

**T.C.
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI**

**6360 SAYILI KANUNLA GÜÇLENEN BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYE MODELİ İLE DEĞİŞEN TÜRK İDARE YAPISI
VE MODELİN KIRILGANLIKLARI**

RAMAZAN PEKTAŞ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**DANIŞMAN:
DOÇ. DR. ERHAN ÖRSELLİ**

KONYA-2019

**T.C.
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI**

**6360 SAYILI KANUNLA GÜÇLENEN BÜYÜKŞEHİR
BELEDİYE MODELİ İLE DEĞİŞEN TÜRK İDARE YAPISI
VE MODELİN KIRILGANLIKLARI**

RAMAZAN PEKTAŞ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**DANIŞMAN:
DOÇ. DR. ERHAN ÖRSELLİ**

KONYA-2019



T.C.
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



YÜKSEK LİSANS TEZİ KABUL FORMU

Öğrencinin	Adı Soyadı	Ramazan PEKTAŞ
	Numarası	128104011003
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
	Programı	Yüksek Lisans
	Tez Danışmanı	Doç. Dr. Erhan ÖRSELLİ
	Tezin Adı	6360 Sayılı Kanun'la Güçlenen Büyükşehir Belediye Modeli İle Değişen Türk İdare Yapısı ve Modelin Kırılğanlıkları

Yukarıda adı geçen öğrenci tarafından hazırlanan "6360 Sayılı Kanun'la Güçlenen Büyükşehir Belediye Modeli İle Değişen Türk İdare Yapısı ve Modelin Kırılğanlıkları" başlıklı bu çalışma 02/07/2019 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği/oyçokluğu ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Sıra No	Danışman ve Üyeler		
	Unvanı	Adı ve Soyadı	İmza
1	Prof. Dr.	Ethem Kadir PEKTAŞ	
2	Doç. Dr.	Erhan ÖRSELLİ	
3	Dr. Öğr. Üyesi	Erdal BAYRAKCI	



T.C.
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



BİLİMSEL ETİK SAYFASI

Öğrencinin	Adı Soyadı	RAMAZAN PEKTAŞ		
	Numarası	128104011003		
	Ana Bilim / Bilim Dalı	SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ		
	Programı	Tezli Yüksek Lisans	X	
		Doktora		
Tezin Adı	6360 SAYILI KANUNLA GÜÇLENEN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MODELİ İLE DEĞİŞEN TÜRK İDARE YAPISI VE MODELİN KIRILGANLIKLARI			

Bu tezin hazırlanmasında bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini, tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel kurallara uygun olarak atıf yapıldığını bildiririm.

Ramazan PEKTAŞ

Öğrencinin Adı Soyadı
İmzası



T.C.
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



ÖZET

Öğrencinin	Adı Soyadı	RAMAZAN PEKTAŞ		
	Numarası	128104011003		
	Ana Bilim / Bilim	SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ		
	Programı	Tezli Yüksek Lisans	X	
		Doktora		
	Tez Danışmanı	DOÇ. DR. ERHAN ÖRSELLİ		
Tezin Adı	6360 SAYILI KANUNLA GÜÇLENEN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MODELİ İLE DEĞİŞEN TÜRK İDARE YAPISI VE MODELİN KIRILGANLIKLARI			

Klasik yönetim paradigmasının yeniden tanımlandığı küreselleşme ile birlikte yerel yönetimlerin devlet idari teşkilatı içerisindeki özgül ağırlıkları artmıştır. Bu bağlamda, 2014 yılında uygulamaya giren 6360 sayılı Kanun da, özellikle büyükşehir belediyeleri bakımından önemli değişiklikler getirmiştir. Bu çalışmada, büyükşehir belediyelerinin yetkilerinin ve sınırlarının genişlemesinin Türk İdari sistemine etkileri araştırılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin kırsal alanlara doğru genişlemesiyle birlikte bir taraftan hizmette etkinlik, yönetimde yeknesaklık ve katılımcılık artırılmış; fakat diğer yandan mahalli hizmet sunumunun büyükşehir uhdesinde merkezileşmesi, dağınık şehirleşmenin hizmet sunumunu güçleştirmesi, ilçe belediyelerinin kaynak sıkıntısına girmesi, köy geleneğinin aşınmasıyla aidiyet duygusunun kaybolması ve benzeri sakıncalar ortaya çıkmıştır. Sonuç olarak, ilgili kanunun uygulanmasına dair ilk tecrübeler; yerel yönetim sisteminin, yerel demokrasiyi güçlendirecek, yerel yönetim organlarının etkin bir kaynak dağılımı çerçevesinde koordineli bir şekilde çalışmalarını temin edecek, hesap verilebilir bir yapıya kavuşturulmasının gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Anahtar Kelimeler: Küreselleşme, Değişim, Yerel Yönetim, Büyükşehir Belediyesi



T.C.
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



ABSTRACT

Author's	Name and Surname	RAMAZAN PEKTAŞ		
	Student Number	128104011003		
	Department	POLITICAL SCIENCE AND PUBLIC ADMINISTRATION		
	Study Programme	Master's Degree (M.A.)	X	
		Doctoral Degree (Ph.D.)		
	Supervisor	DOÇ. DR. ERHAN ÖRSELLİ		
Title of the Thesis/Dissertation	THE TURKISH ADMINISTRATIVE STRUCTURE CHANGING WITH THE METROPOLITAN MUNICIPALITY MODEL STRENGTHENED BY THE LAW NO. 6360: THE FRAGILITIES OF THE MODEL			

With the globalization, the specific weights of the local administrations in the state administrative organization have increased. In this context, Law No. 6360, which entered into force in 2014, has also made significant changes, especially in terms of metropolitan municipalities. In this study, the effects of the powers of the metropolitan municipalities and the expansion of their borders were investigated to the Turkish administrative system. With the enlargement of the metropolitan municipalities towards the rural area, efficiency in service, uniformity in management and participation increased; but centralization of local service provision in the city center, difficulty in providing service to the scattered urbanization, insufficiency of the resources of the district municipalities and disappearance of belongingness due to the erosion of the village tradition. As a result, it is necessary to ensure that the local government system will provide an accountable structure that will strengthen the local democracy and ensure that the local government bodies operate in a coordinated manner within an effective allocation of resources.

Keywords: Globalization, Changing, Local Government, Metropolitan Municipality

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR LİSTESİ.....	i
TABLolar LİSTESİ	ii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ MODELİ, TÜRK İDARİ YAPISI İÇİNDEKİ YERİ VE GELİŞİMİ

1.1. Literatürde Büyükşehir Belediyesi Modeli.....	3
1.2. Büyükşehir Belediyesi Modelinin Gelişimi.....	5
1.2.1. Geçici ve Kısa Süreli Olanlar	6
1.2.2. Uzun Süreli Olanlar	7
1.3. Türkiye’de Büyükşehir Yönetim Modelinin Tarihsel Gelişimi	7
1.3.1. Osmanlı’dan Cumhuriyet’e (1930’lara) İntikal Eden Süreç	8
1.3.2. 1930-1960 Arası Dönem	11
1.3.3. 1960-1980 Arası Dönem	12
1.3.4. 1980-2004 Arası Dönem: İl Merkezli Büyükşehir Belediyeleri	15
1.3.5. Mülki Ölçekte Büyükşehir Belediyeleri Başlangıç Dönemi	19
1.3.5.1. Mülki Sınırım Mevzuata İlk Girişi: “5216 Sayılı Kanun”	19
1.3.5.2. Mülki Ölçekte Büyükşehir Belediyesi Modelinin Genişleme ve Kurumsallaşma Dönemi	20

İKİNCİ BÖLÜM BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ MODELİNİN GÜÇLENDİRİLMESİ: 6360 SAYILI KANUN İLE GETİRİLEN DEĞİŞİKLİKLER

2.1. 6360 Sayılı Kanunun Amacı ve Kapsamı	23
2.2. Kanunun Zihni Arka Planı	24
2.3. Genel Olarak 6360 Sayılı Kanunun Türk İdari Sitemine (Getirdikleri/Götürdükleri)Etkileri.....	29
2.4. Hukuki Açından Değerlendirme	32
2.5. Sınır ve Yönetim Birimleri Açısından Düzenlemeler	33
2.6. Mali Düzenlemeler	35
2.7. Büyükşehir Belediyesinde Yetki, Görev ve İdari Yönden Yapılan Değişiklikler	38
2.8. İlçe Belediyelerinde Yetki, Görev ve İdari Yönden Yapılan Değişiklikler	41
2.9. Büyükşehir Belediyelerince, İlçe Belediyelerine Devredilebilecek veya Birlikte Yapılabilecek Görevler	42
2.10. Kanun’un Uygulaması Sonucunda Ortaya Çıkan Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyesi Arasındaki Sorunlar	42
2.11. 6360 Sayılı Kanunun Getirdiği Değişikliğin Anayasallık Boyutu	44

2.12. Yeni Kanunun İl İdare Sistemine Yansıması ve İl Özel İdarelerinin Kapatılması	47
2.12.1. İl İdare Sistemi ve Büyükşehir Belediyesi İlişkisi	47
2.12.2. İl Özel İdarelerin Kaldırılması	49
2.13. Vilayetler Hizmet Birliği.....	53

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

GÜÇLENEN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ MODELİNİN KIRILGANLIKLARI VE TÜRK İDARİ VE TOPLUMSAL YAPISI İLE UYUM SORUNU

3.1. Köy/Mahalle Çerçevesinde Vatandaş Açısından Yeni Modelin Etkileri	56
3.2. Yerel Demokrasi-Optimal Ölçek Çelişkisi ve İlçe Belediyesi-Büyükşehir Belediyesi İlişkisi	59
3.2.1. İlçe Belediyesi-Büyükşehir Belediyesi İlişkisi	64
3.2.1.1. İlçe Belediyesi-Büyükşehir Belediyesi Vesayet İlişkisi	65
3.2.1.2. Yerelde Merkezleşme	69
3.3. “Sui Generis” Bir Kurum Olarak; Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlıkları	70
3.3.1. YİKOB’ların İdari Sisteme Girmesi ve Bu Alanda Yaşanan Evrim	71
3.3.2. 674 Sayılı KHK’nın YİKOB’lara Etkisi	71
3.3.3. YİKOB’ların Görevleri	72
3.3.4. YİKOB’ların “Sui Generis”liği	77
3.3.5. Ankara Valiliği Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı	79
3.3.6. Araştırma	79
3.3.7. Ankara YİKOB Personel Durumu.....	79
3.3.8. Araştırma Kapsamında Elde Edilen Bulgular	81
SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME.....	86
KAYNAKÇA.....	93
ÖZGEÇMİŞ	101

KISALTMALAR LİSTESİ

- a.g.e.:** Adı Geçen Eser
a.g.k.: Adı Geçen Kanun
AB: Avrupa Birliği
AÜSBF: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
AYKOME: Altyapı Koordinasyon Merkezi
AYM: Anayasa Mahkemesi
AYYÖŞ: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
c: Cilt
DB: Dünya Bankası
Ed.: Editör
E.T.: Erişim Tarihi
DB: Dünya Bankası
GBVG: Genel Bütçe Vergi Gelirleri
GBVGTT: Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilât Toplamı
GBVP: Genel Bütçe Vergi Payı
IMF: Uluslararası Para Fonu
IULA: International Union of Local Authorities
KAYA: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KAYFOR: Kamu Yönetimi Forumu
KAYSEM: Kamu Yönetimi Sempozyumu
KHK: Kanun Hükmünde Kararname
KIRDES: Kırsal Altyapı Destekleme Projesi
KÖYDES: Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi
İSKİ: İstanbul Su ve Kanal İdaresi
M./Md.: Madde
OECD: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
s: Sayfa
S: Sayı
SBF: Siyasal Bilgiler Fakültesi

SDÜ: Süleyman Demirel Üniversitesi

SUKİ: Su Kanal İdaresi

TODAİE: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü

UKOME: Ulaşım Koordinasyon Merkezi

Y: Yıl

Yay.: Yayınları

YİKOB: Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı



TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Büyükşehir Belediye Modelinin Dönemlendirilmesi.....	14
Tablo 2: Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluş Tarihleri, Kanuni Dayanakları.....	18
Tablo 3: Karşılaştırmalı Belediye Sayıları.....	34
Tablo 4: 6360 sayılı Kanun Öncesi GBVP Dağılımı.....	37
Tablo 5: 6360 sayılı Kanun Sonrası GBVP Dağılımı.....	37
Tablo 6: Ankara Valiliği YİKOB Personel Durumu	81



GİRİŞ

Küreselleşme ile beraber küçük bir köy haline gelen dünyada değişimler kendisini çok dinamik ve hızlı bir şekilde hissettirmektedir. Küreselleşmenin ülkeler üzerindeki idari, ekonomik ve toplumsal boyuttaki etkileri gün geçtikçe daha da artmaktadır. Bu etkiler geleneksel yapıları hızla dönüştürerek kendi kurum ve kurallarını bunların yerine ikame etmektedir.

Ülkemizde de küreselleşmenin etkilerini son otuz yıldır hissetmekle beraber son on yıllık dönem içerisinde bu etkiler yönetim alanında yapılan reformlarla kendisini daha çok belli etmektedir. Klasik devlet örgütlenmeleri ve yönetim paradigmasının 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. 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. Yaklaşık 100 yıllık bir tarihe sahip olan özel idareler ve köylerin önemli bir kısmı kapatılarak bunların görev ve yetkileri büyükşehir belediyelerine devredilmiştir. Yine merkezi idarenin taşra temsilcileri olan mülki idarenin (valilik/kaymakamlık) belli başlı yetkileri de alınarak yerel yönetimlere devredilmiştir.

Yerel yönetim yapılanmasını baştan aşağı değiştiren 6360 sayılı Kanun bu açıdan değerlendirildiğinde ülkemiz idari ve toplumsal yapısı üzerinde kalıcı etkiler oluşturacağı aşikârdır. Tarihselliği olan kurum ve kuralları ortadan kaldırması yeni ve “sui generis” kurum ve kurallar ikame etmesi sebebi ile bu alan, farklı yönleri ile ve detaylıca bu çalışmada ele alınıp incelenecektir. Zihni arka planında “küreselleşmenin etkileri”nin bulunduğu bu kanuni düzenleme ülkemizde uygulanması açısından sancılı bir süreç yaşamaktadır. Sürekli merkez-yerel arası çekişmeler sebebi ile değişikliğe uğramakta bununla beraber etki alanını da mekânsal

boyutta arttırmaktadır. Sosyo-ekonomik yapı ve gelişmişlik açısından homojen olmayan ve aralarında coğrafi ve topoğrafik yapı, idari ve teknik kapasite açısından da ciddi farklar olan söz konusu kentlerin ve illerin tek tip bir kurumsal yapı içine girmesinin uygulamada ortaya çıkardığı sorunlar bulunmakla birlikte yapılan düzenlemenin bazı yararlı yönlerinin bulunduğu söylenebilir.

Çalışma üç bölümden oluşmakta; ilk bölümde büyükşehir belediyesi modelleri incelenmekte tarihsel gelişimleri, hukuki ve idari statüleri ele alınarak bir yerel yönetim birimi olarak görev ve yetkileri kısaca ele alınmaktadır. Bu çerçevede dünyadaki bazı örnekler incelenmektedir.

İkinci bölümde ise bu çalışmanın omurgasını oluşturan 6360 sayılı kanuni düzenlemenin ülkemiz yönetim sistemine getirdiği değişiklikler ele alınacaktır. Düzenlemenin zihni arka planı, Türk idari yapısına getirdiği hukuksal değişiklikler ve siyasi etkileri incelenecektir.

Üçüncü bölümde ise 6360 sayılı kanunun Türk idari ve toplumsal yapısına getirdiği etkiler incelenecektir. Düzenlemenin en küçük yerel yönetim birimine (köylere) etkileri ve bu etkilerin Türk idari ve toplumsal boyutuna yansımaları değerlendirilecektir. Kapitalizmin yeniden yapılanma sürecinde önemli hususlardan birisi olan mekânsal boyutla ilişkisi kentler düzeyinde kendisini gösteren bu düzenlemenin, ikinci bölümde incelenecek olan kanunun zihni arka planında bulunan bazı kavramlar “ölçek ekonomisi gibi” ile demokrasi arasındaki çelişkisi incelenirken ayrıca 100 yıllık bir tarihsel geleneğe sahip olan bir yerel yönetim biriminin otuz il düzeyinde kaldırılmasının etkileri; son olarak Türk idari yapısına monte edilen hukuksal statüsünde sürekli değişiklikler yapılan “sui generis” bir kurum olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB) ele alınacaktır. Ayrıca çalışmanın son bölümünde Ankara YİKOB incelenmiştir. Ankara YİKOB’da 12 Mart 2018 tarihinde mülakat gerçekleştirilmiş ve bu mülakattan elde edilen bulgulara yer verilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ MODELİ: TÜRK İDARİ YAPISI İÇERİSİNDEKİ YERİ VE GELİŞİMİ

1.1. Literatürde Büyükşehir Belediyesi Modeli

Günümüzde büyükşehirlerin yönetiminde temel kurumlardan birisi belediyelerdir. Belediyeler bir yandan demokrasinin işlerlik kazandığı kurumlar olarak görülürken diğer yandan kentsel hizmet sunumunun temel kurumları niteliğindedir. Aynı zamanda kapitalist bir toplumda üretim, dağıtım ve bölüşüm ilişkilerinin gerçekleştiği kentlerdeki yönetim kurumlarıdır¹.

Yerel yönetim birimleri olarak büyükşehir belediyeleri kavramsal boyutta literatürde farklı tanımlar ile ifade edilmektedir. Bu tanımlar arasında aynı anlamı ifade edenler olduğu gibi farklı bir idare/coğrafya birimini ifade edenlerde bulunmaktadır. Bunlardan başlıca öne çıkanları “anakent”, “metropol” ve ülkemiz yazılı hukukunun tercih etmiş olduğu “büyükşehir belediyesi” kavramlarıdır.

Keleş’e göre belli büyüklükleri aşmış, örneğin nüfusu 1 milyonu (Türk hukukunda bu rakam 750 bin) geçmiş kentlere metropolitan kent, kısaca “anakent” adı verilmektedir². “Metro” (ana, asıl) ve polis” (kent) sözcüklerinden meydana gelen “metropolis” kavramı ve benzer anlamdaki “metropol” ile “metropolitan” kavramları büyük ölçekli kentleri diğerlerinden ayırt etmek için, sanayi devriminden sonra ortaya çıkan Londra, Paris, Tokyo ve New York gibi ölçeği büyük yerleşim yerleri için kullanılmaya başlamış ve genel kabul görmüştür³. Metropol belediye; metropol sahanın tamamından mesul olan, bu alandaki imar ve iskân işlerini yapan bununla beraber ulaştırma planlarını hazırlayan ilaveten şehir için önem arz eden

¹ Umut Çiner, Tayfun Çınar ve Can Ozan Zengin, **Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci**, TODAİE Yay., Ankara, 2009, s. 7

² Ruşen Keleş, **Kentleşme Politikası**, 14. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2015, s. 53

³ Ali Erkan Eke, “Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler”, **AÜSBF Yay.**, No. 505, Ankara, 1982, s. 42

hizmetleri total bir anlayış içinde idare edip sevk ve koordine eden bunu yaparken de ölçek ekonomileri sağlayan nüfus ve alan olarak büyük ölçekli belediyelerdir⁴.

Tarihi süreç içerisinde değerlendirildiğinde, kentsel mekânların aşırı nüfus artışı, kırsal mekânlarda ise kamusal hizmetlerin yeterince ve etkili sunulmaması nedeniyle daha iyi bir yaşam kalitesi beklentisi içerisine giren, metropollerde ekonomik imkanların ve çalışma koşullarının daha iyi olduğu kanaatini taşıyanların kent merkezlerine göç etmesi sebebiyle giderek gelişip büyümüşlerdir. Kırdan kente göç sebebiyle yerleşim alanlarının zaman içinde gelişmesi, kentsel sınırların aynı zamanda anlamını yitirmesine yol açmış, böylece şehirler birbirinin içine girerek, birbirleriyle bütünleşmişler ve “*Metropolitan Bölge*” olarak kavramsallaştırılan büyük kentsel mekânlar meydana gelmiştir⁵. Bu bağlamda coğrafya ile nüfusun zorunlu etkileşimi şehirlerin şekillenişinin başat faktörü olarak karşımıza çıkmaktadır.

Metropolitan bölgeler, birden fazla yerleşim birimlerinin bütünleşmesi neticesinde meydana geldiğinden, bu bölgede çok sayıda yerleşim birimi bulunmakta ve buralarda etkinliklerini sürdüren, birbirinden bağımsız hareket eden birden çok sayıda yerel otorite yöre halkının ihtiyaçları doğrultusunda hizmet sunmaktadırlar. Aynı coğrafi bölge içerisinde bulunan yerleşim yerlerinde aynı neviden hizmeti ifa eden birbirlerine komşu yerel idari birimler kendi periferisinde kamusal hizmet sunmaktadırlar. Aynı coğrafi bölgede ortak sınırlara sahip bu idarelerin varlığı “de facto” sorunları da beraberinde getirmiştir. Kaynakların etkin ve verimli kullanılmadığı ve ölçek ekonomisinden yararlanamama sorunları da ortaya çıkmıştır.⁶ Bu sorunsal alan koordinasyona olan ihtiyacı da beraberinde getirmiştir. Böylece bu mahalli idari birimlerin faaliyetleri arasında koordinasyon sağlanmasının, bunun yanında bu idareler tarafından karşılanamayan büyük kapsamlı kamusal hizmetlerin bir üst idari otorite tarafından sunulmasının yönetsel verimliliği artıracığı ve kaynakların da daha rasyonel kullanımını sağlayacağı fikrinden hareket edilerek,

⁴ İlker Gündüzöz, “Bir Senaryo Çerçevesinde Metropol Belediye Kavramı ve Fayda/Maliyet Analizi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, c. 21, S. 1, Ocak, 2012, s. 44

⁵ Aykut Polatoğlu, “Büyükşehir Belediye Modeli ve Türkiye’de Uygulanması Üzerine Düşünceler”, **Sosyal Bilimler Dergisi**, c. 8, S. 1, Nisan 2015, s. 44

⁶ a.g.e., s. 45

yeni yönetim modelleri arayışına girilmiş ve netice olarak metropolitan yerlerde, coğrafi birimin tümünden sorumlu bir ortak idari otorite kurulması fikri ortaya çıkmıştır⁷.

Bununla beraber var olan mahalli birimlerin özerkliği mevcuduyla korunarak yeni kurulacak olan üst idari yönetim modelinin başlıca maksadının bölgedeki yerel yönetimler arasında koordinasyonu sağlamak olduğu ve bu örgütün yerel yönetimlerin özerkliklerine zarar vermemesi gerektiği prensip olarak benimsenmiştir. Koordinasyonu sağlayacak olan birim ile alt birim (aralarında hiyerarşik ilişki söz konusu değil) otonom olan varlıklarını devam ettirmiştir. Her ikisinin de tüzel kişiliği bulunmaktadır⁸.

Büyükşehir belediyeleri ise anakentlerin nüfuslarının hızlı artışı, yerleşim düzenlerinin yaygın, dağınık ve plansız şekilde gelişmesi sonucunda kentsel hizmetlerin daha uygun bir biçimde verilmesini sağlayan yönetim ve planlama modeli olarak tanımlanmaktadır⁹. Tanımlardan da anlaşılacağı üzere büyükşehir belediye tanımı ile metropol belediye tanımı arasında bir korelasyon bulmak mümkündür. Günümüzde bu kavramlar (de facto) olarak bir birlerinin yerine sıkça kullanılmaktadır. Fakat ülkemizde hukuki düzenlemelerde anakent ya da metropol kavramı yerine “büyükşehir belediyesi” kavramı tercih edilmiş ve kullanılmıştır¹⁰.

1.2. Büyükşehir Belediyesi Modelinin Gelişimi

Büyükşehirlerde şehirleşme, planlama ve imar hizmetleriyle öteki kamu hizmetlerinin verimli bir şekilde sunulabilmesi amacı ile dünyada denenmiş modeller birkaç başlık altında toplanabilir. Bu bağlamda geçici ve kısa süreli olanlar ve uzun süreli olanlar olmak üzere öncelikle iki ana grupta incelenebilir. Geçici ve kısa süreli olanlar: a) Yönetimlerarası hizmet anlaşmaları, b) Hizmet birlikleri, c) Özel amaçlı

⁷ Polatoğlu, a.g.e., s. 44

⁸ a.g.e., s. 44

⁹ Ciner, Çınar ve Zengin, a.g.e., s. 38

¹⁰ Orhan Veli Alıcı, **Özel Amaçlı Metropolitan Kuruluşlar**, 1. Basım, Orion Kitabevi, Haziran, 2017, ss., 22-23

büyükşehir örgütleri olarak sıralanabilirken; Uzun süreli olanlara örnek olarak: a) Birleştirmeler, b) Yerel federasyonlar örnek gösterilebilir¹¹.

1.2.1. Geçici ve Kısa Süreli Olanlar

Bu model üç alt başlıkta incelenebilir. Birinci olarak hizmet anlaşmaları gelmektedir. Yerel yönetimler kendi aralarında, kamusal veya özel sektör kuruluşları ile hizmet alım satımı için bazı anlaşmalar yaparlar. Bu yöntemin uygulamada bazı yararları bulunmakla beraber bazı dezavantajları da bulunmaktadır. Hizmet anlaşmaları kimi yerel yönetimler tarafından daha etkin ve savurganlığı önleyen bir yöntem olarak görülmektedir. Daha çok Amerika'da bazı eyaletlerde uygulanan bu yöntem bütün anakent için bağlayıcı anlaşmalar yapmanın mümkün olmaması nedeniyle bu yöntemin eksik veya dezavantajlı yönü olarak görülmektedir¹².

Diğer bir yöntem ise, hizmet birlikleridir. Yerel yönetimlerin aralarında mahalli idare birlikleri kurarak belli hizmetleri etkin olarak yapmaya çalıştıkları yöntemdir. Bu yöntemin uygulandığı yerlerde, yerel yönetim birimleri kendi aralarında genellikle gönüllü olarak biraya gelip planlama yapmaları ve hizmetlerini görmeleri asıldır. Kamu görevleri ile ilgili yetkiler, birlikleri oluşturan birimler ile birlik arasında paylaşılır. Bu yöntemin gönüllülük ilkesine dayanması büyükşehir ölçeğinde radikal etkinliklerde bulunmayı sınırlayıcı bir etkidir. Buna karşı birliği oluşturan birimlerin tüzel kişiliklerini ve özerkliklerini korumakta olması bu yöntemin üstünlükleri arasında sayılır¹³.

Son olarak Özel Amaçlı Örgütler bu kapsamda değerlendirilebilir. Yerel yönetimlerin bünyelerinin teknik ve mali olarak karşılamaya yetmediği kimi hizmetlerin görülmesi büyükşehir ölçeğinde bu hizmetler için “özel amaçlı” örgütler kurmayı gerektirebilir. Bu örgütler bürokrasiyi aşmak hizmetleri daha etkin bir şekilde icra etmek maksadı ile kurulur. Bu kuruluşlar konuları olan hizmeti bir yerel

¹¹ Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 8. Baskı, Cem Yay., İstanbul, 2012, s. 316

¹² a.g.e., s. 316

¹³ a.g.e., s. 317

birime değil, büyükşehir alanını oluşturan tüm yerel yönetimlere sunar¹⁴. Ülkemizde buna örnek olarak 1981 tarihinde 2560 sayılı kanun ile kurulmuş bulunan İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (İSKİ) verilebilir¹⁵.

1.2.2. Uzun Süreli Olanlar

Bu model iki alt başlıkta değerlendirilebilir; birleştirmeler ve yerel federasyonlar. Yerel Yönetim birimlerinin büyüklüklerine en uygun sınırın çizilmesi amacıyla, bu birleştirmeye istekli olup olunmamasına bakılmaksızın kanun ile birleştirilmeleridir. Bu yöntemin sakıncası; yerel birimlerin özerkliklerinin zedelenmesi olarak belirtilirken, faydası ise büyükşehirin sınırlarını akılcı bir biçimde çizmekte olduğu belirtilmektedir. Federasyonlarda ise genel amaçlı üst yerel yönetim ile bazı yerel hizmetleri üstlenen alt yerel birimler söz konusudur¹⁶. 6360 sayılı Kanunda bu modellerin etkilerini görmek mümkündür. Küçük belediyelerin tüzel kişilikleri kaldırılarak ana belediyeye bağlanması birleştirmeye, büyükşehir ilçe belediyesi ilişkileri açısından da federasyon modeline benzetilebilir.

1.3. Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Modelinin Tarihsel Gelişimi

Çalışmanın bu bölümünde, Türkiye’de büyükşehir belediye modelinin tarihsel gelişimi ele alınmaktadır. Bu bağlamda öncelikle, Osmanlıdan Cumhuriyete intikal eden yapıya yer verilecektir. Sonrasında 1930-1960 arası dönem, 1960-1980 arası dönem ve 1980-2004 yılları arası dönem Türkiye’de bu modelin gelişimi açısından incelenecektir. Müteakiben mülki ölçekte büyükşehir belediyelerinin başlangıç dönemi ele alınacaktır.

¹⁴ Keleş, 2012, **a.g.e.**, s. 318

¹⁵ <http://www.iski.gov.tr/web/tr-TR/kurumsal/iski-hakkinda>, E.T. (18.06.2017)

¹⁶ Keleş, **a.g.e.**, 2012, ss. 322-323

1.3.1. Osmanlı'dan Cumhuriyet'e (1930'lara) İntikal Eden Yapılanma

Osmanlı Devleti'nde belediyeçiliğin tarihi çok eskilere gitmemektedir. Literatürde “Klasik Dönem” olarak tasnif edilen dönemde Osmanlı şehir idaresinde en merkezi rolü kadı teşkil etmekteydi.¹⁷ Devlet merkezinden atanan ve adalet fonksiyonunu yerine getirmesi yanında kentin imar düzenini ve asayişin sağlanmasını temin etmekte; ayrıca birçoğu vakıf müessesesi ya da loncalar tarafından yürütülen iş ve hizmetlere dair süreçleri kontrol altında tutmaya yönelik denetim faaliyetini icra etmekteydi.¹⁸

Osmanlı Devleti'nde 1850'li yıllara kadar bir belediye örgütlenmesi yer almadığından, bugünkü anlamda belediye hizmetleri kapsamına giren birçok konu daha çok vakıflar aracılığı ile görülmüyordu. Bu açıdan Türkiye'nin modern manada köklü bir yerel yönetim geleneği olmadığı ileri sürülmüştür¹⁹.

