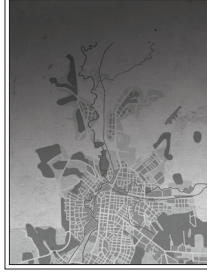


DEĞİŞEN KENT YÖNETİMİ VE 6360 SAYILI BÜYÜKŞEHİR YASASI

HİCRAN ÇELİKAY



DEĞİŞEN KENT YÖNETİMİ VE 6360 SAYILI BÜYÜKŞEHİR YASASI

HİCRAN ÇELİKİYAY

COPYRIGHT © 2014

Bu yayının tüm hakları SETA Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı'na aittir. SETA'nın izni olmaksızın yayının tümünün veya bir kısmının elektronik veya mekanik (fotokopi, kayıt ve bilgi depolama, vd.) yollarla basımı, yayını, çoğaltılması veya dağıtımı yapılamaz. Kaynak göstermek suretiyle alıntı yapılabilir.

Tasarım ve kapak : M. Fuat Er
Uygulama : Ümare Yazar
Baskı : Turkuvaz Matbaacılık Yayıncılık A.Ş., İstanbul

SETA | SİYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI

Nenehatun Caddesi No: 66 GOP Çankaya 06700 Ankara TÜRKİYE
Tel: +90 312.551 21 00 | Faks : +90 312.551 21 90
www.setav.org | info@setav.org | @setavakfi

SETA | İstanbul

Defterdar Mh. Savaklar Cd. Ayvansaray Kavşağı No: 41-43
Eyüp İstanbul TÜRKİYE
Tel: +90 212 395 11 00 | Faks: +90 212 395 11 11

SETA | Washington D.C. Office

1025 Connecticut Avenue, N.W., Suite 1106
Washington, D.C., 20036 USA
Tel: 202-223-9885 | Faks: 202-223-6099
www.setadc.org | info@setadc.org | @setadc

SETA | Kahire

21 Fahmi Street Bab al Luq Abdeen Flat No 19 Cairo MISIR
Tel: 00202 279 56866 | 00202 279 56985 | @setakahire

İÇİNDEKİLER

ÖZET	7
GİRİŞ	8
YENİ BİR KENT YÖNETİM SİSTEMATİĞİNE DOĞRU	8
6360 SAYILI YASANIN GEREKÇESİ	11
YASA İLE GELEN TEMEL DEĞİŞİMLER	12
YASA HAKKINDA GÖRÜŞLER / TARTIŞMALAR	18
SONUÇ	21
ÖNERİLER	21

YAZAR HAKKINDA

Hicran ÇELİKİYAY

1996 yılında Boğaziçi Üniversitesi Bilgisayar Programcılığı bölümünden mezun oldu. 2000-2009 yılları arasında İBB Coğrafi Bilgi Sistemi uzmanı olarak görev yaptı. Anadolu Üniversitesi İşletme Bölümü'nü bitirdi. 2010 yılında Bahçeşehir Üniversitesi Kentsel Sistemler ve Ulaştırma Yönetimi yüksek lisansını tamamlayan Çelikyay, halen Marmara Üniversitesi Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı'nda doktora programına devam etmektedir. Çalışma alanları arasında Avrupa Birliği metropoliten kent yönetimi, kentsel sistemler, yerel yönetimler ve kent konseyleri bulunmaktadır. SETA İstanbul'da Toplum ve Kültür masasında araştırmacı olarak çalışmaktadır.

ÖZET

Türkiye’de yerel yönetimler, tüm dönemlerde siyasi erkin ilgi odağında olmuştur. Yerel seçimlerin etkisinin yerelde kalmayıp kelebek etkisi ile merkezi hükümet yönetiminde etkili ve belirleyici olması, kentler hakkındaki politikaların çeşitliliğini ve dinamiğini canlı tutmuştur. Dünyadaki gelişmelere paralel bir şekilde, Türkiye’de de yönetim paradigması değişmektedir.

Büyükşehir metropoliten alan ölçeği genişledikçe uygulanan planların, yönetim anlayışının tüm bölgeyi kapsayan ve makro politikaları belirleyen bir çerçeve içinde ele alınmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu nedenle Büyükşehir Belediye yönetim modeli, hızlı ve dinamik bir seyir ve dönüşüm gerçekleştirmektedir.

Kentlerin büyümesi beraberinde yeni yönetim sorunlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur. 6360 sayılı Yasa, yeni bir yönetim sistemi getirirken bu sorunlara da çözüm üretmeyi hedeflemektedir.

