat KARAKOÇ

**EDİTÖR**  
Prof. Dr. M. Akif ÇUKURÇAYIR

**YAYIN KURULU/Editorial Board**

Prof. Dr. M. Akif ÇUKURÇAYIR, Selçuk Üniversitesi  
Doç.Dr. H. Tuğba EROĞLU, Selçuk Üniversitesi  
Yrd. Doç. Dr. Şerif ÖNER, Uşak Üniversitesi  
Yrd. Doç. Dr. Elif ÇOLAKOĞLU, Atatürk Üniversitesi  
Yrd. Doç. Dr. Hayriye SAĞIR

**İLETİŞİM**  
Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi  
Kamu Yönetimi Bölümü  
Alaaddin Keykubad Kampüsü  
Selçuklu-Konya

Tel: 0332 223 4355-0332 223 3044-0332 223 4381  
Fax: 0 332 2410046

**yerelpolitika@gmail.com**

**WEB**  
<http://yerelpolitikalar.blogspot.com/>

**Baskı:** Sebat Ofset **Cilt:** Göksü Cilt Evi

**ABONELİK VE SİPARİŞ**  
**Çizgi Kitabevi**  
Mimar Muzaffer Caddesi  
Helvacıoğlu Apt. No: 41/1 Meram Konya  
Tel: 0332 353 62 65-66 Faks: 0332 353 10 22  
[www.cizgikitabevi.com](http://www.cizgikitabevi.com)

# İçindekiler

Sayfa: 7

**Dünya Ve Türkiye Örneklerinde Metropolitan Alan Yönetim Modelleri Ve 6360 Sayılı Yasa**

Hüseyin Gül- Seda Batman

Sayfa: 48

**Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli**

Erbay Arıkboğa

Sayfa: 97

**Yerel Yönetimler Reformunda Reform:  
6360 Sayılı Kanun'un Düşündürdükleri**

M. Akif Özer

Sayfa: 127

**Büyükşehir İlçe Belediyelerinin İdari Ve Mali Özerliği**

Orhan Veli Alıcı

Sayfa: 153

**Kentsel Yapılı Çevrenin Oluşumunda Aktörler  
Ve Aktörler Arası İlişkiler Üzerine Bir Değerlendirme: Mardin Artuklu Üniversitesi  
Örneği**

Ayşe Tekel - Ali Arı

Sayfa: 168

**Kitap Tanıtım:  
Yerinden Yönetim Ve Siyaset**

Elif Çolakoğlu

## Editörden...

Yerel Politikalar Dergisi'nin 3. Sayısı ile sizlerle birlikteyiz. Bu sayıda yer alan makaleler ağırlıklı olarak büyükşehir belediyeleri ile ilgilidir.

Çok değerli çalışmalarlar dergiye katkı sağlayan meslektaşlarıma teşekkür ediyorum.

2014 yerel seçimlerinden önce gerçekleştirilen "büyükşehir reformu" Türkiye'de hem merkezi yönetimi hem de yerel yönetimi sarsmıştır. Büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırlarına genişletilmesi, diğer bir deyimle mülki sınırlarla örtüştürülmesi hem yerel yönetimlerde ikili bir yapı doğurmuş, hem de geleneksel mülki idare sistemini sıkıntıya sokmuştur.

Köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılması farklı sosyolojik, yönetsel, ekonomik ve kültürel sorunları beraberinde getirecektir.

Aynı şekilde belde belediyelerinin kapatılması ve mahalleye dönüştürülmesi de hem mevcut durumuyla ilçe belediyelerinin kapasitesini zorlayacak hem de büyükşehir belediyelerini bir açmaz içine sokacaktır.

Büyükşehir belediyelerinin mevcut durumda çok önemli sorunları olmasına karşın –bunların başında demokratiklik geliyor- bir de il sınırlarındaki ilçe, belde ve köylerin sorumluluklarıyla donatılmaları yerel alanda çok önemli boyutlarda yönetim krizi üretecektir.

Diğer tarftan belediye mi, bölge yönetimi mi olduğu belli olmayan yeni sistemin her şeyden önce "yerel alanda merkezileşme" olduğu ve "yerellikleri" yok eden ve ezen bir yapı oluşturacağını da belirtmek gerekir.

81 ilin 30'unda "büyükşehir modeli" bir belediyecilik, 51'in de "düz belediyecilik" uygulanacak olması bütün normları, standartları, algıları ve yaklaşımları sarsmıştır. 51 ilimizin en azından "ihmal edilmişlik

duygusu” yaşayacağına kuşku olmaması gerekir. Bütün il ve ilçe belediyelerinin güçlendirilmesi tek seçenek olarak görülmeliydi.

Mevcut sistemin özellikle yatırımların yaygınlaştırılması için çok elverişli olduğunu savunan görüşler bulunmaktadır. Ancak, büyükşehir belediyelerinin bu eşgüdümü sağlayabileceği kuşkuludur.

Her büyükşehir belediyesi, eğer bu kanun uygulanacaksa her yerel yönetim birimi için (en azından ilçeler için) kendi bünyesinde bir birim oluşturmak zorunda.

Bu model yerine ilçe ve il belediyelerinin güçlendirileceği bir model daha rasyonel olabilirdi.

2013 yılı yoğun olarak yerel siyaset konuları çerçevesinde geçecek gibi görünüyor. Bu nedenle yerel seçimler, seçim analizleri, geçmiş seçimlerin değerlendirilmesi ile ilgili yazılar, Yerel Politikalar Dergisi’nin 4. Sayısı için beklediğimiz konular arasındadır.

Elbette yeni sayı için yerel siyaset, kentleşme ve çevre sorunları ile bağlantılı yazılarınızı bekliyoruz.

Bu sayımıza katkı sağlayan değerli meslektaşlarımıza bir kez daha teşekkür ediyorum.

Yeni yazılarla gelecek sayılarda buluşmak üzere...

# DÜNYA VE TÜRKİYE ÖRNEKLERİNDE METROPOLİTEN ALAN YÖNETİM MODELLERİ VE 6360 SAYILI YASA

Hüseyin GÜL\*

Seda BATMAN\*\*

## Özet

2012 yılı sonu itibarıyla Türkiye yeni bir metropoliten alan yönetimi biçimine geçmiştir. Birçok ülkede de yeni metropoliten alan yönetimi denemeleri vardır. Çalışmada metropoliten alan yönetimi ve modelleri incelenmektedir. Bu bağlamda, çalışmada Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD), Fransa'da ve genel olarak dünyada metropoliten yönetim deneyimleri kısaca gözden geçirilerek, 6360 sayılı yasayla Türkiye'de kurulan yeni metropoliten alan yönetimi deneyimi ile karşılaştırılmaktadır. Ayrıca, yeni il büyükşehir modeli, optimal hizmet ölçeği, etkinlik, etkililik, ekonomiklik, erişim, hakkaniyet, yerindenlik, çoğulculuk, katılım, yerel özerklik ve demokrasi vb. açısından değerlendirilmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Metropoliten alan yönetimi, il büyükşehir belediyesi, yerel özerklik, katılım, optimal hizmet ölçeği, Türkiye

## GOVERNANCE STRUCTURES IN METROPOLITAN AREAS IN THE WORLD AND TURKEY AND AN EVALUATION OF THE LAW NUMBERED 6360

## Abstract

Turkey started to implement a new system of metropolitan area management at the end of 2012. There have been new

---

\* Prof. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, gulhuseyin@yahoo.com

\*\* Arş. Gör., Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü,

metropolitan administration attempts in many countries. In this study, metropolitan governance and models are reviewed. In this respect, governance structures in metropolitan areas in the United States of America (USA), France and the world in general are reviewed shortly and are compared and contrasted with the new province-wide metropolitan municipality model in Turkey. Besides, the new province-wide metropolitan municipality model is evaluated in accordance with the principles of optimal service scale, efficiency, effectiveness, economy, access, equity, subsidiarity, pluralism, participation, local autonomy and democracy.

**Keywords:** Metropolitan area governance, provincial metropolitan municipality, local autonomy, participation, optimal service scale, Turkey

### **Giriş**

Küreselleşmenin dinamik yapısının neden olduğu değişimler henüz hız kaybetmiş değildir. Dünyayı neo-liberal kapitalist ideolojik çerçevede hızla dönüştüren bir olgu olarak karşımıza çıkan küreselleşme, kendi sistemine ayak uyduramayan yapılanmaları hızla dönüştürmektedir. Türkiye’de de bu dönüşüme uyum sağlamak amaçlı yapılan reformların daha öngörülü ve sistematik bir şekilde ele alınması bir zorunluluktur. Bu zorunluluğun bir nedeni de, kentleşmenin ve beraberinde getirdiği kontrolsüz kentsel büyümenin, çarpık yapılaşmanın, çevre kirliliğinin ve diğer sorunların metropoliten alan yönetimlerinin kapasite eksikliklerini ve kaynak yetersizliklerini belirginleştirmesidir. Bu süreçte, çok büyüyen kentsel mekanlarda etkin hizmet sunum ve yönetim modelleri geliştirmek için birçok ülkede denemeler yapılmış veya yapılmaktadır. Türkiye’de de 1984’te yapılan reform ile iki düzeyli bir büyükşehir yönetim modeli denenmiş ve zaman içinde yaşanan gelişmelere paralel olarak bu denemeler son dönemde yeni bir ivme kazanmıştır. İktidarın mevcut sıkıntılara da çözüm olarak sunduğu 2012 yılı sonunda çıkarılan 6360 sayılı yeni yasa ile il ölçeğinde yeni bir büyükşehir belediye modeli uygulamaya konmuştur.



Bu çalışma, büyükşehir yönetim modellerine ilişkin yapılan tartışmalara katkı yapmayı amaçlamaktadır. Çalışmada öncelikle, metropoliten alan kavramına açıklık getirilerek, metropoliten alan yönetim modelleri ile genel olarak Dünyadan örnekler, Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Fransa ve Türkiye örnekleri karşılaştırmalı olarak irdelenmektedir. Daha sonra çalışmada, yeni il büyükşehir yasası, metropoliten alan yönetim ilkeleri ve ölçütleri ile dünya ülkeleri deneyiminin ortaya koyduğu veriler çerçevesinde değerlendirilmektedir.

### **1. Metropoliten Alanlar, Gereksinimler ve Yönetim Ölçütleri**

İlk olarak 1800'lü yılların ortalarında Londra'da ve sonrasında da ABD'nin büyük kentlerinde yerel kurumların isimlerinin önüne "metropoliten" sıfatı kullanılmaya başlanmıştır. Metropoliten alanlar, genellikle bir merkez anakent ile onu çevreleyen ve onunla ekonomik olarak bütünleşik yörekentler (*suburbs*) ve ilçe yerel yönetimlerinden oluşmaktadır (Frey ve Zimmer, 2001). Görmez (1993: 19) ise metropoliten alanı; nüfusun yoğun olduğu ve ekonomik, sosyal ve kültürel açıdan bölgenin merkezi olarak kabul görebilecek kent ya da kentlerin tamamının oluşturduğu bütün olarak tanımlamaktadır. Küreselleşmeye paralel olarak kentlerin ve yerel yönetimlerin öne çıktığı günümüzde, gelişmekte olan ülkelerin, gelişmiş ülke seviyelerini yakalamalarında potansiyel enerji merkezi konumundaki kentsel alanları, özel birer laboratuvar alanı olarak görüp, masaya yatırmak gerekmektedir. Büyükşehir belediyelerine ilişkin 6360 sayılı son yasal düzenleme de bunu daha da önemli kılmaktadır. Yeni yasanın uygulanacağı 29 il, aynı ölçülerde olmasa da, Türkiye'nin en kentleşmiş ve gelişmiş illeridir. Bu iller Türkiye nüfusunun % 75'ini barındırırken, milli gelire ve vergilere katkısı daha büyüktür. Yani Türkiye ekonomisinin lokomotifleri olan illerdir.

Büyüme ve kentleşme, aslında çoğu kez eşanlı olarak kullanılagelmiştir. Gerçekten de günümüzde büyümeye ilişkin eylemlerin gerçekleştiği mekanlar çok büyük ölçüde kentsel ya da metropoliten alanlardır. Ancak, ekonomik ya da nüfus anlamında büyümenin kent açısından anlamı, mekansal ve (alt) yapısal büyüme ya da genişleme-

dir. Bu süreç öyle işlemektedir ki, kentsel alanın daha geniş mekana yayılmasına yol açan kentsel nüfus yoğunlaşması, bu nüfusun ihtiyaçlarının karşılanması için yeni yerel yönetim birimleri kurulmasını da beraberinde getirmekte ve metropoliten alanlarda yönetsel bölünmüşlüğe de neden olmaktadır. Yeni yerel yönetimler hizmet yetersizliklerini gidermeyi amaçlasa da, metropoliten alan ölçeğinde hizmet aksamaları devam etmekte ve kentsel büyümenin yönetilmesi güçleşmektedir. Bunun yanında, metropoliten alan ölçeğinde, çarpık kentleşme, hizmetlere erişim güçlüğü, hizmet sunumunda eşitsizlikler, çok sayıda özerk yerel yönetim birimlerinin hizmetleri arasındaki koordinasyonsuzluk, hizmet örtüşmeleri ya da aksamaları, yetersiz işbirliği ve kaynak israfı gibi sorunlara yol açmaktadır. Bu sorunları aşmak için kentsel alanlar için yeni metropoliten yönetim modeli önerileri mevcuttur.

Bu çalışmada, gerek metropoliten yönetim modellerinin ve gerekse 6360 sayılı yeni Büyükşehir Belediye Yasası'nın değerlendirilmesinde; denetim, etkinlik, yerel özerklik, siyasal temsil ve katılım (Ostrom, Tiebout ve Warren, 1961: 835-836); etkililik, erişilebilirlik, hakkaniyet, yerindenlik, çoğulculuk ve hesapverebilirlik (Gül, 2012); ile esneklik, alan büyüklüğü, yerel özerklik, siyasal temsil ve meşruiyet (Lefèvre, 1998: 9-10) gibi ölçütler temel alınacaktır. Bu ölçütlerin çoğunu kapsayan temel bir kavram ve ölçüt ise yerel demokrasidir. Yapılacak değerlendirmelere katkı yapması açısından bu kavrama açıklık getirmekte yarar vardır. Yerel demokraside yerel kavramı, en çok sayıda insanın aktif olarak yerel politika ve yerel karar süreçlerinde katılımını olanaklı kılan alan anlamına gelmektedir (Sisk, 2001: 27). Demokrasi kavramı ise, yerel iktidar ve güç odaklarının, baskı ve zorlama olmadan, eşit, adil, yarışmacı, periyodik, düzenli ve temsili olanaklı kılan seçimler ile el değiştirebilmesini ifade eder. Ancak, siyasal ve kültürel ortam da önemlidir. Siyasal ve toplumsal muhalefet, farklı gruplar ve azınlıklar görüşlerini özgürce dile getirebilmeli, siyasal ve yönetsel yönetim ve karar verme süreçlerinde temsil edilmeli ve çıktılara etkide bulunma olanak ve gücüne sahip olmalıdır (Sisk, 2001: 12). Bunlar olmadığında ise yasal, barışçıl ve şiddet içermeyen toplumsal eylemler, yürüyüşler ya da protesto eylemleri olanaklı olmalıdır. Bun-

lar için ise herkesin temel hak ve özgürlüklerinin sağlandığı ve korunduğu bir genel sistem bulunmalıdır. Bu haklar, kişilerin temel yerel ve kentsel hizmetlere hakkaniyetli erişim hak ve olanaklarını da içermektedir. Tüm yerel süreçlerde, anlamlı ve sürekli halk katılımı ile tüm farklı gruplar, sınıflar ve kesimler arasında anlamlı diyalog, tartışma ve müzakere çok önemli ve ayrılmaz unsurlardır. Bu koşullar altında, yerel yönetimler ve kurumlar, yerel halkın ihtiyaç duyduğu hizmetleri detaylı bilgi, ilgi ve yeterli kapasite ile sağlama ve yerel koşullarla ve yerel halkın istek ve ihtiyaçları ile uyumlu karar ve politikalar oluşturabilmesine konusunda daha etkili ve başarılı olacaklardır (Sisk, 2001: 12-14, 27).

## 2. Dünyada Metropolitan Alan Yönetim Modelleri ve Örnekler

Bir sınıflamaya göre bu modeller iki temel gruba ayrılabilir: Geçici ve sınırlı görevli metropoliten yönetim birimleri (yönetimler arası hizmet sözleşmeleri, birlikler ve ASKİ, İSKİ gibi özel amaçlı metropoliten yönetimler) ile birleşmeyle, federasyon ya da daha özerk yeni bir yapı kurarak oluşturulan, genel görevli ve sürekli yeni yönetim birimleri (Keleş, 1985: 71-72; Eke, 1985: 46). Kübler ve Heinelt (2005: 9-11) ise metropoliten alan biçimlerine ilişkin üç yaklaşımdan bahsetmektedir: Metropoliten reform geleneği, kamu tercihi okulu ve yeni bölgeselcilik akımı. Metropoliten alan yönetimi açısından baktığımızda, bölgeselcilik (eski ve yeni) ve çok merkezli yaklaşımlar olarak iki temel yaklaşımdan bahsedilebilir. Burada bölgeselcilik (*regionalizm*), belirli bir kentsel mekanda ya da metropoliten alanda yer alan farklı yerel toplulukların ya da birimlerin, yerel ya da bölgesel ortak çıkarlarını gerçekleştirmek için birlikte çalışabilme kapasitesi anlamındadır (Savitch ve Kantor, 2003: 1017). Eski bölgeselci ya da metropoliten reform yaklaşımında, bir kentsel alanda çok sayıda irili ufaklı yerel yönetim biriminin olması, etkin, adil ve koordineli hizmet sunumuna engel olarak görülür. Bu yaklaşımın temsilcilerine göre; "Bölgesel ya da metropoliten sorunlarla uğraşmak birbirinden bağımsız çok sayıda belediyenin her biri için oldukça güçtür. Aynı alanda çok sayıda yerel yönetim biriminin olması halinde halk hangi yerel yönetim birimini

sorumlu tutacağını bilemez. Ayrıca yerel yönetimler, değişik gerekçelerle sorumluluktan kaçarak ya da sorumluluğu yaymaya çalışarak, kaliteli, ucuza ve etkili hizmet sunma görevini gereğince yerine getiremeyebilir” (Özgür, 2008: 6-7). Bu tür sorunları engellemenin yolu olarak da kentsel alandaki çok sayıda yönetimin birleştirilerek, kentsel ölçekte sunulacak hizmetlere uygun bir yönetsel yapı oluşturulması savunulur.

Yeni bölgecilik yaklaşımı ise, kentsel alanlarda daha esnek ve çeşitliliğe olanak veren bölgesel ölçekli hizmet sunum modellerinin olanaklılığını savunur. Kübler ve Heinelt (2005: 10) 1990’lardan itibaren yaygınlaşan bir model olarak yeni bölgeciliği, bölgesel yönetim yaklaşımı olarak da adlandırılırlar. Bu yaklaşımın kökenleri ABD ve Kuzey Amerika deneyimine dayanmaktadır. Bu yaklaşımda; bölgesel düzeyde zorunlu yönetsel yapılar oluşturulması ya da parçalanmış bir yapıda çok sayıdaki yerel birim arasında bir rekabet ortamı yaratılması yerine; var olan aktörler arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenerek, yönetim yaklaşımı çerçevesinde etkinleştirilmesi savunulur. Yerel yönetim birimleri arasında, üst düzey yönetimlerin zoruna dayanmayan ve hiyerarşik olmayan, katılımcı ve etkileşimci bir yaklaşımla, anlaşmalar, hizmet sözleşmeleri yapılması, hizmet birlikleri kurularak yerel halkın ihtiyaçlarının, metropoliten ölçekte daha iyi karşılanabileceği dile getirilir (Bae ve Feiock, 2012: 162). Ayrıca, yerel yönetim birimlerinin hizmetleri doğrudan kendileri üretmeden sağlayabileceği kabul edilir (Savitch ve Kantor, 2003: 1018). Lefèvre’ye göre (1998: 18), esneklik, çeşitlilik, özel, sivil ve kamusal kentsel politika aktörler arası müzakere ve network oluşumu ile bölgesel düzeydeki kentsel gönüllü hizmet işbirliklerini temel alması, bu yaklaşımın temel özellikleridir.

Metropoliten alan yönetiminde çok merkezli yaklaşım, kamu tercihi yaklaşımı olarak da bilinir. Çok merkezli yaklaşımda, küçük yerel yönetimlerin birleştirilerek tek bir metropoliten yönetim oluşturulmasına karşı çıkılır ve adem-i merkeziyetçi metropoliten yerel yönetim yapılarının korunması savunulur. Çünkü birleştirme yönetimler arası rekabetin faydalarını ortadan kaldıracak, tekeli hizmet sunumu oluşturacak, merkezileşmeye yol açarak demokratik kontrol kanalla-

rını ve seçme özgürlüğünü azaltacaktır (Tiebout, 1956; Oakerson, 2004; Ostrom, Bish ve Ostrom, 1988). Kamu tercihi yaklaşımında güçlü, özerk yerel yönetimler; sağlıklı kentsel bölgelerin ve doğal çeşitlilik içeren kamu hizmeti sunmanın temeli olarak görülmektedir. Bu yapıda yerel yönetimler aynı zamanda hareket özgürlüğüne sahip vatandaşları kendilerine çekebilmek için rekabete girişecekler ve mal ve hizmet paketleri sunacaklardır. Bu rekabetçi piyasa ortamı, yenilikçilik, etkin ve kaliteli hizmet sunumu, katılım ve hesapverebilirlik açısından yararlıdır. Bu çeşitlilik, yerleşim ve yatırım konusunda karar vereceklerin tercih özgürlüğünü de artırmaktadır. Metropolitan alan düzeyinde kamu hizmetlerinde koordinasyon, yerel yönetimlerin özerkliklerini kaybetmeden birbirleriyle gönüllü olarak gerçekleştirecekleri işbirlikleriyle olabilir. Ayrıca, özel amaçlı yerel yönetim birimleri oluşturabilirler ya da belirli hizmetleri ücret karşılığında sözleşmeyle (*contracting-out*) sağlayabilirler (Stephens ve Wikstrom, 2000: 118). Amatatsu, Ueda ve Amatatsu'nun (2012: 304) çalışması bu yaklaşımın genel tezlerini destekler niteliktedir. Ancak, Kübler ve Heinelt (2005: 9), kamu tercihi okulunun çok kuramsal kaldığını ve başarılı uygulamalarla teyide ihtiyaç gösterdiğini belirtir.

Dünyadaki değişik modelleri inceleyerek dünya uygulamalarını sınıflayan Shah (2012: 10-13), metropolitan yönetimleri altı grupta toplamaktadır:

- (i) Üniter metropolitan yönetim modeli;
- (ii) Dikey olarak koordine edilmiş iki kademeli metropolitan yönetim modeli;
- (iii) Yatay olarak koordine edilmiş iki kademeli metropolitan yönetim modeli;
- (iv) Yatay olarak örgütlenmiş iki kademeli gönüllü metropolitan yönetimler;
- (v) Koordine edilmemiş iki kademeli metropolitan yönetim modeli;
- (vi) Koordine edilmemiş ve parçalanmış tek kademeli metropolitan yönetim modeli.

Bunlardan ilki üniter metropoliten yönetim modelidir. Bu modelde, kentsel alanın tümünü içeren, bütünleşik ve tek kademeli bir metropoliten alan yönetimi söz konusudur. Bu tür yönetimler genellikle alt kademe küçük belediyelerin birleştirilmesiyle oluşturulurlar ve bütün metropoliten alandaki tüm kentsel hizmetlerin sunumundan sorumludurlar. Bu yönetim modeli Prag, Bern, Yogyakarta, Melbourne, Kanberra ve Toronto gibi kentlerde vardır. Metropoliten meclisler doğrudan seçimle oluşmakla beraber, başkanlar halk ya da meclis tarafından seçilebilmektedir. Hatta başkanı olmayan, meclisin komisyonlar şeklinde yönetim sorumluluğunu da üstlendiği modeller de vardır (Shah, 2012: 10-11; Slack, 2007: 15). Tek kademeli bütünleşik modelin koordinasyonu, etkinliği, ölçek ekonomisinin faydalarını, daha açık hesapverebilirliği sağlamada yararları bulunmaktadır. Ayrıca, kentler arasında var olan hizmet eşitsizlikleri de ortadan kalkabilmekte ve hizmete erişimde hakkaniyet daha iyi sağlanabilmektedir (Slack, 2007: 16). Ancak, bu faydalar konusu da tartışmalıdır. Tek kademeli aşırı büyük bir metropoliten yönetimin, hem bürokratikleştiği hem de demokratiklikten ve hesapverebilirlikten uzaklaştığını ileri sürenler vardır. Bunun yanında, birleştirilmiş yönetim yapılarının harcamalarda etkinliği artırmadığına dönük çok sayıda araştırma bulgusu bulunmaktadır (Boyne, 1992; Sancton, 1996; Slack, 2000; Kübler ve Heinelt, 2005; Fox ve Gurley, 2006). Amatatsu, Ueda ve Amatatsu'nun (2012: 304) Tokyo'da yaptıkları bir çalışma; il ile kent belediyesini tek büyük bir metropoliten yönetim altında toplamanın ekonomik kalkınma anlamında umulduğu gibi etkinliği ve ölçek ekonomilerini artırmadığını göstermektedir. Her ne kadar kamu hizmetlerinin kişi başına düşen maliyeti azalmışsa da, metropoliten alan uygulamalarının ekonomik etkinliği düşürdüğü saptanmıştır. Yazarlar, kentsel bölgeler ölçeğinde yapılacak uygulamalarda başarı için maliyetlerin düşürülmesini ve alt kademe yerel yönetim birimlerinin özerkliğinin artırılmasını gerekli görmektedir. Bu modelde kaliteli hizmet sunma konusunda yerel yönetimler arasındaki yarış da ortadan kalkmaktadır (Slack, 2007: 17). ABD'de bu model yaygın olmakla birlikte, istisnalarından biri Louisville kentidir. 2000 yılında yapılan bir referandum sonucunda kent ve ilçe yerel yönetim birimleri

birleşerek metropoliten alan yönetimini oluşturmuştur. Bunun sonucunda Louisville kenti hizmet örtüşmelerini azaltmış, vergi tabanını genişletmiş ve kenti yatırımlar için daha cazip hale getirmiştir (Slack, 2007: 16).

İkinci grup, Türkiye'nin de içinde yer aldığı dikey olarak koordine edilmiş iki kademeli metropoliten yönetim modelidir. Bu modelde, hem metropoliten meclisler hem de alt kademe yerel yönetim birimlerinin karar ve yürütme organları seçimle oluşurlar ve görece özerktirler. Ancak, genellikle üst yönetimin önemli gözetim, onama ve denetim yetkileri bulunmaktadır. Bu model, eski İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyeleri ile yeni oluşturulan ve il ve kent yönetim yetkilerini büyük ölçüde tek bir metropoliten yönetimde toplandığı 29 il büyükşehir belediyelerine benzemektedir. Varşova, Zagreb, Bangkok, Brüksel, Montreal, Seul, Tokyo ve Madrid kentleri bu modelle yönetilmektedir. Bu modelin en önemli özelliği, bölünmüşlüğü ve hizmet örtüşmelerini azaltarak, kaynak tasarrufu sağlamasıdır. Türkiye modelinde üst kademe metropoliten yönetim, alt kademelerin kararları üzerinde oldukça ciddi denetim, onama ve gözetim yetkisine sahiptir. Varşova'da üst yönetim olarak doğrudan seçilen ve metropoliten düzeydeki hizmetlerin yürütülmesinden ve ilçe belediyelerinin hizmetlerinin koordinasyonundan sorumlu bir metropoliten meclis vardır. Alt birim olarak da, meclisi ve başkanı doğrudan halk tarafından seçilen görece özerk 18 ilçe belediyesi bulunmaktadır. Bangkok kenti de hemen hemen aynı modele sahiptir. Ancak, merkezin atadığı vali güçlü biçimde varlığını sürdürmektedir. Şangay, Pekin, Chongqing ve Tianjin gibi Çin metropoliten alanları ile Berlin, Bremen ve Hamburg gibi Alman kentleri de bu modelle yönetilmektedir (Slack, 2007: 16).

Brüksel başkent bölge yönetimi de iki kademeli bir metropoliten yönetime sahiptir. Metropoliten meclis seçimle oluşmaktadır ama merkezi yönetimin atadığı bir yönetici bulunmaktadır. Ancak alt kademe belediyeler oldukça özerktir ve eğitim, sağlık, polis hizmetleri ve birçok belediye hizmetlerini yürütmekten sorumlu seçilmiş meclisleri vardır. Madrid, 179 ilçe belediyesini içeren bir metropoliten yönetime (*the Community of Madrid*) sahiptir. İl ve kent yönetim yetki ve görevlerine sahip olan Madrid Metropoliten Yönetimi, alt kademe

yerel yönetim birimlerine göre daha geniş yetkilere sahiptir. Metropoliten yönetim kentsel altyapı hizmetlerinden, toplu taşıma, ekonomik kalkınma, çevre koruma, kentsel planlama, eğitim ve sağlık hizmetlerinden sorumludur. İlçe belediyeleri ise seçilmiş meclislere ve çok güçlü belediye başkanlarına sahiptir. Belediye başkanları yanı zamanda ilçe belediye meclisi başkanlarıdır. İlçe belediyeleri, metropoliten yönetime bırakılmayan, yerel her türlü belediye hizmetlerinden sorumludurlar. Seul metropoliten yönetimi, hem kent hem de il yönetimi statüsündedir. 25 adet özerk alt kademe belediye vardır. Tokyo'da da benzer bir metropoliten yönetim vardır. Ancak yerel yönetim birimleri daha karmaşık bir statüde (kent, kasaba ve kırsal yönetim birimleri olarak) varlıklarını devam ettirmektedirler (Shah, 2012: 11-12; Slack, 2007: 19; Lefèvre, 2003).

Shah'ın (2012: 11) saptadığı diğer metropoliten yönetim modeli ise yatay olarak koordine edilmiş iki kademeli metropoliten yönetim modelidir. Metropoliten ve alt kademe ilçe belediyelerinin net olarak belirlenmiş ve ayrıştırılmış, bağımsız görev alanları vardır. Metropoliten yönetim, sosyal yardımlar ve hizmetler, sağlık, kentsel büyüme yönetimi, kentsel planlama, kentsel altyapı hizmetleri, toplu taşıma, polis, çöp toplama ve işleme gibi hizmetleri yüklenirken, alt kademe belediyeler cadde ve sokak aydınlatması, kaldırım düzenlemesi, park ve bahçeler, kütüphane hizmetleri, imar ve sağlık denetimleri gibi hizmetleri yürütmektedirler (Slack, 2007: 19). ABD'de bazı kentler ile Belgrad ve Kopenhag kentsel alanları bu modele sahiptir. Belgrad'da, hem metropoliten hem de alt kademe ilçe düzeyinde doğrudan halk tarafından seçilen belediye başkanları ve meclisleri vardır. Kopenhag Metropoliten Alan Yönetimi doğrudan seçimle oluşan, ilçe belediyeleri arasında koordinasyondan ve sağlık hizmetlerinden sorumlu bir metropoliten meclise sahiptir. 45 adet alt kademe ilçe belediyeleri ise tam özerkliğe sahiptirler ve eğitim dahil tüm belediye hizmetlerinin sunumundan sorumludurlar. ABD'de Portland kentinde de iki kademeli bir metropoliten yönetim vardır. Üç ilçe yerel yönetim birimini ve 25 alt kademe belediyeyi içeren Portland metropoliten alanında, metropoliten bölge yönetimi toplu taşıma, kentsel planlama ve kentsel büyümenin yönetimi gibi alanlarda yetkilendiril-



miştir. Diğer yerel yönetim birimleri özerkliklerini korumakta ve kendilerine verilen yerel ve kentsel nitelikli hizmetleri görmeye devam etmektedir (Slack, 2007: 14). Merkezi yönetimden kaynak aktarımı da bu tür yönetimlerde daha düşük düzeydedir ve daha çok toplu taşıma, sosyal yardım ve hizmetler, belediyeler ve kentsel bölgeler arası denkleştirme, dışsallıkların karşılanması gibi belirli alanlarda kullanılmak üzere sağlanan merkezi fonlardan oluşur.

Shah (2012: 11-12), diğer metropoliten yönetim modellerinin ise; yatay olarak örgütlenmiş iki kademeli gönüllü metropoliten yönetimler, koordine edilmemiş iki kademeli metropoliten yönetimler ve koordine edilmemiş ve parçalanmış tek kademeli metropoliten yönetimlerden oluştuğunu belirtir. Yatay olarak örgütlenmiş iki kademeli gönüllü metropoliten yönetim modelinde, çok sayıdaki yerel yönetimler metropoliten ölçekteki hizmetlerin sunumunu gerçekleştirebilmek için gönüllü birlikler ya da işbirlikleri oluştururlar. Üst düzey metropoliten yönetim birimleri, yerel yönetimler arası gönüllü bir anlaşmaya dayalı olarak, saptanan metropoliten hizmetlerin yürütülmesinden ya da koordinasyondan sorumludurlar. Bu modele Helsinki ve Vancouver kentlerinde rastlandığı gibi, genel olarak ABD’de de çok sık rastlanmaktadır. ABD’de yerel yönetimler arasında bölgesel ölçekli sorunlara çözüm bulmak amacıyla oluşturdukları gönüllü birlikler olan yerel hükümet konseyleri (*Councils of Governments* ya da ‘COGs’) bu modele örnek olarak verilebilir. Bu tür yapılar, özel amaçlı yerel yönetim birimlerine göre çok daha esnek ve geçici niteliktedir. COGs; kentsel planlama, su, atık su arıtma, ekonomik kalkınma, toplu taşıma, proje hazırlama gibi alanlarda başarılı sonuçlar vermiştir. Ancak, bu tür yönetimler kentsel alanlardaki yönetsel parçalanmayı artırmaktadır (Cole ve Taebel, 1987; Lefevre, 1998; Montgomery ve diğerleri, 2003: 365). Ayrıca, bu tür yapıların, sosyal sorunlarla, toplumsal adaletsizliklerle, ırk ayrımcılığıyla, yoksullukla vb. mücadele konusunda başarılı olmadığı belirtilmektedir (Harrington, 1993: 383). ABD’de, yerel yönetimler ve kamu-özel sektör arası ortaklıklar ve hizmet sözleşmeleri ile özel sektörden hizmet alımı, özellikle 1980’ler sonrasında çok yaygınlaşmıştır (Fernandez, Ryu ve Brudney, 2008: 440).

Koordine edilmemiş yapılar da ikiye ayrılmaktadır: (i) Koordine edilmemiş iki kademeli metropoliten yönetim modeli ve koordine edilmemiş; (ii) parçalanmış tek kademeli metropoliten yönetim modeli. Koordine edilmemiş iki kademeli metropoliten yönetim modelinde, metropoliten ve ilçe yönetim birimleri, dikey ya da yatay resmi koordinasyon araçlarından yoksun olarak birlikte varlıklarını sürdürürler ve kendi sorumluluklarına verilen hizmetleri yürütürler. Bu modele daha çok doğu Avrupa ülkelerinde (Bükreş ve Kişinev gibi) rastlanmaktadır. Bükreş'te meclisleri ve belediye başkanları doğrudan seçilen, iki kademeli ama koordinesiz bir metropoliten yönetim yapısı vardır. Koordine edilmemiş ve parçalanmış tek kademeli metropoliten yönetim modelinde ise, bir metropoliten alanda, hepsi aynı düzeyde olan, bazen daha farklı yönetsel birimler (eyalet, ilçe ya da il yönetimi gibi) altında bulunan, birçok bağımsız ya da özerk yerel yönetim birimi yer alır ve kendi sınırları ve yetki alanlarında hizmet üretirler (Slack, 2007: 13-14). Bu yerel yönetim birimlerinin hizmetlerinin koordinasyonundan sorumlu sürekli bir üst metropoliten yönetim birimi bulunmaz. Bazen geçici hizmet koordinasyon birimleri oluşturulduğu görülebilir. Yerel özerkliğin çok güçlü olduğu ABD'de (Houston ve Şikago gibi) ve Hindistan'da (New Delhi, Haydarabad, Kolküta ve Bombay gibi) bazı kentlerle, Cakarta, Mexico City, Cape Town ve Milan ve gibi kentler bu şekilde yönetilirler. Yeni Delhi'de, Mexico City'de ve Jakarta'da birbirinden bağımsız olan kentsel ve kırsal yerel yönetim birimleri, aynı kentsel alanda belediye hizmetleri üretmektedir. Parçalı tek kademe yerel yönetim yapısı olan Bombay metropoliten alanında, yedi alt bölge belediyesi, 16 kasaba belediyesi, 7 belediyesi olmayan kentsel merkez ve 1.000'e yakın köy yer almaktadır. Her bir yerel birim, merkezi ve eyalet yönetim birimleriyle birlikte metropoliten alanda koordinesiz bir biçimde hizmet sağlamaktadırlar (Slack, 2007: 15). Milan kentinde 1990 yılında, metropoliten alandaki belediyeler arasındaki koordinasyonsuzluğu gidermek ve metropoliten ölçekteki hizmetlerin görmek için bir üst metropoliten belediye yönetim yapısı oluşturulmuştur. Ancak, Milan'da üst yönetim işlevselleşmemiş, halen büyük ölçüde koordine edilmemiş ve parçalanmış tek kademeli metropoliten yönetim modeli gibi işlemeye devam etmek-

tedir. Parçalanmışlık, yerel yönetimler arasında koordinasyonsuzluğun temel nedeni olarak karşımıza çıkmaktadır.

Koordine edilmemiş ve parçalanmış çok sayıda yerel yönetim birimlerinin yer aldığı metropoliten alanlarda, merkezi yönetimin müdahalesine ve finansmanına çok daha büyük ihtiyaç duyulmaktadır (Shah, 2012: 13). Parçalanmış yönetim yapısına, yüksek dışsallık ve ölçek maliyetlerine, etkin ve koordine hizmet sunumundaki aksaklıklara rağmen, bu türden metropoliten yönetim modellerinde, yerel yönetim birimleri halka daha yakındırlar ve erişilebilirdirler; halk taleplerine daha duyarlıdırlar ve hesapverebilirlik daha yüksektir. Parçalanmış tek kademeli bir metropoliten yönetim yapısında, çok sayıda yerel yönetim birimleri hizmet yarışındadırlar ama çevre koruma, kentsel büyümenin denetimi ve planlanması, kentler arası gelişmişlik farkları gibi kentsel bölge ölçeğindeki sorunların çözümünde işbirliği sağlamada ciddi güçlükler yaşanabilmektedir (OECD, 2006: 158; Slack, 2007: 15). Bu tür yönetimler, sorunlarını aşmak için bazen gönüllü işbirliği denemeleri yapmaktadırlar. Bu tür girişimler özellikle ABD’de çok yaygındır.

### **3. ABD’de Metropoliten Alan Yönetimi**

ABD’de metropoliten alanlarda daha etkin, etkili ve ekonomik işleyecek yönetim modellerinin geliştirilmesi çabalarının kökeni 1850’lere kadar gitmektedir. Bu önerilerin temel noktası, en azından metropoliten alanda yer alan yerel yönetimlerin bölgesel konulardaki işbirliğini ya da bir kısım yetkilerini bölgesel bir yerel yönetime devretmesini içermektedir (Harrington, 1993: 342-343). Ancak, yerel yönetim geleneğinin çok güçlü olması, metropoliten alanlarda yer alan küçük yerel yönetimlerin bölgesel ölçekli yerel yönetim yapılması için yetkilerinden vazgeçme önerilerine, özellikle metropoliten alanların çeperlerinde yer alan yörekent yönetimlerinin, şiddetle karşı çıkmalarına neden olmaktadır (Oakerson, 2004). Çünkü kent merkezinde yer alan ve görece daha düşük vergi tabanına ait yerel yönetimlerle bu konuda işbirliği yapmak istememektedirler. Dolayısıyla, ABD’de metropoliten alanlarda tek tip bir model uygulaması yoktur.

Genellikle gönüllülük temelinde çeşitli metropoliten yönetim modellerine ve işbirliklerine rastlanmaktadır.

Birçok Amerikan metropolünde ise 1990'lardan bu yana, kentsel politika yapma koalisyonlarının yörekentleşmesi temelinde bir bölgeselleşme gözlenmektedir. Bu bölgeselleşmede, yeni liberal küreselleşmenin yol açtığı kentler arası rekabetin de önemli bir etkisi vardır. Bu gelişmelerin beraberinde getirdiği sorun ya da ikilem ise, metropoliten yönetimlerin ekonomik gelişmeyi sağlamak ve yerel vatandaşlarının ihtiyaçlarını daha iyi karşılayabilmek için, küresel sermayenin taleplerine yerel halkın isteklerinden daha fazla kulak vermek zorunda kalmalarıdır. Bu ise temsil, katılım ve yerel demokrasi krizine yol açmaktadır. Yerel halkın istemlerini karşılamayı güçleştiren başka bir unsur ise, metropoliten alanların sosyo-kültürel açıdan gösterdikleri aşırı çeşitlilik ve küresel ya da bölgesel göçler sonucu bu çeşitlilikle son yıllarda gözlenen artıştır (Keil ve Boudreau, 2005: 103-104).

Kentsel büyümenin hızlı olduğu ve kentsel hizmetlerin daha etkin ve koordineli yürütülebilmesi zorunluluğu doğan metropoliten alanlarda, belediye ve ilçe yerel yönetimlerinin birleşmesiyle oluşmuş birleşik ya da bütünleşik metropoliten yönetim biçimleri bulunmaktadır. Bu birleşme sonrasında hem belediye hem de ilçe yerel yönetim birimlerinin varlıkları genellikle devam etmektedir. Birleşmeyle oluşan şemsiye yönetsel yapı, büyük ölçüde belediye yönetimlerine benzerler. Ancak, görev, yetki ve sorumluluklar açısından, hem belediyelerin hem de ilçe yerel yönetimlerinin sorumluluklarının birçoğunu üstlenmektedirler. Philadelphia, Denver, Los Angeles, San Francisco, Jacksonville, Nashville, Indianapolis, Louisville, New Orleans, Kansas City, Broomfield ve Lexington gibi kentler bölgesel yerel yönetim niteliğinde metropoliten belediye yönetimlerine sahiptir. ABD'nin başkenti olarak, herhangi bir eyaletin parçası olmayan ve Amerikan Federal Hükümetinin yetki alanında bulunan Washington D.C., iki bağımsız kent (Washington ve Georgetown) ile Washington ilçe yerel yönetiminin birleşiminden oluşmuş bir metropoliten belediye yönetimidir. Bu uygulamanın başka ilginç bir örneği de Miami'de oluşturulan iki düzeyli ya da federatif metropoliten yönetimidir. Burada ilçe yerel yönetimi kentsel bölge ölçeğindeki toplu taşıma, kentsel planlama,

sağlık, polis ve itfaiye gibi yerel hizmetleri sunma görevini de üstlenerek, belediyeler üstü bir metropoliten yönetim birimi olmuştur. Ancak, yerel kentsel hizmetleri sunmaktan yine belediyeler sorumludur (Harrington, 1993: 354-355).

ABD’de, yerel yönetim sınırlarını aşan, yerel yönetimlerin inisiyatifi ile bölgesel ölçekte, genellikle belirli bir hizmeti sunmak üzere oluşturulmuş 37 binden fazla özel amaçlı yerel yönetim birimi (*special-purpose ya da special district governments*) bulunmaktadır. Özel amaçlı yerel yönetim birimleri; varlık temelini eyalet yasalarından alan, özerk kamu tüzel kişileridir. Bu tür yönetimlerin sayısı İkinci Dünya Savaşı sonrasında artmaya başlamış, 1950’den günümüze sayıları 12 binden 37 bine çıkmıştır. Ancak, okul bölgesi yerel yönetim birimlerinin (*school districts*) sayısı ise, birleştirmeler ya da lağvetmeler nedeniyle, 67 binden 13 bine inmiştir (Bowman ve Kearney, 2011: 271).

Özel amaçlı yerel yönetim birimleri, Türkiye’deki su ve kanalizasyon idarelerine ve yerel yönetim birliklerine benzerler. Ancak, ABD’deki özel amaçlı yerel yönetimler çok daha özerk ve demokratik yönetim yapılarına sahiptir ve yerel yönetimlerin özgür iradeleriyle kurulurlar. Özel amaçlı yerel yönetim birimlerinin karar ve yürütme organlarının nasıl oluşacağı bu birimleri oluşturan yönetimlerce karara bağlanmaktadır. Bu yerel yönetim birimleri, yerel yönetimlerin tek başlarına yapamayacakları bir işi yapmak ya da hizmeti üretmek için oluşturulmuşlardır. Okul bölgesi yerel yönetimleri ile belediye hizmetleri alanındaki özel amaçlı yerel yönetim birimleri, bu tip yerel yönetim birimlerinin en yaygın örnekleridir. Bunun yanında, su, elektrik, gaz, kanalizasyon ve sıvı atık arıtma, katı atık, sulama, çevre koruma, doğal kaynak yönetimi, kentsel büyümenin yönetimi, liman ve havalanı, otoyol, otopark, toplu taşıma, mezarlık, itfaiye, kütüphane, hastane gibi alanlarda da çok sayıda özel amaçlı yerel yönetim birimleri vardır. Sorumlu oldukları hizmeti sunmak için vergilendirme, fiyat belirleme, personel alma ve borçlanma yetkileri vardır. Özel amaçlı yerel yönetim birimleri ile okul bölgesi yerel yönetimleri, genel amaçlı diğer yerel yönetimlerle, aynı coğrafya üzerinde birlikte yer almakta ve yerel halka hizmet sunmaktadır.

Özel amaçlı yerel yönetim birimleri hizmet alanı örtüşmelerini önlemek, eksik ve fazla kapasitesi olan yerel yönetimlerin güçlerini birleştirerek daha etkin ve ekonomik hizmet sunmalarını sağlamak, hizmet sunumunda israfı önlemek, bölgesel düzeydeki hizmet sunumunda ölçek ekonomilerinden yararlanmak gibi açılardan diğer yerel yönetim birimlerinden daha yararlı ve başarılı olmuşlardır. Bunun yanında, özel amaçlı yerel yönetim birimleri hizmet karşılığı olarak daha kolay kullanım ücreti, harç, vergi vb. toplayabilmekte; sözleşme temelinde hizmetleri başka yerel yönetimlere de satarak gelir elde edebilmektedirler (Bowman ve Kearney, 2011: 271). Özel amaçlı yerel yönetim birimlerinin daha profesyonel, ekonomik ve etkin hizmet sunumuna katkı yaptığı genel olarak kabul edilse de, kentsel bölgelerde yaygın olarak karşılaşılan hizmet sunumunda koordinasyonsuzluk ve yetersizlik ile kentsel hizmetlere erişimde eşitsizlik ve adaletsizlik sorunlarına bir çözüm getiremediği ileri sürülmektedir. Bu yönetimler sunduğu hizmetler karşılığında bir harç ya da ücret almaktadır. Ancak hizmet götördükleri kitlede bu ücreti ödeyemeyecek durumda olan düşük gelirlili ya da yoksul olanların durumlarına dönük bir sosyal duyarlılık göstermemektedirler. Bunun yanında, belirli bir hizmeti etkin ve hızlı sunma açısından sağladığı kolaylık nedeniyle sayıları son yıllarda hızla artan özel amaçlı yerel yönetim birimleri, halkın kolaylıkla erişemedikleri, görünmez yönetsel yapılar niteliğindedir ve bu nedenle de demokratik hesap verirlilik açısından sorunları beraberinde getirmektedir. Ayrıca, halk, özel amaçlı yerel yönetim birimlerinin hizmetlerinin sunumunu ve fiyatlandırmasını etkileyebilme olanaklarından ve mekanizmalarından genellikle yoksundur (Pincetl, 1999: 143).

#### **4. Fransa’da Metropoliten Alan Yönetimi**

Fransa ve Türkiye arasında yönetsel sistem ve yapı açısından tarihten gelen büyük benzerlikler bulunmaktadır. Osmanlı Devleti’nin son dönemindeki yönetsel düzenlemeler ile Türkiye Cumhuriyeti devlet yapısı Fransız sisteminin etkisi altında şekillenmiştir. Cumhuriyetçi “ulusal egemenlik” kavramının etkisiyle hem Fransa’da hem de Türki-

ye’de merkeziyetçi devlet egemenliği anlayışı ön planda olmuştur. Ancak bu anlayıştan adem-i merkeziyetçi (*decentralized*) bir yönetsel yapıya ve hatta federal devlet sistemlerine kayış 1980’lerden itibaren hız kazanmıştır. Bu değişim, Finlandiya, Hollanda, Belçika, İspanya, Portekiz, İtalya, Polanya, Moldova, Arnavutluk, Romanya ve Yunanistan gibi ülkelerde de açıkça gözlenmiştir (Loughlin, 2007: 2).

Fransa da bu değişimlerin dışında değildir. Fransa’nın 1958’den bu yana yönetsel sisteminde yenileşme hareketleri incelenecek olursa, yaklaşık olarak her 10 yılda bir reforma gidildiği dikkati çekecektir. 5. Cumhuriyet döneminde devlet yapısı 1964, 1972, 1982 ve 1992 yıllarında önemli değişikliklere uğramıştır. 1964’te ekonomik koordinasyon amaçlı “bölge valilikleri” kurulmuş, 1972’de bunlara tüzel kişilik sağlanmış, 1982’de yerel yönetsel özgürlükleri güçlendirilmiştir. 1982 reformları ile adem-i merkeziyetçi bir yapıya geçilmiş ve bölge yönetimlerine de özerklik verilmiştir. 2003’de yapılan değişikle ise, adem-i merkeziyetçilik (*decentralization*) ilkesinin yanı sıra, yerindenlik (*subsidiarity*) ve yerel yönetimlerin deneyim hakkı da anayasaya ilke olarak konmuştur (Loughlin, 2007: 14). Küreselleşme, Avrupa Birliği süreci, artan etnik bilinçlenme gibi nedenlerle 1982’de sadece yasal düzeyde başlayan değişim, 2003 yılında anayasa değişikliği ile daha köklü bir biçim almıştır. “Yerinden yönetim” ve “bölgeselleşme” yönetimin temel ilkeleri haline gelmiş ve merkeziyetçi ulus devletin yerini adem-i merkeziyetçi devlet yapısı almıştır.

2003’te yapılan anayasa değişikliklerinin yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları açısından üç yenilik getirdiği görülmektedir. Bunlar yerellik ilkesi, düzenleyici işlem yapma yetkisi ve deneysel uygulama yetkisidir. Bu yetkiler arasında en dikkat çeken ve sistemimiz açısından değerlendirilebilecek olan deneysel uygulama yetkisi, Fransa yönetim geleneğinde önemli kırılma noktasını oluşturmaktadır. Deneysel uygulama, sınırlı bir konu ve süre için yasa ve düzenleyici işlemlerin farklı yerel yönetimlerde farklı içerik taşıyabilmesine olanak tanımaktadır. 2003 Anayasa değişikliğin getirdiği bir diğer önemli değişiklik de, yerel yönetimlere yerel vergileri toplama yetkisi vermesi ve merkezi yönetim vergilerinin kendilerine transfer edilebilmesini sağlamasıdır. Böylece yerel yönetimler, yasanın öngöreceği

koşullarda vergi matrah ve oranlarını belirleyebileceklerdir. Bu mali özerklik açısından son derece önemli bir düzenlemedir (Sezer, 2008). Bu gelişmelere paralel olarak, yerel yönetimlerin bütçeden aldığı pay 1980 yılında yüzde 3.5 iken, bu oran 2002 yılında yüzde 8.5'a yükselmiştir. Görüldüğü gibi 2003 yılında anayasada yapılan değişiklikle metropoliten alanlar açısından birçok konuda esneklik sağlanmıştır. Bu reformlarla hem merkezi hem de yerel yönetimlerde değişiklik yaparak; gelecek yüzyılın güç belirleyicisi olarak görülen "kentsel alanların" yönetimi günün koşullarına uyumlu hale getirilmeye ve yüzyılın hızına cevap verebilecek şekle dönüştürmeye çalışılmıştır.

1958 tarihli Fransa Anayasası üç tür yerel yönetim birimi tanımıştır. Bunlar: belediye, il ve deniz aşırı ülkelerdir. Anayasa, yasayla yeni yerel yönetim birimleri oluşturulabileceğini belirtmiştir. Bu esneklikten faydalanarak da bölge düzeyinde yerel yönetim birimleri oluşturulmuş ve daha sonra anayasal bir statü tanınmıştır (tbmm.gov.tr, 2013). Fakat buradaki büyük yerleşim birimlerinden ne kastedildiği konusunda ayrık sesler çıkmaktadır. Yine Fransa Anayasasına göre yerel yönetimler Senato'da temsil edilmektedir. Bu olay yerel yönetimlerin siyasal sisteme etki edebilmesini sağlamış ve kentsel yönetimlerin söylemlerinin değerli olmasını sağlamıştır. Küçük yerleşim birimleri (komünler) demokrasinin okulu olarak kabul edildiğinden, yerel yönetim birimlerinin sayısı oldukça fazladır. Fransa'da 36.000 civarında belediye (komün) vardır (Loughlin, 2007: 1). Belediyeler, yasalar tarafından yasaklanmayan kendi yerleşim alanlarındaki gereksinimlerini karşılama konusunda genel yeterliliğe sahiptir. Yani ihtiyacı yerinden tespit edip, bunun için gerekli kalemi ayırmak ve harcama yapma konusunda görece daha serbesttir (Sezer, 2008).

1982 reformları ile yaşadığı adem-i merkezileşme sürecinde, yerel yönetimler merkezi yönetim karşısında güçlenmiştir. Özellikle, halka en yakın yönetim birimleri olan belediyelerin (komünler) sahip olduğu yerel özerklik önemli ölçüde artırılmıştır. Yerel yönetim ile merkezi idare arasında vesayet ilişkisi 1982 reformundan önce hem hukuka uygunluk hem de yerindelik açısından yapılmaktayken, bu yasa ile yerindelik denetimi kalkmıştır. Yerel yönetim birimlerinin kararı hakkında erteleme ya da iptal kararını devletin o yerel yönetim



birimindeki temsilcisi tarafından verilmesine son verilerek, bu kararın ancak yönetim mahkemeleri tarafından verilebileceği belirtilmiştir (Kayıkçı, 2003). Yapılan bu değişikliklerle kentsel alanların yönetiminde tıkanıklıklara sebep olan vesayet denetimi, mali yetersizlik gibi sorunların çözümü sağlanmaya çalışılmıştır.