19 uncu yüzyıl ile birlikte, tüm dünyada olduğu gibi Osmanlı yönetim sisteminde de “modernleşme” emareleri görülmeye başlandı. Bu bağlamda toplumsal, mali, askeri alanlarda cereyan eden gelişmeler ile birlikte en büyük reform/dönüşüm yaşanan alanların başında da kaçınılmaz olarak yönetim sistemi gelmekteydi. Devlet merkezinde, özellikle de siyasete katılımcılık ile temel hak ve özgürlüklerin genişletilmesi yönünde ortaya çıkan gelişmeler, mali problemlerin de etkisiyle, yerel düzeyde idari ve mali özerkliğe sahip, “şehremaneti” (belediye) adı verilen yeni kurumların oluşmasını sağladı.²⁰

Modern manada belediye idaresinin oluşturulmaya çalışılmasının, Tanzimat döneminde devletin öncülüğünde yürütülen bürokratik reformlar ile mümkün olduğu belirtilmektedir²¹. Diğer bir görüş ise Tanzimat bürokratlarının yerel yönetimler

¹⁷ İlber Ortaylı, “Osmanlı İmparatorluğunda İdari Modernleşme ve Mahalli İdare Alanındaki Gelişmeler” **İdare Hukuku ve İlimler Dergisi**, c. 3, S. 1-3, 1982, s.140.

¹⁸ Cengiz Sunay, “Belediyeçiliğin Doğuşu Sürecinde Osmanlı Mirası” **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S. 3, 2002, ss. 116-118.

¹⁹ İlber Ortaylı, “Yerel Yönetim: Devraldığımız Miras”, **Türk Belediyeçiliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar**, Ankara Büyükşehir Belediyesi, 23-24 Kasım 1990, Ankara, s. 63

²⁰ Tarkan Oktay, **Osmanlıda Büyükşehir Belediye Yönetimi-İstanbul Şehremaneti**. 4. Baskı, Yeditepe Yayınevi, İstanbul, 2011, ss. 11-17.

²¹ <http://www.islamansiklopedisi.info/dia/ayrmetin.php?idno=050400>, E.T. (07/09/2017)

üzerindeki belirleyiciliğini dışlamamakla beraber tek başına bir kıstas olmadığını savunur. Bu görüşe göre, Türkiye’de kapitalizm yarı sömürgeleşme süreci ile birlikte yaygınlaşmıştır. Kapitalist üretim ilişkilerinin bir dış etken olarak belirmesi, belediye kurumunun bir ihraç ürünü olarak ortaya çıkmasına neden olmuştur²². Bu sebepten dolayı ilk belediye İstanbul’da, yabancı sermayenin mekân tuttuğu Beyoğlu Galata’da diğerleri ise sermaye açısından önemli liman kentlerinde kurulmuştur²³.

Özellikle 1854 yılındaki Kırım Savaşı sonrasında İstanbul’da yerel hizmetlerde görülen büyük aksaklıklar, büyük bir fiziki ve sosyal dönüşümün eşliğinde olan İstanbul’da ilk belediye olarak İstanbul Şehremaneti’nin kurulmasında öncü gerekeçyi oluşturdu.²⁴ İlk dönemde görev ve yetkileri nispeten sınırlı tutulan Şehremaneti beklenen iyileşmeyi gösteremeyince; bir yandan kurumsal fonksiyonların geliştirildiği, öte yandan mali kaynaklarının çeşitlendirilmek suretiyle güçlendirildiği ve daha da önemlisi Avrupa’daki örneklerine benzer şekilde yetki alanı itibarıyla İstanbul’un çeşitli dairelere bölündüğü yeni bir modele geçiş yapıldı.²⁵

Bu dairelerin ilk örneği, çoğunlukla gayrimüslimlerin yaşadığı ve gerek ekonomik gerekse toplumsal modernleşmenin yakından gözlemlenebildiği Galata ve civarında, Paris’teki benzer gözde bir semte atfen kurulan 6 ncı Dairedir. Diğer belediye dairelerine nazaran daha geniş yetkileri bulunan 6 ncı Daire, bu bakımdan hem daha hızlı teşkilatlanabilmiş, hem de işlevlerini daha iyi bir şekilde yerine getirmek hususunda muvaffak olabilmıştır. Keza, dairelerin kuruluşundan sonra sadece birkaç tanesi fonksiyonlarını eksik de olsa icra edebilme kabiliyetine erişmiş, büyük bir kısmının yeni sisteme intibak hususunda sorunlar yaşamıştır.²⁶

1869’da yürürlüğe giren Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile belediye idaresi, Beyoğlu ve Galata dışında tüm İstanbul’a yaygınlaştırılmış ve

²² Birgül Ayman Güler, **Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, 2. Basım, TODAİE Yay., Ankara, 1998 s. 65

²³ a.g.e., s. 66

²⁴ Tarkan Oktay, **Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi**, Türkiye’de Yerel Yönetimler, Ed.: R. Bozlağan ve Y. Demirkaya, Nobel Yayınları, İstanbul, 2008, ss.137-138

²⁵ Sunay, a.g.e., 127-128.

²⁶ Oktay, 2011, a.g.e., ss. 22-24.

İstanbul Şehreminliği idaresi kurulmuştur. Bu nizamname ile alt düzeyde 14 daire, daire meclisi ve hükümetin meclis üyeleri arasından görevlendirdiği bir daire başkanı bulunmaktaydı. Üst düzeyde ise bir hükümetçe atanan bir şehremini ve şehremaneti meclisi bulunmaktaydı²⁷.

II. Meşrutiyet'in ilan edilmesinden sonra, 1912 yılında çıkarılan Dersaadet Belediyesi Hakkındaki Geçici Kanun ile İstanbul'daki belediye daireleri kaldırılmış, onların yerine belediye şubeleri getirilmiştir. Şehremaneti meclisinin yerini bir encümen almış, Şehremini ise varlığını korumuştur²⁸.

Büyükşehir belediyesi modeli kurtuluş savaşı yıllarına kadar götürülebilir. 1921 Anayasası'nın 11-14. maddelerinde; illerin yerel işlerde tüzel kişiliği sahip olduğunu ve ayrıca özerkliği haiz olduğunu ve il sınırları içerisinde yaşayan halkın seçim yoluyla oluşturacağı il danışma kurullarının vakıflar, medreseler, eğitim, sağlık, ekonomi, tarım, şehircilik ve sosyal yardımlaşmaya ilişkin konuları düzenleyip idare edeceğini hüküm altına alınmıştı. Bu hususta valinin görevi yalnızca Yasama organının ildeki mümessili olarak devletin genel işleyiş içerisindeki işlerini ifa etmek ve yalnızca il organları, merkezi idarenin yetki alanına girdiği anda müdahale de bulunmak olarak belirlenmişti.²⁹ Bu dönem olağanüstü konjonktürün yaşandığı savaş yılları olduğu için hükümet sistemi olarak meclis hükümeti sistemi söz konusudur. Bu sebeple vatandaşların oyları/tercihleri belirleyici unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durum mahalli idarelerin işlevleri ve etkisi üzerinde de önemli derecede belirleyici olmuştur.

Artan aşırı göçle birlikte nüfusun belli başlı kentlerde yoğunlaşması; bunun bir sonucu olarak büyük şehirlerin daha da çok büyümesi, belde sınırlarının dışında düzensizliğe yol açmış; bu sebepten anakentlerin yönetiminde özel model arayışına gidilmiştir. Bu sınırların dışında kalan kontrolsüz alanın denetim altına alınması; bir yandan çeşitli mahalli yönetim birimleri arasında sıkı işbirliği kurulması ihtiyacını, diğer yandan ise kentler için imar planı hazırlamakla yükümlü yerel yönetim

²⁷ Keleş, 2012 a.g.e., s. 159

²⁸ a.g.e., s. 159

²⁹ Şeref Gözübüyük ve Suna Kili, **Türk Anayasa Metinleri (1839-1980)**, 2. Basım, AÜSBF Yay., Ankara, 1982, ss. 94-95

organlarının yeniden ele alınıp güçlendirilmesi ihtiyacını doğurmuştur. Büyük belediyenin sınırlarını ve yetkisini aşan imar ve plana bağlı düzenleme, anakent yönetimlerinin işi olmaktadır³⁰.

Meşrutiyet döneminden sonra hukuki altyapısı daha da güçlenen belediye sisteminde, Cumhuriyet dönemine referans oluşturacak yönetsel ve fonksiyonel uygulamaların yavaş yavaş da olsa başladığına tanıklık edilmektedir.³¹ Hatta 1930'lu yıllara kadar mahalli idarelere dair genel mevzuatın, Osmanlı'dan tevarüs ettiği şekliyle sürdürüldüğü bilinmektedir.³²

1924 yılında Ankara'nın başkent olmasından sonra, 1866'da kurulan Ankara belediye teşkilatı, şehrin imarı ve yerel hizmetlerin geliştirilmesi maksadıyla reforme edilerek İstanbul modeline yakınsayacak şekilde yeniden yapılandırıldı.³³ Fakat İstanbul'a göre daha küçük bir konumu olduğundan dolayı daireler kurulması cihetine gidilmedi ve tek bir şehremaneti olarak kurgulandı.³⁴ 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu ile birlikte geleneksel dönemden ve modernleşme dönemi Osmanlı mirasından beslenen mahalli idare sistemi sona ermiş ve ülke genelinde geçerli yeknesak bir belediye modeline geçilmiştir.³⁵

1.3.2. 1930-1960 Arası Dönemi

1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu İstanbul için özel bir yönetim modeli getirmişti. Bu kanun ile İstanbul Belediyesi ve İstanbul İl Özel idaresi birleştirilmiştir. Bu ortak yönetimin başında, aynı zamanda İstanbul belediye başkanı olarak da görev yapan ve merkezi yönetimce atanan bir vali bulunmaktaydı.

³⁰ Keleş, 2012, **a.g.e.**, s. 326

³¹ Emre Kolay, "Kaybolan Bir Mimari Miras: Ankara Belediye Dairesi" **Ankara Araştırmaları Dergisi**, c.6, S. 2, 2018, s.238

³² Ortaylı, 1982, **a.g.e.**, ss. 91-92

³³ Serdar Sağlam, "1923-1950 Yılları Arasında Türkiye'de Kent ve Kentleşme Olgusu", **Sosyoloji Konferansları** N. 53, 2016, ss. 259-260.

³⁴ Oktay, 2008, **a.g.e.**, ss. 147-148

³⁵ Kolay, **a.g.e.**, s. 238.

Aynı zamanda İstanbul Ortak Yönetiminin halkın oyu ile seçilen üyelerden oluşan bir encümeni bulunmaktaydı. Bu yönetim yapısı, 1956 yılına değin varlığını korumuştur. 1956 yılından itibaren ise, yeniden, ülkenin başka kentlerindeki belediye örgütlerinde olduğu gibi, bir yandan belediyeye, bir yandan da İl Özel Yönetimine, seçilmiş meclislerine ayrı ayrı sahip olmak yetkisi verilmiştir³⁶.

KAYA Raporu'nda (1991) da 1950'li yıllarda kentlerin anakent durumuna gelmeye başladığı belirtilmiştir³⁷. Bu çerçevede, 1580 sayılı Belediye Kanunu ile ayrıca Ankara ve İstanbul belediye başkanı yardımcıları, belediye başkanlarının teklifi üzerine İçişleri Bakanlığı tarafından atanmıştır.

1.3.3. 1960-1980 Arası Dönem

Ülkemizde anakentlerin sorunları ile ilgili tartışmalar 1960'lı yılların ikinci yarısına rastlamaktadır³⁸. Öncelikle İstanbul olmak üzere büyükşehirlerin sorunlarının nasıl çözüleceği akademide ve çeşitli platformlarda tartışılmış ve gündemi yavaş yavaş meşgul etmeye başlamıştır.

Göç ve göçe dayalı büyüme, aşırı nüfus artışı, köyden kente ve özellikle büyük kentlere evrilen yerleşmelere dayalı bir kentsel yayılma, sosyo-ekonomik açıdan bütünleşik fakat idari açıdan parçalı kentsel alanlar oluşturmaktaydı³⁹. Bu durum kent açısından planlama, koordinasyon ve ölçek ekonomisinden yararlanamama gibi problemleri de beraberinde getirmekteydi.

1961 Anayasası, birden fazla sayıda yerel yönetim birimini kapsayan Büyükşehir yönetimleri oluşturulması için uygun değildi. Bu sebeple birçok belediye görevlerini daha iyi bir şekilde yerine getirmek için birlikler kurmayı

³⁶ Keleş, 2012, **a.g.e.**, s. 331

³⁷ **KAYA Raporu**, "Kamu Yönetimi Araştırma Projesi", TODAİE Yay., No. 238, Ankara, 1991, s. 127

³⁸ Erbay Arıkboğa, "Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Modeli", **Yerel Politikalar Dergisi**, Yıl 1, S. 3, 2013, s. 52

³⁹ **a.g.e.**, s. 52

denemişlerdir.⁴⁰ Anayasa'nın 116. maddesi, yerel yönetimlerin genel karar organlarının seçikle işbaşına gelmesi gerektiğini göstermiştir. Her ne kadar belediye başkanları belediyenin genel karar organları değil, yalnız yürütme organları iseler de, her ne kadar özeysel (merkezi) yönetimce atanmalarına tüzel olanak varsa da, özeysel yönetimler bu atama yetkilerini ender olarak kullanmışlardır. Örneğin, İstanbul'a yalnız 3 yıl için belediye başkanı atanmıştır. Kural belediye başkanının seçikle işbaşına gelmesidir. Belediye meclis üyelerinin seçikle işbaşına gelmesi ise, Anayasa hükmünün gereğidir⁴¹. 1982 Anayasası dönemine kadar, Türkiye'de belediye yönetimine ilişkin temel kanun 1580 sayılı Belediye Kanunu olmuştur. Müteakiben 4 Aralık 1981 yılında yürürlüğe giren 2561 sayılı Kanun ile nüfusu 300.000'i geçen belediyelerin periferisindeki yerel yönetimlerin (belediye ve köylerin) yakınında bulunan esas belediyeye bağlanmasına müsaade edilmiştir. Ülkemizde "de jure" olarak Büyükşehir Belediye modelinin uygulanmaya başlandığı tarih 1984'tür⁴².

⁴⁰ Keleş, **a.g.e.**, 2012, s. 331

⁴¹ **a.g.e.**, s. 331

⁴² Arıkboğa, **a.g.e.**, s. 51

Tablo 1: Büyükşehir Belediye Modelinin Dönemlendirilmesi

DÖNEM	AÇIKLAMA	KANUNİ DAYANAK
1960'lar-1982 Dönemi	Arayış Dönemi	
İl Merkezlerinde Büyükşehir Belediyesi Dönemi 1984-2004 Dönemi	İl merkezli büyükşehir belediyeleri dönemi, ilçe ve ilk kademe belediyelerin varlığı	3030 sayılı Kanun ve KHK'lar, hukuken ve fiilen büyükşehir belediyelerinin ihdası
İl Merkezlerinde Büyükşehir Belediyesi Dönemi 2004-2008 Dönemi	İl merkezli Büyükşehir Belediyesi ve mülki ölçüğe geçiş,	5216 sayılı Kanun'nın kabulü yarıçapa dayalı genişletme
İl Merkezlerinde Büyükşehir Belediyesi Dönemi 2008-2012 Dönemi	İlk kademe belediyelerinin kaldırılması,	5747 sayılı Kanun'nın Kabulü yarıçap içinde sıfır belde
Mülki Ölçekte Büyükşehir Belediyesi Dönemi 2004'te başlangıç iki il, 2012'den sonra tamamıyla mülki ölçüğe geçiş		6360 Sayılı Kanun, 5747 sayılı Kanun, 6447 sayılı Kanun (Ordu ili sonradan eklenmiştir bu kanun ile)

Kaynak: Arıkboğa, age., s. 51

1960'lı yılların ikinci yarısı başlangıç noktası olarak kabul eden görüş 1960-1982 arası dönem bir arayış (nasıl yapalım?) dönemi olarak ele alınmaktadır⁴³.

1960'lı yılların ortalarından itibaren öncelikle İstanbul olmak üzere diğer Büyükşehirlerin sorunlarında artış gözlenmektedir. Göç ve büyüme temelli

⁴³ Arıkboğa, a.g.e., ss. 50-51

şehirleşmeden kaynaklanan idari sorunların nasıl çözüleceği hususu siyasetçilerin gündemine girmeye başlamaktadır. Sosyo-ekonomik açıdan “bütünleşik” ancak yönetsel açıdan “parçalı” kentsel alanların oluşması belediyeler ve köyler arasında eşgüdüm, planlama, hizmet etkinliği, ölçek ekonomisi gibi bir dizi sorunsal alanları oluşturmaktaydı. Bu sorun alanlarına ilişkin bir dizi çözüm önerileri 1984'lere kadar tartışılmaya devam etmektedir⁴⁴. Meydana gelen ve her geçen gün etkisini arttırmakla birlikte çözümü zorlaşan sorunların sebebi olarak bu alanlardaki idarenin eksikliği gösterilmiştir. Kentin bütünü ile ilgili olmasına rağmen oluşan sorunların çözümü için kullanılması gereken yetki ve sorumluluğun birden fazla yerel idari birimler arasında dağıtılmış olması, bu yetki ve sorumluluğun bir an önce oluşturulacak ve kentin bütününe kapsayacak idari üst birim tarafından kullanılmasını gerektirmiştir. Başka bir deyişle, anakent sınırları içerisinde oluşturulacak olan bu üst otoritenin, alt kademe belediyeleri kapsayacak şekilde planlama ve koordinasyonda tek otorite olması gerektiği görüşü hâkim olmuştur⁴⁵.

1.3.4. 1980–2004 Arası Dönem: İl Merkezli Büyükşehir Belediyeleri

Her ne kadar 1980 öncesine yönelik büyükşehir belediyesi ile ilgili tartışmalar başlamış olsa da Tablo 1’de gösterildiği gibi büyükşehir belediyelerinin 1980’lerden sonra *de jure* olarak oluşmaya başladığını görülmektedir. 2000’li yıllardan sonra ise küreselleşmenin de etkisi ile yerel yönetimler ile ilgili birçok temel düzenlemeler gerçekleştirilmiş büyükşehir belediyeleri de bu düzenlemeler içerisindeki yerini almıştır.

1980 ve 1983 yılları arasında ülkemizde askeri darbenin olması sebebiyle büyükşehir manasında da radikal değişimler kendisini göstermiş olup, bazı önemli adımlar atılmıştır⁴⁶. Bu adımlardan biri Milli Güvenlik Konseyinin 34 sayılı Kararı ile büyükşehirler içerisindeki küçük yerel yönetimlerin tüzel kişiliğini kaldırmak

⁴⁴ Arıkboğa, **a.g.e.**, s. 52

⁴⁵ Hüseyin Özgür, "Metropolitan Alanların Yönetimine Kamu Tercih ve Klasik Yönetim (Metropolitan Reform) Yaklaşımlarının Bakışları", **Yerel Siyaset Dergisi**, Y. 4, S. 26, 2008, ss. 5–10

⁴⁶ Keleş, 2012, **a.g.e.**, s. 332

olmuştur⁴⁷. Bu karar ile küçük belediyelerin sayısında önemli bir düşüş gerçekleşmiştir. Bu belediyelerin önemli bir kısmı da büyükşehir belediyeleri alanların yakınlarında bulunmaktaydı⁴⁸.

1980 öncesi yapılan tartışmalar 1982 Anayasa'sına konulan bir hüküm ile Anayasal bir boyut kazanacaktır. Anayasa'nın 127'nci maddesinde “*kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*” belirtilen ifade ile büyükşehir belediyesi kurulması Anayasal bir boyut kazanarak idare hayatımızdaki yerini almıştır. Bu çerçevede büyükşehir belediyelerinin yönetiminin hukuksal durumunu, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve eşgüdüm içinde uygulanmasını sağlamak amacıyla 3030 sayılı “Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” çıkarılmıştır.

27/06/1984 tarihinde kabul edilen bu kanundan daha evvel 1983 yılında çıkarılan 2972 sayılı Kanunda, merkezdeki belediyenin sınırları içerisinde birden çok ilçe bulunan illerde birer büyükşehir belediye meclisi ve ilçelerde de birer ilçe belediye meclisi teşkilatının oluşturulması hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla anılan bu kanun gerek ilçe belediyeleri gerekse büyükşehir belediyesi için ayrı belediye başkanlarının seçilmesi kaidelerini de getirmiştir⁴⁹. 3030 sayılı Kanun çıkarılmadan evvel esasında büyükşehir belediye yönetimine ilişkin ön hazırlığın 2972 sayılı Seçim Kanunu ile yapıldığı görülmektedir. Daha sonra Mart 1984 yılında büyükşehir belediye yönetimine ilişkin olarak 195 sayılı KHK ile gerekli ilk özel düzenleme yapılmıştır. Aynı yıl içerisinde kısa bir süre sonra 195 sayılı KHK'nın değiştirilerek kabulüne ilişkin 3030 sayılı Kanun kabul edilmiştir. Akabinde de 3030 sayılı Kanunun uygulanmasına yönelik olarak da bir yönetmelik çıkarılmıştır.⁵⁰

Ülkemizde ilk defa “büyükşehir” kelimesi 3030 sayılı kanun ile hukuk literatürümüze girmiştir⁵¹. Bu kanun ile İstanbul, Ankara ve İzmir'de iki kademeli

⁴⁷ Keleş, 2012, **a.g.e.**, s. 333

⁴⁸ **a.g.e.**, s. 333

⁴⁹ **a.g.e.** s. 335

⁵⁰ Çiner, Çınar, ve Zengin, **a.g.e.**, ss. 49-50

⁵¹ **a.g.e.**, s. 50

bir belediye yapısı tesis edilmiştir. Bu kanunda bir yerde büyükşehir belediye yönetiminin kurulabilmesi için belediye sınırları içerisinde birden fazla ilçenin bulunması, eğer yoksa öncelikle merkezi idare tarafından en az iki ilçenin kurulması öngörülmüştür. Bu yapı ilk üç büyükşehir belediyesinden sonra 1986-1988’de kurulan büyükşehir belediyeleri içinde geçerli olmuştur⁵².

Büyükşehir belediyesinin oluşturulmasındaki temel amacın, yukarıda bahsettiğimiz sorunların ve farklı ilçelerden meydana gelen kentin makro ölçekteki sorunlarına ilişkin gerekli çözümlerin bulunmasını sağlamak olduğu açıktır. Öncelikle imar planlaması, altyapı ve ulaşım planlaması olmak üzere kentin bütünü ilgilendiren birçok konuda belediyeler arasında yapılacak ortak çalışmaların var olan sorunları çözemeyeceğinden hareketle bu belediyelerin haricinde ve tamamının sınırlarını kapsayacak şekilde ayrı bir tüzel kişiliğe sahip bir “Büyükşehir Belediye” modeli kurulmuştur⁵³.

Daha sonraları büyükşehir belediyelerinin sayısı artış göstermiştir. Bu doğrultuda 1986 yılında 3306 sayılı Kanun ile Adana Büyükşehir Belediyesi kurulmuş; 1987 yılında Gaziantep, Bursa ve Konya Büyükşehir Belediyesi kurulmuştur. 1988 yılında ise Kayseri Büyükşehir Belediyesi kurulmuştur⁵⁴. 1993 yılında yedi il merkezinde (Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun) büyükşehir kurulmasını hükme bağlayan 504 sayılı KHK, 3030 sayılı Kanunun Büyükşehir bünyesinde kurulmasını öngördüğü “ilçe belediyeleri” yerine, “alt kademe belediyeleri” kavramını getirmiştir. Buna göre, adı geçen büyükşehir belediyeleri sınırları içinde, öncekilerden farklı olarak ilçe statüsü verilmeden de yalnızca alt kademe belediyeleri oluşturulmuştur⁵⁵.

Ülkemizde büyükşehirler için tesis edilen bu yapı, sanayileşme ve kentleşme ile birlikte hızla sanayileşen ve problemleri hızla artan büyük yerleşim birimlerine, özellikle örgütlenme açısından yeni bir düzenleme getirmiştir. Bu düzenleme ile ilçe

⁵² Çiner, Çınar, ve Zengin, **a.g.e.**, s. 51

⁵³ Orhan Veli, ALICI, **Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyesi Arasındaki İlişkiler: İstanbul Örneği**, 1. Baskı, Beta Yay., İstanbul, 2012, s. 25

⁵⁴ Çiner, Çınar, ve Zengin, **a.g.e.**, s. 51

⁵⁵ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, 2. Baskı, Okutman Yay., Ankara, 2009, s. 162

ve beldelerin yerel özelliği korunup, halkın yönetime katılmasını sağlanırken, büyükşehir alanında birbirleri ile ilişkili çeşitli hizmet birimleri arasında koordinasyon da gerçekleştirmektedir. Böylece hem ölçek ekonomisinin faydalarından yararlanılmış hem de yerel demokraside etkinlik sağlanmıştır⁵⁶.

Tablo 2: Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluş Tarihleri, Kanuni Dayanakları

Dönemler	Büyükşehir Belediyesi	Kanuni Dayanak
1. Dönem (1984)	İstanbul	3030 sayılı Kanun
	Ankara	
	İzmir	
2. Dönem (1986-88)	Bursa	3391 sayılı Kanun
	Adana	3306 sayılı Kanun
	Konya	3399 sayılı Kanun
	Kayseri	3508 sayılı Kanun
	Gaziantep	
3. Dönem (1993)	Antalya	504 sayılı KHK
	Diyarbakır	
	Erzurum	
	Eskişehir	
	İzmit	
	Mersin	
	Samsun	
4. Dönem	Sakarya	593 sayılı KHK
5. Dönem (2012-2013)	Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van	6360 sayılı Kanun ve 6447 sayılı Kanun

Kaynak: Ozan Zengin, “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, Ankara, Yıl 2, S. 2, 2014, s. 104

⁵⁶ Eryılmaz, a.g.e., s. 162

Büyükşehir belediyelerini kuran 3030 sayılı Kanun ile Tablo 2'den de görüleceği gibi üç il merkezinde büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Daha sonra 1986–88 döneminde beş büyükşehir belediyesi daha kurularak toplam sekiz büyükşehir belediyesi oluşturulmuştur. Bu sekiz büyükşehir belediyelerinin daha sonra kurulacak olanlardan farkı kanun ile kurulmuş olmalarıdır. Tablo 2'den de düzenlendiği gibi üçüncü dönem olarak belirtilen yedi büyükşehir belediyesi ile deprem sebebiyle olağanüstü bir dönemde kurulan Sakarya Büyükşehir Belediyesi kanun ile değil bir hükümet tasarrufu olarak Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuşlardır. Yerel yönetimler üzerinde siyasi etkinin artması, büyükşehir belediyelerinin nesnel ölçütlere dayandırılmaksızın kurulması, bu belediyelerin yönetiminde ve kentin planlanmasında bugün yaşanmakta olan birçok sorunu da beraberinde getirmiştir⁵⁷.

1.3.5. Mülki Ölçekte Büyükşehir Belediyeleri Başlangıç Dönemi

Çalışmanın bu bölümünde mülki ölçekte belediye sınırlarının genişlemesinin önemi iki ara başlıkta incelenmektedir. İlk olarak mülki sınır kavramının mevzuata ilk girişi 5216 Sayılı Kanun ile olmuş, daha sonra ise genişleme ve kurumsallaşma dönemi olarak 2012 sonrası dönem ele alınmıştır.

1.3.5.1. Mülki Sınırın Mevzuata İlk Girişi: “5216 Sayılı Kanun”

İlk defa 5216 sayılı Kanun'un Geçici 2'nci maddesi ile getirilen mülki sınır kıstası iki ilimizi düzenlemekteydi. Kocaeli ve İstanbul için kanun büyükşehir belediyesi sınırlarını il mülki sınır olarak belirlerken ayrıca tüm büyükşehirler için nüfus ve yarıçap kriterleri getirmiştir. Büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunan

⁵⁷ Ayşe Tekel, “Metropolitan Planlamanın Önemi ve Gerekliliği Üzerine”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, c. 11, S. 1, Ocak, 2002, s. 44

bütün belde belediyeleri büyükşehir belediyesi sistemi içerisine alınmış buradan hareketle kentin imar bütünlüğünün bozulmasının önüne geçilmek istenmiştir⁵⁸.

Sınırların genişlemesi ve bu sınırlar içindeki tüm belediyelerin olduğu gibi büyükşehir belediyesi bünyesine alınması alt kademe belediye sayısını önemli derecede arttırmıştır. Sisteme katılan yeni az nüfuslu belediyeler sistemin aksamasına sebep olmuş ve bu durum 2008 yılında yürürlüğe giren 5747 sayılı Kanun ile aşılmaya çalışılmıştır. Bu yeni kanun ile Büyükşehir belediyesi kurulan yerlerde alt kademe belediyeleri ve belde belediyeleri kaldırılmıştır.

5747 sayılı kanunun genel gerekçesi incelendiğinde küçük ölçekli belediyelerin kapatılma sebepleri rahatlıkla görülebilir. Gerekçeye göre: “*Yeterli nüfus büyüklüğüne sahip olmayan belediyelerde kaynak sıkıntısı nedeniyle mali yapı bozulmakta ve borçları giderek artmaktadır. Nitekim bu kanunla köye dönüştürülen belediyelerin resmî kurumlara olan 80 milyon TL borcu 2006 yılında yapılandırılmasına rağmen, aradan geçen kısa süre içinde 55 Milyon TL daha yeni borç birikmiştir. Ayrıca bu belediyelerin İller Bankasına 65 milyon TL borcu bulunmaktadır. Dolayısıyla bu belediyelerin idari yapılarının değiştirilmesi hususunda tedbir alınmadığı takdirde, bunların hizmet yerine borç üreten birer yapıya dönüşmeleri kaçınılmaz hale gelecektir.*” denilmektedir. Yeni bazı ilçeler oluşturulmak suretiyle sadece ilçe belediyesi statüsüne izin verilmiştir. Ayrıca bu kanunla daha katılımcı ve daha demokratik yerel yönetimlerin varlığı hedeflenmiştir⁵⁹.

1.3.5.2. Mülki Ölçekte Büyükşehir Belediyesi Modelinin Genişleme ve Kurumsallaşma Dönemi

Adalet ve Kalkınma Partisi Hükümetinin 8 Ekim 2012’de TBMM Başkanlığına sunduğu kanun tasarısının genel gerekçesinde, küreselleşme ile beraber

⁵⁸ Arıkboğa, a.g.e., s. 59

⁵⁹ Süleyman Yaman Koçak ve Ali Ekşi, Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler, *SDÜ Fen Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 21, 2010, ss. 303-304

yönetim anlayışında 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 ulaşabilmek için optimal düzeyde hizmet gerçekleştirebilecek sağlam yerel yönetim yapılarını oluşturmak amacı doğrultusunda çıkarıldığı vurgusu yapılmıştır. Bu bağlamda özellikle Büyükşehir alanlarında sunulan hizmetlerin ölçek ekonomisi kullanılarak daha az kaynak ile daha nitelikli hizmet sunumunu mümkün kılma iddiaları mevcuttur. Bu iddiaları gerçekleştirmek için de il sınırında hizmet üretecek bir Büyükşehir modeli öngörülmüş ve 6360 sayılı kanunla 13 ilde ve 6447 sayılı kanunla da bir ilde olmak üzere toplam 14 ilde yeni büyükşehir belediyesi oluşturulmuştur.