Yasa, Türkiye’de kent yönetim sistematiğini değiştirmiştir. Büyükşehirlerin sayısı arttırılmış, yönetim alanları il mülki sınırına kadar genişletilmiştir. Bu illerde il özel idareleri kaldırılmıştır. Yerel seçim sistemi de farklılaşmış, büyükşehir olan illerde il sınırı dâhilinde seçmenlerin büyükşehir için oy kullanmaları sağlanmıştır. Bu özellikler, yasa üzerinde bir takım tartışmaların yaşanmasına neden olmuştur. Yasa ile Türkiye nüfusunun yaklaşık %77’si ve yüzölçümünün % 51’i yönetilecektir.

Tartışmalar temel olarak ölçek düzenlemesi, bölge / il yönetimi, anayasaya uygunluk ve yerel seçim sistemi üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu tartışmalar ve iddiaların, uygulama sonrası değerlendirilmesi gerekmektedir. Yasa, 30 Mart 2014 Yerel Seçimleri sonrası uygulamaya konulmuştur ve alana yönelik olumsuz eleştiriler için henüz erkendir.

Büyükşehir yönetimlerinin yasaya kolay uyum sağlamaları, yaşanabilecek sorunların önlenmesi için belediyelerin yasaya dair algıları, uyum ve uygulama süreçlerini incelemek üzere yerel yöneticiler, kamu yönetimi uzmanları ve akademisyenlerden oluşan özel bir komisyon kurulmalıdır. Bu komisyon çalışmalarını daha önce büyükşehir olan ve hizmet sınırları genişleyen iller ile yeni büyükşehir olan iller olmak üzere iki ana perspektifte yürütmeli ve iller için SWOT – GZFT (Güçlü yönler, Zayıf yönler, Fırsatlar, Tehditler) analizi yapılmalıdır.

Yapılan bu düzenleme, yerel yönetim reformlarının önemli bir basamağıdır ve bundan sonra yapılacak reformlara ışık tutması beklenmektedir.

Büyükşehir metropoliten alan ölçeği genişledikçe uygulanan planların, yönetim anlayışının tüm bölgeyi kapsayan ve makro politikaları belirleyen bir çerçeve içinde ele alınmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

GİRİŞ

12 Kasım 2012’de kabul edilen 6360 Sayılı “Yeni Büyükşehir Yasası” olarak tanınan yasa, beraberinde birçok tartışmayı gündeme taşımıştır. 30 Mart Yerel Seçimleri sonrası uygulamaya geçilen yasa ile kent yönetim sistematüğinde hızlı bir dönüşüm gerçekleşmiştir. Analiz ile aşğıdaki sorulara yanıt aranmaktadır:

1. Bu dönüşüm başarılı olabilecek mi, yeni büyükşehir olan iller hızlı dönüşüme uyum sağlayabilecek mi?
2. Kırsal alan ve kent merkezi arasında yapılacak olan hizmetlerde planlama ve koordinasyon sağlanabilecek mi?
3. Ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılabilecek mi?
4. Kaynak israfının önlenmesi ve etkin ve yerinde kullanımının sağlanması nasıl gerçekleşecek?
5. Bu yasa, yerel yönetimlerin güçlenmesine katkıda bulunacak mı?
6. Yasa ile değişen seçim sistemi doğrultusunda kırsal oylar büyükşehir yönetimlerinde etkili olacak mı?

Bu çalışmada, yasanın gerekçesi, yasa ile gelen kent yönetim sistematüğindeki değişiklikler, yasa hakkında ortaya çıkan görüşler ve temel değişimler etrafında sorulara yanıt aranmaktadır.

YENİ BİR KENT YÖNETİM SİSTEMATİĞİNE DOĞRU

Büyükşehirler, sınırları içinde birden çok yerleşim merkezi ve yönetim birimi bulunduran kentlerdir. Büyükşehir sınırları içinde yer alan yerel yönetimler küçük ölçekli planlar yapabilseler de bu planların geniş bir çerçeve içinde bütüncül olarak tüm büyükşehir bölgesini kapsayan ve makro politikaları belirleyen bir çerçeve içinde ele alınmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

Dünya’daki gelişmelere paralel bir şekilde, Türkiye’de de yönetim paradigması değişmektedir. Etkin, verimli, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, şeffaf ve yerinden yönetim anlayışı pek çok gelişmiş ülke gibi, Türkiye’de de kamu yönetimi reformları için temel ilke ve değerler olarak ön plana çıkmıştır.¹