Fransa'da bölgenin bir yerel yönetim birimi olarak oluşturulma nedenleri; ilin yönetim çevresinin dar olması, mevcut ihtiyaçlara daha uygun bir kademe ve hizmet sunumunda optimal alanı sağlayabilme çabasıdır. 1982'de çıkarılan yasada bölgeye; devletin ve diğer yerel yönetim birimlerinin etkinliklerini tamamlayıcı işlev ve ekonomik ve istihdam politikalarında koordinasyon görevi verilmiştir. Bu açılardan bakıldığında bölgeler; ekonomik planlama ve organizasyon, bölgesel gelişmeye yönelik yatırımlar ve kültürel kimliğin korunmasıyla görevli kılınmıştır. Başta Fransa'nın federal bir yapıya kayacağı endişelerine rağmen önemli işlevleri yerine getiren bu birim aynı zamanda AB ile birleşme sürecinde de önemli bir role sahiptir (Sezer, 2008). Bu anlamda bölgeyi, metropoliten alanların yönetiminde bir koordinasyon ve planlama birimi olarak görmek çok da yanlış olmayacaktır. Optimal hizmet alanını sağlayabilmek ve hizmette etkinlik ve etkililiği sağlamak amaçlı etkin olarak görevlendirilebilecek olan bu birimin özerkliğinin sınırının çizilmiş olması bir takım korkuların aşılmasını sağlamıştır. "Bölge ölçüsünde örgütlenmenin Cumhuriyet'in birliğine ve ülke topraklarının bütünlüğüne zarar veremeyeceği" anayasada belirtilmiştir.

Fransa'da 2003'de kabul edilen değişikliklerle Anayasanın 1. maddesi "Cumhuriyet yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenir" şeklinde değiştirilerek üniter devlet ifadesi kaldırılmıştır. Ayrıca, yerindenlik (subsidiarite) ve adem-i merkeziyetçi nitelik anayasa hükmü haline getirilmiştir. Bunun yanı sıra, yeni yerel yönetim modellerinin oluşturulmasına ve sınanmasına olanak tanınarak, mali denkleştirme ile desteklenmiş mali özerklik garanti altına alınmıştır (Arıkan, 2004: 39). Üniter devlet ibaresinin kaldırılmasıyla yönetim şekli federalizme dönüştürülmemiş, yerel yönetsel birimlere esneklik kazandırılarak ve küresel ölçekte kabul görebilecek kent yapıları oluşturulmaya çalışılmıştır. Küreselleşmeye ve AB ile bütünleşmeye para-

lel gelişen adem-i merkezileşme; yerel, bölgesel ve merkezi yönetimler ve kamu, özel ve sivil sektör ilişkilerini dönüştürmüştür (DiGaetano ve Strom, 2003: 370). Ayrıca, artan kentler arası rekabet ve yerel yönetimlerin artan özerklikleri ve güçleri, Fransa'da yerel liderliğin de güçlenmesine yol açmıştır. Levine (1994: 387, aktaran DiGaetano ve Strom, 2003: 382), Fransa'daki yönetim reformlarının ve adem-i merkezileşmenin, belediye başkanlarının girişimci ruhla hareket ederek yönetebilmelerini ve yeni projeler üretmelerini sağlayacak biçimde yerel yönetimlere yeni güç ve teşvikler sağladığını belirtir. Yani yerel be bölgesel işbirliği ve yönetim ortamı gelişti. Ancak, yönetim modelinde kamu sektörünün ağırlı fazla olmaya devam etmiştir. Örneğin, Lille Metropolitan Belediye Başkanı Pierre Mauroy yerel iş çevreleriyle ve alt kademe belediyelerle işbirliği içerisinde önemli altyapı ve ulaşım yatırımları gerçekleştirmiştir (DiGaetano ve Strom, 2003: 382-283).

Fransa'da, 2003 yılından bu yana hemen tüm metropoliten ya da kentsel alanlar, metropoliten yönetimlerce (*communautés urbaines*) yönetilmektedir. Üst kademe yönetsel yapılar olan bu metropoliten yönetimler, nüfusu 500.000 ve üzeri kentsel alanda kurulan, belediyeler arası işbirliği örgütlenmeleri niteliğindedir. Aynı örgütlenmeler, nüfusu 50.000 ve 500.000 arasında olan yerlerde kentsel alan yönetimleri olarak kurulmaktadır. Nüfus ölçütü, merkez bir belediyenin nüfusu 15.000 ve üzerinde ise ve civar belediyelerle nüfus 50.000'e ulaşıyor ise karşılanmaktadır. Tek başına bir belediyenin nüfusunun 50.000 olması şart değildir (OECD, 2006; Lefèvre, 2003; Slack, 2007: 21). Bu yapıda üst kademe metropoliten belediyenin varlığı, alt kademe belediyelerinin iradesi ile kurulmaktadır. Gönüllü işbirliği esastır ve en az düzeyde yönetsel ve bürokratik yapılanma ile bu işbirliği gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır.

Paris, hem bir bölge yönetimi hem de metropoliten belediye yönetimi bölgesidir. Paris metropoliten alanında 20 alt kademe belediye yer alır. Belediyelerin meclisleri doğrudan seçimle oluşur ve meclis belediye başkanını bu meclisler seçer. Metropoliten ölçekte oluşan Paris Meclisi, hem bölgesel hem de metropoliten kent meclisidir. Aynı Meclis; metropoliten belediye görevleri yapmak için toplandığında

Metropolitan Belediye Meclisi; bölgesel yönetimin işleri için toplandı-ğında Genel Meclis olarak iş yapar. Bu meclis aynı zamanda Paris metropoliten belediye başkanını seçer ve başkana yardımcı olan çok sayıda başkan yardımcısı bulunur. Bu meclise yardımcı olacak şekilde yasal olarak oluşturulmuş bir de sosyal ve ekonomik konsey (*Social-Economic Council*) vardır. Bu konseydir, iş çevrelerinden, sendikalar-dan, ilgili özel ve kamu kurum ve kuruluşlardan temsilcilerden oluşur ve danışma işlevi gören bir yönetim organıdır. Planların hazırlanması ve uygulanması, bütçenin hazırlanması, bölgesel kalkınma konularında görüşünün alınması zorunludur. Bölgesel yönetici olarak Meclisçe seçilen bir de başkan bulunur (Slack, 2004).

Bölgesel yönetimler merkezi yönetimden kaynak alır ve diğer metropoliten ve alt kademe belediyelerle beraber 5.000 km karelik metropoliten alanda (*the Ile-de France*) hizmet üretir. Bölge yönetimleri, özellikle metropoliten Paris belediyesi ile işbirliği içerisinde ve aynı alanda; altyapı, toplum taşıma, ekonomik gelişme, konut, kentsel planlama ve dönüşüm gibi alanlarda hizmet üretirler. Paris ve civarındaki hemen her önemli projede bu bölge yönetimlerinin imzası vardır. Bölgesel yönetimler, yerel ve bölgesel düzeyde değişik programlar arasında alan örtüşmesinin çok yaygın olduğu Fransa için uygun ve gereklidir. Ayrıca, özerk bölgesel yönetimler, bölgesel kalkınma sürecine katılımı artırarak, demokratikleştirmiştir. Bunun yanında merkezi yönetim, sosyal programlar, altyapı yatırımları, kentsel dönüşüm programları için yerel yönetimlere önemli kaynak aktarmaktadır. Ancak Fransa'da, yerel ve bölgesel yönetimler üzerinde merkezin güçlü denetimi ve etkisi devam etmektedir (Savitch ve Kantor, 2003: 1020-1026).

Bu özellikleriyle de Fransa'daki metropoliten alan yönetimleri Amerika'daki metropoliten yönetsel yapılarla benzeşmektedir. Bu tür yapılar, yerel özerkliğin ve demokrasinin önemsendiği siyasal yapılarda ağırlık kazanmaktadır. İşbirliğinden, yerel özerklikle birlikte yararlanılmakta ve yerel demokrasi dinamikleri göz ardı edilmemektedir (Slack, 2007: 20). Bu da, aslında değişik ülkelerdeki yerel yönetim ve metropoliten alan yönetim biçimlerinin, o ülkenin genel siyasal yapısı ve kültürüyle ilişkili olduğunu göstermektedir. Yani, bir ülkenin

metropoliten ya da yerel yönetim modelleri ve bu modellerdeki dönüşüm, o ülkenin genel yönetim yapısıyla ve bu yapıdaki dönüşümlerle birlikte ele alındığında daha iyi anlaşılabilir. Bu ilişkiyi DiGaetano ve Storm (2003: 375) aşağıdaki tablo ile açıklamışlardır:

**Tablo 1:** Yönetimler Arası ve Siyasal Kültürel Şartlar

|  | Bireyci-sivil<br>( <i>privatist</i> ) kültür | Karışık                | Devletçi ( <i>statist</i> )<br>anlayış |
|--|--|------------------------|--|
| Merkeziyetçi yönetim yapısı                                    |  | 1979 öncesi İngiltere  | 1982 öncesi Fransa                     |
| Sınırlı adem-i merkeziyetçi ( <i>devolved</i> ) yönetim yapısı |  | 1979 sonrası İngiltere |  |
| Adem-i merkeziyetçi ( <i>devolved</i> ) yönetim yapısı         | ABD, Almanya                                 |                        | 1982 sonrası Fransa                    |

Amerikan ve Fransız yerel yönetim yapısı incelenirken dikkatleri çekeceği gibi, küreselleşme dinamikleri kentleri öne çıkarmıştır. Artık makro ölçekteki sorunların çözümünde bile mikro ölçek olarak kabul edilebilecek kentler kullanılmaya başlamıştır. Eyalet (bölge) düzeyinde farklı endüstri alanlarının gelişmesini teşvik edebilmek, kentlerin ihtiyacı olan alanlarda ekonomik gelişmeyi destekleyebilmek için kentlerin altyapı çalışmalarında daha bilimsel, öngörülü, koordineli ve sistematik çalışmaya başlanmıştır. Artık merkezi devlet teşvikleri kadar, cazibe merkezleri olarak biçimlendirilen kentlerin teşvik edici yapıları da ekonomik gelişme çabalarında önem kazanmıştır. Bu nedenlerden dolayı da artık rekabet eden kentler ve markalarını yaratmaya çalışan kentler ön plana çıkmaktadır. Bu süreçte, merkeziyetçi yönetim yapılarının bürokratik ve yavaş gelişen politikaları yerine, kentler kendi aralarında hem yarışacak hem de metropoliten ölçekte birbirlerinin eksiklerini tamamlayabilecek ve işbirliği yaparak, rekabetçi süreçlerde daha hızlı ve etkili hareket edebileceklerdir. Birbirlerinin tecrübelerinden, iletişimlerinden faydalanabilen ve etkileşime geçtikçe daha da gelişebilen kentler, uluslarının da gücünü arttı-

rabileceklerdir. Metropoliten yapısını oluşturabilen kentler beyin göçlerinin de önüne geçilmesine yardımcı olacak ya da kendileri de beyin güçlerini çekebilir hale gelecektir. Tüm bu nedenlerden dolayı, dünya ölçeğindeki değişimler iyi takip edilerek Türkiye'nin de metropoliten yönetim modellerini biçimlendirmesi yararlı olacaktır.

### **5. Türkiye'de Metropoliten Alan Yönetimi**

Türkiye'de metropoliten alan yönetiminin geçmişi, Osmanlı'da belediye yönetiminin ilk kuruluş yıllarına kadar gider. 1855'te kurulan ilk belediye örgütü, 1869 tarihli bir tüzük ile tüm İstanbul'a yaygınlaştırılırken, iki kademeli bir belediye yönetim modeli oluşturulmuştur. İlk kademe belediyelerde seçimle oluşan bir belediye dairesi meclisi ile bu meclisin seçilmiş üyeleri arasından merkezi yönetimce atanan bir belediye meclisi reisi bulunmaktaydı. Metropoliten alan düzeyinde, üst düzeyde ise alt kademe belediyelerin başkanlarından ve belediye meclisince seçilen temsilcilerden oluşan bir büyükşehir meclisi ile merkezce atanan bir encümen ile belediye başkanı (şehremini) bulunmaktaydı (Keleş, 1985: 73; Ortaylı, 1985: 121-122). Ancak, 1912 tarihli geçici yasa İstanbul'da kurulan belediye yönetimini daha da merkezileştirmiş, belediye dairelerinin yerini belediye şubeleri ve belediye meclisinin yerini de belediye encümeni almıştır. Yerel örgütün başı olan şehreminin de atamayla göreve getirilmesine devam edilmiştir.

Cumhuriyet döneminde de 1930 sayılı Belediye Yasası yürürlükte iken, büyükşehir yönetim denemeleri yapılmıştır. İstanbul Belediyesi ile İl Özel Yönetimi birleştirilerek, ortak yönetimin başına merkezden bir vali, belediye başkanı görevlerini de üstlenerek atanmıştır (Keleş, 1985: 73). 1961 Anayasası metropoliten alanlar için farklı bir yönetim modeli öngörmemiştir. Bu nedenle 1960 sonrasında planlı kalkınma döneminde, İstanbul, Ankara ve İzmir'de Bakanlar Kurulu Kararı ile kentsel nazım imar planlarının hazırlanabilmesi için Metropoliten Planlama Büroları kurulmuş ve bunların sayısı 1980 öncesinde 10'a ulaşmıştır. Ayrıca, 1972 yılında, Bakanlar Kurulu kararı ile belediyelerin imar eylemlerinde koordinasyon sağlamak amacıyla bakanlık-

lar arası İmar ve Koordinasyon Kurulu oluşturulmuştur (Keleş, 1985: 74-75).

1984'te 3030 sayılı yasa ile 3 büyükşehirde başlayan ve günümüzde 16 metropoliten alanda uygulanan büyükşehir belediye modeli de Osmanlı'daki modellerle büyük ölçüde örtüşen bir modeldir. Bu yapıda alt kademe belediyelerinin varlıkları, yerel özerklikten ödün verilerek de olsa korunmuş ve büyükşehir belediye meclisi bu belediyelerden gelen temsilcilerden oluşmuştur. Büyükşehir belediyesine imar planlaması, su, kanalizasyon gibi metropoliten alan ölçeğindeki bazı kentsel hizmetlerin yürütülmesi ile alt kademe belediyeler üzerinde, bütçe ve imar gibi konularda genel bir gözetim ve denetim yetkisi de verilmiştir. 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası'nın yerini alan 2004 tarihli yeni yasayla sistemin katılımcı ve demokratik özellikleri artırılmış ama temel niteliğinde pek değişiklik yapılmamıştır. Büyükşehir yönetim modelinde gerçekleşen en önemli yenilik, 2006'da Denizli'de, belediye sınırları çevresindeki hızlı gelişen diğer daha küçük belediye ve köy yönetimlerini de içine alacak şekilde genişletilen "bütüncül" ya da "bütünleşik kent" uygulaması olmuştur. Bu yeni uygulamada belediyenin örgütsel yapısı değiştirilmeden korunurken, hizmet verdiği alan genişletilerek, hızlı kentsel büyüme, çarpık yapılaşma, çevresel bozulma ve kentsel hizmet aksamalarının önüne geçilmeye çalışılmıştır. Büyüyen alanda yer alan yerel yönetimlerin varlığına son verilerek Denizli Belediyesi'ne katılmıştır.

Kısacası, Türkiye'de belediyeler arası sosyoekonomik, kültürel, istem ve ihtiyaçlarla ilgili farklılıklara dayanan ve yerel hizmetlerin sunumunda ölçeğin dikkate alındığı 4 farklı büyükşehir yönetim modeli uygulanmıştır: (1) İstanbul ve Kocaeli'nde il düzeyinde büyükşehir yönetimi; (2) Denizli'de bütünleşik kent modeli; (3) Diğer büyükşehirlerde iki düzeyli büyükşehir yönetimleri; (4) Özel amaçlı metropoliten hizmet yapıları ve hizmet anlaşmaları ve genellikle kırsal özellikler taşıyan yerel yönetimler arası hizmet birlikleri. 6360 sayılı yasa ile ilk 3 model tek tipleştirilerek il bazlı bir büyükşehir modeli oluşturulmuştur.

2012 tarihli 6360 sayılı yasadan önce yapılan bir çalışma verilerini makaleleştiren Arıkboğa, büyükşehir belediye modelinin mevcut durumunu analiz ederek iki temel öneri getirmiştir. Bunlardan ilki, mevcut modelin uygulama mekanının iyi olduğu kabulüne dayandırılarak modelin kurgulamasında iyileştirmelere gidilmesini; diğeri ise daha radikal değişiklikler öngören, entegre bir model getirilmesini önermektedir. Buradaki ikinci öneri tıpkı yasada olduğu gibi büyükşehir belediye sınırının, il sınırı olarak kabulünü öngören bir model ortaya koymuştur. Bu iki modelin kurgusunda dar ve geniş kentsel alan ayırımına vurgu yapan Arıkboğa, modelin uygulama alanı ile temel kurgusu (içeriği) arasında bir bütünlüğün olması gerekliliği üzerinde durarak modellerini geliştirmiştir. Bu modellerden ikincisinin, birinciye göre yönetim sisteminde radikal değişiklikler getirmesi nedeniyle çeşitli zorluklarla karşılaşma olasılığının oldukça yüksek olduğunu belirtip, bu nedenle böyle bir reform yapılacaksa Hükümet ve Bakanlık adına MİGM (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün), belediyeler adına da TBB (Türkiye Belediyeler Birliğinin) süreci aktif bir şekilde izlemesi, reformu desteklemesi, belediyelerin kapasitesinin arttırılması, karşılaşılan sorunların çözülmesi ve gerekli düzenlemelerin yapılması için çaba harcaması gerekeceği üzerinde durmuştur (Arıkboğa, 2012: 1-11).

### **5.1. 6360 Sayılı Yeni İl Büyükşehir Belediye Yasasının Getirdikleri**

AKP Hükümeti'nin 8 Ekim 2012 günü TBMM Başkanlığı'na sunduğu yasa tasarısının genel gerekçesinde, küreselleşme ile birlikte yönetim yaklaşımında da değişimlerin olduğu ve bu değişimlerin de beraberinde etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam yönetim ilke ve değerlerinin ön plana çıktığı belirtilmiştir. Tasarının değişen yönetim değerlerine ulaşmak için optimal ölçekte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapılarını yaratmak amacı doğrultusunda çıkarıldığı vurgusu yapılmıştır. Bu bağlamda özellikle büyükşehir alanlarında sunulan hizmetlerin ölçek ekonomisi kullanılarak daha az kaynak ile daha çok ve daha kaliteli hizmet sunumunu

mümkün kılma iddiaları mevcuttur. Bu iddiaları gerçekleştirmek için de il sınırında hizmet üretecek bir büyükşehir modeli öngörülmüş ve 13 yeni ilde daha büyükşehir belediyesi kurularak, toplamda 29 adet il ölçeğinde hizmet üretecek büyükşehir belediyesi oluşturulmuştur. Yasa ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi, 5393 sayılı Belediye, 5302 sayılı İl Özel İdaresi ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Yasaları ile 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Yasa, 2972 sayılı Mahalli idareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Yasa, 5682 sayılı Pasaport Yasası ve 197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Yasaları'nda değişiklik yapmıştır.

Yeni yasa, Türkiye'de var olan büyükşehir yönetim modelini, il bazlı büyükşehir yönetimine dönüştürerek yaygınlaştırmaktadır. Buna göre, yeni il büyükşehir belediyelerinin sınırları tüm ili kapsayacaktır. Bu çerçevede; var olan 16 büyükşehir belediyesinin yanı sıra; nüfusu 750 bini aşmış olan 13 yeni il (Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Kahramanmaraş, Malatya, Manisa, Mardin, Muğla, Şanlıurfa, Tekirdağ, Trabzon ve Van), sınırları il sınırları olacak şekilde büyükşehir olmuştur. İstanbul ve Kocaeli ile mevcut diğer 14 büyükşehir belediyesinin (Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya, Samsun) sınırı da il mülki sınırına dönüşmektedir. Ayrıca, illerin merkez ilçeleri de dahil olmak üzere, 25 yeni ilçe belediyesi kurulmuştur. Böylece, 29 ilde büyükşehir merkez ilçe belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyeleri olarak iki tür belediye oluşturulmuştur. Bu doğrultuda, büyükşehir belediye sınırları içerisindeki belde belediyeleri kapatılmış ve bağlı oldukları ilçeye mahalle olarak bağlanmıştır. Buraların personel, mal varlığı, borcu ve alacağı bağlandığı belediyeye aktarılmıştır. Daha önce nüfusu 2.000'in altında olup Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve Yüksek seçim kurulu kararınca bir kez daha seçimlere giren beldelerin nüfusları hala 2.000'in altında olanlar ve o tarihte nüfusu 2.000'in üstünde olup 2012 nüfus sayımında 2.000'in altına düşen beldelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılacağı söylenmiştir.

Yasaya göre yeni büyükşehir belediyeleri, merkez ilçede mevcut büyükşehir belediyelerinin sahip olduğu görev ve yetkilerini kul-



lanmaya devam edecek, ancak ilin tüm sınırları içinde; imar, tarım, kentsel planlama, alt yapı, toplu taşıma ve ulaşım, cenaze ve mezarlık hizmetleri, toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, itfaiye ve zabıta hizmetleri, su ve kanalizasyon işleri ve atık su arıtma tesisleri ile katı atık tesisleri yapımı ve bakımı vb. konusunda esas yetkili olacaktır. Ayrıca, afet işleri, kentsel dönüşüm, çevre koruma, dini mabet yapma, il ana arter yol ve tretuarların yapımı ve bakımı, il ulaşım ana planını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; şehir içi ulaşım ve otopark hizmetleri ile yasaların belediyeye verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek konularında da görevli olacaktır. İlde yer alan diğer ilçe belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları ise, bugünkü büyükşehir sınırlarında yer alan alt kademe ilçe belediyelerinin sahip olduğu görev, yetki ve sorumluluklarla aynı olacaktır. İmar planında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek büyükşehir belediyelerince veya ilgisine göre bağlı birimine veya ilçe belediyelerine devredilebilecektir. Yasada, daha önceki yasal düzenlemelerde yer alan büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50 binin üzerindeki belediyeler kadınlar ve çocuklar için konukevi açarlar ibaresindeki muğlaklığın giderilerek, bu görevin zorunlu hale getirildiği ancak 50 bin nüfus sınırının ise 100 bine yükseltildiği görülmektedir. Diğer belediyeler için ise bu sorumluluk isteğe bağlı olmaya devam etmektedir.

Yeni yasa ile Osmanlı döneminden bu yana 150 yıldır var olan il özel yönetimleri kaldırılmakta ve görevleri çok karmaşık bir biçimde değişik yönetim birimlerine dağıtılmaktadır. İl özel yönetimlerinin görevleri "ilgisine göre bakanlıklara, bakanlıklara bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına, Hazineye, valiliklere, büyükşehir belediyelerine ve ilçe belediyelerine yapılmış sayılır" denmektedir. Ama ağırlıklı görevleri büyükşehir belediyelerince yapılacaktır. Ayrıca, bucaklar kaldırılmakta ve köylerle belde belediyelerinin varlıklarına son verilerek, en yakın ilçenin mahallesine dönüştürülmektedir. Yani, belediyelerin % 53'ü, köylerin % 47'si ve il özel yönetimlerinin % 36'sı yerel halka sorulmadan ortadan kaldırılmaktadır (Güler, 2012). 29 ilde köyler ve beldeler mahalleye dönüşmektedir. Bu bağlamda, orman

köyleri hariç köylerin de tüzel kişiliği kaldırılarak bağlı oldukları ilçeye mahalle olarak bağlanmış ve personel, malvarlığı, borcu-alacağı bağlandığı belediyeye aktarılmıştır. Coğrafi yönden gereken yerlerde yeni ilçeler ve belediyeler oluşturulmuş, ayrıca yeni il veya illerin oluşturulabileceği belirtilmiştir. Tüzel kişiliği kaldırılacak olan belde belediye başkanları ve köy muhtarları ile il genel meclisi üyeleri, ilk yerel yönetimler seçimine kadar tüzel kişililerini ve görevlerini devam ettireceklerdir.

Yasa illerde yeni bir yönetsel birim olarak, tüzel kişiliği olan ve özel bütçeye sahip yatırım destek ve koordinasyon merkezleri kurmaktadır. Valinin başkanlık edeceği bu merkezlerin; kalkınma faaliyetlerini, kamu harcamalarını, kamu ve özel yatırımlarını yönlendirme, ili tanııtma, afet ve acil yardım hizmetlerini koordine etme ve yönetme, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarının koordineli çalışmalarını sağlama ve denetleme görevi vardır. Ayrıca, yasa Bakanlar Kuruluna, bu merkezleri isterse başka illerde ya da ilçelerde de kurma yetkisi vermektedir.

Son bir nokta da, yeni büyükşehirlerde ve yatırım destek ve koordinasyon birimlerine aktarılacak gelir kaynakları da yasayla düzenlenmektedir. Buna göre yatırım destek ve koordinasyon birimlerine genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının % 0,25'lik bir kısmının, nüfus da dikkate alınarak aktarılması öngörülmektedir. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından belediyelere aktarılan paylar da yeniden düzenlenmektedir. Buna göre; genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından büyükşehir dışındaki belediyelere verilen pay % 2,85'ten % 1,5'e ve il özel yönetimlerinin payı da % 1,15'ten % 0,5'e düşürülmektedir. Ancak, 5779 sayılı Yasa gereği genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından büyükşehirdeki ilçe belediyelerine verilen pay % 2,5'ten % 4,5'e yükseltilmektedir. Ayrıca, yine 5779 sayılı Yasa gereği büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından büyükşehir belediyelerine aktarılan pay % 5'ten % 6'ya çıkarılmakta ve genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehirdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'unun, nüfus ve yüzölçümü temelinde yine büyükşehir belediyelerine aktarılacaktır. Bunun yanında, ilçe belediyelerinde toplanan otopark gelirlerinin

de büyükşehirlere aktarılması öngörülmektedir. Bu düzenleme ile büyükşehir belediyelerine ve bu belediyelerin alt belediyelerine ayrılan paylar, önceki dönemlere göre artırılmaktadır. Ancak, büyükşehir olmayan illerdeki belediyeler ve il özel yönetimlerinin payları düşürülmektedir.

Büyükşehir belediyelerinin payları, büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde toplanan Genel Bütçe Vergi Gelirleri'nin (GBVG) % 5'inden % 6'sına çıkarılmaktadır. Bu paydan büyükşehir belediyesine doğrudan verilen kısmın % 70'ten % 60'a düşürülürken ve kalan kısmın büyükşehir belediyeleri arasındaki paylaşımı için nüfus ölçütüne ek olarak yüzölçümü ölçütü getirilmektedir. Büyükşehir ilçe belediyeleri dışındaki diğer belediyelerin payının sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksine göre dağıtımında eşit sayıda ilçe grupları yerine eşit nüfusta belediye grupları oluşturulmaktadır. Yine, nüfusu 10.000'in altında olan belediyeler için ayrılan denkleştirme ödeneğinin dağılımında nüfus ölçütü öne çıkmaktadır (Koyuncu, 2012). Bunun yanında, yeni yasa ile büyükşehir belediyelerinin vergi tabanı farklılaşmaktadır. Daha az vergi alarak daha fazla hizmet götürmek zorunda olacağı geniş kırsal alanlar, sorumluluğuna verilmektedir. Madalyonun diğer yüzünde ise, kentsel alan dahil olan kırsal kesimdeki vatandaşların, yeni ve daha yüksek vergi oranlarıyla karşılaşacakları gerçeğidir. Yasa her ne kadar kırsal kesimdeki uygulamayı 5 yıl süre ile ertelese de, gelecekte bu konu hem vatandaşlar hem de büyükşehir ve ilçe belediyeleri açısından sorun yaratmaya adaydır.

## **5.2. Yeni İl Büyükşehir Modeli ve Değerlendirmesi**

Hükümet yeni il büyükşehir yasasında, sadece İstanbul ve Kocaeli gibi yaygın ve yoğun kentleşmiş alanlarda uygulanan ve tüm il sınırlarını kapsayan büyükşehir modelini 29 ile genişletmektedir. Böylece; yeni ve farklı bir büyükşehir modeli çerçevesinde yeni bir bölge yönetimi oluşturulmaktadır. Bu modelde 27 il, İstanbul ve Kocaeli kadar yaygın ve yoğun kentleşmiş varsayılmakta ve büyükşehir belediyesi, kır ya da kent, yakın ya da uzak demeden, ilin tümüne, hizmet vermekle sorumlu kılınmaktadır. Oysa Ankara, Eskişehir, Şanlıurfa,

Konya ve Balıkesir gibi hem alan olarak çok büyük, hem kırsal alanları çok fazla ve birbirinden çok uzak ilçeleri olan illerde büyükşehir modelinin uygulanması güç olacaktır. Zaten kapasite ve kaynak sorunu olan belediyelerin, bu kadar geniş alanda etkin, ekonomik ve zamanlı hizmet sunması da zor olacaktır. Hatta büyükşehir belediyesi esas sorumluluğu olan merkez ilçedeki kentsel hizmetleri sunmakta dahi güçlük çekecek ve sadece kırsal değil kentsel hizmet sunumu da olumsuz etkilenecektir. Böyle bir modele, Türkiye gibi üç tarafı denizle çevrili bir ülkede büyükşehre, çevreyi, su kaynaklarını, göl, deniz ve sahilleri koruma ve kirliliği önleme ve giderme görevi açıkça verilmesi anlam katabilirdi. Ancak bu yönde, belediyelerin genel görevleri dışında açık bir düzenleme yer almamaktadır.

Yeni yasanın genel gerekçeleri içerisinde önemli bir yeri kaplayan ve büyükşehirleri zorunlu kıldığı belirtilen temel unsurlardan birinin de belli bir coğrafi alanda çok sayıda yerel yönetimin yetkili olması halinde ölçek ekonomisinden yeterince faydalanılamayacağı ve kaynak israfına yol açacağı gerekçesidir. Bu durumun kaynakların etkin ve yerinde kullanımını engellemenin yanı sıra ciddi yönetim sorunlarına da neden olduğu belirtilmektedir. Yasa, büyükşehir alanında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi ile ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalitenin yükseleceği, daha az kaynak ile daha çok ve daha kaliteli hizmet sunulacağı iddiasına dayandırılmıştır. Ancak, yasanın temel gerekçelerinden olan ölçek ekonomisi/etkinlik ilkesi ile demokratik işleyiş, katılım ve yerindelik ilkesi uygulamada genellikle birbirleriyle çelişir durumdadır. Yani etkili katılımın gerektirdiği yönetsel ölçek bazı hizmetlerin yerine getirilmesi açısından ekonomik olmayabilir. Bu yasada birbiriyle çelişkili gibi görülen katılım/yerelleşme ve ölçek/koordinasyon ilkelerini dengeleme çabası göze çarpmaktadır. Bir taraftan büyükşehir belediyelerinin yetki alanı genişlemekte, diğer taraftan valilik makamı yatırım izleme ve koordinasyon birimleri ile güçlendirilmektedir (Koyuncu ve Köroğlu, 2012: 3). YAYED'e göre ise büyükşehir ölçeğinin siyasal, toplumsal, yönetsel optimal ölçek olmadığı gibi iktisadi optimal olduğu bile şüphelidir. Yasa, bölge kalkınma ajanslarının unutulmuş olması; büyükşehir sisteminin belediyeler

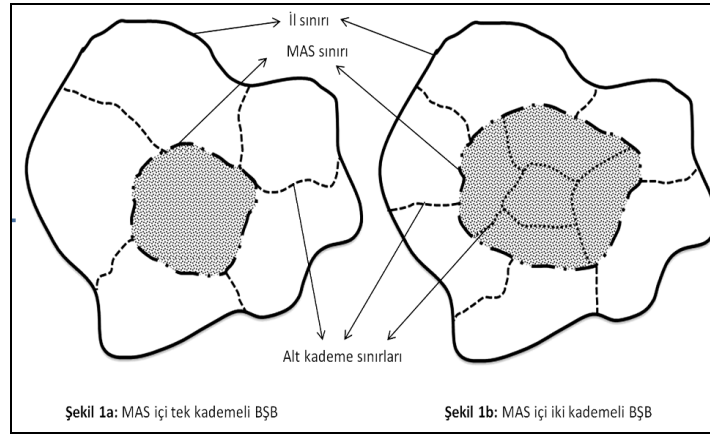
arası koordinasyonu sağlama meselesini hiyerarşik bir modelle çözmeye; demokratik bir katılım mekanizması olarak “mahalle” biriminin gözardı edilmesi sebebiyle de yoğun olarak eleştirilmektedir. 29 il özel idaresinin, 1.591 belde belediyesinin, 16.082 köyün halka sorulmadan kapatılması da tarafı olduğumuz uluslararası belgelere aykırıdır (YAYED, 2012). Tasarıya birçok açıdan eleştiri getiren Birgül Ayman Güler ise, genel anlamda model ile modelin uygulanmak istendiği zemin arasındaki uygunsuzluğun büyük kaynak israfına yol açacağını belirtmiş ve etkin-verimli çalışma sorununa ise yerel yönetim birlikleri modelinin ihtiyaca uygun biçimde yeniden düzenlenerek giderilmesi önerisinde bulunmuştur (Güler, 2012).

Kentlerin ekonomik sürdürülebilirliğinde kent içerisinde ve çevresinde yürütülen mal ve hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin gerçekleştirilmesi önemlidir. Etkili hizmet sunumu, daha iyi, erişilebilir ve yaygın hizmet dağıtımı demek iken, verimlilik hizmetlerin en düşük maliyetle üretilmesini ifade etmektedir. Bu bağlamda hem etkili hem de verimli hizmet sunumunu sağlayabilmek için optimal yönetim alanı yakalanmalıdır. Optimal alan, hizmet alanlarının olması gereken büyüklükten ne daha küçük ne de daha büyük olmaması gerektiği olarak açıklanabilir. Kent büyüklüğü ise, daha çok kentsel alanda sunulan hizmetlerin verimlilik düzeyine, kentin nüfus taşıma kapasitesine ve sunduğu ekonomik faaliyetlerin üretkenliğine bağlı olarak tanımlanabilmektedir (Ceritli, 2002: 7-11).

Kentsel hizmet maliyetleri, optimum kent büyüklüğü ile ilişkilidir. Optimum kent büyüklüğü işe gidiş- dönüş mesafesi, kentsel alanın büyüklüğü, kentsel büyüme hızı, kentsel ekonomik faaliyetlerin çeşitliliği, teknolojinin düzeyi ve edinilebilirliği gibi ölçütler çerçevesinde saptanmaya çalışılmaktadır (Fainstein ve Campbell, 1996). Bunlar çerçevesinde bakıldığında, optimal ölçek, il ve kentsel alanlar için farklı olacaktır. Her bir il yerleşim alanları, kent ve kırsal nüfus oranları, yerel yönetim sayıları, yüz ölçümleri, hizmet sunum alanları ve nüfusları ile birbirinden oldukça farklıdır. Buradan da yola çıkarak her kentin hizmet sunum maliyetini azaltacağı büyüklükleri de farklı olacaktır. Dolayısıyla, yeni yasaya getirilebilecek temel eleştirilerden biri de İstanbul ve Kocaeli gibi sanayileşmiş ve yapısal olarak bütünleşmiş

illerdeki yeni il bazlı büyükşehir belediye uygulamasının diğer uygulanması planlanan kentler için ne kadar doğru bir yönetim şekli olacağı doğrultusundadır. Yeni yasa kentsel alan ile ili eşit varsaymıştır. YAYED'in bu konudaki bir eleştirisi de, İstanbul ve Kocaeli örneklerinin henüz ölçek-hizmet analizinin yapılmamış olmasına rağmen bu modelin yaygınlaştırılması ve neye dayanarak yapıldığının açık olmamasıdır. Oysaki kent ölçeği ile ilgili yapılacak bir değişikliğin, kentsel hizmetlerin verimlilik düzeyleri analiz edildikten sonra uygulanması daha bilimsel bir yaklaşım olacak ve reformun daha sağlıklı olmasını sağlayacaktır. Arıkboğa da bir çalışmada metropoliten bir modelin inşası için birtakım önerilerde bulunmuştur. Örneğin, il mülki sınırıyla büyükşehir olan alanlarda metropoliten alan sınırı içinde ve metropoliten alan sınırı dışında farklı tanımlanması önerilmiştir. Bunun yanında Arıkboğa köylerin tüzel kişiliğinin devam etmesi ancak metropoliten alan içindeki köylerin diğer illerdeki köylerden farklılaştırılması önerisinde bulunmuştur. Yine aynı model tanımlamasını yaparken tıpkı yasadaki gibi il özel idarelerinin kaldırılmasını anlamlı bulmuştur (Arıkboğa, 2012: 20-21). Arıkboğa'nın yapmış olduğu modeldeki büyükşehir yönetimlerini metropoliten alana göre farklılaştırılması Şekil 1'de somutlaştırılmıştır.

**Şekil 1: Metropoliten Alan Sınırı ve Alt Kademe İlişkisi**



**Kaynak:** (Arıkboğa, 2012: 23)

Kentsel alanın büyüklüğüne göre yapılan bu çeşitlendirme her ilin kendi özelinde daha verimli etkili bir yönetim sağlamak için farklılaştırılabilir. Bu farklılaştırma ile farklı alan yönetimlerine sorunlarını aşabileceği farklı kaynaklar ve farklı yetkiler de verilebilecektir.

Yeni yasada, Türkiye’de var olan büyükşehir yönetim yapısını, il bazlı büyükşehir modeli altında tek tipleştirilmekte ve merkezileştirilmektedir. Bu yönüyle yeni yasa, gelişmiş dünyadaki genel eğilimlere, çoğulcu, özerk, katılımcı demokrasi anlayışına ve Türkiye’nin de imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na ters düşmektedir. Büyükşehir olan illerdeki ilçe belediyeleri dışındaki tüm yerel yönetim birimlerinin varlığına, yerel halka sormadan son vererek, yerel özerklik, demokratik katılım, yerel demokrasi ve hizmette yerellik ilkelerinden uzaklaşmaktadır. Yerel halkın denetim ve hesap sorma olanaklarını kısıtlamaktadır. Ayrıca, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin merkezi hükümetten alacağı paylar bir miktar artırılmakla birlikte, genel olarak belediyelerin kaynak sıkıntılarını azaltacak, öz kaynaklarını güçlendirecek ve mali özerkliğini artıracak düzenlemelere yer verilmemektedir. Büyükşehir belediyeleri; il özel yönetimlerinin görevlerini de üstlenerek, bunu çok daha büyük bir alanda ve nüfusa mevcut yetersiz mali kaynaklarıyla yapmak durumunda bırakılmaktadır. Halkın büyükşehir belediyesine erişimi ise, özellikle kırsal alan ve ilçelerde, çok iyi bir internet ve telefon erişim ağı olmaması ve belediyelerin halkla iletişimi ve e-belediyeciliği önemsememeleri durumunda, olanaksızlaşmaktadır.

Yerel yönetimler düzeyinde halkın yönetimde karar alma mekanizmalarına katılım konusunun güncellik kazanması, Dünya Bankası gibi mali kuruluşların öncülük ettiği yönetim yaklaşımının yaygınlık kazanmasıyla birlikte olmuştur. Katılımın, büyük ölçüde seçimden seçime sandığa gitmek olarak algılandığı bir yaklaşımda, yerel demokrasiden anlaşılan da yerel seçimlerdir. Demokrasi böyle anlaşılıyorsa, yeni yasanın halka yakın yerel yönetim birimlerini kaldırarak, yerel demokrasi ve katılımı zedelediği söylenemez. Çünkü yeni yasa kaldırdığı yerel birimler yerine oylarını kullanabilecekleri daha büyük bir yönetim alanı sunmaktadır. Oysa yerel demokrasinin gelişmesi için yerel düzeyde bilinçlenmenin ve etkin ve yaygın katılımın sağlanması

gereklidir. Bunun için de yerel yönetimlerde karar alma süreçlerinin mümkün olduğunca halka açık ve şeffaf olması, kişilerin bu kararlardan nasıl etkileneceğinin açıkça belirtilmesi ve bu kararların tartışılabileceği ortamların ve mekanizmaların oluşturulması ve kullanımının teşvik edilmesi gerekmektedir. Ancak, buna ilişkin veriler pek umut verici değildir. Yasal olarak oluşturulan kent konseylerinin belediyenin siyasa oluşturma ve siyasa uygulama süreçlerinde pek de etkin olmadığı bilinmektedir. Gaziantep örneğinde yerel katılımı inceleyen bir araştırma, yönetim anlamında bir katılımdan söz etmenin zor olduğu sonucuna varmıştır (Bulut, 2000: 59).

Bunun dışında yeni yasanın yerel yönetim ve katılım mekanizması açısından eleştirilmesinin diğer bir nedeni, kaldırılan tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim birimleri için yerel halka danışılmamasıdır. Kazanılmış olan yerel yönetsel haklar, yerel halkın görüş ve onayı alınmadan hükümet eliyle ortadan kaldırılmıştır. Buna rağmen yerel halktan güçlü bir ses çıkmamasının sebebi oradaki yönetime zaten katılmadığından/katılmadığından, orada kazanmış olduğu yönetsel bir hak görememesinden kaynaklanıyor olmalıdır. Yine bu noktada katılım ve yerel demokrasinin gelişimde bilinçlenme faktörü en önemli etken olarak karşımıza çıkmaktadır. Burada karşımıza önemli bir terim olan yerel demokrasinin yanında hala demokratik yönetim anlayışımızda var olan noksanlar çıkmaktadır. Yerel demokrasi açısından bakıldığında, yasanın yapılış aşamasında ne kadar demokratik kurallara bağlı kalındığı ve katılımın sağlandığı sorgulanmalıdır (Görmez, 1997: 69).

Yeni yasada büyükşehir belediye başkanları, en önemli yerel liderler olarak öne çıkarılmaktadır. Ulusal ölçekte güçlü tek bir lider ya da başkan yaratma çabalarının illere de yansıtılarak, merkezden atanan ve son dönemde gücü zayıflayan validen daha güçlü, etkin ve seçilmiş bir il yöneticisi oluşturulmak istenmektedir. Bunun yanında; illerde yeni bir yönetsel birim olarak, valinin başkanlık edeceği, tüzel kişiliği olan ve özel bütçeye sahip yatırım destek ve koordinasyon merkezleri kurulması öngörülmektedir. Güler (2012), valinin başkanlığındaki bu yeni merkezlerin, bütçesini başbakanın onaylayacağı, kolay harcama olanağını sağlayan özel bütçeli ve doğrudan başbakana bağlı



olarak ildeki yatırımların etkin yürütülmesi ve aksamaların önlenmesi için kurulduğunu belirtmektedir. Bu yeni yapı, başbakanın güçlü bir başkanlık sistemi getirme ve ekonomik kalkınmayı DPT'nin kapatıldığı bir ortamda güçlü seçilmiş bir lider ve vali eliyle yürütmeyi hedeflediğine işaret etmektedir. Bu durum, Türkiye'nin yerel yönetim sistemini yapılandırırken, Batının katılımcı ve çoğulcu demokrasiye dayanan yerel yönetim modelini temel almaktan vazgeçtiği izlenimi doğurmaktadır. Bu haliyle büyükşehir belediyesi modeli, kalkınmayı öne çıkaran ve demokrasiyi ekonomik büyümeye ikincilleştiren ya da feda eden güçlü otoriter büyüme modellerini anımsatmaktadır. 11 Ekim 2012 tarihli YAYED görüşüne göre oluşturulmaya çalışılan sistem Türkiye genelinde "güçlü başkan" "tek adam" sistemini; merkezi ve yerel düzeyde seçimle gelen kralları ve prensleri getirecektir. Ayrıca ölçeğin genişlemesi, demokrasinin gelişmesine değil, kontrol ve kar adına "otoritenin yoğunlaşmasına" yol açacaktır denmektedir.

Bunun yanında, vilayet sisteminin temeli olan il özel yönetimlerinin kaldırılarak il bazlı büyükşehir modeline geçilmesi de düşünüldüğünde, yerel halk tarafından seçilen yeni bir lider yaratılması çabasının arkasında başka nedenler olduğu da ileri sürülebilir. Türkiye'nin siyasal, ulusal ve uluslararası anlamda en önemli sorunu olarak Kürt sorunu öne çıkmaktadır. Bu sorun aynı zamanda ekonomik kalkınma açısından da en büyük tehdittir. Bu açıdan bakıldığında, Kürt sorununa çözüm ve PKK'nın "demokratik özerklik" söylemine alternatif arayışı da böyle bir modelin geliştirilmesinde rol oynamış olabilir. Kürt sorununun çözümü için daha fazla yerel özerklik gereklidir ama yeni büyükşehir belediyesi modeli ile böyle bir özerkliğin sağlandığı şüphelidir. H. Celal Güzel (2012), yasanın "ayrılıkçılığı" körükleyerek, yerel özerkliğin ve yerel demokrasinin güçlenmesine değil, "federatif sisteme" ve "özerk bölgeliğe" yol açma riskinin olduğuna dikkati çekmektedir. Güzel, yeni modelin yerel yönetimi halktan uzaklaştıracağını; yerel yönetimlerin etkin, şeffaf ve tarafsız işlemlerini güçleştireceğini ve yolsuzlukları artıracığını da ifade etmektedir. Ancak belirtmekte yarar vardır ki, bölgeselleşme olgusunun da pek çok Avrupa devletlerinin yerel yönetimlerinde yerelleşme dinamiğine uygun ölçeği sağlamak için ortaya çıktığını görürüz. "Avrupa'da ülkeler bu sistemle

hem yerel yönetimlerini güçlendirmiş ve bunlara yetki devretmiş hem de aynı anda ölçek ve koordinasyon meselesinin çözümü için bölge idareleri kurmuşlardır” (Koyuncu ve Köroğlu, 2012: 3). Bu konuda idari yapılanma benzerliğimiz açısından Fransa güzel bir örnek oluşturmaktadır.

### **Sonuç ve Öneriler**

Ülkemizde özellikle 2003 sonrası başlatılan kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının daha çok dış dinamiklere bağlı olduğunu söyleyebiliriz. Küreselleşme sürecinin ve bilgi çağının ortaya çıkardığı değişim ihtiyacını karşılama reformlara yön veren en önemli etken olarak karşımıza çıkmaktadır (Emini, 2009: 31-45). AKP Hükümeti, 6360 sayılı Yasa ile yaptığı reformla, daha önce yapmış olduğu reformları iyileştirmeden öte, bambaşka bir yol benimsemiş görünmektedir. Yapılan reform çalışmalarının yerel yönetimlerin yönetsel kapasitelerini olumlu yönde etkileyeceği söylenebilir, ancak yerel yönetimlerin dünyadaki gelişmelere ayak uydururken ulusal gereksinimleri ve özellikleri göz ardı etmemesi gerekmektedir (Emini, 2009: 45-46). Bu dinamiklerin farkında olarak yapılmayan bir değişimin yakın zamanda tekrar değişime ihtiyaç doğuracaktır.

Osmanlı’dan bu yana Türkiye’nin metropoliten alan reformu deneyimi ve birikimi küçümsenemeyecek düzeydedir. Uygulanan bu modeller üzerinden yeni metropoliten alan yönetim modellerinin aranması, yerel yönetimler arası birlik ya da gönüllü diğer hizmet sunum biçimlerinin etkinliğinin ve çekiciliğinin artırılması ve büyükşehir olmak isteyen belediyelere seçenek verilmesi en sağlıklı yaklaşım olurdu. Böyle bir yaklaşım; hem deneyimlerden daha iyi yararlanılmasına hem mevcut büyükşehir yönetimlerinin etkinliklerinin artırılmasına hem de yönetsel yapılarda esnekliğin ve yerel demokrasinin ve çoğulculuğun geliştirilmesine katkı yapardı.

Yasada; bütün bir ilin metropoliten bölge olarak ele alınmaktadır. İl ile metropoliten yönetimlerin bütünleştirildiği örneklerin hemen tümünde (Tokyo, Şangay, Pekin, Paris, Madrid, Seul gibi), kentsel alan il düzeyine yayılmıştır. Ama bu durum Türkiye’de, İstanbul, Ko-

caeli, İzmir gibi iller dışındaki 29 ilin birçoğu için geçerli değildir. Yani, il ölçeği tümü metropoliten olarak nitelenemeyecek bazı illerin gerçekliğiyle örtüşmemektedir. Bir büyükşehir yönetiminin uygulama alanı, kontrol edebileceği büyüklükteki kentsel alan ya da bölge olmalıdır. Bunun yanında; il düzeyinde hizmet veren il özel yönetimleri de kırsal alanda yürüttüğü hizmetleri daha etkin görmesi için güçlendirilebilir ve il genel meclisi gibi yöneticisi de halk tarafından seçilebilir. Valilik ise ilde tüm birimler üstünde, anayasanın ve yasaların uygulanmasını gözetleyen ve devletin birliğini temsil eden bir makam olarak yeniden düzenlenebilir.

Bunun yanında, yasada belediyelerin sorunlarının ve ihtiyaçlarının çok farklılaştığı, sosyoekonomik, kültürel vb. açılardan değişik özellikler sergiledikleri ve zaman içinde değişimin devam edeceği dikkate alınmamaktadır. Değişik özellikleri ve talepleri olan illere ya da kentlere, farklı büyükşehir modeli seçenekleri sunulması hem Türkiye'nin geçmiş deneyimlerden daha iyi yararlanılmasına hem mevcut büyükşehir yönetimlerinin etkinliklerinin artırılmasına hem de yerel çoğulcu demokrasinin geliştirilmesine katkı yapacak, dünyadaki eğilimlere de daha uygun bir yaklaşım olurdu. Yasa ile tek tipleşmeye gidilmesi, etkin, esnek, özerk, demokratik ve katılımcı büyükşehir yönetim yapısı oluşturma açısından uygun değildir. Avrupa'da ve Kuzey Amerika'da metropoliten yönetim yapıları, esnek ve çoğulcu bir yapı sergilemektedir. Farklı nitelikteki kentsel alanlarda farklı yönetsel modeller uygulanmaktadır. Reform modeli açısından sorun gibi görünse de, bu tür yapıların en özgün yönü, zaman içinde toplumun ihtiyaçlarına göre evrilme konusunda sergilediği esneklik ve sağladığı çoğulculuktur.

Böylesine önemli bir düzenlemenin kamuoyunda yeterince tartışılmadan ve katılımcı süreçler işletilmeden yasalaştırılması, demokrasi açısından önemli bir sorundur. Özellikle 29 ilde yerel halkın, yerel yönetimlerin, il özel yönetimlerinin ve il genel meclislerinin kaderini belirleyecek yeni yasanın hazırlanması sürecinde, ilgili yerel yöneticilerin, kesimlerin ve muhalefetin katkısının alınması, daha etkin bir büyükşehir yönetim modeli oluşturulması açısından yararlı ve gereklidir. Ayrıca, yeni yasa hazırlanırken yerel seçimlerde oy he-

sapları yapıldığı izlenimi doğmuştur. Doğu ve Güneydoğuda yer alan 2-3 il dışındaki illerde AKP'nin kırsal kesimlerde aldığı oy oranının kentsel alanlardan daha yüksek olması, yasa taslağında mahalle birleştirme ve ilçelere bağlanmaya ilişkin düzenlemelerde oy hesapları yapıldığına ilişkin iddialar, AKP parti tüzüğünde yapılan değişiklikle 3 dönem sonrasında tekrar seçilemeyecekleri belediye başkanlığı yolunun açılması ve büyükşehir olacak illerin birçoğunda AKP'nin son yerel seçimlerde yenilgiye uğraması gibi nedenlerin de büyükşehir modelinin geliştirilmesinde etkili olduğu anlaşılmaktadır. Bu tür uygulamalara daha önce Türkiye'de ve başka ülkelerde de rastlanmıştır. Bu tür düzenlemelerin yapılmasına karşı çıkılmaz, ama düzenlemenin niteliği değerlendirilmelidir. Sadece seçimde oy kaygısı yerine, yeni düzenlemenin değişik kentsel, kırsal, sosyo-ekonomik, etnik ve kültürel grupları nasıl etkileyeceği, dışlamaya yol açıp açmayacağı, katılıma ve çok sesliliğe olanak sağlayıp sağlamayacağı gibi ilkeler dikkate alınıp alınmadığı açısından da incelenmelidir. Çünkü yeni büyükşehir belediyesi düzenlemesinin, etkinlik ve hizmet ölçeği açısından olduğu kadar, güç ilişkileri açısından ve siyasal ve etnik açıdan da sonuçları olacaktır.

## Kaynakça

- Amatatsu, H., T. Ueda ve Y. Amatatsu (2012) "Efficiency and Returns-to-Scale of Local Governments", **Journal of the Operational Research Society**, 63 (3), s. 299-305.
- Arikan, E. Y. (2004) "Bütünleşen Avrupa'da Yerel Yönetimler", **Görüş**, s. 38-51.
- Arikboğa, E. (2012) "Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform", **Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 2, s. 1-25.
- Bae, J. ve R. C. Feiock (2012) "Managing Multiplexity: Coordinating Multiple Services at a Regional Level", **State and Local Government Review**, 44 (2), s. 162-168.
- Boyne, G. (1992) "Local Government Structure and Performance: Lessons from America?", **Public Administration**, 70 (3), s. 333-357.
- Bowman, A. ve R. C. Kearney (2011) **State and Local Government**, 8th ed., Wadsworth, Boston: Cengage Learning.
- Bulut, Y. (2000) "Gaziantep'te Büyük Şehir Yönetimine Kentsel Alt Örgütlenmelerin Katılımına İlişkin Bir Analiz", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 9 (2), s. 30-61.
- Ceritli, İ. (2002) "Yerel Kent Hizmetlerinin Verimli Sunumu Açısından En Uygun Kent Büyüklüğü ve Türkiye Örneği", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 11 (2), s. 7-24.
- Cole, R. L. ve D. A. Taebel (D. M. Austin ve diğerleriyle birlikte) (1987) **Texas: Politics and Public Policy**, San Diego: Harcourt Brace Jovanovich.
- DiGaetano, A. and E. Strom (2003) "Comparative Urban Governance: An Integrated Approach", **Urban Affairs Review**, 38 (3), s. 356-395.
- Eke, A. E. (1985) "Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye", **Amme İdaresi Dergisi**, 18 (4), s. 41-62.
- Emini, T. F. (2009) "Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri", **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, 16 (2), s. 31-49
- Fainstein, S. S. ve S. Campell (1996) **Readings in Urban Theory**, Cambridge: Blackwell Publisher.
- Fernandez, S., J. E. Ryu ve J. L. Brudney (2008) "Exploring Variations in Contracting for Services Among American Local Governments: Do Politics Still Matter?" **The American Review of Public Administration**, 38 (4), s. 439-462.
- Fox, W. F. ve T. Gurley (2006) **Will Consolidation Improve Sub-National Governments?**, World Bank Policy Research Working Paper 3913, Washington, D.C.: World Bank.
- Frey, W. ve Z. Zimmer (2001) "Defining the City", içinde **Handbook of Urban Studies**, R. Paddison (ed.), Londra: Sage, [http://www.sageeference.com/hdbk\\_urban/Article\\_n2.html](http://www.sageeference.com/hdbk_urban/Article_n2.html), e.t. 14.04.2010.
- Görmez, K. (1997) **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Ankara: Vadi Yayınevi.
- Görmez, Kemal (1993). "Türkiye'de Anakent Yönetiminin Sorunları", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 2, (1), s. 19-29.
- Gül, H. (2012) "Kentleşme, Çevre, Yerel Politika ve Sürdürülebilirlik", **Çevre Sosyolojisi**, M. Tuna (ed.), s. 154-183, Yayın No: 2482, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Güler, B. A. (2012) **Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Bütünşehir Yasa Tasarısı Üzerine**, <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/B%C3%9CT%C3%9CNEH%C4%BORTASARIBA>

G.pdf, e.t. 11.10.2012 ve  
http://www.birgulaymanguler.net/index.php?option=com\_content&view=article&id=975  
&Itemid=17, e.t. 12.11.2012.