Bu çerçevede 6360 sayılı Kanun ile beraber ilk mahalli idareler genel 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 ve 6447 sayılı kanunla beraber de Ordu ilinin büyükşehir belediyesine dönüştürülmesi hüküm altına alınmıştır. Bu doğrultuda 6360 sayılı Kanun ile beraber “İl mülki sınırı” uygulamasının kabul edildiği söylenebilir.

Yeni model ile beraber çevre düzeni planı yapma yetkisi büyükşehir belediyesi meclislerine ait olacak, ayrıca kentsel dönüşümü de bu belediyeler tarafından gerçekleştirilmesi söz konusu olacaktır. Ayrıca İlçe belediyelerinin kentsel dönüşüm yapabilmesi Büyükşehir belediyesinin iznine bağlanmıştır⁶⁰. Yeni modele göre Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) ile tek elden yönetilecek ayrıca ulaşım, ulaşım koordinasyon merkezi marifeti ile il bazında faaliyet gösterecektir⁶¹.

⁶⁰ M. Lamih Çelik ve Cüneyd Altıparmak, **Hukuki Açından 100 Soruda Yeni Büyükşehir Belediye Modeli**, 2. Baskı, Seçkin Yay., Ankara 2013, s. 28

⁶¹ a.g.e., s. 29

Bu kanun ile büyükşehir belediyelerinde meydan, bulvar, cadde, yol, sokak, park, spor ve kültürel tesislerin büyükşehir belediyesi ile diğer ilçe belediyeleri arasında paylaşılmasına dair kriterler büyükşehir belediyesi meclisi tarafından belirlenecektir⁶². Bu düzenlemelerin tamamı ile ilin, tek elden programlanması ve tek çatı altında yerel hizmetlerin görülmesinin kolaylaşacağı ileri sürülmektedir⁶³.

⁶² Çelik ve Altıparmak, **a.g.e.**, s. 29

⁶³ **a.g.e.**, s. 30

İKİNCİ BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ MODELİNİN GÜÇLENDİRİLMESİ: 6360 SAYILI KANUN İLE GETİRİLEN DEĞİŞİKLİKLER

2.1. 6360 Sayılı Kanun'un Amacı ve Kapsamı

8/10/2012 tarihinde TBMM'ye sunulan “Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı'nda⁶⁴; “Bütüncül olarak tüm büyükşehir bölgesini kapsayan ve makro politikaları belirleyen planların yapılması gerekliliği; belli bir coğrafi alanda çok sayıda yerel yönetimin yetkili olmasının planlama ve koordinasyonun sağlanamaması ve ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamaması nedeniyle kaynak israfına yol açtığı; sanayileşme, ulaşım ve çevre gibi artan sorunların hizmet üretme kapasitesi ve yeterli mali kaynaktan yoksun küçük ölçekli mahalli idarelerce çözülmesi mümkün olmadığı; Bu çerçevede yönetim, planlama ve koordinasyon açısından belediye sınırı mülki sınır olacak biçimde optimal ölçekte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapılarının varlığına ihtiyaç duyulduğu” özellikle vurgulanmaktadır.

Temel olarak bu sıralanan gerekçelere bakıldığında zaman tasarıda “İl hudutlarına genişletilen belediyeler bu alanda sunulan kamusal hizmetlerin tek merkezden ifa edilmesi ile ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, eşgüdüm ve hizmet kalitesinin yükseleceği, iktisadın temel kuralı olan “daha az kaynak ile daha çok ve daha kaliteli hizmet sunulmasının” prensip ile mümkün hale gelebileceği; fiili olarak zaten vatandaşlara birden fazla idari birimden verilen hizmetlerin daha büyük ve ideal ölçekteki bir merkez tarafından verilmesinin kamu açısından birim maliyetleri ve kişi başına kamusal harcamaları da azaltacağı” ifade edilmektedir. Yukarıda sıralanan sebepler göz önüne alındığında il hudutları dâhilinde mahalli müşterek hizmet üretecek büyükşehir belediyesi modeliyle; daha

⁶⁴ <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0690.pdf>, E.T. (13.09.2017)

büyük ölçekte kamusal fayda üreten mahalli idari birimler gelişen teknolojilerle desteklenebilecek; bu durum idarenin personel rejimini de pozitif yönde etkileyerek, idareler açısından nitelikli teknik personel istihdamı sağlanabilecek, iş gücünde uzmanlık oluşarak verimlilik artışı sağlanacaktır. Bununla beraber ölçekleri genişleyen mahalli birimlerden oluşan idare sistemi, merkezi yönetim tarafından kendilerine aktarılacak kaynaklarında daha etkin kullanımını sağlayacaktır. Mülki sınırlar içinde birleştirilmiş mahalli idare birimleri arasında kamu kaynaklarının kullanımı ve sahip olunacak imkânlar açısından daha adaletli bir yapı meydana gelebilecektir. Ayrıca bu durum mahalli idarelerin imar uygulamaları açısından da etili olacak, büyükşehir belediyesinin düzenleyici imar planları sayesinde mülki bazda eşgüdümlü imar planlamaları oluşturulabilecektir.

2.2. Kanunun Zihni Arka Planı

Gerek AK Parti tarafından hazırlanmış olan raporda⁶⁵ gerekse 2012 yılında TBMM'ne sunulan Kanunun genel gerekçesinde⁶⁶ sıkça tekrarlanan kavramlar “verimlilik”, “etkinlik”, “ölçek ekonomisi”, “koordinasyon” olarak karşımıza çıkmaktadır. Küreselleşme yarışında ülkelerin değil şehirlerin yarıştığı, küresel sermaye ile birliktelik kurabilecek kentlerin inşası bu kanunun temel gerekçelerindedir.⁶⁷ Kentler bahsi geçen kavramların birlikteliği küreselleşme ile beraber kendisini sıkça hissettirmektedir⁶⁸.

⁶⁵ AK Parti Yerel Yönetimler Başkanlığının 2012’de hazırlanmış olduğu “Sorular ve Cevaplarla Yeni Büyükşehir Belediye Kanunu” başlıklı raporda Yeni Büyükşehir Kanunu ile “Yönetim, planlama ve eşgüdüm yönünden belediye sınırı mülki sınıra eşitlendiğinde en geniş ölçekte hizmet üretebilecek güçlü bir yapı hedeflendiği, Büyükşehir alanında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesiyle ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalitenin yükseleceği, daha az kaynakla daha çok ve daha kaliteli hizmet sunulması mümkün hale gelebileceği; amacın hizmet siyasetinin, dolayısıyla çağdaş belediyeçilik anlayışının gerekliliği olan en yüksek verimlilikle, hızlı ve kaliteli hizmet bütünlüğünün sağlanması” olduğu belirtilmiştir.

⁶⁶ <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0690.pdf> ss. 3-4, E.T. (13.09.2017)

⁶⁷ Tarkan Oktay, 6360 Sayılı Kanun’a Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama Ve Anlamlandırma, *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (ISMUS)*, c. 1, S. 1, 2016, s.80

⁶⁸ Mustafa Çöpoğlu, *6360 Sayılı Kanun Ekseninde Yerel Yönetim Reformları, 6360 sayılı Kanun; İl Ölçeğinde Büyükşehir Belediye Sistemi*, Ed.: Mustafa Çöpoğlu, 1. Basım, DER Yay., İstanbul, 2017, s. 36

Özellikle küresel sistemle belirli ölçüde de olsa eklemelenmiş olanlar, önemi azalan ulusal yapıların küresel kapitalist sistemle bağımlı kuran ve bu sistemin yerel ölçekte uygulanmasını sağlayan önemli bağlantı noktaları şeklinde öne çıkmıştır. Küresel sistemle eklemelenebilen kentler, lokomotif güç ve yeni yatırım alanları olarak cazibe merkezlerine dönüşmüştür. Bu yüzden, günümüzde ekonominin coğrafyası, küresel sistemle eklemelenmiş büyük kentlerin ve bunların buldukları bölgelerin etrafında örgütlenmektedir. Teknolojik olanaklara ve altyapıya, hukuk, finans, reklamcılık ve pazarlama gibi alanlarda uzmanlaşmış hizmetlere ve işgücüne sahip küresel kentler, dünya çapında bir ağ oluşturmuştur. Bu kentler; artan küresel bağlantıları ve dış ticaret gelirleri; sermayenin, bilgi ve teknolojinin yaratılması ve denetlenmesi sürecindeki konumları ile etkili olmaktadır⁶⁹.

Küreselleşme ve iktisadi faaliyetlerin küresel ölçekte yeniden oluşum sürecinde, devletin mekânsal sınırlar içindeki belirleyiciliği zayıflamıştır. Ulusal sınırların ve hükümetlerin zayıflayan etkisine paralel olarak, tüm dünya yatırımcılar için daha kolay hareket edilen bir alana dönüşmüş ve girişimciler yatırımlarını, en cazip ve avantajlı koşulları sunan bölgelere ve kentlere kaydırmaya başlamışlardır. Buna bağlı olarak, daha öncesinde devletler arasında gerçekleşen mal, sermaye, bilgi ve hizmet akışları, kentler ve bölgeler arasında gerçekleşmeye başlamıştır. Bu süreçte ulusal sınırlar dahilinde başkentler değil, küresel süreçlere entegre potansiyeli taşıyan kentler daha ön plana çıkmıştır. Ulusal hükümetler için ise, ülkedeki önemli kentlerin küresel ekonomide daha etkin rekabet edip, daha fazla kaynak, yatırım, turist vb. çekmesini sağlayacak önlemleri almak, en önemli görevlerden biri haline gelmiştir⁷⁰.

Bir başka gerekçe olarak, hızlı kentleşme ile beraber kent nüfusunda meydana gelen artış, hizmetin talep edildiği, halka en yakın birim olan mahalli idari birimlerinin üzerindeki beklentilerin de artmasına neden olduğu, artan taleplere cevap verebilmek için yeniden yapılanma sürecinde böyle bir reforma ihtiyaç

⁶⁹ Hüseyin Gül ve Seda Batman, Değişen Kentleşme Dinamikleri Karşısında 6360 Sayılı Kanunun İdari, Siyasi, Mali ve İktisadi Değerlendirilmesi, **Kamu Yönetiminde Değişim KAYFUR XII Bildiriler Kitabı**, 12-14 Eylül, Aydın, 2014, s. 324

⁷⁰ a.g.e., ss. 323-324

duyulduğudur.⁷¹ Bu sayede hizmet sunumunda meydana gelen yetersizlikler neticesinde ortaya çıkan sorunlara mülki sınır ölçeğinde büyükşehir belediyeleri tarafından daha etkin müdahale edilebileceğidir⁷².

Düzenlemenin genel gerekçesinde, büyükşehir belediyelerinin alan büyüklüğünün, “ölçek ekonomilerinden” gerektiği ölçüde yararlanmasına uygun olmadığı iddia edilmiş; bundan dolayı da büyütülen ölçeğin bu tür kazanımlardan yararlanma ihtimalinin artacağı savunulmuştur.

Ölçek ekonomisi, hizmet sunumunda düşünüldüğünde; üretim maliyetlerinin, en uygun ölçekteki birimlerce üretildiği takdirde minimuma ineceği görüşü ile savunulmaktadır. Bu sebeple hizmet alanındaki ölçeğin genişletilmesi ile bu ekonomiden yararlanılacağı sonucuna varılmaktadır. Bundan dolayıdır ki ölçek ekonomisi kavramı kıyas yoluyla Kamu Yönetimine de uygulanmaktadır⁷³. Ne var ki, İktisadi bir kuralın kamusal alana intikali; yani ölçeğin genişletilmesi, her daim bu amaca hizmet etmeyebilir. Ölçek genişlediğinde, söz konusu hizmetin, üretim maliyetleri faydalı bir noktada ise o hizmeti gerçekleştirecek daha büyük bir ölçeğe hizmet sunan bir üst kurumun olması, şayet böyle bir fayda sağlanamıyorsa daha küçük bir ölçeğe hizmet sunan alt kurumların bu görevi ifa etmesi gerektiği belirtilmektedir. Hal böyle iken hizmetlerin nitelikli bir ayrıştırmaya tabi tutulup kurumlar arasında paylaşılması, karar verme ve uygulama evrelerinde yetki ve sorumlulukların ilçe ve büyükşehir belediyeleri arasında net bir şekilde belirlenmesi gerektiği söylenebilir⁷⁴.

Bununla beraber, büyükşehir belediyelerinin alanlarının mülki sınırlara kadar büyütülmesi neticesinde, mahalli idare tarafından üretilen kamusal hizmetlerin maliyetinde çok önemli düşüşler olacağından hareket edilmiştir. İktisadi etkinlikler açısından ve nüfusun belli alanlarda yoğunlaşmasından, belli oranlarda faydalar sağlanacağı fakat; sağlanan bu faydaların aynı zamanda sınırsız olmadığını ve şehrin nüfusunun çok fazla artması neticesinde, temin edilen bu faydaların niceliğinde uzun

⁷¹ Oktay, 2016, **a.g.e.**, s.81

⁷² Çöpoğlu, **a.g.e.**, s.35

⁷³ Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, **Mahalli İdareler**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2012, s. 80

⁷⁴ **a.g.e.**, s. 81

dönemde düşüşler olabileceği ve bu “dışsal kayıplar” şeklinde tanımlanmaktadır. Bir başka ifade ile; bir şehrin nüfus ve mekan açısından kapasitesinden çok fazla büyümesi neticesinde karşı karşıya gelebileceği sorunların “parasal açıdan değeri” şeklinde ifade edilebilir⁷⁵.

Diğer yandan, şehirler için kamusal hizmetlerin en optimum büyüklüklerini arama sürecinde, bir kentin büyümesine paralel olarak ortalama kamusal hizmet maliyetinde bir düşüş olacağı dikkate alınırken, optimum büyüklük sınırının geçilmesi ve şehrin olabileceğinden fazla büyümesi durumunda, bu defa, nüfus yoğunlaşmasının maliyetleri tetikleyerek ve kazançların azalmasına sebep olabileceği konusunda ekonomistler fikir birliği içindedirler. Bu teorik değerlendirmenin, özellikle Muğla, Konya, Antalya, Mersin, Şanlıurfa, Adana ve Malatya gibi büyükşehirler için gerçeklerle büyük ölçüde örtüşmekte olduğu belirtilebilir. Bu durumda, 6360 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce, büyükşehir belediyelerini ülke sathına yaygınlaştırmanın olası iktisadi, toplumsal ve fiziksel faydaları ve zararları üzerinde çok daha ciddi bilimsel ve teknik araştırmalar yapılmasının gerekli olduğu bununla beraber, siyasal karar alma süreçlerine ve siyasal katılıma ilişkin bilimsel araştırmalar, bir yerleşim yerinin alansal boyutu küçüldüğünde vatandaşın karar süreçlerine katılımının artacağını göstermektedir⁷⁶.

6360 sayılı Kanunun genel gerekçesinde kentlerin mekânsal ve kuralsal bazda inşasında küresel kavramların belirleyiciliği aşikar olmakla birlikte, bu kavramların uluslararası kurumlar nezdindeki önemini bilmek kanunun kodlarını anlamak açısından yol gösterici olacaktır. Uluslararası örgütler, tüm dünyada olduğu gibi ülkemiz açısından da kamu yönetimi reformunun başlaması sürecinin tarihsel arka planının önemli aktörleridir. Bu aktörlerin kamu yönetimi üzerindeki etkileri sadece son dönemde gerçekleşen kamu yönetimi reformları çerçevesinde gerçekleşmemiş; örgütler kuruldukları ilk günden itibaren ülkelerin kamu yönetimleri üzerinde önemli etkilerde bulunmuş ve bu etkilerden Türkiye de kendi hesabına düşen payı almıştır.

⁷⁵ Ruşen Keleş, Anakent Yönetimlerini Yeniden Düzenleyen Kanun Ne Getirdi Ne Göttürdü?, **Kamu Yönetimi Sempozyumu 10: Büyükşehir Yönetimi ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü**, İzmir, 5-6 Mayıs, 2016, s. 22

⁷⁶ a.g.e., s. 23

Örgütler değişen ekonomik ve toplumsal yapıya uygun olarak politikalar geliştirmişler ve çeşitli araçlarla bu politikaları transfer etmişlerdir⁷⁷.

Bu uluslararası aktörlerden en önemlileri; IMF (Uluslararası Para Fonu), AB (Avrupa Birliği), OECD (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü), DB (Dünya Bankası) olarak karşımıza çıkmaktadır. AB'nin yerelleşme politikaları DB ve IMF ile uyumlu bir görünüm sergilemektedir. Aradaki fark DB ve IMF kamu yönetiminin ekonomik boyutuna ilişkin yerelleşme vurgusu yapmakta iken, AB yerelleşmeyi kamu yönetiminin denetim, yetkilendirme, örgütlenme gibi tüm alanlarını kapsayacak bir öneriler seti olarak sunmaktadır. Bu öneriler 2000'li yılların başlarında Türkiye'de gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarına kaynaklık etmiştir⁷⁸. Bu duruma AB İlerleme Raporunda 2000 yılında yerel yönetimlerin mevcut durumuna eleştiri getirilmiştir. Raporda; bölgesel ve yerel yönetimler düzeyinde belirgin bir değişiklik olmadığı, merkezin yerel yönetim üzerindeki vesayetinin hala güçlü olduğu; daha fazla desantralizasyonu amaç edinen, hala Bakanlıklar arasında tartışma konusu olan yerel yönetim kanun tasarısının ise henüz kabul edilemediği şeklinde ifadeler yer verilmiştir⁷⁹.

Raporda, yerel yönetim kanun tasarısı desantralizasyon ilkesine uygun olacak biçimde merkezi yönetimden yerele kontrolün azaltıldığı, yetki devrinin gerçekleştiği bir reform belgesi olarak tanımlanmıştır.

2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile AB'nin önerilerine uygun biçimde örgütlemenin temel ağırlığı merkezden yerele kaymıştır. 2005 yılı İlerleme Raporu'nda yerel yönetim reformunu gerçekleştiren kanunların *"...hızlı şehirleşmenin ve kırsal yörelerden şehirlere göç akınının getirdiği sorunlarla baş edebilmeleri için yerel idarelerin kapasitesini*

⁷⁷ Barış Övgün ve İlkay Tosun, "Kamu Yönetiminde Reform: Merkezileşme Mi Yerelleşme Mi? Uluslararası Sistem Ne İstiyor?" **Yerelleşme/Merkezileşme Tartışmaları: 9. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, TODAİE Yay., Ankara, 7-8-9 Mayıs 2015, s. 163

⁷⁸ a.g.e., s. 169

⁷⁹ http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2000.pdf, s. 11, E.T. (20.08.2017)

güçlendirmeyi”⁸⁰ amaçladığı ifade edilmiştir. Kanunlar ile amaçlanan paradigma değişimi getirdiği ilerleyen raporlarda açıkça belirtilmiştir. 2005 yılı İlerleme Raporu incelendiğinde; “*Bu çerçevede söz konusu kanunlar; etkin, sonuca odaklı ve şeffaf yerel idareyi hedefleyen modern kamu idaresi kavramları getirmektedir.*”⁸¹. Ayrıca Rapor’da yerel yönetim reformları ile Hükümet için önemli bir sınav verdiği ancak hedefe ulaşılabilmesi için ikincil mevzuatın da çıkarılması gerektiği belirtilmektedir.

Diğer taraftan mali boyutu ön plana diğer uluslararası kurumlar DB ve IMF’yle ve bu örgütler için veri bankası işlevi gören OECD’de AB ile uyumlu olacak biçimde yerelleşme politikaları önermektedir. Ancak AB’nin yerelleşme önerileri diğer örgütlerde olduğu gibi mali boyut ile sınırlanmamakta kamu yönetimi alanının genelini kapsamaktadır. AB metinlerinde hem mali yönetim hem de yerel yönetimler ve merkezi yönetime ilişkin politika önerileri yer almaktadır. Bu öneriler yerelleşme yönünde bir yönelimi yansıtmaktadır⁸².

2.3. Genel Olarak 6360 Sayılı Kanun’un Türk İdari Sistemine Etkileri

İstanbul ve Kocaeli 5216 sayılı Kanunun geçici 2’inci maddesinde düzenlenen büyükşehir sınır il mülki sınırları olan illerdir. Yürürlükte olan il ve belediye sınırlarını örtüştüren bu sistem 6360 sayılı Kanun ile birlikte diğer 28 büyükşehir belediyesine de uygulanmıştır. Söz konusu değişiklikte beraber Antalya, Muğla, Konya ve Şanlıurfa gibi bazı büyükşehir belediyelerinin bir uçtan bir uca uzaklığı 250-300 kilometreye kadar çıkmıştır. Keleş konuyla ilgili değerlendirmesinde; merkezdeki belediye açısından kamu hizmetinin bu denli uzak yerleşim alanına taşınmasının maliyetleri arttığını, bu nedenlerle; Sakarya, Tekirdağ ve Aydın hariç geriye kalan 25 ilin İstanbul ve Kocaeli illerine hiç de benzemediğini

⁸⁰http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_20_05.pdf, s. 13, E.T. (20.08.2017)

⁸¹ a.g.e., s. 13

⁸² Övgün ve Tosun, a.g.e., s. 172

belirtmektedir⁸³. Örneğin İstanbul'un yüzölçümü 5461 km² iken Konya'nın yüzölçümü 40838 km²'dir⁸⁴.

Büyükşehirler ile ilgili bu kanunla birlikte kapsam dâhilindeki illerde, İl Özel İdarelerinin varlığı da son bulduğundan; bu idarelerden arda kalan hizmet boşluğunu doldurmak için Yatırım İzleme ve Koordinasyon merkezleri kurulması öngörülmüştür.

2004 yılında Büyükşehir Belediyesi Kanunu yürürlüğe girmiş ve aynı yıl 5226 sayılı Kanun'la Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunmasına İlişkin Kanun'un 12 nci maddesinde bir değişikliğe gidilmiştir. Bu değişikliğe göre, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu'nun 8'inci ve 18'inci maddeleri gereğince tahakkuk ettirilen Emlak Vergisi payının %10'u, "Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı" adıyla ayrılmış ve bu payın, belediyelerin yetki ve görev alanlarında olan kültür varlıklarının muhafazası ve değerlendirilmesi maksadıyla mahalli idareler tarafından harcanmasına karar verilmiştir. Böylece belediyeler tarafından tahsil edilen katkı payları, bu amaca tahsis edilmiş özel bir hesaba alınmakta ve en geç tahsilâtı takip eden ayın sonuna kadar doğrudan İl Özel İdarelerince açılan Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı hesabına gönderilmektedir. Belediye sınırları dâhilindeki taşınmaz kültür varlıklarının korunmasını hedefleyen projelerin hazırlanması ve uygulanmasında çok önemli bir katkı sağlayan bu mali kaynaktan mahalli idarelerin (belediyelerin) bundan böyle de faydalanabilecekleri şüphesizdir⁸⁵. Fakat İl Özel İdarelerinin bahsi geçen 30 ilde tüzel kişiliklerinin sona erdirilmiş olması sebebiyle, bahsedilen kaynağın bundan böyle büyükşehir belediyesi idarelerince doğrudan doğruya kullanılması mümkündür.

Yapılan mevzuat değişiklikleri ile, 30 il özel idaresi ile beraber köylerin (16.082 köyün) ve 30 il ve diğer illerde beldelerin (1582 beldenin) de ve tüzel kişiliği ortadan kaldırılmıştır. Tüzel kişiliği kaldırılan bu belediyelerden 52 vilayetteki 559 tanesinin nüfusu 2.000'in altına düştüğü için tüzel kişiliklerine son verilmiş; 1023'ünün hukuksal durumu ise, büyükşehir belediyesi olan 29 ilde mahalleye

⁸³ Keleş, 2016, a.g.e., s. 20

⁸⁴ https://www.hgk.msb.gov.tr/images/urun/il_ilce_alanlari.pdf, E.T. (12.08.2017)

⁸⁵ Keleş, 2016, a.g.e., s. 21

dönüştürülmüştür. Optimal hizmet verimliliği açısından bakıldığında belde belediyelerinden bir kısmının tüzel kişiliklerine son verilmesi kamusal hizmetlerin verimliliği açısından faydalı olsa dahi, köyün bir iktisadi ve toplumsal bir idari birim olarak varlığını kanun ile sona erdirmek Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na da aykırılık teşkil etmektedir. Bununla beraber tüzel kişiliği kaldırılan her üç mahalli idare birimi için de geçerli olan bu tespit, bu kararın alınmasında o mahalli idare birimlerinde ikamet etmekte olanların oyuna başvurulmamış olmasıdır⁸⁶. AYYÖŞ'ün 4'üncü maddesinde “*Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır.*” denilmektedir. Ayrıca yine aynı Şart'ın 5'inci maddesinde “*Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz.*” denilmektedir. Diğer bir uluslararası anlaşma olan Avrupa Kentsel Şartı-II'nin 13'üncü maddesinde “*Avrupa'nın kent ve kasabalarının, özellikle katılım açısından, demokrasinin yeni taleplerini dikkate alan bir kentsel yönetim modeli inşa etmek sorumluluğu vardır. Bu yerleşimler toplumlarımızın çok gereksinim duyulan demokratik yeniden canlandırılması için birer değerdir.*” denilerek tüzel kişilikleri kaldırılan ve varlıklarına son verilen belediye ve köylerle ilgili olarak köy ve belde halkının hiçbir şekilde görüşleri alınmamış bilgilerine başvurulmamış, ayrıca bu yerel birimlerin hiçbirisinde belde ve köyde buralarda yaşayanların tercihlerini yansıtacak halk oylaması yapılmamıştır. AYYÖŞ'ün 5'inci maddesinde de belirtildiği gibi buraların hukuki statüsünde değişikliğe gidilmeden önce yerel halka danışılmadığından dolayı bu yapılan değişiklik şart ile de çelişmektedir.⁸⁷ Bununla beraber, kanunun taslak aşamasında, Şart'ın öngördüğü şekilde, meslek örgütlerinin, akademik camianın (üniversitelerin), sivil toplumun ve araştırma kurumlarının düşüncelerine başvurulduğuna dair hiçbir somut veri bulunmamaktadır⁸⁸.

Keleş bu kanuni düzenlemeyi tarif ederken, düzenlemenin objektif kıstaslara dayalı, mahalli müşterek kamusal hizmetlerinin ve yerel demokrasinin ihtiyaçlarına cevap vermekten ziyade, mahalli seçimlerin yaklaştığı bir sırada, rey kaygılarıyla ve

⁸⁶ Keleş, 2016, **a.g.e.**, s. 22

⁸⁷ Çelik ve Altıparmak, **a.g.e.**, s. 31

⁸⁸ Keleş, 2016, **a.g.e.**, s. 21

acele edilerek gündeme getirilmiş olduğunu belirtir⁸⁹. 1980'lerin ortalarından bu yana ülkemizde uygulanmakta ve önemli bir tecrübeye sahip olan büyükşehir belediyeleri tecrübesinin objektif ve nesnel bir değerlendirmeye konu yapılarak, genel kabul görmüş evrensel belgelere uyarlığının da taslak aşamasında değerlendirilmesi yerel demokrasiye uyarlılık açısından Türkiye'nin uluslararası kredibilitelerini de arttıracaktır.

2.4. Hukuki Açıdan Değerlendirme

Büyükşehir belediyesi modelini Türk İdare Sistemine monte eden 6360 sayılı Kanun, büyükşehir belediyesi yapısında birçok yapısal değişiklikleri de beraberinde getirmiştir. Yapılan bu düzenleme öncelikle 5216 sayılı Kanun ile açıklanan büyükşehir tanımını değiştirmiştir. Yeni kanunun 4'üncü maddesine göre belirtildiği gibi; sınır olarak il mülki sınırın esas alındığı ve bu sınır içerisindeki ilçe belediyeleri arasında eşgüdümü sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları gerçekleştiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini belirtmektedir. Anlaşılacağı üzere, yeni tanımlamada büyükşehir belediyesinin sınırları il mülki sınırları olarak belirtilmektedir. Ayrıca, toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilecektir. Böylece, büyükşehir belediyesi olmak için nüfus kriterinde bundan sonra ilin toplam nüfusunun dikkate alınacağını anlaşılmaktadır. 5747 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesine göre; “5216 sayılı *Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve diğer kanunlarda ilk kademe belediyesine yapılan atıflar ilçe belediyesine yapılmış sayılır*” denilmek suretiyle ilçe belediyesi kavramı pekiştirilmiş ve 6360 sayılı Kanun'un 13'üncü maddesiyle **ilk kademe ibaresi** ilgili madde mevzuattan çıkarılmıştır⁹⁰.

⁸⁹ Keleş, 2016, **a.g.e.**, s. 22

⁹⁰ Esra Siverekli ve Aylin Kırıcıduman, “Büyükşehir Belediyelerinde Yönetmelik ve Mali Değişim: Özerklikten Söz-Erkliğe Doğru 6360 Sayılı Kanun” **13. KAYFOR Bildiriler Kitabı**, Konya, 15-17 Ekim, 2017, s. 1295

Kanun, bu değişiklikle sadece nüfus kriteri ile, büyükşehir belediyesi olma şartını daha da basitleştirmiş ve Balıkesir, Aydın, Denizli, Malatya, Hatay, Manisa, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van ve Kahramanmaraş illerinde, sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı isimle büyükşehir belediyesi kurulması ve bu illerin il belediyelerinin büyükşehir belediyesine dönüştürülmesini sağlamıştır⁹¹. Kanunun getirdiği bir diğer değişiklik ise, idari bir işlem yerine kanunla kurulması gereken ilçenin yeni büyükşehir belediyesi kurulan illerde 24 adet daha kurulduğudur. Zonguldak ilinde de 2 yeni ilçe kurulmuştur. Daha sonra, 2013 yılı Mart ayında yürürlüğe giren 6447 sayılı Kanun ile de Ordu ilinde büyükşehir belediyesi ve bir yeni ilçenin kurulması sağlanmıştır. Başlangıçta 29 olan sayı Ordu'da da ihdası ile beraber büyükşehir belediyesi sayısı 30'a yükselmiştir.