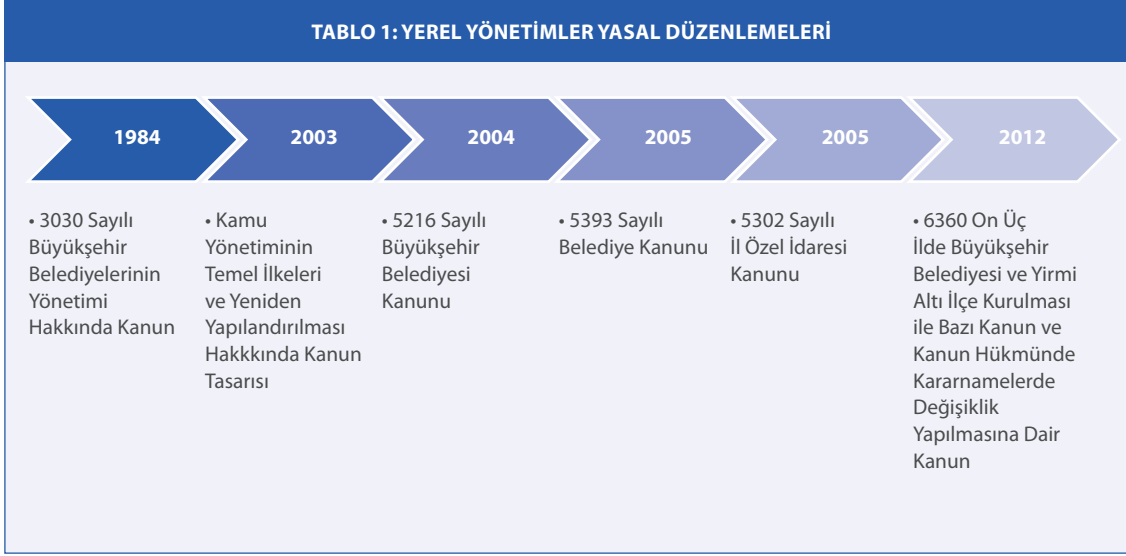
Türkiye’de yerel yönetimler, tüm dönemlerde siyasi erkin ilgi odağında olmuştur. Yerel seçimlerin etkisinin yerelde kalmayıp kelebek etkisi ile merkezi hükümet yönetiminde etkili ve belirleyici olması, kentler üzerinde belirlenen politikaların çeşitliliğini ve dinamiğini canlı tutmuştur.

1980 sonrası yaşanan gelişmeler ve yapılmaya çalışılan reformlar kapsamında yerel yönetimlerin, özelde ise Büyükşehir Belediye yönetim modelinin hızlı ve dinamik bir seyir ve dönüşüm gerçekleştirdiği gözlemlenmektedir. 1984 yılında gerçekleşen yasal düzenleme büyükşehir belediyelerine özerk bir yerel yönetim, malî ve insan kaynakları gibi konularda geniş imtiyazlar sağlamıştır. Bu gibi özellikleri nedeniyle büyükşehir belediyeleri, diğer belediyelerden giderek farklılaşmıştır. Tablo 1’de yerel yönetimler yasal düzenlemeleri listelenmektedir.

Türkiye’de ilk büyükşehir belediyeleri, 1984 yılında Ankara, İstanbul ve İzmir’de kurulmuştur. Sonraki yıllarda ise Adana (1986); Bursa, Gaziantep ve Konya (1987); Kayseri (1988); Antalya, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Mersin, Kocaeli,

1. Yılmaz Bingöl, Ersin Yazıcı ve Tahir Büyükakın, İl Sınırlarında Büyükşehir Belediye Modeli *Kocaeli Deneyimi*, (Kocaeli: Kocaeli Belediyesi Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları, 2013)

TABLO 1: YEREL YÖNETİMLER YASAL DÜZENLEMELERİ



TABLO 2: SINIR GENİŞLETME VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE NÜFUSUNUN İL NÜFUSU İÇİNDEKİ PAYI (2012)