Güzel, H. C. (2012) "Yeni Büyükşehir Belediye Kanununa Dikkat!" **Sabah Gazete-si**, 27 Eylül, <http://www.sabah.com.tr/Yazarlar/guzel/2012/09/27/yeni-buyuksehir-belediye-kanununa-dikkat>, e.t. 15.09.2012.

Harrington, J. J. (1993) **Political Change in the Metropolis**, New York: HarperCollins Publishers.

Kayıkçı, S. (2003) "1982 Reform Yasası Sonrası Fransa'da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı", <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/eski/FRtodaye.pdf>, e.t. 05.02.2013.

Keil, R. ve J. A. Boudreau (2005) "Arrested Metropolitanism", içinde **Metropolitan Governance**, D. Kübler ve H. Heinelt (eds.), s. 100-116, Londra ve New York: Routledge.

Keleş, R. (1985) "Türkiye'de Anakent Yönetimi", **Amme İdaresi Dergisi**, 18 (2), s. 69-82.

Koyuncu, E. (2012) **Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi**, Politika Notu No: N201278, Ankara: TEPAV.

Koyuncu, E. ve N. T. Köroğlu (2012) **Büyükşehirler Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme**, Politika Notu No: N201276, Ankara: TEPAV.

Kübler, D. ve H. Heinelt (2005) "Metropolitan Governance, Democracy and the Dynamics of Place", içinde **Metropolitan Governance**, D. Kübler ve H. Heinelt (eds.), s. 8-28, Londra ve New York: Routledge.

Lefèvre, C. (2003) "Democratic Governability of Metropolitan Areas: International Experiences and Lessons for Latin American Cities", Paper presented at the **International Workshop at the Inter-American Development Bank Sustainable Development Department**, December 4-5, Washington, DC.

Lefèvre, C. (1998) "Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review", *International Journal of Urban and Regional Research*, 22 (1), s. 9-25.

Loughlin, J. (2007) **Subnational Government: The French Experience**, New York: Palgrave Macmillan.

Montgomery, M. R., R. Stren, B. Cohen ve H. E. Reed (eds.) (2003) **Cities Transformed: Demographic Change and its Implications in the Developing World**, Washington, D.C.: National Academy Press.

Oakerson, R. J. (2004) "The Study of Metropolitan Governance", içinde **Metropolitan Governance: Conflict, Competition and Cooperation**, R. C. Feiock (ed.), s. 17-45, Washington: Georgetown University Press.

OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) (2006) "The Governance of Metro-Regions", içinde **Competitive Cities in the Global Economy**, Paris: OECD

Ortaylı, İ. (1985) **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, İstanbul: Hil Yayınları.

Ostrom, V., R. Bish ve E. Ostrom (1988) **Local Government in the United States**, San Francisco, California: ICS Press.

Ostrom, V., C. M. Tiebout ve R. Warren (1961) "The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry", **The American Political Science Review**, 55 (4), s. 831-842.

Özgür, H. (2008) "Metropoliten Alanların Yönetimine Kamu Tercihi ve Klasik Yönetim (Metropoliten Reform) Yaklaşımlarının Bakışları", **Yerel Siyaset Dergisi**, Sayı 30, Haziran, s. 5-10.

Pincetl, S. (1999) **Transforming California: A Political History of Land Use and Development**, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Sancton, A. (1996) "Reducing costs by consolidating municipalities: New Brunswick, Nova Scotia, and Ontario", **Canadian Public Administration**, 39 (3), s. 267-289.

Savitch, H. V. ve P. Kantor (2003) "Urban Strategies for a Global Era: A Cross-National Comparison", **American Behavioral Scientist**, 46 (8), s. 1002-1033.

Savitch, H. V. (1988) **Post-Industrial Cities: Politics and Planning in New York, Paris, and London**, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Sezer, Ö. (2008) **Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü**, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayınlanmış Doktora Tezi, Ankara: Gazi Üniversitesi.

Shah, A. (2012) **Grant Financing of Metropolitan Areas: A Review of Principles and Worldwide Practices**, Policy Research Working Paper 6002, Washington, D.C.: The World Bank.

Sisk, T. D. (2001) **Democracy at the Local Level: The International Idea Handbook on Participation, Representation, Conflict Management and Governance**, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) Handbook Series 4, Bulls Tryckeri, Halmstad, Sweden.

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

Slack, E. (2004) **Models of Government Structure at the Local Level**, Working Paper 2004 (4), IIGR, Queen’s University, <http://www.queensu.ca/iigr/WorkingPapers/Archive/2004/2004-4Slack2004.pdf>, e.t. 10.02.2012.

Slack, E. (2000) "A Preliminary Assessment of the New City of Toronto", **Canadian Journal of Regional Science**, 23 (1), s. 13-29.

Stephens, G. R. ve N. Wikstrom (2000) **Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis and the Future**, New York: Oxford University Press.

Tiebout, C. M. (1956) "A Pure Theory of Local Expenditures", **Journal of Political Economy**, 64, s. 416-424.

YAYED (Yerel Yönetim Araştırma, Yardım ve Eğitim Derneği) (2012) <http://www.yayed.org/id263-haber-uyuru/buyuksehir-tasarisi-ile-ilgili-haber-ve-yazilar-guncelleme-9-aralik-2012.php>, e.t. 12.12.2012

## GEÇMİŞTEN GELECEĞE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MODELİ

Erbay ARIKBOĞA \*

### Özet

Makalede dünü, bugünü ve muhtemel yarını üzerinden büyükşehir belediye (BŞB) modelinin bir analizi yapılmaktadır. Makalede BŞB modeli, üç temel dönemleme üzerinden okunmaya çalışılmaktadır. Ülkemizde büyükşehirlerin sorunları 1960'lı yıllarda tartışılmaya başlanmıştır. Bu bağlamda makale, 1984 öncesine uzanmakta ve arayış dönemiyle başlamaktadır. BŞB'nin 1984 ila 2012 arasındaki 28 yıllık yolculuğu ise, kendi içinde kuruluş, genişletme ve bütünleştirme şeklinde üç alt döneme ayrılmaktadır. Makalede bu alt dönemler üzerinden, Türkiye'deki büyükşehir deneyiminin temel gelişim çizgileri analiz edilmektedir. BŞB modelinde 2012 yılında yapılan yasal değişiklikle, öncekilerden oldukça farklı yeni bir döneme girilmiştir. Bu değişiklikle birlikte, alansal yönetim modeline geçilmektedir. Diğer taraftan modele biçim veren yasanın ilk hali, merkezîyetçi yerelleşme niteliğine sahiptir. Makalede yeni model, yedi tema üzerinden değerlendirilmeye çalışılmaktadır. Bu temalar yasanın tanımlanması, yerleşim esasından alansal yönetime geçiş, belde belediyelerinin kaldırılması ve özerklik, yerindenlik, hizmet bölüşümü ve etkinlik, vesayet, uygulanabilirlik ve sürdürülebilirliktir.

**Anahtar kelimeler:** BŞB dönemlendirme, yeni büyükşehirler, merkezîyetçi yerelleşme, uygulanabilirlik

### THE MODEL OF METROPOLITAN MUNICIPALITY FROM PAST TO THE FUTURE

#### Abstract

In this article, the model of metropolitan municipality (MM) is analyzed from the past to present and possible future. The model of MM, considered here, is tried to read out from the three basic

---

\* Doç. Dr., Marmara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi,  
erbayarikboga@gmail.com



periodicals. Metropolitan issues have been discussed in the 1960s in our country. The article is extended the period of before 1984 and it is started with period of inquiry. In this context, the 28-year journey of MM, between 1984 and 2012 is divided into three sub-periods that consist from establishment, expansion and integration. The basic lines of development in Turkey's experience of metropolitan municipality are analyzed with these sub-periods. A new era, which is quite different from its predecessors, started with a legal amendment in the model of MM in 2012. The model of areal management is adopted with this change. On the other hand, the first version of law, which forms the model, has the nature of centralized decentralization. The new model is also assessed with seven themes. These themes are defining of law and transition from the basis of the settlement to area management, removal of town municipalities and autonomy, subsidiarity, distribution of responsibilities and efficiency, tutelage, practicability and sustainability.

**Key words:** MM periodization, new greater cities, centralized decentralization, practicability

### Giriş

2012 yılının sonları, Türkiye'deki en dinamik yerel yönetim türü olan büyükşehirler üzerinden hararetli ve sert tartışmaların yaşanmasına tanıklık etti. Ancak bu tartışmalar, henüz daha başlangıç. Anayasa Mahkemesi yeni modele olur verirse<sup>1</sup>, esas tartışma 2014 yerel seçimlerini takiben başlayacak. Şu ana kadar ki tartışmalarda daha ziyade siyasi vurgular ön planda oldu. Ancak 2014 sonrasındaki tartışmalar, uygulamada ortaya çıkan aksaklıklar üzerine yoğunlaşacak. Yaşayıp göreceğiz.

---

<sup>1</sup>6360 sayılı Yasanın Anayasaya aykırılığına dair çok şey söylendi ve yazıldı. Bu bağlamda en derinlikli çalışmalardan birini de Gözler (2012) yaptı. Diğer taraftan 31 Ocak 2013 tarihinde Ana Muhalefet Partisi CHP, söz konusu yasanın bazı maddelerinin iptali için Anayasa Mahkemesinde iptal davası açtı ve yürürlüğünün de durdurulmasını istedi. CHP'nin iptalini istediği maddeler arasında, BŞB sınırlarını mülki sınır yapan hükümler de var (dava dilekçesi, [www.chp.org.tr](http://www.chp.org.tr)). İptal davasının açılmasıyla birlikte, sürecin nasıl şekilleneceği konusundaki inisiyatif Anayasa Mahkemesine geçti. 2014 yerel seçimleri sonrasında yürürlüğe girecek olan Yasanın ne ölçüde uygulanacağı, Mahkemenin vereceği karara bağlı olacak.

Ülke olarak, “kervan yolda düzülür” deyiminin hala daha büyük etkisi altındayız. Örneğin “düzenleyici etki analizi” kavramı mevzuatımıza bir şekilde girmiş olsa da (RG. 17.2.2006 tarihli yönetmelik), yapılan düzenlemelerin olası etkilerini kapsamlı biçimde analiz edip değerlendirme noktasından oldukça uzaktayız. Ancak yapılan bir değişiklik ne kadar büyükse, etkilerinin de o ölçüde büyük olması beklenir. Dolayısıyla en azından bu tür büyük değişikliklerin, özel bir yasalaşma ve geniş bir tartışma sürecini hak ettiğini belirtmek durumundayız.

Ne var ki, yapılan yapılmıştır. Tarihi geri akıtamayacağımıza göre, yapılanların bir çözümlenmesini yapmak ve ileriye yönelik yapıcı değerlendirmelerde bulunmak isabetli olacaktır. Bu makale, Türkiye’deki büyükşehir belediye modelinin geçmişten bugüne uzanan bir değerlendirmesiyle başlayacaktır. Ardından yeni yasada yapılan düzenlemeler belirtilecek ve bu düzenlemeler yedi tema üzerinden analiz edilecektir.

Makale temelde iki bölümden oluşmakta ve hem BŞB’nin geçmişine hem de geleceğine bakmaktadır. Makalenin ilk bölümünde, ülkemizde büyükşehir belediyesinin bugüne kadar ki süreci analiz edilmekte, ikinci kısımda ise, 6360 sayılı yasal düzenleme incelenmektedir. Bu tercihin sebebi basittir. Geleceği görebilmek için, geçmişe gitmek gerekmiştir. Ne var ki makalenin ilgi alanını genişleten bu tercih, sayfa sayısının da artmasına yol açmıştır. Okuyuculardan, 12 bin kelimeye ulaşan, dolayısıyla makale sınırları zorlayan bu incelemeyi anlayışla karşılamaları beklenir. Büyükşehirlerin daha küçük çaplı bir incelemesini yapamamış olmam konusundaki eksikliğini peşinen belirtmek isterim.

### **1. BŞB Modeli: Dönemlendirme**

Ülkemizde büyükşehir belediye (BŞB) modelinin<sup>2</sup> uygulanmaya başlandığı yıl, 1984’tür. Ancak tarihi biraz daha geriden başlatmak

---

<sup>2</sup>Bu makalede ayrıntılarına girilmemekle birlikte, BŞB modelinin, bir “büyükşehir belediye sistemi” olduğunu hatırla tutmak gerekir. Ülkemizde büyükşehir belediyeleri, iki kademeli federatif model (Eke, 1982: 27; Keleş, 1999: 302, Arıkboğa; 2009:

gerekir. Zira 1960'lı yıllarının ikinci yarısından itibaren, büyükşehirler konusunda bir arayış dönemine girilmiştir. Arayış dönemini takiben 1984'te BŞB modeli uygulanmaya başlanmıştır. 2012 yılındaki değişikliklerle birlikte ise, artık yeni bir dönem başlamıştır. Bu dönemleme Tablo 1'de özetlenmektedir:

**Tablo 1: BŞB Modelinin Dönemlendirilmesi**

| S. No                           | DÖNEM                | ADLANDIRMA           | AÇIKLAMA  |
|---------------------------------|----------------------|----------------------|---|
| <b>Arayış Dönemi</b>            |                      |                      |   |
| 1                               | 1960'lar-1982 dönemi | Arayış Dönemi        | Nasıl yapalım?                                      |
| <b>İl Merkezinde BŞB Dönemi</b> |                      |                      |   |
| 2                               | 1984-2004 Dönemi     | Kuruluş Dönemi       | Yeni BŞB'lerin ilave olması                         |
| 3                               | 2004-2008 Dönemi     | Genişletme Dönemi    | Yarıçapa dayalı genişletme                          |
| 4                               | 2008-2012 Dönemi     | Bütünleştirme Dönemi | Yarıçap içinde sıfır belde = 2008 modeli            |
| <b>Mülki Ölçekte BŞB Dönemi</b> |                      |                      |   |
| 5                               | 2012 +               | Alansal BŞB Dönemi   | 2012 modeli: BŞB/ilçe mülki sınır + sıfır belde/köy |

Tablodan da görüldüğü gibi, Türkiye'nin büyükşehir yolculuğunu üç ana dönemde ele almak gerekir. Bu dönemlerden birisi, 1984 öncesine bakmakta, bir başkası ise 2012 sonrasına uzanmaktadır. Ülkemizin "büyükşehir deneyimi" ise, 1984 ile 2012 yıllarını kapsamakta ve kendi içinde üç alt döneme ayrılmaktadır.

---

739) esas alınarak kurulmuştur. Alt kademede yer alan ilçe belediyeleri ile üst kademede yer alan ve bütün ilçe belediyelerini kuşatan büyükşehir belediyesi, hep birlikte, büyükşehir belediye sistemini oluşturmaktadır. Diğer belediyelerden farklı olarak, BŞB sistemi içinde yer alan belediyeler arasında (kademeler arasında) görev ve kaynak bölüşümü, denetim vb. ilişkiler söz konusudur.

## 2. Arayış Dönemi

Türkiye’de büyükşehirlerin sorunlarına ilişkin tartışmalar, 1960’lı yılların ikinci yarısına rastlamaktadır. Başta İstanbul olmak üzere büyükşehirlerin sorunlarının, diğer bir ifadeyle il merkezlerinde göçe ve büyümeye dayalı şehirleşmeden kaynaklanan yönetsel sorunların nasıl çözüleceği, hem akademinin hem de hükümetlerin gündemine girmeye başladı. Göç ve göçe dayalı büyüme, merkez kentin etrafında yeni yerleşmelerin ortaya çıkmasına yol açmaktaydı. Ancak bu yerleşmeler, nüfusu arttıkça köyden belediyeye evrilen yerleşmelere dayalı bir kentsel yayılmaya işaret ediyordu. Bu sürecin sonunda, sosyo-ekonomik açıdan “bütünleşik” ancak yönetsel açıdan “parçalı” kentsel alanlar oluşuyordu. Bu durum, belediyeler ve/veya köyler arasında koordinasyon, planlama, hizmet etkinliği, ölçek ekonomisi, bütünleşik kent yönetimi gibi bir dizi soruna yol açmaktaydı. Bu sorunlara ilişkin çözüm önerilerinin, 1982 Anayasasına kadar tartışılmaya devam ettiği söylenebilir.

Örneğin İstanbul’da 1970 yılına ilişkin bir fotoğraf çekildiğinde şunlar görülmektedir: İstanbul Belediyesi, merkezdeki 14 ilçeyi kapsayan devasa ve tek bir belediyedir. Bununla birlikte, İstanbul’da 27 belediye daha bulunmaktadır. Bunlardan bir kısmı ilin uç kısımlarındadır, dolayısıyla merkezden kopuk belediyelerdir. Ancak bir kısmı, hemen İstanbul Belediyesi’yle sınır komşusudur (Suri ve Kansu, 1999). İşte tartışmalar, İstanbul Belediyesi ile sınır olan bu küçük belediyeler üzerinde yoğunlaşıyor ve bu parçalı yapının gerek imar, gerekse alt yapı hizmetleri açısından doğurduğu sorunlara çözüm aranıyordu.

Şüphesiz bu dönemde sorunun çözümüne yönelik çeşitli girişimler söz konusudur. Bu girişimlerden, etki derecesi görece yüksek olan bir kaçını belirtmek gerekir. Örneğin Hükümet, daha 1968’de, metropoliten nitelikteki şehirlerin idari yapısının ne olması gerektiğine yönelik bir proje çalışmasının İçişleri Bakanlığı tarafından yapılmasını istemiş ve buna ilişkin bir Bakanlar Kurulu kararı almıştır. Bu sorun kalkınma planlarında kendine yer bulmuştur. Ayrıca 1970’li yıllarda iki önemli tasarı söz konusudur. Birisi Bayındırlık, diğeri İçişleri Bakanlığı’nın tasarısıdır. Her iki tasarıda da soruna çözüm olarak “bir-

lik modeli” öngörölmüştür. Bunun sebebi açıktır. 1961 Anayasası, yerel yönetimleri belediye, il özel idaresi ve köy şeklinde saymıştır. Anayasada “büyükşehir” denilmemiş olması nedeniyle çözüm, Belediye Kanununun içinde yer alan *birlik modelinde* bulunmuştur. Buna göre, İstanbul metropoliten alanındaki belediyeler, “zorunlu bir birlik” içine sokulacak ve çeşitli hizmetler belediyeler değil bu birlik eliyle yürütülecektir (Ünal, 1982: 82-86). Ancak bu tasarılar, 1970’lerin politik ve gerilimli ortamında sonuçsuz kalmıştır.

1980 darbesiyle gelen Askeri Yönetim de, büyükşehirlerdeki soruna kayıtsız kalamamıştır. Onların bulduğu ve uyguladığı çözüm, *birleştirme modelidir*. Askeri yönetim zamanında sadece İstanbul’da değil, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Eskişehir’de il merkezlerindeki küçük belediyeler, il belediyesi ile birleştirilmiştir. Bu bağlamda 120 civarında belediye ve 150 civarında köyün tüzel kişiliği kaldırılmıştır (Keleş, 2009: 311). Böylece il merkezlerindeki parçalı yapıya son verilmiştir. 1970’lerde siyasetçilerin yapamadığını, askeri yönetim farklı bir tarzda ve farklı bir modelle (birleştirme) yapmıştır. Birleştirme uygulamalarını takiben, bir yıl sonra da birleştirme yasası çıkarılarak fiili durum, yasallaştırılmıştır.

### **3. Türkiye’nin BŞB Deneyimi: İl Merkezinde BŞB Dönemi**

Yukarıda yer alan Tablo 1’den görüldüğü gibi, 1984 ila 2012 yıllarını kapsayan bu dönem, Türkiye’nin büyükşehir deneyiminin tamamını kapsamaktadır. 28 yıllık süreci kapsayan bu dönem, kendi içinde üç alt döneme ayrılmaktadır. Diğer bir ifadeyle, Türkiye’nin büyükşehir “deneyimi”, birbirini izleyen ve birbirini tetikleyen üç dönemi içermektedir. Bu üç dönemin ortak özelliği, büyükşehir belediye modelinin “il merkezi” için tasarlanmış olmasıdır. 2004 yılından itibaren İstanbul ve Kocaeli BŞB sınırının il mülki sınırına genişletilmiş olması, bu ortak niteliği değiştirmez. Bu iki ilde BŞB sınırı, kentleşmenin yoğunluğu ve ilin coğrafi alanının küçüklüğü gibi sebeplerle en maksimum hattan geçirilmiştir. Yoksa gelecek bölümde üzerinde durulacak olan 2012 modeliyle doğrudan bir bağlantısının olduğu pek söylenemez.

Büyükşehir deneyimi, aşağıda ayrıntılı olarak görüleceği gibi, önceleri oldukça “dar bir ölçekte” uygulanmış, sonra bu ölçek genişletilmeye çalışılmış (2004), en son olarak da bu genişletmeden kaynaklanan bütünleşme sorunları çözülmeye çalışılmıştır (2008). Dolayısıyla 1984-2012’yi kapsayan bu üç dönem, hem il merkezine odaklanmakta hem de bu merkezi bütünleşik bir şehir halinde düşünmektedir. Kendi içinde yaklaşım farklılıkları olmakla birlikte bu dönem, “metropoliten” kentsel alanı bütünleştirme gayretleri olarak görülebilir. Diğer bir ifadeyle, eğer “bütünşehir”<sup>3</sup> diye bir kavram kullanılacaksa, bu dönem için kullanılabilir. Ancak 2012 sonu itibarıyla “bütünşehir” artık ölmüştür.<sup>4</sup>

### 3.1. Kuruluş Dönemi

1980 öncesindeki tartışmalar, yeni Anayasaya konulan bir ifade ile yeni bir evreye büründü. 1982 Anayasası, “*kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*”(m. 127/3) şeklinde, temel ruhuyla çok da örtüşmeyen “oldukça esnek” bir ifadeye yer

---

<sup>3</sup> Ülkemizde “bütünşehir” kavramı ilk kez, Denizli bağlamında gündeme gelmiştir. Belde belediyeleriyle parçalanmış olan Denizli il merkezi, büyükşehir dönüşme mücadelesinde başarılı olamayınca, Denizli Belediye Başkanı Ali Aygören, 2001’de büyükşehir olamadık, bari *bütünşehir* olalım, yani Denizli Belediyesini etrafımızdaki beldelerle birleştirelim önerisini dile getirmiştir (Özgür, 2008a: 266). 2003 yılında ise yine Denizli için, veto nedeniyle yürürlüğe giremeyen, 5026 sayılı yasa girişimi olmuştur. Bu yasa da benzer biçimde, toplam 47 belde belediyesi ve köyün Denizli Belediyesiyle birleştirilmesini öngörmüş ve kamuoyunda bütünşehir adıyla anılmıştır. Bu bağlamda dikkati çekmek gerekir ki, birleştirme de dünyada uygulanan BŞB modellerinden biridir (Eke, 1982: 17).

<sup>4</sup> Başta CHP olmak üzere birçok kişi, 2008’deki “eski” modeli değil, 2012’de öngörülen “yeni” modeli “bütünşehir” olarak isimlendirme gayretindedir. Bütünşehir kavramı, ne gariptir ki, ölümüne yakın popülerleşmiştir. Ancak bunun nedeni, bir tanımlama gayretinden ziyade, yasada öngörülen yeni duruma ilişkin bir ironik yakıştırma gibi görünmektedir. Bu kavramı kullananlar demek istemektedir ki, bir ilin tamamı büyükşehir ise ve artık köy de (sosyolojik olarak değil fakat hukuki olarak) kalmamışsa, her yer şehirdir, bütünşehirdir. Büyükşehir ile bütünşehir arasındaki fonetik benzerlik de, bu ironik yakıştırmayı popülerleştirmektedir. Ne var ki, bütünşehir kavramı, 2012 modeli için yeterli olmaktan çok uzaktır. Bu bağlamda makalede yeni model, “alansal BŞB’ler” olarak isimlendirilmektedir.

verdi<sup>5</sup>. Bu ifade bilinenin aksine, sadece büyükşehir belediyelerinin kurulmasına imkan vermedi, aynı zamanda ülkemizdeki yerel yönetim sistemini zaman içinde köklü biçimde dönüştürecek uzun soluklu bir yola da kapı açmış oldu. Gerçekten de 1980 sonrasında, yerel yönetim sistemindeki en önemli değişiklikler, büyükşehir belediyeleri üzerinden yaşanmıştır. Bununla birlikte bu dönüşümün tedrici olduğunu ve zamanın ruhuna paralel seyrettiğini belirtmek gerekir.

BŞB deneyiminin özellikle ilk yılları, arayış döneminden radikal bir kopuşu ve düşünsel bir farklılığı içermemektedir. Aksine ilk yıllar, arayış döneminin kurumsal bir devamı gibidir. Özellikle 1984'teki tasarım, Anayasal engelin kalkması sonrasında, kurumsal mimarinin hayata geçirilmesi girişimidir. Ama hemen bu yılları takiben, yeni yeni BŞB'ler kurulmaya başlanmış ve arayış döneminin izleri kaybolmaya yüz tutmuştur. 1986 yılından itibaren, "metropolitan" olduğu tartışmalı alanlarda da büyükşehirler kurulmaya başlanmıştır. Böylece büyükşehir kurulan ölçek giderek daralmış ve bu ölçek, İzmit örneğinde, 200 bin nüfusun altına düşmüştür. Tablo 2, kuruluş dönemini ve bu dönemde izlenen stratejileri özetlemektedir.

---

<sup>5</sup> Bu ifade o kadar esnektir ki, yoruma bağlı olarak, "büyük yerleşim merkezlerinde", Anayasa madde 127'deki belediye, il özel idaresi ve köy dışında, bunlardan bağımsız ve bunların yerine yeni (özel) bir yerel yönetim birimini kanunla kurabilmeyi mümkün kılar. Yine "yönetim biçimleri" denilmiş olmakla, birden fazla modeli aynı anda uygulayabilmeyi de mümkün kılar. Yine Anayasal tartışmalar bağlamında belirtmek gerekir ki, Anayasa metni, "büyük yerleşim merkezleri" ifadesini kullanırken, aynı maddenin gerekçesinde "büyük yerleşim yerleri" denilmiştir (Anayasanın gerekçesi için bkz. tbmm.gov.tr).

**Tablo 2:** BŞB kuruluşunda farklı biçimler (1984-2004): Büyükşehir ve ilçe/alt kademe belediyeleri

| Kronolojik Dönemler | BŞB'ler    | İlçe      | Alt kad.  | Toplam    | Nüfusu (2000 GNS) |
|---------------------|------------|-----------|-----------|-----------|-------------------|
| 1. Dönem (1984)     | İstanbul   | 27        | 0         | 27        | 8.803.468         |
|                     | Ankara     | 8         | 0         | 8         | 3.203.362         |
|                     | İzmir      | 8         | 0         | 8         | 2.232.265         |
| 2. Dönem (1986-88)  | Bursa      | 3         | 0         | 3         | 1.194.687         |
|                     | Adana      | 2         | 0         | 2         | 1.130.710         |
|                     | Konya      | 3         | 0         | 3         | 742.690           |
|                     | Kayseri    | 2         | 0         | 2         | 536.392           |
|                     | Gaziantep  | 2         | 0         | 2         | 853.513           |
| 3. Dönem (1993)     | Antalya    | 0         | 3         | 3         | 603.190           |
|                     | Diyarbakır | 0         | 3         | 3         | 545.983           |
|                     | Erzurum    | 0         | 4         | 4         | 361.235           |
|                     | Eskişehir  | 0         | 2         | 2         | 482.793           |
|                     | Kocaeli    | 0         | 2         | 2         | 195.699           |
|                     | Mersin     | 0         | 3         | 3         | 537.842           |
|                     | Samsun     | 0         | 4         | 4         | 363.180           |
| 4. Dönem (1999)     | Sakarya    | 2         | 10        | 12        | 303.989           |
| <b>Toplam</b>       |            | <b>57</b> | <b>31</b> | <b>88</b> | <b>22.090.998</b> |

**Kaynak:** Nüfuslar, DiE, 2000 Genel Nüfus Sayımı.

Tablo 2'deki kuruluş sürecini aşağıdaki şekilde özetledikten sonra, bazı hususlara dikkat çekmek yararlı olacaktır.

*“İlk grupta yer alan İstanbul, Ankara ve İzmir, [arayış döneminin ve] büyükşehir sisteminin ruhuna uygun biçimde, mevcut ilçeler üzerine BŞB sisteminin getirilmesi yoluyla kurulmuştur. 2. grupta yer alan kentlerde çeşitli zamanlarda çıkarılan ka-*



nunlarla<sup>6</sup>, merkez ilçe, 2'ye veya 3'e bölünerek yeni ilçeler oluşturulması yoluyla BŞB kurulmuştur. 3. grupta yer alan kentlerde ise, merkez ilçe bu kez ilçelere değil birkaç alt kademe belediyesine ayrılmıştır.<sup>7</sup> ... 4. grupta yer alan Adapazarı'nda ise, 1999 depremi sonrasında BŞB kurulmuştur.<sup>8</sup> Adapazarı'nın durumu... 5216 sonrasındaki durumla [genişletmeyle] paralellik arz etmektedir. Adapazarı'nda BŞB kurulurken, herhangi bir bölünme yapılmamış, merkez ilçeyle birlikte ona yakın olan ilçe ve belde belediyeleri BŞB çatısı içine alınmıştır" (Arıkboğa, 2007: 34-35).

Büyükşehir belediyelerini kuran 3030 sayılı mülga yasa, 1984 tarihlidir. Bu yasayla birlikte üç il merkezinde büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Bu kuruluş, 1980 askeri müdahalesiyle oluşan yeni yapı (bütünleşik tek belediye) üzerine oturmuştur. Dolayısıyla İstanbul, Ankara ve İzmir il merkezleri, ilk kez, birden fazla ilçe belediyesinin kuruluşuna tanık olmuştur. Zira önceki dönemde, il merkezinde birden çok ilçe olsa da, tek bir belediye söz konusu idi. Farklı ilçelerde şube müdürlükleri bulunuyordu. Şube müdürlüğü, 1930 tarihli mülga Belediye Kanununda öngörülen bir husus idi. 1984'te getirilen yeni model, kabaca, il belediyesinin büyükşehir, şube müdürlüklerinin ise, ilçe belediyesine dönüştürülmesi şeklinde hayata geçirilmiştir. Tabii ki büyükşehir dönüşüm sürecinde büyükşehir belediyesinin sınırları, etki alanındaki diğer yerleşmeleri de kapsayacak biçimde genişletilmiştir.

Tablo 2 eşliğinde, 1984 sonrasındaki kuruluş sürecine bakıldığında, hem benzerlikler hem de farklılıklar görülmektedir. Benzerlik şudur: İl belediyesi büyükşehir dönüşürmüş, alt düzeyde ise "yeni" belediyeler oluşturulmuştur. Farklılık ise şuradadır: İlk üç örneği takip eden diğer kentlerde, büyükşehir öncesinde, il merkezinde tek ilçe bulunmaktadır (Sakarya hariç). 2. kronolojik evrede (1986-88),

---

<sup>6</sup> Adana'da 3306, Bursa'da 3391, Gaziantep'te 3398, Konya'da 3399, Kayseri'de 3508 sayılı kanunlar ile merkez ilçeler bölünerek yeni ilçeler oluşturulmuştur.

<sup>7</sup> 504 sayılı KHK, 21693 sayılı ve 9.9.1993 tarihli Resmi Gazete.

<sup>8</sup> 593 sayılı KHK, 23985 sayılı ve 6.3.2000 tarihli Resmi Gazete.

yeni ilçeler kurulması yoluyla büyükşehir dönüşürme yolu seçilirken, sonraki süreçte, merkez ilçeyi bölme uygulamasına son verilmiş, sadece il belediyeleri bölünmüştür. Bunun en önemli sebeplerinden biri, tablodan da görüleceği gibi, yeni büyükşehirlerin giderek azalan nüfuslarıdır. Hükümet, merkez ilçeyi bölme uygulamasına son vererek, büyükşehir kurulma sürecinde, yeni ilçeler nedeniyle kendine ilave mali külfetler çıkarmaktan kaçınmıştır.

Burada şu hususa da vurgu yapmak gerekir. Zaman zaman ülkemizde, büyükşehir belediyesinin değil de, ilçe belediyelerinin güçlü olması gerektiğini dile getirenler olmuştur. Ancak büyükşehir dönüşüm sürecine bakıldığında, bu temenninin hayata geçmesini sağlayacak toplumsal ve yönetsel koşulların bulunmadığı kolaylıkla görülebilir. Zira büyükşehir dönüşüm sürecinde, yetkilerini üst kademeyle devretmek istemeyecek belediyeler söz konusu değildir (ayrıca bkz. Arıkboğa, 2012: 5). Büyükşehir dönüşümü birlikte, “mevcut belediye” evrim geçirip *büyükşehir* niteliği kazanırken, alt kademeyle “yeni yeni belediyeler” *oluşturulmuştur*. Bu durum, 1999’da kurulan Sakarya hariç, diğer 12 ildeki büyükşehir kurulma sürecinde de tekrarlanan bir husustur. Yine Sakarya hariç, bu kuruluş döneminin ortak özelliği, *belde belediyelerinin* BŞB sistemi dışında tutulmuş olmasıdır. Bu nitelik, zamanla büyükşehir sınırları içinde yer almaya başlayan belde belediyelerinin BŞB’den bağımsız hareket etmesine ve bu yolla kentin imar bütünlüğünün delinmesine yol açmıştır.

Kuruluş döneminde, büyükşehir dönüşürmede izlenen yöntem farklılıklarının dışında, modelde bir değişiklik söz konusu değildir. Diğer bir ifadeyle, büyükşehir deneyiminin 1984-2004 yılları, *niceliksel* değişimlerin yaşandığı bir dönemdir. Ancak 2004’ten itibaren, bu deneyim önemli *niteliksel* değişimler geçirecektir. Bu değişimler aşağıda, genişletme ve bütünlüştürme başlıkları altında ele alınmaktadır.

### **3.2. Genişletme Dönemi**

2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı BŞB yasası, bir dizi niteliksel değişimi öngörmüştür. BŞB sisteminin kuruluşuna ve kurumsal yapısı-

na ilişkin niteliksel değişimlere bakıldığında, konumuz bağlamında şu üç hususa değinmek gerekir:

- Büyükşehir belediyesinin sınırları genişletilmiştir. Bu genişletme, Tablo 3'ten de görüldüğü gibi, iki ilde mülki sınırlara kadar, diğer yerlerde ise, nüfus ve yarıçap ilişkisi üzerinden yapılmıştır.
- Büyükşehir sınırları içinde bulunan bütün belde belediyeleri BŞB sistemi içine alınmıştır. Böylece, belde belediyeleri de, büyükşehir disiplini içine alınmış ve kentin imar bütünlüğünün bozulmasının önüne geçilmek istenmiştir.
- Kuruluş bağlamında getirilen bir diğer niteliksel değişim, büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için 750 bin nüfus eşiğinin benimsenmiş olmasıdır. Bu nüfus eşiği, 2012'deki radikal yasal düzenlemenin arka plandaki sebebini oluşturacaktır.

Bu değişikliklerin temel amacının, il merkezi ile etrafındaki yerleşmeleri bütünleştirmek, böylece (metropoliten) kentsel alanın yönetsel bütünlüğünü sağlamak olduğu söylenebilir.

**Tablo 3:** Büyükşehirlerde Genişletme (2004) ve İlçe/ilk kademe Belediyeleri

| Sınır genişletme | BŞB'ler  | Kuruluş Dönemi |               | Genişletme dönemi |        |        |               | Alt kademe artışı (%) | Nüfus artışı (%) |
|------------------|----------|----------------|---------------|-------------------|--------|--------|---------------|-----------------------|------------------|
|                  |          | Toplam         | Nüfus (2.000) | İlçe              | İlk k. | Top l. | Nüfus (2.000) |                       |                  |
| Mülki sınır      | İstanbul | 27             | 8.803.468     | 32                | 41     | 73     | 9.838.860     | 170                   | 11,8             |
|                  | Kocaeli  | 2              | 195.699       | 6                 | 38     | 44     | 1.089.256     | 210                   | 456,6            |
| 50 km yarıçap    | Ankara   | 8              | 3.203.362     | 15                | 21     | 36     | 3.434.158     | 350                   | 7,2              |
|                  | İzmir    | 8              | 2.232.265     | 19                | 38     | 57     | 2.711.838     | 613                   | 21,5             |

|                  |            |           |                   |            |            |            |                   |            |             |
|------------------|------------|-----------|-------------------|------------|------------|------------|-------------------|------------|-------------|
| 30 km<br>yarıçap | Bursa      | 3         | 1.194.687         | 7          | 18         | 25         | 1.430.001         | 733        | 19,7        |
|                  | Adana      | 2         | 1.130.710         | 3          | 17         | 20         | 1.242.009         | 900        | 9,8         |
| 20 km<br>yarıçap | Konya      | 3         | 742.690           | 3          | 4          | 7          | 752.203           | 133        | 1,3         |
|                  | Kayseri    | 2         | 536.392           | 5          | 19         | 24         | 678.767           | 1100       | 26,5        |
|                  | Gaziantep  | 2         | 853.513           | 3          | 5          | 8          | 883.245           | 300        | 3,5         |
|                  | Antalya    | 3         | 603.190           | 0          | 14         | 14         | 675.048           | 367        | 11,9        |
|                  | Diyarbakır | 3         | 545.983           | 0          | 6          | 6          | 629.444           | 100        | 15,3        |
|                  | Erzurum    | 4         | 361.235           | 1          | 6          | 7          | 380.236           | 75         | 5,3         |
|                  | Eskişehir  | 2         | 482.793           | 0          | 5          | 5          | 496.208           | 150        | 2,8         |
|                  | Mersin     | 3         | 537.842           | 0          | 22         | 22         | 709.848           | 633        | 32,0        |
|                  | Samsun     | 4         | 363.180           | 1          | 14         | 15         | 423.827           | 275        | 16,7        |
|                  | Sakarya    | 12        | 303.989           | 6          | 15         | 21         | 401.706           | 75         | 32,1        |
| <b>Toplam</b>    |            | <b>88</b> | <b>22.090.998</b> | <b>101</b> | <b>283</b> | <b>384</b> | <b>25.776.654</b> | <b>336</b> | <b>16,7</b> |

**Kaynak:** Nüfuslar, DİE, 2000 Genel Nüfus Sayımı.

2004'teki sınır genişletmesinin BŞB sistemine etkisi, Tablo 3'te çarpıcı biçimde görülmektedir. Yasa, büyükşehirlerin sınırlarını genişletmiş ve bu sınırlar içindeki tüm belediyeleri "olduğu gibi" BŞB sistemi içine almıştır. Köyler konusunda ise, orman köylerinin tüzel kişiliğine dokunmamış, ama onları çeşitli hizmetler açısından sadece büyükşehir belediyesiyle ilişkilendirmiştir. Diğer köyler ise mahalleye dönüştürülerek, ilçe/ilk kademe belediyelerinin organik parçası haline getirilmiştir (5216, geçici madde 2). Sınırların genişlemesi ve bu sınırlar içindeki tüm belediyelerin olduğu gibi BŞB bünyesine alınması nedeniyle, alt kademedeki belediye sayısında önemli artışlar yaşanmıştır. Tablo 3'ten de görüldüğü gibi, alt kademedeki belediye sayısında ortalama olarak % 300'ün üzerinde bir artış söz konusudur. Halbuki, nüfus artışı % 16'lar civarında kalmıştır. Yine Kocaeli, Kayseri

ve Adana gibi bazı BŞB’lerde bu artış çok daha dramatik biçimde gerçekleşmiştir.

Kolayca görüleceği gibi, genişletme sonrası bu yeni yapı, sürdürülebilir olmaktan uzaktır. Büyükşehir belediye sisteminin bu kadar fazla belediyeye birlikte çalışabilmesi, koordinasyonun sağlanması ve etkili bir yönetimin gerçekleştirilmesi kolay olmamıştır. Diğer taraftan, sisteme yeni katılan belediyeler genellikle çok küçük nüfusluydu. Adeta her bir BŞB sistemi, az sayıda eski “büyük” belediye ve çok sayıda yeni “küçük” belediye şeklinde ilginç bir dikotomik yapıya bürünmüştü. Birçok örnekte bu yapı, büyükşehir belediye meclislerinin karar alma sistemini derinden etkileyecek aksaklıklar içeriyordu (Daha geniş bilgi için bkz. Arıkboğa 2007 ve 2008a: 195-198). Bu sürdürülemez yapı, 2008’deki bütünleştirme çalışmalarının en önemli sebeplerinden birini oluşturmuştur.

### 3.3. Bütünleştirme Dönemi

2008 yılında yürürlüğe giren 5747 sayılı yasa, hem bir ölçek reformu yapmayı (Arıkboğa, 2008b: 320-324) hem de büyükşehirlerde 2004’teki yasal düzenlemenin yan etkilerini ortadan kaldırmayı amaçladı. Bu bağlamda büyük ilçeler bölünerek ya da küçük beldeler birleştirilerek yeni ilçeler kuruldu; birçok ilk kademe belediyesi ise, mevcut ilçe belediyeleri içinde eritildi. Böylece BŞB sistemi, alt kademede sadece ilçe belediyelerinin, üst kademe ise büyükşehir belediyelerinin bulunduğu, daha sade bir idari yapıya kavuşturulmaya çalışıldı.

Bu düzenlemelerin amacı, artık sadece metropoliten alanın değil, aynı zamanda BŞB sisteminin kendi bütünlüğünü, uyumunu ve sürdürülebilirliğini sağlamaktı. Bununla birlikte, 2008 modelinde de orman köyleri sadece büyükşehirle ilişkilendirilmiş, ilçe belediyeleriyle ilişkilendirilmemişti. BŞB meclisinin oluşum biçimi de düşünüldüğünde bu durum, hizmet alma ile oy verme ve hesap sorma ilişkisinde kopukluğa yol açmaktaydı. Diğer bir ifadeyle, 2008’deki bütünleştirme, orman köylerini kapsamamış ve onları sistemle entegre etmemiştir. Tablo 1’de de belirtildiği gibi 2008 modeli, *yarıçap içinde sıfır belde*

formülüyle özetlenebilir. Tablo 4'te, 2008'deki bu bütünleştirme sürecinin sonuçları gösterilmektedir.

**Tablo 4:** Büyükşehirlerde Bütünleştirme ve İlçe Belediyeleri (2008)

|               | BŞB'ler    | Nüfusu            | İlçe Sayısı | Ort. ilçe büyüklüğü |
|---------------|------------|-------------------|-------------|---------------------|
| Mülki sınır   | İstanbul   | 12.569.041        | 39          | 322.283             |
|               | Kocaeli    | 1.392.733         | 12          | 116.061             |
| 50 km yarıçap | Ankara     | 4.194.939         | 16          | 262.184             |
|               | İzmir      | 3.210.465         | 21          | 152.879             |
| 30 km yarıçap | Bursa      | 1.819.470         | 7           | 259.924             |
|               | Adana      | 1.525.115         | 5           | 305.023             |
| 20 km yarıçap | Konya      | 980.973           | 3           | 326.991             |
|               | Kayseri    | 884.663           | 5           | 176.933             |
|               | Gaziantep  | 1.252.329         | 3           | 417.443             |
|               | Antalya    | 911.497           | 5           | 182.299             |
|               | Diyarbakır | 799.447           | 4           | 199.862             |
|               | Erzurum    | 359.752           | 3           | 119.917             |
|               | Eskişehir  | 600.333           | 2           | 300.167             |
|               | Mersin     | 814.615           | 4           | 203.654             |
|               | Samsun     | 502.924           | 4           | 125.731             |
|               | Sakarya    | 537.313           | 10          | 53.731              |
| <b>Toplam</b> |            | <b>32.355.609</b> | <b>143</b>  | <b>226.263</b>      |

**Kaynak:** Nüfuslar, TÜİK, 2008ADNS verileri, tuik.gov.tr.

Tablo 4 ile Tablo 3'ün kabaca karşılaştırılması bile, sistemde yapılan sadeleştirmeyi kolayca göstermektedir. Ancak bu sistemi hayata geçirmenin bu kadar kolay olmadığını belirtmek gerekir. Özellikle vurgulamak gerekir ki, BŞB sisteminde 2008'de yapılan değişiklik, 2004 değişikliklerine kıyasla çok daha köklü ve çok daha zorludur. Zira 2004'te, yerleşim öbekleri mevcut statüleriyle sistemin parçası yapılmaya çalışılmıştır. Yapılan değişiklik, iki kademeli sistemin özünden

kaynaklanan yetki, kaynak ve ilişkisel değişimler şeklinde olmuştur. 2008’de ise, büyükşehirlerin sınırları içinde yer alan belde/ilk kademe belediyesi uygulamasına son verilmiştir. Böylece yerleşim esaslı bir tarafa bırakılarak, ilçe temelinde bütünleştirmeler yapılmış ve bir anlamda alansal ölçekte yönetimlere yol açılmıştır. Bu sürecin kolay olmadığı ve yasayı takiben bir dizi idari (ve hatta mahkemelere taşınan yargısal) süreçleri gerektirdiğini belirtmek gerekir (Bütünleştirme süreci ve bu süreçte yaşanan sorunlarla ilgili bir araştırma için bkz. Çınar vd., 2009).

1984’te başlayan bu deneyim, çeyrek aşırı aşan yolculuktan sonra 2012 yılına ulaştığında, büyükşehirler, ülke nüfusunun % 46’sını, belediye nüfusunun ise % 55’ini kapsar hale gelmiştir. Diğer taraftan, 2012’deki tartışmalar bağlamında, 16 BŞB’nin *il nüfusu* içindeki payı, toplamda % 81’e ulaşmıştır. Tablo 5’ten de görüldüğü gibi bu oran, İstanbul, Kocaeli ve Ankara’da % 90’ın üzerine çıkmıştır. Buna karşılık bazı büyükşehirlerde bu oran daha düşük bir düzeyde kalmıştır. Örneğin Diyarbakır, Konya, Mersin, Antalya, Erzurum ve Samsun’da BŞB nüfusu, il nüfusunun yaklaşık % 50’si kadardır.

**Tablo5: Büyükşehirler, Nüfus ve Yüzölçümü (2011)**

|               | BŞB'ler   | BŞB nüfusu | il nüfusu  | BŞB nüfus payı (%) | ilin yüzölçümü |
|---------------|-----------|------------|------------|--------------------|----------------|
| Mülki sınır   | İstanbul  | 13.483.052 | 13.624.240 | 99,0               | 5.313          |
|               | Kocaeli   | 1.499.958  | 1.601.720  | 93,6               | 3.623          |
| 50 km yarıçap | Ankara    | 4.550.662  | 4.890.893  | 93,0               | 25.437         |
|               | İzmir     | 3.366.947  | 3.965.232  | 84,9               | 12.007         |
| 30 km yarıçap | Adana     | 1.617.284  | 2.108.805  | 76,7               | 14.125         |
|               | Bursa     | 1.948.744  | 2.652.126  | 73,5               | 10.882         |
| 20 km yarıçap | Eskişehir | 648.396    | 781.247    | 83,0               | 13.925         |
|               | Gaziantep | 1.393.289  | 1.753.596  | 79,5               | 6.887          |
|               | Kayseri   | 977.240    | 1.255.349  | 77,8               | 17.170         |
|               | Sakarya   | 577.233    | 888.556    | 65,0               | 4.878          |

|               |            |                   |                   |             |                |
|---------------|------------|-------------------|-------------------|-------------|----------------|
|               | Diyarbakır | 875.069           | 1.570.943         | 55,7        | 15.272         |
|               | Konya      | 1.073.791         | 2.038.555         | 52,7        | 41.001         |
|               | Mersin     | 859.680           | 1.667.939         | 51,5        | 15.620         |
|               | Antalya    | 1.041.972         | 2.043.482         | 51,0        | 20.909         |
|               | Erzurum    | 382.383           | 780.847           | 49,0        | 25.355         |
|               | Samsun     | 538.106           | 1.251.729         | 43,0        | 9.352          |
| <b>Toplam</b> |            | <b>34.833.806</b> | <b>42.875.259</b> | <b>81,2</b> | <b>241.756</b> |

**Kaynak:** Nüfuslar, TÜİK 2011 ADNS verileri, tuik.gov.tr.

Ülkemizin 1984 ila 2012 yıllarını kapsayan büyükşehir deneyimi ana hatlarıyla yukarıda anlatılmaya çalışıldı. Makalede odaklanılan konu gereği, elbette bazı hususlar burada es geçildi. Bununla birlikte önemine binaen, çeyrek asırlık bu deneyimdeki üç önemli hususa kısaca işaret etmek yerinde olacaktır: (i) Modelin temel ayakları, (ii) temsil adaletsizliği ve (iii) modelin zaman içinde demokratikleşmesi.

Bunlardan birincisi, aşağıda ele alınacak 2012 modeli de dahil olmak üzere, büyükşehir belediye modelinin iki temel ayak üzerine kurulu olduğu ya da kurulması gerektiği hususu, ülkemizde sürekli *gözardı* edilmiştir. Bu iki ayak, başka bir çalışmada detaylı biçimde vurgulandığı gibi (Arıkboğa, 2012), BŞB modelinin “temel kurgusu” ve “uygulama mekanıdır”. Modelin “temel kurgusundan” kasıt, üst kademeye ile alt kademenin model içindeki konumu, ağırlığı ve aralarındaki ilişkilerdir. “Uygulama mekanı” ise, büyükşehir belediyesinin hangi kentlerde ya da illerde, kentin/ilin neresinde kurulacağı ve BŞB sınırlarının darlığı ya da genişliğidir. BŞB modeli bu iki ayağın üzerinde durmaktadır ve bu ayaklar birbiriyle ilişki içindedir. Ancak ülkemizde bu ilişki gözden kaçırılmakta, bu da çeşitli sorunlara yol açabilmektedir. Örneğin, son derece dar ölçekte kurulmuş olan BŞB’lerde iki kademeli yapıda ısrar edilmesi, bu kentlerde kademeler arasındaki sürüşmelerin yüksek düzeyde seyretmesine ve sürekli canlı kalmasına yol açmıştır (daha geniş bilgi için bkz. Arıkboğa, 2012). Dolayısıyla modelin uygulama mekanında yapılacak bir değişiklik, kurguda da değişiklik yapılmasını gerektirmektedir. Ne var ki, 2012 modeli de dahil, ülkemizdeki uygulamada bu husus göz ardı edilmiştir.



İkinci husus, BŞB meclisinin oluşumunda benimsenmiş olan yöntem nedeniyle (dolaylı seçim yöntemi), BŞB meclislerinde kimi zaman görece daha az, kimi zaman ise çok daha derin bir temsil adaletsizliği sürekli olagelmıştır. Kabaca BŞB meclislerindeki temsil yapısı, küçük nüfuslu belediyelerin büyük nüfuslu olanlara kıyasla BŞB meclisinde kat kat fazla oranda temsil edilmesi sonucunu doğurmaktadır. 2004-2008 döneminde bu adaletsizlik zirveye ulaşmış ve meclislerde oldukça ilginç durumların oluşmasına yol açmıştır (Arıkboğa, 2007). 2008'deki bütünleştirme süreci bu adaletsizliği bir miktar azaltmışsa da, temsil sistemi değiştirilmediği için, adaletsizlik devam etmiştir (Arıkboğa, 2009). Söz konusu adaletsizlik, 2012 düzenlemesiyle birlikte, daha farklı bir boyuta bürünmüş halde varlığını sürdürmeye devam etmektedir.

Zikredilmesi gereken üçüncü husus ise, kademeler arası ilişkilerde yaşanan bazı değişikliklerdir. Burada makale sınırları içinde konuyu dar bir çerçeveden ele almak gerekir. BŞB modeli, 1984'ten 2008'e bir ölçüde demokratikleştirilmiştir. 1984 modeli, çok daha tek adamcı, çok daha merkeziyetçi ve ilçe belediyelerinin özerkliğini daha fazla sınırlandırıcı nitelikteydi. 2008 dönemine gelindiğinde bu yapının daha kabul edilebilir bir görünüme kavuşturulduğunu belirtmek gerekir. Bu süreçte BŞB başkanının ilçe belediye meclisi kararlarını veto etme yetkisi kaldırılmış, yine BŞB başkanının kendi meclisinin kararlarını veto etme yetkisi ise bir miktar hafifletilmiştir. Böylece bir taraftan BŞB başkanının gücü bir miktar törpülenirken, ilçe belediyelerinin özerklik alanı bir miktar genişletilmiştir. Bununla birlikte kademeler arasında, gerek hizmet gerekse kaynak bölüşümü konusundaki tartışmalar ise devam etmektedir. Belirtmek gerekir ki, modelin bir ölçüde demokratikleştirildiği belirtilirken söylenmek istenen, bunun yeterli olduğu savı değildir. Sadece, 2008'deki modelin 1984'deki modele kıyasla, daha demokratik, daha paylaşımcı ve alt kademede yer alan belediyelerin özerkliklerini artırıcı nitelikte olduğu tespitini yapmaktır. Kademeler arasında yaşanan tartışmaları azaltmak için, kurgu ve mekan ilişkisi bağlamında daha geniş tartışmaları yapmak gerekmektedir.

#### 4. Yeni Alansal BŞB'ler Dönemi

Türkiye, 2012'nin son aylarına yoğun bir tartışmayla uyandı. Ne var ki, Başbakan Erdoğan, 2011 Milletvekili seçim mitinglerinde yaptığı konuşmalarla, yeni modelin işaretleri çoktan vermişti. Erdoğan bu konuşmalarında, bir taraftan bitmek bilmeyen büyükşehire dönüşme taleplerine cevap vermek, diğer taraftan 2004'te getirilmiş olan 750 bin nüfus eşiği koşuluna uyum sağlamak için, BŞB sınırlarının il sınırlarına genişletileceğini, bütün belde ve köylerin ise kaldırılacağını söylüyordu. Bu bağlamda gösterdiği iki örnek İstanbul ve Kocaeli'nin durumu idi<sup>9</sup>.