2.5. Sınır ve Yönetim Birimleri Açısından Düzenlemeler

6360 sayılı Kanun aslında yeni bir düzenleme değildir. Ancak, 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda değişiklik yapan bir kanun olmaktan da çok ötedir. Tüm belediyeler için önemli olan diğer bir husus ise yetki alanı ve belediye sınırları ile ilgilidir. 6360 sayılı kanuna kadar mülki idare sınırları ile belediye sınırları örtüşmezdi. Belediye sınırları, kent merkezini; il ya da ilçe mülki sınırları ise kırsal alanı da içeren daha geniş bir alanı içerisine almaktaydı. 5216 sayılı Kanun'un geçici 2 inci maddesi ile birlikte getirilen İstanbul ve Kocaeli istisnası ve 'pergel düzenlemesi' bu kural esnetmişti, lakin hala bu kural geçerliydi⁹². Ancak 6360 sayılı kanun ile birlikte büyükşehir belediyelerinde; ilçe belediye ve mülki sınırları örtüştürülmüştür. Bu sayede büyük şehir ilçe belediyeleri daha geniş yetki ve sorumluluk alanına kavuşmuştur. Seçim çevresi de buna bağlı olarak değişim göstermiştir. Bu kanun ile birlikte büyükşehir belediyeleri; il düzeyinde ve ölçeğindeki kentsel ve kırsal hizmetleri de vermekle görevlendirilmiştir⁹³.

⁹¹ Şenol Adıgüzel ve Murat Tek, "6360 Sayılı Kanun ve Türkiye'nin Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Değişim: Hatay Örneği", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, c. 23, S. 3, Temmuz, 2014, s. 78

⁹² Zengin(Ozan), s. 108

⁹³ Gül ve Batman, *a.g.e.*, s. 329

Bu Kanun’la birlikte büyükşehir dönüşecek illerde en az bir ilçe kurulmakta, diğer illerde ise (51 ilde) nüfusu 2.000’in altında kalan belde belediye tüzel kişiliklerine son verilmektedir. Büyükşehir dönüşen illerde; il özel yönetimleri, belde belediyeleri ve köy tüzel kişilikleri sona ererken; bu şehirlerde belde mahalleleri ve köyler mahalle olarak ilçe belediyelerine katılmaktadır. Diğer illerde ise tüzel kişiliklerini kaybeden belde belediyeleri köye dönüşmektedir. Kanun’dan önceki ve sonraki yerel idare sayıları Tablo 3’te düzenlenmiştir⁹⁴.

Tablo 3: Karşılaştırmalı Belediye Sayıları

Yerel Yönetimler	6360 Sayılı Kanun Öncesi	6360 Sayılı Kanun Sonrası
Büyükşehir Belediyesi	16	30
Büyükşehir İlçe Belediyesi	143	501
İl Belediyesi	65	51
İlçe Belediyesi	749	416
Belde Belediyesi	1977	395
Belediye Sayısı Toplam	2950	1392
İl Özel İdaresi Sayısı	81	51
Köy İdareleri	34283	17720

Kaynak: Yıldırım, Gül ve Akın, **a.g.e.**, s. 210

Tablo 3 incelendiğinde üzere kanun ile ihdas edilen büyükşehir belediyesi olan illerde bulunan belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişilikleri ortadan kaldırılarak, bağlı oldukları ilçelerin mahallesi statüsüne dönüşmüşlerdir. Bununla beraber nüfusu 500’ün altında kalmış köyler ve varsa mahalleler kaldırılırken, ek olarak “*nüfusu 500’ün altında olan yerleşim yerlerinde mahalle kurulamaz*” hükmü getirilmiştir. Kanun koyucunun buradaki amacı yerleşim yerlerinin, kendisine en yakın yerleşim birimleriyle birleşerek ortak bir mahalle meydana getirmesi yoluna gitmektir⁹⁵.

Büyükşehir belediyesi kurulan illerin idari yapılarında kapsamlı ve ciddi değişikliklere gidilmiştir. Ayrıca, tüzel kişiliği kaldırılan köylerin on bine yakını

⁹⁴ Uğur Yıldırım, Zehra Gül ve Soner Akın, “İl Mülki Sınırı Büyükşehir Belediye Modelinin Getirdiği Yenilikler”, **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, c. 10, S. 2, Ağustos 2015, s. 209

⁹⁵ Adıgüzel ve Tek, **a.g.e.**, s. 79

orman içi ve ormanla bitişik köylerden oluşmaktadır. Bu köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması sonucu sahip oldukları ormanları, meraları ve ortak malları merkezileştirilen belediyelere devredilmiştir⁹⁶.

İl Özel İdareleri açısından değerlendirme yapıldığı zaman ülkemiz de iki farklı durum ortaya çıkmaktadır. Düzenleme ile büyükşehir belediyesi kurulmuş olan illerdeki il özel idarelerinin varlıkları sona ermiştir. Diğer illerde ise bu özel idarelerin varlıkları devam etmektedir. Ülkemizde il yönetiminde iki yapıyı bir sistem oluşturmuştur. İl idaresinde mahalli yönetim açısından il özel idaresiz iller ve il özel idareli iller şeklinde bir ayrıma gidilmiştir. Büyükşehir belediyesi kurulan bu illerde özel idarelerin görev, yetki ve kaynakları ile birlikte taşınır ve taşınmaz malları bakanlıklara, bağlı ve ilgili kuruluşlarına, taşra teşkilatına, valiliklere, hazineye, büyükşehir belediyelerine ve bu belediyelerin bağlı ve ilgili kuruluşları ile ilçe belediyelerine olmak üzere diğer kurumlar arasında valilik tarafından oluşturulan komisyon eliyle pay edilmiştir. Ayrıca büyükşehir kapsamına alınan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) adında valilik bünyesinde bir birim teşkil edilmiştir. İlçelerde ise YİKOB ile ilgili faaliyetlerin koordinesi kaymakamlıklar tarafından sevk ve idare edilecektir⁹⁷. YİKOB'lar tüzel kişiliği haiz, koordine eden, ildeki tüm yönetim birimlerinin Anayasa ve kanunlara göre hareket ettiklerini izleyen ve Anayasa ve kanunlara uygun hareket edilmesini gözetleyen bir kurum olarak öne çıkacaktır⁹⁸. Yerelde merkezi idarenin ağırlığının mahalli idareler aleyhine artmasına da neden olabileceği yönündeki tartışmaları da beraberinde getirmiştir.

2.6. Mali Düzenlemeler

Büyükşehir belediyesi modelinin tüm büyükşehir belediyelerine yaygınlaştırılmasına yönelik olarak çıkarılan 6360 Sayılı Kanun ile beraber mahalli idarelerin mali kabiliyetlerini artırmaya yönelik kapsamlı değişikliklere de

⁹⁶ Adıgüzel ve Tek, **a.g.e.**, s. 80

⁹⁷ **a.g.e.**, s. 80

⁹⁸ Gül ve Batman, **a.g.e.**, s. 331

gidilmiştir. Mahalli idarelerin mali imkânlarını arttırmaya yönelik olarak yapılan değişiklik iki farklı şekilde karşımıza çıkmaktadır: İlki genel vergi gelirleri üzerinden büyükşehir belediyelerinin paylarını arttırmak; ikincisi ise, büyükşehir sınırları içerisindeki ilçe belediyelerinin paylarından büyükşehir belediyesine aktarmaktır. Kanundaki düzenlemede; Genel Bütçe Vergi Gelirleri (GBVG) paylarının dağıtım oranlarında, Büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin lehinde değişikliğe gidilmiştir. Büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin alacakları genel bütçe pay oranları arttırılmıştır. Bu kapsamda büyükşehir belediyelerinin GBVG'den aldığı pay oranı %5'den %6'ya çıkartılmış, aynı şekilde büyükşehir ilçe belediyelerinin pay oranları da %2,5'den %4,5'e çıkartılmıştır⁹⁹.

Bununla beraber, 6360 sayılı kanun ile belediyelerin mali kabiliyetlerini artması yönünde diğer bazı değişikliklere de gidilmiştir. Bu çerçevede, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunun 5. Maddesindeki büyükşehir belediye paylarındaki artışın, bir önceki yılın aynı ayında tahakkuk eden tutarların yüzde 20'sinden fazla olamayacağı hükmü 6360 sayılı kanunla yürürlükten kaldırılmıştır. Yine aynı kanunla genel bütçe vergi paylarının dağıtımındaki oranların değişmesinin yanında esaslarda da değişikliğe gidilmiştir. %5 olan genel bütçe vergi gelirlerinde büyükşehir belediye payının %6 olarak değiştirilmesine rağmen, uygulamada bu pay %70 doğrudan büyükşehir aktarılırken %30 havuza alınarak büyükşehirler arasında nüfusa göre dağıtılmaktadır. 6360 sayılı kanunla bu dağıtım; %60 doğrudan büyükşehir aktarılırken, %40 ise havuza alınarak; bunun da %70'i nüfus, kalan %30'u ise yüzölçümü esasına göre dağıtılacaktır¹⁰⁰.

Tablo 4 incelendiğinde 6360 sayılı Kanun öncesi Genel Bütçe Vergi Gelirleri Payındaki dağılımda büyükşehir dışındaki belediyeler ile il özel idarelerinin payları yüksek iken (sırasıyla %2.85 ve %1.15), 6360 sayılı Kanun ile beraber tam tersi yönde bir düzenleme yapılarak (bakınız Tablo 5) büyükşehir dışındaki belediyelerin paylarında düşüşe gidilerek büyükşehir belediyelerinin mali yapılarının

⁹⁹ Ersin Yazıcı, "İl Mülki Sınırında Büyükşehir Yönetim Modelinin İşlevselliğinin Analizi: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Örneği", **Yüksek Lisans Tezi**, Kocaeli Üniversitesi, 2014, s. 103

¹⁰⁰ **a.g.e.**, s. 114

güçlendirildiği görülmektedir. Ayrıca il özel idarelerinin payında önemli derecede bir düşüşe gidilmekle beraber ülke genelinde nisbi bir artışın olduğu değerlendirilebilir. Bunların dışında büyükşehir belediyelerinin birer bağlı kuruluşları olan tüzel kişiliği haiz su ve kanalizasyon idarelerinin de paylarında artışa gidilmiştir.

Tablo 4: 6360 Sayılı Kanun Öncesi GBVP Dağılımı

YEREL İDARE	GENEL BÜTÇE VERGİSİ PAYI	
Büyükşehir Dışındaki Belediyeler	%2.85	%2.85
Büyükşehir İlçe Belediyeleri	%1.50	%2.5
Büyükşehir Belediyeleri	%0.75	
Büyükşehir Su Kanal İdaresi	%0.25	
Büyükşehir Belediyeleri İl Vergi Gelirlerinin %5'i	%3.71	
Denkleştirme Ödeneği	%0.10	
BELEDİYE PAYLARI TOPLAM YÜZDELERİ	%9.16	
İl Özel İdaresi Payı	%1.15	%1.15
TOPLAM	%10.31	%6.5

Kaynak: Çelik ve Altıparmak, a.g.e., s. 113

Tablo 5: 6360 Sayılı Kanun Sonrası GBVP Dağılımı

YEREL İDARE	GENEL BÜTÇE VERGİSİ PAYI	
Büyükşehir Dışındaki Belediyeler	%1.50	%1.5
Büyükşehir İlçe Belediyeleri	%2.70	%4.5
Büyükşehir Belediyeleri	%0.75	
Büyükşehir Su Kanal İdaresi	%0.45	
Büyükşehir Belediyeleri İl Vergi Gelirlerinin %5'i	%4.45	
Denkleştirme Ödeneği	%0.10	
BELEDİYE PAYLARI TOPLAM YÜZDELERİ	%9.95	
İl Özel İdaresi Payı	%0.50	%0.5
TOPLAM	%10.45	%6.5

Kaynak: Çelik ve Altıparmak, a.g.e., s. 114

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir kapsamındaki mahalli idari otoritelerin (büyükşehir ve ilçe belediyelerinin) sayıları ve büyükşehir kapsamındaki nüfusları artmıştır. Bununla beraber, büyükşehir sınırlarının mülki sınırlara kadar genişlemesi

neticesinde kamusal hizmet alanının genişlemesi, ilçe belediye sayısının artması ayrıca hizmet çeşitliliği, idari birimler açısından da beraberinde maliyet artışına da neden olmuştur. Bu maliyet artışı özellikle coğrafi koşullar nedeniyle il sınırları içindeki tüm bölgelere hizmet götürmenin koşullarının zorlaştırdığı bölgelerde (Konya, Antalya ve Erzurum gibi) daha yüksek olabilmektedir. Dolayısıyla, 6360 sayılı kanun ile büyükşehir ve ilçe belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylardaki artış yeterli bulunmamakta ve hizmet maliyetindeki artışı karşılayamadığı belirtilmektedir. Büyükşehir belediyelerine il sınırları içindeki vergi gelirinden pay ayrılmaktadır. Ancak şirket merkezlerinin İstanbul gibi metropollerde olması diğer büyükşehir belediyelerini olumsuz yönde etkileyebilmektedir¹⁰¹.

Ayrıca kanun ile birlikte büyükşehir belediyelerine, otopark, terminal, mezbaha, mezarlık, temizlik hizmetleri, hal, adres ve numaralandırma hizmetleri gibi gelir getirici özellik taşıyan hizmetlerin meclis kararı ile ilçe belediyelerine devredilmesi ya da birlikte yapılması gibi bir yetki de verilmiştir. Amatör spor kulüplerine aynı yardımın yanında tahakkuk eden önceki yıl GBVG payından binden 7 oranını aşmamak kaydıyla nakdi yardımda da bulunabilme imkânı yine bu kanun ile tanınmıştır¹⁰².

2.7. Büyükşehir Belediyesinde Yetki, Görev ve İdari Yönden Yapılan Değişiklikler

6360 sayılı kanun büyükşehir belediyelerini güçlendirmeye yönelik bir kanun olması sebebi ile birçok alanda bu idarelerin yetkileri ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Büyükşehir belediyesinin yetkilerine dair düzenlemeler aşağıda maddeler halinde belirtilmiştir¹⁰³.

¹⁰¹ Ülkü Arıkboğa, “6360 Sayılı Kanun Sonrası Belediyelerin Mali Sorunları ve Çözüm Önerileri”, **Belediye Yönetimi ve Kamusal İlişkiler**, Ed., Hamza Ateş ve Mücahit Bıyıkoglu, 1. Basım, DER Yay., İstanbul, 2017, s. 105

¹⁰² Yazıcı, **a.g.e.**, s. 114

¹⁰³ Mustafa Dönmez, **Açıklamalı-İçtihatlı Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu**, 6. Baskı, Ankara Yay., Ankara, 2016, ss. 1846-1854

- a) **Büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar alması ve koordinasyon:** Kanunun 11 inci maddesi ile; Büyükşehir belediyelerine; büyükşehir kapsamında bulunan ilçe belediyeleri arasında bir eşgüdüm görevi de verilmiştir. Bu sebeptendir ki büyükşehir ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yerine getirilmesi sırasında uyum ve koordinasyon konularında bir ihtilaf ortaya çıktığında büyükşehir belediye meclisinin düzenleyici ve yönlendirici kararlar almada yetkili mercii olacağı hüküm altına alınmıştır.
- b) 6360 sayılı kanunun 17 nci maddesi ile; Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler tarafından kadınlara ve çocuklara konukevleri açmak zorunlu kılınmıştır.
- c) 6360 sayılı kanunun 7 nci maddesi ile; Büyükşehir belediyelerine tarım ve hayvancılığın desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilme yetkisi tanınmıştır.
- d) **Otopark gelirleri;** 6360 sayılı Kanun ile 5216 sayılı Kanunun 11 inci maddesinde değişikliğe gidilmiştir. 5216 sayılı Kanunun Büyükşehir belediyesinin imar denetim yetkisi başlıklı 11 inci maddesi ile; İmar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirlerin tahsil tarihinden itibaren kırkbeş gün içinde büyükşehir belediyesine aktarılacağı düzenlenmiştir. Tahsisli olarak aktarılan bu kaynak Büyükşehir belediyeleri tarafından, tasdikli plan ve beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge ve genel otoparkların inşasında kullanılmak zorundadır.
- e) **Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) oluşumunda değişiklik;** Yine 5216 sayılı kanunun 8 inci maddesinde değişikliğe gidilmiştir. Buna göre; Büyükşehir içindeki kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerindeki her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile, Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonunun görevlendireceği ilgili odanın temsilcisinin

katılacağı UKOME kurulmaktadır. İlçe belediye başkanları kendi belediyesini ilgilendiren konuların görüşülmesinde koordinasyon merkezlerine üye olarak katılırlar. UKOME toplantılarına ayrıca üye olmayan ancak gündemdeki konular hakkında ulaşım sektörü ile ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından ihtisas meslek odalarının temsilcileri de davet edilebileceği ve onların fikirlerinin de alınabileceği belirtilmiştir.

- f) Amatör spor kulüplerine ve öğrencilere nakdi yardım yapılması;** Kanununun 17 nci maddesi ile; Büyükşehir belediyeleri gerektiğinde, sporu cazip hale getirmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir.
- g) Kanununun 18 inci maddesi ile;** belediyelere, mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabileceği aynı zamanda meclis kararıyla dini yerlere indirimli bedelle ya da ücretsiz olarak içme ve kullanma suyu verebilme yetkisi verilmiştir.

Özetle büyükşehir belediyelerinin yetkileri bu kanunla beraber daha da artırıldığı söylenebilir. Büyükşehir belediyesi bütün ilden gelen çeşitli talepler ile karşı karşıya kalmakta bu sebepten dolayı talepleri karşılamakta zorluklar ortaya çıkmaktadır. Halbuki yeterli yetkiye sahip olmayan ilçe belediyesi bu talepleri karşılayacak çeşitli araçlara sahip olsa dahi, yetkisizlikten işlem yapamayacaktır.¹⁰⁴ Burada ilçe belediyesinin yapacağı şey sadece ilçe sınırları dâhilindeki talepleri büyükşehir belediyesine iletmek olacaktır. Bir mahalli idare olan ilçe belediyesi kendi sınırları dâhilindeki vatandaşın beledi taleplerini dahi gerçekleştiremeyecek ve bu hususta sadece aracılık yapacaktır¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Yılmaz Bingöl ve Hami Doruk Köse, “6360 sayılı Kanun Sonrası Büyükşehir Belediyelerinde Sosyal Belediyecilik: Fırsatlar, Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, Ed. Hamza Ateş, **Yerel Hizmetler**, 1. Basım, DER Yay., İstanbul, 2017, s. 16

¹⁰⁵ **a.g.e.**, s. 17

2.8. İlçe Belediyelerinde Yetki, Görev ve İdari Yönden Yapılan Değişiklikler

Büyükşehir belediyesinin yetkilerine dair düzenlemeler aşağıda maddeler halinde belirtilmiştir¹⁰⁶.

- a) **Amatör spor kulüplerine ve öğrencilere nakdi yardım yapılması;** Büyükşehir belediyelerine verilen bu yetki Kanununun 17 nci maddesi ile ilçe belediyelerine de verilmiştir.
- b) Kanununun 17 nci maddesi ile; nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerin, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorunluluğu getirilmiştir. İlçe belediyesine nüfusu 100.000'i geçiyorsa kadınlara ve çocuklara konukevleri açmak zorunluluğu getirilmiştir.
- c) Kanununun 7 nci maddesi ile; ilçe belediyelerine de tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilme yetkisi tanınmıştır.
- d) Kanununun 7 nci maddesi ile; ilçe belediyeleri, afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmak yetkisi verilmiştir.
- e) Kanununun 18 inci maddesi ile; belediyelere, mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabileceği aynı zamanda meclis kararıyla mabetlere indirimli bedelle ya da ücretsiz olarak içme ve kullanma suyu verebilecekleri yetkisi verilmiştir.

¹⁰⁶ Dönmez, a.g.e., ss. 1846-1853

2.9. Büyükşehir Belediyelerince, İlçe Belediyelerine Devredilebilecek veya Birlikte Yapılabilecek Görevler

Büyükşehir belediyelerinin, bazı görevlerini meclis kararı ile ilçe belediyelerine devredebilmesi veya birlikte yapabilme olanağı getirilmiştir. Buna göre büyükşehir belediyeleri; terminal ve otopark, mezarlık, mezbaha, temizlik hizmetleri, adres ve numaralandırma görevlerini meclis kararı ile ilçe belediyelerine devredebilecek veya birlikte yapabilecektir¹⁰⁷.

2.10. Kanun'un Uygulaması Sonucunda Ortaya Çıkan Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyesi Arasındaki Sorunlar

6360 sayılı kanunun yürürlüğe girmesi ile Büyükşehir belediyeleri ve İlçe belediyeleri arasında zaman zaman birtakım problemler ortaya çıkmaktadır. Bu problemler 5 ana başlıkta aşağıdaki bölümde incelenmektedir¹⁰⁸:

A. Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Arasında Yetki Paylaşım Sorunları;

- a) İmar planlamasında ortaya çıkan sorunlar, 1/1000 ve 1/5000 ölçekli imar planlarının hazırlanma yetkisinin farklı belediyelerde olması,
- b) Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında yetki karmaşası,
- c) Yol konusundaki uygulama sorunları her il için farklılık göstermesi (Grup yol sorunu).

B. Büyükşehir Belediyelerinin Ölçeklerinin Genişletilmesinin Ortaya Çıkardığı Sorunlar;

- a) Birimler ve hizmetler arasında koordinasyon sorunu,

¹⁰⁷ Dönmez, a.g.e., ss.1847-1848

¹⁰⁸ Mustafa Lamba, "6360 Sayılı Kanun Sonrası Büyükşehir ve İlçe Belediyesi İlişkileri: Sorunlar ve Çözüm Önerileri", **Belediye Yönetimi ve Kamusal İlişkiler**, Ed. Hamza Ateş ve Mücahit Bıyıkoglu, 1.Baskı, Der Yay., İstanbul, 2017, ss. 63-64,

b) Büyükşehir ve merkez ilçelerin yetkilendirilmesi konusunda karşılaşılan sorunlar,

c) ilçe belediyelerinin kaynak sorunu,

d) Büyükşehir ve ilçe belediyelerinde mesafenin uzamasından kaynaklanan ulaşım hizmetleri sorunu.

C. Yerleşim Alanlarının İdari Taksiminin Güncellenmesi İhtiyacı;

a) Köy ya da mahallelerin bağlı buldukları ilçelerin uygunluğu ile ilgili sorunlar,

b) Etkinlik ve verimlilik açısından ilçelerin sınırlarının gözden geçirilmesi sorunu.

D. Kırsal Alanlarla İlgili Sınırlıklar; 6360 sayılı Kanun ile kentsel alan içinde getirilen düzenlemeler eski köylerde yeni mahallelerde hemşerilerin geçim kaynağı olan hayvancılığı imkânsız hale getirmesi sorunu.

E. Kalite Sorunu;

a) Zihniyet sorunu,

b) Denetim ölçütlerinin belirsizliği sorunu.

Özetle 6360 sayılı Kanunun uygulanmasından kaynaklanan sorunlar, Büyükşehir-ilçe belediyesi arasındaki temel sorun alanlarından önemli bir kısmı ölçek genişlemesinden kaynaklanmaktadır. Bununla beraber Büyükşehir belediyesinin mali ve teknik konularda gücünün ve yetkilerinin fazla olması ilçe belediyesi nezdinde büyükşehir belediyesini üstün konuma getirmektedir¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Lamba, a.g.e., s. 84

2.11. 6360 Sayılı Kanun'un Getirdiği Değişikliğin Anayasallık Boyutu

Yeni düzenleme ile, Türk İdari sisteminde meydana getirilen köklü değişiklikler; il özel idarelerinin, köylerin ve beldelerin kaldırılması ve köy tüzel kişiliklerinin mahalleye dönüştürülmesi bu illerdeki bütün ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi hâline getirilmesi Türk Hukuk mantığı açısından değerlendirildiğinde kanunun Anayasa'ya aykırılık teşkil ettiği yönünde eleştiriler mevcuttur.

1982 Anayasasının 127'nci maddesinde mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunda belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri olduğu belirtilmiştir. Türk İdare Hukuku'nda "il" kapsam olarak iki farklı idareyi kapsadığından dolayı, Anayasa'da "il genel idaresi" ile karıştırılmaması amacıyla ilin mahalli birimine "il özel idaresi" ismi verilmiştir. 5302 sayılı Kanunun 3'üncü maddesinde tanım olarak İl özel idaresini: İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi şeklinde açıklanmıştır. Bu tanım Anayasa ile de uyumludur¹¹⁰.

Anayasanın 127'nci maddesinde mahalli idareleri tanımlarken belirtilen "il" terimi "il özel idaresi" olarak karşımıza çıkan bir mahalli idare olan kamu tüzel kişisidir. Bu sebeple, bir mahalli idare birimi olan il özel idaresinin Türkiye'de bir Anayasal dayanağı söz konusudur ve bu dayanak Anayasamızın 127'nci maddesinin ilk fıkrasıdır. Ayrıca Anayasanın il özel idaresinin üzerinde kurulacağı "il"i de tanımlamaktadır. Anayasamızın 126'ncı maddesinin ilk fıkrasında merkezi idarenin taşra birimi olan "il"i de tarif ederek her iki birimi bir kapsamda birleştirmiştir. 126'ncı maddede, Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna,

¹¹⁰ Kemal Gözler, "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?", **Legal Hukuk Dergisi**, c. 11, S. 122, Şubat, 2013, s. 3

ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere ayrılır demektir. Dolayısıyla “il”, Anayasal olarak merkezî idarenin coğrafi bir bölümüdür¹¹¹.

Sonuç olarak, tüzel kişiliği olan “il özel idaresi” de, merkezi idarenin bir birimi olan “vilayet” de birer Anayasal kuruluştur. Anayasa m.127/1 gereğince her “il” halkının mahallî müşterek ihtiyaçları karar organları kendileri tarafından seçilen kamu tüzel kişilerinca karşılanmalıdır. O halde ülkemizde “İl Özel İdaresi”nin varlığı Anayasalıdır. Anayasa değişikliği olmadan İl özel İdaresi kaldırılması yönündeki yasal tasarruf Anayasaya aykırı olur. Fakat bir ilin kanuni bir düzenleme ile kaldırılması mümkündür. Bu durumda o ildeki “İl Özel İdaresi” doğal olarak kalkmış olacaktır¹¹². Bu durum Anayasa’ya aykırılık teşkil etmeyecektir. Yeni düzenleme ile 30 il kanuni düzenleme ile kaldırılmış olsaydı Anayasanın 127. maddesine göre illerin hüviyeti sona erdiği için tüzel kişilikleri de yani il özel idareler de kendiliğinden kalkmış olacaktı. Fakat düzenleme ile vilayetler mevcudiyetini devam ettirirken Anayasa ile koruma altına alınan “il” tüzel kişilikleri kanuni düzenleme ile sona erdirilip farklı bir hüviyete büründürülmüştür. Bu yeni hüviyet 1982 Anayasasında vardır ancak istisnadır. 1982 Anayasası “Özel Yönetim Biçimleri”nin “büyük iller” için değil, “büyük yerleşim merkezleri” için getirilebileceği öngörmektedir. Burada kastedilen, kentleşmenin yoğun olduğu ve bu yoğunluktan kaynaklanan problemlerin baş gösterdiği merkezdir¹¹³. Anayasanın 127. Maddesinin gerekçesinde; şehirleşmenin memleketimizde hızla geliştiği, büyük şehirler için ortaya çıkan problemlerin yıllar önce çıkartılmış olan mer-i mevzuat ile çözülmesinin imkânsız hale geldiği, ulaşım ve kanalizasyon gibi problemlerin çözümünde çevre belediyelerle birlikte hareket etme zorunluluğu ile karşılaşılmasının da bu durumu kanıtlar nitelikte olduğu belirtilmiştir. Büyük yerleşim merkezlerinin büyük illerden ziyade şehirleşme sorunsalına çözüm bulmak için getirilen bir ara formül olduğu düşünülebilir¹¹⁴.

¹¹¹ Gözler, a.g.e., s. 3

¹¹² a.g.e., s. 4

¹¹³ a.g.e., s. 9

¹¹⁴<https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/1169/200901027.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Erişim Tarihi: 02.01.2018)

Diğer bir hukukilik sorunu ise, Anayasanın 127. maddesinde “il”, “belediye” ve “köy”ler Anayasal dayanağı olan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmışlardır. Ayrıca, Anayasa madde metninde açıkça “il, belediye veya köy halkı” terimleri geçmektedir. Bu sebepten dolayı ülkemizde Anayasal olarak üç kategoride mekânsal boyutta tarif edilen vatandaş söz konusudur. Biri il halkı, diğeri belediye halkı ve bir diğeri de köy halkıdır. İl halkı; sadece bir belediye ya da köyde değil; deniz kenarında bir barınakta, yaylada kurulmuş bir çadırda yahut dağ başında bir kulübede yaşayan herkesi kapsar. Yani il halkı hem kırsal hem de şehri kapsar niteliktedir. Bunları köy halkı olarak tanımlamak imkânsızdır; çünkü köy sınırları dışındadır. Bunları belde halkı olarak belediye sınırlarına da dâhil etmek uygun değildir; zira bunlar, yerleşim merkezi niteliğinde birbirine yakın evlerden oluşan bir yerleşimde de yaşamamaktadırlar. Belediye halkı yerleşim yerindeki evlerin birbirine az çok yakın veya birbirine komşu olduğu belli büyüklükteki yerleşim yerlerinde yaşayan insanlardan oluşur. Köy halkı ise mevzuatımıza göre kural olarak 150 ila 2000 arasında bir nüfusla kendisine köy denilen küçük yerleşim yerlerinde yaşayan insanlardan oluşur¹¹⁵.

Anayasada bahsedilen mahalli idareleri tarif ederken; mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçların, karar organları burada yaşayan halk tarafından seçilen kamu tüzel kişilerinince karşılanmasını öngörmüştür. Çünkü yukarıda belirtilen il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçları birbirinden farklıdır¹¹⁶. Belediye sınırları içerisinde yaşayan halkın köy sınırları içerisinde yaşayan halktan mahalli müşterek ihtiyaçları farklıdır. Örnek olarak belediyede yaşayan halkın evden işe gitmek için bir belediye otobüsüne ihtiyacı olabilirken; köyde yaşayan halkın ise işe gitmek için bir otobüse ihtiyacı yoktur. Köyde yaşayan halkın yetiştirdiği hayvanlarını sulayabilmesi için çeşme ya da su kuyusuna ihtiyacı varken; belediyede yaşayan halkın ise böyle bir ihtiyacı bulunmamaktadır.

Ana muhalefet Partisi (CHP) tarafından Anayasa Mahkemesi'ne kanun ile ilgili iptal davası açılmış, mahkeme 6360 sayılı Kanun'un geçici birinci maddesinin 27. fıkrasını Anayasaya aykırı bulmuştur. Bu fıkra; “*bu kanun yürürlüğe girdiği*

¹¹⁵ Gözler, a.g.e., s. 9

¹¹⁶ a.g.e., s. 10

tarihten önce yolların inşa, tamir ve genişletilmesi nedeniyle Belediye Gelirleri Kanunu'nu uyarınca tarh edilmemiş harcamalara katılma paylarının belediye meclisi kararıyla alınmayabileceğini” öngörüyor. Kanun, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal davasının -harcamalara katılım bedelinin alınıp alınmamasına ilişkin hüküm dışında- reddedilmesi üzerine 30 Mart 2014 tarihinde gerçekleştirilen Mahalli İdareler Seçimleri sonrasında getirdiği yeni değişiklikler ile beraber yürürlüğe girmiştir ¹¹⁷.