Sıra No	Büyükşehirler	Sınır genişletme	İl nüfusu	BŞB nüfusu	BŞB nüfus payı (%)
1	İstanbul	Mülki sınır	13.854.740	13.710.512	98,9
2	Kocaeli	Mülki sınır	1.634.691	1.527.407	93,4
3	Ankara	50 km yarıçap	4.965.542	4.842.136	97,5
4	İzmir	50 km yarıçap	4.005.459	3.661.930	91,4
5	Adana	30 km yarıçap	2.125.635	1.886.624	88,7
6	Bursa	30 km yarıçap	2.688.171	2.402.012	89,3
7	Eskişehir	20 km yarıçap	789.750	710.830	90
8	Gaziantep	20 km yarıçap	1.799.558	1.604.933	89,1
9	Kayseri	20 km yarıçap	1.274.968	1.116.393	87,5
10	Sakarya	20 km yarıçap	902.267	680.637	75,4
11	Diyarbakır	20 km yarıçap	1.592.167	1.155.258	72,5
12	Konya	20 km yarıçap	2.052.281	1.563.863	76,2
13	Mersin	20 km yarıçap	1.682.848	1.327.870	78,9
14	Antalya	20 km yarıçap	2.092.537	1.492.674	71,3
15	Erzurum	20 km yarıçap	778.195	509.474	62,4
16	Samsun	20 km yarıçap	1.251.722	840.399	67,1
Toplam			41.022.789	36.294.353	

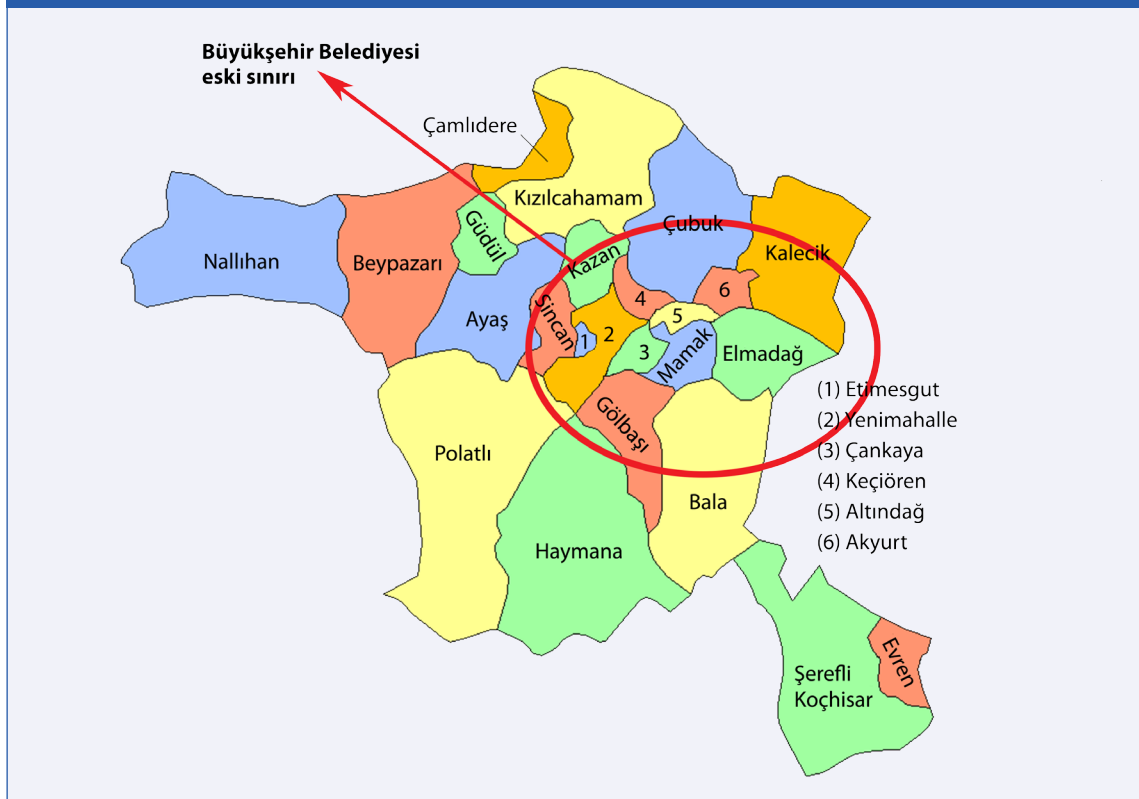
Kaynak: TÜİK, "Türkiye İstatistik Kurumu, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları", 2012

Samsun (1993) ve Adapazarı 2000 yılında büyükşehir yapılarak Türkiye’de sayı 16’ya ulaşmıştır.