Bu konuşmalarda il özel idaresinden ise bahsedilmemektedir. Ancak özel idare konusu, Başbakan'ın aklına 2012'de gelmiş bir mesele değildir. Erdoğan bu tarihten çok daha önce, 1995'te, İstanbul Büyükşehir Belediye (İBB) Başkanlığı yaptığı dönemde, İBB'nin sınırlarının il sınırlarına kadar genişletilmesini ve ayrıca il özel idaresinin kaldırılarak tek bir şehir meclisinin kurulması gerektiğini savunmuştu<sup>10</sup>. Ancak Başbakanın özel idare-belediye birleşmesine ilgisi bundan da ibaret değildir. Başbakan, 2003'te, yerel yönetim reformunu hazırlayan ekibe, "belediyeye özel idareyi birleştirin, tek meclis yapın" demişti<sup>11</sup>. Ancak, o dönemde bu önerinin doğru olmayacağı konusunda ikna edilmiş ve bilindiği gibi, 2004 ve 2005'teki reformlarda il özel idaresi yeniden canlandırılmaya çalışılmıştı. Ne var ki, özel idareyi can-

---

<sup>9</sup> Erdoğan'ın yeni modele işaret eden konuşmalarından örneklere Arıkboğa 2012: 9'dan bakılabilir. Ayrıca Başbakan'ın Hatay, Denizli, Aydın, Mardin ve Malatya mitingi konuşmalarına [www.akparti.org.tr](http://www.akparti.org.tr)'den erişilebilir.

<sup>10</sup> Bu önerinin siyaset gündemi içinde basite alınacak bir öneri olmadığını, aksine, Dönemin Başbakanı Çiller'in İstanbul için önerdiği "2001 Kurulu" ve "İstanbul'u ikiye bölme" önerilerine alternatif olarak tasarlanıp geliştirilen bir öneri olduğunu belirtmek gerekir. İstanbul BŞB'nin çıkardığı İstanbul Bülteninin 24. Sayısı bu konuya ayrılmıştır (Ağustos 1995). O bültende Erdoğan, İstanbul'un Yönetim Yapısının Yeniden Yapılanması başlıklı bir rapor hazırladıklarını belirtmekte, bu raporun Cumhurbaşkanı ve Başbakana sunulduğunu belirterek, Bülten aracılığıyla kamuoyunun da bilgisine sunmaktadır (s. 4-5 ve 16-25). Bülten sınırları içinde yer verilen Raporun temel unsurlarına yukarıdaki metinde değinildi.

<sup>11</sup> Reform hazırlık grubunun yöneticiliğini yapan Ömer Dinçer'in küçük bir grupta yaptığı reform temalı konuşmadan, 1.5.2003.

landırma konusundaki girişimler başarılı olmadı ve Başbakan bu kez, 2012’de özel idareyi kaldırmakta tereddüt etmedi.

Belirtmek gerekir ki, makalede 2012 Modeliyle ilgili konuya Başbakanla giriş yapmak yadırganacak bir husus değildir. Aksine, bu hususun atlanması, söz konusu modelin kavranması konusunda eksikliklere ve/veya hatalara yol açabilecek bir durumdur. 2012 Modeli, modelin doğruluğu ya da yanlışlığı bir tarafa, Başbakan Erdoğan’sız anlaşılabilir. Diğer taraftan, altı çizilmesi gereken bir başka husus, Erdoğan gibi siyaseten güçlü bir liderin 2011’in ilkyazında tekrar tekrar vurgulayarak belirttiği ve Meclisin gündemine geleceğinden şüphe olmayan bir tasarruf konusunda, siyasi partilerimizin neredeyse hiç hazırlık yapmadan, Tasarı Meclise geldiğinde siyasi mücadeleyi başlatmış olmalarıdır. Mevcut modeli kıyasıya eleştiren partilerimizin, yaklaşık 1,5 yıllık süreçte, daha düzgün modellerle kamuoyunun karşısına çıkabilmeleri gerekirdi. Ancak bu eleştiri, sadece muhalefet partilerini değil, İktidar Partisini de bir ölçüde ilgilendirmektedir. Zira Başbakanın ve bu konuyu havale ettiği sınırlı çevresinin dışında, İktidar Grubunun da bu yeni modele çok hazırlıklı olduğu söylenemez. Elbette akademinin de, olayları iş bittikten sonra takip eden konumu, özenle not edilmelidir. İstisnalar maalesef az.

2012’deki değişiklik neler getirdi? Yapılan temel değişiklikler aşağıdaki şekilde maddeleştirilebilir:

- 13 ilde yeni büyükşehir belediyesi kuruldu.
- Bütün büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırı oldu.
- 29 ildeki il özel idareleri kaldırıldı.
- Yeni ilçeler kuruldu (13’ü merkez ilçe, 11’i büyükşehirde, 2’si Zonguldak’ta olmak üzere toplam 26 ilçe).
- Büyükşehirlerdeki bütün ilçe belediyelerinin sınırı ilçe mülki sınır oldu.
- Bu illerdeki bütün belde belediyeleri kaldırıldı, bunlar bir belediyenin mahallesine dönüştü (1.000’in üzerinde).
- Bu illerdeki bütün köy yönetimleri kaldırılarak, mahalleye dönüştürüldü (16.000 civarında).

- BŞB dışındaki illerde nüfusu 2.000'den az olan belde belediyeleri köye dönüştürüldü. Bunların sayısı 559 idi, ancak 33 tanesi, yasa yürürlüğe girene kadar birleşme yoluyla nüfusunu artırmayı başardı (Milliyet, 12.12.2012). 526'sı ise köye dönüştürüldü.
- Mülki idareye bağlı olarak 29 ilde, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı kuruldu.
- Merkezi yönetim payları yeniden düzenlendi, Maliye payı ise % 5'ten % 6'ya çıktı. Ancak ayrıntılara girmeden, 5779 sayılı yasa eklenen istisna dolayısıyla (madde 2/3), bu % 1'lik artıştan Maliye'nin bir kaybının olmadığını da belirtmek gerekir.
- Bu değişikliklerle birlikte, Tablo 6'dan da görüldüğü gibi, Türkiye nüfusunun % 76'sı, coğrafi alanının ise % 50'si BŞB sınırlarına dahil oldu; BŞB sınırları bazı illerde ülke sınırıyla örtüşür hale geldi.

**Tablo 6: 29 BŞB'nin Nüfusu ve Yüzölçümü (2012)**

| S. No. | BŞB'ler    | il nüfusu  | ilin yüzölçümü |
|--------|------------|------------|----------------|
| 1      | İstanbul   | 13.854.740 | 5.313          |
| 2      | Ankara     | 4.965.542  | 25.437         |
| 3      | İzmir      | 4.005.459  | 12.007         |
| 4      | Bursa      | 2.688.171  | 10.882         |
| 5      | Adana      | 2.125.635  | 14.125         |
| 6      | Antalya    | 2.092.537  | 20.909         |
| 7      | Konya      | 2.052.281  | 41.001         |
| 8      | Gaziantep  | 1.799.558  | 6.887          |
| 9      | Şanlıurfa  | 1.762.075  | 19.451         |
| 10     | Mersin     | 1.682.848  | 15.620         |
| 11     | Kocaeli    | 1.634.691  | 3.623          |
| 12     | Diyarbakır | 1.592.167  | 15.272         |

|                          |               |                   |                |
|--------------------------|---------------|-------------------|----------------|
| 13                       | Hatay         | 1.483.674         | 5.867          |
| 14                       | Manisa        | 1.346.162         | 13.269         |
| 15                       | Kayseri       | 1.274.968         | 17.170         |
| 16                       | Samsun        | 1.251.722         | 9.352          |
| 17                       | Balıkesir     | 1.160.731         | 14.272         |
| 18                       | Kahramanmaraş | 1.063.174         | 14.525         |
| 19                       | Van           | 1.051.975         | 21.334         |
| 20                       | Aydın         | 1.006.541         | 7.943          |
| 21                       | Denizli       | 950.557           | 11.861         |
| 22                       | Sakarya       | 902.267           | 4.878          |
| 23                       | Tekirdağ      | 852.321           | 6.339          |
| 24                       | Muğla         | 851.145           | 12.974         |
| 25                       | Eskişehir     | 789.750           | 13.925         |
| 26                       | Erzurum       | 778.195           | 25.355         |
| 27                       | Mardin        | 773.026           | 8.858          |
| 28                       | Malatya       | 762.366           | 12.146         |
| 29                       | Trabzon       | 757.898           | 4.662          |
| <b>Toplam</b>            |               | <b>57.312.176</b> | <b>395.257</b> |
| <b>Türkiye'deki payı</b> |               | <b>75,8</b>       | <b>50,3</b>    |

**Kaynak:** Nüfuslar, TÜİK, 2012ADNS verileri, tuik.gov.tr.

Yukarıdaki maddelerde sayma yoluyla 6360 sayılı yasadaki temel değişiklikler sıralanmıştır. Başkaları bunlara yeni maddelerde ekleyebilir. Ancak burada sıralanan hususlar, söz konusu yasal düzenlemeyi anlatmaktan uzaktır. Yasanın getirmeye çalıştığı yeni sistem, ancak daha derinlemesine analizlerle anlaşılabilir. Bu amaçla yeni düzenleme, yedi başlık altında incelenmeye çalışılacaktır. Bu başlıklar, yasanın tanımlanması/adlandırılması, yerleşim esasından alansal yönetime geçiş, belde belediyelerinin kaldırılması ve özerklik, yerindenlik, hizmet bölüşümü ve etkinlik, vesayet, uygulanabilirlik ve sürdürülebilirliktir.

#### 4.1. Tanımlama, Adlandırma: Merkezîyetçi Yerelleşme Yasası

6360 sayılı yasanın analizine, öncelikle bir tanımlamayla/adlandırmayla başlamak gerekir. Gerek yasalaşma sürecinde, gerek daha sonra yapılan analizlerde bu yasa çeşitli şekillerde adlandırılmaya çalışıldı. Bu bağlamda yeni yasa için yapılan en yaygın adlandırmalar şunlardır: “Bütünşehir yasası”, “eyalet yasası”, “bölgesel yönetim yasası” (bkz. Komisyon Raporu; Meclis Görüşmeleri; Çukurçayır, 2012a ve b; Parlak, 2013).

Bütünşehir tanımlamasına makalenin başında zaten değinilmişti (bkz. dipnot 4 ve 5). Bütünşehir yasası tanımlaması, olsa olsa iyi niyetli bir ironik yakıştırma olarak görülebilir. Çünkü yeni yasanın öngördüğü sistemde büyükşehirler, oldukça büyük kırsal alanlara sahiptir. Ayrıca bu alanlar yakın ve orta gelecekte kırsal nitelikte kalmaya da devam edecektir. Dolayısıyla 6360 sayılı yasa, bütünşehiri yaratan değil, bütünşehir devrini kapatan bir düzenlemedir. Ayrıca bütünşehir nitelemesinin, kendi içinde çelişkili bir tanımlama olduğuna da dikkat çekmek gerekir. Eğer iddia edildiği gibi bu yeni düzenleme bütünşehir düzenlemesi ise, yani BŞB sınırı içindeki her yer şehir yapılmış ise, bu durumda BŞB sınırını mülki sınır yapan düzenlemenin Anayasaya aykırı olduğu yolundaki iddialar kendiliğinden boşluğa düşecektir. Eğer bu 29 il bütünşehir ise, bu durumda zaten yapılması gerek yapılmış demektir.

Eyalet yasası tanımlaması ise, kolayca anlaşılacağı gibi, devlet sisteminin üniter sistemden federal sisteme geçirilmekte olduğunu ima etmektedir (Taş, 2012: 55). Ancak sadece yerel yönetimleri güçlendirmek, diğer bir ifadeyle, “yürütme erkini” merkezi ve yerel yönetim birimleri arasında paylaşmak federal sisteme dönüşümü sağlamaz. Federal sistem için gerekli olan öncelikli koşul, federe birimlerle federal birim arasında “*egemenliğin*” paylaşılmasıdır. Bu paylaşım, en somut şekilde kendini, yasama ve yargı erklerinin paylaşımında gösterir. Ayrıca bu paylaşım nedeniyle her bir federe birim, federal devletin “*kurucu unsuru*” haline gelir ve bu “kuruluş formu”, deyim yerindeyse *dondurulmuş* halde muhafaza edilir (Uygun, 2007). Dolayısıyla federal devlet, herhangi bir federe birimin varlığından ve hukuki statüsünden

ayrı düşünülemez ve bu durumda artık basit bir yasal düzenlemeyle, örneğin bir federe biriminin statüsünü değiştirmek de *imkansız* hale gelir. Yeni yasada bu öğelerden hiç birinin bulunmadığı biliyoruz. Daha doğrusu, ülkeyi federal sisteme götürecektir bir değişiklik, *yasayla* başarılabilecek bir iş değildir.

Bölgesel yönetim yasası adlandırmasının da yerinde olmadığını belirtmek gerekir. Zira ülkemizde iller, bölgesel yönetimin özellikleri gözönünde tutularak kurulmuş değildir. Diğer bir ifadeyle Türkiye’deki iller “bölge” değildir (Bulut 2002; Özel, 2004). Bu durumda il ölçeğinde bir yönetimi öngören yeni yasadaki bölgeselleşme ya da bölgesel yönetim diye söz edilemez<sup>12</sup>.

Peki, 6360 sayılı yasa nasıl adlandırılabilir? Bu yasaya ilişkin en iyi tanımlamanın *yaklaşım* açısından “merkeziyetçi yerelleşme yasası”, *kuruluş yöntemi* bakımından ise “alansal yönetim yasası” olduğu kanaatindeyim. İlk olarak birinci adlandırmaya bakalım.

“Merkeziyetçi yerelleşme” tanımlaması hem yenidir, hem de yeni değildir. Yeni değildir çünkü, muhalefet partileri başta olmak üzere pek çok çevre, bu yasanın merkeziyetçi olduğuna vurgu yaptı. Diğer taraftan hem iktidar hem de muhalefet partileri, bu yasayla yerel yönetimlerin güçleneceğini ya da aşırı güçleneceğini söylediler. İktidar partisi, bu yasa yerel yönetimleri güçlendirecek deyip bunu *olumlu* anlamda kullanırken, muhalefet ise devletin örgütlenme biçiminin değiştirilmekte olduğundan bahisle, yerel yönetimleri bu şekilde güçlendirmenin *sakıncalarına* dikkat çekti. Görüldüğü gibi, yasayı tanımlama anlamında, hem “merkeziyetçi” hem de “yerel yönetimi güçlendirici” niteliği zaten söylemiş durumda. Ancak “merkeziyetçi yerelleşme yasası” şeklindeki adlandırmada *yeni olan şey*, daha önce birbirinden kopuk olarak kullanılan nitelemeleri aynı kavramda *birleştiriyor* olmasıdır. Gerçekten de bu yasa, dikotomik biçimde iki farklı şeyi birlikte yapmaya çalışmaktadır. Merkeziyetçi yerelleşme yasası

---

<sup>12</sup> Yasada *bölge* ifadesi tek bir yerde, o da özensizlikten kaynaklanan bir sebeple, *anlamsız* biçimde geçmektedir. Madde 11’de geçen “bölge ve genel otoparkların inşası” ifadesinden kasıt, olsa olsa, *il merkezinde ve ilin çevre ilçelerinde* yapılacak otoparklardır.

adlandırmasından kasıt, yasanın, yerel yönetimleri merkeziyetçi bir anlayışla güçlendirme yaklaşımına dikkati çekmektir. Okuyucular, aşağıda yer alan hemen her alt bölümde, bu yaklaşımın izlerini görmekte zorluk çekmeyecektir.

Yeni yasa yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler içermektedir. Tabi ki bu değişiklik, yasa üzerine konuşan ve yazan birçok kişinin dikkat çektiği gibi, mülki idareyi de etkileyecek niteliklere sahiptir. Yeni yasayla, merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki yetki paylaşımında ve buna paralel kaynak paylaşımında bir değişiklik yapılmadığını biliyoruz<sup>13</sup>. Hatta il özel idaresinin kullanmakta olduğu kimi yetkilerin (maden ruhsatları gibi) merkezi yönetime devredildiğini de görüyoruz. O halde değişiklik nerededir? 6360 sayılı yasanın mülki idareyle ilişkisi, total *yetkiler* üzerinden değil, daha ziyade *etkiler* üzerinden olacaktır. Yeni yasa, daha önce birçok farklı yerel yönetim birimince kullanılmakta olan yetki ve kaynakların daha az yerel yönetim birimi tarafından (büyükşehir ve ilçe belediyeleri) kullanılmasını öngörmektedir. Dolayısıyla varlığı devam edecek olan yerel yönetimlerin yetki alanı coğrafi olarak genişletilmiştir. Ancak yerel yönetimlerin yetkili oldukları coğrafi alan toplamda değişmemiş, yeni yasa, yetkiyi kullanacak birimleri ve bunların coğrafi ölçeklerini radikal biçimde değiştirmiştir. Yine yerel yönetimlere ayrılan mali kaynaklar, artık daha az sayıda yerel yönetim birimi tarafından kullanılacaktır. Bir başka ifadeyle yerel yönetimlerin değil, ancak yerel yönetim içindeki çeşitli birimlerin ve makamların yetkileri artmıştır. Örneğin büyükşehir belediyesinin coğrafi yetki alanı genişlemiş, benzer şekilde BŞB başkanı tüm ildeki seçmenlerin oy verebileceği bir statüye yükselmiştir. İl ölçeğinde seçilmiş bir başkanın sembolik etkisinin yüksek olduğunu belirtmek gerekir, en azından bugünün Türkiye'si için. 29 ildeki BŞB başkanı, artık ilin seçilmiş temsilcisi niteliğine sahip olacaktır.

Bunların dışında, mevcut BŞB deneyimimizden hareketle, mülki idare üzerindeki asıl etkinin *kaymakamlıklar* üzerinden yaşana-

---

<sup>13</sup> Kaynak paylaşımı merkezle yerel arasında değil, yerel yönetimlerin kendi arasında yeniden yapılmıştır, madde 25, 26 ve Koyuncu, 2012).



cağı söylenebilir. Zira 1984'ten bugüne kadar ki BŞB uygulamasında etki gücü azalan kurum, büyükşehir ilçelerindeki kaymakamlık kurumu olmuştur. Bu ilçelerdeki kaymakamlar, ilçenin mülki amiri konumundan ilçedeki mülki teşkilatın hiyerarşik amiri statüsüne gerilemiştir. Ancak bu gerileme, kentleşme ve mülki idaredeki iç işleyişle ilgilidir. Diğer bir ifadeyle kentleşmiş alandaki yerel hizmetler belediyeler eliyle sunulurken, mülki teşkilat da kendi içinde merkezileşmiş ve başta emniyet hizmetleri olmak üzere birçok hizmete ilişkin yetki, kaymakamlıktan valiliğe doğru kaymıştır. Bununla birlikte yeni sistemde, büyükşehirlerin kırsal ilçelerindeki kaymakamlıklarda benzer bir gerilemenin olup olmayacağını söylemek için henüz erkendir. Bu durum büyükşehir belediyesi, ilçe belediyesi ve mülki idare sistemi arasındaki etkileşime, mülki idarenin kendi içindeki değişime ve bu etkileşimi değiştirecek yeni yasal düzenlemelere bağlı olacaktır. Yine de, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin “kırsal alana” ilgilerinin artması ölçüsünde, kaymakamlık kurumunun etki düzeyinin azalacağını söylemek yanlış olmayacaktır.

Görüldüğü gibi, 6360 sayılı yasa, yerel yönetimlere fonksiyonel anlamda yeni yetkiler ve ilave kaynaklar vermediği halde, bu düzenleme yerel yönetimleri güçlendirici niteliktedir. Dolayısıyla yasa hayata geçtiğinde, yerel yönetimlerin daha büyük ölçekli yatırımlar yaptığını tanık olacağız, yetkili oldukları alanlarda klasik belediye hizmetlerinin ötesinde yeni hizmetlere ve yatırımlara giriştiklerini göreceğiz ve elbette başta büyükşehirler olmak üzere belediyeler daha fazla gündeme gelecek, medyada daha fazla oranda yer alacaktır. Ancak söz konusu olan, sadece yerel yönetimlerin güçlendirilmesi değildir. Yasa, yerel yönetimlerin merkeziyetçi bir anlayışla güçlendirilmesi ve geliştirilmesi yaklaşımını benimsemiştir. Bu bağlamda, çok sayıda belde ve köy yönetiminin varlığına son verilmiş, ilçe-büyükşehir yapısı ise, bariz biçimde ve ilin tamamında, büyükşehir belediyesinin asli yetkili olması esasına dayandırılmıştır. Örneğin köy yolları dahi ilçe belediyelerince değil, büyükşehir belediyeleri tarafın-

dan<sup>14</sup> yapılacak (m. 7/g), yine bütün ildeki otopark bedelleri büyükşehirin hesabına yatırılacaktır (m. 11). Dolayısıyla öngörülen model, kendi içinde oldukça merkezîyettir. Yasanın bu merkezîyetçi boyutuna ilerleyen sayfalarda yeniden dönülecektir.

Burada yeri gelmişken vurgulamak gerekir ki, merkezîyetçilik ya da adem-i merkezîyetçilik sadece kurumsal bir yapılanma değil, aynı zamanda ve hatta öncelikle, zihinsel bir meseledir. Bu zihinsel altyapı, gerek toplumumuzda gerekse bürokratik ve siyasal elitlerimizde fazlasıyla mevcuttur.

#### 4.2. Yerleşim Esasından Alansal Yönetime

Yukarıda 6360 sayılı yasanın, belediyelerin kuruluş yönteminde benimsenen yaklaşım açısından “alansal yönetim yasası” olarak adlandırılabilen yaklaşımın söylenmişti. Gerçekten de bu yasa, yerel yönetimlerin kuruluşuyla ilgili alışık olduğumuz sistemi değiştirmiştir. Ülkemizde belediyeler, bugüne kadar ki uygulamada, komünal tarzda, diğer bir ifadeyle yerleşim öbeklerine dayalı olarak kurulmuş, alansal ölçekte kurulma yolu benimsenmemiştir. Alansal ölçekte, sadece il özel idaresi uygulamasında söz konusu olmuştur.

Yerleşim esasına dayalı bir kuruluş yöntemi seçildiğinde bunun doğal sonucu, çok sayıda küçük nüfuslu yerel yönetim biriminin bulunmasıdır. Ülkemiz bağlamında bu uygulamanın sonuçlarının, çok sayıda küçük nüfuslu belde belediyesi ve köy şeklinde somutlaştığını biliyoruz. Diğer taraftan özellikle Avrupa’da, yerel yönetimlerin daha uygun büyüklüklere kavuşturulması yolunda süreklilik kazanan çeşitli çabalar söz konusudur<sup>15</sup>. Bu çabalar Kuzey Avrupa ülkelerinde 1960’lı yıllarda başlamış olup, bu bağlamda önemli reformlar yapılmış ve be-

---

<sup>14</sup>Şu anki mevcut uygulamada dahi, örneğin köy yolları il özel idareleri tarafından değil, *ilçelerde* örgütlenmiş olan köylere hizmet götürme birliklerince yapılmakta ve bu hizmetlerin finansmanı KÖYDES projesi ile desteklenmektedir.

<sup>15</sup> Yerel yönetimlerin büyüklüğü “demokratiklik” ve “etkinlik” ekseninde önemli tartışmalara konu olmuş ve genel eğilim ise yerel yönetimlerin birleştirilerek büyütülmesi yönünde olmuştur. Buna dair tartışmaların geniş bir özeti için bkz. Topal ve Özyurt, 1999: 30-43.

lediye sınırları genişletilirken belediye sayılarında ciddi azalmalar sağlanmıştır (MİGM, 1995a). Ülkemizin bu çabalara uzun yıllar kapalı kaldığı, ancak 2000’li yıllarda ölçek sorununun gündeme gelmeye başladığı görülmektedir. Bu bağlamda 2005 yılındaki Belediye Kanununda çeşitli düzenlemeler yer almış (m. 4, 8 ve 11), 2008 yılında ise, 5747 sayılı ölçek reformu yasasıyla, büyükşehirlerdeki belde belediyelerinin varlığına son verilmiştir (Arıkboğa, 2008b). 6360 sayılı yasa ise 2000’li yıllardaki bu uygulamaları bir üst seviyeye taşımıştır. Böylece 29 ildeki belde belediyeleri ve köy yönetimlerinin hukuki varlığına son verilmiş, buna karşılık ilçe belediyeleri alansal ölçekte (ilçe mülki sınırı) kurulmuştur. Tasarıda bu düzenlemenin gerekçesi şu şekilde ifade edilmektedir (Tasarı, s. 86):

*“Uygun büyüklükte hizmet üretecek güçlü yerel yönetimlerin olmayışı, halkın yerel yönetimlerden beklediği kamu hizmetlerinin kaliteli biçimde karşılanamaması... sorunlarını ortaya çıkarmaktadır. Bu çerçevede... belediye sınırı mülki sınır olacak biçimde optimal ölçekte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapılarının varlığına ihtiyaç duyulmaktadır.”*

Ülkemizde bir alansal düzenlemeye ihtiyaç olduğu doğrudur. Bununla birlikte, Avrupa ülkelerindeki belediye birleştirmelerinden haberdar olanlar, orada bu uygulamaların zamana yayıldığını, özendirme, teşvik etme ve son olarak da zorlama şeklinde çeşitli yöntemler uygulandığını söyleyeceklerdir. Bu da doğrudur. Türkiye’deki uygulamanın merkezi bir tarzda ve yerleşmelerin özel nitelikleri dikkate alınmadan yapıldığı ortadadır. Ayrıca ilçe büyüklüklerinin, optimal bir ölçek olup olmadığı hususu da değerlendirilmeye muhtaçtır. Bu noktada, yeniden yukarıya dönüp, yasanın “merkeziyetçi yerelleşme yasası” olarak adlandırıldığını hatırlatmak isterim.

Yaklaşım merkeziyetçi de olsa, sonuçları ortadadır. Bu düzenlemenin birbiriyle bağlantılı üç sonucu söz konusudur. Birincisi, belediye kuruluşunda yeni bir model benimsenmiştir. Böylece büyükşehir dönüşen yerlerde, yerleşim esası terkedilerek alansal

yönetim modeline geçilmiştir<sup>16</sup>. Bu modelin, ülkemizdeki küçük nüfuslu belediye sorununa çözüm üretmek, belediyeleri daha uygun büyüklüklere kavuşturmak, dolayısıyla hizmet etkinliğine ve daha güçlü yerel yönetimlere imkan vermek açısından önemli bir değişim olduğunu belirtmek gerekir (Parlak, 2003, Köroğlu, 2011, Özgür, 2008b). Bununla birlikte, izlenen yöntemin merkeziyetçi niteliği bir yana, söz konusu düzenleme önemli eksiklikler ve hatalar da içermektedir. İkincisi, bu değişimin doğal sonucu olarak, belediye sayısı ciddi anlamda azalmış ve büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri çok daha geniş bir alana hizmet götürmekle karşı karşıya kalmıştır. Üçüncüsü ise, büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri, sadece kentsel hizmetleri sunması gereken birimler olmaktan çıkmıştır. Artık kırsal yerleşmelere sahip olan ilçe belediyeleri, bu bölgelerin de yerel ihtiyaçlarını karşılamak zorundadır. Bununla birlikte, kırsal alana sahip ilçe belediyeleri, kırsal alan yönetimi temelinde örgütlenmiş ve yetkilendirilmiş değildir.<sup>17</sup> Bu önemli eksiklik, yasa hayata geçtiğinde yaşayarak görülecek ve çözüme yönelik yeni yasal düzenlemeler gündeme gelecektir.

Bilindiği gibi bu alansal düzenlemeden köyler de nasibini almış ve tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. BŞB sınırını il sınırı yapan, ilçe belediye sınırını ise ilçe mülki sınırı yapan bir düzenlemede, köylerin hukuki varlıklarını devam ettirebilme imkanı var mıydı? Öncelikle bu düzenleme bağlamında, belde belediyesi *statüsüne* son verilmesinin ve yine *bazı* köylerin mahalleye dönüştürülmesinin isabetli olduğunu belirtmek gerekir. Bununla birlikte başka bir makalede de (Arıkboğa 2012: 20-21) belirtildiği gibi, ilçe merkezine uzak olan orman köyleri ile yine ilçe merkezine uzak olan belde belediyeleri konusunda farklı düşünülmesi gerekmektedir. Bu köylerin 1924 tarihli mevcut yasal

---

<sup>16</sup> Belediye kuruluşuna ilişkin bu farklılaşmanın Anayasaya aykırılığı iddia edilmiş olmakla birlikte, Anayasanın ilgili maddesinde “beldelerden” değil “belediyelerden” söz edildiğini hatırlamak gerekir. Dahası, Anayasa Taslağının ilk halindeki *belde* ifadesi, MGK Anayasa Komisyonu tarafından *belediye* olarak değiştirilmiştir (1982 Anayasası, m. 127 gerekçesi).

<sup>17</sup> Yasadaki “*Büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilirler*” (m. 7) şeklindeki ifadenin, kırsal alan yönetimi için yeterli bir düzenleme olmadığı kanaatindeyiz.

statüsüyle değil, ancak “büyükşehir köyü” şeklinde yeni yaratılacak, daha az yetkiye sahip olacak ve sisteme entegre edilecek yeni bir modelle tüzel kişiliğe sahip birimler olarak korunmasının daha uygun olacağı kanaatindeyim. Benzer şekilde, ilçe merkezine uzak olan belde belediyelerinin de, mahalleye dönüştürülmek yerine, yine “büyükşehir köyüne” dönüştürülmesinin daha isabetli olacağı kanaatindeyim. Yeni bir yasal değişiklikle bu tür düzeltmelerin yapılması, sistemin daha sağlıklı işleyebilmesine önemli katkılar sunabilir.

#### **4.3. Referandum Yapmadan Belediyelerini Kap...**

##### **Dikkat Mayınlı Arazi!**

6360 sayılı yasayla, yukarıda da belirtildiği gibi belde belediyelerinin kapatılması, Türkiye’de önemli bir tartışma konusu olmuştur. Yasanın merkezîyetçi, toptancı ve yerleşmelerin özel niteliklerini dikkate almayan tutumu elbette eleştiriye açıktır. Ancak yapılan tartışmaların odağına Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının (AYÖŞ) 5. Maddesi konulmaktadır. Yasal düzenleme sonrasında, böyle bir ilişkiden söz edilebilir mi, bu konuya değinmek gerekmektedir.

Ülkemizde çok az kişi yerel yönetimlerin özerkliğinin ne olduğunu bilir, buna karşılık pek çok kişi, AYÖŞ’teki 5. maddeden bir şekilde haberdardır. Şartın “Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması” başlıklı 5. maddesi şu şekildedir:

*“Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz.”*

Birçok kişi, Türkiye’nin de kabul ettiği bu uluslararası antlaşma ortada iken, belde belediyelerine ilişkin bir tasarrufun yolunun *ancak* referandumdan geçtiğini söylemektedir. Bu bağlamda Anayasanın 90. maddesi ile de bağlantı kurulmakta ve bu tür değişikliklerin Anayasaya aykırı olacağı ileri sürülmektedir. Ancak Anayasa Mahkemesinin bu iddiayı dikkate almadığını belirtelim (örneğin Mahkemenin 2008/153 sayılı kararı, RG. 6.12.2008). Muhalefet partileri gerek Komisyon gerekse Genel Kurul görüşmelerinde bu hususu sıkça vurgulamışlardır. Yine bu konu, CHP tarafından Anayasa Mahkemesinin

önüne taşınmış durumdadır. Ayrıca birçok yazar da bu görüşü desteklemektedir. Bu görüşün o kadar çok taraftarı vardır ki, konuyu tartışmaya başlamak için bir adım geriye çekilmek isabetli olacaktır.

“Referandum yapmadan bir belediye kapatılabilir mi?” şeklindeki bir soru, 5. madde bağlamında yanlış bir sorudur. Çünkü bu soruda, bu kapatmanın ve dolayısıyla sınır değişikliğinin *hangi tasarrufla* ne şekilde yapılacağı belirtilmemektedir. Doğru soruyu, bir adım geriye giderek, şu şekilde sormak gerekir: *Belediye ya da bir yerel yönetim birimi, kime karşı özerkliğe sahiptir?* Eğer bu soruyu doğru biçimde cevaplayabilirsek, söz konusu 5. maddeyle ilgili doğru bir değerlendirme yapma imkanına da kavuşuruz.

Yukarıdaki soruyu farklı sorularla biraz daha açalım, bu sayede cevabı bulmamız daha kolay olacaktır. Örneğin bir belediye başkanı, yanına gelen ve icraatlarını yerinde bulmayıp eleştiren bir vatandaşta, “sen bana karışamazsın, ben özerk bir kurumun başkanıyım” diyebilir mi? Diğer bir ifadeyle, yerel yönetim, yerel halka karşı özerkliğe sahip midir? Hiç tartışmasız bu sorunu cevabı hayırdır. Zira yerel yönetim gerçekte, yerel topluluğa ait olan özerkliği onun adına kullanan birimdir (Keleş, 2009: 53). Yine örneğin bir belediye, bir kararı ya da işlemi yargı organı tarafından iptal edildiğinde, “ben bu kararı takmıyorum, çünkü özerkim” diyebilir mi? Bu sorunun cevabı da hayırdır, çünkü yerel yönetimler yasalara uygun hareket etmek zorundadır ve bu bağlamda karar ve işlemleri yargı denetimine tabidir. Son olarak örneğin bir belediye, “parlamentonun çıkardığı şu yasayı beğenmedim, beni bağlamaz” diyebilir mi? Bunu da diyemez, çünkü bir yerel yönetim, parlamentoya karşı da özerk değildir. Yerel yönetimler, yürütmenin merkezi kanadına, yani hükümete ve onun taşra teşkilatına karşı özerktir. Özerklik, yerel yönetimleri, merkezi yönetime<sup>18</sup> karşı koruyan yasal bir zıhtır. Bu zırh sayesinde yerel yönetimler, mer-

---

<sup>18</sup> Türkiye’de “merkezi yönetim” denildiğinde Hükümetten daha fazlası anlaşılabilir. Parlamenter sistem ve hükümetlerin parlamentoya olan içli dışlı yapısı nedeniyle, TBMM de merkezi yönetim unsuru gibi algılanabilmektedir. Ancak en azından yerel yönetim özerkliği bağlamında, merkezi yönetimden kastın, Hükümet/merkezi idare ve taşra örgütü olduğunu belirtmek gerekir.

kezi yönetimin gereksiz baskı ve karışmalarından kurtularak, kanunların kendilerine vermiş olduğu yetkileri kullanma, yerel düzeyde politika üretme, yerel sorunları çözme ve kendilerine bırakılmış olan kamu hizmetlerini sunma hakkına sahip olmaktadır. Yerel yönetimler bütün bunları, yine yasalara uygun biçimde davranarak yapabileceklerdir.

Özerkliğin parlamentoya ilişkisi yok mudur? Aksine oldukça ilişkisi vardır. Ancak bu ilişki, parlamentonun iradesini bağlayıcı anlamda değil, aksine parlamentonun iradesinin *merkezi ve yerel yönetim kurumlarını* bağlayıcı nitelikte olması şeklindedir. Parlamento ile yerel özerklik arasında üç ilişkiden söz edilebilir: Yürütme gücünü merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşma, merkez-yerel ilişkilerinin çerçevesini belirleme ve yasa yapım sürecinde yerel yönetimlere de danışma.

Bir ülkedeki parlamento, hangi yetki ve kaynakların merkezi yönetim birimleri tarafından, hangilerinin ise yerel yönetim birimleri tarafından kullanılacağını belirler. Deyim yerindeyse parlamento, büyük ve küçük kardeş arasında yetki ve kaynakları bölüştürür. Ancak parlamentonun işlevi bununla sınırlı değildir. Parlamentolar, sadece bu temel belirlemeyle yetinmez; işlerin yürütülmesi sürecinde, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin nasıl olacağını da belirler. Böylece bir parlamento, yerel yönetimlerin yararlanacağı özerkliğin yasal çerçevesini çizer. Bu çerçeve, parlamentonun kabul edeceği yasalara bağlı olarak kimi zaman daha dar, kimi zaman daha geniş olacaktır. Bu yasal düzenlemeler sayesinde bir taraftan yerel yönetimler, kendi hak ve yetkilerini ve bunların yasal sınırlarını öğrenir. Diğer taraftan merkezi yönetim de kendi sınırları konusunda bilgi sahibi olur ve yerel yönetimler üzerinde hangi birimleri vasıtasıyla ne tür hukuki tasarruflarda bulunabileceğini ve bu tasarrufların sınırlarını görür. Bu bağlamda Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik Şartına bakıldığında buna dair pek çok hüküm görülür. Örneğin Şart, parlamentoları, yerel yönetimlerin özerk birimler olduğu hususunu yasal ve anayasal teminat altına almaya çağırılmaktadır (madde 2). Yine Şartın birçok maddesinde parlamentolara atıflar vardır. Bu atıflarda parlamentolardan, yerel yönetimlerin özerkliğini etkileyen hususları yasalarla belirleme ve bu özerliğe saygı duyup yapılacak düzenlemelerde

mümkün olduğunca bu özerkliğin genişletilmesi yönünde irade ortaya koymaları istenmektedir. Bunlara ilave olarak Şart, yerel yönetimlerle ilgili yasal düzenlemeler yapılırken, uygun yollarla yerel yönetimlerin görüşünün de alınmasını tavsiye etmektedir. Bu son hususun, aynı zamanda demokratik yönetimin gereklerinden biri olduğu da ortadadır.

Bu açıklamalardan sonra Şartın 5. maddesine geçilebilir. Yukarıda yer yerilen madde tek cümleciktir. Cümlenin içinde “*mevzuatın elverdiği durumlarda*” ifadesi geçmektedir. Açıktır ki bu madde, yerel yönetim parlamento ilişkisine değil, öncelikle yerel yönetim merkezi yönetim ilişkilerine dair bir hükümdür. Diğer bir ifadeyle bu madde, yerel yönetim sınırlarına ilişkin *yasal* tasarrufları değil, *idari* tasarrufları ilgilendirmektedir. Dolayısıyla söz konusu madde, yerel yönetim sınırlarında *merkezi yönetim birimlerince* yapılacak idari düzenlemelere ilişkin bir hükümdür. Ülkemizdeki mer’i mevzuat bağlamında söylemek gerekirse Şartın 5. maddesi, örneğin 5393 sayılı Belediye Kanununun 4, 8 ve 11. maddelerinin idari *uygulamaları* bağlamında gündeme getirilebilir. Bilindiği gibi bu maddeler belediye statüsüne geçiş, gönüllü birleşme, zorunlu birleştirme ve tüzel kişiliği sonlandırmaya ilişkin hükümler içermektedir. Bizim belediye yasamız, genel kural olarak 4. ve 8. maddede referandumu bir yöntem olarak öngörmüş, ancak 11. maddede yerel yönetimlerin rızalarını dikkate almamıştır. Bu düzenlemelerin doğruluğu ya da yanlışlığı bir tarafa, 11. maddeye dayalı idari tasarrufların bile, Şartın 5. maddesine aykırılığı *normal şartlarda* söylenemez. Zira Şart, mevzuat elveriyorsa diyerek, bu kapıyı da açık bırakmıştır.

Bir yasal düzenleme yapılırken, o düzenlemeden etkilenecek kişilerin görüşünün alınması ve onların mümkün olduğunca karar süreçlerine dahil edilmesi, demokratik yönetimin gereklerinden biridir. Yine parlamentoların çıkarmış olduğu kanunlar eleştiriden muaf değildir. Bu bağlamda 6360 sayılı yasa da eleştiriye açıktır. Zaten yukarıda yasanın belde belediyelerine ilişkin toptancı yaklaşımına dikkat çekilmiş ve belediyelerin birleştirilmesi konusunda, yöntemin merkezî niteliğine vurgu yapılmıştı. Ancak burada söylenmeye çalışılan şey, Türkiye’deki tartışmanın (5. madde gibi) yanlış bir eksen üzerin-



den yürütülmeye çalışıldığı hususudur. Şartın başka maddelerinde, tartışmayı zenginleştirecek hususlar bulunabilir, ancak 5. maddenin uygun bir zemin olmadığı kanaatindeyim.

#### 4.4. Yerindenlik İlkesi (Subsidiyarite)

Yeni yasaya ilişkin eleştiriler arasında, yerindenlik ilkesine özel vurgular yapılmıştır. Bu eleştirilerin ilkesel olarak yerinde olduğunu belirtmek gerekir. Zira merkezîyetçiliğin olduğu yerde yerindenlik ilkesi iskanmış demektir. Yerindenlik (subsidiyarite) ilkesi, hizmet bölüşümünde yararlanılması gereken siyasal nitelikli bir ilkedir. Bu ilke, kamu hizmetlerinin tercihen vatandaşa en yakın yönetim birimleri tarafından sunulmasını öngörür. Bu bağlamda ilke, hizmet bölüşümün bu şekilde yapılmasına ilişkin siyasal bir temennidir. Bu temenni, AYÖŞ'te de ifadesini bulur (madde 4/3) ve yetkinin üst makama devredilmesi halinde, yetkinin sınırları, kapsamı ve hizmet etkinliği gibi hususların değerlendirilmesi istenir (MİGM, 1995b). Yerindenlik kavramının kelime anlamı "ikincillik" demek olup, hizmetin yürütüleceği yere uzak olan yönetim birimlerinin, hizmet sunumunda ikinci planda düşünülmesi gerektiğini ifade eder. Coşkun, bu kavramın Latince yedek ordu anlamına geldiğini hatırlatarak şu uyarıyı yapmaktadır: "Burada en önemli unsur, yardımcı [yedek] ordunun ancak ihtiyaç halinde kullanılması, çağrılmadan gelmemesidir. İhtiyaç durumunda kullanılan bu destek, yardımına geldiği birimin yerini almaz" (Coşkun, 2007: 8).

6360 sayılı yasa, köylere, belde belediyelerini, il özel idaresini ve bu bağlamda köylere hizmet götürme birliklerini kapatarak, sadece ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesinin bulunacağı yeni bir yapı tasarladı. Dolayısıyla yerel yönetimlere bırakılmış olan hizmetler, 29 ilde bu iki birim arasında paylaştırıldı. Ne var ki bu yeni tasarımda yerindenlik ilkesinin gözönünde tutulduğu, iki açıdan söylenemez: Bir, orman köylere ve belde belediyelerinden ilçe merkezine *uzak* olanlar bakımından; iki, büyükşehir ile ilçe belediyesi arasındaki *hizmet bölüşümü* açısından. İlkine yukarıda "alansal yönetim" başlığı altında değinilmiş ve *ilçe merkezine uzakta olan* belde belediyeleri ve orman

köylerinin, mahalleye dönüştürülmek yerine *büyükşehir köyü* yapılmasının daha anlamlı olacağı savunulmuştu<sup>19</sup>. Hizmet bölüşümü konusunda ise yeni yasa, 5216'da benimsenmiş olan paylaşım sistemini büyük oranda muhafaza etmiş ve büyükşehir belediyesini *tüm il ölçeğinde* asli yetkili belediye haline getirmiştir. Bu durum yerindenlik ilkesine uygun olmadığı gibi, hizmet etkinliğinin sağlanması açısından da isabetli bir düzenleme değildir. Bu husus, *hizmet bölüşümü ve etkinlik* başlığı altında daha geniş biçimde tartışılacaktır.

Yerindenlik ilkesinin iskanlanması ve tüm ildeki yerel hizmetlerde BŞB'nin asli yetkili yapılması, özellikle il merkezinden uzaktaki yerleşmelerde yaşayan kişileri ve buradaki ilçe belediyelerini olumsuz yönde etkileyecektir. Yerel sorunlarını, taleplerini, farklılaşan çıkarlarını ve hizmet sunumunda yaşanan sıkıntıları dile getirmek isteyen kişiler, bu taleplerini büyükşehir belediyesine ulaştırmak ya da duyurmak zorunda kalacaktır. Benzer şekilde BŞB ise, ilin tamamından gelen ve aynı konuda dahi farklılaşabilen birçok taleple karşı karşıya kalacak ve bu taleplere cevap üretmekte zorlanacaktır. Diğer taraftan vatandaşlar, bu taleplerini en yakınlarındaki yönetim birimi olan ilçe belediyesine taşıdıklarında ise, ilçe belediyesi sorunun farkında olsa ve alternatif çözüm yollarını bulabilse dahi, bunu hayata geçirme yetkisine sahip olmadığı için yerel halk adına BŞB'ye talepte bulunmakla (ve belki takipçisi olmakla) yetinmek durumunda kalacaktır. Daha açık bir ifadeyle, sorunun yakıcı ve can acıtıcı etkisine maruz kalan kişiler ve birimler için bu mesele hayati, insani ve acil bir sorun olabilir. Buna karşılık bu sorunu çözme yetkisi verilen uzaktaki bir birim için söz konusu sorun nesnel, sorunlar/talepler dizisi içinde bir yere konulması gereken idari bir meseledir. Diğer taraftan çoğu durumda, merkezi otoritenin (BŞB'nin) ürettiği çözümler, yerel düzeyde farklılaşan talepleri kuşatabilme esnekliğinden uzaktır. Zira merkezi

---

<sup>19</sup> Yasanın yerindenlik bağlamındaki eleştirilerde, genellikle, bütün belde belediyeleri ve bütün köyler eleştiriye dahil edilmekte, ayrıca belde belediyelerinin olduğu haliyle muhafaza edilmesi savunulmaktadır. Ben, yukarıdaki metinde belirtilen husus nedeniyle, bu eleştirilerden ayrılmış oluyorum.

otoriteler genellikle standart ve tekdüze çözümler üretir ve bu çözüm, farklılaşan talepleri tam olarak karşılama hususunda aciz kalır.

Bu yapıda ısrar edilmesi halinde, zamanla farklı bir gelişme de söz konusu olabilir. İlin farklı bölgelerinde hizmetleri yürütmekle görevli olan BŞB'nin *idari birimleri*, zaman içinde inisiyatif alıp farklı çıkarlar için görece esnek çözümlere imkan verebilirler. BŞB meclisinin oluşum biçimi de düşünüldüğünde, bu olasılık yüksek bir ihtimaldir. Bu durumda, karar üretme sürecinin siyasilerden bürokrasiye kayacağına ve bununda meşruiyet sorunlarına yol açacağına dikkat çekmek gerekir. Hemen belirtelim ki bu ifadeden kasıt, karar alma sürecindeki profesyonelleşme tartışmaları değildir. Literatürde, bazı konuların özel uzmanlık bilgisini gerektirmesi nedeniyle, planlama, mühendislik gibi alanlardaki karar verme süreçlerinde profesyonellerin özel bir ağırlık kazandığına yönelik tartışmalar söz konusudur (Erder ve İncioğlu, 2008: 46). Ne var ki buradaki olası durum, idari işleyişle ve siyaset kurumun özel durumuyla ilgili olacaktır. Daha açık bir ifadeyle burada, siyasetin gerekli çözümleri etkili biçimde üretememesi durumunda, idari birimlerin kendiliğinden inisiyatif alıp daha esnek çözümler üretmeleri olasılığından söz edilmektedir. Bu olasılık, yoğunluğuna ve derinliğine bağlı olarak, büyükşehirlerde yerel siyaset alanının *bürokratikleşmesi* sonucunu doğurabilir.

#### **4.5. Hizmet Bölüşümü ve Etkinlik**

Gerek Hükümetin yasa gerekçesinde, gerekse İktidar Grubunun Meclisteki konuşmalarında, yeni yapının hizmet etkinliğini sağlamak amacıyla tasarlandığı belirtilmektedir. Ancak bu tasarım, sadece BŞB ve ilçe belediyesi üzerine kurulu değildir, aynı zamanda BŞB'nin, ilin tamamında *asli yetkili* olması üzerine kurulu bir tasarımdır. Tasarımda bu husus ölçek ekonomisiyle ilişkilendirilmekte ve şu şekilde ifade edilmektedir (Tasarı, s. 86):

*“Büyükşehir alanında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi ile ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalite yükselecek, daha az kaynak ile daha çok ve daha kaliteli hizmet sunulması müm-*

*kün hale gelebilecektir. Halihazırda birden fazla merkezden verilen hizmetlerin daha büyük ve ideal ölçekteki bir merkez tarafından verilmesi birim maliyetler ve kişi başına kamusal harcamaları da azaltacaktır (vurgu E.A.).”*

Görüldüğü gibi yasayı ortaya koyan irade, bu modelle etkinliğin sağlanacağını söylemekte ve tek bir merkeze vurgu yapmaktadır. Gerçekten öyle midir? Hizmet etkinliği söz konusu olduğunda, gerekçede belirtildiği gibi sadece “ölçek ekonomisi” değil, “hizmetin faydasının yayıldığı alan” da dikkate alınması gereken önemli bir ölçüttür. Diğer bir ifadeyle, hizmet etkinliğinin göbek bağı, yönetimin büyüklüğüne değil, öncelikle hizmetin faydasının yayıldığı alana bağlıdır. Fayda alanının genişlemesine paralel olarak, hizmetin sunum düzeyi de genişletilir.

Her bir hizmetin faydasının yayıldığı alan birbirinden farklıdır. Bazı hizmetlerin faydası çok daha geniş alanlara yayılabilir, bazı hizmetlerin faydası daha dar ölçeklerde kalır. Savunma örneğinde olduğu gibi, bazı hizmetlerin faydası tüm ulusal sınırlar içinde yayılırken, buna karşılık örneğin bir köydeki sokakların gece aydınlatılması, sadece orayla sınırlı bir fayda sağlar. Yine bir ildeki bütün köylerin aydınlatılması durumunda da bu fayda ilin tamamına yayılmaz, sadece her bir köy yerleşmesiyle sınırlı faydalar üretir. Hizmet etkinliğinin sağlanabilmesi için hizmetlerin faydasının yayıldığı alanın dikkate alınması ve idari birimlerin yetki alanıyla hizmetlerin fayda alanının mümkün olduğunca örtüştürülmesi gerekmektedir. Aksi halde hizmet etkinliğinde düşüşler olacak, çeşitli sorunlar ve aksaklıklar ortaya çıkacaktır. Bu bağlamda, örneğin faydası ilin tamamına yayılmayan, sadece ilin belli bölgelerine, ilçelerine ya da ilçenin belli bölümlerine fayda sağlayan hizmetlerin BŞB üzerinden merkezleştirilmesi şu tür sorunlara yol açacaktır. Bu hizmetlere ilişkin kararlar, farklı bölgelerde yaşayanların farklılaşan tercihlerinin hesaba katılmamasına, tekdüze hizmet sunumuna ve dolayısıyla etkinlik kaybına neden olacaktır. Buna karşılık bu tür hizmetlerin mümkün olduğunca, fayda alanlarıyla örtüşen alt düzeydeki kurumlar (örneğin ilçe belediyeleri) eliyle yürütülmesi halinde, şu tür yararların sağlanması muhtemeldir. Bu hizmetlerin faydasının yayıldığı bölgede yaşayanların tercihleri hizmet sunumuna

daha iyi yansıtılabilecek, hizmet maliyetlerinin paylaşımı daha etkin yapılabilecek, böylece kaynak dağılımında ve hizmet sunumunda etkinlik artacaktır (Arıkboğa Ü., 2004: 26-28).

“Ölçek ekonomisi” ise, bir hizmetin daha geniş bir ölçekte sunulmasının, birim maliyetlerde azalmaya imkan verdiği durumlarda söz konusu olmaktadır. Örneğin katı atıkların geri dönüştürülmesi örneğinde olduğu gibi, her bir belediyenin ayrı bir katı atık dönüşüm tesisi yapmasında ekonomik yarar ve isabet yoktur. Bunun yerine, bu hizmetin daha üst bir ölçekte görülmesi hizmet etkinliği açısından daha etkin bir yöntem olacaktır. Hizmetin faydasının yayıldığı alana benzer biçimde, her bir hizmetin ölçek ekonomisiyle ilişkisi de *bir diğerinden farklılık* gösterir. Dolayısıyla her bir hizmet için, bu bağlamda özel değerlendirmelerin yapılmasını gerektirmektedir. Ayrıca altını çizmek gerekir ki, ölçek büyüklüğü (ya da üretim düzeyi) ile etkinlik arasındaki ilişki düz bir eğri şeklinde olmayıp, daha çok “U” biçimlidir (Topal ve Özyurt, 1999: 35-37). Diğer bir ifadeyle, ölçeği büyüttükçe birim maliyetler sonsuza kadar *azalmaya* devam etmemekte, bir noktadan sonra eğrinin yönü yukarı döner ve ölçek büyüdükçe bu kez birim maliyetler *artmaya* başlamaktadır.

Şimdi bu teorik açıklamalardan sonra 6360 sayılı yasadaki düzenlemelere bakalım. Hükümet söz konusu yasayı hazırlarken, açıktır ki, mevcut BŞB modelinden hareket etmiş ve 5216’daki hizmet bölüşümü sistematüğını büyük oranda devam ettirmiştir. Bilindiğı gibi mevcut modelde, *kent bütünlüğüne* yönelik hizmetler büyükşehir belediyesine, diğer *yerel nitelikli* hizmetler ise ilçe belediyelerine bırakılmıştır. Ayrıca gerek hizmetin faydasının yayıldığı alan, gerekse ölçek ekonomisi açısından değerlendirme yapıldığında, mevcut modelde, birçok hizmetin ilçe belediyesi yerine BŞB tarafından yürütülmesinin daha uygun olduğu söylenebilir. Çünkü mevcut BŞB modeli, il merkezlerinin sosyo-ekonomik açıdan bütünleşik kentsel alanlarında kurulmuştur ve bu alan görece dar bir coğrafi ölçektir. Bu tür bütünleşik kentsel alanlarda örneğin su ve kanalizasyon ya da toplu taşıma hizmetinin faydası, ilçeler temelinde parçalı bir görünüm arz etmez. Aksine hizmet sunumunda bütün kentsel alanın ihtiyaçları, toplu halde

ve birbirini bütünleyecek, destekleyecek şekilde göz önünde bulundurulmalıdır.