2.12. Yeni Kanunun İl İdare Sistemine Yansıması ve İl Özel İdarelerinin Kapatılması

Çalışmanın bu bölümünde 6360 sayılı kanunun il idare sistemine yansıması ve il özel idarelerinin kapatılması bağlamında öncelikle il idare sistemi ve büyükşehir belediyesi ilişkisi, ikinci olarak il özel idarelerinin kaldırılması ve arkasından 6360 sayılı kanunun il özel idare sistemine doğrudan veya dolaylı etkileri ele alınıp değerlendirilecektir.

2.12.1. İl İdare Sistemi ve Büyükşehir Belediyesi İlişkisi

Ülkemiz üniter bir devlet yapılanmasına sahiptir.¹¹⁸ Bu devlet yapılanması içerisinde merkezi yönetim oluşturmuş olduğu kamu politikalarını ülkenin her yerine merkezdeki ajanlar vasıtası ile uygulama imkânına sahip değildir.

Bu sebepten dolayı taşrada yetki genişliği ilkesi kapsamında faaliyet gösterebilecek hiyerarşi ilkesi çerçevesinde hareket edecek birimler kurarak hem kendi politikalarını taşra düzeyinde uygulatma imkânına sahip olmakta, hem de vatandaşa kamu hizmeti sunabilmektedir.¹¹⁹ İl idaresi konusunda temel hukuki düzenleme olan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu İl teşkilatlanması ile ilgili hususları

¹¹⁷ Zengin, **a.g.e.**, s. 101

¹¹⁸ T.C. Anayasa Madde 3; “Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür...”

¹¹⁹ Konur Alp Demir, Türkiye’de İl Yönetimi: Yerelleşen İl Yönetimi Üzerine Kavramsal Bir Analiz, **Türk İdare Dergisi**, Y. 88, S. 483, Aralık 2016, s. 320

düzenlemiştir. İl, özellikle kıta Avrupa'sında Fransa'da da yer alan bir mülki birimdir. Türkiye'de ise, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür¹²⁰.

Merkezi yönetimin taşradaki il ve ilçe düzeyinde mülki örgütlenmesine bakıldığında, 81 il ve 921 ilçenin olduğu görülür¹²¹. İl idare sistemine yöneltilen en önemli eleştirilerin başında; sistemin yapısal ve işlevsel durumu incelendiğinde, çok yönlü sorunların varlığı nedeniyle il yönetiminin etkisiz ve verimsiz kaldığı ve merkeziyetçi ve hantal bir yapıya sahip olduğudur¹²². Bu sorunların bir kısmı kamu yönetiminin klasik olarak her kademesinde görülen örgütsel büyüme, merkeziyetçilik, yönetimde gizlilik, dışa kapalılık, ve şeffaf olmamak, yönetimde tutuculuk, kuralcılık ve sorumluluktan kaçma, yönetimde siyasallaşma ve kayırmacılık, yolsuzluk ve rüşvet, araçlar yoluyla işlemleri yürütme gibi genel nitelikteki sorunlardan oluşmaktadır¹²³. Bu sorunlar sadece merkezi idarenin taşra bürokrasisinde değil tüm idari teşkilatlanmalarda da görülmektedir. Diğer bir kısmı ise il yönetiminin kendi kurumsal ve işlevsel özelliklerinden ve iyi düzenlenmemiş ilişkilerinden kaynaklanmaktadır. Yönetimsel sorun alanlarının en önemlilerinden biri de il sisteminin içinde bulunduğu durumdur. Bu sorun alanlarından biriside 6360 sayılı Kanun'la birlikte ortaya çıkan sorunlar olarak karşımıza çıkmaktadır¹²⁴.

6360 sayılı Kanun, Anayasanın 127 nci maddesinde “*Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunda belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.*” yer alan “il” “belediye” ve “köy”de yaşayan insanların iç içe girmesine meydan verecektir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3 üncü maddesinde belediye, “*Belde sakinlerinin mahallî müşterek*

¹²⁰ İlker Gündüzöz ve Diğerleri, “Yerel Kalkınma Ve Yerelleşme Meselesi Açısından Türkiye'de Optimal İl Ölçeği Sorunu”, **Yerelleşme/Merkezileşme Tartışmaları; 9.Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı**, 1.Basım, TODAİ, 2016, s. 119

¹²¹ <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>, E.T. (13/08/2017)

¹²² Bekir Parlak, “Yeni Büyükşehir Belediye Yapılanmasının İl İdare Sistemine Etkilerinin Yasal ve Kurumsal Perspektifte Analizi”, **Yerelleşme/Merkezileşme Tartışmaları; 9.Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı**, Ed.: Selma Karatepe, 1.Basım, TODAİ, 2016, s. 353

¹²³ Eryılmaz, **a.g.e.**, ss. 248-255

¹²⁴ Parlak, **a.g.e.**, s. 353

nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmaktadır. “Belde” halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını üstlenen birimlerin Anayasaya aykırı bir şekilde “il” ve “köy” halkının görevini üstlenen birimlerin görev ve yetkilerine el koyması manasına gelecektir¹²⁵.

2.12.2. İl Özel İdarelerinin Kaldırılması

Kuruluşu Osmanlıya kadar giden il özel idarelerinin 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesine uzanan bir tarihi bulunmaktadır¹²⁶. İl Genel Meclisi ilk defa bu Nizamnamenin Vilayetin Umumu Hususiyesi başlığı altında kamu yönetimimize girmiştir. Burada meclisin başkanı Vali, ikinci başkanı valinin tayin edeceği bir memurdur¹²⁷. İl özel idareleri modern anlamda, kamu tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim yapısına 1913 yılında çıkarılan bir kanunla kavuşmuştur¹²⁸. Fakat asıl hüviyetine; organları, görevleri ve çalışma esasları bakımından 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkat” ile sahip olmuştur. Söz konusu kanun 1987 yılında yapılan bir düzenleme ile “İl Özel İdaresi Kanunu” olarak değiştirilmiştir¹²⁹.

Yaklaşık yüz yıllık bir dönemden sonra 2005 yılında bir köklü değişiklik daha olarak 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu kabul edilmiştir. 2005 yılında yürürlüğe giren 5302 sayılı Kanunda, İl Özel İdaresi; il halkının mahalli ve müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır. Bu kapsamda bu mahalli idarenin görev alanı tüm mülki sınırdır. Bu idareler alansal bir yönetim olup, beledi sınırlardan daha geniş alanlara kamusal hizmet götürmek amacıyla kurulmuşlardır. Görev kapsamına bakıldığında genel olarak kentleşmiş alanların dışında, kırsal alanların özel idarelerin görev alanı içine girdiği görülmektedir.

¹²⁵ Parlak, **a.g.e.**, s. 357

¹²⁶ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 140

¹²⁷ Enver Salihoğlu, Vilayet Nizamnamesinden Günümüze İl Özel İdaresi, Edit: Erkan Tural ve Selim Çapar, **1864 Vilayet Nizamnamesi**, 1.Basım, TODAİ Yay., Ankara, 2015, s. 222

¹²⁸ **a.g.e.**, s. 224

¹²⁹ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 140

Köyler, mezralar, ücra alanda tek bir ev gibi tamamen kentsel alan dışında yer alan vatandaşların, yerel nitelikli ve ortak hizmetlerinin götürülmesinden il özel idareleri sorumludur. Bu alanda; yolların yapılması, kışın karla mücadele edilerek açık tutulması, su, kanalizasyon, gibi en temel ortak ihtiyaçlardan modern tarım uygulamalarına, bu tarım uygulamalarının kredili projeli olarak köylüye ulaştırılmasına, tarımsal sulama göletlerine, hayvan içme suyu temin edilmesine varıncaya kadar çok çeşitli tarımsal ve kırsal hizmet il özel idarelerinin sorumluluğundadır¹³⁰. Aslında bir taşra örgütü olan il ile mahalli yönetim birimi olan il özel idaresi, aynı coğrafi sınırlar içerisinde hizmet yürüttüklerinden; vali, il genel yönetiminin başı olduğu gibi il özel idaresinin de yürütme organının da başıdır¹³¹. Bu bağlamda merkez-yerel ilişkileri ve kamu hizmetlerinin sunumu açısından ayrı bir yere sahiptir. Bu önemi dikkate alınarak 5302 sayılı kanun ile özel idareler günün şartlarına ve uluslararası normlara uygun hale getirilmiştir¹³². Ayrıca 2005 yılında Köy Hizmetleri'nin kapatılması ile bu kurumun İl Özel İdarelerine devredilmesi bu yönetimlerin hem görev ve yetkilerini hem de önemini artırmıştır.

5302 sayılı kanun incelendiğinde eğitimden sağlığa, alt yapıdan sosyal hizmetlere kadar birçok yerel kamu hizmeti il sınırları içinde il özel idaresi tarafından yerine getirilmektedir¹³³.

Üç mahalli idareden (belediye, köy, il özel idare) biri olan, karar organlarının seçmenler tarafından seçildiği, idari ve mali özerkliğe sahip olarak, il halkının mahalli müşterek ihtiyacını karşılamak amacıyla kurulan il özel idareleri 6360 sayılı Kanun ile büyükşehirlerde kaldırılmıştır¹³⁴.

¹³⁰ Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, **İdare Hukukuna Giriş**, 15. Basım, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, Şubat 2012, s. 81

¹³¹ Gözler ve Kaplan, **a.g.e.**, s.83

¹³² Yakup Bulut ve Vedat Yılmaz, "Türkiye'de İl Özel Yönetimleri ve Geleceği", **Kamu Yönetiminde Değişim: KAYFUR XII Bildiriler Kitabı**, Aydın 12-14 Eylül, 2014, s. 79

¹³³ **a.g.e.**, s. 79

¹³⁴ Veysel Erat ve Fevzi Kaçer, "6360 Sayılı Kanun Bağlamında Merkezileşme ve Yerelleşme Eğilimi", **KAYSEM 10 Büyükşehir Yönetimi ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü**, İzmir, 5-6 Mayıs, 2016, s.122

6360 sayılı Kanunun il özel idare sistemine etkileri 4 ana başlıkta incelenebilir. Bu başlıklar,

- a) Mevcut düzenlemenin getirdiği hükümlerle özellikle büyükşehirlerde merkezi idarenin taşra sistemini aşındırması olasıdır. Taşra yönetiminin önemli bir destekçisi konumunda olan il özel idarelerinin kaldırılmasından doğacak boşluk yeterli ölçüde telafi edilmediğinde; Türk idare sisteminin önemli bir unsuru olarak değerlendirilen il yönetimi zaafa uğrayacak ve atıl kalacaktır¹³⁵. Bu durum taşrada devletin tarafsızlığını ve hukukun üstünlüğünü ve kamu düzeninin tesisini sağlayacak makamların zayıflamasına ve zaman içinde ortadan kalkmasına yol açabilecektir.
- b) Özel idarelerin kapatılması/merkeziyetçilik eğiliminin güçlenmesi; bu mahalli idareler için mevzuatta yapılan atıfların ilgi alanına göre bakanlıklara, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına, Hazineye, valiliklere, büyükşehir belediyelerine ve bağlı kuruluşlarına veya ilçe belediyelerine yapılmış sayıldığını belirtmektedir (md.3). 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve diğer mevzuatla verilmiş olan yetki, görev ve sorumluluklar da sayılan kurumlara verilmiştir (md.3). Örneğin; 3213 sayılı Maden Kanunu'nda maden faaliyetleri ile ilgili il özel idaresine faaliyetlerin başlaması, yürütülmesi ve denetlenmesi bakımından birçok yetki tanınmıştır¹³⁶. Mali işler açısından iş yeri açma harcının il özel idarelerince tahsil edilmesi, el konulan madenlerin mülki idare amirlerince satılarak bedelinin il özel idaresi hesabına aktarılması, anılan kanunda ruhsat sahibi tarafından yatırılan devlet hakkının %25'inin il özel idare payı olarak ruhsatın bulunduğu ilin özel idaresine yatırılması düzenlenmiştir. Mali olarak il özel idarelerinin anılan kanun ve benzeri kanunlardaki (5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu gibi) görev ve yetkiler valiliklere/bakanlıklara devredilerek elde ettikleri devlet hakkı, harçlar, mülki idare amirlerince uygulanan cezalar ve ihale teminatlarının genel bütçeye

¹³⁵ Parlak, **a.g.e.**, s. 356

¹³⁶ Erat ve Kaçer, **a.g.e.**, s. 124

aktarılması düzenlenmiştir¹³⁷. Mahalli bir idare birimi olan tüzel kişiliği haiz karar organları seçilerek oluşturulan il özel idarelerinin bakiyesi merkezi idareye tevarüs etmektedir.

- c) 5216 sayılı Kanun (geçici 2'nci madde) ile İstanbul ve Kocaeli büyükşehir sınırı il mülki sınırı kabul edilmiş il özel idareler kaldırılmasa da bu idareler daha çok eğitim kurumları yapmak, onarmak tarihi yapıları restore etmek gibi fonksiyonları icra eder hale gelmişlerdir. Fakat bu kentlerin coğrafi olarak küçük olmaları aynı zamanda şehir-köy ayrımlarının neredeyse ortadan kalkmış olması bu şehirler açısından sunulan hizmetlerin koordinasyonunu gerekli kılacak yapılanma olarak büyükşehir belediyelerini ikame etmek mümkündür. Fakat yeni kurulacak büyükşehirlerde gerek kır-kent ayrımının çok net bir şekilde devam etmesi gerekse coğrafi olarak yüzölçümlerinin İstanbul ve Kocaeli'den çok büyük olması sebebi ile özel idarelere olan gereksinim koordinasyon ve hizmet bütünlüğünü açısından ihtiyaç olmaktadır.

Ankara'nın Evren ilçesi merkeze 130 km'dir¹³⁸. Evren merkezine 22 km mesafede ilçenin köyleri (İneybeyli ve Cebirli mahalleleri) vardır¹³⁹. Bu durumda Ankara Büyükşehir Belediyesi 150 km mesafedeki bir köyün ihtiyaçlarına yetişmesi ve bunları gerçekleştirebilecek etkinliği sağlaması için ilave tedbirler alması ve fazladan efor harcaması gerekmektedir¹⁴⁰.

Bir diğer örnek ise; merkez nüfusu 100.000'den az olan Muğla Belediyesidir. Bu belediyede tüm mülki sınırlar dâhilinde Büyükşehir belediyesi olarak örgütlenmek ve ilin tamamına hizmet vermek zorundadır. Görev sahasına yeni katılan alanlarda yaşayan halkın, itfaiye, içme suyu, mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek, yol vb. ihtiyaçları bu hizmetlerden bazılarıdır. Bu hizmetler kanunda büyükşehir

¹³⁷ Erat ve Kaçer, **a.g.e.**, s.124

¹³⁸ <http://www.haritamap.com/sehir/ankara>, E.T. (27/04/2017)

¹³⁹ <http://www.evren.bel.tr/sayfalar.asp?line=sayfalar/mahallelerimiz.htm>, E.T. (27/04/2017)

¹⁴⁰ Parlak, **a.g.e.**, s. 356

belediye hizmetleri ama gerçekte kırsal nitelikli hizmetlerdir¹⁴¹. Kuruluşundan beri mahalli müşterek nitelikli ihtiyaçları karşılamak için küçük ve orta ölçekli bir idare olarak hizmet yürüten bir belediyenin, hızlı bir kanun değişikliği ile büyükşehir sosyo-kültürel yapısına ve teşkilat yapısına entegre olması umulmaktadır¹⁴². Antalya ve Muğla gibi kıyıları çok uzun ve birbiriyle birleşmemiş il merkezine uzak yerleşmelerden oluşan illerden belediye sınırlarının il sınırı ile birleştirilmesi hizmetlerin götürülmesindeki güçlükler, etkinlik ve koordinasyon açılarından olduğu kadar hizmet maliyeti açısından da sıkıntı oluşturacaktır¹⁴³.

2.13. Vilayetler Hizmet Birliği

6360 sayılı Kanun ile beraber bir mahalli idare birliği olan ve bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihe kadar 81 ilin katılımı ile oluşan “Vilayetler Hizmet Birliği”ndeki üye sayısı da azalmıştır. İl Özel İdarelerinin üye olması ile oluşan “Vilayetler Hizmet Birliği” 30 ilde özel idarelerin kaldırılması ile beraber 81 üyeden 51 üyeye düşmüştür.

Merkezi Ankara'da bulunan bu birlik, 1580 sayılı Belediye Kanununun 133 ve 148'nci maddeleri hükümleri uyarınca 31.12.1985 tarihli İçişleri Bakanlığı oluru ile kurulmuştur. Müteakiben, birlik, 11.06.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile tüm Özel İdareleri temsil eden tüm ülke sathında tek birlik olma hüviyetine sahip olmuştur¹⁴⁴. 6360 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile birlikte 30 ilde İl Özel İdareler kalktığından dolayı bu 30 vilayetin üyeliği düşmüş olup halen varlığını devam ettiren 51 İl Özel İdaresi Birliğinin üyesidir¹⁴⁵. Birliğin amacı, İl Özel İdarelerinin imkân ve kabiliyetlerini birleştirmek suretiyle bu idarelere kanunlarla verilmiş olan görevleri yapmak ve yapılmasına yardımcı olmak; bu amacı

¹⁴¹ Ahmet Apan, Bütünşehir Modeli ve Taşra Yönetimine Etkileri, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, c. 25, S. 1, Ocak, 2016, s. 11

¹⁴² **a.g.e.**, s. 12

¹⁴³ Cevat Geray, “Büyükşehir Belediyelerine İlişkin 6360 Sayılı Kanunun Kısa Bir Değerlendirilmesi”, **Yerel Yönetim, Kent ve Ekoloji**, Ed. Aykut Çoban, 1.Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, Ekim, 2015, s. 59

¹⁴⁴ <http://www.vilayetler.gov.tr/tarihce.html>, E.T. (10/07/2017)

¹⁴⁵ **a.g.k.**

gerçekleştirmek için, İl Özel İdarelerine mevzuatla verilmiş olan her türlü konularda (ekonomik, sosyal ve kültürel faaliyetlerde) yardımcı olmaktadır.

Birlik ayrıca; illerde eğitim ve motivasyon maksatlı Vilayetler Evi adıyla konaklama tesisleri kurar, menkul ve gayrimenkul mal edinir, kiraya verir, kiralar, ortaklaşa kullanır. Her dereceli okul öğrencileri için yurtlar yapar, yaptırır, kiralar, işletir, işletirir veya ortaklaşa kullanır. Ekonomik ve turistik amaçlı tesisler yapar, yaptırır, işletir, işletirir, şirketler kurar ve bu konuda gerektiğinde merkezi idare ile işbirliği yapar. Birlik 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun 20'nci maddesi gereğince ulusal Düzeyinde Birlik olması nedeniyle yeni görevler yüklenmiştir. Bu düzenlemeyle; mahalli idarelerin menfaatlerinin korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, personelinin ve meclis üyelerinin eğitilmesi, mahalli idarelerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirilmesi amacıyla, mahalli idarelere rehberlik etmek, yardımlaşma ve işbirliğini, teknik ve idari tecrübe bilgi değişimini teşvik etmek, iyi uygulama örneklerinin artmasına yardım etmek hususlarında da faaliyetler yürütebilir¹⁴⁶. Bu kapsamda birlik tarafından gerçekleştirilen belli başlı hizmetler aşağıdaki şekilde sıralanabilir:¹⁴⁷

- a) Milli eğitime destek olmak amacıyla birlik tarafından 81 vilayete anaokulları, öğrenci yurtları ve bazı illerde ilköğretim okulları yaptırılmıştır.
- b) Hisselerinin tamamı birliğe ait olan Vilayetler Turizm Tic. A.Ş. bünyesinde Ankara, İstanbul, İzmir otelleri faaliyette bulunmaktadır. Bunlara ek olarak dört ilde farklı otellerin devir süreci ve inşası devam etmektedir.
- c) Tarihi ve kültürel mirasın korunmasına katkıda bulunmak amacıyla, muhtelif illerde konak, cami, kilise, müze, hamam, halk eğitim merkezi, şehitlik ve kale gibi yapıların restorasyonu için birlik tarafından maddi destek sağlanmıştır.

¹⁴⁶ <http://www.vilayetler.gov.tr/tarihce.html> a.g.k.

¹⁴⁷ Bilgiler Vilayetler Hizmet Birliği Genel Sekreteri Şefik Aygöl tarafından 01 Haziran 2019 tarihinde verilmiştir.

- d) Çanakkale Şehitliği'ni ziyarete gelen öğrencilerin ve ziyaretçilerin faydalanması amacıyla, birlik tarafından “Çanakkale Geçilmez Kültür Merkezi” inşa ettirilmiştir.
- e) Bitlis ili Ahlat ve Osmaniye ili Düziçi ilçelerinde gençlerin hizmetine sunulacak olan “Gençlik Merkezleri” inşa edilmektedir.
- f) Vilayetler Hizmet Birliği sürekli eğitim merkezi (VİBEM), il özel idarelerin personeli ile il genel meclisi başkan ve üyelerine görev alanlarıyla ilgili eğitim seminerleri ve teknik inceleme ziyaretleri düzenlemektedir. Bu eğitim seminerleri vasıtasıyla hem katılımcıların mevzuat bilgileri pekiştirilmekte, hem de il özel idarelerin uygulamada karşılaştıkları sorunlara çözüm önerileri üretilmektedir.
- g) Yükseköğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumuyla yapılan protokole istinaden mensupların öğrencileri ülke düzeyinde yurtlara yerleştirilmektedir.

Çok çeşitli ve geniş bir görev ve faaliyet alanına sahip olan vilayetler hizmet birliği, 6360 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle beraber üyelik bazında küçülmüştür. 30 ilin birlik üyeliği sona ermiş olup yukarıda sayılan hizmetlerden bu iller mahrum kalmıştır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

GÜÇLENEN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ MODELİNİN KIRILGANLIKLARI VE TÜRK İDARİ VE TOPLUMSAL YAPISI İLE UYUM SORUNU

3.1. Köy/Mahalle Çerçevesinde Vatandaş Açısından Yeni Modelin Etkileri

Köyler, büyük ölçüde, tarihsel bir geleneğin oluşturduğu yerel yönetim birimleridir. Oluşumları çok eskilere dayanmakla birlikte, 1864 Vilayet Nizamnamesi ile belirgin bir şekil alarak idari sistemimizin bir parçası haline gelmişlerdir¹⁴⁸. Günümüzde hala yürürlükte olan 19 Mart 1924 tarih ve 442 Sayılı Köy Kanunu köy ile ilgili detaylı düzenlemeleri içermektedir¹⁴⁹. Köy, Anayasal dayanağı olan en küçük idari birimdir. 1982 Anayasası köy idari birimi ile ilgili düzenleme içermektedir. Bu düzenleme Anayasa'nın 127. maddesi ile sağlanmıştır. Burada Anayasa, köyü il özel idaresi ve belediye ile birlikte bir mahalli idare olarak tanımlamıştır: "Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunda belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir". Anayasa'da köy açıkça düzenlenmiş olup bununla birlikte köyde ikamet eden vatandaşlarda hükümde yerini almıştır. Köy Anayasal olarak "tüzel kişilik" olarak tanımlanmıştır. Bu kişilik köy yönetimine karar alabilme, hak ve borç sahibi olabilme aynı zamanda davalı ve davacı olabilme hakları da vermektedir.

Mahalle ise, bir idari birim olarak, Osmanlı klasik döneminde, mahalli düzeydeki geleneksel örgütlenmeler arasında, İslam toplum ve ahlak anlayışı içinde şekillenen ve kökeni Anadolu Selçuklu kentlerine kadar uzanır. Mahalle, sakinleri arasında birbirlerini tanıyan, birbirlerinin davranışlarından sorumlu olan ve dayanışma içerisinde olan kişilerden meydana gelmiş bir topluluğun yaşadığı

¹⁴⁸ Eryılmaz, a.g.e., s. 190

¹⁴⁹ Keleş, 2012, a.g.e., s. 219

yerdir¹⁵⁰. Osmanlı döneminde mahallenin daha ziyade fiziksel özellikleri yerine sosyal ve toplumsal özellikleri üzerinde durularak, kendi sakinleri için sosyal hayatın hemen her alanını kapsayıcı bir zenginlik olarak görülmüştür¹⁵¹. Ülkemizde muhtarlık adı altında ilk örgüt 1829 senesinde İstanbul’da kuruldu. Muhtarlar vatandaş ile hükümet arasındaki ilişkileri yürütmekle görevlendirilmiştir¹⁵². Mahalle, tarihsel varoluşu ile beraber idari yapımız içinde tüzel kişiliği olmayan bir konumdadır. Ancak 1944 yılında mahalleye ilişkin mevzuatsal bir düzenleme olmuştur¹⁵³. 1944 tarih ve 4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun mahalle muhtarları ve ihtiyar heyeti ile görevlerini düzenleyen bir kanundur.

Her iki idari birimin organları aynı olmakla birlikte görevleri ve idari teşkilat içerisindeki yapıları farklılık teşkil etmektedir. 1982 Anayasa’sında tüzel kişiliği düzenlenen ve 442 sayılı Köy kanunu ile detaylı bir şekilde hüküm altına alınan “köy” ile herhangi bir tüzel kişiliği bulunmayan sadece bazı hükümet görevlerini yapmakla sınırları belirlenmiş olan “mahalle” birbirinden farklı yapılardır.

6360 sayılı kanun ile 30 büyükşehir belediyesinde köylerin tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Mevcut düzenlemeyle, 16.561 köy ve 1358 belde belediyesinin tüzel kişilikleri sona ermiştir. Tüzel kişiliğine son verilen köylerin tamamı aynı statüde olmayıp yaklaşık olarak on bini orman içi ve ormana bitişik köylerdir ki bu köylerin ortak malları, meraları ve ormanları merkezileştirilmiş olan belediyelere devredilmektedir. Bunların dışında olan, Büyükşehir belediyesi olmayan diğer illerde bulunan ve nüfusunun 2000’in altına

¹⁵⁰ Erbay Arıkboğa, “Yerel Yönetim Açısından Mahalle Muhtarlığına Bir Bakış”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, c. 8, S. 3, Temmuz, 1999, s. 104

¹⁵¹ Yakup Bulut ve Mehmet Kara, “Köylerin Mahalleye Dönüşmesinin Reel Yansımaları: Hatay’da Bir Uygulama”, **9. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı: Yerelleşme/Merkezileşme Tartışmaları**, TODAİ Yay., Ankara, 7-8-9 Mayıs 2015, s. 238

¹⁵² Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 191

¹⁵³ Ercan Oktay, Şerife Pekküçükşen ve Selime Yıldırım, “Köy Mahalleye Sığar Mı? Köy Ve Mahalleye İlişkin Bir Çözümleme”, **Kamu Yönetiminde Değişim: KAYFOR XII Bildiriler Kitabı**, Aydın 12-14 Eylül, 2014, s. 356

düşmesi sonucunda 153 belde belediyesi mahalle statüsüne sokulmuş, 559 belde belediyesi ise köy statüsüne sokulmuştur¹⁵⁴.

Kırsal alandaki en küçük idari birimler olan köylerin mahallelere dönüştürülmesiyle birlikte, mahalle kavramı ve Türk idare tarihindeki rolü farklı bir boyut kazanmıştır¹⁵⁵. Şehirlerin bir birimi olarak karşımıza çıkan mahalleler kırsal alana kıyasla çok farklı dinamizm göstermektedir. Eski adıyla köy yeni adıyla mahallelerin işlevlerini nasıl sürdüreceği de tartışma konusudur. Zira yönetim tecrübesi anlamında kentsel alan açısından avantajlı olan Büyükşehir belediyeleri daha önce özel idareler tarafından kırsal alanda sürdürülen hizmetlerin sunumunu üstlenmiştir¹⁵⁶.

Köy ile kent farklı nitelikleri (sosyal, kültürel, ekonomik vs.) olan yerleşim yerleridir. Hukuki bir değişiklikle bu niteliklerin yapısını değiştirmek mümkün değildir. 6360 sayılı kanunun kırsaldaki belediyeleri ve köyleri lağvederek, bunları birer mahalleye dönüştürmesi, hukuk aygıtı ile sosyal, ekonomik ve kültürel yapı üzerinde değişiklik yapmaktır¹⁵⁷. Ekonomik anlamda tarım ve hayvancılık, kentlere ve dolayısıyla mahallelere uygun uğraş olmadığından, dolaylı olarak kanunun köylerde bu işleri yapma olanağı bırakmadığı söylenebilir¹⁵⁸.

Köylerin mahalle statüsü kazanmasıyla birlikte, kentsel alan olarak tanımlanmaları dolayısıyla birçok tarım teşvikinden yararlanamamaktadır¹⁵⁹. Bununla birlikte, yürürlükteki mevzuattaki bazı hükümler mahalle aleyhine bu tezi desteklemektedir. Hıfzıssıhha Kanununda yer alan “mahallelerde tarım ve

¹⁵⁴ Adıgüzel ve Tek, **a.g.e.**, s. 80

¹⁵⁵ Mücahit Bıykoğlu ve Semra Karip, “Bir Yönetim Birimi Olarak Mahalle Kurgusu ve Cumhurbaşkanlığı Sistemindeki Yerine İlişkin Beklentiler”, **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi İdare ve Yerel Yönetimlerin Geleceği: Yeni Sistemde Yerel Yönetimler**, Ed. Hamza Ateş, Savaş Yay., 1.Baskı, Ankara, 2018, s.40

¹⁵⁶ **a.g.e.**, ss.40-42

¹⁵⁷ Ahmet Mutlu, “6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu; Kanunda Kıra, Kırdan Kanuna Bakış”, **Düşünce Dünyasında Türkiz Siyaset ve Kültür Dergisi**, Y. 4, Sayı 21, Mayıs-Haziran, 2013, s.20

¹⁵⁸ **a.g.e.**, s.20

¹⁵⁹ Bıykoğlu ve Karip, **a.g.e.**, s. 41

hayvancılık faaliyetleri yapılamaz ibaresi” ile köylerin mahalleye dönüştürülmesiyle geleneksel köy üretim yapısı zarar görmüştür¹⁶⁰.

Köylerin mahalleye dönüştürülmesi ile beraber; “tüzel kişilik kaybı, tüzel kişilik kaybına bağlı olarak yerel varlıkların kaybı ve kanunla getirilen yeni yükümlülükler” yeni tartışma alanları olarak ortaya çıkmıştır. Tüzel kişiliğin sağladığı bir avantaj olarak, kırsal alanlarda bireylere tanınan hakların korumasında köy idaresinin etkin bir rolü vardır. Ancak, tüzel kişiliği olmayan mahalle halkı mahalli müşterek bir sorunla karşılaştığında en yakın ilçe belediyesi ya da büyükşehir belediyesinden sorunu çözmesi beklenecektir. Sorunların çözüm süreci bir çok bürokratik engelle karşılaşabilecektir¹⁶¹.

Sonuç olarak, fonksiyonel anlamda “köy”, ancak isim manasında kentin “mahallesi” olan sanal yerleşim yerleri ortaya çıkacaktır. Bu durum ise mekânsal anlamda tanımsız ve kimliksiz yerleşimler oluşturmak demektir¹⁶².

3.2. Yerel Demokrasi-Optimal Ölçek Çelişkisi Bağlamında İlçe Belediyesi-Büyükşehir Belediyesi İlişkisi

Yerel demokrasi kavramı için evrensel ve tek bir tanım yapılamamakta; hatta demokrasi kavramından da öte farklı tanımlama ve tartışma çabaları bulunmaktadır¹⁶³. Bununla beraber ‘yerel yönetim’ kavramının günümüzde yapılan değerlendirmelerde yanlış ve eksik olduğu belirtilmekte; literatürde bu kavramın yerine farklı kavramlar da kullanılmaktadır. Bunlardan en önemlisi ‘demokratik yerel yönetim’ kavramıdır. Bu kavramın kullanılmasının daha doğru olacağı yönünde görüşler vardır¹⁶⁴. Yerel yönetimler doğaları gereği demokratik oldukları yargısı geniş bir kabul görmektedir. Yerel nitelik taşıyan kamu hizmetlerinin yürütülmesinde öne çıkan idareler olan mahalli idareler, diğer örgütlenme türlerinden karar ve

¹⁶⁰ Bıyıkoğlu ve Karip, **a.g.e.**, s.42

¹⁶¹ **a.g.e.**, s.42

¹⁶² Mutlu, **a.g.e.**, s.21

¹⁶³ Kemal Görmez, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yay., Ankara, 1997, s. 67

¹⁶⁴ **a.g.e.**, s.68

yürütme organlarının, prensip olarak vatandaşlarca belirlenmesi ile ayrılmaktadır. Bu sebeple, mahalli idareler yerel nitelikli hizmetlerin görülmesinden daha ileri bir anlam ifade etmekte ve demokrasi ile ilişkisi aşıkâr hale gelmektedir¹⁶⁵. Yerel yönetim ve demokrasi ilişkisinin kilit noktalarını ise temsil ve katılma kurumları oluşturmaktadır¹⁶⁶.

Günümüzde bir yönetimin demokratikliğinin en önemli ölçütlerinden birisi vatandaşların yönetime katılmasıdır. Katılma; kamu siyasetlerinin belirlenmesinde, belirlenen bu siyasetlerin icrasında ve kontrol edilmesinde bulunma ya da iktidarı kullanan kişi ve kurumların kararlarını etkileme amaçlı tüm eylemler şeklinde tanımlanabilir¹⁶⁷. Katılmanın hayata geçirilmesinde mahalli idareler daha elverişli bir düzey olarak kabul edilir. Bununla beraber temsil noktasında ortaya çıkan sorunlarla birlikte katılma olgusunun önemi daha da fazla vurgulanmaya başlanmıştır.

Optimal ölçek sorunsalına bakıldığında, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Avrupa'daki refah devleti anlayışının bir sonucu olarak belediyeler yeniden yapılandırılmıştır. Refah devleti anlayışı ile birlikte sosyal devlet anlayışının ülkeler nezdinde ön plana çıkması devletin özellikle eğitim, sağlık, mekânsal planlama, istihdam, toplu ulaşım gibi kamusal alanlarda olması gerektiği savı üzerinde ve bu şekilde devlet tarafından iktisadi hayata müdahalenin artmasıyla beraber hem merkezi hem de mahalli idarelerde yeniden bir dönüşüm ihtiyacı hâsıl olmuştur¹⁶⁸. Bu yapılanmanın bir taraftan mekânsal boyutu bir yandan mali boyutu bir yandan da yönetsel kapasite boyutu Batılı demokrasilerde ana gündem olarak yerini almıştır.

Mahalli idare birimlerinde coğrafi ve idari bazda çeşitli yöntemler ile değişiklikler yapmak mümkün olmuştur. Birleşme, ekleme ya da toplulaştırma

¹⁶⁵ Oya Çitçi, "Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, c. 5, Sayı 6, Kasım 1996, s. 5, E.T. (10/08/2017), http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/551802ab726fba8_ek.pdf?dergi=Cagdas%20Yerel%20Yoneti%20Dergisi

¹⁶⁶ Çitçi, **a.g.e.**, s. 5

¹⁶⁷ **a.g.e.**, s. 10

¹⁶⁸ Gökhan Zengin, "Etkinlik ve Demokrasi Açmazında, 6360 Sayılı Kanun: Merkeziyetçi-Yerelleşme Anlayışının, Yerel Özerklik Üzerine Etkileri", **XII Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı**, Ed.: Fatma Neval Genç, 12-14 Eylül, Aydın, 2014, s. 338

yaygın yöntemler olarak karşımıza çıkmaktadır¹⁶⁹. Burada amaç hizmet alanını büyüterek ölçek ekonomilerinden faydalanmaktır. Sınır düzenlemelerini içeren bu kavramlar incelendiğinde;¹⁷⁰ birleşme, bu yöntemde amaç yeni alanların belediye sınırları içine dâhil edilmesidir. Amerika Birleşik Devletleri'nde yaygın olarak kullanılmaktadır. Eklemede ise, ABD kentlerinin periferisindeki kırsal alanları (tüzel kişiliği olmayan) herhangi bir halkoyuna başvurulmadan kent sınırlarının içine dâhil edilmesi yöntemi uygulanırken; katılma'da küçük bir mahalli idare biriminin halkoyu yoluyla büyük bir birime katılması söz konusudur.

Ülkemizde mahalli idareler mevzuatında bu yöntemlere yer yer rastlamaktayız. Bu yöntemlerden katılma, 5393 sayılı Kanun'un 8'inci maddesine benzerken, katma ise aynı kanunun 11'inci maddesine benzemektedir. Toplulaştırma (bütünleştirme), birden fazla tüzel kişiliği haiz mahalli birimin daha geniş ve yeni bir idari birim altında toplanmasıdır. Burada esas olan husus bu yöntemin uygulanması sonucunda çoğu yerel birimin tüzel kişiliği sona ermemektedir. Bu sebepten dolayı kentsel alanda iki kademeli bir yönetim yapısı oluşmaktadır. Bu yöntemin uygulamasında birimlere bütünleşme isteği hakkında görüşlerine başvurulur. Birleşme, tüm kentsel alanın tek bir mahalli idare birimine dönüştürülmesidir. ABD'de uygulanış şekli şehir merkezinin, il sınırlarını da içine dâhil edecek şekilde genişletilmesidir. Toplulaştırma ile arasındaki temel fark burada kent merkeziyle birleşen kırsal alanların tüzel kişiliği genellikle kaybolmaktadır.

Sınır alanındaki bu yöntemlerin işleyişini ve meydana çıkış şekillerini idrak edebilmek için her ülkenin sınırlarının değiştirilmesinde rol oynayan kendi has kurum, kural ve etkenlerin rolünü iyi irdelemek gerekmektedir. Ülkelerin mahalli idareleri ile ilgili birleştirme veya katma pratikleri her ülkenin politik ve ekonomik şartlarına bağlı olarak incelenmelidir¹⁷¹. Ananelere bağlılık, ideolojik farklar, bireylerin ve toplulukların çıkarları ve etnik farklılıklar gibi etmenler, kendine özgü

¹⁶⁹H. Sami Güven, "Değişen Yerel Hizmet Kavramı ve Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu", **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİE, c. 15, Sayı 4, 27-48, 1982, s. 45 http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/66f33af8daa4d25_ek.pdf?dergi=Amme%20Idaresi%20Dergisi

¹⁷⁰ Zengin(Gökhan), **a.g.e.**, ss. 338-339

¹⁷¹ Zengin (Gökhan), **a.g.e.**, s. 339

durumların başlarında gelmektedir¹⁷². Diğer taraftan küçük birimler yerine, daha geniş ölçekli birimler kurulması kimi ülkelerde yerel seçmenle yönetim arasındaki mesafeyi açıcı ve etkililiğini azaltıcı yönde etkide bulunmuştur. Ölçeğin büyümesi yerel halkın işlerini kolayca yapmasını ve hizmetlere ulaşım olanaklarını olumsuz yönde etkilemiştir¹⁷³.

Türk idari sistemine önemli değişiklikler getiren 6360 sayılı Kanun daha öncede belirtildiği gibi gerek parti raporlarında gerekse genel ve özel gerekçelerinde optimal yerel yönetim büyüklüğünün belirlenmesiyle ilgili olarak; büyükşehir olan ilin belediye sınırını il mülki sınırına genişletip belde belediyelerini de kapatarak; yönetim anlamında bir etkinlik ve eşgüdümün sağlanması, planlamada ise eşgüdüme ve kaynak kullanımında bir etkinliğe ulaşılması aynı zamanda ölçek ekonomilerinin de getirilerinden faydalanılması kanunun temel gerekçesini oluşturmaktadır¹⁷⁴. Yukarıda bahsetmiş olduğumuz toplulaştırma yöntemi ve birleşme yönteminin 6360 sayılı kanunda uygulandığını söyleyebiliriz. Kanun ile birçok tüzel kişilikler yeni bir tüzel kişilik altında birleşerek toplulaştırma yöntemine benzerken bu yöntemde çok fazla tüzel kişiliğin sona ermemesine rağmen 6360 sayılı Kanun ile birden çok belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişilikleri sona ererek bu yöntemden ayrılmaktadır. Aynı zamanda bu yöntemde birimlere bütünleşme isteği hususunda danışılırken ülkemiz pratiğinde danışılmadan mevcut uygulama yürürlüğe girmiştir. Diğer taraftan tüm kentsel alanın tek bir yerel yönetim birimine dönüştürülmesi bakımından da birleşme yöntemi ile benzerliği bulunmaktadır.

Bu hususta optimal ölçeğin ne olması gerektiği sorunu önemli bir konudur. Optimal ölçek, mahalli idarelerin hizmetleri gerçekleştirme açısından ekonomik uygunluk noktasına geldiği eşiği ifade ettiğini belirten yaklaşımlarla¹⁷⁵ beraber her ülke için ve her birim için optimal büyüklüğü tespit edecek tek bir yanıt bulmanın olanaksızlığına değinen yaklaşımlar da mevcuttur¹⁷⁶. Optimal ölçek büyüklüğünü

¹⁷² Güven, a.g.e., s. 45

¹⁷³ a.g.e., s. 46

¹⁷⁴ <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0690.pdf>, a.g.e., s. 3-4

¹⁷⁵ Halil Kalabalık, **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama**, Seçkin Yay., Ankara, 2005, s. 185

¹⁷⁶ A.F. Leemans, "Changing Patterns of Local Government", **Regional Planning and Regional Government in Europe**, , Ed.: E. Kalk, The Hague, IULA Publication, 1971, s. 49

belirleyecek tek bir yanıt bulmanın olanaksızlığından bahseden görüşe göre bu konuda belirleyici rol oynayan ana parametreler şu şekilde sıralanabilir¹⁷⁷:

- a) Tüzel kişiliği haiz olan mahalli idari birimlerine tahsislenen işlevlerin sayısı ve yoğunluğu,
- b) İçinde bulunulan ülkenin ya da bölgenin şehirleşme ve iktisadi kalkınma düzeyi,
- c) Mahalli idari birim açısından ele alınan yörenin coğrafi özellikleri,
- d) Devlet aygıtının sahip olduğu kamusal gücün bölgesel ve yerel yönetimler arasındaki paylaşım özellikleri,

Bir diğer taraftan mahalli idari birimlerinde en etkin ölçeği belirleyecek parametreler¹⁷⁸ olarak;

- a) siyasal-toplumsal katılım,
- b) mahalli gerçekleşen hizmetlerde kavrama alanları,
- c) mahalli idare birimlerinin mali ve personel durumları sıralanmaktadır.

Mahalli idarelerde etkin bir katılımın en iyi bir biçimde küçük ölçekli yönetim birimlerince gerçekleştirilebileceği¹⁷⁹ yaklaşımı 6360 sayılı Kanun'un temel felsefesine de tezatlık teşkil etmektedir. Yerel yönetimlerde etkinliğe vurgu yapan yaklaşımlarla, katılma ve demokratik değerlere öncelik tanıyan tartışmalar yoğunluk kazanmıştır. Etkinlikle, demokratik değerler arasında optimal bir dengenin nasıl sağlanacağı konusu, bu tartışmaların ağırlık merkezini oluşturmaktadır. Belde halkının politik/idari karar mekanizmalarını özellikle daha küçük bir ölçekte belirledikleri, yüz yüze ilişkilerin daha çok olduğu ayrıca çok daha kolaylıkla ulaşabilecekleri ve etkileyebilecekleri etkileyebildikleri bir idarenin kendilerine sunulan kamusal hizmetlerin çok önemli bir kısmını vermesi; kendi kendilerini idare

¹⁷⁷ Leemans, a.g.e., s.49

¹⁷⁸ a.g.e., ss.41-42

¹⁷⁹ a.g.e., ss.44-45

ettikleri fikrini belde ölçeğinde etkin kılmak suretiyle birçok psikolojik engelin ortadan kalkmasına katkı sunacaktır.

3.2.1. İlçe Belediyesi-Büyükşehir Belediyesi İlişkisi

Büyükşehir belediye modelinin uygulanmasında büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri açısından karşılaşılan eksikler ve ortaya çıkan problemler Çapar ve Demir'in (2017) yapmış oldukları çalışma esas alınarak aşağıda incelenmiştir¹⁸⁰:

- a) Büyükşehir belediyelerince bu hususla ilgili olarak; 6360 sayılı Kanun gereği mücavir alan sınırının il sınırlarına çıkmasına bağlı olarak Büyükşehir Belediyesinin görev ve sorumluluklarını kat kat arttığı, mevcut personel, ekipman ve bütçe kaynakları ile hizmetlerin aksatılmadan yürütülmesinin mümkün görülmediği ifade edilmiştir. Merkez dışındaki ilçelerdeki caddelerin yapım-bakım ve onarımlarında yetki kargaşası yaşandığından, hizmetler etkin ve verimli olarak yerine getirilemediği dile getirilmiştir. Bu konuda ilçe belediyelerinin görevlendirilmesinin gerektiği, göl alanlarında kamulaştırma yapılmadığı için il özel idareleri adına tapuda tescil edilmemiş durumda bulunan sulama amaçlı sulama tesisleri ile sulama göletlerinin kimin tasarrufunda bulunduğu hususunun netlik kazanmadığı belirtilmiştir.
- b) İlçelerden büyükşehir belediyesine devrolunan terminaller, mezbahalar, itfaiye istasyonları, mezarlıklar ve toptancı hallerinde imar planı (1/5000 ve 1/1000), mülkiyet, inşaat ruhsatı, yapı kullanma izin belgesi, yolcu terminali işletmeciliği belgesi noksanlığı gibi sorunlarının yaşanmakta olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla bu gibi işyerleri için işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının yenilenmesinde ve toplu taşıma izni verilmesinde de sorunlar olduğuna dikkat çekilmiştir.
- c) Büyükşehir belediyesine bağlanan ilçe belediyelerinin numarataj işlemlerinde binalara ait ada parsel bilgileri bulunmadığı, bu nedenle genişleyen alanda tüm binaların tespitinin yapılması, haritalarının oluşturulması ve yanlışlıkların düzeltilmesinin gerektiği, bu alanlarda hiçbir verinin bulunmamasından dolayı belediye açısından ekstra bir iş yükü artışının olduğu belirtilmiştir.

¹⁸⁰ Selim Çapar ve Recep Demir, "Türkiye'de Büyükşehir Yapılanması ve 6360 sayılı Kanuna Uygulayıcıların Bakışı", **Türk İdare Dergisi**, Sayı 484, Yıl 89, Haziran 2017, ss. 39-90

- d) İlçe belediyeleri tarafından ise; Kanun kapsamında azalan belediye gelirleri nedeniyle ilçe belediyelerinin etkisiz hale gelmesi ve hizmet sunumunda kaynak yetersizliği nedeniyle sorunlar yaşandığı belirtilmiştir. Ayrıca ulaşım ve su gibi belediyelerin öz kaynaklarının ilçe belediyelerinden alınarak büyükşehir belediyelerine verilmesi ve genel bütçe vergi gelirlerinden de büyükşehirlere büyük oranda pay aktarılması sebebiyle ilçe belediyelerinde ciddi ekonomik sorunlar yaşandığı ifade edilmiştir.

3.2.1.1. İlçe Belediyesi-Büyükşehir Belediyesi Vesayet İlişkisi

Vesayet denetimi, yerinden yönetim tüzel kişilerinin kendileri haricinde farklı bir idari birim (genellikle merkezi yönetim) vasıtası ile, kanunların belirlediği sınırlar içinde denetlenmesi olarak ifade edilebilir¹⁸¹.

Merkezi idare, 'idarenin bütünlüğü' ilkesinin bir sonucu olarak yönetimin; bir bütün içinde ve uyumlu olarak çalışmasını sağlamak amacıyla mahalli idareler üzerinde; mahalli müşterek hizmetlerin ifa edilmesi, kamu yararının gözetilmesi, mahalli müşterek gereksinimlerin gereği gibi karşılanması ve kamu görevlerinde birliğin sağlanması için vesayet denetimi yapar. Bu vesayet Türk idare hukukunda idari vesayet olarak tanımlanmaktadır¹⁸².

Hiyerarşi; aynı kamu tüzel kişiliği içerisindeki üstün ast üzerinde malik olduğu doğal bir yetki iken, idari vesayet; merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde malik olduğu istisnai bir yetkidir¹⁸³. Bununla beraber büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerinin bazı kararları üzerinde sahip olduğu, özerklik ve ayrı tüzel kişilikle bağdaşmayan denetim yetkisi de literatürde tanımlanmaktadır¹⁸⁴. Halihazırda, mahalli idareler mevzuatında bu yetki açık bir şekilde görülmektedir.

¹⁸¹ Eryılmaz, a.g.e., s. 316

¹⁸² a.g.e., s. 316

¹⁸³ Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, c. 1, Ekin Kitabevi, Bursa, 2003, s. 162

¹⁸⁴ Sait Güran, "Büyük Şehir Yönetimi Üzerine", **İdare Hukuku ve İlimler Dergisi**, c. 4, Sayı 1-3, 1983, s. 51-58.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda bu yetki, net bir şekilde görülmektedir. Kanunun 11'inci maddesinde; büyükşehir belediyesinin ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkili olduğu; bu yetkinin konu ile ilgili her türlü bilgi ve belge istemeyi, incelemeyi, gerektiğinde bunların örneklerini almayı da içerdiği, istenilen bilgi ve belgelerin en geç on beş gün içerisinde verileceği belirtilmiştir.

Yine aynı maddede denetim sonucunda belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili belediyeye üç ayı geçmemek üzere bir süre verileceği; eksiklik ve aykırılıkların bu süre içerisinde giderilmemesi halinde ise büyükşehir belediyesinin söz konusu eksiklik ve aykırılıkları bizzat gidermeye yetkili olduğu hükme bağlanmıştır.

Büyükşehir belediyesi tarafından belirlenen imara aykırı uygulamalar için ilgili belediye; kendisine bildirilen tarihten itibaren üç ay içerisinde gereğini yapmadığı takdirde; büyükşehir belediyesi 3194 sayılı İmar Kanununun 32 ve 42 nci maddelerinde kendisine verilen yetkileri kullanma hakkına sahiptir.

Söz konusu denetim yetkisi merkezi idarenin mahalli idare üzerinde uyguladığı idari vesayet denetimine benzetmektedir. En önemli temel dayanaklardan biri bu yetkinin kanunlara dayanmasıdır.

Diğer önemli husus ise daha önce merkezi yönetim tarafından kullanılan bu denetim yetkisinin iki kademeli büyükşehir yönetim sistemi ile üst kademe olan büyükşehir belediyesine alt kademe bulunan belediyeler üzerinde kullanılmak üzere devredilmiş olmasıdır¹⁸⁵.

Büyükşehir belediyesinin büyükşehir ilçe belediyeleri üzerinde belirli konularda sahip oldukları denetim yetkisinin tam olarak idari vesayet denetimi olmadığı, nev'i şahsına münhasır bir denetim olduğu söylenebilir¹⁸⁶. Çünkü 1982 Anayasasında, idari vesayet bir merkezi yönetim diğeri de yerel yönetim birimi

¹⁸⁵ **Orhan Veli Alıcı**, "Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki Denetim Yetkisinin Kavramsal Açısından Değerlendirilmesi", **Yerel Politikalar Dergisi**, Mayıs – Ağustos, 2012, s. 48

¹⁸⁶ **a.g.e.**, s. 48

olmak üzere iki ayrı tüzel kişilik arasında uygulanacağını belirtildiği, hiyerarşi denetiminin de aynı tüzel kişilik içerisinde cereyan ettiği hususları dikkate alındığında, 5216 sayılı kanunla sınırları çizilmiş bulunan bu denetim yetkisinin anılan iki kavram dışında değerlendirilmesi gerekmektedir. Ancak, şekil açısından iki yerel yönetim birimi arasında gerçekleşmesi noktasında idari vesayetten ayrılan ve genel olarak idari vesayete benzeyen bu nev'i şahsına münhasır denetim yetkisinin esasen merkezi yönetime ait olmakla beraber vazgeçilebilir nitelikte olduğundan merkez adına büyükşehirlere devredildiği açıktır. Bu nedenle idari vesayet yetkisinin kullanıcılarının değiştiği görülmektedir¹⁸⁷.

6360 sayılı kanunun idari vesayet üzerine getirdiği düzenlemeler aşağıda sıralanmaktadır¹⁸⁸:

- a) Büyükşehir Belediyeleri, ilçe belediyelerine devredecekleri görevlerde azalma olmuştur. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanun'unun 7'nci maddesinde belirtildiği üzere büyükşehir belediyesi yetki alanındaki görevlerden büyükşehir belediye meclisince uygun görülenleri ilçe belediyesine devredebilirken yeni düzenleme ile,

6360 sayılı kanunun Geçici 8'inci maddesi ile getirilen değişiklikte; Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapım, iletim ve ruhsat verme işini, Mezarlık işlerini, Toptancı hali ve mezbaha yapım, işletim ve ruhsat işlerini Temizlik ve Adres ve numaralandırma görevlerini devredebilecek ya da birlikte yapacaklardır.

- b) 6360 sayılı kanunun 11'inci maddesi ile; büyükşehir sınırları içindeki tüm otoparkların gelirleri büyükşehir belediyelerine aktarılacaktır. Tahsilatı yapan ilçe belediyeleri tahsilatı izleyen 45 gün içinde bu geliri büyükşehir belediyesine aktaracaktır. Bu gelirler büyükşehir açısından da tahsisli olup, otopark gelirleri otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge ve genel otoparkların inşasında kullanılacaktır. Ancak yerel yönetim hesaplarındaki denetim zafiyeti göze alınarak bu gelirlerin zaman içinde sadece yeni otopark

¹⁸⁷ Alıcı, 2012, **a.g.e.**, s. 48

¹⁸⁸ Zengin (Gökhan), **a.g.e.**, ss.346-347

yapımı için kullanılacağı hususu gerçeklikle pek örtüşmemektedir. Ayrıca mahalli hizmeti sağlayan ilçe belediyesinin bu gelirden niye pay alamadığı ise vergi-hizmet ahengini bozan bir düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır.

- c) Kanununun 7'nci maddesine, büyükşehir belediyesinin yetki alanına; mahallelere dönüşen köyleri, ilçelere bağlayan yolların yapımı, temizliği ve karla mücadelesi eklenmiştir. Yine büyükşehir belediyesi yetki alanına; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek yetkileri de ilave edilmiştir. Görüldüğü gibi bu düzenleme de büyükşehir belediyesi'nin ilçe belediyesi üzerindeki yetkileri daha da arttırılmıştır.
- d) Büyükşehir belediyesi ilçe belediyelerine afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları boşaltmak ve yıkmak görevi verilirken, ilçe belediyesinin talebi halinde destek görevi büyükşehir belediyesi idaresine verilmiştir. Burada ilçe belediyelerinin yetkisi arttırılmış gözükse bile bu zor görev büyükşehir üzerinden bir anlamda atılmıştır. İlçe belediyesi-büyükşehir belediyesi arasında siyasi uyuşmazlık veya herhangi bir uyuşmazlık söz konusu olduğunda büyükşehir belediyelerinin, ilçe belediyelerine destek olmaması muhtemel bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.
- e) Mali anlamda çalışmanın konusunu oluşturan kanun ile belediyelerin GBVG'den aldıkları pay arttırılmış ancak bu durum bahsi geçen mahalli idareleri merkezi idareye daha da bağımlı hale getirmiştir. AYYÖŞ'te de vurgulandığı gibi mahalli idarelerin yerel özerkliklerini arttıracak şekilde öz gelirlerinin arttırılması merkezi idareye olan mali bağımlılığı da azaltacaktır.

3.2.1.2. Yerelde Merkezileşme

Büyükşehir belediyesinin, coğrafi olarak uzakta olan ayrıca sosyo-ekonomik anlamda herhangi bir ilişkisinin olmadığı veya çok az olduğu yerel idari birimlere hizmet götürmesi veya bu yerleşim birimlerinin büyükşehirlerle bağlanması hizmette yerellik ilkesi (subsidiarite) ile bağdaşmadığı gibi aksine büyükşehir belediyeleri vasıtasıyla oluşturulacak yeni merkezler, yerelleşmenin önüne geçip merkeziyetçiliğin daha da güçlenmesi anlamına gelmektedir.¹⁸⁹.

Öte yandan bu ilkenin uluslararası hukukta yerini bulduğu Türkiye'nin de kabul etmiş olduğu "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı"na göre yerel yönetimlerin tüzel kişiliğinin ortadan kaldırılması için orada yaşayan halkın halk oylaması yoluyla rızasının alınması gerekmektedir. Fakat 6360 sayılı kanunun düzenlemeleriyle halk oylaması yapılmamıştır. Belde belediyelerinin kaldırılması ve yeni birimler kurulması yerellik ilkesi ile bağdaşmadığı gibi köylerin ve beldelerin kaldırılması ile bu idari birimler büyükşehir belediyelerinin tahakkümü altına alınmıştır¹⁹⁰.

6360 sayılı Kanunun yerelde merkezileşmeye etki eden ve kırsalda yaşayan belde halkını bu yönde olumsuz etkileyen özellikleri incelendiğinde¹⁹¹;

- Kanun ile beraber kırsal kesim içine kapanması söz konusu olacaktır. Yürürlükte olmayan kanunya göre nüfusu 2.000 civarında olan yerlerde (kırsal kesimlerde) belediye kurulmuş olması, bir şekilde buradaki köylülerin kamusal işlere karışabilmesi, bunlar hakkında yorum yapabilmesi olanağı sağlamaktaydı. Bu durum köylüler için adeta "kişiliğini bulma/birey olma" sürecini başlatmıştır. Bu belediyeler burada yaşayan belde halkı için kendilerinin doğrudan ulaştığı bir "devlet idaresidir". Bu durum belde halkının "devlet kurumlarına ulaşamazlık" duygusunu yenmesini sağlamıştır.

¹⁸⁹ Ozan Zengin, **a.g.e.**, s.112

¹⁹⁰ Mutlu, **a.g.e.**, s. 18

¹⁹¹ **a.g.e.**, ss.19-21

- Kırsal kesimde belediye kurumunun varlığı, belde halkının politizasyon süreçlerine dâhil olmasını ve bu konularda daha da bilinçlenmesini sağlamaktadır. Buraların birer mahalleye dönüşmesiyle beraber burada yaşayanlar, sadece oy kullanan pasif (siyasal aktör olamayan) bireylere indirgenmiş olacaktırlar.

3.3. “Sui Generis” Bir Kurum Olarak; Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlıkları

6360 sayılı kanun ile beraber 30 ilde daha önce özel idareler tarafından yapılan temel mahalli idare faaliyetleri belediyelere (ilçe ve özellikle büyükşehir) aktarılırken, kanun öncesi il özel idareleri tarafından yapılan merkezi idare yatırımlardan bazılarının yürütülmesi görevi belediyelere verilmemiştir¹⁹².

İl özel idarelerinin 30 vilayette ortadan kaldırılması neticesinde oluşan idari boşluğun merkezi idarenin taşra teşkilatı içerisinde bir kurum (Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları) tarafından doldurulması öngörülmüştür. İl özel idareleri kendine has bir mahalli idare birimi olarak temelde merkezi yönetimin gerçekleştirmesi gereken hizmetleri karar organları (il genel meclisine seçilen kişilerin) il halkı tarafından seçilen kişilerin (seçilmişlerin) gözetiminde yerine getirmektedir. Genel anlamda kırsal alanda belediye hizmetlerini yerine getirirler. Bu sebeple il özel idareleri merkezi idarenin il düzeyinde gerçekleştirmek istediği eğitim, sağlık ve sosyal hizmet kurumlarının yatırımları, bakım ve ikmalleri, güvenlikle ilgili yatırımların sağlanabilmesi için kendisine gönderilen ve kendi öz kaynakları ile yerine getirmektedir¹⁹³.

¹⁹² Oktay, 2016, a.g.e., s. 110

¹⁹³ Konur Alp Demir, “6360 Sayılı Kanun Sonucunda Kamu Yönetimi Sistemimizde Yeni Bir Kurum: Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlığı ve Karşılaştırmalı Bir İnceleme”, 9. KAYFOR, Ed.: Selma Karatepe, 1. Basım, TODAİE, 7-8-9 Mayıs 2015, 2016, ss. 488-489

3.3.1. YİKOB'ların İdari Sisteme Girmesi ve Bu Alanda Yaşanan Evrim

6360 sayılı Kanun ile Türk İdare Hukukuna monte edilen çok önemli değişikliklerden birisi de il özel idarelerinin, büyükşehir belediyesi olan illerde kaldırılması ve “yerine” valiliğe bağlı ‘Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları’nın ihdas edilmesidir. Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde valiye bağlı olarak kurulan bu idari birimlerin 6360 sayılı Kanun ile verilen çok sayıda görev ve yetkilerinin olduğu ve bu görev ve yetkilerinin çok farklı alanlarda yoğunlaştığı görülmektedir¹⁹⁴.

İlk kuruluş kanununda YİKOB'ların görev ve yetkileri ile beraber Türk İdare sisteminde nasıl konumlanacağı da açıkça belirtilmiştir. 6360 sayılı Kanun’a göre, YİKOB'lar 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’a eklenerek bu bakanlığın taşradaki bir birimi olduğu belirtilmiştir.