Buna karşılık, böylesi bir kentsel bütünlüğün söz konusu olmadığı alanlarda, örneğin BŞB'nin yetki alanı ilin tamamı yapılması halinde, bu kez, gerek hizmetin faydasının yayıldığı alan gerekse ölçek ekonomisi, çoğu örnekte *ters yönde* sonuçlar vermeye başlayacaktır. Daha açık bir ifadeyle, bu durumda örneğin su ve kanalizasyon, toplu taşıma, itfaiye vb. hizmetlerin faydasının tüm il sınırları içinde eşit biçimde ya da bütünlük arz edecek biçimde yayıldığı söylenemez. Daha ziyade bu vb. hizmetlerin faydası, il içinde belirli bölgeler temelinde kümelenen ve birbirinden bağımsız bir görünüm arz eder. Dolayısıyla bu tür hizmetlerin BŞB tarafından sunulması etkinliği artırmayıp aksine azaltacaktır. Yine bu hizmetlerde ölçek ekonomisinin etkisi de sınırlı kalacak, buna karşılık katılım ve yerel özelliklere duyarlılık daha baskın bir nitelik arz edecektir. Özetle, mevcut işleyişte söz konusu hizmetlerin BŞB'nin yetkisinde bulunması anlamlı iken, yeni modelde BŞB'nin tekeline bırakılmış olması isabetli bir düzenleme değildir (Arıkboğa, 2012: 5, 26).

6360 sayılı yasa, örneğin toptancı halleri, mezbahalar, mezarlık alanları ve terminaller konusunda, 5216 sayılı yasadaki düzenlemeden kısmen ayrılmış ve bu konulara ilişkin yetkilerin ilçe belediyelerine da *bırakılabileceğini* öngörmüştür (madde 7/z). Hizmet etkinliği açısından bu düzenlemenin, yetersiz olmakla birlikte, isabetli olduğunu belirtmek gerekir. Ancak yukarıda belirtilen su ve kanalizasyon, toplu taşıma, itfaiye vb. diğer hizmetler konusunda yasanın yaklaşımı, hizmet etkinliğini olumsuz yönde etkileyecek niteliktedir.

Yasada öngörülen model, BŞB yönetimine "iş bitirme" imkanı (Erder, 2013: 5) verebilir; ancak bitirilen işlerin ihtiyaçlara uygunluğu, talep ve beklentilerle örtüşmesi, onları karşılayabilme derecesi ve dolayısıyla hizmet etkinliğini sağlaması kuşkuludur. Bu bağlamda, şöyle bir öngöründe bulunmak gerçekçi görünmektedir: Yukarıda açıklanmaya çalışılan nedenlerle bu gibi hizmetlerde, muhtemelen yasanın uygulamasını takip eden 2-3 yıl içinde yeniden bir değerlendirme

yapılma ihtiyacı ortaya çıkacak ve sistemi iyileştirecek tarzda daha demokratik nitelikli yasal değişiklikler yapılmak zorunda kalınacaktır.

#### 4.6. Vesayet: Yerine Geçme

6360 sayılı yasanın, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı başlıklı düzenlemesi çeşitli şekillerde eleştiri konusu olmuştur. Diğer taraftan bu birime ilişkin Tasarıda öngörülen düzenleme ile Mecliste kabul edilen düzenlemenin birbirinden oldukça farklı olduğunu da belirtmek gerekir. Tasarıda, il özel idarelerinin kaldırılması sonrasında, valinin emrinde, tüzel kişiliğe sahip, özel bütçeli ve kendine tahsis edilmiş gelir kaynaklarına sahip bir birim oluşturulmak istenmişti (Tasarının 4. maddesi). Ancak Meclis bunu öneriyi uygun bulmadı ve bu birimin klasik merkezi yönetim birimlerinin niteliklerine sahip bir başkanlık şeklinde kurulmasını öngördü (Yasanın 34. maddesi). Dolayısıyla bu birime ilişkin tartışmaların önemli bir kısmı çözümlenmiş oldu.

Yasalaşmış haliyle söz konusu Başkanlığın üç önemli işlevi söz konusudur. Bunlar (i) valiliğe fon oluşturmak, (ii) bakanlıkların illerde yapacakları yatırımlara taşeronluk yapmak ve (iii) vesayet denetimine aracılık etmektir. İlk iki işlev merkezi yönetimin kendisiyle ilgilidir, burada konumuz üçüncüsüdür.

Yasanın 34. maddesinin son fıkrası, oldukça ağır bir vesayet denetimi öngörmektedir. Burada öngörülen vesayet denetimi, idare hukuku literatüründe “ikame” ya da “yerine geçme” şeklinde adlandırılır, en ağır vesayet biçimidir ve merkezi yönetime bu yetkinin tanınması hoş karşılanmaz (Gözler, 2005). Diğer taraftan, bu düzenlemeyi yerel yönetimlerin özerkliği ile bağdaştırabilme imkanı da yoktur. Bu vesayetin yasada ne şekilde düzenlendiğine bakıldığında, sınırlarının oldukça geniş tutulduğu görülmektedir. Yasa, “yatırım ve hizmetlerde” bir aksaklığın olması ve “bu aksaklığın halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin” tespit edilmesi halinde diyerek oldukça esnek bir düzenlemeye gitmiştir. Dahası bu tespiti yapma yetkisi de valilik ve bakanlığa tanınmıştır. Böyle bir tespitin yapılması halinde, vali öncelikle bu aksaklığın ilgili

kurumca giderilmesini, akabinde ise bu yatırım ve hizmetlerin ildeki diğer kamu kurumları ya da yeni kurulan Başkanlık tarafından yerine getirilmesini isteyebilecektir. Bu düzenlemeye göre tespiti yapacak kurum valilik ya da bakanlık, yerine geçerek hizmeti yapacak kurum ise valilik ya da onun göstereceği kamu kurumudur.

Bu düzenlemeyle merkezi yönetime tanınan yetkinin çok geniş, oldukça esnek ve sınırlarının belirsiz olduğuna dikkati çekmek gerekir. Dahası bu derece geniş ve ağır bir vesayet yetkisi örneğini, Cumhuriyet tarihimiz içinde bulmak zordur. Bu düzenlemenin, Anayasada merkezi yönetime tanınan yetkilerle de bağdaşmadığını belirtmek gerekir. Nitekim CHP, Anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla söz konusu vesayet düzenlemesinin iptalini istemiştir. İptal başvuru dilekçesinde “vesayet yetkisinin sınırlarına ilişkin esas ve usuller yasada açıkça gösterilme[miştir]” (s. 43) şeklindeki gerekçenin isabetli olduğunu ve bu hükmün iptal edilmesinin kuvvetle muhtemel olduğunu belirtmek gerekir.

#### **4.7. Uygulanabilirlik ve Sürdürülebilirlik**

6360 sayılı yasada öngörülen modelin uygulanabilme imkanı nedir, dolayısıyla bu model ne kadar sürdürülebilir bir modeldir sorusu anlamlı bir sorudur. İlçe ve büyükşehir belediyesine, mülki sınırlara ve mevcut hizmet bölüşümü sistematığına dayalı bu model, *kurgusal bakımdan* ne kadar işlevseldir? Önceki bölümlerde yasanın merkeziyetçi niteliğine sıkça vurgu yapılmıştı, acaba böylesi merkezi bir model sürdürülebilir midir?

Öncelikle mülki sınırlar bağlamındaki kanaatimi belirtmem gerekir. Birçok kişinin aksine, teorik olarak, mülki sınırlara dayalı bir modelin imkan dahilinde olduğunu ve ayrıca ülkemiz açısından işlevsel de olabileceğini düşünmekteyim. Bu konuya ilişkin düşüncelerim, daha önce bir model önerisine de dönüştürülmüştü (Arıkboğa, 2012). Ancak tek sorun *mekânsal* düzenleme değildir. Aynı zamanda mekana bağlı olarak modelin *kurgusal* açıdan nasıl düzenlemesi gerektiği hususudur. Açık ki Hükümet, daha ziyade mekânsal bir düzenlemeyle yetinmiştir. Kurgusal bağlamda ise sadece, yeni mekânsal duruma



ilişkin düzenlemeler yapılmış, bu bağlamda belde, köy, il özel idaresi ve bazı birlikler kapatılmıştır. Buna karşılık yasada, *yeni* iki kademeli modelin kurgusal bağlamıyla ilgili pek bir yenilik söz konusu değildir.

Önceki bölümlerde yer yer değinildiği gibi, aslında 2012 modeli, 1984'teki BŞB modeline kıyasla daha demokratik ve alt kademe-ye daha fazla özerklik sağlayıcı niteliktedir. Diğer bir ifadeyle 1984'teki büyükşehir uygulaması, başlangıçta oldukça merkezîyetçi bir şekilde hayat bulmuştur. Ancak zaman içinde sistemi demokratikleştirici yönde bazı değişiklikler yapılmıştır. Ayrıca 2012 modelinde de yine bu yönde bazı yeni değişiklikler söz konusudur. Buradan hareketle 1984 modelinin çalışabildiği bir ülkede, eğer daha demokratik ise, 2012 modeli neden işleyemesin diye bir soru sorulabilir. Böyle bir sorunun, büyükşehir modelindeki *mekan-kurgu etkileşimini* ıskaladığı açıktır. 2012 modeli, 1984'e kıyasla ilçe belediyelerine *daha fazla dönük* olsa da, bu yeni modelin çalışması çok daha zordur. Çünkü 2012 modelindeki mekan, 1984'tekinden çok çok farklıdır. Hatta bazı örneklerde, neredeyse kıyas dahi kabul etmez. Dolayısıyla biraz yumuşatılmış şekilde aynı kurguyla bu yolculuğa devam etmek ve hedefe ulaşmak kolay olmayacaktır.

Bu konuda yazarların da isabetle belirttiği gibi (Çukurçayır, 2012a, Parlak, 2013, Görmez, 2012), merkezîyetçi bir modelle, tüm ilin yerel sorunlarını çözmek ya da bunu etkili ve etkin biçimde çözebilmek mümkün görünmemektedir. Önceki bölümlerde 6360 sayılı yasal düzenlemenin hatalı ve eksik yönlerine ve uygulamada ortaya çıkabilecek çeşitli sorunlara genişçe değinilmiştir ve burada tekrar etmeye gerek yoktur<sup>20</sup>. Dolayısıyla 2014 yerel seçimlerini takiben model uygulama imkanı bulmaya başladığında, sistemde önemli *tıkanmalarla ve memnuniyetsizliklerle* karşılaşılma olasılığı oldukça yüksektir. Kanaatimce, "hizmetlerin tek merkezden karşılanmaya çalışılmasının hizmet etkinliğini sağlamadığını" görmek için, fazla beklemeye gerek kalmayacaktır. Uygulamanın daha ilk yıllarından itiba-

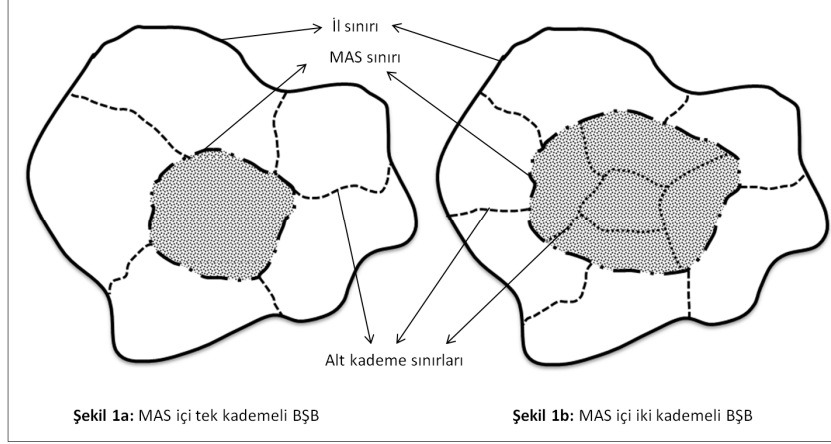
---

<sup>20</sup>Yine makalenin sınırlarını daha da zorlamamak için, BŞB sınırlarının mülki sınırlara genişletilmesinin yol açacağı başka bazı muhtemel sorunlar ve buna yönelik eleştiriler için ayrıca Arıkoğa 2012: 13-15'e bakılabilir.

ren bu yöndeki sıkıntılarının ve tartışmalarının yüksek sesle yapılmaya başlanacağını tahmin ediyorum.

Peki ne yapılabilir? İl ölçeğinde bir büyükşehir uygulaması için, modelin etkin biçimde işlemesine imkan verecek şekilde *kurgusal boyutta* yapılması gereken değişikliklere odaklanmak gerekmektedir. Arıkboğa 2012’de, bu yapılmaya çalışılmıştı. Oradaki kurgusal önerilerin ağırlık noktasını “entegrasyon”, “hizmet bölüşümü” ve “alt kademenin yeniden yapılandırılması” oluşturmaktaydı. Bugün de aynı kanaatte olduğumu belirtmeliyim. Dolayısıyla 6360’ta öngörülen yeni modeli uygulanabilir hale getirmek için bu yönde değişikliklerin yapılması gerektiğini düşünüyorum.

O modelin can alıcı noktası, ilin iki farklı alana ayrılması esasına dayanıyordu. Modelde kabaca “ilin merkezi” ile “ilin çevre ilçelerinin” birbirinden ayrılması ve bu ayrımın *metropoliten alan sınırı* (MAS) üzerinden yapılması önerilmişti. Böylece il içinde “MAS içi” ve “MAS dışı” şeklinde iki farklı alan oluşturuluyordu. Bu modelde de BŞB tüm ilde yetkili olacaktı; ancak modelde MAS içinde büyükşehir belediyesinin, MAS dışında ise alt kademe belediyelerinin *asli yetkili* olması önerilmişti. Görüldüğü gibi söz konusu öneride, BŞB’nin tüm ilde asli yetkili bir kurum olmayıp hizmet bölüşümünün, ilin farklı niteliklere sahip alanlarında üst ya da alt kademeye doğru yapılmasını öngörmüştü. İlin yetki paylaşımına temel oluşturacak mekânsal bölünüşü aşağıdaki şekilde gösterilmektedir (Detaylar için bkz. Arıkboğa, 2012).



**Kaynak:** Arıkboğa, 2012: 23.

Söz konusu öneride ilçe belediyesi yerine alt kademe belediyesi ifadesinin kullanılmasının da özel bir sebebi vardır. Çünkü o öneride, MAS dışındaki alt kademe belediyelerinin *yeniden yapılandırılması* gerektiği belirtilmiştir. Öneride alt kademe belediyeleri için, bugün olduğu gibi, mülki sınırların takip edilmesi önerilmektedir. Ancak ülkemizde birçok ilçenin nüfus büyüklüğünün oldukça düşük olduğu da bilinen bir gerçektir. MAS dışındaki alanlarda, birçok temel hizmetin kendisine bırakılacağı bu birimlerin *asgari bir büyüklüğe* sahip olması gerekli görülmüştür. Toplam nüfusu 10 bini dahi bulmayan ilçe belediyelerine önemli hizmetlerin sorumluluğunun bırakılması, yine etkinlik sorunlarına yol açabilir. Dolayısıyla öneride, duruma göre, hizmet etkinliğine daha iyi imkan verecek biçimde, birkaç ilçenin tek alt kademe belediyesi yapılması önerilmiştir. Elbette bunun bir araştırmayı gerektirdiği açıktır (Detaylar için bkz. Arıkboğa, 2012).

Büyükşehir sınırını il sınırına genişletmek isteyen Hükümet, daha fazla araştırmayı ve tartışmayı gerektiren ve yasalasma süreci daha zorlu olan bu yolu değil, yasalasma açısından daha kolay, ancak uygulama açısından oldukça zorlayıcı bir modeli tercih etmiştir. Uygulamanın ve dolayısıyla tartışmaların başlaması sonrasında, sistemin tam olarak nereye gideceğini kestirmek kolay olmasa da, değişimin yönünün demokratikleşme ve çevredeki ilçe belediyelerini güçlen-

dirme istikametinde olması en kuvvetli olasılıktır. Bu olasılığın, Anayasa Mahkemesinin mülki sınırlarda bir büyükşehir onay vermesi halinde geçerli bir seçenek olacağını hatırlatmak gerekir. Buna karşılık Mahkemeden böyle bir onayın çıkmaması durumunda ise, *29 il merkezinde*, 2008 modeline yakın bir BŞB modeli belirlenmek durumunda kalacaktır<sup>21</sup>.

### Sonuç

İlgili akademik çevrelerde, son ayların en hararetli tartışma konusu, büyükşehirlerdir. Bu tartışmalara kaynaklık yapan husus ise, 6360 sayılı yasal düzenlemedir. Geleceği görmek için geçmişe gitmek gerekir prensibince, makalede sadece bugüne odaklanılmamakta, büyükşehir tecrübesinin tamamı analiz etmeye çalışılmaktadır.

Makalede büyükşehirlerin tarihsel evrimi, bir dönemleme içinde ele alınarak incelenmiş ve bu evrimdeki temel değişim çizgileri açıklanmaya çalışılmıştır. Ülkemizdeki büyükşehir deneyiminin, 2004'ten itibaren *niteliksel* bir değişim yaşamaya başladığının altı çizilmiştir. Ancak 2012'deki değişimin niteliği çok daha derin olmuştur. Bu değişimle birlikte, artık metropoliten yönetimden *alansal* bir yönetime geçilmiştir. Bu alansal yönetim sadece büyükşehir ölçeğinde değildir, ilçe belediyeleri için de söz konusudur. Dahası bu alansal modellerle birlikte birçok ilçe belediyesi, *kırsal alan yönetimi* kimliği kazanmıştır. Bununla birlikte makalede, bu birimlerin, bu kimliğin gerektirdiği yetkilerle donatılmamış oldukları hususunun altı çizilmektedir.

Yeni yasa, makalede yedi tema bağlamında tartışılmıştır. Ancak bütün temaların odak noktası, *merkeziyetçi bir yerelleşmenin*, yasanın en hakim unsuru olduğudur. Yine yasanın, alansal modeli benimseyen yaklaşımı, özünde isabetli olarak görülebilirse de, bu

---

<sup>21</sup> Tabii bu durumda tartışmaların yönü değişecek, model tartışmalarının yerini, muhtemelen 2014 yerel seçimlerinin *nasıl* yapılacağına dair kısır *Anayasal* tartışmalar alacaktır.

yaklaşımın merkezîyetçi bir şekilde uygulanması muhtemelen birçok yol kazasına sebep olacaktır.

Gerek kamuoyunda gerekse akademik çevrelerde, bu yasaya ilişkin tartışmaların, adeta bir uçtan diğerine savrulabildiği görülmektedir. Bu savrulmaların sebepsiz olduğu da söylenemez. Bunda, ülkemizde temel kavramların hala oturmamış olmasının payı oldukça büyüktür. Diğer taraftan çeşitli kavramların ülkemize *paketlenmiş* halde gelmiş olması, bunların oturduğu bağlamın ve öneminin göz ardı edilmesine ve hatta bazen bu tür taleplerin ütöpik olarak görülmesine neden olabilmektedir. Örneğin yerindenlik ilkesi, aslında basite alınabilecek bir tercih değildir. Bu ilke hem etkinlik hem de siyasal meşruiyetle ilgili sonuçlar üretebilme potansiyeline sahiptir. Hizmet bölüşümünde yerindenlik ilkesinden uzaklaşan uygulamalar, aynı zamanda hizmet etkinliğini azaltan sonuçlara da yol açabilir. Yine bu ilkeden uzaklaşmış olması, yeni Büyükşehir uygulamasında, yerel siyaset alanının bürokratikleşmesi sonucunu doğurabilecek bir nüveyi de bünyesinde taşımaktadır.

6360 sayılı büyükşehir düzenlemesine ilişkin en büyük savunmalardan birinin, hizmet etkinliği olduğu görülmektedir. Ancak her hizmet için bunu söyleme imkanı yoktur. Örneğin planlama açısından bakıldığında, öngörülen modelin etkinliği sağlaması beklenebilir. Buna karşılık diğer pek çok hizmet söz konusu olduğunda, modelin hizmet etkinliğini *azaltacak* yönde çalışması daha muhtemeldir. Tam da bu nedenle makalede, bu modelin ne kadar *sürdürülebilir* olduğu sorusu sorulmuştur. Makale yazarının kanaati, tartışmanın *daha yeni başlamış* olduğu yönündedir. Öngörüsü ise, uygulamayı takip eden 2-3 yıl içinde, modeli demokratikleştirecek tarzda, yeni yasal düzenlemelerin yapılmak zorunda kalınacağı istikametindedir.

## Kaynakça

- Arıkboğa, Erbay (2007), "Büyükşehirlerde Kararları Kim Alıyor? Büyükşehir Belediye Meclislerinde Temsil Sorunu ve Çözüm Önerileri", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 16, Sayı 1, Ocak, ss. 31- 54.
- (2008a), "Yerel Yönetimler ve Organları: Organlar Arası İlişkilerin Üç Boyutlu Analizi", **Türkiye'de Yerel Yönetimler**, Recep Bozlağan, Yüksel Demirkaya (ed.), Nobel Yayınları, İstanbul, ss. 157-203.
- (2008b), "Türkiye'de Belediyelerin Büyüklüğü ve Kentin Bütünlüğü Sorunu: Reform ve Uygulama Analizi", **Dönüşen Kentler ve Değişen Yerel Yönetimler**, F. Neval Genç, Abdullah Yılmaz, Hüseyin Özgür (Ed.), Gazi Kitabevi, Ankara, ss. 299-330.
- (2009), "Ölçek Reformunun Büyükşehir Belediye Meclislerindeki Temsil Adaletine Olumlu Etkileri", **Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler**, 4. **Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, Cilt 2, TODAİE yay., ss. 737-754.
- (2012), "Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform", **Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Sayı 2, Haziran.
- Arıkboğa, Ülkü (2004), **Yönetimler Arası Mali İlişkiler**, Yaylacık Matbaası, İstanbul.
- Bulut, Yakup (2002), "Türkiye'de Bölge Yönetimi Arayışları", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 35, Sayı 4, ss.17-42.
- CHP, 6360 sayılı yasa için iptal Başvurusu Dava Dilekçesi, 31.1.2013, <http://www.chp.org.tr/wp-content/uploads/2013/01/DavaDilekcesi.pdf>
- Coşkun, Gülçin Balamir (2007), "Althusius ve Yerindenlik İlkesinin Kökenleri", **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No: 37, ss. 1-16.
- Çukurçayır, M. Akif (2012a), "Büyükşehir Yasa Tasarısı İdare Sistemini Tamamen Değiştiriyor", **Zaman Gazetesi**, 8.10.2012.
- (2012b), "Büyükşehir Yasa Tasarısı Ne Şekilde Okunmalı?", **Radikal Gazetesi**, 12.11.2012.
- Çınar, Tayfun, Can Umut Ciner ve Ozan Zengin (1999), **Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci**, TODAİE Yay., Ankara.
- DİE, **2000 Genel Nüfus Sayımı Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri**, Yayın no: 2759, DİE yayınları, Ankara.
- Eke, Ali Erkan (1982), **Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler**, A.Ü. SBF yayınları, yayın no: 505, Ankara.
- Erder, Sema (2013), "Bütün Şehirler Benim Olsun", Yayınlanmamış makale.
- Erder, Sema ve Nihal İncioğlu (2008), **Türkiye'de Yerel Politikanın Yükselişi: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği, 1984-2004**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Görmez, Kemal (2012), "Yerelleşme-Merkezleşme Geriliminde Büyükşehir Yasası", **Zaman Gazetesi**, 18.11.2012.
- Gözler, Kemal (2005), **İdare Hukuku Güncelleştirme Eki**, Ekin Kitabevi, Bursa.

----- (2012), "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?", [www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.htm](http://www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.htm).

<http://www.akparti.org.tr/site/haberler/kategori/mitingler/162>

İstanbul Büyükşehir Belediyesi (1995), **İstanbul Bülteni**, Sayı 24, Ağustos, İBB Yayınları.

Keleş, Ruşen (2009), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem yay., İstanbul.

Koyuncu, Emre (2012), "Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi", **TEPAV Politika Notu**, [http://www.tepav.org.tr/upload/files/1352878676-4.Yenilenen\\_Yerel\\_Yonetim\\_Sistemi\\_Karsilastirmali\\_Analizi.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1352878676-4.Yenilenen_Yerel_Yonetim_Sistemi_Karsilastirmali_Analizi.pdf)

Koroğlu, Tunga (2011), "Yerel Yönetimlerin Mekânsal Organizasyonu: Bir ilçe için bir belediye mümkün müdür?", **TEPAV Politika Notu**, [http://www.tepav.org.tr/upload/files/1321608885-0.Yerel\\_Yonetimlerin\\_Mekansal\\_Organizasyonu\\_Bir\\_Ilce\\_Icin\\_bir\\_Belediye\\_Mumkun\\_Mudur.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1321608885-0.Yerel_Yonetimlerin_Mekansal_Organizasyonu_Bir_Ilce_Icin_bir_Belediye_Mumkun_Mudur.pdf)

MİGM-Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (1995a), **Belediyelerin Büyüklüğü, Etkinliği ve Halkın Katılımı**, Ankara.

----- (1995b), **Hizmette Yerellik (Subsidiyarite) İlkesinin Tanımı ve Sınırları**, Ankara.

Milliyet, 12.12.2012, <http://siyaset.milliyet.com.tr/kapanacak-33-belediye-24-gunde-kurtuldu/siyaset/siyasetdetay/12.12.2012/1640495/default.htm>

Özel, Mehmet (2004), "Avrupa Birliğinde Bölgeselleşme ve Bölge Yönetimleri Sorunu", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 59, Sayı: 2, ss. 97-117.

Özgür, Hüseyin (2008a), "Denizli Kentsel Alanının Yönetiminde Söylemden Eyleme: Bütünşehir Belediyesi Tasavvurları", **Dönüşen Kentler ve Değişen Yerel Yönetimler**, (Ed. F. Neval Genç, Abdullah Yılmaz ve Hüseyin Özgür), Gazi Kitabevi, Ankara, ss. 239-298.

----- (2008b), "Belediyelerde Komün Esasından Alan Yönetimine Tedrici Geçiş: 2003 Sonrası Yerel Yönetimler Yasalarında Artan İzleri", **1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Erkam Matbaası, İstanbul, ss. 35-53.

Parlak, Bekir (2013), "Büyük Kentlerin Büyük Dertleri", **Zaman Gazetesi**, 28.01.2013.

Suri, Leyla ve Hatice Kansu (1999), "Yerel Yönetimlerin Tarihi Gelişimi, Yasal ve Yönetimsel Düzenlemeler, İstanbul Örneği", **Kent Yönetimi, İnsan ve Çevre Sorunları Sempozyumu**, İstanbul BŞB yayını, ss. 81-95

Taş, Cesurhan (2012), "Yerel Yönetimler Reformu Federal Devlete Gidiş mi?", **Turan Stratejik Araştırmalar Merkezi Dergisi**, Cilt 4, Sayı 16, s. 43-58.

Topal, Kadir ve Hasan Özyurt (1999), "Avrupa Ülkelerinde Belediyelerin Konsolidasyonu Eğilimleri ve İstanbul İçin Optimal Bir Plan Önerisi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 8, Sayı 4, ss. 30-59

TÜİK, **Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) Sonuçları**,  
<http://tuikapp.tuik.gov.tr/adnksdagitapp/adnks.zul>

Uygun, Oktay (2007), **Federal Devlet**, XII Levha yayınları, İstanbul

Ünal, Yücel (1982), **Kentleşmenin Yönetimsel Sorunları Üzerine Bir İnceleme**,  
Teknik Üniversite Matbaası, İstanbul.

1982 Anayasası (Gerekçeli), [https://yeniayanayasa.tbmm.gov.tr/docs/gerekceli\\_1982\\_anayasasi.pdf](https://yeniayanayasa.tbmm.gov.tr/docs/gerekceli_1982_anayasasi.pdf)

6360 Sayılı Yasa, 338 sıra sayılı İçişleri Komisyonu Raporu, 21.10.2012,  
<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf>

6360 Sayılı Yasa Meclis Görüşmesi Tutanakları,[http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar\\_sd.durumu?kanun\\_no=6360](http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_sd.durumu?kanun_no=6360)



## YEREL YÖNETİMLER REFORMUNDA REFORM: 6360 SAYILI KANUN'UN DÜŞÜNDÜRDÜKLERİ\*

M. Akif ÖZER\*

### Özet

Genel olarak Türk yerel yönetimlerinde reformun gerekçesi; merkezi idare ile yerel yönetimleri üniter bir yapı içinde idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak, işbölümü ve koordinasyona dayalı bir yapıya kavuşturmak, merkezi idare ile yerel yönetimler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımı ile yerel yönetimlerin teşkilat, mali ve personel yapısını yeniden düzenlemek ve yerel yönetimlerin düzenli gelir kaynaklarına sahip olması için gerekli düzenlemeleri yapmak olarak belirtilir. Böylesine önemli hedeflerin gerçekleşmesi reformun başarısı olarak kabul edilmektedir. Yeteri başarıya ulaşılmadığında ise reforma reform gündeme gelir. Bu çalışmada Türkiye’de yerel yönetimlerde son dönem reform çalışmaları 6360 sayılı yasa kapsamında “reformda reform” bakış açısıyla analiz edilmiştir. Yasanın Türk yerel yönetimler sistemine getirdikleri ve bu yasaya yönelik eleştiriler ayrıntılı bir şekilde incelenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Yeniden Yapılandırma, Reform, Yerel Yönetimler, Büyükşehir Yönetimi, Yerel Demokrasi

### THE REFORM OF LOCAL GOVERNMENTS REFORM: THOUGHTS ON LAW NUMBERED 6360

#### Abstract

In general, the reason the Turkish local government reform is indicated as central government and local governments in

---

\* Bu çalışma, İdarecinin Sesi Dergisi'nin 146/2011 sayısında yayınlanmış makalenin yeniden gözden geçirilmesi ile hazırlanmıştır.

\* Doç. Dr., Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, ozer@gazi.edu.tr

accordance with the principle of the integrity of the administration in a unitary structure, Enhancement of coordination and division of labor based on, resource sharing between central government and local governments, duties, powers and responsibilities, re-organize the structure of local governments, financial and personnel organization and to make the necessary arrangements for local governments to have a regular source of income. The success of such an important reform is regarded as the realization of the objectives. Not achieved enough success, reform to reform comes into play. In this study, the recent local government reform process in Turkey has been analyzed from the perspective of reform the reform under Law No. 6360. This Law's contributions to Turkish local government system and the criticisms of this law examined in detail.

**Key Words:** Restructuring, Reform, Local Governments, Metropolitan Management, Local Democracy

### **Giriş**

21. yüzyılın ilk on yılında Türkiye'de yönetim alanında radikal reform çabaları gözlenmiş, bu süreçte özellikle yerel yönetimler alanında çıkarılan yeni kanunlarla önemli adımlar atılmıştır. Yönetim alanında karşılaşılan hukuki engeller, yerel yönetimlerde daha sınırlı olmuş, Anayasa Mahkemesi reform kanunlarında az sayıda maddeyi iptal etmiştir. Bu durum karşısında yerel yönetimler reformunun istenen şekilde sürdürülüp sürdürülemediği; araştırılması, yorumlanması ve analiz edilmesi gereken önemli bir konudur. Ayrıca bu alanda uygulamada yaşanan sorunlara, öncelikle gerekli mevzuat düzenlemesi yapılarak bir an önce çözüm bulunması gerekmektedir.

Türkiye'de halka hizmetleri sunan en yakın birimler olarak yerel yönetimlerin etkin, verimli, halka dönük, kalite hizmet sunan birimler olmaları, reform sürecinden beklenen en somut sonuçlardır. Ancak kanunlar çıktıktan sonra Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen reform maddeleri, süreçten beklenenlerin sınırlı gerçekleşmesine ya da hiç gerçekleşmemesine yol açmıştır. Ayrıca reform kanunlarının teoride ve kurguda düşünülen şekli ile uygulamaya yansıma

şekli arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Bugün söz konusu kanunların uygulama alanı olan yerel yönetimlerde yaşanan sorunlar, yerel yönetimler reformumuzda da reform ihtiyacı olduğunu açıkça göstermektedir.

Bu makalede çok ayrıntıya girilmeden yerel yönetimler reformumuzun reform gerektiren alanları üzerinde kısaca durulacak, ancak reform yaparken nasıl bir yeniden yapılandırma anlayışının benimsenmesi konusunda teorik bir çerçeve çizilecektir. Çünkü reformların başarısı, süreç öncesi ve sonrasında izlenecek yeniden yapılandırma anlayışı ile doğrudan ilişkilidir.

### **1. Yeniden Yapılandırma İhtiyacı**

Tüm dünyada tarihsel sürece baktığımızda yeniden yapılandırma en küçük örgüt yapısından devlet olarak adlandırılan en büyük örgüt yapısına kadar, her zaman ihtiyaç duyulan bir olgu olmuştur. Bundan dolayı sorunun çözümünde de farklılıklar görülebilmektedir.

Canlı hücreler nasıl kendilerini besleyen ortamdaki besinlerini sağlar, bunu sindirir ve bazı maddeleri çevreye iade ederlerse, bunun gibi en küçüğünden en büyüğüne kadar bütün örgütler de, dış ortamlardan üretim faktörlerini sağlamakta ve buna karşılık bu ortama belli miktarda malı veya hizmeti iade etmektedirler (Koçer, 1970: 7). Bu örgütler, insanlardan, teknolojiyen, yapılardan ve süreçlerden oluşmakta ve görevlerini başarmak ve kendilerini geliştirmek için yapısal/süreçsel sistemlerle etkileşmektedir (Golembiewski, 1996: 143).

Günümüzde yeniden yapılandırma ihtiyacı özellikle, bürokrasilerin yetersizlikleriyle, yenilik yapma ve esneklik gösterme konusundaki kısıtlamalar sonucu ortaya çıkan yeni örgütsel yapı arayışlarını gündeme getirmiştir. Bu yapılar, tek bir tanımla kolayca ortaya konamayan ihtiyaçlara göre çok farklı görünümde tasarlanabilen, çoğunlukla geçicilik gösteren örgütlenmeler olarak dikkat çekmektedirler. Bu örgütlerle ilgili yapılan analizlerde zamanla çalışanların kişisel özellikleri, duyguları ve güdülleri dikkate alınmaya başlanmıştır.

Örgütsel bazda yeniden yapılandırma üzerinde durulurken, örgütsel yapının çok boyutlu olduğunun da göz önünde bulundurul-

ması gerekmektedir. Bu süreçte, kültür, strateji, eğitim, enformasyon sistemleri ve teknoloji gibi sistemlerin ayrı ayrı ve birlikte düşünülmesi oldukça önemlidir. Eğer örgütsel sistemin parçaları uyum içinde ele alınmazsa, parçalar kaçınılmaz olarak birbirine çarpacaktır. Sürecin yeniden tasarımında hareketli yapının bütünü dengelemesi gerekmektedir (Harvard Business Review, 1999: 78).

Bu durum kamu yönetimi için de geçerlidir. Bu alanda kamu hizmetlerinden yararlananların sayılarının artması ve bunun sonucunda hizmetlerin genişlemesi, çeşitlenmesi, teknolojide, ihtiyaçlarda, koşullarda ve kamu hizmeti tercihlerinde değişikliklerin olması (TODAİE, 1972: 9), sürekli olarak yeniden yapılandırmayı ve reform yapmayı gerektirmekte ve dolayısıyla kamu sektörü için bu alanın dinamik kalmasına yol açmaktadır.

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması süreci, belli amaçlarla girişilen plânlı ve bilinçli değiştirme hareketlerinden oluşmaktadır. Bunlar genellikle bürokrasinin dışından gelen ve var olan dirence karşı gerçekleştirilen bir dönüştürme sürecinden oluşmaktadır (Tutum, 1994: 4-5). Burada devletin niteliğinde, fonksiyonlarında ve rollerinde değişiklikler söz konusu olabilmektedir. Karar verme sürecinde ve bürokrasinin politika ile olan ilişkilerinde yeni denge arayışı, yeniden yapılandırma ve reform çabaları ile somutlaşmaktadır.

Genelde yeniden yapılandırma ve reform sürecinde kamu yönetimi ve kamu politikası ilişkisine dayalı iki temel ilke bulunmaktadır. Bunlardan birincisi; programların başarısı üzerine etkisi olan araçların seçimine dayalı, farklı etkileri olan, toplumsal ekonomiyi etkileyen ve hükümetlerce kullanılan araçlarla ilgilidir. Diğeri ise, son yıllarda kamu yönetiminin işletme yönetimi pratiğinin dönüşümüyle ve kamu politikaları üzerinde bu değişikliğin yaptığı etkilerle ilgilidir (Peters, 2000:35). Ülkemizde özellikle merkezi yönetimde ve yerel yönetimlerde görülen yönetimin yeniden yapılandırılması ve reform çabaları, bu ikinci gruptaki ilkeler kapsamına girmektedir.

Esasında kamu kuruluşlarında yönetimin yeniden yapılandırılması ve reform çabaları iki temel yaklaşımla gündeme gelmektedir. Bunlardan birincisinde temsili demokrasi fikri etkin iken, diğesinde ise

idari reform sürecinin, unsurlarının ve araçlarının diğer alanlarda görülen reform süreçlerinden farklı olduğu (Christensen-Legreid, 2002: 13) düşünülmektedir.

Bu açıdan bakıldığında tüm dünyada yönetimin yeniden yapılandırılması ve reform çalışmaları 1980'lerin ortalarında başlayan uluslararası bir hareket olarak değerlendirilmektedir. Bu şekilde yönetim sürecine ve reformlara bütüncül ve geniş kapsamlı bir bakış açısı getirilmiştir. Yeniden yapılandırmanın merkezinde; yönetim faaliyetlerinin genişlemesi ve birbirleriyle etkileşim içinde olan sosyo-ekonomik sorunların artması, bunun sonucunda kentsel- çevresel sorunların, enerji kıtlıklarının ve ekonomik kaynak sorunlarının olması yer almaktadır (Kearney vd., 2000: 537).

Kamu sektörü için yeniden yapılandırma sürecinin üzerinde durulması gereken en önemli özelliği, bölüşüm sürecinde yaşanan değişimden kaynaklanıyor olmasıdır. Sermaye artışları ve teknolojiye görülen büyük değişim ve gelişme, verimlilik artışlarını sağlamakta, bu durum ise getirilerin eşit olmayan bir biçimde bölüşülmesine yol açmakta (Şaylan, 1994: 130), sonuçta toplumda dengesizlikler artmakta ve yeniden yapılanmayı ve reformu gerektiren bir çok sorun gündeme gelmektedir. Yeniden yapılandırmanın ikinci özelliği, bu süreçte devletin ekonomiye müdahale biçiminin değişiyor olmasıdır. Refah devleti uygulamalarının görüldüğü dönemde devlet, ekonomiye daha adil ve eşitlikçi bir düzeni oluşturmak ve kendi sistemine meşruiyet kazandırmak amacıyla müdahale etmiştir (Şaylan, 1994: 133).

Yeniden yapılandırma ve reform sürecinde ise temel amaç yönetimin verimliliğini artırmak olmaktadır. Özellikle bu alanda lider ülke konumundaki ABD'de Roosevelt'in 1905'teki Keep Komisyonundan Reagan'ın 1982'deki Grace Komisyonuna kadar, hep başkanlar, yönetimin verimliliğini ve etkinliğini artırmaya çalışmışlar, bu amaçla sürekli olarak yürütmenin gücünü çoğaltmışlardır (Ricucci, 2001: 175). Ancak bu süreçte her zaman sorumluluk ilkesini korumayı da bilmişlerdir. Bu durum ABD'de uzun süredir yönetimde istikrarın sağlanmasının en önemli temel sebebi olarak gösterilmektedir.

Tüm bu hususlar dikkate alındığında ve hiçbir şekilde kamu sektörünün özellikle düzenleyici fonksiyonundan vazgeçilemeyeceği gerçeği karşısında, yönetimi yeniden yapılandırma ve reforma tabi tutma temel fonksiyonunda amaç, yaşanan krizden kurtulmak ve birikim sürecinin yeniden işlerliğini sağlamak olarak belirtilebilir. Ancak yaygınlaşan refah devleti uygulaması krizlerin temel nedeni olarak görülüyorsa, yeniden yapılandırma ve reform sürecinin refah devletinin tasfiyesini gündeme getireceği de düşünülebilir (Şaylan, 1995: 10).

Bu gerçekler kapsamında düşünüldüğünde son yıllarda ön plana çıkan kamu yönetiminde yeniden yapılandırma ve reform alanları şu şekilde belirtilebilir:

a) Verimlilik artışı: Kamu yönetiminde girdi/çıktı oranının artmasıyla hantallaşan kamu sektörü, fazla harcamalara ve bu süreçte verimsizliğe neden olmaktadır. Yapılacak reformlarla bu gelişme tersine çevrilmek istenmektedir.

b) Ademi merkezîyetçilik: Yeniden yapılandırma ve reform sonucunda karar verme yetkisinin kamu yönetiminin alt düzeylerine ve yerel birimlere transfer edilmesi sağlanacak, merkezîyetçi karar vermenin maliyeti düşecek, esnek ve sorumlu karar verme süreci geliştirilebilecektir.

c) Sorumluluk artışı: Yönetimin yeniden yapılandırılması ve reform sonucunda kamu yönetimi personeli karar ve faaliyetlerinde daha fazla sorumlu kılınabilecek ve reformlar personele daha verimli ve sorumlu olmaları konusunda baskı yapacaktır. Bu süreç sonunda çalışmalarda yozlaşma ve verimsizlik düşecek ve vatandaşların kamu yönetiminin kararlarına ve faaliyetlerine katılma oranı yükselecektir. Böylelikle yönetim mekanizmalarının uygulanma oranı da yükselecektir.

d) Kaynak yönetiminin geliştirilmesi: Yeniden yapılandırma ve reform sonucunda tüm kaynakların etkin kullanımının artırılması sağlanabilecektir. Bu durumun başarı oranı kaynakların performans boyutunda plânlanması, belirlenmesi, ölçülmesi ve yönetilmesi ile artırılabilir.

e) Piyasa mekanizmasının hakim kılınması: Yeniden yapılandırma ve reform sonucunda kamu sektörü ile piyasa güçleri arasındaki ilişkilerin güçlendirilmesi söz konusu olacak, bu şekilde vatandaşa müşteri şeklinde yaklaşılması, müşteri-kamu sektörü ilişkilerinin güçlendirilmesi ve kamu özel sektör sınırlarının kaldırılması mümkün olabilecektir. Bu süreçte gündeme gelen piyasa mekanizması ise, maliyetleri düşürecek, verimliliği artıracak ve hizmet dağılımında etkinliği sağlayabilecektir (Heeks, 2001: 13-14).

Tüm dünyada bu sonuçlara ulaşabilmek için gerek merkezi yönetimde gerekse de yerel yönetimlerde yönetimin yeniden yapılandırılmasına dönük reform çalışmalar yapılırken, dört farklı yaklaşım sergilendiği görülmektedir:

Kısmi-geçici düzenlemeler yapılırken, daha çok bütçeden kaynaklanan mali krizlere hızlı çözüm bulma amacı ön plânda tutulmaktadır. Kamu harcamalarının ve personel sayısının azaltılması öncelikli olarak düşünülmektedir.

Aşamalı değişim yaklaşımında ise, kamu yönetiminin rolüne ilişkin politikalar konusunda ihtiyatlı durulmakta ve uygulamaya konacak her bir politika için uygun zaman beklenmektedir.

Kapsamlı ve köklü düzenlemeler içeren yaklaşımda ise; etkili ve verimli bir kamu yönetimi için devletin yürüteceği temel hizmetlerin ve kamu sektörünün karşılaştırmalı ve stratejik üstünlüğü olan alanların neler olacağı, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları tarafından daha verimli sunulabilecek hizmetlerin neler olacağı, nelerin kamunun sorumluluğunda olmakla birlikte sözleşme aracılığıyla ya da başka yollarla özel kesim ya da gönüllü kuruluşlar aracılığıyla gerçekleştirilebileceği gibi sorulara cevap aranmaktadır.

Sürekli reform yaklaşımı ise reformu sürekli kılacak mekanizmalar üzerinde durmaktadır. Bu çerçevede köklü bir reforma girişmek üzere yola çıkan ülkelerde bu yaklaşım gereği reformun hızının yavaşlatıldığı, aşamalı reform için yola çıkanlarda ise reform alanlarının genişletildiği görülmektedir (Yılmaz, 2001: 9). Yeniden yapılandırma ve reform sürecinde, bulunan siyasal ve sosyal şartlara en uygun reform yaklaşımının seçilmesi, başarılı olmada en önemli kriter olarak görülmektedir.

## 2. Son Dönem Yerel Yönetimler Reformumuz

21. yüzyılın ilk on yılı ülkemizde özellikle yerel yönetimler için reform yılları olmuştur. Bu reform sürecinde her ne kadar Avrupa Birliği'nin Kopenhag kriterlerine uyum sağlama ve müzakerelerde ilerleme kaydetme isteği önemli bir etken olsa da, ülkemiz kamu yönetiminde yukarıda belirtilen yeniden yapılandırma ve reform yapma saiklerinin de etkili olduğu söylenebilir.

Yerel yönetimlerle ilgili reform sürecinde en önemli adım; 2004 yılında 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 yılında 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile atılmıştır. Bu adımlarla; yerel yönetimler biraz daha güçlendirilmiş, daha özerk ve halkın katılımının sağlandığı bir belediyecilik anlayışı hedeflenmiştir. Ayrıca 2008 yılında çıkarılan 5747 Sayılı "Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkında Kanun" ile büyükşehir kurulan yerlerde alt kademe belediyeleri ve belde belediyeleri kaldırılmış, yeni bazı ilçeler oluşturulmak suretiyle alt kademe belediyesi olarak sadece ilçe belediyesi statüsüne yer verilmiştir. Bu kanunlarla daha katılımcı ve daha demokratik yerel yönetimler hedeflenmiştir (Koçak ve Ekşi, 2010: 303-304). Makalenin kapsamı açısından bu kanunlarla getirilen yeni düzenlemelere değil, kanunların uygulanmasıyla ortaya çıkan sorunlara yoğunlaşacağız.

Esasında ülkemizde bu reformlardan beklenen, reform kanunların madde gerekçelerinde de belirtildiği gibi; merkezi idare ile yerel yönetimleri üniter bir yapı içinde idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak, işbölümü ve koordinasyona dayalı bir yapıya kavuşturmak, merkezi idare ile yerel yönetimler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımı ile yerel yönetimlerin teşkilat, mali ve personel yapısını yeniden düzenlemek ve yerel yönetimlerin düzenli gelir kaynaklarına sahip olması için gerekli düzenlemeleri yapmak (Sakal, 2000: 136) olarak öngörülmüştür. Bu öngörülerin gerçekleşip gerçekleşmediğini ise yaklaşık 6-7 yıllık uygulama süreci ortaya koymaktadır.

Yeniden yapılandırma ve reform sürecinden beklenen sonuçları elde edebilmek, reform uygulama sürecinin çok iyi analiz edilmesi ve uygulamada karşılaşılan sorunların dinamik ve sürekli kendini yeni-



leyen bir bakış açısıyla çözümlmesine bağlıdır. Aksi takdirde reformlar kendilerinden beklenen sorunları çözme ve yerel yönetimleri etkin ve verimli örgüt yapısına kavuşturma yerine, sorunlara boğulmuş, halkın beklentilerini karşılayamayan, demokratik işlevlerine yerine getiremeyen yerel yönetim birimlerinin oluşmasına yol açar.

Ülkemizde en güncel şekliyle 2000'li yılların başından itibaren gündeme gelen reform önerileri, yerel yönetimlerin görev ve yetkilerini artırmak, idari vesayeti azaltıcı önlemler almak ve mali bakımdan bu yönetimleri güçlendirmek gibi temel amaçlarla dikkat çekmişti. Ancak bu bakış açısıyla reformların gerçekten yönetim sistemini rahatlatıp rahatlatmayacağı, kalkınma hızını artırıp artırmayacağı, hizmette etkinliği ve verimliliği sağlayıp sağlamayacağı (Ünüsön, 1994: 3) bilinemiyordu. Bunu öğrenmek için reformların uygulama sonuçlarına bakmak gerekiyordu.

Reform öncesi ve reform sonrası uygulamaya bakıldığında yerel yönetimlerimizin hala, halkımızın beklediği oranda etkili ve verimli hizmet üretmediklerini görülmektedir. Bundan dolayı ülkemizde yerel yönetimler konusunun, sadece yönetsel etkinlik ve verimlilik gibi örgütsel ve yönetsel bir boyutta ele alınmaması gerekmektedir. Çünkü yerel yönetim kurumlarının demokrasinin kökleşmesi ve aksaksız işlemesi bakımından önemli olan demokratik değerler ve uygulamalarla yakın ilişkisi bulunmaktadır. Türkiye gibi demokrasiyi yaşam tarzı olarak seçmiş ve aynı değerlere sahip Avrupa Birliği'nin üyesi olmayı amaçlayan bir ülke için demokrasinin ve aşağıdan yukarıya yönelen bir süreç içerisinde kökleşmesi ve pekişerek aksaksız işlemesi açılarından yerel yönetim kurumlarının nerede ise "olmazsa olmaz" ölçüsünde önemi bulunmaktadır (Kalko, 2010: 114). Dolayısıyla Türkiye olarak yerel yönetimler reformunu; başlayan ve biten bir süreç olarak değil, sürekli devam eden, oluşturduğu dinamik ortamda eksikliklerini gören ve bunları gidermek için yasal, yönetsel, sürekli çözüm üreten ve bunu da uygulamaya aktaran bir süreç olarak görmek gerekmektedir. .

## 2.1. Reformda Reform

Ülkemizde son yıllarda gerçekleştirilmeye çalışılan yerel yönetimler reformu, kısa dönem uygulamalarda eksikliklerin görülmesiyle yeniden reforma ihtiyaç duymaktadır. Makalenin başında da belirttiğimiz gibi reform ve yeniden yapılandırmayı kesintisiz ve bitmeyen bir süreç olarak görüp, aksayan yönlerin giderilmesi için acil tedbirler almamız gerekiyor. Tedbirleri almakta gecikme (şu an ülkemizde yaşanan durum) reformdan beklenenlerin gerçekleşmesini engelleyebileceği gibi, toplumda reform sürecine olan desteğin de azalmasına yol açacaktır. Bu durum ayrıca toplumda eskiye olan bağlılığı artıracak ve insanlarda reform karşısında “daha kötü olana kadar mevcut durumla idare edelim” anlayışının yerleşmesine yol açacaktır.

Son yıllarda ülkemizde çıkarılan kanunlarla yeniden yapılandırılan yerel yönetimlerde temel amaç çeşitlenerek artan yerel ihtiyaçların etkin, zamanında ve yerinde giderilmesi esasına dayandırılrsa da, sonuçta merkezi otorite ile yerel otorite arasında giderek çoğalan bir yetki ve görev karmaşasının önüne geçilememiştir. Birçok alanda görülen bu karmaşa, halka hizmet sunum sürecini doğrudan etkilemekte ve yerel yönetimlerden memnuniyetsizliklerin artmasına yol açmaktadır. Bu durum demokrasinin beşiği kabul edilen yerel yönetimlerde önemli oranda itibar ve prestij kaybına yol açmaktadır.

Bu süreçte yerel yönetimlere görevler yüklenirken bu kuruluşların hizmetleri yürütme kapasiteleri de dikkate alınmamakta ve bu konuda merkezi yönetim herhangi bir bütçe, ödenek, teknik eleman ve malzeme desteğinde de bulunmamaktadır (Toprak ve Şataf, 2009: 21). Reform sürecinde bu hususun göz ardı edilmesi, yerel yönetimlere yeterli mali kaynakların da tahsis edilmemesiyle, gelişen Türkiye’de maalesef birçok hizmet sunumunda çok yetersiz kalan yerel yönetimlerle karşı karşıya kalmamıza neden olmaktadır.

Ülkemizde yeni reform kanunlarının verdiği çok geniş yetki ve imkânlarla rağmen, kültürel, iktisadi ve idari nedenlerle yerel yönetimlere doğrudan veya halk katılımı ile vatandaş denetiminin pratikte oldukça yetersiz seviyelerde kaldığı görülmektedir. Yerel yönetimlerin en önemli meşruiyet kaynakları durumunda olan yerel iradenin hare-

kete geçirilmesi için, yerel demokratik katılım araçlarının daha işlevsel olarak devreye sokulması gerekmektedir. Yerel katılımın artması, sosyal belediyeciliğın toplum tarafından daha fazla denetlenmesine imkan verecek yapının oluşturulmasını da getirecektir (Toprak ve şataf, 2009: 22).

Her ne kadar 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun getirdiđi bir yenilik olarak kent konseyi dođrudan bir katılım mekanizması olarak dūřunūlmūřse de ve kent konseyinin kararlarının belediye meclisinin ilk toplantısında gūndeme alınarak deđerlendirilmesi ōngōrūlmūřse de, bu alanda uygulamada ōnemli sorunlar yařanmaktadır. Kent konseyinin oluřumu, belediyeye yardımlarının neler olduđu ve nasıl sađlanacađı, kent konseyi kararlarının belediye meclisinin hangi ilk toplantısında gūndeme alınacađı (Memiřođlu, 2006: 118), konseylerin hukuki durumu, bu alanda ūlke çapında birōrnek uygulamalar, kent konseyi oluřturmayan belediyelere uygulanacak yaptırım gibi pek çok konuda kent konseylerinin etkin bir halk meclisi gibi çalıřabilmesi için gereken ortamı sađlayacak gerekli dūzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Bugūn pek çok ūlkede kamu hizmeti sunumunda merkezi yōnetimden yerel yōnetimlere dođru gōrev ve yetki devri, hizmetlerin halkın tercihlerine uygun sunumunu sađladıđı gibi, merkezileřmenin yol açtıđı ařırı būrokrasiyi ve hizmet sunumundaki gecikmeleri ōnlemektedir. Ancak, yerinden yōnetimin ve yerel yōnetimlere gōrev ve gelir devrinin kendisinden beklenen faydaları sađlaması, bu birimlere gōrevleriyle orantılı gelir kaynakları tahsis edilmesi ve mali ōzerklikleriyle yakından ilgilidir.

Yerel yōnetimlerin mali açıdan ōzerklikleri olmaksızın, bunlara gōrev ve yetki devri bir anlam ifade etmeyecektir. ūnkū karar alma serbestisi olan bu idareler, almıř oldukları kararları uygulayabilme gūcünden yoksun olacaklardır (Ulusoy ve Aldemir, 2009: 281). Bu anlamda yerel yōnetimler reformunu destekleyecek ve yerel ōzerkliđi gūlendirecek Belediye Gelirleri Kanunu'nun biran ōnce çıkarılması gerekmektedir.

Bunun yanında yerel yönetimleri, kadrolarıyla, atanmış ve seçilmiş personelinin nitelikleriyle, yönetim ve toplum anlayışlarıyla, sorumluluk ve bilinç düzeyleriyle, ellerindeki kaynakları ve yetkileri toplum yararına kullanabilecek bir düzeye getirmek de şarttır. Bu, hem yerel yönetimlerin, hem halkın hem de siyasetçilerin bu alanlarda sürekli ve sistemli olarak eğitilmelerini gerektirmektedir. Yerel yönetimler, katılımcı olduğu kadar, saydam, sorumluluk duygusuna sahip ve halkın sürekli denetimine açık olmak zorundadırlar. Yolsuzluk olayları ya da söylentileriyle yıpranmış, bu olumsuzluklarla neredeyse özdeşleşmiş bir yerel yönetimin demokratik gelişmeye katkı yapması elbette söz konusu olamaz. Bu açıdan bakıldığında, gelir kaynaklarının arttırılmasının yanı sıra, bu kaynakları, toplum yararına ve hukuka bağlı devlet ilkesine uygun olarak kullanmaları da o denli önemlidir (Ökmen, 2003: 137).

Ülkemizde son dönem reform çalışmalarında, dış dinamikler kapsamında ele alınan gelişmelerin kamu yönetiminin mevcut durumunu etkileyerek iç dinamiklerden kaynaklanan reform çalışmalarını tetiklediği görülmektedir. Bu açıdan bakıldığında; merkezîyetçilik, yerel yönetimler üzerindeki aşırı vesayet uygulamaları, şeffaflık ve katılım yetersizliği, örgütlenme ve personel sorunları, bürokrasi ve kırtasiyecilik, siyasal yozlaşmaların yaygınlaşması, kalitesiz ve liyakatsiz personel istihdamı gibi sorunların ortadan kaldırılması, dış dinamikler tarafından öngörülen yerelleşmenin beklenen etkinliği sağlanabilmesi açısından önemlidir. Söz konusu sorunların ortadan kaldırılması ve gerekli yapısal dönüşümün hayata geçirilmesi, yerel yönetimlerde reform çalışmalarının sürekliliğini zorunlu kılmaktadır (Emini, 2009: 41).

2000'li yılların başlarında ülkemizde görülen reformlarla yerel yönetimlere önemli oranda yetki ve görev devri yapılmak istenmiştir. Ancak bu düzenlemelere yönelik bir ön çalışma yapılmamış olması, bugün ciddi uygulama sorunlarıyla karşılaşmamıza yol açmaktadır. Yerel yönetimlerin devir öncesinde sahip oldukları yetki ve görevlerini yerine getirmede önemli sorunlar yaşamaları ve ciddi sıkıntılar içinde olmaları da bu görüşü destekler niteliktedir.

Yerel yönetimler reformunda ihmal edilmiş diğer bir alan da mahalle yönetimidir. 5393 sayılı kanunla mahalle kurulmasına, kaldırılmasına, birleştirilmesine, bölünmesine, adlarının ve sınırlarının tespitine ve değiştirilmesine yönelik düzenleme basitleştirilmiş ve bu işlemler için belediye meclisi kararı, kaymakamın görüşü ve valinin onayı yeterli olarak görülmüştür. Belediyelerin imkanları ölçüsünde mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarını karşılaması ve sorunlarını çözmesi öngörülmüştür. Ancak, belediyelerin bu görevi nasıl yerine getireceğine dair

bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Bu alanda yeni bir düzenleme yapılması gerekmektedir.

Son yerel yönetimler reformumuz yönetim sistemimize ihtisas komisyonlarını getirmiştir. 5393 sayılı kanun, belediye meclisi üyelerinden üç ila beş kişiden oluşan ve süresi bir yılı geçmeyen ihtisas komisyonlarının kurulmasını öngörmüştür. İhtisas komisyonları ile kararların tartışılarak alınması, kararların komisyonlarda olgunlaştırılması ve sivil toplum örgütlerinin görüşünün alınması amaçlanmıştır. İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde plan ve bütçe ile imar komisyonlarının kurulması zorunlu tutulmuştur. Halkın denetimine işlerlik kazandırmak amacıyla komisyon raporlarının halka duyurulması ve isteyenlere bedeli ödenmesi karşılığında verilmesi kararlaştırılmıştır. Ancak burada dikkat çeken husus, komisyon toplantılarının değil, komisyon raporlarının halka açık olmasıdır. Yönetişim ilkesi gereği komisyon toplantılarının da halka açık olması için düzenleme yapılmalıdır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda, il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde, her ocak ayı toplantısında belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için, belediye meclisi tarafından kendi üyeleri arasından gizli oyla üye sayısı üçten az, beşten çok olmamak üzere bir "denetim komisyonu" oluşturulması öngörülmüştür. Bu düzenleme ile meclisin bilgi edinme ve denetim yollarının daha etkili bir şekilde işletilebilmesi amaçlanmıştır. Kanunda komisyonun, belediye birimlerinden ve bağlı kuruluşlarından her türlü bilgi ve belgeyi

isteyebilmesi ve bu isteklerin gecikmeksizin yerine getirilmesi karara bağlanmıştır. Ancak kanunda geçen “gecikmeksizin” ifadesiyle ne kadar bir sürenin kastedildiği belirtilmemiştir. Bunun yanında uygulamada belediye meclis üyelerinin denetim komisyonunda etkin hizmet sunamadıkları, birçok belediye meclisi üyesinin denetim komisyonunda çalışabilecek niteliklere sahip olmadığı, bu yüzden dışarıdan hizmet alımı yoluna gittikleri görülmektedir. Bu durum belediyenin hesaplarının dışarıdan yerel aktörlere denettirilmesine yol açabilmekte ve böylelikle çıkar grupları için bir suistimal alanı oluşabilmektedir.

Ayrıca denetim sonuçlarının etkin olarak takibini sağlamak amacıyla denetime ilişkin sonuçların kamuoyuna açıklanması ve meclisin bilgisine sunulması öngörülmüşken, meclisin denetim sonuçlarına ilişkin herhangi bir işlemde bulunmasına dair bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Bu çerçevede meclisin denetim sonuçlarıyla ilgili olarak görevlendirilmediğini, sadece bilgilendirildiğini söylemek mümkün olmaktadır.

Yeni reform düzenlemelerinde belediyelerin denetlenmesine yönelik öngörülen yeni bir yöntem de “müdahale sistemi”dir. Buna göre; “belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığı’nın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hakimi tarafından belirlenmesi durumunda” İçişleri Bakanı’nın, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini istemesi öngörülmüştür. Söz konusu aksamanın giderilmemesi durumunda, İçişleri Bakanı’nın o ilin valisinden hizmetin yerine getirilmesini istemesi kararlaştırılmıştır. Bu düzenlemenin amacı da, aksamalardan dolayı halkın hayatının zorlaşmasını önlemek, kamu hizmetlerini kesintisiz sunmak ve merkezi idarenin harekete geçmesine imkan sağlamak olarak ifade edilmiştir. Ancak düzenlemede dikkat çeken, hizmetlerdeki ciddi aksamanın ve makul sürenin belirlenmesine ilişkin kıstasların belirtilmemiş olmasıdır. Yapılacak düzenleme ile kanundaki bu belirsizlerin acilen giderilmesi gerekmektedir. Çünkü belirsizlik ve yoruma açık ifade ve terimler, rahatlıkla ve çok kolay bir şekilde olumsuz uygulamalara zemin hazırlar.

5393 sayılı kanunla getirilen yeni düzenlemelerden biri de kentsel dönüşüm ve gelişim alanı uygulamasıdır. Madde ile, belediyelerin kentin gelişimine uygun olarak, eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, konut alanları, sanayi ve ticaret alanları, teknoloji parkları ve sosyal donatılar oluşturmak, deprem riskine karşı önlemler almak veya kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilmesi öngörülmüştür (Memişoğlu, 2006: 109-117). Kanununun 73. maddesi 17.06.2010 tarihinde 5998 sayılı kanunla değiştirilmiştir. Buna göre; Belediye, belediye meclisi kararıyla; konut alanları, sanayi alanları, ticaret alanları, teknoloji parkları, kamu hizmeti alanları, rekreasyon alanları ve her türlü sosyal donatı alanları oluşturmak, eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak veya deprem riskine karşı tedbirler almak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir. Bir alanın kentsel dönüşüm ve gelişim alanı olarak ilan edilebilmesi için yukarıda sayılan hususlardan birinin veya bir kaçının gerçekleşmesi ve bu alanın belediye veya mücavir alan sınırları içerisinde bulunması şarttır. Ancak, kamunun mülkiyetinde veya kullanımında olan yerlerde kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı ilan edilebilmesi ve uygulama yapılabilmesi Bakanlar Kurulu kararına bağlıdır. Büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projesi alanı ilan etmeye büyükşehir belediyeleri yetkilidir. Büyükşehir belediye meclisince uygun görülmesi halinde ilçe belediyeleri kendi sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir. Büyükşehir belediyeleri tarafından yapılacak kentsel dönüşüm ve gelişim projelerine ilişkin her ölçekteki imar planı, parselasyon planı, bina inşaat ruhsatı, yapı kullanma izni ve benzeri tüm imar işlemleri ve 3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmaya büyükşehir belediyeleri yetkilidir.

Görüldüğü gibi kanunun bu yeni düzenlemesinde dahi kentsel dönüşüm ve gelişim projelerinin hazırlanmasında katılıma yine yer verilmemiştir. Bu durumu önemli bir eksiklik olarak nitelendirmek mümkündür. Yönetişim düşüncesinin böylesine yaygınlaştığı günümüzde, halkın yaşamı açısından böylesine önemli olan kentsel dönü-

şüm ve gelişim alanı uygulamasında mutlaka katılımcı bir mekanizma geliştirilmelidir.

Benzer katılımcı anlayışın yerel yönetimlerin sosyal nitelikli hizmetlerini sivil toplumla birlikte planlama ve uygulamaları sürecinde de uygulamaya aktarılması faydalı olacaktır. Yerel yönetimlerin sivil toplum örgütleriyle ortak hareket etmeleri, hem toplumsal bir sinerji oluşturarak hizmetlerin verimliliğini, hem de bu hizmetlerden gerçek ihtiyaç sahiplerinin yararlandırılması imkanını artıracaktır. Etkili bir sosyal belediyeçilik uygulaması, her yerel yönetim biriminde profesyonelce çalışan bir birimin oluşturulması ve bu birimin de faaliyetlerini üniversiteler, sivil toplum kuruluşları, özel sektör ve diğer kamu kurumlarıyla işbirliği içerisinde yürütmesine bağlıdır (Toprak ve Şataf, 2009: 22).

Yerel yönetimlerimizde çözüm bekleyen önemli bir sorun da özellikle insan kaynaklarındaki performans düşüklüğüdür. Yeterlilik, son yıllarda örgütlerin en büyük hedefi haline gelmiştir. Ekonomik durgunluk ve artan rekabetle beraber örgütler daha yeterli ve verimli olabilmek için çeşitli yollar aramaya başlamışlardır (Emini, 2009:43). Son yıllarda yaşanan kamu işletmeciliği doğrultusundaki gelişmelerle birlikte kamusal hizmetlerde performans ve kaliteye ilişkin hesap verme sorumluluğunun kurumsal düzeyde yerleşmeye başladığını ve vatandaşları da kapsayacak şekilde derinlik kazandığını görüyoruz. Bu durum sürece uyamayan kamu hizmetlerinin yavaş, kalitesiz, pahalı, az çeşitli ve ulaştırılması zor olarak değerlendirilmesine yol açmakta ve bu eleştirilerden en çok payı da yerel yönetimler almaktadır. Dolayısıyla başta yerel yönetimler personelinden başlamak üzere, yönetim sürecindeki tüm aktörler; etkinlik, verimlilik, performans artışı, kaynakların rasyonel kullanımı gibi konularda eğitilmelidir. Bu durumu destekleyecek şekilde merkezi yönetim sistematik bir şekilde yerel yönetimlerde performans yönetimi ve denetimi uygulamalarına geçmelidir.



## 2.2. 6360 Sayılı Kanunun Getirdikleri ve Eleştiriler

Yukarıda da belirttiğimiz gibi Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında, yerel yönetimlerle ilgili yasalar yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak yeniden düzenlenmiştir. Bu çerçevede; başta 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu olmak üzere yerel yönetimler alanını düzenleyen temel yasalar uygulamaya konulmuştur. Bu süreçte son olarak yerel yönetimlerde reform kapsamında TBMM’de, 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve 26 İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kabul çıkarılmıştır.

Bu kanuna göre, Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van, sınırları il mülki sınırları olmak üzere, büyükşehir belediyesi olmuştur. Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırları haline getirilmiştir. Bu illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içindeki köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği sona ermiş, köyler mahalle olmuş, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmıştır. Bu illerin, bucak teşkilatları da kaldırılmıştır. Bu illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliği ile İstanbul ve Kocaeli’ndeki orman köyleri de dahil köylerin tüzel kişiliği sona ermiştir (CBB, 2013: 1).

Bu kanunla; 1.023’ü 29 büyükşehir belediyesinde, 559’u 52 il belediyesinde olmak üzere toplam 1.582 belde belediyesi ve 16.082 köyün tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Toplam 29 büyükşehir belediyesinde 26 yeni ilçe belediyesi kurulmuş, 143 ilçe belediyesi ayrıca dönüştürülen 333 ilçe belediyesi ile toplam 500 büyükşehir ilçe belediyesi oluşturulmuştur. Bu kanunla sayıları 16 olan büyükşehir belediyesi sayısı 29’a ve 143 olan büyükşehir ilçe belediyesi sayısı 500’e çıkarılmıştır. 65 olan il belediyesi sayısı 52’ye, 749 olan ilçe belediyesi sayısı 418’e 1.977 olan belde belediyesi sayısı 394’e düşürülmüştür.

Son durumda toplamda 2.950 olan belediye sayısı 1.393 (29-52-500-418-394) olmuştur. İl Özel İdare sayısı 81'den 52'ye düşürülmüştür. 34.283 olan köy sayısı ise 18.201 olarak belirlenmiştir. Bu kanun sonrasında; Türkiye'de 52 il özel idaresi, 1393 belediye (29 büyükşehir belediyesi, 52 il belediyesi, 500 büyükşehir ilçe belediyesi, 418 ilçe belediyesi, 394 belde belediyesi) ve 34.283 köy bulunmaktadır. Yani Türkiye'de 6.360 sayılı kanun sonrasında 29 büyükşehir belediyesi, 52 il belediyesi, 918 ilçe belediyesi bulunmaktadır. Bu kanunun söz konusu hükümleri yapılacak ilk mahalli idareler genel seçiminde yani 2014 yılında yürürlüğe girecektir.

Bu yasanın getirdikleri sistematik bir şekilde şöyle özetleyebiliriz:

- Mevcut büyükşehir belediyelerinin sınırı il sınırına genişletilmiştir.
- Nüfusu 750.000'in üzerinde olan illerin il belediyeleri, sınırları il mülki sınırları olmak üzere büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür. 29 ilde tüzel kişiliği sona eren mahalli idareler, 2014 yılında yapılacak ilk mahalli idareler genel seçimiyle birlikte tüzel kişiliklerini kaybedeceklerdir. İstanbul ve Kocaeli hariç, büyükşehir belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri ve bağlı idareler, yatırım bütçelerinin en az % 10'unu 10 yıl süreyle belediye sınırlarına dahil olan yerleşim yerlerinin altyapı hizmetleri için ayıracaklardır.
- Büyükşehirlerdeki il özel idarelerinin, belde belediyelerinin ve köylerin (orman köyleri dahil) tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Köyleri mahalleye dönüştürülen köylülerin, geçmişten beri kullandığı "mera, yaylak ve kışlak" gibi yerlerdeki hakları korunacaktır. Tüzel kişiliği kaldırılan köylerde vergi, harç ve katılım payları 5 yıl süreyle alınmayacaktır. Bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücret 5 yıl süreyle en düşük tarifenin % 25'ini geçmeyecek şekilde belirlenecektir.
- Büyükşehirde dönüştürülen illerde 24 ilçe ve Zonguldak'ta 2 yeni ilçe kurulmuştur.
- Nüfusu 2.000'in altında olan 559 belde belediyesinin tüzel kişiliği sona erdirilmiştir. Daha önce nüfusu 2.000'in altında olup Ana-

yasa Mahkemesi, Danıştay ve Yüksek Seçim Kurulu kararınca bir kez daha seçimlere giren beldelerin nüfusları 2.000'in altında olanlar ve 2011 yılı Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi veri tabanına (ADNKS) göre nüfusu 2.000'in altına düşen beldelerin tüzel kişilikleri sona erdirilmiştir.

- Yerel yönetimler alanında yaşanan bazı sıkıntıların giderilmesi amacıyla yerel yönetimlerle ilgili kanunlarda çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Bu kapsamda artık; büyükşehir ve ilçe belediyeleri, amatör spor kulüplerine nakdi yardım yapabilecek; yurtiçi ve yurtdışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporcuların yanı sıra teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere belediye meclis kararıyla ödül verebilecektir. Bu belediyeler; sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yanı sıra mabetlerin de yapım, bakım ve onarımını sağlayacaktır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100 binin üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açacaklardır. Belediye ve bağlı idareler, meclis kararıyla mabetlere indirimli bedelle ya da ücretsiz olarak içme ve kullanma suyu verebilecektir (Parlak, 2013: 1).

- Tüzel kişiliği kaldırılarak köye dönüşen belediyelerin komşu oldukları il, ilçe ve nüfusu 2.000'in üzerindeki belde belediyelerine, belediye meclisi kararı ile mahalle olarak katılmalarına imkan sağlanmıştır.

- Büyükşehirlerde yeni bir ilçe belediyesinin kurulabilmesi için asgari 50.000 olan nüfus kriteri, 20.000'e çekilmiştir.

- Mahalle kurulabilmesi için nüfus kriteri en az 500 olarak belirlenmiştir.

- 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.

- Valiler tarafından il genel meclisi toplantı gündemine önerilen hususların meclisin ilk toplantısında ele alınması sağlanmıştır.

- Kanunla özel idare genel sekreterinin encümenin doğal üyesi olması sağlanmıştır.

- Encümenin seçilmiş ve atanmış üyelerinin sayısı ikişer azaltılarak encümen üye sayısı 11'den 7'ye düşürülmüştür.

- Merkezi idarenin taşrada yürüttüğü işlerle ilgili olarak; hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini arttırmak, kaynakların yerinde kullanımını sağlamak, hizmetteki aksamalara engel olmak, denetim alanındaki boşluğu doldurmak, rehberlik etmek, ayrıca afet ve acil yardım hizmetlerini yürütmek üzere Büyükşehir belediyesi bulunan 29 ilde valilik bünyesinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur. Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, kaynağını aktarmak şartıyla illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini bu başkanlık aracılığıyla yapabilecekler (MİGM, 2013: 1).

- Bu kanun 2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanununun 2. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkralarını da değiştirmiştir. Buna göre; genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının % 1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, % 4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve % 0,5'i il özel idarelerine ayrılacaktır. Ayrıca büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının % 6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların % 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılacaktır. Mevcut sistemimizde büyükşehir belediyeleri il genelinde toplanan genel bütçe vergi gelirlerinin % 5'ini almaktadırlar. Bu oranın % 70'ini doğrudan % 30'unu ise havuza aktarılmak suretiyle nüfus esasına göre almaktadırlar. Büyükşehir ilçe belediyelerinin aldıkları İller Bankası payının % 40'ı da büyükşehir belediyelerine aktarılmaktadır. Yeni durumda ise artık; il genelinde toplanan GBVG'nin (Genel Bütçe Vergi Gelirleri) % 6'sı BŞB payı olarak ayrılacaktır. Maliye Bakanlığı bu payın; % 60'ını doğrudan, kalan % 40'ını bir havuzda toplayarak; % 30'unu yüzölçümüne göre, % 70'ini nüfusa göre dağıtacaktır (TEPAV, 2003/a: 1-3). Kanun'da genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılacak payların sadece nüfusu göre değil yüzölçümüne göre de verilecek olması önemli bir gelişmedir.

- Türkiye genelinde toplanan GBVG'nin % 2,50'si nüfus esasına göre, mevcut büyükşehir ilçe belediyeleri payı olarak ayrılmaktadır. İller Bankası bu payın % 10'unu bağlı idareye; % 30'unu büyükşehir belediyesine; % 60'ını da ilçe belediyesine dağıtmaktadır. Artık Türkiye genelinde toplanan GBVG'nin % 4,50'si büyükşehir sınırları içindeki ilçe payı olarak ayrılacaktır. İller Bankası bu payın % 10'unu yüzölçümüne, % 90'ını nüfusa göre hesaplayarak ilçe payını belirleyecektir. Belirlenen ilçe payının; % 10'u bağlı idare payı olarak, %30'u büyükşehir belediyesi payı olarak, % 60'ı da ilçe payı olarak dağıtılacaktır (TEPAV, 2003/b: 1-5).

- Mevcut durumda Türkiye genelinde toplanan GBVG'nin % 1,15'i İl Özel İdare payı olarak ayrılmaktadır. Yeni kanunla artık İl özel idarelerinin GBVG tahsilatından aldıkları pay % 0,5'e düşürülmektedir (52 İl Özel İdaresi için).

Yasaya yönelik eleştirileri ise şöyle özetleyebiliriz:

- Öncelikle bu yasa demokratik meşruiyet eksikliği taşımaktadır. Bilimsel bir hesap yapılmadan, yerel toplulukların ve ilgili tarafların yeteri kadar görüşlerine başvurulmadan çıkarılmıştır (Çukurçayır, 2012: 20).

- Dünyadaki tüm büyükşehir belediye modelleri temel kriter olarak, bütünlük arz eden kentleşmiş alanların nüfusunu esas almaktadır. 6360 sayılı yasanın getirdiği modelde ise, büyükşehir yapılan şehirlerin çoğunda kentsel nüfus, gelişmiş ülke modelleri büyükşehirleriyle kıyaslandığında yeterli yoğunlukta bulunmamaktadır. Yani Anayasanın 127/3. maddesi "büyük yerleşim merkezleri" için özel yönetim sistemlerine imkân vermektedir. Ancak yasa ile büyükşehir yapılan İl merkezlerinin pek çoğu "büyük yerleşim merkezi" tanımıyla bağdaşmamaktadır. Tekirdağ, Muğla, Mardin gibi büyükşehir yapılan bazı illerin merkez nüfusu, Batman, Sivas, Elazığ gibi illerden çok daha azdır. Merkez nüfusu 100.000'in altında olan Mardin ve Muğla büyükşehir belediyesine dönüştürülürken, merkez nüfusu 300.000'in üzerinde olan Elazığ, Sivas ve Batman'ın büyükşehir yapılmaması ciddi bir çelişkidir (Avcı, 2013: 1).

- Kanunla yeni kurulacak büyükşehirlerin ve eskiden kurulmuş olanlarının il sınırı büyükşehir belediyelerinin yetki ve sorumluluğuna verildiğinden çok önemli hizmet sunum güçlükleri ortaya çıkacaktır. Çünkü mevcut büyükşehirlerin sınırlan il sınır olduğunda, hizmetler büyükşehir tarafından sunulacaktır. İl sisteminin önemli bir dayanağı olan ve bütçesini karşılayan il özel idarelerinin kaldırılması, eğer doğacak boşluklar iyi telafi edilemezse, Türkiye idaresinin bel kemiği olan il yönetiminin zaafa uğraması ve atıl kalması mümkündür. Kanun bu yönüyle taşrada “devletin tarafsızlığını ve hukukun üstünlüğünü” uygulayacak makamların zayıflamasına ve zaman içerisinde güdük kalmasına yol açacak bir potansiyele sahip gözükmemektedir. Ülkemizde geleneksel ve benimsenmiş bir yönetim şekli olan il idaresi sisteminin aşınması kamu düzeninin sağlanmasında güçlükler sebebiyet verebilecektir. Gerçekte il idaresi sistemi yerel demokrasinin de sağlıklı yürümesinin en büyük teminatlarından biridir (Parlak, 2013: 1).

- Yeni kanunun uygulanmaya başlamasıyla Köylere Hizmet Götürme Birlikleri gibi, geleneksel ve yerel hizmet üretme mekanizmaları atıl hale gelecek bunun neticesi olarak, hizmet sunum kapasitesi azalacak ve hizmet maliyeti de artacaktır. Büyükşehir belediyelerinde ise genişleyen alanlara hizmet götürebilmek için yeni birimlere ihtiyaç duyulacak, bu da maliyetleri artıracaktır.

- 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde “Mahallî idareler, il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere... oluşturulan kamu tüzel kişileridir” ifadesiyle il özel idarelerine ve köye tüzel kişilik ve mevcudiyet kazandırılmıştır. 6360 sayılı yasa ile 27 ilde il özel idareleri ve köyler hükmen yok sayılmaktadır. Anayasamızın o yer insanına tanıdığı anayasal hak artık kullanılamayacaktır. Bu durum Anayasa'ya aykırıdır. Kanunun çeşitli maddeleri ile ilgili Anayasa Mahkemesi'ne iptal başvuruları yapılmıştır.

- Kanun kapsamı dışında kalan yerlerde il özel idarelerinin varlığının devam etmesi, köylerin kalması, belde belediyelerinin devam etmesi nedeniyle Türkiye'de anlaşılması imkansız ve Anayasa'ya aykırı ikili bir idari yapı ortaya çıkacaktır.

- Anayasa'nın 126. maddesine göre Türkiye illere ayrılmakta, 127. maddesine göre de bu il halkının mahallî müşterek ihtiyaçları karar organları kendileri tarafından seçilen birer kamu tüzel kişisi tarafından karşılanmaktadır. Türkiye'de "il" kavramı da "il halkı" kavramı da anayasal kavramlardır. Türkiye'de il özel idarelerinin kaldırılmasını öngören bir kanun, Anayasanın 127. maddesine aykırı olur. Türkiye'de il özel idaresi kamu tüzel kişiliği kaldırılacaksa bunun Anayasa değişikliği yoluyla yapılması gerekir.

- Ayrıca bu durum Türkiye'nin onaylayıp imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın "yerel yönetimlerin sınırlarında, bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz" ilkesine de aykırıdır (Gözler, 2013: 1-2). Türkiye bu Şart'ın söz konusu bu 5. maddesine de çekince koymamıştır.

- Kanun Avrupa Kentsel Şartı'nın 13. maddesine de aykırıdır. Bu maddeye göre; Avrupa'nın kent ve kasabalarının, özellikle katılım açısından, demokrasinin yeni taleplerini dikkate alan bir kentsel yönetim modeli inşa etmek sorumluluğu vardır. Bu yerleşimler toplumun çok gereksinim duyulan demokratik yeniden canlandırılması için birer değerdir (Çukurçayır, 2013: 1). 6360 sayılı kanun bu haliyle merkeziyetçiliği artırıp yetkiyi tek elde toplaması nedeniyle söz konusu kentsel yönetim modelini geliştirmekten çok uzak görünmektedir. Büyükşehir belediye sınırlarının il sınırına genişletilmesi, Türk kamu yönetimini düzenleyen anayasal ilkelere aykırıdır. Pek çok orman köyünün (9.652 köy) tüzel kişiliğinin kaldırılması, mahalleye dönüştürülmesi ve bağlı olduğu ilçe belediyesine bağlanması, Anayasa'nın "Orman köylüsünün korunması" başlıklı 170. maddesine açıkça aykırıdır (Avcı, 2013: 1). Ancak bu hususta geçmişte tüzel kişiliği kaldırılan köylerle ilgili düzenlemenin Anayasanın bu maddesine aykırı olmadığı şeklinde Anayasa Mahkemesi kararları olduğu da bilinmektedir.

- Bu uygulama AB'nin "Subsidiarity" (hizmette halka yakınlık) ilkesine de aykırıdır. Bu ilkeye göre, halkın kendine en yakın mahallî idare biriminden hizmet alması gerekir. Halkın kilometrelerce yol kat ederek, büyükşehirden hizmet talep etmesi bu kritere uymamaktadır. Bu uygulama İstanbul, Kocaeli gibi köylerin şehirle birleştiği yerlerde

uygulanabilir. Fakat, diğer illerde köy-şehir farkı çok fazla olduğu için uygulanması zordur. Ayrıca yerel düzeyde vatandaşların siyasete ve yönetime katılımının azalması, seçilmiş kişilere yakınlığının önemli ölçüde gerilemesi söz konusu olabilecektir. Karar mekanizmalarına vatandaşın katılımını daha etkin kılmaya çalışırken, katılım mesafesi ve kolaylığı zora girecektir. Bu ise, başta “hizmette vatandaşla yakınlık” ilkesi olmak üzere Avrupa Birliği kriterlerine aykırı durmaktadır. Yasanın bu haliyle “yerelleşmeye” hizmet ettiğini söylemek güçtür (Parlak, 2013: 1).

- Bu kanunla büyükşehir sınırlarının artması sonucunda sunulan hizmet maliyetleri bütün hizmet alanı için geçerli olacak ve kırsal alanda yaşayan vatandaşla sunulan hizmetten bir bedel istenmesi kaçınılmaz hale gelecektir. Böylece su fiyatları, çevre temizlik vergisi gibi yaşam maliyetini pahalandıran uygulamalar ister istemez ortaya çıkacaktır. Kırsal alanda yaşayan insanlar bu durumdan olumsuz etkilenecektir.

- Kanunun birçok köyün tüzel kişiliği kaldırması Anayasa'nın 127. maddesinde “Mahallî idareler, il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere.....hükmüne aykırıdır. Ayrıca kanunla birçok köy tüzel kişiliğinin kaldırılması ve Osmanlı'dan günümüze bir mülki amir gibi görev ifa eden köy muhtarını mahalle muhtarı yapmak, köydeki hizmet akışına zarar verecektir. Köyler mahalle, muhtarı da mahalle muhtarı olunca, Köy Kanunu'nun köy muhtarına ve köy halkına yüklediği görevler, mahalle muhtarından ve mahalle halkından istenemeyecektir. Mahalle muhtarı kısaca, seçmen kütükleri ve seçmen kartlarının dağıtımına yardım etmek, resmî tebliğatlara yardımcı olmak, nüfus ve ikamet ilmühaberleri tanzim etmek, fakirlerin tespitinde idareye yardım etmek, zabıtaya ve 1111 sayılı kanun gereği, asker alımlarında askerlik şube görevlilerine yardım etmek, sokak levhaları ve benzeri noksanlıkları belediyeye bildirmekle görevlidir. Köyün ihtiyacı, talebi, hatta sosyal şartları, mahalleden çok farklıdır (Kahraman, 2013: 1). Köy Kanunu'na göre köylünün sorumluluğu ve görevleri vardır. Bu değişimle, köy imecesi, köy salması, köy bütçesi tarih olmaktadır. Bütçe olmayınca köyde mevcut gelir giderlerin ne olacağı da muallâktır. Köyün kır bekçisi, köy kır korucusu, dana-



cısı ve çobanı mahalleye dönüşünce nasıl ve kimin sorumluluğunda olacağı da cevapsızdır. Köy muhtarlarının bir görevi de köylerde Medeni Kanun'un 134. maddesine atfen resmî nikâh kıymaktır. Mahalle muhtarının ise nikâh kıyma yetkisi yoktur. Köylü, belediyeye kadar gidip nikâh kıydırmakta zorlanacak ve resmî nikâhsızların sayısı artacaktır. Bu durumda mahalle muhtarlarının yetki ve görevlerini düzenleyecek, mahalleye tüzel kişilik kazandıracak yeni bir yasal düzenlemeye ihtiyaç duyulmaktadır (Taş, 2012: 49-50).

- Kanunla merkezi idarenin taşrada yürüttüğü işlerle ilgili olarak; hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini arttırmak, kaynakların yerinde kullanımını sağlamak, hizmetteki aksamalara engel olmak, denetim alanındaki boşluğu doldurmak, rehberlik etmek, ayrıca afet ve acil yardım hizmetlerini yürütmek üzere 29 büyükşehir belediyesinde oluşturulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezi, yerel özerkliğe aykırı olarak merkezi idarenin yerel üzerindeki kontrolünün artmasına yol açacaktır. Bu merkez, sınırları çizilmeyen olağanüstü yetkilerle donatılmaktadır. Bu hali ile merkezi yönetimin illerdeki yatırım ve harcamaları büyükşehir belediyelerine ve Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezi'ne bırakılmakta, kamu yönetimi sisteminin dışına çıkarılmaktadır.

- Kanunla, yerel yönetimlerin ortadan kaldırıldığı ve merkezi idarenin güçlendirildiği izlenimi verilse de, oluşturulan büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırları olarak belirlenmesi ve yetkilerinin arttırılması, il özel idarelerinin ortadan kaldırılması, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezi adı altında yeni bir idari yönetim biriminin kurulması ile Anayasa'da öngörülmemen bir yönetim modeli yaratılmaktadır. Bu hali ile merkezi yönetimin parçalandığı ve bölgesel merkezi yönetimlerin oluştuğunu söylemek mümkündür.

- Madencilik faaliyetleri için işyeri açma ve çalışma ruhsatlarını düzenlemek, elektronik haberleşme altyapısını yapmak ve işletmek, mabetlerin yapımı, bakımı, onarımı, sağlıkla ilgili her türlü tesisin açılması ve işletilmesi, afet riski taşıyan ve can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan yapılarla ilgili tasarrufta bulunmak gibi uzun süre tartışılması gereken yetkilerle donatılan büyükşehir belediyeleri-

nin bu sorumluluğu nasıl taşıyacağı, kanunun uygulanması sürecinde ortaya çıkacaktır (Ankara Barosu, 2013: 1). Ancak şu anki mevcut büyükşehir belediyelerinin dahi birçoğu bu konuda ne kurumsal ne de ekonomik açıdan yeterlidir.

### **Sonuç**

Son çıkarılan 6360 sayılı “On Üç İilde Büyükşehir Belediyesi ve 26 İlçe Belediyesi Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile 2004 yılında başlayan Türk yerel yönetimlerinde reform sürecinin “reformda reform” anlayışıyla yeni bir sürece girdiği söylenebilir.

Yerel yönetimler alanında son on yılda uygulamaya giren yeni yasaların ortaya koyduğu temel düzenlemelerde, insanımızın hayatını kolaylaştıran, daha etkin ve kaliteli hizmet sunumunu esas alan, kaynakların ekonomik ve verimli kullanılmasıyla hizmet arzını artıran ve çağdaş hizmet uygulamalarını hedefleyen bir yaklaşım benimsenmiş ve uygulamalar bu kapsamda hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Ancak hedeflenenle hayata geçirilen her zaman örtüşmediği gibi, bazen reforma reform sürecinde öngörülenler, beklenmedik şekilde hayal kırıklığı ile sonuçlanabilmektedir. Bu durumdan en fazla zararı ise, hizmetlerin sunulduğu vatandaşlar görmektedir.

Ülkemizde 2004 yılından beri yerel yönetimler alanında yapılmak istenen reformlar olumlu sonuçlar sağladığı gibi, söz konusu alanlarda birçok yeni soruna da yol açmıştır. Çalışmada bu hususlar ana hatları ile değerlendirilmiştir. Çözüm önerisi olarak da reform sürecine bütüncül bakıp, uygulamadaki aksaklıkların hızlı bir şekilde tespit edip kısa sürede yasal çözümün bulunması ve ilgili düzenlemelerin yapılması gerektiği belirtilmiştir. Yakın zamandaki son reform uygulamasıyla da ülkemizde büyükşehir belediyesi sayısı 29’a çıkarılmıştır. Bu düzenlemenin olumlu – olumsuz sonuçları önümüzdeki dönemde görülecektir. Elbette kentler çok büyüdüğünde bu kentlerde yaşayanların ortak ihtiyaçları da çeşitlenmekte ve daha büyük ölçekli yatırımları gerektirmektedir. Bu durum ise büyük ölçekli belediyeleri gerektirmektedir. Ancak yasal düzenlemeler yapılırken büyükşehir belediyesi uygulamasının olumsuz yönleri de mutlaka dikkate

alınmalıdır. Büyükşehir belediyeleri kentin makro planlama ve makro ölçekte yatırımları gerçekleştirmesi amacının dışında yetkilerle donatıldığında, bu durumun hizmetlerde merkezileşmeye yol açacağı hususuna dikkat edilmelidir. Büyükşehir belediye sayısı artarken Avrupa Birliği kurucu ilkelerinden “Hizmette Vatandaşa Yakınlık (Subsidiarity)” ilkesi ile ters düşüleceği, sorumlulukların bu şekilde halka en yakın birim yerine büyükşehir belediyelerine verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gereklerinin göz önünde bulundurulması gerektiği unutulmamalıdır.

Türkiye’de yerel yönetimler reformu ile bu kuruluşlar, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) hükümleri ve Avrupa Birliği uyum süreci doğrultusunda daha etkin, özerk ve katılımcı hale getirilmek istenmiş ve bu yönde düzenlemeler yapılmıştır. Ancak reform sürecindeki tüm iyi niyetli yaklaşımlara rağmen Türkiye, AYYÖŞ’e koyduğu çekinceleri kaldıramamıştır. Bu durum hem iç siyasette hem de dış siyasette önemli bir handikap olarak görülmektedir. AB’ye tam üye olmak isteyen bir ülkenin AB’nin gerekliliklerini yerine getirmesi gerekmektedir. Bu olumsuzluğu AB mercileri Türkiye aleyhine kullanmaktadır.

Türkiye’de yerel yönetimler reformunda reform yaparken, öncelikle bu çekincelerin gündeme getirilmesi gerekmektedir. Çünkü bu çekinceler, yapılacak bir çok düzenlemenin ve reformların alt yapısının zayıf kurulmasına yol açmaktadır. Bu çekincelerin oluşturulacak çalışma grupları ile derinlemesine analiz edilmesi ve kaldırılmaları için stratejik yol haritalarının hazırlanması büyük önem taşımaktadır. Çalışmamızda bu çekincelere tekrar dikkat çekmek istiyoruz. Şart’a Türkiye’nin çekince koyduğu maddeler şunlardan oluşmaktadır:

- Yerel yönetimlere kendilerini doğrudan doğruya ilgilendiren konularla ilgili planlama ve karar alma süreçleri içinde, olanaklar ölçüsünde, uygun bir zamanda ve biçimde danışılması,
- Yerel yönetimlerin yönetsel örgüt yapılarının kendileri tarafından kararlaştırılabilmesi,
- Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleri ile bağdaşmayacak işlev ve faaliyetlerin kanunla veya temel hukuksal ilkelere göre belirlenmesi,

- Yerel denetime, ancak yönetsel denetimle korunmak istenen yararlarla orantılı olması durumunda izin verilmesi,
- Yerel yönetimlere kaynak sağlanmasında, hizmet maliyetlerindeki artışların mümkün olduğunca hesaba katılması,
- Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda kendilerine uygun bir biçimde danışılması,
- Yapılacak mali yardımların, yerel yönetimlerin kendi politikalarını uygulama konusundaki temel özgürlüklerini ortadan kaldırmaması,
- Yerel yönetimlere ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkının tanınması,
- Yerel yönetimlerin, kanunla muhtemelen öngörülen koşullar içinde başka devletlerin yerel yönetimleri ile işbirliği yapabilmesi,
- Yerel yönetimlerin kendilerine anayasa veya yasalar tarafından tanınmış olan yetkileri ve özerk yönetim ilkelerini koruyabilmeleri için, yargı yollarına başvurma hakkının tanınması.

Ruşen Keleş'in de belirttiği gibi (Keleş, 1995: 16-18) Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın birçok ilkesini benimsemiş olmasına karşın Türkiye'nin bu önemli konulara çekinceler koyması, yerel demokrasinin gelişmesi yönünden bir eksiklik olarak kabul edilmektedir. Şart'ın temel ilkelerinden bir bölümü zaten Anayasa ve yasalarla kabul edilmiştir. Burada önemli olan söz konusu çekincelere yönelik ciddi çalışmaların yapılması ve biran önce bu çekincelerin kaldırılmasıdır. Bu durum Avrupa Birliği'ne tam üye olmak isteyen Türkiye açısından çok önemli olduğu kadar, Türkiye'de yerel yönetimlerin reform sürecini daha sağlam zeminlerde devam ettirme ve halka en etkin ve verimli hizmeti sunabilmelerini sağlamak açısından da önemlidir. Söz konusu çekincelerin kalkması durumunda, son çıkarılan 6360 sayılı kanunda olduğu gibi yerel yönetim reformuna yönelik sert eleştirilerin sayısı azalacaktır. Reformu yapanlar ve uygulayıcılar için ise daha sağlam bir zeminde, "daha fazla demokrasi" mantığı ile hareket edebilmelerinin önü açılacaktır.

## Kaynakça

Ankara Barosu, "Büyükşehir Belediyesi Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükümünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un Düşündürdükleri", [http://www.dha.com.tr/ankara-barosu-baskanligi-aciklama\\_393782.html](http://www.dha.com.tr/ankara-barosu-baskanligi-aciklama_393782.html) (25.01.2013).

Avcı, Gültekin, "13 Büyükşehir Anayasaya Aykırı", <http://gundem.bugun.com.tr/3-buyuksehir-anayasa-ya-aykiri-yazisi-209084> (20.02.2013).

Christensen, Tom, Per Legreid (2002), "A Transformative Perspective on Administrative Reforms", Tom Christensen and Per Legreid (Ed.), **New Public Management**, England: Ashgate, pp. 13-39

Çukurçayır, M. Akif (2012), "Büyükşehir Belediyeleri", **İdarecinin Sesi Dergisi**, Mayıs-Haziran

Çukurçayır, M. Akif, "Büyükşehir yasa tasarısı idare sistemini tamamen değiştiriyor", [http://www.zaman.com.tr/yorum\\_yorum-makif-cukurcayir-buyuksehir-yasa-tasarisi-idare-sistemini-tamamen-degistiriyor\\_2004032.html](http://www.zaman.com.tr/yorum_yorum-makif-cukurcayir-buyuksehir-yasa-tasarisi-idare-sistemini-tamamen-degistiriyor_2004032.html) (01.02.2013).

Çukurova Belediyeler Birliği, "6360 Sayılı Yasa Neler Getiriyor", [http://www.cbb.gov.tr/dosyalar/file/BSB\\_Kanunun\\_Getirdigi\\_Degisiklikler\\_.pdf](http://www.cbb.gov.tr/dosyalar/file/BSB_Kanunun_Getirdigi_Degisiklikler_.pdf) (20.02.2013).

Emini, Filiz Tufan (2009), "Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri", **Yönetim ve Ekonomi**, C.16, S.2

Golembiewski, Robert (1996), "The Future of Public Administration: End of a Stay in the Sun or a New day A-dawning?", **Public Administration Review**, 56, 2

Gözler, Kemal, "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler", [www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.htm](http://www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.htm). (10.02.2013).

Harvard Business Review (1999), **Değişim**, (Çev. Meral Tüzel), MESS, İstanbul

Heeks, Richard (2001), "Reinventing Government in the Information Age", Richard Heeks Ed.), **Reinventing Government in the Information Age**, England: Routledge

Kahraman, Mehmet, "Yeni Büyükşehir Belediye Kanunu'na Farklı Bir Değerlendirme", [http://www.zaman.com.tr/mobile\\_detailn.action?newsid=2015387](http://www.zaman.com.tr/mobile_detailn.action?newsid=2015387) (20.02.2013).

Kalko, Ümit (2010), **Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinin Türkiye'de Yerel Yönetimlere Yansımaları**, Yüksek Lisans Tezi, Kadir Has Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Kearney, Richard C., Barry M. Feldman, Carmine Scavo (2000), "Reinventing Government: City Manager Attitudes And Actions", **Public Administration Review**, 60, 6, pp. 535-549.

Keleş, Rusen (1995), "Yerel Yönetimler Özerklik Sartı Karşısında Avrupa ve Türkiye", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 6, Kasım, ss. 3-19.

Koçak, Süleyman Yaman, Ali Ekşi (2010), "Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye'de Yerel Yönetimler", **SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S. 21, Mayıs, ss. 295-307.

Koçer, Melih (1970), **İşletme Yönetimi ve Organizasyon Fonksiyonu**, Ankara.

Memişoğlu, Dilek (2006), **Yeni Kamu Yönetimi Ve Yerel Yönetimler Reformu**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, SDÜ, Isparta.

MİGM, "6360 Sayılı Kanunla İlgili Sıkça Sorulan Sorular Ve Cevaplar", <http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/6360SayiliKanunSSS.pdf> (30.01.2013).

Ökmen, Mustafa (2003), "Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme", **Yönetim ve Ekonomi**, Y.1, C.10, S.1.

Parlak, Bekir, "Yeni Büyükşehir Belediye Yasasının Analizi" <http://www.bursa-yerelyonetim.com/index.php/yeni-buyuksehir-belediye-yasasinin-analizi/> 20.02.2013).

Peters, B. Guy (2000), "Policy instruments and Public Management: Bridging the gaps", **Journal of PA Research&Theory**, 10, 1, pp. 35-48.

Riccucci, Norma M. (2001), "The Old Public Management Versus the New Public Management", **Public Administration Review**, 61, 2, pp. 172-176.

Sakal, Mustafa (2000), "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sorunu: Tarihsel Perspektiften Bir Değerlendirme", **Süleyman Demirel Ün. İİBF Der.**, C.5, S.1, ss.119-140.

Şaylan, Gencay (1994), **Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge, Ankara

Şaylan, Gencay (1995), "Değişim ve Yolsuzluk", **Amme İdaresi Dergisi**, XXVIII, 3.

Taş, Cesurhan (2012), "Yerel Yönetimler Reformu Federal Devlete Gidiş Mi?", **TURAN-SAM (TURAN-CSR) Turan Stratejik Araştırmalar Merkezi Dergisi**, C.4, S.16, Sonbahar.

TEPAV, "6360 Sayılı Yasaya Göre Belediyelerin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Paylar", [http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/13542876822.6360\\_Sayili\\_Yasaya\\_Gore\\_Belediyelerin\\_Genel\\_Butce\\_Vergi\\_Gelirlerinden\\_Alacaklari\\_Paylar.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/13542876822.6360_Sayili_Yasaya_Gore_Belediyelerin_Genel_Butce_Vergi_Gelirlerinden_Alacaklari_Paylar.pdf) (20.01.2013/a).

TEPAV, "Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi" <http://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/3243> (20.01.2013/b).

TODAİE (1972), **İdarenin Yeniden Düzenlenmesi**, TODAİE Yay., Ankara.

Toprak, Düriye, Ceyda Şataf (2009), "Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu Çerçevesinde Sosyal Belediyecilik Yaklaşımı", **Sosyal Ve Beşeri Bilimler Dergisi**, C. 1, S. 1

Tutum, Cahit (1994), **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV Yay., Ankara.

Ünüsan, Teoman (1994), "Yerel Yönetimler Reformu", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.3, S.2, Mart, ss. 3-8

Ulusoy, Ahmet, T. Aldemir (2009), "Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi", **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 12, Sayı 21, Haziran, ss. 259-287.

Yılmaz, Osman (2001), **Kamu Yönetimi Reformu**, DPT Yay., Ankara.

# BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYELERİNİN İDARİ VE MALİ ÖZERKLİĞİ

Orhan Veli ALICI\*

## Özet

Hızlı nüfus artışı ve kentleşme gibi nedenlere bağlı olarak bazı kentsel alanların olabildiğince büyümesi, bu büyük kentler için ayrı bir metropol belediye örgütlenmesinin kurulmasını gerektirmiştir. Ayrıca geçtiğimiz çeyrek yüzyılda yaşanan dönüşüme bağlı olarak yerel yönetim birimlerinin görev, yetki ve sorumlulukları da artırılmıştır. Böylece kentleşme ve uluslararası dinamiklerin şekillendirdiği küresel siyaset gereği büyük kentlerde giderek önemi ve işlerliği artan büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisinde yer alan çeşitli ölçeklere sahip yeni ilçe belediyeleri kurulmuştur. Mekansal alan ortaklığına bağlı olarak büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerinde bir takım yetkilerle donatılması da gerekmiştir. Dolayısıyla bu uygulama gerek idari gerekse de mali anlamda ilçe belediyelerinin özerkliğini olumsuz yönde etkilediği ileri sürülmüştür. Bir diğer önemli husus ise diğer ilçe belediyelerine nazaran büyükşehir ilçe belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklar açısından oldukça sınırlandırılmış olduğudur. Bu makalede de büyükşehir ilçe belediyelerinin idari ve mali özerkliği hakkında bir değerlendirme yapılması ve diğer belediyelere nazaran idari ve mali özerklik bakımından ne durumda olduğunun kıyaslanması, sınırları il mülki sınırı olacak olan büyükşehir belediye sistemi ile meydana gelebilecek yarar ve sakıncaların büyükşehir ilçe belediyeleri açısından değerlendirilmesi amaçlanmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Büyükşehir Belediyesi, Büyükşehir İlçe Belediyesi, İdari ve Mali Özerklik, Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı

## ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL AUTONOMY OF METROPOLITAN DISTRICT MUNICIPALITIES

---

\* Dr., İ.E.T.T. İşletmeleri Genel Müdürlüğü Müfettişi, orhan\_alici@hotmail.com

### **Abstract**

Vast growth of some urban areas-depending on the reasons of fast-growing population and urbanization- necessitated the establishment of metropolitan municipality organizations for large cities. Services, authorization and responsibilities of the local administration units have been increased as well depending on the transformation realized in the last quarter century. Therefore, variously dimensioned new district municipalities within the boundaries of the metropolitan municipalities and new metropolitan municipalities have been founded. Importance and functionality of these municipalities is now increasing more and more because of the global policy which is shaped by urbanization and international dynamics. Depending on the spatial community, it has been also required that the metropolitan municipalities are provided with a series of authorization on the metropolitan district municipalities. Consequently, it has been brought forward that this application has negatively effected the autonomy of district municipalities in terms of both administration and finance. Another significant subject is that the metropolitan district municipalities are quite limited in terms of duty, authorization and responsibilities compared to other district municipalities. In this article it has been aimed that an evaluation of the autonomy of the metropolitan district municipalities in administrative and financial aspects will be carried out and administrative and financial autonomy of the metropolitan district municipalities to other municipalities will be compared. Also benefits and drawbacks of the metropolitan municipality system which is to become provincial administrative boundary, will be evaluated in terms of metropolitan district municipalities.

**Keywords:** Metropolitan Municipality, Metropolitan District Municipality, Administrative and Financial Autonomy, Europe Local Administration Autonomy Condition

### **Giriş**



Klasik devlet örgütlenmeleri ve yönetim paradigmalarının hızla değiştiği, Ulus-Devletlerin ise aşınma sürecinde son noktaya geldiği günümüzde yerel yönetime dayalı politikaların ağırlık kazandığı görülmektedir. Merkezde koordine edici ve denetleyici, genel kamu politikalarını belirleyici bir rol üstlenen merkezi yönetimin, birçok alanda sunmuş olduğu hizmetleri özelleştirme ve yerelleşme eğilimleri ile dağıttığı ve böylece küresel söylemlere uygun bir şekilde hareket edildiği anlaşılmaktadır (Alıcı, 2010: 320). Bu çok boyutlu değişimlerin sonucunda ise ülkemizde yerel yönetimlere, özellikle de büyükşehir belediyelerine büyük bir önem atfedilmiş, görev, yetki ve sorumlulukları bu öneme dayalı olarak artırılmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa göre, büyükşehir belediyelerinde iki kademeli metropoliten yönetim sistemi uygulanmaktadır. Bu sistemde ilçe belediyelerinin tamamının sınırlarını kapsayan ve bu belediyeleri özellikle imar ve bütçe konusunda denetleyen büyükşehir belediyesinin varlığı, ilçe belediyelerini merkezi yönetim dışında adeta ikinci bir vesayet makamı ile de tanıştırmıştır. Öğretide iki ayrı yerel birim arasında cereyan eden bu denetim yetkisinin kavramsal adı konusunda bir görüş birliği bulunmamakla beraber “yerel idari vesayet” kavramının bu sui generis denetim yetkisini açıklamak için kullanılabileceği düşünülmektedir (Alıcı, 2012: 38-52).

Genel olarak bu makalede, büyükşehir ilçe belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarına bakımından diğer ilçe belediyelerine nazaran daha sınırlı hizmetlerle donatıldığı, ilçe mülki sınırı içerisinde yetkili tek yerel yönetim birimi olmadığı, asli nitelikli mahalli müşterek hizmetlerde büyükşehir belediyesinin belirleyiciliğinin bulunduğu, özellikle büyükşehir belediyesinin bir vesayet makamı gibi ilçe belediyelerinin organlarının almış olduğu kararlar üzerinde “değiştirerek onaylama” yetkisine de sahip olduğu, bu nedenle büyükşehir ilçe belediyelerinin idari ve mali anlamda yeterince özerk olmadıkları vurgulanmaktadır. Büyükşehir ilçe belediyelerinin sistem içerisindeki mevcut konumu dikkate alındığında, adeta büyükşehir belediyesinin vesayeti altına olduğu izlenimini uyandırdığı, özerkliğe aykırı bu durumun giderilmesi için de neler yapılması gerektiği önerilmektedir.

Bu çerçevede mezkûr çalışmada, öncelikle idari ve mali özerklik ile belediyelerin özerliği konularına değinilmiş, daha sonra da gerek mevcut durum gerekse de büyükşehir belediyelerinin il mülki sınırı genelinde hizmet sunacağı hususu dikkate alınarak büyükşehir ilçe belediyelerinin idari ve mali özerliği hakkında bir değerlendirme yapılmış, diğer belediyelere nazaran idari ve mali özerklik bakımından büyükşehir ilçe belediyelerinin ne durumda olduğu da kıyaslanmıştır. Öte yandan il mülki sınırı genelinde hizmet sunacak olan büyükşehir belediye sisteminin uygulanması ile beraber meydana gelebilecek sakıncaların neler olacağı büyükşehir ilçe belediyeleri açısından değerlendirilmiştir. Genel olarak makalede yer verilen bütün bu değerlendirmeler; özerklik bağlamında yaşanan mevcut sorunlara, yargı kararlarına ve mevzuatta yaşanan değişikliklere dayalı olarak yapılmıştır.

### **1. Özerklik Kavramı**

Genel olarak “özerklik” kavramı, kurumların kendi asli sorumluluklarını ve görevlerini kamu yararı kapsamında yerine getirmek için bu hizmetlerin ve görevlerin sunumu süreci ile ilgili temel hususları düzenleme hakkını ifade etmektedir (Coşkun, 1996: 39). Başka bir deyişle özerklik, kanunların çizdiği sınırlar içerisinde bağımsız hareket edebilmeyi anlamlandırmaktadır. Bu bakımdan “inisiyatif alabilme” ve “dokunulmazlık” özerkliğin dayandığı iki temel kavramdır.