3.3.2. 674 Sayılı KHK'nın YİKOB'lara Etkisi

Merkezi idare kanun öncesi özel idareler vasıtasıyla icra ettiği kamusal hizmetleri kanun sonrası kendi taşra teşkilatı enstrümanı ile devletin hiyerarşik silsilesi içerisinde yürütmeye çalışmaktadır. Türkiye'nin üniter devlet olmasından kaynaklı merkezi idarenin kendisine hiyerarşi bağıyla bağlı olan birimi tarafından bizzat gerçekleştirilmesi gereken taşradaki yatırımları ile şartlı transferleri ve valiliğe kendi teşkilatı gibi mali ya da idari imkanlar sunan ve esneklik sağlayan il özel idarelerinin kaldırılması mali ve idari bir boşluk ortaya çıkarmıştır.

Bu idarelerin kaldırıldığı bir sistemde merkezi idare bu durumu telafi etmek için mevcut yönetim yapısı ile dört farklı seçeneği göz önünde bulundurmuş ve içinden birini tercih etmiştir.¹⁹⁵ Bunlar; ilk seçenek, daha önce özel idareler üzerinden gerçekleştirilen yatırımların valilik bünyesinde oluşturulan YİKOB'lar

¹⁹⁴ Selma KARATEPE, Ender AKYOL, Ömer DAĞDEVİREN, Nazlı NALCI ARIBAŞ, “Malatya Örneğinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının Siyasi, İdari ve Mali Açısından Değerlendirilmesi”, **KAYSEM 10**, 5-6 Mayıs, İzmir, 2016 s. 403

¹⁹⁵ Oktay, **a.g.e.**, s. 112

vasıtası ile yürütülmesi; İkinci seçenek, büyükşehir belediyeleri üzerinden yürütmek, Üçüncü seçenek, merkezi idarenin taşradaki il müdürlükleri vasıtasıyla gerçekleştirmek ve nihai olarak, daha esnek biçimde ilk üç seçeneğin karma biçimde kullanılmasıdır. 1 Eylül 2016 tarihli 674 sayılı Kanun hükmünde kararname ile Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına tüzel kişilik verilmesi ilk seçeneğin uygulamaya konulduğunu göstermektedir.

674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 35'inci maddesi ile tüzel kişilik sahibi olmuşlardır. Bahsi geçen KHK'nın 35/a maddesinde, "3152 sayılı Kanunun 28/A maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesine 'valiye bağlı olarak' ibaresinden sonra gelmek üzere 'kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli' ibaresi eklenmiş" hükmü eklenerek tüzel kişilik ile beraber özel bütçeli bir idare idare olarak tanımlanmıştır.

3.3.3. YİKOB'ların Görevleri

YİKOB'ların kuruluşu, görev, yetki ve sorumlulukları 6360 sayılı Kanun'un 34'üncü maddesi ile düzenlenmiştir. Bu madde 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 28'inci maddesine eklenmiştir. Bu maddeye göre kuruluş amaçları şu şekilde tanımlanmıştır¹⁹⁶:

"Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur."

¹⁹⁶ Karatepe, Akyol, Dağdeviren, Arıbaş, a.g.e., s. 405

674 sayılı KHK ile YİKOB'lara tüzel kişilik verildikten sonra yeni görev ve yetkilerde İçişleri Bakanlığı'nın teşkilat Kanunu'na eklenmiştir¹⁹⁷. Bu ilave yetki ve görevler; her bir bakanlığın ve diğer merkezi idare kuruluşların kendi görev alanları ile ilgili, vilayetlerde yapacakları her türlü kamusal yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini bu birim vasıtası ile yapmak olarak belirtilmiştir.

674 sayılı KHK'dan sonra YİKOB'lar ilin ihtiyaçları doğrultusunda kendilerine çizilen yetki, görev ve bütçesel sınırlar dâhilinde her türlü yatırım ve hizmeti yerine getirebilecektir. Bu çerçevede, teşkilat kanununa eklenen bir hükümle kamu kurum ve kuruluşlarıyla, diğer tüzel kişilerle ve sivil toplum kuruluşlarıyla iş birliği yapabilecek ve ortak projeler gerçekleştirebilecektir¹⁹⁸.

674 sayılı KHK ile YİKOB'lara verilen bir diğer yetki ise kamu düzeni ile ilişkilidir. Verilen bu yetki ile; bir kamusal hizmetin ilde bulunan kamu idareleri ve kuruluşları tarafından karşılanamaması veya aksaması durumunda toplumun sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğinin olumsuz etkilenmesi halinde, ilin valisi tarafından ilgili idareye belirli bir süre tanınarak oluşan hizmet ve yatırım açığının gerçekleştirilmesi talep edilebilecektir. Tanınan sürede sorunun çözülememesi durumunda vali, ilde bulunan diğer kamu kurumları veya YİKOB vasıtasıyla yatırım veya hizmeti yerine getirilebilir. Bu durumda yapılan harcamalar bütçede ilgili kuruma ayrılan pay ve ödeneklerden tahsil edilir¹⁹⁹.

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 28'inci maddesinde ayrıca YİKOB'lar ile ilgili 674 sayılı KHK ile; "Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı tarafından, merkezi idarenin adli ve askeri teşkilat dışında taşradaki tüm birimlerinin hizmet ve faaliyetlerinin etkinliği, verimliliği ve kurumların stratejik plan ve performans programlarına uygunluğu ile ilgili hazırlanacak rapor, valinin değerlendirmesiyle birlikte bu kurumların bağlı veya ilgili olduğu bakanlığa gönderilir. Bu raporlar yıllık olarak hazırlanır ve takip eden yılın şubat ayı sonuna kadar yukarıdaki mercilere gönderilir.

¹⁹⁷ Oktay, 2016, **a.g.e.**, s. 88

¹⁹⁸ **a.g.e.**, s. 88

¹⁹⁹ **a.g.e.**, s. 88

Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları, afet yardım, acil çağrı, yatırım izleme, rehberlik ve denetim, strateji ve koordinasyon ile idari müdürlükler kurulabilir. Gerektiğinde geçici birimler kurulabilir. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının çalışma usul ve esasları İçişleri Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.

Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığının sevk ve idaresi, vali veya vali tarafından görevlendirilecek bir vali yardımcısı tarafından yerine getirilir.” değişiklikleri gerçekleştirilmiştir. Getirilen değişiklikte YİKOB’ların çalışma usul ve esasları İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak Yönetmelik ile belirlenir maddesi gereğince, 04.04.2014 tarih ve 28962 sayılı Resmî Gazete’de İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan “Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki Ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul Ve Esaslarına Dair Yönetmelik” yayımlanmıştır.

YİKOB’ların görev, yetki ve sorumlulukları belirtilen Yönetmelik’in 5’inci maddesinde detaylı bir şekilde sıralanmıştır. Bunlar;

a) Kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılmasını, izlenmesini ve koordinasyonunu sağlamak,

b) İldeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik etmek ve bunları denetlemek,

c) 112 acil çağrı hizmetlerini koordine etmek ve yürütmek,

ç) Afet ve acil yardım hizmetlerini koordine etmek ve yürütmek,

d) İlin tanıtımına yönelik faaliyetleri yürütmek ve koordine etmek,

e) Temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerini yürütmek,

f) Merkezi idarenin adli ve askeri teşkilatı dışındaki taşra birimlerinin yürüttükleri hizmet ve faaliyetlerin etkinlik, verimlilik ve stratejik plan ve performans programlarına uygunluk açısından değerlendirildiği raporu hazırlamak ve valinin değerlendirmesi ile birlikte Başbakanlığa ve ilgili bakanlıklara göndermek,

g) Tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerine, 3/6/2007 tarihli ve 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu, 4/6/1985 tarihli ve 3213 sayılı Maden Kanunu ve 21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun ilgili maddeleri

kapsamında verilen her türlü görevi yapmak, hak ve yetkileri 6360 sayılı Kanunun 3 üncü maddesi çerçevesinde kullanmak,

ğ) Maden veya jeotermal ve doğal mineralli su kaynaklarının bulunduğu yere en yakın yerleşim yerlerinin altyapı ve mahalli müşterek ihtiyaçlarında kullanılmak üzere aktarılan ödenekleri kullanmak,

h) Kamu kurum ve kuruluşlarının 5/1/1961 tarihli ve 237 sayılı Taşıt Kanunu kapsamındaki araçlarının alımı, işletilmesi, bakım ve onarımını ödenek durumuna göre yapmak veya yaptırmak,

ı) Kamu kurum ve kuruluşlarının bürolarının ihtiyaçlarını ödenek durumuna göre karşılamak,

i) Hükümet konaklarının, Başkanlığa tahsisli binaların, lojmanların, valilik ve kaymakamlık konutlarının yapım, bakım, işletme, tefrişat ve onarımını sağlamak, 9/11/1983 tarihli ve 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu ve ilgili mevzuatında belirtilen ihtiyaçları karşılamak,

j) Emniyet hizmetlerinin gerektirdiği harcamaları ödenek durumuna göre yapmak,

k) Merkezi idare tarafından yapılan her türlü yardımı koordine etmek, denetlemek, izlemek ve acil durumlarda bizzat yerine getirmek,

l) Gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımları yapmak ve koordine etmek,

m) İldeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlığınca tespit edilmesi durumunda, hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmemesi halinde söz konusu yatırım ve hizmetleri, valinin talimatı ile yerine getirmek,

n) Muhtar ödenekleri ile ilgili iş ve işlemleri yapmak,

o) Kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin gerektirdiği araç, gereç, makine, bina ve tesisleri kiralamak,

ö) 4562 sayılı Kanunun geçici 12 nci maddesinde verilen hak ve yetkileri kullanmak, mükellefiyetleri yerine getirmek,

p) Hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, taşınır ve taşınmaz malları almak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, takas etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek.

r) Bağış ve yardım kabul etmek.

s) İlin ihtiyaçları çerçevesinde gerektiğinde her türlü yatırım ve hizmetleri yerine getirebilmek amacıyla, kamu kurum ve kuruluşlarıyla, diğler tüzel kişilerle ve sivil toplum kuruluşlarıyla iş birliğı yapmak ve ortak projeler yürütmek.

ş) Başkanın verdiği diğler görevleri yapmak.”

Belirtilen bu görev, yetki ve sorumluluklar YİKOB’ların vilayetlerde birden çok konuda ve birden çok kurum ile ilişkilerini düzenlemektedir. Diğler idari birimler ile olan ilişkiler daha ziyade yatırımlarının planlaması, koordine edilmesi ve denetlenmesi aşamaları olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca kendisine verilmiş olan bu görev ve yetkileri, başkanlığa bağılı olarak teşkilatlanmış teknik ve idari müdürlükleri eliyle yürütmektedir²⁰⁰. Yönetmelik’in Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı Teşkilatı başlığı altında 4’üncü maddesinde düzenlenen müdürlükler;

- a) Yatırım İzleme Müdürlüğü,
- b) Rehberlik ve Denetim Müdürlüğü,
- c) Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü,
- ç) 112 Acil Çağırı Merkezi Müdürlüğü,
- d) İdari ve Mali İşler Müdürlüğü,
- e) Hukuk İşleri Müdürlüğü,

f) Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürlüğü şeklinde belirtilmişlerdir.

Aynı zamanda YİKOB bünyesinde valinin onayıyla geçici birimler oluşturulabilir. Yine aynı onayla YİKOB’un görevlerini yapmak için üzere ilçelerde de geçici birimler oluşturulabilir. Başkan geçici birimlerin sevk ve idaresini yürütmek üzere birim sorumlusu görevlendirir²⁰¹.

²⁰⁰ Karatepe, Akyol, Dağdeviren, Arıbaş, **a.g.e.**, s. 407

²⁰¹ Demir, 2016, **a.g.e.**, s. 488

3.3.4. YİKOB'ların “Sui Generis”liği

674 sayılı KHK ile beraber YİKOB'ların Türk İdare Sistemindeki statüsünde muğlaklık oluşmuştur. Bu idare daha önce özel idarelerin il düzeyinde gerçekleştirdiği yukarıda bahsedilen bir kısım görevlerin ifası için kurulmuştur. Her ne kadar YİKOB'lar İl Özel İdarelerinin kaldırılmasının doğurduğu boşluğu telafi etmek üzere kurulmuş olsa da aralarında önemli farklar olduğu söylenebilir. Bu farklar incelendiğinde²⁰²:

a) İl Özel İdareleri birer mahalli idarelerdir, YİKOB'lar ise merkezi idarenin taşradaki bir birimi olarak kurulmuşlardır.

b) İl Özel İdareleri “karar organları seçimle oluşturulan” daha demokratik nitelikli, katılımcı mahalli idare birimleridir. Halbuki, YİKOB'larda seçilmiş karar organları olmayıp, atanmış bürokratlar söz konusudur.

c) 5302 sayılı Kanuna göre İl Özel İdarelerinin yönetimleri kendi meclisleri hesap verme, il genel meclisinin de aynı şekilde denetleme yetkisi söz konusudur. YİKOB'lar için demokratik denetim yolları bulunmamaktadır.

d) İl Özel İdarelerinin ilde bulunan diğer idareler üzerinde teftiş yetkisi söz konusu değildir. YİKOB'larda bu yetki bulunmaktadır.

e) İl Özel İdarelerinin mahalli idare olmaları sebebiyle kendilerine özgü kanunları bulunmakta olup, bu kanunda (5302 Sayılı İl İdaresi Kanunu) görev ve yetkileri detaylı olarak düzenlenmiştir. YİKOB'un görev ve yetkileri ise İçişleri Bakanlığı Teşkilat Kanunu'nda düzenlenmiştir. Detaylar ise İçişleri Bakanlığınca çıkarılacak yönetmeliğe bırakılmıştır.

f) İl Özel İdarelerinin bünyesinde 5018 sayılı kanunla birlikte iç denetim birimi kurulması düzenlenmişken YİKOB'lar için böyle bir düzenleme söz konusu değildir.

²⁰² Ergüder CAN ve İbrahim AVCI, “6360 Sayılı Kanun ile Kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının (YİKOB) İşlevselliği (İzmir, Adana, Erzurum Örnekleri)”, **KAYSEM 10**, 5-6 Mayıs, İzmir, 2016 ss. 576-577

g) İl Özel İdarelerinin geçmişi yaklaşık bir asırlık tecrübeye sahip olmuş bu süreçte personel rejimi açısından da uzmanlaşmış bir yapı ortaya çıkmıştır. Halbuki, YİKOB'lar teşkilatlanma bakımından daha zayıf oldukları gözlenmektedir.

h) Başkanlığın gelirleri 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat Kanununda dört ana madde halinde 28'inci maddede düzenlenmiştir. Bunlar; “a) Bakanlık bütçesinden yapılacak Hazine yardımları b) Kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetleri için aktardıkları tutarlar, c) Bağış ve yardımlar, d) Diğer gelirler.”olarak düzenlenmiştir. İl özel idarelerinin 5302 sayılı Kanunda düzenlenen gelir kalemlerine nispeten YİKOB'ların gelir kalemleri sembolik olarak kalmaktadır. Yetki ve görevleri fazla fakat geliri sembolik olan bir birim olarak değerlendirilebilir.

YİKOB'ların idare (merkezi-taşra) içerisindeki konumları da açık ve net değildir. Başkanlıklar, 3152 sayılı Kanunda bakanlığın taşra teşkilatı kısmında düzenlenmiştir. Bu yönüyle bir taşra kuruluşudur. Fakat Anayasal anlamda bir mahalli idare değildir. Mahalli idareler, İl, belediye, köy gibi belirli sınırlar dâhilinde ikamet edenleri, mahalli ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında, devlet tüzel kişiliğinden farklı kamu tüzel kişilikleri olan, belli bir idari ve mali özerkliği haiz, organları yerel seçimle iş başına gelen merkezi idarenin bu idareler üzerinde vesayet yetkisi olan, kamu idareleridir²⁰³. Mahalli idareler yerine merkezi idarenin tanımına baktığımızda, bu yönetim iki farklı şekilde karşımıza çıkmaktadır; başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı. Her ne kadar merkezi idare ikiye ayrılrsa da bir bütündür, tek bir kamu tüzel kişiliğini haizdir. Devlet tüzel kişiliğini bakanlıklarda bakanlar, devlet başkanı sıfatıyla Cumhurbaşkanı temsil eder. Vilayetlerde ise devlet tüzel kişiliğini valiler temsil eder²⁰⁴.

²⁰³ Gözler, a.g.e., s. 363

²⁰⁴ a.g.e., s. 166

3.3.5. Ankara Valiliği Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı

Çalışmanın bu bölümünde Ankara YİKOB'da gerçekleştirilen mülakattan elde edilen bulgu ve yorumlara yer verilecektir.

3.3.6. Araştırma

Bu araştırma kapsamında Ankara YİKOB binası ziyaret edilmiştir. Burada YİKOB yöneticileri ile kendi ofislerinde görüşmeler yapılmıştır. Çalışmada derinlemesine mülakat yöntemi kullanılmıştır. Ankara YİKOB kurulduğu günden bugüne kurumsal yapılanmasını hızlı bir şekilde tamamlamış olan, il özel idaresinden devraldığı işlerin çok büyük bir kısmını bitirmiş, kadroluların yanında ağırlıklı olarak geçici personelle çalışmakla birlikte özellikle teknik personelin çalışmayı tercih ettiği bir kurumdur. Kanun ile kurulması zorunlu tutulan müdürlüklerin tamamı aktif olarak çalışmaktadır. Kurulduğu ilk aylarda Ankara eski valisi Mehmet Kılıçlar yönetiminde olmakla birlikte daha sonra yeni valinin atanması ile birlikte Ankara Ercan Topaca sorumluluğunda görevlendirilen Bilal Bozdemir tarafından idare edilmektedir. Kurumun fiziksel olarak iyi durumda olduğu, valilik binasından ayrı müstakil bir binada hizmet ifa ettikleri, personelinin uyum içinde ve iyi koşullarda çalıştığı tespit edilmiştir. YİKOB'den sorumlu Vali Yardımcısı bilimsel bir araştırma amacıyla yapılmak istenen araştırmaya katkı sağlamak adına mülakat talebine olumlu yanıt vermiştir. Bununla birlikte; katılımcılar ile güven ortamının sağlanmış ve oluşan güven ortamında sorular daha açık cevaplanmıştır. Çalışma 10 Mart 2018 tarihinde gerçekleştirilmiştir.

3.3.7. Ankara YİKOB Personel Durumu

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun yürürlüğe girmeden önce Ankara İlinde faaliyet gösteren

İl Özel İdaresi bünyesinde 101'i teknik hizmetler sınıfından olmak üzere toplam 835 personel çalıştığı belirtilmiştir.

6360 sayılı kanunun yürürlüğe girmesi ile kurulan Ankara Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı, teşkilat yapısı:

- Yatırım İzleme Müdürlüğü,
- İdari ve Mali İşler Müdürlüğü
- 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğü,
- Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü,
- Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürlüğü,
- Rehberlik ve Denetim Müdürlüğünden oluşmakta olup bugün itibariyle tüm müdürlükler görevlerini aktif olarak ifa etmektedirler.

674 sayılı KHK öncesi dönemde, Ankara YİKOB'a tahsis edilen 101 kadrodan 92'si dolu olmak üzere; 16'sı mühendis, 2'si mimar, 6'sı tekniker ve 8'i teknisyen, toplam 32 teknik personel görev yaptığı belirtilmiştir.

674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname sonrasında yönetmelikte yapılan değişiklik ile teşkilat şemasına Hukuk İşleri Müdürlüğü eklenmiş; müdürlük sayısı artırılmış fakat kadro sayısında değişiklik yapılmamıştır. Bu nedenle, kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli kuruluş haline getirilen başkanlıkta, öngörülen iş potansiyelini gerçekleştirecek insan kaynağı yeterli olmadığından; Vali Ercan Topaca ve Vali Yardımcısı Bilal Bozdemir tarafından il müdürlüklerinde çalışmakta olan teknik personelin büyük kısmı başkanlık nezdinde tek çatı altına toplanmıştır.

2018 yılı itibarıyla Başkanlıkta çalışmakta olan teknik personel sayısı 81'dir:

Tablo 6: Ankara Valiliği YİKOB Personel Durumu

	Tahsis Edilen Kadro	Dolu Kadro	Mühendis	Mimar	Tekniker	Teknisyen	Toplam
Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı	104	95	18	3	7	5	33
Geçici Görevli Personel	-	84					48

Kaynak: Ankara Valiliği YİKOB Yatırım İzleme Müdürlüğü, 10.03.2018

3.3.8. Araştırma Kapsamında Elde Edilen Bulgular

Görüşmenin ardından araştırma kapsamında hazırlanan sorulara alınan yanıtlar ve yöneticilerin belirtmek istediği diğer hususlar maddeler halinde sınıflandırılarak analiz edilmiştir. YİKOB'ların idari açıdan değerlendirilebilmesi için kuruluş nedenleri, tüzel kişiliğin olması ile beraber, kuruluş öncesi yapılan hazırlıklar, insan kaynağı durumu, fiziki varlık durumu, hizmet içi eğitimler, diğer kurum ve kuruluşlarla idari ilişkiler hususlarında sorular yöneltilmiştir. Verilen cevaplar aşağıda özetlenmiştir:

- a) Başkanlık kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli bir kurum haline getirilmiştir. Bununla birlikte günümüzde 30 Büyükşehir Belediyesi bulunan ilde görev yapan Başkanlıklar, İçişleri Bakanlığı İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığı tarafından koordine edilmektedir. Anayasamızın 123. Maddesi gereği kamu tüzel kişiliği kanunla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kurulur; ancak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının (YİKOB) tüzel kişiliği halen 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Kanunu'nun 28/A bendinde düzenlenmektedir. Başkanlığa ait müstakil bir kuruluş kanunu

bulunmamaktadır. Başkanlığın bir kuruluş kanunu bulunmaması ve bahsi geçen 674 sayılı KHK ile personel ve mali rejimine yapılan kimi atıflar, Başkanlığın Genel İdarede olduğu döneme göre daha rahat hareket etmesini sağlasa da yeterli manevra alanı sağlamamaktadır. Öncelikle, kurumun insan kaynağı ihtiyacını karşılayacağı adres olarak İçişleri Bakanlığı gösterilmiştir.

- b)** İkinci olarak, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Yönetmeliğinde Başkanlığın gelirleri büyük ölçüde Hazine Yardımı olarak belirlendiğinden Başkanlığın kanun yapıcının Kanun Hükmünde Kararnameyi çıkarırken amaçladığı yatırım yapma, mali kararlar alma gibi özellikler yerine getirilememektedir. Oysa ki Türk İdare Hukuku geleneğinde kamu tüzel kişiliğini haiz bir kurumun kendi mali kararlarını alabilmesi, yapacağı yatırımları yatırım planında belirtebilmesi, kendi bütçesini başka bir onaya gerek kalmaksızın hazırlayabilmesi, norm kadro ilkelerine uygun olarak kendi personel rejimini düzenleyebilmesi, hatta idari işlemlerine ilişkin yönetmelik çıkarabilmesi beklenmektedir.
- c)** Genel idareden ayrılarak yerelde veya özelleşmiş hizmet alanlarında görev yapan bu tür kurum ve kuruluşların hareket yeteneği kanun yapıcı tarafından kısıtlanmaması, bu kurum ve kuruluşların yerine getireceği hizmetlerin yerelleşmesi, vatandaşın ihtiyacına uygun ve yeterli hizmetin üretilebilmesi için elzemdir. Bununla beraber, Yatırım izleme ve Koordinasyon Başkanlığı bu hareket kabiliyetinden bir ölçüde yoksun kalmaktadır.
- d)** Ankara Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığında çalışan kadrolu personelin büyük bir kısmı Mülga Ankara İl Özel İdaresinden Başkanlığa geçiş yapmış olup, Genel İdare bünyesinde çalışılan dönemde yeterli verimlilikte görevini ifa etmiştir. Tüzel kişilik kazanılan dönemden sonra ise yerine getirilen görevlerde yaşanan dramatik artış nedeniyle il müdürlüklerinde (Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü gibi) çalışan teknik personel de Başkanlıkta geçici görevli olarak çalışmaya başlamıştır.

e) Diğer taraftan, bir başka yapısal sorun ortaya çıkmaktadır: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı her ne kadar 3152 sayılı Kanununun 28/A maddesinde yapılan değişiklikle yatırımcı bir kuruluş olarak tanımlansa da daha sonra çıkarılan yönetmelik ve mali uygulamalar nedeniyle yatırıma aracı olan kurum olarak çalışmaktadır. Şöyle ki; yukarıda da belirtildiği üzere, Başkanlık kendi bütçesini hazırlayıp yürürlüğe sokamamakta, ağırlıklı olarak İçişleri Bakanlığı tarafından kendisine uygun görülen Mali Yıl Bütçesinde öngörülen Hazine Yardımları ile iş görmektedir. Bunun dışında elde edilen gelirler bir yatırım planı uygulamak için çoğu kez yeterli olmamaktadır. Aynı zamanda, İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı tarafından üzerinde anlaşılan bir protokol nedeniyle ilde bulunan kamu kurum ve kuruluşları tarafından Başkanlığımıza devredilen yatırım işlerinin maddi kaynakları ihale iş ve işlemlerinden önce değil, hak ediş bazlı olarak kurumlardan talep edilmektedir. Bu iki durumun ortaya çıkardığı tabloda Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kendisi için öngörülen yatırımcı kimliğinden uzaklaşmış bir aracı kurum şekline bürünmüştür. O nedenle, bugün ildeki kurum ve kuruluşların yatırım oranları yüksek olduğu için Başkanlığımızda görev yapmakta olan geçici görevli personel, ilerleyen dönemde eski görev yerlerine geri döndüklerinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının da varlık amacı ortadan kalkacağı endişesi yüksektir. Bu endişenin giderilmesi ve daha da önemlisi işleyişin İdare Hukukumuzda uygun hale getirilmesi için çalışmalar yapılması gerektiği belirtilmektedir.

f) Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı, Genel İdare kapsamında çalışırken yaşanan en büyük sıkıntılardan biri, yatırım yaptıran kurum veya kuruluşun Başkanlığa aktardığı meblağın Maliye Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı üzerinden dolaşarak Başkanlığa ulaşması idi. 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Başkanlıklarda görev yapan Defterdarlık birimi son bulurken Başkanlık beklenen mali özerkliğe kavuşamamıştır. Söz konusu sorun kısmen günümüzde de yaşanmaya devam etmektedir. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı halen Valilik birimi olarak görüldüğünden, kendisine Bakanlıklardan aktarılan para Valilik Defterdarlığı üzerinden

geçmekte, paranın hesaplara ulaşması uzamakta ve bu durum gereksiz kırtasiyeciliğe neden olmaktadır. Aynı zamanda, idari yapılanma kısmında bahsedilen gelirlerin çeşitsizliği ve yetersizliği de Başkanlığın öz yatırımlarının yolunu tıkayan bir engele dönüşmektedir.

- g) 6360 sayılı Kanun öncesinde İl Özel İdaresi ilin Büyükşehir Belediyesi sınırları ile il sınırları arasında kalan mücavir alanda yaşayan halka ağırlıklı olarak altyapı hizmeti götürmekle sorumlu bir kurumdu. Bahse konu Kanun sonrasında Büyükşehir sınırları il sınırları ile örtüştüğü için, bu bölgede yaşayan vatandaşın direkt muhatabı büyükşehir belediyesi olmuştur. Kanun yapıcının amacı yerel hizmetlerin tek ele bağlanarak verimli yürütülmesini sağlamak, mahalli idareyi güçlendirmektir. Bununla beraber, mücavir alanda yaşayan vatandaşın hayatında teorik olarak kolaylık sağlaması gereken bu hareket, pratikte zorluklar yaşanmasına neden olmuştur. Eskiden ilçe Kaymakamına ulaşip köyünün sorunlarının kısa sürede ve yerinde çözülmesini sağlayan muhtarlar, günümüzde büyükşehir belediyesi ile muhatap olmak zorundadırlar. Çevre mahallerden merkeze sesini duyurmak ise hayli meşakkatli olmaktadır. Eski alışkanlıkla, il özel idaresi yerine kurulduğu düşünülen yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığına yapılan başvurular ise Başkanlığın mevzuatı gereği sonuçsuz kalmaktaydı. Bu nedenle, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığına yine 674 sayılı KHK ile mahalli idarenin yapmakta yetersiz kaldığı işlerin tamamlanması görevi verilmiştir. Ek olarak büyükşehir belediyesi olmayan, dolayısıyla tüzel kişiliği devam eden il özel idarelerinin bulunduğu illerde uygulanmakta olan KÖYDES projesinin benzeri, büyükşehir olan illerde de KIRDES adı altında uygulanmaya başlanmıştır. Bu sayede Başkanlığın doğrudan görevi olmayan ama kendisine görev verilmesi halinde yapacağı kırsal yatırımların da devam ettirilmesi sağlanmıştır. KIRDES kapsamında ortaya çıkan sorun ise büyükşehir belediyesi sorumluluk alanına giren bu altyapı (yol, içme suyu, kanalizasyon vb.) çalışmalarının sürdürülmesinin kurumlar arası diyalogla sağlanmak zorunda olmasıdır. Aksi takdirde yetki alanı konusunda ısrarcı olan büyükşehir belediyeleri ile işbirliği yapmak zorlaşmaktadır.



SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME

6360 sayılı kanunun 2014 yılında uygulamaya geçmesiyle birlikte 16 olan büyükşehir sayısı 30'a çıkmış, 143 olan büyükşehir ilçe belediyesi sayısı 519'a yükselmiştir. Böylece 376 ilçe, *ilk kez* büyükşehir sistemiyle tanışmıştır. Büyükşehir sistemi ilin tamamına hâkim olmuştur. Bu değişimle birlikte *kırsal alanlar* belediyelerle, belediyeler de kırsal alanlarla buluşmuş ve tanışmıştır. Belediyeler kırsal alanlara doğru genişlerken, buna karşılık *mülki idareler* ilçe merkezlerine doğru geri çekilmiştir. Belediyelerin kırsal alanlarla karşılaşması, bir yandan bu yörelere sunulan hizmetleri artırmış, diğer yandan kırsal alanla belediye mevzuatı arasındaki çelişkileri gün yüzüne çıkarmıştır. Ayrıca mahalleye dönüştürülen köylerdeki muhtarlıklar güç kaybetmiş, bu durum kırsal yerleşmelerde çeşitli boşlukların doğmasına neden olmuştur.