Özerklik, tarihi süreç içerisinde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gelişen ve değişen ilişkilere bağlı olarak yerel yönetimler tarafından merkezi yönetimden alınmış bir hak statüsündedir. Bu yetki, genel olarak yerel yönetimlerin görevlerini ifa etmesi sırasında onlara daha özgür bir hareket alanı sağlama ve yerel toplulukların kendi kendilerini yönetme yeteneğini geliştirme amacını da taşımaktadır (Keleş, 1992: 13). Böylece yerel yönetimlerin, hizmetlerini sunarken önceden belirlenmiş kıstaslar dışında herhangi bir kısıtlamaya tabi olmaksızın faaliyetlerini sürdürmeleri amaçlanmıştır. Dolayısıyla yerel özerlikten söz edebilmek için; yerel birimin, yasayla düzenlenmiş olmak kaydıyla organlarının halk tarafından seçilmesi ve bu

organların bağımsız olması, kesin karar alma yetkisine sahip olması, mali anlamda yeterli kaynakları bulunması ve bu kaynakları görevleriyle ilgili konularda harcayabilmesi serbestisine sahip olması gerekmektedir (Çelik vd.,2008: 95; Güler, 2000: 28).

Yerel yönetimlerin sahip olduğu “özerklik” ilkesi, bu birimlerin sınırsız bir yetkiye sahip olması anlamına da gelmemektedir. Bu nedenle yasa koyucunun, daha önceden kabul edilmiş bulunan evrensel nitelikli ilke ve politikalara uygun olarak özerkliğin sınırını çizmesi önem taşımaktadır. Dolayısıyla, Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler arasında idarenin bütünlüğü ilkesinin tesis edilmesi ve ülke genelindeki mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin uyumlu ve bir birlik içerisinde sunulması adına yerel yönetimlerin bazı genel nitelikli kural ve hedeflere tabi tutulması özerklikle bağdaşır bir düzenlemedir (Coşkun, 1996: 39).

Bu çerçevede yerel özerklik; giderek artan yerel hizmet taleplerini karşılayabilmek için yerel yönetimlere yetki ve esneklik sağlamak, yerel yönetimlerin kendi koşullarına ve ihtiyaçlarına en uygun yönetim yapısını ve biçimini belirlemesine olanak tanımak, yerel yönetimi çoğunlukla merkezi yönetimin müdahalelerinden korumak ve aynı zamanda merkezi yönetimi de mevcut ya da yeni ihtiyaçların karşılanması için yerel yönetimlerin yetki ve kaynak konularındaki sürekli talep ve baskılarına muhatap kılmamak amacını taşımaktadır. Bu çerçevede yerel özerkliğin varlığını sağlayan ve onu pekiştiren iki farklı anlamı da bulunmaktadır. Bunlardan ilki yerel yönetim biriminin tüzel kişiliğidir. İkincisi de yerel halkın özerliğidir. Bu çerçevede yerel yönetimin özerliği demokratiklik temelinde, merkezden yere doğru bir yetki aktarımını gerektirmektedir (Alada, 2008: 5). Aynı şekilde ilçe belediyelerine nazaran vatandaşlara daha uzak bir konumda bulunan büyükşehir belediyelerinin de ilçe sınırlarını aşmayan, küçük ve faydası bölünebilen mahalli müşterek nitelikli hizmetleri ilçe belediyelerine devretmesi de yerel özerkliğin ve yetki devrinin farklı ve önemli bir boyutudur (Ereçin, 2005: 130).

## 2. Türkiye’de Belediyelerin Özerkliği

3 Nisan 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanununa göre, belediye başkanı belediye meclisi içerisinde gizli oyla seçilmekte idi. Akabinde seçilen bu belediye başkanının başkanlığı il merkezlerindeki belediyelerde İçişleri Bakanlığınca, diğer yerlerde de o ilin valisi tarafından onaylanmaktaydı. Bu husus belediyelerin özerk kuruluşlar olmasını engellemekte, anılan uygulama ile vesayet makamının takdiri halkın inisiyatifinin üzerinde tutulmakta idi. 27 Temmuz 1963 yılında 307 sayılı Kanun ile 1580 sayılı Kanunun 89. maddesi kaldırılmış ve belediye başkanının başkanlığının vesayet makamınca onaylanması uygulamasına son verilmiştir. Ancak 1580 sayılı Kanunun “Mansup Belediye Başkanlığı” başlıklı 94. maddesinde herhangi bir değişiklik yapılmamış, ülkede anarşi ve terör olaylarının yaygınlık kazandığı zamanlarda belediye başkanlığına vesayet makamınca çeşitli atamalar yapılmıştır. Bu uygulama, belediyelerde yerel özerkliğin yerleşmesini engellemiştir (Çağdaş, 2011: 405).

Anayasa Mahkemesi, E.1987/18, K.1988/23 sayılı kararında, Anayasanın 127. maddesinin ikinci fıkrasında söz edilen “Yerinden Yönetim İlkesi”nin esasında özerklik kurumunun anayasal bir temele oturtulması anlamına geleceğini belirterek, yerel yönetimlerin özerk kuruluş niteliğine sahip olabilmeleri için; tüzel kişiliğe sahip olmaları gerektiğini, görevli organlarının seçimle oluşması gerektiğini ve bu organlara karar verme yetkisinin tanınması gerektiğini belirtmiştir. Nitekim, 2004 yılı sonrasında yerel yönetimlere ilişkin çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanununda belediyelerin idari ve mali özerkliğe sahip oldukları hüküm altına alınmıştır. Böylece belediyelerin özerklik kazanımı konusunda mevzuat anlamında bir aşama kat edilmiştir. Ancak mevcut uygulamada idari ve mali özerkliğin tam olarak tesis edilemediği, bazı konularda büyükşehir ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyesinin vesayeti altında bırakıldığı görülmektedir.

Söz konusu yasaların bazı hükümleri dikkate alındığında; belediyelerin sınırlarının düzenlenmesi, mahalle kurulması, birleştirilmesi ve kaldırılması, belde adının değiştirilmesi, diğer belediyelerle işbir-

liği yapılması, belediye meclisi kararlarının kesinleşmesi, mekansal alanlara ad verilmesi gibi iş ve işlemlerde hala vesayet makamının baskın belirleyiciliği devam etmektedir (Çağdaş, 2011: 414). Mezkur konu büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri kapsamında ele alındığında farklı bir vesayet ilişkisinin kurulduğu anlaşılmaktadır. İki kademe büyükşehir yönetim modelinde merkezi yönetimin bazı yetkilerini ilçe belediyeleri üzerinde uygulanması maksadıyla büyükşehir belediyelerine verdiği görölmektedir. Özerlikle imar ve bütçeye ilişkin örnekler bu hususta yaygınlık kazanmaktadır.

Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişki dikkate alındığında, büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerinin meclislerince alınan imar ve bütçeye ilişkin kararlarda bir vesayet makamı gibi hareket etmesini sağlayan düzenlemelerin varlığı yerel özerlikle bağdaşmamaktadır (Keleş, 2000: 286.). Ayrıca, UKOME ve AYKOME gibi koordinasyon merkezlerinde büyükşehir belediyesi ve merkezi yönetime ait kurumların temsilcileri karşısında ilçe belediyesinin sadece kendisini ilgilendiren konularda yapılan toplantılara katılması ve sayısı yirmiyi bulan üyeler karşısında sadece tek oya sahip olması sonucunda alınan kararların ilçe belediyesi bakımından bağlayıcı olması da yerel özerlikle bağdaşmamaktadır (Alıcı, 2012a: 184).

Güçlü başkan-pasif meclis, güçlü büyükşehir belediyesi-güçsüz ve denetim altında bulunan ilçe belediyeleri şeklindeki sistemin kurgusu da dikkate alındığında “idari ve mali özerkliğin” AYYÖŞ (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı) standartlarına yeterince erişemediği, içeriği doldurulamamış bir söylem olarak mevzuatımıza dahil edildiği söylenebilir. Bu kavramsal boşluk dikkate alındığında, büyükşehir belediyesinin “asıl belediye” ilçe belediyelerinin de “ikincil belediye” halinde görülmesi (Keleş, 2000: 290.), büyükşehir belediyesinin aşırı güçlü konumu ve ilçe belediyelerinin mali ve idari kapasitesi ile yetki ve görev alanının hayli sınırlandırılmış olması günümüzdeki büyükşehir belediyesi sisteminin başlıca sorunları olarak karşımıza çıkmaktadır (Özgür, 2008: 164 ). Uluslararası örneklere baktığımızda Türkiye’deki büyükşehir belediye sisteminin görev, yetki ve sorumluluklar ile kaynakların bölüşülmesi, tüzel kişilik, teşkilat yapısı gibi birçok belirleyici parametre açısından daha demokratik ve katılımcı bir

örnek olan Londra Büyükşehir Belediye yönetimi ile bu sisteme nazaran daha merkeziyetçi bir yapıda olan Paris Büyükşehir Belediye yönetimi arasında bir nitelik taşıdığı söylenebilir (Alıcı, 2012a: 185). Bu konuda Türkiye'deki büyükşehir belediye yönetiminin diğer modellerden tamamen farklı bir model olduğunu (Meriç, 1987: 63) savunanların yanı sıra, anılan sistemin Fransız modeli ile büyük oranda benzerlik taşıdığını ileri sürenler de bulunmaktadır (Atasoy, 1992: 156).

Mevcut durum yukarıda izah edildiği gibi olmakla birlikte, büyükşehir belediyesi modelinin ilk dönemlerine nazaran büyükşehir belediyelerine tanınan bazı yetkilerin zaman içinde az da olsa törpülendiği ve ilçe belediyelerinin karar verme özerkliklerinin arttırıldığı anlaşılmaktadır (Arıkboğa, 2012: 5). 5216 sayılı Kanunun 2004 yılındaki ilk hali ile günümüzdeki hali arasında önemli farklılıklar olduğu, genel olarak ilçe belediyelerinin almış oldukları bütçe ve imar kararları dışındaki kararların kesinleşmesinde yaşanan değişikliğin yerinde bir değişiklik olduğu, ancak imar ve bütçe konusundaki kararların kesinleşmesindeki usullerin idari ve mali özerklikle bağdaşmadığı hususları genel kabul görmektedir. Bazı olumlu değişiklikler bir kenara bırakıldığında mevzuatın ve bu iki tüzel kişilik arasındaki ilişkilerin AYYÖŞ çerçevesinde var olması gereken standartları yeterince yakalayamadığı anlaşılmaktadır.

İlgili mevzuat incelendiğinde büyükşehir belediyesinin sistem içerisinde etkinliği karşısında vatandaşa en yakın birimler olan ilçe belediyelerinin hizmet sunumu açısından yeterince yetkiye ve kaynağa sahip olmadığı, mevcut bazı faaliyetlerinin de büyükşehir belediyesinin denetimi altında olduğu görülmektedir. Bu konuda Anayasa Mahkemesine intikal ettirilen davalarda ise Anayasa Mahkemesi büyükşehir belediyesini ilçe belediyeleri üzerinde sahip olduğu bu denetim yetkisini Anayasaya aykırı bulmamakta, büyükşehir belediyesine verilen bu tür yetkilerin ilçe belediyelerinin özerkliğine müdahale anlamına gelmediğini de vurgulamaktadır. Dolayısıyla mevcut mevzuatın normlar hiyerarşisi içerisinde yorumlanması neticesinde her ne kadar böyle bir karara varılsa da AYYÖŞ'ün gereklerinin ve unsurları-

nın üst normlardan alt normlara doğru yansıtılması önem taşımaktadır.

Önemli bir husus ise 3030 ve 5216 sayılı Kanunlar dikkate alındığında; yerelleşme gibi eğilimler çerçevesinde Merkezi Yönetimin büyükşehirlerde vazgeçebileceği bazı yetkileri tümüyle bırakmadığı, ilçe belediyeleri üzerinde kullanılmak üzere bu yetkilerin büyükşehir belediyelerine verildiği görülmektedir. Bu düzenlemelere göre, büyükşehirlerde vesayetin kullanıcısının değiştiğini söyleyebiliriz. Anılan durum, iki yerel yönetim birimi arasında özerklikle bağdaşmayacak nitelikteki sorunların da temel nedenini oluşturmaktadır (Ökmen, 2011: 158).

Bu çerçevede, günümüzde Avrupa Birliği'nin yerelleşmeyi savunan önemli bir oluşum olduğunu söyleyebiliriz. Yerelleşmeyi "subsidiarity" kelimesi ile kullanan Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi'nin 1985 yılında benimsemiş olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesinde yer alan "Kamu görevlerinin yerine getirilmesi öncelikle yurttışa en yakın birimlerin yetkisi içindedir. Diğer birimlere görev devredilirken görevin biçimi ve niteliği, etkililik koşulu ve önemi dikkate alınır" ifadesini, hizmetlerin halka en yakın birim tarafından sunulması anlamında kullanılan yerellik ile eşdeğer kabul ederek 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması'na koymuştur. Daha sonra Amsterdam Antlaşması'nda da bu hükme yine yer verilmiştir. Böylece yerel yönetimleri merkezi yönetim karşısında güçlendirmek amaçlanmıştır. AB üyeleri tarafından bu antlaşmalara bağlı olarak yerelleşme felsefesine uygun olarak çeşitli düzenlemeler yapılmış ve merkezi yönetimin birçok görev ve yetkileri yerel yönetimlere devredilmiştir.

Tüm bu bilgiler çerçevesinde, belediyelerin görevlerini ifa ederken müstakil bir bütçeye ve karar mekanizmalarına sahip olması hali yerel özerklik olarak kabul edilmektedir. Yerel özerkliğin idari vesayet ile ters orantılı bir kazanım olduğu da görülmektedir. Mevzuattaki tanımlar dikkate alındığında yerel özerkliğin idari ve mali özerklik olarak iki açıdan ele alındığı anlaşılmaktadır. İdari özerklik, belediyelerin kendi karar organları ile serbestçe karar alabilmelerini ifade eder-

ken, mali özerklik, belediyelerin merkezi yönetim dışında ayrı gelir kaynaklarına sahip olmalarını ve yasal düzenlemeler çevresinde kendi organlarının kararlarına dayanarak harcama yapabilmelerini anlamlandırmaktadır. Dolayısıyla idari ve mali özerklik birbirini tamamlayan iki temel unsurdur.

### **3. İdari Özerklik**

İdari özerklik, yerel yönetimlerin kendi seçilmiş organlarıyla, merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın serbestçe karar alıp uygulayabilmesi anlamına gelmektedir. Bu çerçevede idari özerkliğin iki önemli koşulu bulunmaktadır. Bunlardan biri, ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan yerel yönetim organlarının seçimle iş başına gelmesi, diğeri ise bu organların serbestçe karar verip uygulayabilmesidir.

Mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin vatandaşlara en yakın birimler olan belediyeler tarafından sunulması demokrasiye uygun olmakla beraber, bu süreçte belediyelerin idari ve mali anlamda özerk olması önem taşımaktadır. Hizmet sunumunun önceden belirlenmiş yasal dayanaklar çerçevesinde kamu yararı adına tesis edilmesi ve bu süreçte belediyelerin kendi karar organlarını seçimle kurabilmesi, icrai kararlar alabilmesi, bu kararları uygulayabilmesi, vesayet denetimi bazında sadece alınan kararların hukukilik denetimine tabi kılması gerekmektedir (Çağdaş, 2011: 391). Aksi takdirde idari özerkliğe sahip belediyelerin varlığından bahsedilmesi mümkün olmayacaktır.

Yerel düzlemde belediyelere kentsel dönüşüm ve gelişim alanlarına ilişkin planlama ve uygulama yetkisinin verilmesi AYYÖŞ gereği olumlu bir gelişme iken, 2010 yılında 5393 sayılı Kanunun 73. maddesinde 5998 sayılı Kanunla yapılan değişiklik sonrasında “kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ile ilgili projelerin hazırlanması ve uygulanması” yetkisinin büyükşehirlerde sadece büyükşehir belediyelerine verilmesi özerklik söylemi açısından yerinde bir değişiklik olmamıştır. Bu düzenleme büyükşehir belediyelerini kentsel dönüşüm konusunda tek söz sahibi mercii kılarken, ilçe belediyelerini kendi sınırları içerisinde pasif konuma düşürerek kentsel dönüşüm alanında politika uygulayamaz hale getirmiştir. Daha sonra bu yetkinin İmar ve Şehirci-



lik Bakanlığına verilmesi kentsel dönüşüm alanında bir merkezileştirme eğiliminin olduğunu göstermektedir.

Bir diğer husus ise 5216 sayılı Kanunun 14. maddesinde düzenlenen belediye meclis kararlarının kesinleşmesi ile ilgilidir. Bu maddeye göre, ilçe belediye meclislerinin bütçe ve imarla ilgili olanlar dışındaki kararları dayanak belgeleriyle birlikte büyükşehir belediye başkanına gönderilmekteydi. Büyükşehir belediye başkanı da yedi gün içinde, gerekçesini de belirterek hukuka aykırı gördüğü kararların yeniden görüşülmesini isteyebilmekte, buna istinaden ilgili meclis, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kararında ısrar ederse ilgili karar kesinleşmekte ve yedi gün içinde büyükşehir belediyesine gönderilmekteydi. Belediye başkanı da kesinleşen kararın iptali için on gün içinde idari yargı merciine başvurabilmekteydi. Yerel özerklikle ve Kanunun temel amacı ile bağdaşmayan bu düzenlemeye 06/03/2008 tarih ve 5747 sayılı Kanunun 3. maddesi ile son verilmiştir. Bu Kanunun yine aynı maddesi ile büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi kararlarının kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderileceği, mülki idare amirine gönderilmeyen kararların yürürlüğe giremeyeceği hükmü 5216 sayılı Kanunun 14. maddesine eklenmiştir. Böylece ilçe belediye meclislerinin aldığı bütçe ve imar dışındaki kararların onaylanması sürecinde yer alan büyükşehir belediye başkanının işlevine son verilmiş, ilçe belediye meclisi kararlarının mahallin en büyük mülki amirine gönderileceği ve bu surette yürürlüğe gireceği hususu düzenlenmiştir. İmar ve bütçeye ilişkin olanlar hariç, ilçe belediye meclis kararlarının başka bir tüzel kişiliği haiz bir oluşumun onayına bırakılması şeklinde uygulama bulan bu işleyişe son verilmesi özellikle idari ve mali özerklik söylemi doğrultusunda önemli ve olumlu bir gelişmedir. Ancak, imar ve bütçeye ilişkin ilçe belediye meclis kararlarının onaylanması sürecinde eski uygulama hala devam etmektedir (Alıcı, 2012a: 180).

Günümüzde büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerinin bütçe ve imara ilişkin kararları üzerinde kabul etme ve değiştirerek kabul etme yetkisi bulunmaktadır. Geçmişteki uygulamadan farklı olarak ilçe belediyesine ait olan bu kararların geri gönderilmesi yetki-

sine son verilmiştir. Örnek vermek gerekirse, Kocaeli Büyükşehir Belediye sınırları içerisinde yer alan 12 ilçe belediyesi tarafından 2006-2011 yılları arasında meclislerinde kabul edilerek büyükşehir belediye meclisine onaylanmak üzere gönderilen 1997 adet imar plan ve tadilatlarının 635 adetinin değiştirilerek-tadilen onaylandığı tespit edilmiştir (Alıcı, 2012a: 155). Söz konusu süre aralığında büyükşehir belediye meclisinde kabul edilen imara ilişkin plan ve tadilatların yaklaşık % 32'sinin değiştirilmesi dikkat çekici bir husustur. Şunu da belirtmek gerekir ki değişiklik yapılan planlar ilçe belediyesinin işlemi olmaktan çıkıp büyükşehir belediyesinin bir işlemi haline gelmektedir. Başka bir deyişle anılan işlemin ilçe belediyesinin iradesinden çıkarak büyükşehir belediyesinin işlemi haline dönüştüğünü söyleyebiliriz<sup>1</sup>.

İmar konusunda ilçe belediyelerini ikincil konuma sokan bu uygulama yerine geri gönderme ve nitelikli çoğunlukla tekrar kabul mekanizmalarının da sisteme dahil edilmesi, ilçe belediyesinin imar planına ilişkin düzeltme işleminin yetkide ve usulde paralellik ilkesi gereği yine ilçe belediyesince yerine getirilmesi önem taşımaktadır. Bu yönde bir uygulama özerklik söylemine de uygun olacaktır.

5216 sayılı Kanununun 14. maddesinin 5. fıkrasında yer alan "Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine on gün içinde idari yargı mercilerine başvurabilir" hükmü de Anayasa Mahkemesi'nin 4/2/2010 tarihli ve E.: 2008/28, K.: 2010/30 sayılı Kararı ile Anayasaya aykırı görülmüş ve iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi, 5216 sayılı Kanununun 14. maddesinin 5. fıkrasında bulunan "*Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine ... idarî yargıya başvurabilir.*" biçimindeki kuralın, merkezi idarece Anayasa'nın 127. maddesinde çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken, idarenin bütünlüğü ilkesinin gerektirdiği bir vesayet yetkisini içermediği sonucu-

---

<sup>1</sup> Nitekim İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından Diyarbakır Valiliğine verilen 20/07/2006 tarih ve 58339 sayılı görüş yazısında; "büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye meclislerince kabul edilen imara ilişkin kararların büyükşehir belediye meclisince değiştirilerek kabul edilmesi halinde, bu kararların büyükşehir belediye meclisi kararları olarak kesinleştiğinden, büyükşehir belediye başkanınca imzalanması ve mühürlenmesi gerektiği, ayrıca ilçe ve ilk kademe belediye başkanları tarafından imzalanmasının gerekli olmadığı" hususları belirtilmiştir.

na varmıştır. Bu nedenle, iptali istenilen beşinci fıkranın “Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine ... idarî yargıya başvurulabilir” ibaresi Anayasa'nın 123 ve 127. maddelerine aykırı olduğundan Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

Bu çerçevede ilçe belediyelerinin idari ve mali özerkliğini tesis edecek nitelikteki düzenlemelerin süreç içerisinde yapıldığı, ilçe belediyelerinin imar ve bütçe dışındaki meclis kararlarının büyükşehir belediyesinin vesayet yetkisi kapsamında çıkarıldığı görülmektedir.

Bir diğer husus ise Türkiye tarafından idari içerikte olan bazı AYYÖŞ hükümlerine konulan çekincelerin devam etmesidir. Bu çekinceler aşağıdaki gibidir (Keleş, 1995: 17-18).

a) Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendilerine olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılmalıdır,

b) Yerel yönetimlerin yönetsel örgüt yapıları kendilerince belirlenmelidir,

c) Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir,

d) Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır,

e) Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması, geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır,

f) Yerel makamlar, kanunlarla muhtemelen öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilecektir,

g) Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetini sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır.

Görüldüğü üzere önem taşıyan ve günümüzde bir kısmı uygulanan birçok idari nitelikteki maddeye Türkiye tarafından çekince

konulmuştur. Bu durum, yerel demokrasinin gelişmesini ve idari özerkliğin tesis edilmesini engellemektedir. Şart'ın Türkiye tarafından onaylanmasının uygun bulunduğu kanun maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak, Bakanlar Kurulu kararıyla bütün çekincelerin kaldırılması mümkün bulunmaktadır.

#### **4. Mali Özerklik**

Mali özerklik, yerel yönetimlerin, merkezi yönetime mali anlamda bağlı olmadan, kendilerine verilen görev ve sorumluluklarını yerine getirebilecek kadar yeterli kaynağa sahip olması ve bu kaynakları serbestçe haralayabilmesi olarak tanımlanabilir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 264).

5216 sayılı Kanununun 25. maddesinde; büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe belediyelerinden gelen bütçelerin büyükşehir belediye meclisine sunulacağı, büyükşehir belediye meclisince “yatırım ve hizmetler arasında bütünlük” sağlayacak biçimde bu bütçelerin aynen veya değiştirilerek kabul edileceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca bu maddede “bütçenin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin diğer hususlarda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır” denilerek bu madde kapsamında sadece büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerinin bütçesi üzerinde koordinasyon görevi adı altında sahip olduğu denetim görevi de düzenlenmiştir. Büyükşehir Belediye Meclisi, ilçe belediyelerinin bütçelerini kabul ederken; bütçe metnindeki kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya veya değiştirmeye, belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya, kanunî sınırlar üzerinde veya altında belirlenmiş olan vergi ve harçların oran ve miktarlarını kanunda öngörülen sınırlarına çekmeye, kesinleşmiş belediye borçları için bütçeye konulması gerekip de konulmamış ödeneği eklemeye, ortak yatırım programına alınan yatırımlar için gerekli ödeneği eklemeye yetkili bulunmaktadır. Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “Aktarma” başlıklı 36. maddesinin 3. fıkrasında “Büyükşehir ilçe (...) belediyelerinde; aktarmalarla ilgili meclis kararları bütçe ile ilgili meclis kararları gibi kesinleşir ve yürürlüğe girer” denilmektedir. Dolayısıyla büyükşehir belediyesinin ilçe beledi-

yeleri üzerinde bütçe konusunda özerklikle bağdaşmayacak nitelikte yetkileri bulunmaktadır. Büyükşehir belediyesine verilen bu denetim yetkisi kimilerine göre mali özerklikle bağdaşmayan bir yetki iken (Ereçin, 2005: 126) kimilerine göre de büyükşehirin bütünlüğünü sağlamak açısından yapılan yerinde bir düzenlemedir (Arıkboğa, Oktay, Yılmaz, 2007: 33). Ancak şunu da belirtmek gerekir ki bütçe konusunda büyükşehir belediyesinin sahip olduğu değiştirerek onaylama yetkisi yeterince faal olarak kullanılmamaktadır. Bu nedenle mali özerkliği zedeleyen bu yetkinin kaldırılması yararlı olacaktır.

Büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin vergi gelirleri de mali özerklik açısından önem taşımaktadır. Büyükşehir belediyelerinin toplam gelirleri içerisinde faiz, pay ve ceza gelirlerinin oranı ise hayli yüksektir. 2009 yılında toplam gelirin % 75,47'si faiz, pay ve ceza geliri iken, 2010 yılında bu oran % 75,11 olmuştur (MİGM, 2011: 112). Büyükşehir belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları pay dikkate alındığında da; 2009 yılında toplam gelirin % 57,11'i pay geliri iken, bu oran 2010 yılında % 64,84 olmuştur (MİGM, 2011: 112). Pay gelirleri gözönünde tutulduğunda bu durum, büyükşehir belediyelerinin mali anlamda merkeze bağımlılığını göstermektedir. Bu durum da mali özerklikle bağdaşmamaktadır. Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin mali açıdan özerkliği ancak bu idarelerin öz gelirlerinin artırılması ile mümkündür. Her ne kadar mevzuatta mali özerklikten bahsedilmiş olsa da mevcut durumun mali özerklikle bağdaşmadığı açıktır. Esasında mali özerklik; ilgili yerel yönetim biriminin sınırları içerisinde yaşayan bireylerin ihtiyaçlarını ve önceliklerini gerçekleştirmek için yeterli miktarda gelire sahip olmasıdır. Bu gelir kalemleri ve oranlarının merkezi idare tarafından değil de ancak ilgili yerel yönetim biriminin meclisi tarafından belirli ölçütler dahilinde belirlenmesi durumunda mali özerklikten bahsedilebilecektir (Güner, 2006: 62-63).

Vergilendirme ve mali özerklik ilişkisi bakımından belediyelerin mevcut durumu esas alındığında; yerel yönetimler bazında yapılan yasal düzenlemelere rağmen yerellik ilkesinin uygulanmadığı görülmektedir. Yerellik ilkesi, yerel yönetimlere vergi koyma yetkisinin de ötesinde daha geniş yetkiler verilmesini ifade etmektedir. Ancak, Türkiye'de yerel yönetimler Anayasanın 73. maddesinde hüküm altına

alınan vergi ödevi ile yetki bakımından sınırlandırılmakta, vergi politikası makro bir araç olarak merkezi yönetimce kullanılmaktadır. Yerel yönetimlerin gelir elde etmesi konusunda çok sınırlı imkânlarla sahip olduğu, merkezi yönetimden bu idarelere aktarılan payların oldukça düşük olduğu, bu nedenle de gelir kaynakları bakımından yetersiz kaldığı görülmektedir. Tahsili büyükşehir belediyelerinde tamamen ilçe belediyelerine bırakılmış olan emlak vergisi gelirin toplam gelir içerisindeki oranı % 4-5 arasında değişmektedir. Bu oran dikkate alındığında belediyelerin öz gelir kaynaklarının oldukça düşük olduğu, belediyelerin merkeze bağımlı oldukları, gelir kaynaklarının en önemli kısmının genel bütçe vergi gelirleri üzerinden aktarılan payların olduğu, dolayısıyla kaynak aktarımının ve dağıtımının yerellik ilkesine uygun olarak yapılmadığı anlaşılmaktadır (Egeli ve Diril, 2012: 37).

Yukarıda belirtilen nedenlere dayalı olarak mali sistemin ve vergi politikasının yerelleşmesi önem taşımaktadır. Mali anlamda özerk belediyelerin tesis edilebilmesi, yeterli vergi kaynaklarının bu idarelerin kullanımına aktarılması ile mümkün olacaktır (İnaç ve Ünal, 2007: 17).

Bir diğer husus ise Türkiye tarafından mali içerikte olan bazı AYYÖŞ hükümlerine konulan çekincelerin devam etmesidir. Bu çekinceler aşağıdaki gibidir (Keleş, 1995: 18):

a) Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşınmalıdır.

b) Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır.

c) Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine halel getirmeyecektir.

5216 sayılı Kanunun özellikle ekonomik hükümleri dikkate alındığında, genel itibarıyla “idari ve mali” olarak adlandırılmış bulunan “özerklik” söyleminin esasında “kamu güvencesindeki piyasa serbestisini” anlamlandırdığı düşünülmektedir (Alada, 2008: 38). Mali özerklik, yerel yönetimlerin öz kaynaklarını merkezi yönetim dışında kendi karar organları ile belirlemesi anlamına gelmekte iken, mevcut yasal düzenlemeler gözönüne alındığında mali özerkliğin farklı bir araç olarak kullanıldığı anlaşılmaktadır. “Demokratiklik” anlamında içselleştirilmesi gereken “mali özerklik” kavramının özellikle belediyelerin sunduğu hizmetlerin finansmanı konusunda borçlanma, özelleştirme gibi özel sermayenin kar amacını sağlayan bir araç olarak anlamlandırıldığı ve sermaye birikimine katkı sağlayacak şekilde kurgulandığı görülmektedir (Alada, 2008a: 292).

### **5. İlk Kademe Belediyelerinin Kaldırılmasının Yerel Demokrasi ve Özerklik Açısından Değerlendirilmesi**

Türkiye’de uygulanan büyükşehir yönetim modelinde, ilk kademe belediyeleri ile ilçe belediyelerinin sınırını kapsayan tek bir büyükşehir belediyesi bulunmaktadır. Bu model, demokratik açıdan küçük ölçekli birimlerin etkinliğine inanılan, büyük ölçekli ve genel nitelikli hizmetlerin büyükşehir belediyesince, küçük ölçekli ve sınırlı yerel hizmetlerin de alt kademe belediyelerince yürütülmesine imkân sağlayan katılımcı bir yönetimi anlamlandırmaktadır. Ancak temsiliyet, hizmet sunumu ve kaynak dağıtımı açısından ilk kademe ve ilçe belediyelerinin nüfus ile yüzölçümü büyüklükleri arasında sorun yaratacak nitelikte dengesizliklerin bulunması, bu sorunu giderecek girişimleri de beraberinde getirmiştir. Örneğin büyükşehir yönetim modelinin uygulanması ile birlikte İstanbul’da nüfusu 1 milyonu bulan Kadıköy, Şişli, Fatih ve Kartal ilçelerinin bölünmesi gerçekleştirilmiştir. Başlangıçta yönetime katılım ve daha etkin hizmet sunumu için büyük yerel birimler yerine küçük yerel birimlerin varlığı daha kabul edilebilir bir çözüm yolu olarak görülmüştür (Alıcı, 2012a: 187).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile beraber ilk kademe belediyeleri de büyükşehir sınırları içerisine alınmış ve böylece

bütün büyükşehirlerde 603 olan büyükşehir belediye meclis üye sayısı 1352'ye yükselmiştir. Büyükşehir belediye sınırları içerisinde yer alan 88 belediye, ilk kademe belediyelerinin de bu sisteme dahil edilmesiyle beraber 382'ye yükselmiştir. Dolayısıyla büyükşehir belediye sınırları içerisinde meydana gelen bu farklılaşma temsiliyet açısından önemli sorunları da beraberinde getirmiştir. Bu sorunların çözülmesi maksadıyla ilk kademe belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve mahalle statüsü ile ilçe belediyelerine bağlanması, bazı yerlerde de ilk kademe belediyelerinin birleştirilmesi suretiyle yeni ilçe belediyelerinin kurulması yoluna gidilmiştir.

22/3/2008 tarih ve 26824 sayılı Mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5747 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"un 1. maddesi ile 43 yeni ilçe kurulmuş; 2. maddesiyle 283 ilk kademe belediyesinin tüzel kişilikleri kaldırılarak diğer ilçelerin mahallelerine dönüştürülmüş veya bu belediyeler söz konusu diğer ilçe belediyelerine katılmış; geçici 1. maddesi ile de 862 belediyenin tüzel kişilikleri, ilk yerel seçimden geçerli olmak üzere kaldırılarak köye dönüştürülmüştür. Daha sonra, Anayasa Mahkemesinin 5747 sayılı Kanunun iptali istemiyle açılan davada vermiş olduğu E. 2008/34, K. 2008/153 sayılı Kararı, 06.12.2008 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. Anayasa Mahkemesi bu kararında, büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde bulunan 283 ilk kademe belediyesinin kapatılmasının ve 43 yeni ilçe kurulmasının Anayasaya aykırı olmadığına ve iptal isteminin reddine oyçokluğuyla karar vermiştir.

Anayasa Mahkemesi bu kararında, "Anayasanın 127. maddesinin 2. fıkrasına göre, mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenebileceğini belirterek, yasa koyucu mahalli idarelerin kuruluş esaslarını, maddi ve usule ilişkin çerçeveyi belirlemek koşuluyla, ölçek sorununu dikkate alarak, daha etkin ve verimli bir kamusal hizmet sağlamak amacıyla, bir belediyenin ya da köyün tüzel kişiliğini kaldırabilir, belediyeyi köye, köyü belediyeye dönüştürebilir" görüşüne yer vermiştir. Böylece Anayasa Mahkemesi; yasa koyucunun, mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin etkinliğini sağlamak adına küçük ölçekli belediye-



leri kapatabileceğini belirtmiş, hizmette vatandaşa yakınlık ve küçük ölçekli belediyelerin kapatılmasında referandum yoluyla kararın vatandaşlara bırakılması yöntemini dikkate almamıştır.

Söz konusu bu değerlendirmeler çerçevesinde, büyükşehir belediyelerinde ölçek sorununa bağlı olarak var olan problemlerin çözülmesi adına kolaycı bir yaklaşımla ilk kademe belediyelerinin kapatılması günümüzde yaygınlık kazanan ve yerinden yönetime önem atfeden gelişmelerle çelişmektedir. İlk kademe belediyelerinin kapatılmasında; belediyelerin kaynaklarını etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanan, optimal büyüklüğe sahip, sağlıklı bir yapıya kavuşturulması amacının bulunduğu ileri sürülmektedir. Ancak diğer taraftan söz konusu değişiklik, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve demokrasinin tabana yayılması tezleriyle beraber yerel demokrasinin ve katılımcılığın artırılması, hizmette vatandaşa yakınlık ilkesi gibi çağımızın temel söylemleri ile de çelişmektedir (Kent, 2008: 39).

Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nın 5. maddesinde, "Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz." hükmü bulunmaktadır. 3723 sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Uygun Bulunduğuna Dair Kanunun 1. maddesi ile Türkiye, AYYÖŞ'ün 5. maddesini kabul ederek bu maddenin onanmasını uygun bulmuştur (Zorluoğlu, 2011: 47-48). Dolayısıyla, anılan bu hüküm doğrultusunda ilk kademe belediyelerinin referandum yapılmaksızın kaldırılması AYYÖŞ'e aykırıdır. Bu hususta ulusal düzeyde yapılan belediyelere ilişkin model önerilende yerleşim yerlerinin sınırlarında, kaldırılmasında ve başka bir yerel birime bağlanması durumunda yerel referanduma gidilmesi hususunun üzerinde özellikle durulmaktadır (Arıkboğa, 2012: 17-24). Öte yandan uluslararası örneklerle bakıldığında yerel yönetimlerin sınırlarının korunması ve hizmetlerin vatandaşa yakınlık ilkesine göre sunulması konusunda genellikle hassas davranıldığı görülmektedir (Kent, 2008: 42-43).

## **6. Büyükşehir Belediyelerinin Tamamının Sınırlarının İl Mülki Sınırı Haline Getirilmesi ve İdari ve Mali Özerkliğin Giderek Aşındırılması**

1984'ten günümüze dek yeni büyükşehir belediyelerinin kurulması siyaseten önemli bir seçim aracı olmuştur. 12 Haziran 2011 genel seçimleri öncesinde ve Van'da 23 Ekim 2011 tarihinde meydana gelen deprem sonrasında Van ili de dahil olmak üzere nüfusu 750.000'in üzerinde olan illerde büyükşehir belediyesi kurulması gündeme gelmiş ve İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan, Bakanlar Kurulunca kararlaştırılan ve TBMM tarafından kabul edilerek Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" 6/12/2012 tarihinde 28489 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Söz konusu Kanun ile ilk mahalli idareler seçiminden itibaren geçerli olmak üzere; Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van, Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya, Samsun, İstanbul ve Kocaeli illerindeki il özel idarelerinin kapatılması, söz konusu illerden Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van belediyelerinin büyükşehir belediyelerine dönüştürülmesi hususu yer almaktadır. Ayrıca İstanbul ve Kocaeli'de olduğu gibi geri kalan 27 büyükşehir belediyesinin de sınırının il mülki sınırı olacağı hüküm altına alınmıştır. Böylece İstanbul ve Kocaeli'de olduğu gibi bu illerdeki tüm vatandaşlar büyükşehir belediye başkanı için oy kullanabilecektir. Bu husus önemli tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Kimi çevrelerce eyalet sistemine geçiş olarak adlandırılan bu yapı, Türk İdari Sisteminin önemli bir unsuru olan il idaresini de aşındırır niteliktedir. Söz konusu yönetim sisteminin eyalet yönetimi ya da bölgesel yönetim gibi algılandığı da anlaşılmaktadır.

Sınırları il mülki sınırı haline getirilen eski ve yeni büyükşehir belediyelerin metropolitan alan dışında kalan ilçe belediyeleri ise bu

düzenleme ile etkisiz hale getirilmiş, birçok konuda merkezileştirilen büyükşehir belediyelerine bağımlı kılınmıştır. Daha önceki bölümlerde de değinildiği üzere var olan mali ve idari özerklik sorunsalı yeni büyükşehir ilçe belediyelerini de kapsayarak daha yaygın hale gelmiştir.

Köylerin ve beldelerin il mülki sınırı uygulaması ile birlikte tüzel kişiliklerine son verilmesi de bir başka önemli husustur. Kendi kendini yönetmesi gereken yerel toplulukların yönetme yetkisinden arındırılarak büyükşehir belediyesine eklenmesi ve büyükşehir kimliği içerisinde eritilmesi bu yapıları adeta yok etmektedir (Çukurçayır, 2012: 20-23). Bu durum Avrupa Kentsel Şartlarına da aykırılık teşkil etmektedir. Nitekim bu şarta göre; “Avrupa’nın kentleri ve kasabaları, kentlilerine aittir. Avrupa’nın kent ve kasabalarının, özellikle katılım açısından, demokrasinin yeni taleplerini dikkate alan bir kentsel yönetim modeli inşa etmek sorumluluğu vardır. Katılımcı demokrasi uygulamalarına geçiş bakımından halk meclisleri, yerel referandumlar ve halkın doğrudan katılımını sağlayan her türlü düzenleme desteklenmelidir” denilmektedir (Pektaş ve Akın, 2010: 35-36).

Diğer taraftan mekânsal büyümenin doğal bir sonucu olarak büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerinin mali durumları ile ilgili olarak da bazı yenilikler yapılmıştır. Yeni sistemde; genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının % 1,50’si büyükşehir dışındaki belediyelere, % 4,50’si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve % 0,5’i il özel idarelerine ayrılacağı, Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının % 6’sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların % 30’u büyükşehir belediye payı olarak ayrılacağı hüküm altına alınmıştır.

Söz konusu değişiklikler incelendiğinde, büyükşehir belediye sisteminin yaygınlaştırıldığı, mülki sınır uygulaması ve il özel idarelerinin kaldırılması ile beraber il idaresi sisteminin aşındırıldığı, il merkezine çok uzakta olan bazı ilçelerin birçok konuda büyükşehir belediyesine bağımlı hale getirildiği, belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliğinin kaldırıldığı, böylece yerel demokrasi söyleminin saf dışı bırakıldığı, tüm bu değişikliklerin AYYÖŞ’e aykırılık teşkil ettiği görül-

mektedir (yayed.org, 2012). Bu nedenle mezkur sistemin uygulanması durumunda; merkeze olan bağımlılığı dışında büyükşehir belediyesine olan bağımlılığı da gittikçe kuvvetlendirilen ve yeterince özerk olmayan yeni ilçe belediyeleri de sisteme dahil edilmiş olacaktır. Yukarıda da belirtildiği üzere vatandaşa en yakın olarak sunulması gereken birçok hizmetin büyükşehir belediyesi tarafından sunulması adeta yerelde yaşanan bir merkezileşme süreci gibi görülecek ve ilçe belediyelerini özerlikle yeni kurulan ve sınırları il mülki sınırı yapılan büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerini pasifize edecektir. Bu husus aynı zamanda büyükşehir belediyelerini de birer hantal yapı haline getirecektir. Bazı büyükşehir belediyelerinin yüzölçümü dikkate alındığında bu hususun netlik kazanacağı açıktır. Bu nedenle yapılan düzenlemelere paralel olarak büyükşehir belediyelerinin teşkilat yapılarının ve büyüklüklerinin revize edilmesi gerekmektedir. Böylece hizmet boyutunda yaşanması muhtemel sorunlar bertaraf edilebilecektir. Öte yandan kırsal alan belediyeciliğinin de gelişmesini sağlayacak tedbirlerin alınması, Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmeliğin bu yeni teşkilat yapısına göre hazırlanması, süreç içerisinde gerek yeni büyükşehir belediyelerinde ve/veya büyükşehir ilçe belediyelerinde gerekse de bu belediyelerin birbirleri ile olan ilişkilerde açığa çıkması olası mali, idari ve siyasi sorunların merkezi yönetimin desteği ile aşılması, bu hususlarda düzenleyici tedbirlerin alınması gerekecektir (Alıcı, 2012a: 290-291).

İl mülki sınırına hizmet edecek olan büyükşehir belediyeleri ile ilgili olarak eleştirilen bir diğer husus ise bütünşehir-büyükşehir ikilemidir. Nitekim mezkûr uygulamanın “bütünşehir modeli” ve “il yönetimi” sistemi gibi ikili bir yönetim modeline neden olacağı, yerel demokrasinin geçerliliğini yitireceği, bu büyükşehir belediyelerinde merkezileşmenin yaşanacağı, büyükşehirler ile normal iller arasındaki dengesizliğin ve adaletsizliğin artacağı, kırsal alanın gereksinimlerinin büyükşehir belediyelerince karşılanamayacağı, ayrıca kırsal alan nüfusunun yeni mali yükümlülüklerle fakirleştirileceği, büyükşehir ilçe belediyelerine dönüşecek olan ilçe belediyelerinin adeta büyükşehir belediyesinin vesayeti altına gireceği, bu nedenle hizmette vatandaşa

yakınlık prensibinden uzaklaşacağı, bu sakıncaların giderilmesi için “bütünşehir” yerine “demokratik büyükşehir” belediyelerinin tesis edilmesinin gerektiği ileri sürülmektedir (yayed.org, 2012). Öte yandan, il idaresi sisteminin aşındırılması da özellikle taşrada “devletin tarafsızlığını ve hukukun üstünlüğünü” uygulayacak makamların zayıflamasına ve zaman içerisinde ortadan kalkmasına yol açabileceği savunulmaktadır (Bedük, 2012: 6-10).

### **Sonuç**

Türkiye’de büyük yerleşim yerleri için öngörülen büyükşehir belediye modeli; ilçe belediyeleri ile bu ilçe belediyelerinin tamamının sınırlarını kapsayacak biçimde kurulan büyükşehir belediyesinden oluşmakta ve model olarak özgün bir nitelik taşımaktadır. Bu yönetim sistemi, kentin hızla büyümeye ve gelişmeye devam eden kısımlarının planlı olarak gelişmesini sağlamanın yanı sıra bu küçük yerel birimler tarafından ifa edilemeyen ve kentin tamamına yönelik olan hizmetlerin daha güçlü bir yapı tarafından sunulmasını sağlaması açısından da önem taşımaktadır. Ancak söz konusu yönetim yapılanmasının amaca uygun olarak hizmet edebilmesi için idari ve mali özerkliğe de sahip olması gerekmektedir. Başka bir deyişle belediyelerin mahalli müşterek nitelikli hizmetleri etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde sunabilmesi için, seçilmiş organlarının bulunması, merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın serbestçe karar alabilmesi ve yine merkezi yönetime mali anlamda bağımlı olmaksızın kendilerine verilen görev ve sorumlulukları yerine getirebilecek kadar kaynağa sahip olması gerekmektedir.

İdari ve mali özerklik her ne kadar yasal olarak mevzuatımıza girmiş olsa da, özellikle büyükşehir ilçe belediyelerinde idari ve mali özerkliğin yeterince tesis edilemediği, bu belediyelerin büyükşehir belediyeleri altında adeta ikinci bir vesayet makamının denetimi altına sokulduğu, bu durumun yeni büyükşehir belediyelerinin kurulması ve sınırlarının il mülki sınırları ile eşitlenmesi sonucunda yeni büyükşehir ilçe belediyelerini de kapsayacak şekilde yaygınlaştırıldığı görülmektedir. Büyükşehir belediyelerinin, büyükşehir ilçe belediyeleri-

nin imara ve bütçeye ilişkin kararlarını değiştirerek onaylama yetkisine sahip olması, ayrıca büyükşehir belediyesinin imara ilişkin konularda denetleme yetkisine sahip olması büyükşehir ilçe belediyelerinin idari ve mali anlamda yeterince özerk olmadıklarını göstermektedir. Bu çerçevede; büyükşehir belediyeleri gibi tüzel kişiliği haiz olan bu kamu idarelerinin idari ve mali anlamda özerkliğinin sağlanması, bütçe ve imar konusunda büyükşehir belediyesini vesayet makamına dönüştüren mevzuatın ilçe belediyeleri lehine tekrar gözden geçirilmesi önem taşımaktadır. Özellikle imar konusunda büyükşehir belediyesinin değiştirerek onaylama yetkisi kaldırılarak ilgili imar kararının tekrar ilçe belediyesine gönderilmesi ve yapılması gereken değişikliklerin ilçe belediyesi tarafından yapılması daha yerinde olacaktır. Bütçe konusunda büyükşehir belediyesinin sahip olduğu değiştirerek onaylama yetkisi yeterince faal olarak kullanılmadığı için bu yetkinin de kaldırılması yararlı olacaktır. Öte yandan büyükşehir ilçe belediyelerinin ölçek yapılarının büyütülmesi yerine küçültülmesi gerekmektedir. Mahalli müşterek nitelikli hizmetlerin vatandaşa en yakın yerden sunulması, hizmete katılım, yerel demokrasi ve özerklik gibi çağımızın temel değerlerine daha uygun olacaktır. İl özel idarelerinin kaldırılması ve belediyelerin il ve ilçe mülki sınırları kapsamında hizmet sunacak olması da dikkate alınarak Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin teşkilat yapılarını düzenleyen Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmeliğin yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

## Kaynakça

- Alada, Adalet Bayramoğlu (2008), "Türkiye'de Yerel Yönetimleri "Özerklik Meselesi" Üzerinden Yeniden Düşünmek", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, TODAİE, Cilt 17, Sayı 4, ss. 5-44.
- Alada, Adalet Bayramoğlu (2008a), "Yerel Yönetim Anlayışındaki Değişimler ve Türkiye'deki Yansımaları, **Devlet ve Sermayenin Yeni Biçimleri**, Ed: Ramazan Günlü, Ankara, Dipnot Yayınları, ss. 269-302.
- Alıcı, Orhan Veli (2010), "Küreselleşmenin Ulus-Devletlerin Düzenleme Gücü Üzerindeki Etkileri", **Ç.Ü. SBE Dergisi**, Cilt 19, Sayı 3, ss. 319-330.
- Alıcı, Orhan Veli (2012a), **Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: İstanbul Örneği**, Beta Yayınları, İstanbul.
- Alıcı, Orhan Veli (2012), "Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki Denetim Yetkisinin Kavramsal Açından Değerlendirilmesi", **Yerel Politikalar Dergisi**, Sayı 2, ss. 38-52.
- Arıkboğa, E., Yılmaz, N., Oktay, T. (2007), **Yeniden Yapılanma Sonrasında Belediye Meclisleri: İstanbul Örneği**, İstanbul, Beta Yayıncılık, No 1804.
- Arıkboğa, Erbay (2012), "Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform", **Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Sayı 2, ss. 1-32.
- Atasoy, Veysel (1992), **Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi**, İstanbul, TDAV Yay., No 87.
- Bedük, Saffet Arıkan (2012), "Yeni Büyükşehir Belediye Yapılanmasının İl özel İdareleri ve İl İdare Sistemine Etkisi", Panel Konuşması, **İdarecinin Sesi Dergisi**, Mayıs-Haziran 2012, ss. 6-10.
- Coşkun, Bayram (1996), "Türkiye'de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 5, Sayı 3, ss. 35-47.
- Çağdaş, Tülin (2011), "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik", **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt XXX, Sayı 1, ss. 391-416.
- Çelik, Vasfiye, Çelik, Fikret, Usta, Sefa (2008), "Yerel Demokrasi ve Yerel Özerklik İlişkisi", **Niğde Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt 1, Sayı 2, ss. 87-104.
- Çukurçayır, M. Akif (2012), "Yeni Büyükşehir Belediye Yapılanmasının İl özel İdareleri ve İl İdare Sistemine Etkisi", Panel Konuşması, **İdarecinin Sesi Dergisi**, Mayıs-Haziran 2012, ss. 20-23.
- Egeli, Haluk, Diril, Funda (2012), "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 84, ss. 25-44.
- Ereçin, Arif (2005), "Büyükşehirlerde Belediyeler Arası İlişkilerin Yeniden Yapısı", **Mülkiye Dergisi**, Cilt: XXIX Sayı: 246, ss. 121-131.
- Güler, Birgül A. (2000), "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 9, Sayı 2, ss. 14-29.
- Güner, Ayşe (2006), "Yönetimler Arası Gelir Bölüşümü", **"Mali Yerelleşme"**, Ed: Ayşe Güner ve Serdar Yılmaz, İstanbul, Güncel Yay., ss. 61-82.

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2011), **2010 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Ankara.

İnaç, Hüsamettin, Ünal, Feyzullah (2007), "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Belediyeler", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 17, ss.1-24.

Keleş, Ruşen (1992), "Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 1, Sayı 2, ss. 9-14.

Keleş, Ruşen (1995), "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 6, ss. 3-19.

Keleş, Ruşen (2000), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul, Cem Yayınevi.

Kent, Bülent (2008), "Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkında Kanununun Değerlendirilmesi", **E.Ü.H.F.D.**, Sayı 1-2, ss. 31-49.

Meriç, Osman (1987), "Büyükşehir Belediyeleriyle Diğer Belediyeler Arasında Görev, Yetki ve Teşkilat Farkları", **İller ve Belediyeler Dergisi**, Sayı 496, ss. 62-68.

Ökmen, Mustafa (2011), "Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Çabaları ve Büyükşehir Belediyeleri", **Kamu Yönetimi Üzerine İncelemeler**, Ed: Nagehan Talat Arslan, Alfa Aktüel Yay, ss. 151-174.

Özgür, Hüseyin (2008), "Yerel Siyaset Perspektifinden Bakışla Büyükşehir Belediyelerinde Kentsel Alan Yönetim Uygulamaları", **Yerel Siyaset**, Ed: Hulusi Şentürk, Okutan Yayıncılık, ss. 125-166.

Pektaş, Ethem Kadri, Akin, Fehmi (2010), "Avrupa Kentsel Şartları Perspektifinde Bir Kentli Hakkı Olarak "Katılım Hakkı" ve Türkiye", **Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt XII, Sayı II, ss. 23-49.

Ulusoy, Ahmet, Akdemir, Tekin (2009), "Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi", **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 12, Sayı 21, ss. 259-287.

Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği, "**Büyükşehir-Bütünşehir Tasarısı Hakkında YAYED Görüşü**", 11 Ekim 2012, <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/BSB-YAYEDGörüşü.pdf>

Zorluoğlu, Murat (2011), "Yerel Yönetim Mevzuatı ve Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı", **İdarecinin Sesi Dergisi**, Temmuz-Ağustos 2011, ss. 47-49.



**KENTSEL YAPILI ÇEVRENİN OLUŞUMUNDA AKTÖRLER  
VE AKTÖRLER ARASI İLİŞKİLER ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME:  
MARDİN ARTUKLU ÜNİVERSİTESİ ÖRNEĞİ**

**Ayşe TEKEL\***

**Ali ARI\*\***

**Özet**

Kentsel yapılı çevreler iki temel bileşenin etkileşimi sonucunda oluşmaktadır. Bu bileşenlerden ilki planlama sistemini tarif eden planlama mevzuatıdır. Diğeri ise yapılı çevrenin oluşumda rol alan aktörler, aktörler arası ilişkileri, sürece katılım biçimlerini tanımlayan 'sosyo-politik' alandır. Çalışmada Mardin Artuklu Üniversitesi yerleşkesi örneğinde kentsel yapılı çevre bileşenlerinin hangi aktörler tarafından, ne şekilde oluşturulduğu ortaya konmakta ve süreç sorgulanmaktadır.

**Anahtar Kelimeler;** Kentsel Yapılı Çevre, Aktörler, Mardin Artuklu Üniversitesi

**AN ASSESSMENT ON THE ROLE OF ACTORS AND RELATIONSHIPS  
BETWEEN ACTORS IN THE FORMATION OF URBAN BUILT  
ENVIRONMENT: THE CASE OF MARDIN ARTUKLU UNIVERSITY**

**Abstract**

Urban built environment is formed as a result of interaction between two main components. First component is the planning regulation, which defines the planning system. The other component is 'socio-politic' field, which defines actors, relations between actors and the form of participation in the planning process. Within the scope of this study, how the components of built environment are

---

\* Doç.Dr, Gazi Üniversitesi Mimarlık Fakültesi, ŞBP Bölümü, atekel@gazi.edu.tr

\*\* Yüksek Şehir Plancısı, Mardin Valiliği, renginali@hotmail.com

formed and which actors lead this process are assessed, and this process is further questioned within the case study of Mardin Artuklu University campus area.

**Keywords:** Urban built environment, Actors, Mardin Artuklu University

### **Giriş**

Yerleşim, ada-parcel, yapı ölçeğinde bileşenlerden oluşan kentsel yapıli çevreler farklı çıkarlara ve beklentilere sahip aktörlerin istekleri, amaçları, kaynakları, sınırları ve birbirleri ile ilişkileri sonucu oluşmaktadır. Yapılı çevreyi anlamak, bu aktörleri, onların isteklerini, amaçlarını ve birbirleriyle olan ilişkilerini bilmeyi gerekli kılmaktadır. Türkiye’de kentsel yapıli çevrelerin üretim ve biçimlendirilmesi, planlama sistemine bağıli olarak yürütölmekte ve denetlenmektedir. Planlama mevzuatı süreçte rol alacak aktörlerin davranış biçimlerini ve eylemlerini, sürece ilişkin işleyişi tanımlamaktadır. Sürecin işleyişi, aktörlerin bireysel davranış geliştirmelerini özendirmekte, bireysel eylemler çoğunlukla mevzii imar planları ve plan değışiklikleri ile gündeme gelmektedir.

Mevzii imar planları çoğunlukla yerel yönetimler tarafından toplumsal bir gereksinim olarak gündeme getirilmekte, gerçekte bu planlar aracılığıyla kent mekânı parçalanmakta, planlama kolaj çalışmasına dönüştürölmekte, kentsel yapıli çevrenin bütünselliğı kaybolmaktadır. Mevzii imar planları kentin sıçramalı şekilde büyümesine neden olmakta, bir yerin karakterinin değışmesine bütüncöl bir şekilde etki edebilmekte, ‘yerleşim örüntüsü’nün değışmesine neden olabilmektedir. Yeni kurulan üniversiteler ağırlıkla kent dışında yer seçmekte ve üniversite yerleşke planları da mevzii imar planları ile gerçekleştirilmektedir.

Çalışmanın amacı, yeni gelişme alanlarında mevzii imar planı ile oluşturulan kentsel yapıli çevre bileşenlerinin hangi aktörler tarafından, ne şekilde oluşturulduğunu Mardin Artuklu Üniversitesi yerleşkesi örneğinde sorgulamak olarak belirlenmiştir. Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın ilk bölümünde kentsel yapıli çevre, bu çevreyi oluşturan bileşenler, yapıli çevrenin tasarım ve üretim

sürecinde rol alan aktörler tanımlanmaktadır. İkinci bölümde Türkiye’de kentsel yapıyı çevrenin oluşum süreci, süreçte rol alan aktörler ve kullanılan araçlar planlama mevzuatına bağlı olarak ortaya konmaktadır. Üçüncü bölümde ise Mardin Artuklu Üniversitesi yerleşkesi örneğinde kentsel yapıyı çevrenin oluşum süreci, süreçte yer alan aktörler ve rolleri irdelenmektedir.

## 1. Kentsel Yapılı Çevre ve Oluşumunda Yer Alan Aktörlerin Tanımlanması

### 1.1. Kentsel Yapılı Çevrenin Tanımı ve Bileşenleri

Kentsel yapıyı çevre, “arazi kullanımı”, “ulaşım sistemleri” ve “fiziksel çevre” birleşiminde insan aktivitelerini içeren bir bütündür (Handy vd, 2002: 65). Hall ve Doe (2000) yapıyı çevrenin bileşenlerini üç seviyede tanımlamaktadır. İlk seviyede yerleşim, ikinci seviyede alan morfolojisi ve üçüncü seviyede parsel ölçeğinde bileşenler yer almaktadır<sup>1</sup>.

**Tablo 1:** Yapılı Çevrenin Bileşenleri

| SEVİYE 1<br>YERLEŞİM   | SEVİYE 2<br>ALAN MORFOLOJİSİ  | SEVİYE 3 DETAY<br>(PARSEL ÖLÇEĞİNDE)   |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Yapılaşma Düzeni</li><li>• Yol Ağı</li><li>• Açık Alan</li><li>• Parsel Tevhidi</li><li>• Parsel İfrazı</li><li>• Yoğunluk</li><li>• Parsel Doldurma</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Park Alanları (Kamusal)</li><li>• Eğlence-Oyun Alanları</li><li>• Bahçe Düzenlemeleri</li><li>• Peyzaj Düzenlemeleri (Kamusal)</li><li>• Yaya Yolları ve Patikalar</li><li>• Taşıt Yolları</li><li>• Konut Dışı Alanlar</li><li>• Yapıya Büyük İlaveler</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Yapı Tasarım Özellikleri</li><li>• Özel Peyzaj Düzenlemeleri</li><li>• Özel Otoparklar</li></ul> |

**Kaynak:** Hall ,T., Doe, J., (2000), Design Control Policies for Small Areas: The Dacorum Residential Area Character Study, **Planning Theory&Practice**, Vol.1, No.2, pp. 242.

<sup>1</sup> Carmona (1999) yapıyı çevrenin bileşenlerini, mekânsal, morfolojik, bağlamsal, görsel, algısal, sosyal, işlevsel, sürdürülebilirlik ve tasarım-planlama süreci olarak dokuz başlık altında toplamaktadır (Carmona, 1999: 20).

Seviye 1; kentsel yapılı çevredeki değişimin ana bileşenlerini barındırmakta, yerleşimin ana omurgasını oluşturan bileşenleri içermektedir. Seviye 2; kamusal alanlar, taşıt ve yaya yolları gibi bileşenleri içermektedir. Seviye 3 ise parsel ölçeğinde özel düzenlemeleri, içermektedir

Yapılı çevreler, insan davranışlarının tümü hakkında fikir sağlamakta, politik, sosyal ve kültürel unsurları sembolize etmektedir. Yapılı çevreler döneminin ruhunu da yansıtmaktadır. Her kent bundan dolayı çok katmanlı işaretlerin ve sembollerin öyküsünü anlatan bir yazı gibi okunabilmektedir. Kentleri, metinler olarak düşünürsek yapılı çevreler, kentsel değişimin biyografisi olarak işlev görmektedir (Knox ve Ozolins, 2007: 315).

Yapılı çevreyi anlamamızda değişimler önemlidir (Habraken, 1998: 6). Değişen toplum yapısının yapılı çevreye yansımaları kaçınılmazdır. Yapılı çevrede meydana gelen değişimler, toplumun yapısı hakkında ipuçları vermektedir. Bu bağlamda yapılı çevre, toplumdaki ilişkileri, hareketleri ve çelişkileri de yansıtmaktadır.

Kentsel yapılı çevredeki değişiklikler 'yer'in karakterini olumsuz etkileyeceği, bozulmasına neden olabileceği gibi o 'yer'in karakterinin güçlenmesini de sağlayabilmektedir. Toplumsal duyarlılıkla gerçekleştirilen mekânsal değişimler, değişimin yaşandığı mekânın kimliğini güçlendirmektedir (Hall ve Doe, 2000).

### **1.2 Kentsel Yapılı Çevrenin Oluşumunda Aktörler**

Habraken (1998) kentsel yapılı çevreyi uzun zaman diliminde birçok aktörle oynanan karmaşık bir oyun olarak tanımlamaktadır. Bu oyunun amacı bir tarafın kazanıp diğer tarafı kontrol etmesi değil, tüm insanların barış, refah içerisinde var olmasına izin vermektir. Oyun hakkında bilgi sahibi olmak için hangi aktörün hangi eylemde bulunduğu, oynamak için ise aktörlerin özelliklerinin bilinmesi gerekmektedir (Habraken, 1998: 29).

Knox ve Ozolins, kentsel yapılı çevrenin tasarım ve üretim sürecinde yer alan aktörleri 7 gruba ayırmaktadırlar. Bunlar (2007: 315):

- Arsa sahipleri
- Spekülatörler
- Girişimciler
- Müteahhitler
- Kullanıcılar
- Gayrimenkul şirketleri, finansörler ve diğer profesyoneller
- Yönetim ve düzenleyici kuruluşlardır

Arsa sahipleri, yapılı çevrenin üretim sürecini içeren olaylar zincirinin başında rol almaktadır. Logan ve Molotch (1987) spekülatörleri 3 farklı türde tanımlamaktadır:

1.Şanslı (rastlantısal) spekülatörler; Miras olarak mülk edinmiş ya da özel olarak aldığı arsayı değeri yükseldiğinde satan, farklı kullanımlar için kiralayanlar.

2.Aktif spekülatörler; Bireysel olarak arazi kullanımlarındaki ve arazi değerlerindeki değişimleri takip eden, buna göre hareket ederek arsaları alıp satanlar.

3.Yapısal (inşaat) spekülatörler.

Girişimcilerin yapılı çevrenin oluşumundaki temel rolleri yeni projelerin şekil ve yapısına karar vermektir. Alan seçimi ve proje kapsamının belirlenmesi girişimcilerin yapması gereken ilk roldür. Çoğu girişimci şirket arazi temini, tasarım, yapım ve pazarlama alanlarının tümünde hizmet vermektedirler. Tüketiciler kentsel gelişim sürecinde talepleri belirlemektedirler. Tüketici tercihleri ve davranışları temelde rekabetçi bir ortamda gelişmektedir. Tüketiciler genellikle bireysel olarak tepki vermemekte, seçenekleri ve gelişme sürecini toplu olarak etkilemeye çalışmaktadırlar. Gayrimenkul şirketleri, finansörler ve diğer profesyoneller kentsel gelişim sürecinde aracı ve kalifiye uzmanlar olarak devreye girmektedirler (Knox ve Ozolins, 2007). Yapılı çevrenin oluşumunda merkezi ve yerel yönetimlerin belirleyici rolü bulunmakta, yerel yönetimler

imar hakları ile yapılı çevreyi yasallaştırmakta ve yapılı çevreye yatırım yapmaktadırlar.

Kentsel yapılı çevrelerin oluşum sürecinde aktörlerin bir organizasyon yapısı içerisinde tanımlanmamış istekleri bir ya da birkaç aktörün ön plana çıkmasına ve mekânı kendi çıkarları doğrultusunda biçimlendirmelerine neden olmaktadır. Bu tür bir yaklaşım baskın olan aktörün biçimlendireceği planlamayı zorunlu kılmaktadır. Forester'e göre (1989), gücün planlama yoluyla mekâna yansıtılmasında üç farklı yöntem izlenmektedir. İlk yöntemde yönetimler planlama ile ilintili aldıkları kararları ve gerekçelerini açık, anlaşılabilir biçimde yazmayarak gerçek niyetlerini gizlemekte, kasıtlı bir belirsizlik ve kavram kargaşası yaratarak, söz konusu kararların uygulamada doğuracağı sonuçları maskeleymektedirler. Kimi zaman seçeneklerin tümünün varlığının ya da alınan kararın sakıncalarının açıklanmaması yoluna gidilmekte, bir seçeneksizlik sanısı yaratılmaktadır. Erkin planlama yoluyla mekâna yansıtılmasında izlenen bir diğer yöntem; kamuoyunda oluşabilecek tepkileri hafifletmek için yasaların öngördüğü işlemlerin yalnızca biçimsel olarak tamamlanmasıdır. Bu süreçte planlar hazırlanmakta ancak bir süre sonra, bu plan kararları tümüyle görmezlikten gelinmekte, unutulmakta ya da yeni kararlar alınarak uygulamalar önceki plan kararlarından tamamen farklı şekilde gerçekleştirilmektedir. Son yöntem ise toplumun gereksinme algısına yön vermek, hatta onu biçimlendirmektir. Bu yönlendirme, gereksinmelerin, sorunların tanımlanmasında ve sunulan çözümlerde ideolojik bir dil kullanılarak yapılmakta, zorlayıcı faktörler bu amaçla çarpıtılarak betimlenmektedir (Ökten ve Şengezer, 2007: 5).

## **2. Türkiye'de Kentsel Yapılı Çevrenin Oluşum Süreci**

Ulusal düzeyde planlama sistemine sahip pek çok ülkede olduğu gibi ülkemizde de kentsel yapılı çevrenin üretim ve biçimlendirilmesi planlama sistemine bağlı olarak yürütülmekte ve denetlenmektedir (Ünlü, 2006: 63). Planlama mevzuatı yapılaşma faaliyetlerinin yönlendirilmesi ve denetlenmesi için yasal bir çerçeve sunmakta; süreçte rol alacak aktörlerin davranış biçimleri ve eylemlerini, sürece

ilişkin işleyişi tanımlamaktadır. Ülkemizde kentsel yapılı çevrenin oluşumunda yerleşime ilişkin girdiler nazım imar planları, alan morfolojisine ilişkin girdiler uygulama imar planları, detay girdiler vaziyet planı ve mimari projeler ile belirlenmektedir.

3194 sayılı İmar Kanunu'nda nazım ve uygulama imar planlarının tanımları yapılmaktadır. Buna göre;

Nazım imar planı; Varsa bölge veya çevre düzeni planlarına uygun olarak halihazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının; genel kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, gerektiğinde yapı yoğunluğunu, çeşitli yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, ulaşım sistemlerini ve problemlerinin çözümü gibi hususları göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, detaylı bir raporla açıklanan ve raporuyla beraber bütün olan plandır (Madde 5).

Uygulama İmar Planı; Tasdikli hâlihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak, nazım imar planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzeyini, yollara ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren plandır.

Nazım imar planları, belediye ve mücavir alan sınırları içinde belediye meclislerince kabul edilerek yürürlüğe girmektedir. Bu alanların dışında ise, valilik veya ilgisince yapılan veya yaptırılan planlar, valilik (il genel meclisi) tarafından onaylanarak yürürlüğe girmektedir. Belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde kalan yerler için yapılacak olan uygulama imar planları ilgili belediyelerce yaptırılmakta ve belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe girmektedir. Bu alanlar dışında kalan yerler için yapılacak planlar ise, valilik veya ilgisine yaptırılmakta, il genel meclisince onaylanarak yürürlüğe girmektedir (Madde 8) (Ünal, 2003: 26). Büyükşehirlerde nazım imar planları büyükşehir belediyesi, uygulama imar planları ilçe belediyelerince yaptırılıp, onanmaktadır.

Belediye sınırları içerisinde kentsel yapılı çevreye ilişkin bir öneri ya da mevcut kentsel yapılı çevrede gerçekleştirilmesi düşünülen bir değişiklik, plancılar ya da mimarlar tarafından ilgili belediyeye sunulmakta, öneri belediyede çalışan meslek adamları tarafından değerlendirilmekte, belediye meclislerinde tartışılmakta, değerlendirme sonrası kabul edilen öneri 30 gün süre ile askıya çıkarılmakta ve halkın bilgisine sunulmaktadır. Askı sürecinde plana yapılan itirazlar belediye meclisince on beş gün içinde değerlendirilmekte, tüm bunların sonucunda, öneri kabul edilmekte ya da reddedilmektedir.

Yeni kurulan üniversite yerleşkeleri için çoğunlukla belediye sınırı dışında yer seçilmekte ve bu yerleşke planları mevzii imar planları ile gerçekleştirilmektedir. 3194 sayılı İmar Kanunu'na bağlı olarak oluşturulan 'Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelik'te mevzii imar planı tanımı yapılmaktadır. Mevzii imar planı; mevcut planların yerleşmiş nüfusa yetersiz kalması veya yeni yerleşim alanlarının kullanıma açılması gereğinin ve sınırlarının ilgili idarece belirlenmesi halinde, bu yönetmeliğin plan yapım kurallarına uyulmak üzere yapımı mümkün olan, yürürlükteki her tür ve ölçekteki plan sınırları dışında, planla bütünleşemeyen konumdaki, sosyal ve teknik altyapı ihtiyaçlarını kendi bünyesinde sağlayan, raporuyla bir bütün olan imar planı olarak tanımlanmaktadır.

Mevzii planlar bir yerin karakterinin değişmesine bütüncül bir şekilde etki edebilmekte, 'yerleşim örüntüsü'nün değişmesine neden olabilmektedir. Bu değişimin yarattığı etkilerinin hissedilmesi uzun zaman almaktadır.

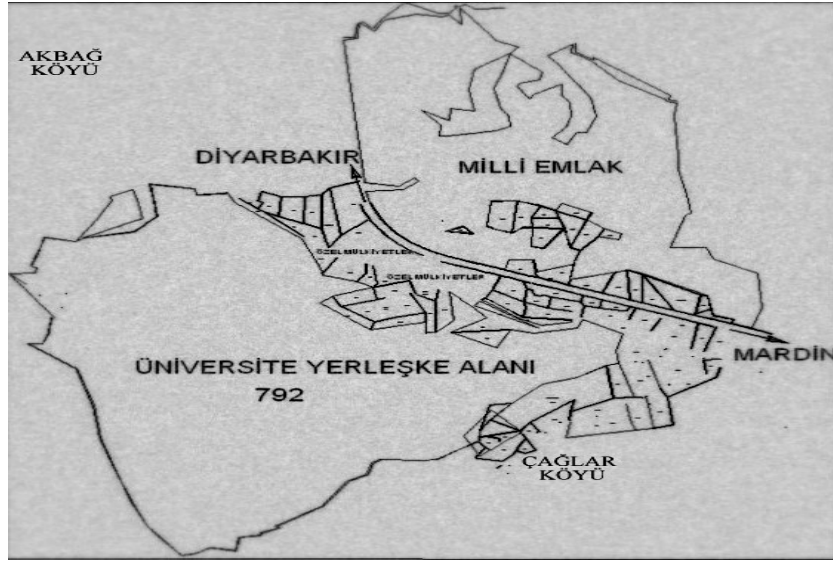
### **3. Mardin Artuklu Üniversitesi Planlama Süreci ve Süreçte Rol Alan Aktörler**

Mardin Artuklu Üniversitesi'nde yapılı çevre oluşum süreci Mardin'de üniversite kurulma kararının alınması ile başlamıştır. 29.05.2007 tarihinde Mardin'de Artuklu Üniversitesinin kurulması kararı alınmıştır. 18.10.2007 tarih ve 26674 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2007/12701 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile içerisinde Mardin Artuklu Üniversitesi'nin de bulunduğu 17 devlet üniversitesinin yeri-



nin oluşturulacak kurullar tarafından tespit edileceği karara bağlanmıştır. Mardin Artuklu Üniversitesi Yerleşke Alanı Yer Seçim Kurulu: DPT Müsteşarı, Maliye Bakanı Müsteşarı, Yüksek Öğretim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürü, Mardin Valisi, Mardin Belediye Başkanı ve Mardin Artuklu Üniversitesi Rektörü olmak üzere toplam altı kişiden oluşmuştur. Söz konusu kurul, 14.01.2008 tarihinde Mardin'de yaptığı inceleme ve değerlendirmeler sonucunda Mardin Artuklu Üniversitesi yerleşkesinin Diyarbakır-Mardin karayolu ile bölünen bir kısmı Milli Emlak Müdürlüğü'ne, bir kısmı şahıslara ait olan mera alanı üzerinde kurulmasını kararlaştırmıştır (Şekil 1).

**Şekil 1:** Mardin Artuklu Üniversitesi Yerleşkesi ve Yakın Çevresinde Milli Emlak Müdürlüğü ve Özel Mülkiyete Ait Arazi Dağılımı



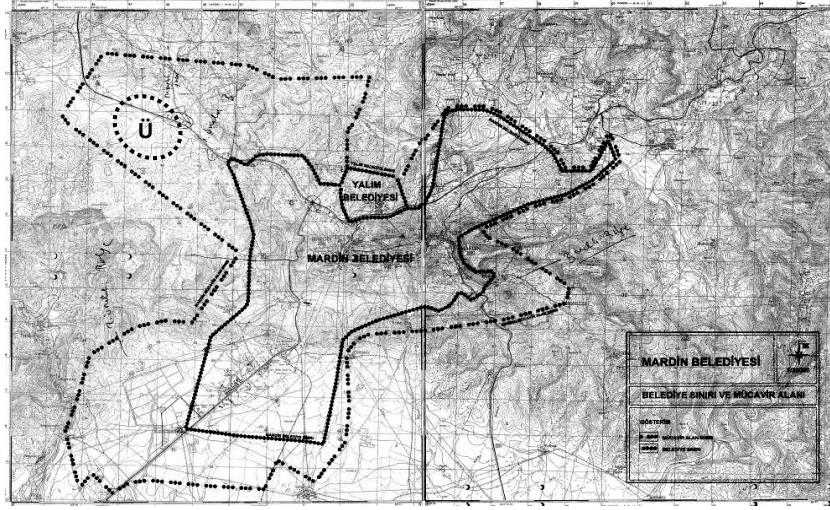
**Kaynak:** Mardin Belediyesi (2008), Mardin Artuklu Üniversitesi Yerleşkesi ve Yakın Çevresinde Milli Emlak Müdürlüğü ve Özel Mülkiyet'e ait Arazi Dağılımı, Mardin.

Bunu kararı takiben üniversitenin kurulacağı mera vasıflı parsel, Mardin Mera Komisyonu Başkanlığı'nca hazırlanan inceleme raporu'na istinaden 06.02.2007 tarih ve 273 sayılı Mardin Valiliği oluru

ile mera vasfından çıkarılmıştır. Daha sonra Maliye Bakanlığı'nın 14.08.2007 tarih ve 50480 sayılı kararı ile 3180.5 dönümlük arazinin Mardin Artuklu Üniversitesi'ne tahsisine, tahsis edilen taşınmazın 1500 dönümü geçmeyecek şekilde yerleşke yapılaşma alanı olarak kullanılmasına karar vermiştir. Artuklu Üniversitesi Rektörlüğü'ne de iki yıllık ön tahsis belgesi hazırlanarak iki yıl içinde tahsis şartlarının yerine getirilmesi halinde (fakülte binalarının yapılmaya başlanması) kendilerine yapılan tahsisin kesin tahsise dönüştürüleceği bildirilmiştir.

Bu çalışmalardan sonra üniversite yerleşke alanının bir kısmı Mardin belediyesi sınırı bir kısmı ise mücavir alan sınırı içerisinde kaldığı için (Şekil 2) Mardin Valiliği, üniversite yerleşkesi ile bu yerleşkeye paralel uzanan Mardin-Diyarbakır karayolu arasında kalan şahıs ve milli emlak arazilerini de içerisinde alan bölgede 'Mardin Artuklu Üniversitesi Yakın Çevre Yerleşimi' adı altında bir mevzii imar planı hazırlanmıştır.

**Şekil 2: Mardin Belediye ve Belediye Mücavir alan sınırları**

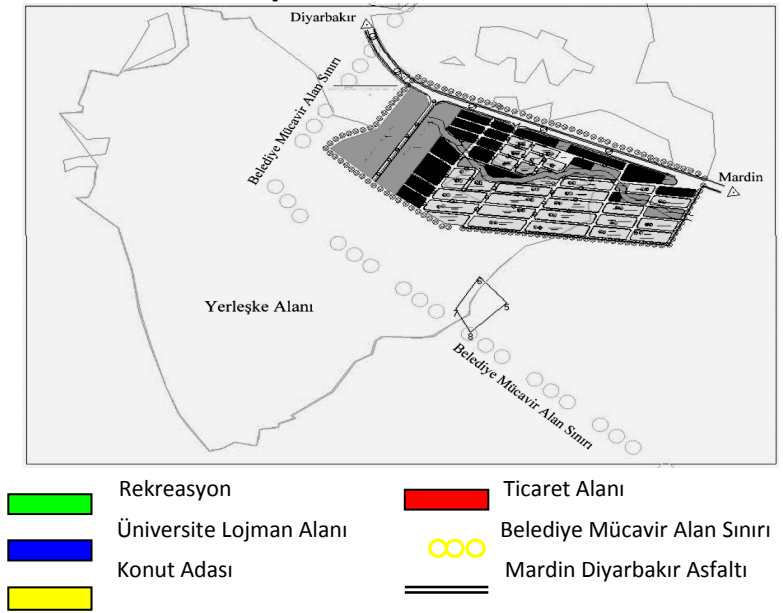


■■■■■■■■■■  
Belediye Mücavir Alan Sınırı

—————  
Belediye Sınırı

Planda planlama alanı 700 dönüm ile sınırlandırılmıştır<sup>22</sup>. Planlama alanının % 40'ı üniversite giriş yolu, yeşil alan ve diğer kamusal kullanımlara, kalan % 60'lık kısmı ise düşük yoğunluklu (taks/kask:0.15/0.30 hmax=6.50) konut alanına ayrılmıştır. Planlı arsaya dönüşen 420 dönüm imarlı alanın 96 dönümü Mardin Artuklu Üniversitesi'ne lojman alanı ve yurt binası yapılması amacı ile ayrılmıştır. Planlama alanı içindeki şahıslara 240 dönüm büyüklüğünde, üzerinde iki katlı konut yapılabilecek imarlı arsalar önerilmiştir. Şahıs arazilerinden eşit oranda (% 40) düzenleme ortaklık payı kesilmiş; Milli Emlak arazileri için 140 dönüm araziye karşılık 84 dönüm imarlı arsa önerilmiştir (Şekil 3)

**Şekil 3.** Mardin Artuklu Üniversitesi Yerleşkesi ve Yakın Çevre Yerleşimi Mevzii İmar Planı



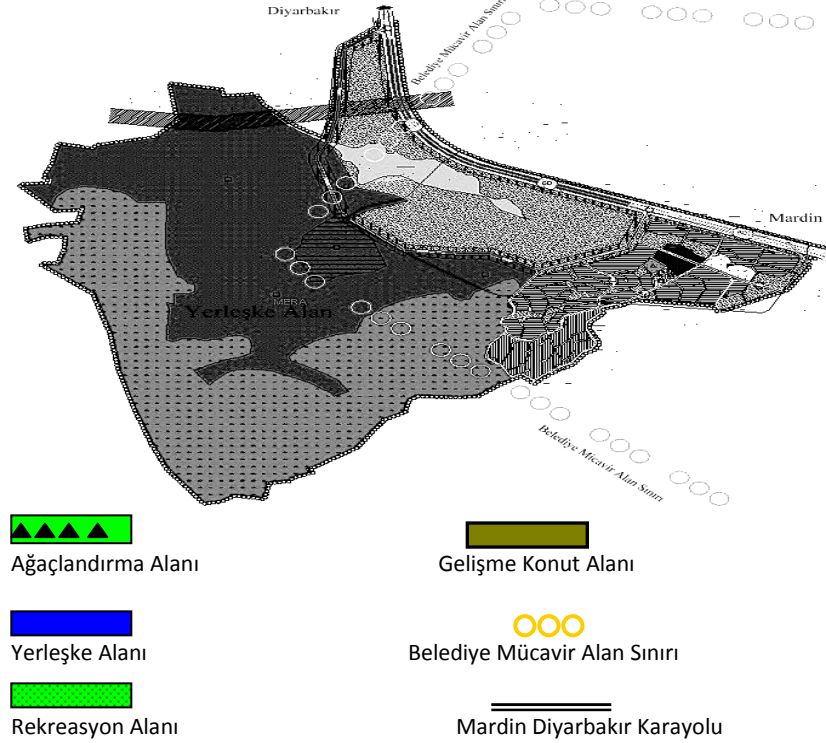
Bu plan, Mardin Kent Konseyi'nin Mayıs 2008 toplantısında tartışmaya açılmıştır. Toplantıda meslek odası temsilcileri, Mardin

<sup>22</sup> Bu arazilerin 140 dönümü hazine 400 dönümü ise özel şahıs arazisidir.

valisi, belediye başkanı, rektör yardımcısı ve yerel halk bir araya gelecek planı tartışmışlardır. Plan 02.07.2008 tarihinde Mardin Belediye Meclisince onanmış ve askıya çıkarılmıştır. Plan askı sürecinde plana hiçbir itiraz yapılmamıştır.

Ancak plan onandıktan sonra Mardin valisi ve belediye başkanı değişmiş ve bu değişim ile birlikte planda revizyon yapılması gündeme gelmiştir. Hazırlanan Revizyon Mevzii İmar Planında Mardin Artuklu Üniversitesi'nin ön cephesinin tamamı (şahıs ve hazine arazilerini içine alan bölge) yeşil alan, üniversite yerleşke alanının doğu cephesi ise düşük yoğunluklu gelişme konut alanına ayrılmıştır (100ki/ha). Bu planda ilk plandan farklı olarak yerleşke alanının ön cephesi imara kapatılmış, güneydoğusu imara açılmıştır (Şekil 4).

**Şekil 4:** Mardin Artuklu Üniversitesi Yerleşkesi ve Yakın Çevre Yerleşimi Revizyon Mevzii İmar Planı



Hazırlanan revizyon imar planı 07.08.2009 tarihinde belediye tarafından onanmış ve plan 08.09.2009-07.10.2009 tarihleri arasında askıya çıkarılmıştır. Söz konusu askı süresinde tüm arazi sahipleri plana itiraz etmişlerdir. Ancak itirazların tamamı plan ile kamu yararının korunduğu gerekçesi ile reddedilmiştir. Bu süreci takiben itirazları reddedilen arazi sahipleri konuyu yargıya taşımışlardır.

Her iki plan hazırlanırken üniversite alanı ve yakın çevresini de içerisine alan 1/25.000 ölçekli Mardin Kızıltepe Çevre Düzeni planı kararlarına aykırı kararlar alınmıştır. Üniversite Alanı ve Yakın Çevresi 1/25.000 ölçekli ÇDP’de (Çevre Düzeni Planı’nda) tarımsal niteliği korunacak alan, doğal niteliği korunacak alan ve ağaçlandırma alanı olarak planlanmıştır.

Mardin Artuklu Üniversitesi ve yakın çevre yerleşimi planlama sürecinde aktörlerin sürece katılım etkileri Tablo 2’de verilmiştir.

**Tablo 2:** Tasarım ve Planlama Aşamasında Aktörlerin Sürece Katkısı

| Aktörler              |                                | Mevzii İmar Planı Süreci | Revizyon İmar Planı Süreci |
|-----------------------|--------------------------------|--------------------------|----------------------------|
| Belirleyici Aktörler  | Valilik                        | ●                        | ●                          |
|                       | Belediye                       | ●                        | ○                          |
|                       | Üniversite                     | ○                        | ●                          |
|                       | Arsa Sahipleri                 | ∅                        | —                          |
|                       | Siyasetçi ve Bürokratlar       | ○                        | —                          |
|                       | Mimar ve Mühendisler           | ○                        | —                          |
|                       | Finansörler ve Müteahhitler    | ○                        | —                          |
|                       | Kent Konseyi ve Sivil Örgütler | ○                        | —                          |
| Destekleyici Aktörler | Küçük Ticaret Yatırımcıları    | ○                        | —                          |
|                       | Basın                          | ○                        | —                          |
|                       |                                |                          |                            |
| ●                     | Güçlü Etki                     | ++++                     |                            |
| ○                     | İlgi / Etki                    | +++                      |                            |
| ∅                     | Sorumluluk                     | ++                       |                            |
| —                     | İlgisiz / Habersiz             | +                        |                            |

İlk planda arsa sahiplerinin planlama sürecine dâhil edilmesi, planlamanın ağırlıkla onların istemleri doğrultusunda şekillenmesine neden olmuştur. Revizyon imar planı ise valilik, belediye ve profesyonellerin kontrolü altında gerçekleştirilmiştir.

### **Sonuç**

Kentsel yapılı çevre oluşumunda planlama ve tasarım süreci; ilgili tüm aktörlerin koordinasyon içinde hareket etmelerini, imar kararları ve yasal düzenlemelere uymayı, önerilen projede toplum yararını esas almayı zorunlu kılmalıdır. Bu nedenle kentteki gelişmeleri etkileyecek politikalar sadece o toplumdaki ilişkilerin bir organizasyon ağı ya da uzlaşma ortamı içerisinde geliştirilmesi ile elde edilmelidir. Planlama erkini elinde tutan yerel ve merkezi yönetimlerde aktörler arası uzlaşmanın sağlanmasında koordinatör görevi görmeli, planlamayı kamu yararı odaklı yönlendirmelidirler.

Yapılan incelemeden anlaşıldığı üzere Artuklu Üniversitesi ve yakın çevre yerleşimi için hazırlanan mevzii ve revizyon imar planları üst ölçek plan kararlarından ve kent bütününden bağımsız ele alınmıştır. Öneri planlar mevcut plana bir kolaj gibi eklemlendirilmiştir. Plan kararlarının oluşum sürecinde aktörlerin bir organizasyon yapısı içerisinde tanımlanmamış istekleri her iki planda farklı aktörlerin ön plana çıkmasına ve yerleşke kararının bu aktörlerin istemleri doğrultusunda biçimlendirilmesine neden olmuştur. Dolayısı ile her iki planda birbirinden farklı yerleşim dokuları önerilmiştir. Oysa üniversite yerleşke planının yer seçim kararından başlayarak sorgulanması, belirleyici ve destekleyici aktörlerin planlama sürecine dâhil edilmesi, planlar üzerinde uzlaşma sağlanarak, yapılaşma kararlarının bu doğrultuda verilmesi gerekmektedir.

## Kaynakça

- Carmona, M., (1999), Residential Design Policy and Guidance: Content, Analytical Basis, Prescription and Regional Emphasis, **Planning Practice & Research**, Vol.14, No.1, pp.17-38
- Forester, J., (1989), "**Planning in the Face of Power**", Chicago University Press.
- Habraken N. J., (1998), "**The Structure Of The Ordinary: Form And Control in The Built Environment**", Teicher, Jonathan (Ed), <http://books.google.com> , pp.6-7.
- Hall ,T., Doe, J., (2000), Design Control Policies for Small Areas: The Dacorum Residential Area Character Study, **Planning Theory&Practice**, Vol.1, No.2, pp. 242.
- Handy, S. L., Marlon B., Reid E., Richard K., (2002), "How the Built Environment Affects Physical Activity: Views From Urban Planning", **American Journal of Preventive Medicine**, Vol.23, No. 2S, pp. 64-73
- Knox P., Ozolins P., (2007), "The Built Environment" **Urban Design Reader**, Bymatthew Carmona and Steve Tiesdell (Ed), Architectural Press, pp.313-318
- Logan J.R and Molotch, H.L., (1987), **Urban Fortunes: The Political Economy of Place**, University of California Press, pp. 383.
- Maliye Bakanlığı'nın 14.08.2007 tarih ve 50480 sayılı kararı.
- Mardin Belediyesi Meclis Kararı. 02.07.2008 tarih ve 2008/35 sayılı karar.
- Mardin Belediyesi Meclis Kararı. 07.08.2009 tarih ve 2008/90 sayılı karar.
- Mardin Valiliği Mera Komisyonunun 06.02.2007 tarih ve 273 sayılı kararı.
- Ökten, A.N., ve Şengezer, B., (2007), "Yarışmacı-katılımcı Planlama Söyleminin Uygulamadaki Yansımaları; Eleştirel Bakış", **Megaron**, YTÜ Mimarlık Fakültesi E-Dergisi, Cilt.2, Sayı.1, ss.1-10.
- Resmi Gazete, 18.10.2007 tarih ve 26674 sayılı.
- Ünal, Y., (2003), **Türk Şehir Planlama Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Ünlü, T., (2006) "Kentsel Mekanda Değişimin Yönetilmesi" , **METU JFA**, 23/2, ss.63-92.

## Kitap Tanıtım:

### Yerinden Yönetim ve Siyaset

Elif ÇOLAKOĞLU

Yrd. Doç. Dr.

Atatürk Üniversitesi

### Kitap Tanıtımı: *Yerinden Yönetim ve Siyaset*

Ruşen Keleş, Cem Yayınevi, 8. Basım, İstanbul, 2011, ss. 605.

ISBN: 975-406-507-1



Prof. Dr. Ruşen Keleş'in "Yerinden Yönetim ve Siyaset" adlı kitabı, demokratik yaşamın vazgeçilmez unsurları olarak kabul edilen yerel yönetimleri tüzel, yönetsel, toplumsal ve siyasal boyutlarıyla ele almakta ve bu bakımdan, yerel yönetim yazınına dikkate değer bir katkı sağlamaktadır. Siyaset ve Kamu Yönetimi bilimlerinin verileri ışığında, yurttaşlar ile yerel birimler arasındaki diyalektik ilişki bu yapıtta ortaya konmaktadır.



Demokratik gelişmeye hizmet eden kurumlar olarak yerel yönetimler, yönetenle yönetimin doğrudan karşılaştığı ortamlardır. Yurttaşların daha yüksek düzeyde kamu hizmetlerinden yararlanabilmesi, kente ve çevreye dair değerlerin koruyabilmesi ve yaşadıkları yörenin yönetimine ağırlıklarını koyabilmeleri için buldukları kentin yönetimlerinin yapısını yakından bilmelidirler. Zira yurttaşların bu alandaki hak ve yetkilerinin neler olduğunu öğrenmeleri ve bunlara bir bilinçle sahip çıkmaları, hem yerel demokrasinin ön koşulu, hem ulusal demokratik gelişmenin asıl güvencesidir. Kentine sahip çıkan, kentin kararlarına katılan diğer bir anlatımla kent yaşamını sürekli sorgulayan yurttaşlar, kentin gerçek sahipleridir. Dolayısıyla yurttaşlara beklenen ve istenen düzeyde hizmetin sağlanabilmesi ise yurttaşların dahil olduğu yerel yönetimlere bağlıdır. Bu yönüyle bir ders kitabı olmanın ötesinde, “Yerinden Yönetim ve Siyaset”, yurttaşlar için bir başucu kitabı niteliğini taşımaktadır.

Prof. Dr. Ruşen Keleş, Kentleşme ve Çevre Bilimleri ile Yerel Yönetimler alanlarında ülkenin yetiştirdiği saygın bilim insanlarından. Bu alanlarda araştırmalar ve çalışmalar yapan Prof. Keleş, farklı dillerde çok sayıda eseriyle yazına katkıda bulunmaktadır.

Kırk yıla yakın bir birikimin ürünü olan bu eser, on altı bölümden oluşmaktadır. Yerel yönetimler ile ilgili temel tanım ve kavramların açıklandığı birinci bölümde, yerel yönetimlerin varlık nedenleri açıklanmaktadır. Belirli hedeflere erişmek ve gereksinimleri karşılamak amacıyla toplumların tarihsel gelişimine koşut olarak ortaya çıkmış birimler olarak tanımlandığı bu bölümde yerel yönetimlerin, siyasal, yönetsel, toplumsal, kültürel ve ekonomik bakımdan taşıdıkları öneme vurgu yapılmaktadır. Bu doğrultuda söz konusu eserde, hem kuram, hem uygulama yönünden dünyadan ve ülkemizden örnekler sunulmakta ve karşılaştırmalı analizler yapılmaktadır. İkinci bölümde yerel yönetimlerin tarihsel gelişimlerine yer verilmektedir. Yazara göre, yerel yönetimler, bu tarihi süreçte sanayileşmiş batılı ülkeler tarafından sürekli olarak geliştirilmesi ve özerk kılınması gereken yurttaşın en yakın birimleri olarak kabul edilmişlerdir. Bunda, İngiltere’de, Fransa’da, Almanya’da ve son olarak ABD’deki kimi düşünürlerin yerel yönetim kuramlarına olan katkılarından özellikle bahsedil-

mektedir. Yerel yönetim sistemlerinin oluşumunda, ayrıca ülkelerin kendi tarihsel gelişim süreçlerinin; ekonomik, toplumsal ve siyasal yapılarına yön veren iç ve dış dinamiklerin ve sömürgeciliğin kurallarının etkisine de yer verilmektedir. Bu duruma bağlı olarak dünyadaki başlıca yerel yönetim sistemleri ise, sonraki bölümde açıklamaktadır. Ülkelerin kendi koşullarına uygun olarak, yerel yönetimlerin anayasal güvenceye kavuşturulduğu Fransız-Napolyon modelinden; anayasal bir statüye sahip olmamakla birlikte kurulmaları parlamento eliyle olan Anglo-Sakson geleneğinden; yerinden yönetim geleneğinin daha güçlü olduğu Kuzey ve Orta Avrupa ülkeleri modelinden; ya da aksine merkezi yönetimin daha güçlü olduğu ve çözülme süreci büyük ölçüde tamamlanmış bulunan Orta ve Doğu Avrupa'nın sosyalist ülkelerinden büyük ölçüde etkilendikleri görülmektedir. Dünyadaki yerel yönetim türleri karşılaştırmalı olarak incelenmektedir. Bu bölümde ayrıca Avrupa Birliğinde yerel ve bölge düzeyindeki yönetimlere ilişkin temel kavramların yanı sıra, yerel yönetimler açısından Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın uygulanma düzeyi ve yapılması gerekenler detaylı olarak ortaya konmuştur. Dördüncü bölümde, yerinden yönetim türlerinden biri olan siyasal yerinden yönetim konusu başlı başına ele alınmaktadır. Büyük ölçüde anayasalar tarafından ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınmış yarı özerk ya da özerk statüye sahip birimleri ifade eden siyasal yerinden yönetim sistemi, burada Türkiye'de federalizm tartışmaları bağlamında ayrıca incelenmektedir. Yazar, burada yerel özerkliğin siyasal anlamdaki bağımsızlık ile karıştırılmaması gereğinin de özellikle altını çizmektedir. Kentsel siyaset kavramının ele alındığı sonraki bölümde ise, hem gelişmiş, hem gelişmekte olan ülkeler bakımından kentsel siyasetin konuları sıralanmaktadır. Literatürde önemli düzeyde katkısı bulunan M. Castells'in kentsel siyasete ilişkin görüşlerinin de yer aldığı bu bölümde, ülkedeki kentsel siyasetin konusu olarak hızlı kentleşme olgusuna genel olarak yer verilmiştir.

Bundan sonraki bölümlerde ise, Türkiye'deki yerel yönetim sistemi detaylı olarak ele alınmaktadır. Siyasi, ekonomik ve hukuki boyutlarıyla tarihsel bir bakış açısıyla kurumsal gelişmeye detaylı olarak yer

verilmektedir. Çalışmanın bu kısımlarında, yazarın, aynı zamanda özellikle hukukçu kişiliğinin izlerini görebilmek mümkündür.

Altıncı ve yedinci bölümde, geçmişten günümüze yerel yönetim yapısı ülkedeki hukuki yapıya bağlı olarak geçirdiği dönüşümler çerçevesinde incelenmektedir. Sekizinci bölümden on birinci bölüme dek, sırasıyla, yerel yönetim kurumları olan il özel idareleri, köyler ve belediyelerin yanı sıra, anakent yönetimleri tüm boyutlarıyla ele alınmıştır. On ikinci bölümde yerel yönetim özerkliği yönünden önem kazanan gelir kaynaklarından bahsedilmektedir. Zira bu gelir kaynakları, adı geçen yönetimlerin yasalar çerçevesinde kendilerine verilen görevleri yerine getirmeleri bakımından elzemdir. Devlet ve yerel yönetimler arasındaki siyasal ve yönetsel ilişkileri ise, sonraki bölümde değerlendirilmektedir. On dördüncü bölümün konusunu, yerel yönetimlerin kendi aralarında kurdukları birlikler ile işbirlikleri oluşturmaktadır. Bunda, kimi zaman bu birimlerin kendilerinden beklenen görevleri etkin olarak yerine getiremeyecek ölçüde küçük olmaları, kimi zaman sahip oldukları öz gelirlerinin ve devletten aldıkları gelir paylarının yetersiz olması, nitelikli personele sahip olmamaları ya da kamu hizmetlerinin giderek karmaşık bir hal alması etkindir. On beşinci bölümde, özellikle 1960'lı yıllardan bugüne değin yerel yönetim alanında yapılan yeniden düzenleme çalışmaları kronolojik olarak ele alınmaktadır. Son bölüm ise, yazarın genel bir değerlendirmesini içermektedir.

Türkiye'de siyasal, yönetsel, toplumsal, kültürel ve ekonomik bakımdan taşıdıkları önem, yerel yönetimlerle ilgili konulara giderek artan bir güncellik kazandırmaktadır. "Yerinden Yönetim ve Siyaset", bu yönüyle, katılımcı demokrasinin en önemli unsurlarından biri olarak yerel yönetimleri disiplinlerarası olarak geniş boyutta ele almaktadır. Çalışmada Türkiye'nin Avrupa Birliği ile olan ilişkiler çerçevesinde yerel demokrasinin önemi ayrıca vurgulanmaktadır. Özcesi, "Yerinden Yönetim ve Siyaset" adlı eser, sadece siyaset bilimi ve kamu yönetimi öğrencilerini değil, genel olarak bütün yurttaşları yakından ilgilendiren yerel demokrasi ve yerel özerklik konularına ilişkin bilgiler sunan yararlı bir çalışmadır.

## YEREL POLİTİKALAR DERGİSİ'NİN AMACI

Yerel Politikalar Dergisi yılda iki kez yayınlanacak olup, yerel siyaset, yönetim, demokrasi, ekonomi, kültür ve planlama gibi temel konuları kapsayan bir yayın politikası takip edecektir. Ayrıca hiçbir düşünceye, siyasal oluşuma, aktöre ve kuruma karşı bir ön kabulden hareket etmeyecek, bilimin nesnellik ilkesini daima göz önünde bulunduracaktır. Dolayısıyla bilimsel standartları taşımak koşuluyla bütün düşüncelerin kendini ifade edebileceği bir akademik zemin olma düşüncesi her zaman korunacaktır.

Bunun yanında kentleşme, çevre sorunları ile birlikte kentin, yerelin ve çevrenin “bizden ve yerli” bakış açısıyla tartışılabilmesi bir bilimsel ortam oluşturmak derginin amaçları arasındadır. Olabildiğince her sayıda bir “söyleşi”ye yer verilmesi de temel amaçlarımız arasında yer almaktadır. Ayrıca, derginin içeriğine uygun konuları kapsayan ve bilimsel analizlere dayanan gelişmeler, gezi notları, yargı kararı incelemeleri ve kitap tanıtımları gibi bölümlerin de yer almasının, derginin katkılarını zenginleştireceği düşünülmektedir.

Ezberlerden, ön kabullerden/yargılardan uzak, Türkiye'nin sorunlarını kendine özgü yaklaşımlarla tartışmayı amaçlayan dergi, bazı sayılarında “özel konular”la çıkabilecek ve dolayısıyla “özel editörlü” sayılar da yayınlanabilecektir.

Bu derginin emsallerinden ve özellikle fakülte dergilerinden en önemli farkı, küresel, ulusal, bölgesel ve yerel bütün gelişmeleri Türkiye perspektifinden analiz edebilecek, tartışabilecek ve farklı düşünceleri aynı zeminde birleştirebilecek bir amaç taşımasıdır. Diğer önemli bir ayrıntı da Dergi'nin Türkiye genelinde dağıtılacak olması ve daha geniş akademik çevrelere ulaşabilecek olmasıdır. Bilindiği üzere fakülte dergileri “sınırlı akademik alanlarda” kaybolup gitmektedir.

Derginin belirli bir süreç içerisinde ulusal ve uluslararası çevrelerde ilgi görebilecek nitelikte çıkması için gerekli adımlar da titizlikle takip edilecektir.

## YEREL POLİTİKALAR DERGİSİ'NİN YAYIN İLKELERİ

1.Yerel Politikalar Dergisi yılda iki kez yayınlanan akademik bir dergidir

2.Yerel Politikalar Dergisinde yayınlanacak makaleler için yazarlara herhangi bir telif ücreti ödenmemektedir.

3.Dergide makale yazım dili Türkçe ve İngilizce ve Almancadır. Yazım ve noktalamasında TDK İmlâ Kılavuzunun en son baskısı esas alınır. Gönderilen yazılar dil ve anlatım açısından bilimsel ölçülere uygun, açık ve anlaşılır olmalıdır.

4. Makale en az 2500 kelime (12-13 itibari sayfa), en çok 8000 kelimedenden (yaklaşık 40 sayfa) oluşmalıdır. Toplam (İngilizce özet, anahtar sözcükler+makale metni) kelime sayısı dikkate alınmalıdır.

5. Makaleler e-posta ile gönderilmelidir.

6.Dergiye gönderilecek makaleler Microsoft Word programında yazılmalıdır. Çalışmanın başlığı büyük harfle ve koyu olarak, 14 punto, çalışmanın ortasına gelecek şekilde "Times New Roman" yazı karakteriyle yazılmalıdır.

7.Yazar/yazarların unvan ve iletişim bilgileri sayfa altı dipnot olarak yazılmalıdır.

8. Makaleler, Yayın Kurulunca ön incelemeden geçirilecek ve uygun bulunanlar iki ayrı hakeme gönderilecektir. İki hakemin görüş ayrılığı durumunda üçüncü bir hakemin görüşüne başvurulacaktır. Basımı uygun bulunan makalelerin, yayımlanıp yayımlanmayacağına ve derginin hangi sayısında yayımlanacağına Yayın Kurulu karar verir. Yazar, bu süreçlerden e-posta yoluyla haberdar edilir.

9.Çalışmanın özeti bir satır boşluk bırakılarak yazılmalıdır. Çalışmanın Türkçe özeti en fazla 300 en az 100 kelime olmalıdır. Özet "Times New Roman" karakterinde ve 9 punto olarak yazılmalıdır. Türkçe özet (en fazla 100 sözcük) ve anahtar sözcükler, makalenin İngilizce başlığı, İngilizce özet ve anahtar sözcükler tam olmalıdır. Özetler ve anahtar sözcükler başlıktan hemen sonra yer almalıdır.

10. Çalışmada en az 3 ve en çok 7 kelimedenden oluşan Türkçe anahtar kelimeleri bulunmalıdır.

11. Çalışmanın ana metni, Giriş bölümü başta olmak üzere İngilizce anahtar kelimelerden hemen sonra 1 satır boşluk bırakılarak yazılmaya başlanmalıdır. Çalışmada kullanılan başlıklarda numaralandırma yapılmalıdır. Çalışmada kullanılacak şekiller ise 1'den itibaren numaralandırılarak isimlendirilmeli ve şeklin altında yer almalıdır. Şeklin ismini hemen altında ise şeklin kaynakçası tam olarak belirtilmelidir. Şekillerin kaynakçasında kullanılacak yazı karakteri 9 puntodur.

12. Çalışmada kullanılacak tablolar ise 1'den itibaren numaralandırılarak isimlendirilmeli ve tablonun üstünde yer almalıdır. Tablonun hemen altında ise tablonun kaynakçası tam olarak belirtilmelidir. Tablolarda ve tablonun kaynakçasında kullanılacak yazı karakteri 9 puntodur.

13. Dergiye gönderilecek  
Türkçe makaleler için;

Ana Başlık; Özet; Anahtar Kelimeler; İngilizce Başlık; Abstract; Keywords; Giriş; Materyal ve Metot; Bulgular ve Tartışma; Sonuç (veya Tartışma ve Sonuç); Kaynaklar şeklinde düzenlenmelidir.

#### **ATIF KURALLARI**

1. Metin içindeki her gönderme kaynakçada mutlaka yer almalıdır. Metin içinde gönderme yapılmayan eserlere kaynakçada verilmemelidir.

2. Metin içindeki yollamalar, ayraç içinde (yazarın/ yazarların soyadı, kaynağın basım yılı: ilgili sayfa numarası sırasını izleyerek) verilmeli ve yararlanılan kaynakları eksiksiz gösteren Kaynakça listesi, metin sonunda, referans sistemine uygun olarak gösterilmelidir.

Örnekler:

***Tek yazarlı kitaplar ve makaleler :***

Metin içinde: (Açar, 1999: 71)

Kaynakçada: Açar, Oktay (1999), **Kamu Yönetimi İncelemeleri**, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara.

Metin içinde: (Smith, 2001: 25)

Kaynakçada: Smith, Jane (2001), "Economic Reform in a Chine", **Comparative Politics** , Vol. 32, No: 1, October, s. 21-41.

***İki yazarlı kitaplar ve makaleler :***

Metin içinde: (Allan ve Drucker, 1995: 12)

Kaynakçada: Allan, John - Drucker, Peter (1995), **Bilgi Toplumu**, (Çev. Ayşe Can), Dost Kitabevi, Ankara.

Ömür, Mehmet- Tan Ali (2003), "Yerel Yönetimler ve Ülke Uygulamaları", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 25, Sayı 3, Eylül, ss. 156-189.

***İkiden çok yazarlı kitaplar ve makaleler***

Metin içinde: (Will vd., 1973: 131)

Kaynakçada: Will, Anne A.-Hobs, Tery W.- Hale, Johanne A. (2001), **Yerel Yönetimler** , (Çev. Gül İnal), Çizgi Kitabevi, Konya.

***Derleme yayınlar :***

Metin içinde: (Esmer, 1998: 2)

Kaynakçada: Esmer, Nur (Ed.) (1998), **20. Yüzyılın Sonunda Kentler**, TODAİE, Ankara.

Derleme yayınlar içinde yer alan makaleler :

Metin içinde: (Wirth, 1997: 43)

Kaynakçada: Wirth, Louis (1997), "The Theory and Practice of Public Administration", A. Call, Joseph (Ed.), **Public Administration: History and Theory in Contemporary Perspective** , Marcel Dekker, Inc., New York, s. 39-53.

***Yazarsız/kolektif yayınlar:***

Metin içinde: (TODAİE, 1995: 123)

Kaynakçada: TODAİE (1995), **Kamu Yönetimi Araştırması–Genel Rapor** , TODAİE, Ankara.

***İkincil kaynaktan yapılan alıntılar:***

Metin içinde: (Sürer, 1991: 219)

Kaynakçada: Gürçay, Nihat (1991), **Amme İdaresi**, Alfa Yayınları, İstanbul'dan aktaran Güler Dönmez, **Yerel Politikalar**, Der Yayınları, İstanbul, s. 102.

***Elektronik ortamdan yapılan yollamalar:***

a) Alıntı bir yazarın eserinden yapılmış ise, metin içindeki yollamalar yazılı kaynaklardaki yöntemle yapılmalı; kaynakçada ise, yazar/yazarların soyadı, adı, yayın ya da gözden geçirilme tarihi, belgenin tam adı, açılı parantez içinde eksiksiz http adresi ile belgeye ulaşma tarihi, aşağıdaki örneğine uygun olarak verilmelidir.

Metin içinde: (Karacan, 2010)

Kaynakçada: Karacan, Recai (2010), “Devlet ve Reform”, **<http://www.devletveküresellesme.org/politika.htm>** (11.02.2010).

b) Alıntı doğrudan bir siteden yapılmışsa, metin içindeki yollamalarda sitenin genel adresi ve siteye ulaşma tarihi ayrıç içinde verilmelidir. Kaynakçada ise alt adresleri de kapsayan site adresi yine siteye ulaşma tarihi ile birlikte ayrıç içinde verilmelidir.

Metin içinde: (urban .com, 2011)

Kaynakçada:(<http://www.urban.com/cities.html>, 11.2.2011)

Referanslar dışındaki açıklamalar, sayfa altında dipnot olarak gösterilebilir.