İki kademeli bir yerel yönetim modeli olan büyükşehir sistemi, üst (büyükşehir) ve alt kademe (ilçe) arasında çeşitli entegrasyonlar içermektedir. Bu tür modellerde her iki kademenin uyumlu ve etkin çalışması halinde, mümkün olan en yüksek verim elde edilebilir. Buna karşılık kademeler arasında çatışma ve gerilimler yaşanması halinde, elde edilecek verim de düşük olacaktır. Mevcut uygulamaya bakıldığında, iki kademe arasında, birbirini destekleyen yönler olduğu gibi, kayda değer sorunlar da olduğu görülmektedir. Mevcut hizmet bölüşümü, yerel aktörlerin büyük ölçüde olumlu ilişkiler içinde hareket ettiği, birbirine karşı saygılı davrandığı, çoğulcu bir demokratik kültürü içselleştirdiği durumlarda sorunsuz işleyebilecek niteliktedir. Bunun aksi davranışların baskın olduğu durumlarda, büyükşehir sistemi çatışmalara, gerilimlere ve bir diğerine karşı güç kullanma araçlarına sahne olabilecek ögelere sahiptir.

Diğer taraftan mevcut büyükşehir sisteminde gücün, yetkinin ve kaynakların büyük bir kısmının tek bir elde (büyükşehir belediyelerinde) toplandığı, bu durumun yerindenlik (*subsidiarite*) ilkesine uygun olmadığı yönünde farklı taraflarca dile getirilen eleştiriler vardır. Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında, yetki ve kaynakların yerinden yönetim anlayışına daha uygun biçimde paylaşılması, sadece yerel hizmetlerin sunumunda etkinliği ve demokratikliği artırmakla kalmaz, aynı

zamanda denetim, hesap sorma, erişilebilirlik ve katılım gibi başka konularda da olumlu katkılar yapabilir.

Yerel yönetimlerle ilgili yapılacak düzenlemelerde, bütüncül bir bakışa ihtiyaç bulunmaktadır. Yapılacak değişikliğin genel yönetim sistemi içinde nereye oturacağı, neyi nasıl etkileyeceği ve dönüştüreceğinin dikkate alınması, bu bağlamda farklı parçaların daha senkronize bir biçimde hareket ettirilmesi gerekmektedir. Bu değişikliklerin, yerel yönetimlerin kurumsallaşma çabalarını sekteye uğratmayacak ve onları zaafa düşürmeyecek şekilde planlanmasında ve ayrıca bu tür düzenlemeler yapılırken ilgili tarafların görüş ve önerilerini almaya özen gösterilmesinde fayda bulunmaktadır.

Yeni sistemde büyükşehir belediyelerinin gelirleri ve kaynakları artmış, büyükşehir belediyeleri daha fazla hizmet üretme ve yatırım yapma imkânına kavuşmuşlardır. Her halükarda, il düzeyinde hizmet veren bu belediyeler ilave kaynaklarla donatılmıştır. Ayrıca merkezi idareden mahalli idarelere aktarılan payların ağırlıkla nüfus ve yüzölçümü gibi objektif ölçütler esas alınmıştır.

Ayrıca, il düzeyinde mahalli hizmetlere dönük yatırımların planlanmasında çok-başlılık önemli ölçüde ortadan kalkmış, büyük yatırımları tek elden, ortak bir standartla projelendirme, yürütme ve izleme olanağı doğmuştur. Bu ise, ölçek ekonomilerinden faydalanma, kaynak tasarrufu sağlama ve hızlı uygulama imkânlarını ciddi boyutlarda artırmıştır.

Büyükşehirler tarafından tek elden, il düzeyinde yapılan planlama ve önceliklendirme ile altyapı ve ulaşım başta olmak üzere kaynakların etkin kullanılması ve israfın önlenmesi amaçlanmıştır. Büyükşehir belediyelerinin artan koordinasyon yetkisi ve gücü, genişletilmiş sınırlarda hizmetlerin planlı ve düzenli bir biçimde yürütülmesi açısından eşgüdüm ve iş birliğini geliştirme potansiyeli sunmaktadır.

Daha önce sadece merkezdeki seçmenin oyu ile seçilen büyükşehir belediye başkanlarının ildeki tüm seçmenlerin oyu ile seçilmesi büyükşehir belediyelerini, bilhassa büyükşehir belediye başkanlarını güçlendirmiştir.

6360 sayılı kanun ile beraber, kentsel hizmetler alanında uzmanlaşan büyükşehir belediyeleri, kent merkezlerinde eskiden beri verdikleri hizmetlere ilaveten yeni görevler ve sorumluluklar üstlenmiş, aynı zamanda mevcut ve yeni hizmetleri daha geniş alanlarda sunmak mükellefiyetiyle karşı karşıya kalmışlardır. Bu ise, yeni kurulan büyükşehir belediyeleri başta olmak üzere, tüm büyükşehir belediyelerinde farklı hizmet alanları itibariyle ancak bilhassa kırsal alana yönelik hizmetlerin organizasyonu ve üretimi hususunda gecikmelere ve güçlüklerle yol açmıştır. Örneğin, ulaşım ve itfaiye gibi hizmetlerin (uzak) ilçe merkezlerine ulaştırılması, merkeze uzak yerlerde karla mücadelenin etkinlikle yürütülmesi, imar ve altyapı gibi hizmetlerde kır-kent farklılıklarından kaynaklanan belirsizlik ve karmaşanın giderilmesi ilave kaynak ve zamana ihtiyaç duymaktadır.

Büyükşehir ilçe belediyelerinin, yetki, görev ve gelirlerinde kayıpları oluşmuştur. İlçe belediyelerinin (yetki ve görevlerindeki azalışla birlikte) kaynaklarında yaşanan (nispi) düşüşler, bu belediyeleri mali açıdan sıkıntıya ve borçlanmaya sevk etmesi muhtemeldir. Ayrıca, büyükşehirlerde ilçe bazında hizmet ve planlama bütünlüğünün aşıldığı, ilçe belediyelerinin kendi perspektiflerini sahaya yansıtma bütünlüğünün güçleşmesi mümkündür.

Ayrıca, ‘yerelde merkezleşme sorunu’ yaşandığı ve bunun yerel demokrasiye, yerellik ilkesine aykırı bir gelişme olduğu, diğer birimlerde büyükşehir belediyesi bağımlılığı oluşma riski ile büyükşehir belediyelerinin ilçe düzeyinde teşkilatlanmalarının büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri, seçilmişler ile atanmışlar arasında farklı sorunlara yol açma riskini bünyesinde barındırmaktadır.

Büyükşehir belediyeleri için tek-düze bir yapının kurgulanması, coğrafi durum ve yerel şartlar ile eski ve yeni büyükşehirler arasındaki tecrübe ve kapasite farklılıkları gibi hususların 6360 sayılı Kanun hazırlanırken dikkate alınmaması sistemin eleştirilmesine neden olmaktadır. Başka bir deyişle, farklı koşullara ve olanaklara sahip iller için tek tip bir büyükşehir belediyesi modelinin öngörülmesi ülkenin coğrafi ve sosyolojik vb. etmenlerinin dikkate alınmadığı şeklinde yorumlanmıştır. Örneğin, ‘Kocaeli ve İstanbul örnekleri üzerinden geliştirilen mevcut çerçevenin bazı büyükşehir belediyeleri için bol, diğerleri içinse dar olduğu’

öne sürülebilir. Benzer biçimde, merkezi idareden büyükşehir belediyelerine pay ve gelir aktarımında nüfus ve yüzölçümünü esas alan mevcut sistemin büyükşehir belediyeleri arasındaki bir dizi önemli farklılığı hesaba katmayan bir kurguya sahip olduğu, bunun ise haksızlıklara ve sorunlara yol açması mümkündür.

Yeni sistemle beraber, 150 yıllık il özel idare geleneği ve birikimi bir anda kaldırılmıştır. Daha çok kentsel hizmetler alanında tecrübeli olan büyükşehir belediyeleri kırsal alan hizmetleri konusunda yeterince bilgi birikimine sahip değiller ve henüz kırsal alan hizmetlerinde il özel idareleri kadar etkili değiller. Her ne kadar YİKOB'lara tüzel kişilik verilmesiyle il özel idarelerinin kaldırılmasının yarattığı boşluğun doldurulmasının daha fazla imkân dairesine girdiği söylenmekte ise de, mevcut kurumsal-yönetimsel yapılarıyla YİKOB'ların henüz etkili bir işleyişe kavuşamadıkları, kaynak aktarım süreçlerinin de bir hayli dolambaçlı ve gecikmeli olduğu değerlendirilmektedir. Ayrıca, kırsal alana yönelik yatırımlar için büyükşehir belediyesi bütçesinden en az %10'luk pay ayrılması kuralının kaynak ve kontrol yetersizliği nedeniyle işlevsiz/anlamsız hâle geldiği söylenmiştir.

30 ilde il özel idarelerinin kaldırılmasıyla beraber ülke sathında hizmet veren vilayetler hizmet birliğinin hizmetlerinden bahsi geçen illerin faydalanamayacak olması adil olmayan bir durumu da beraberinde getirmektedir.

6360 sayılı kanun ile büyükşehir belediyelerinde köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması; kadim kültür, demokrasi geleneği ve idari işlevler vb. farklı açılardan yeni modelin eleştirilen yönlerinden birini teşkil etmektedir. Bilhassa köyler açısından aidiyet ve kimlik duygusunun yok olması, menkul ve gayrimenkul mallarının köylülerden alınması, içme ve kullanma suları için ödenecek ücretler sebebiyle zirai faaliyetlerin zorlaşması, genel olarak artan vergiler ve harçlar kırsal alanlarda hayatı daha da zorlaştırabilecektir. İl özel idarelerinin ve köy tüzel kişiliklerinin kaldırılmasıyla kırsal alana yönelik hizmetlerde yaşanan kimi aksaklıkların sürmesi yanında, kırsal alanda geleneklerin, köy kültürünün aşınması riski bulunmaktadır.

Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri ve diğer kamu kurumları arasında görev, yetki ve sorumluluk paylaşımına dair çakışma ve çatışmaların orta ve uzun vadede daha olumsuz bir mahiyete bürünmesi riski mevcuttur. Görev, yetki ve sorumluluk ile kaynak bölüşümü konuları netleşmez ise yeni sistemde günlük uygulama sıkıntıları yanında, gelecekte mahalli hizmetlerin sürdürülebilirliği açısından da riskler ortaya çıkabilir. Bu meyanda, ölçek ve paylaşım konularında belirsizlikleri azaltacak düzenlemelere ve önlemlere duyulan ihtiyaç artarak sürmektedir.

Büyükşehir belediyesinde vücut bulan güç-yetki temerküzü, bazı riskleri de beraberinde getirmiştir. Bunlardan birincisi, *'güçlü başkan modeline dayanan belediyeçilik tecrübesinin'* yeni düzenlemelerle daha merkeziyetçi bir noktaya taşınması, bunun ise yeni ve farklı sorunlara yol açabilme riskidir.

Özellikle mahalleye dönüştürülen beldeler ve köylerdeki vatandaşlar olmak üzere hemşerilerin yerel yönetime katılma ve yöneticilere erişim açısından güçlüklerle karşılaşması, mevcut modelin risk-tehdit analizinde denkleme dâhil edilmektedir. Büyükşehir ilçe belediyelerinin azalan yetkileri ile beraber *de facto* şubeye dönüşme olasılığı söz konusudur.

Öte yandan, kırsal alana götürülen temel altyapı hizmetlerinde belirli bir yeterlilik düzeyine ulaşıldığında, kırsal alanda yaşayanları yerinde tutmak için yeni politikalar geliştirilmez ise, örneğin eğitim ve sağlık gibi kamu hizmetleri hızlı ve kaliteli bir biçimde sağlanamazsa kırsal alanın/köylerin giderek boşalması riski vardır. Bu ise, tarım ve hayvancılıkta üretimin azalması, fiyatların artması, kırsal alanda toprak sahipliğinin tekelleşmesi gibi riskleri de beraberinde getirebilecektir. Ayrıca, kırsaldan kent merkezlerine doğru göçün devam etmesiyle belirli merkezlerde yoğunlaşan nüfusun başta asayiş olmak üzere farklı riskler ortaya çıkarması da muhtemeldir.

6360 sayılı Kanun sonrasında merkezi idarenin taşradaki temsilcilerinin, mülki idare birimlerinin yetki azalması ve otoritesinin zayıflaması ülkemiz üniter devlet yapılanması açısından bir risk oluşturduğu hususu bu sistemin en önemli

eleştiri konularından birini oluşturmaktadır. Tekçi yapıdan uzaklaşma kaygılarının artması, hukuk sisteminde ikilik doğması ihtimali, merkezi idarenin vesayet yetkisinin aşınması ve idarenin bütünlüğü ilkesinin zedelenmesi yeni sistemin taşıdığı riskler babında dikkatle değerlendirilmelidir.

Yeni sistemde, dağınık kırsal yerleşimlere hizmet götürmede kaynak yetersizliği doğması, ilçeler arasında hizmet üretiminde uçurumlar oluşması, nüfusun daha yoğun olduğu yerlere daha fazla, nüfusu daha az olan kırsal alanlara daha az hizmet sunulması ya da merkez ilçelerde birçok hizmeti büyükşehir belediyesinin vermesiyle buralardaki ilçe belediyeleri bütçelerinin büyük kısmını asli-zorunlu olmayan işlere tahsis ederken, çevredeki ilçelerin temel bazı hizmetleri karşılamayacak duruma düşmesi gibi değişik risk unsurlarını da bünyesinde barındırmaktadır.

Ayrıca, büyükşehir sınırlarının mülki sınıra çevrilerek genişletilmiş olması, çağımızın önemli bir sorunsalı olan, demokratikleşme sorun alanlarının başında yer alan, mahalli halkın siyasa oluşturmada aktif ve karar mekanizmalarına dâhil olma istencinin kolay ve çabuk bir biçimde karşılanması fırsatının önemli ölçüde kaçırılmış olduğu manasına gelmekte olup ayrıca katılım imkanlarını daraltan yeni düzenleme, hem ülkemizin taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın katılıma ilişkin düzenlemelerine (madde 3, madde 4, madde 5 ve madde 9), hem de halkın politizasyon sürecine katılımını artırmak amacıyla Avrupa Konseyi'nin 2009 yılında kabul ettiği EK Protokol'ün prensipleri ile de örtüşmemektedir. Bu prensiplerin tamamını ülkemiz onaylamamış bazı maddelerine çekince koymuş olsa dahi, önemli bir kısmını iç hukukunda onaylayarak kendisini bağlamıştır. Anayasa'da belirtildiği gibi, uluslararası sözleşmelerin iç mevzuatın üstünde olması bu düzenlemenin Anayasa'ya ve uluslararası hukukun temel ilkelerine aykırılık teşkil ettiği aşikardır.



KAYNAKÇA

- ADIGÜZEL**, Şenol ve Murat Tek; “6360 Sayılı Kanun ve Türkiye’nin Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Değişim: Hatay Örneği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, c. 23, S. 3, Temmuz, 2014, ss.73-102
- ALICI**, Orhan Veli; **Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyesi Arasındaki İlişkiler: İstanbul Örneği**, 1. Baskı, Beta Yay., İstanbul, 2012
- ALICI**, Orhan Veli; **Özel Amaçlı Metropolitan Kuruluşlar** Orion Kitabevi, 1. Basım, Haziran, 2017
- ALICI**, Orhan Veli; “Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki Denetim Yetkisinin Kavramsal Açından Değerlendirilmesi”, **Yerel Politikalar Dergisi**, Mayıs – Ağustos 2012, ss. 38-52
- APAN**, Ahmet; “Bütünşehir Modeli ve Taşra Yönetimine Etkileri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, c. 25, S. 1, Ocak 2016, s. 1-24.
- ARIKBOĞA**, Erbay; “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli”, **Yerel Politikalar Dergisi**, Y.1, S. 3, 2013, ss.48-96
- ARIKBOĞA**, Erbay; “Yerel Yönetim Açısından Mahalle Muhtarlığına Bir Bakış”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, c. 8, Sayı 3, Temmuz 1999, ss. 103-125
- BİNGÖL**, Yılmaz ve Hami Doruk Köse; “6360 sayılı Kanun Sonrası Büyükşehir Belediyelerinde Sosyal Belediyecilik: Fırsatlar, Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **Yerel Hizmetler**, Ed.: Hamza Ateş, 1. Basım, DER Yay. İstanbul, 2017, ss.1-33
- BIYIKOĞLU**, Mücahit ve Semra KARİP; “Bir Yönetim Birimi Olarak Mahalle Kurgusu ve Cumhurbaşkanlığı Sistemindeki Yerine İlişkin Beklentiler”, **Yeni Sistemde Yerel Yönetimler**, ,Ed.: Hamza Ateş, 1. Baskı, Savaş Yay., Ankara, 2018, ss.29-49

BULUT, Yakup; “Mahalle Muhtarlığı Üzerine Bir Araştırma”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, c. 10, S.3, Temmuz 2001, ss. 32-51

BULUT, Yakup ve Mehmet Kara; “Köylerin Mahalleye Dönüşmesinin Reel Yansımaları: Hatay’da Bir Uygulama”, **9. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı: Yerelleşme/Merkezileşme Tartışmaları**, TODAİ Yay., Ankara, 7-8-9 Mayıs 2015, ss.237-251

CİNER, Umut; Tayfun Çınar ve Can Ozan Zengin; **Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci**, TODAİE, Ankara, 2009

ÇAPAR, Selim; **Türkiye ve Fransa’da Neo Liberal Dönemde Mülki İdare**, Türk İdari Araştırmaları Vakfı, Ankara, 2015

ÇELİK, M. Lamih ve Cüneyd Altıparmak; **Hukuki Açıdan 100 Soruda Yeni Büyükşehir Belediye Modeli**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013

ÇİTÇİ, Oya; Temsil, “Katılma ve Yerel Demokrasi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, c. 5, S. 6, Kasım 1996, E.T. (10/08/2017)http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/551802ab726fba8_ek.pdf?f?dergi=Cagdas%20Yerel%20Yonetimler%20Dergisi

DEMİR, Konur Alp; “6360 Sayılı Kanun Sonucunda Kamu Yönetimi Sistemimizde Yeni Bir Kurum: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı ve Karşılaştırmalı Bir İnceleme,” **Yerelleşme/Merkezileşme Tartışmaları: 9. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Ed.: Selma Karatepe, 1. Basım, TODAİE, 7-8-9 Mayıs 2015, 2016, ss.482-495

DEMİR, Konur Alp; “Türkiye’de İl Yönetimi: Yerelleşen İl Yönetimi Üzerine Kavramsal Bir Analiz”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 88, S. 483, Aralık 2016, ss. 317-333

DÖNMEZ, Mustafa; **Açıklamalı-İçtihatlı Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu**, 6. Baskı, Ankara Yayınevi, Ankara

- ÇÖPOĞLU**, Mustafa; **6360 Sayılı Kanun Ekseninde Yerel Yönetim Reformları**, Ed.: Mustafa Çöpöğlü, 1. Baskı, DER Yay., İstanbul, 2017
- BİNGÖL** Yılmaz, Ersin Yazıcı ve Tahir Büyükkakın; “**İl Sınıırında Büyükşehir Belediye Modeli Kocaeli Deneyimi**”, Kocaeli Belediyesi Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yay., Kocaeli, 2013
- EKE**, Ali Erkan; **Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler**, AÜSBF Basın ve Yayın Yüksekokulu Basımevi, Ankara, 1982
- ERGÜDER**, Can ve **İbrahim AVCI**; “6360 Sayılı Kanun ile Kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının (YİKOB) İşlevselliği (İzmir, Adana, Erzurum Örnekleri)”, **KAYSEM 10**, 5-6 Mayıs, İzmir, 2016, ss. 553-588
- ERYILMAZ**, Bilal; **Bürokrasi ve Siyaset**, 2. Basım, Alfa Yay., İstanbul, 2004
- GERAY**, Cevat; “Büyükşehir Belediyelerine İlişkin 6360 Sayılı Kanunun Kısa Bir Değerlendirilmesi”, **Yerel Yönetim, Kent ve Ekoloji**, Ed.: Aykut Çoban, 1. Baskı İmge Kitabevi, Ankara, Ekim, 2015
- GÖRMEZ**, Kemal; **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yayınları, Ankara, 1997
- GÖZLER**, Kemal; **İdare Hukuku**, c. 1, Ekin Kitabevi, Bursa, 2003
- GÖZLER**, Kemal, Gürsel Kaplan; **İdare Hukukuna Giriş**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 15. Basım, Bursa, Şubat, 2012
- GÖZLER**, Kemal; “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?”, **Legal Hukuk Dergisi**, c. 11, S. 122, Şubat, 2013, ss.37-82
- GÖZÜBÜYÜK**, Şeref ve Suna Kili; “**Türk Anayasa Metinleri(1839-1980)**”, 2. Baskı, AÜSBF Yay., Ankara, 1982

GÜLER, Birgül Ayman; **Yerel Yönetimler; Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, TODAİ Yay. Ankara, Mart 1998

GÜNDÜZÖZ, İlker; “Bir Senaryo Çerçevesinde Metropol Belediye Kavramı ve Fayda/Maliyet Analizi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, S. 1, c. 21, Ocak 2012, ss.43-70

GÜRAN, Sait; “Büyük Şehir Yönetimi Üzerine”, **İdare Hukuku ve İlimler Dergisi**, c. 4, Sayı 1-3, 1983, s. 51-58.

GÜVEN, H. Sami, “Değişen Yerel Hizmet Kavramı ve Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu”, **Amme İdaresi Dergisi**, TODAİ, c. 15, S. 4, 27-48, 1982, s. 45, http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/66f33af8daa4d25_ek.pdf?dergi=Amm e%20Idaresi%20Dergisi, ss.27-48

KALABALIK, Halil; **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama**, Seçkin Yay., Ankara, 2005

KARATEPE, Selma, ve Diğerleri, “Malatya Örneğinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının Siyasi, İdari ve Mali Açından Değerlendirilmesi”, **KAYSEM 10**, 5-6 Mayıs, İzmir, 2016, ss., 401-423

KAYA Raporu; “Kamu Yönetimi Araştırma Projesi”, **TODAİE Yay.**, No. 238, Ankara, 1991

KELEŞ, Ruşen; **Kentleşme Politikası**, 14. Basım, İmge Kitabevi, Ankara, 2015

KELEŞ, Ruşen; **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 8. Basım, Cem Yay., İstanbul, 2012

KELEŞ, Ruşen; “Anakent Yönetimlerini Yeniden Düzenleyen Kanun Ne Getirdi, Ne Götürdü?”, **Kamu Yönetimi Sempozyumu 10: Büyükşehir Yönetimi ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü**, İzmir, 5-6 Mayıs, 2016, ss.19-25

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

- KOLAY**, Emre; “Kaybolan Bir Mimari Miras: Ankara Belediye Dairesi” **Ankara Araştırmaları Dergisi**, c.6, S. 2, 2018, ss. 237-248
- LAMBA**, Mustafa; “6360 Sayılı Kanun Sonrası Büyükşehir ve İlçe Belediyesi İlişkileri: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **Belediye Yönetimi ve Kamusal İlişkiler**, Ed.: Hamza Ateş ve Mücahit Bıykoğlu, DER Yay., 1. Basım, İstanbul, 2017, ss.47-95
- MUTLU** Ahmet; “6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu; Kanunda Kıra, Kırd Kanuna Bakış”, **Düşünce Dünyasında Türkiz Siyaset ve Kültür Dergisi**, Y. 4, S. 21, Mayıs-Haziran, 2013, ss.7-24
- OKTAY**, Tarkan; “6360 Sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma”, **Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (ISMUS)**, c. I, S. 1, 2016, ss. 71-131
- OKTAY**, Tarkan; “Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi”, **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Ed.: R. Bozlağan ve Y. Demirkaya, Nobel Yayınları, İstanbul, 2008
- OKTAY**, Tarkan; **Osmanlıda Büyükşehir Belediye Yönetimi-İstanbul Şehremaneti**, 4. Baskı, Yeditepe Yayınevi, İstanbul, 2011
- OKTAY**, Ercan, Şerife Pekküçükşen ve Selime Yıldırım; “Köy Mahalleye Sığar Mı? Köy ve Mahalleye İlişkin Bir Çözümleme”, **Kamu Yönetiminde Değişim: KAYFOR XII Bildiriler Kitabı**, Aydın 12-14 Eylül, 2014, ss.335-371
- ORTAYLI**, İlber; “Yerel Yönetim: Devraldığımız Miras”, **Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar**, Ankara Büyükşehir Belediyesi, Ankara, 23-24 Kasım, 1990, ss.60-86
- ORTAYLI**, İlber; “Osmanlı İmparatorluğunda İdari Modernleşme ve Mahalli İdare Alanındaki Gelişmeler” **İdare Hukuku ve İlimler Dergisi**, s.1, S. 1-3, 1982, ss. 137-148

ÖVGÜN, Barış ve İlkey Tosun; “Kamu Yönetiminde Reform: Merkezileşme Mi Yerelleşme Mi? Uluslararası Sistem Ne İstiyor?” **Yerelleşme/Merkezileşme Tartışmaları: 9. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, TODAİE Yay., Ankara, 7-8-9 Mayıs 2015, ss.162-178

ÖZGÜR, Hüseyin; “Metropolitan Alanların Yönetimine Kamu Tercihi ve Klasik Yönetim (Metropolitan Reform) Yaklaşımlarının Bakışları”, **Yerel Siyaset Dergisi**, Y. 4, S. 26, 2008, ss.7-47

PARLAK, Bekir; “Yeni Büyükşehir Belediye Yapılanmasının İl İdare Sistemine Etkilerinin Yasal ve Kurumsal Perspektifte Analizi”, **Yerelleşme/Merkezileşme Tartışmaları; 9. Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı**, Ed.: Selma Karatepe, 1.Basım, TODAİE, 2016, ss.347-361

POLATOĞLU, Aykut; “Büyükşehir Belediye Modeli ve Türkiye’de Uygulanması Üzerine Düşünceler”, **Sosyal Bilimler Dergisi**, c. 8, S. 1, Nisan 2015, ss.43-63

A.F. Leemans; “Changing Patterns of Local Government”, **“Regional Planning and Regional Government in Europe”**, Ed.: E. Kalk, The Hague, IULA Publication, 1971

SAĞLAM, Serdar; “Serdar Sağlam; “1923-1950 Yılları Arasında Türkiye’de Kent ve Kentleşme Olgusu”, **Sosyoloji Konferansları**, N. 53, 2016, ss. 257-274.

SALİHOĞLU, Enver ve Selim Çapar; **21. Yüzyılda Yönetim II**, Birinci Baskı, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, 2016

SİVEREKLİ, Esra ve Aylin Kırıcıduman; “Büyükşehir Belediyelerinde Yönetimsel ve Mali Değişim: Özerklikten Söz-Erkliğe Doğru 6360 Sayılı Kanun”, **13. KAYFOR Bildiriler Kitabı**, Konya, 15-17 Ekim, 2015, ss.1289-1303

TEKEL, Ayşe; “Metropolitan Planlamanın Önemi ve Gerekliliği Üzerine”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, c. 11, S. 1, Ocak, 2002, ss.42-55

- SALİHOĞLU**, Enver; “Vilayet Nizamnamesinden Günümüze İl Özel İdaresi”, **1864 Vilayet Nizamnamesi**, Ed.: Erkan Tural ve Selim Çapar, TODAİE Yay., 1. Basım, Ankara, 2015
- SUNAY**, Cengiz; “Belediyeciliğin Doğuşu Sürecinde Osmanlı Mirası” **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S. 3, 2002, ss. 113-133.
- YAZICI**, Ersin; “İl Mülki Sınırında Büyükşehir Yönetim Modelinin İşlevselliğinin Analizi: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Örneği”, **Yüksek Lisans Tezi**, Kocaeli Üniversitesi, 2014
- ZENGİN**, Gökhan; “Etkinlik ve Demokrasi Açmazında, 6360 Sayılı Kanun: Merkeziyetçi-Yerelleşme Anlayışının, Yerel Özerklik Üzerine Etkileri”, **XII Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı**, Ed.: Fatma Neval Genç, Aydın, 12-14 Eylül, 2014, ss. 337-354
- ZENGİN**, Ozan, “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, Y..2, S. 2, Ankara, 2014, ss.91-116
- GÜL**, Hüseyin ve Seda Batman; “Değişen Kentleşme Dinamikleri Karşısında 6360 Sayılı Kanunun İdari, Siyasi, Mali ve İktisadi Değerlendirilmesi”, **XII Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı**, Aydın, 12-14 Eylül, 2014, ss.323-337
- YILDIRIM**, Uğur, Zehra Gül ve Soner Akın, “İl Mülki Sınırı Büyükşehir Belediye Modelinin Getirdiği Yenilikler”, **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, c. 10, S. 2, Ağustos 2015, ss.205-229
- ULUSOY**, Ahmet ve Tekin Akdemir; **Mahalli İdareler**, Seçkin Yay., Ankara, 2012

İNTERNET KAYNAKLARI

<http://www.evren.bel.tr/sayfalar.asp?line=sayfalar/mahallelerimiz.htm>,

E.T. (27/04/2017)

<http://www.haritamap.com/sehir/ankara> E.T. (27/04/2017)

<http://www.islamansiklopedisi.info/dia/ayrmetin.php?idno=050400>,

E.T. (07/09/2017)

<http://www.iski.gov.tr/web/tr-TR/kurumsal/iski-hakkinda>, E.T. (18/06/2017)

http://tese.org.tr/wp-content/uploads/2015/11/Yerel_Yonetim_Sistemleri.pdf,

E.T. (18/04/17)

<http://www.conseilconstitutionnel.fr/conseilconstitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html#TitleI>, E.T. (18.04.17)

https://www.akparti.org.tr/upload/documents/akparti_buyuksehir_kanunsi.pdf,

E.T. (13.09.2017)

<https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>, E.T. (13/08/2017)

<http://www.vilayetler.gov.tr/tarihce.html>, E.T. (10/07/2017)

<https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/1169/200901027.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, E.T. (02/01/2018)

ÖZGEÇMİŞ

Ramazan PEKTAŞ, 26/06/1985 tarihinde MALATYA’da doğdu. İlk, orta, lise öğrenimini Malatya’da tamamladı. İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi ile İktisat Fakültesi Maliye Bölümünü (Çift Anadal) 2006(2008) yılında tamamladı. Halen Necmettin Erbakan Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi ABD Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümünde eğitimine devam etmektedir. 2007-2009 yılları arasında Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Müfettiş Yardımcısı, 2009-2012 yılları arasında Kaymakam Adayı, 2012-2016 yılları arasında da Kaymakam olarak görev yaptı. Aralık 2017 yılından itibaren İçişleri Bakanlığı Müsteşar/Bakan Yardımcısı Danışmanı olarak görevine devam etmektedir.

2010 – 2011 yılları arasında Birleşik Krallık İdari Sistemini Tanıma Kursu, Romanya ve Malta’da 2017 Temmuz-2018 Kasım İçişleri Bakanlığı Sınır Yönetimi eğitimi başta olmak üzere görevi süresince birçok eğitim ve kursa katılmıştır.

Evli ve iki çocuk babası olan PEKTAŞ, iyi düzeyde İngilizce bilmektedir.