Büyükşehir deneyimi, Tablo 2’de ayrıntılı olarak görüleceği gibi, önceleri oldukça “dar bir

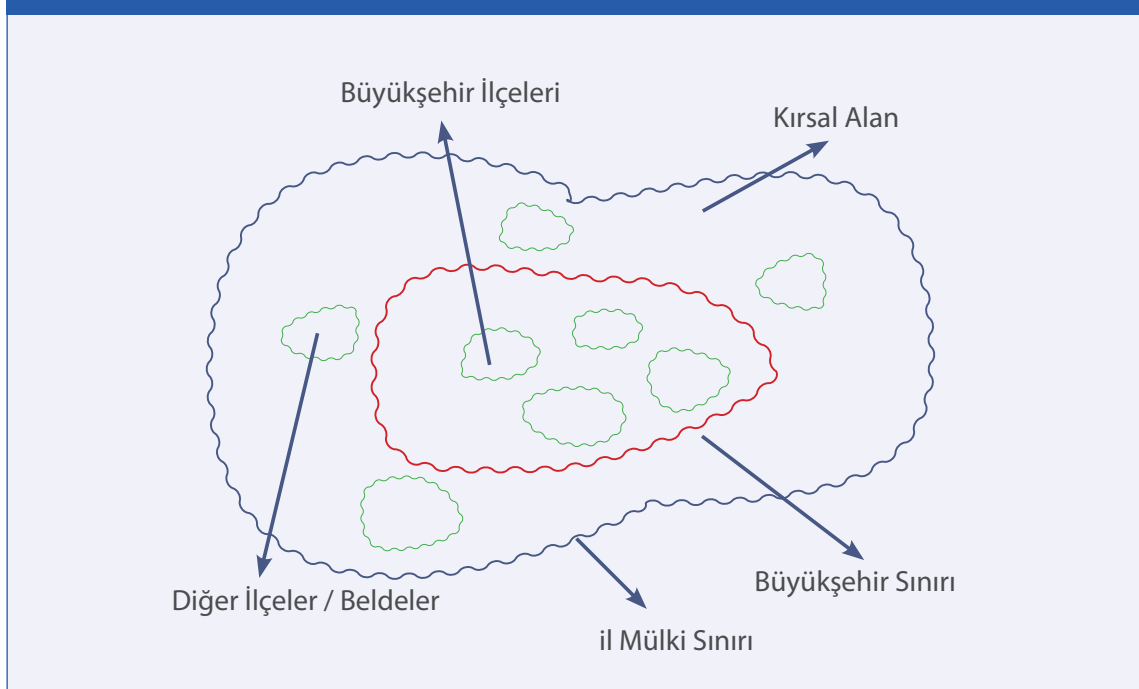
ölçekte” uygulanmış olup, bu ölçek 2004 yılında genişletilmeye çalışılmış, son olarak da 2008 yılında bu genişletmeden kaynaklanan bütünleşme sorunları çözülmeye çalışılmıştır.

HARİTA 1: 5216 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KANUNU İLE GETİRİLEN PERGEL (YARIÇAP) DÜZENLEMESİ İLE BELİRTİLEN ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE SINIRI VE İL MÜLKİ SINIRI



Kaynak: İl Gazetesi

ŞEMA 1: 5216 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KANUNU İLE UYGULANAN BÜYÜKŞEHİR MODELİ



TABLO 3: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MODELİNİN DÖNEMLERİ

S. No	DÖNEM	AÇIKLAMA
İl Merkezinde BŞB Dönemi		
1	Kuruluş Dönemi (1984-2004)	Yeni BŞB'lerin ilave olması
2	Genişletme Dönemi (2004-2008)	Yarıçapa dayalı genişletme
3	Bütünleştirme Dönemi (2008-2012)	Yarıçap içinde sıfır belde = 2008 modeli
Mülki Ölçekte BŞB Dönemi		
4	Alansal BŞB Dönemi (2012 +)	2012 modeli: BŞB/ilçe mülki sınır + sıfır belde/köy

Kaynak: Erbay Arıkoğlu, "Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli"

5216 Sayılı Yasayla büyükşehir belediyesi sınırlarına hem ölçek hem de nüfus kriteri getirilmiştir. "Pergel" (yarıçap) düzenlemesi olarak adlandırılan yöntemle sınır genişletmeleri yapılmıştır.² Pergel düzenlemesi Harita 1 ve Şema 1'de modellenmiştir.

Tablo 3'te büyükşehir modelinin gelişim dönemleri yer almaktadır.

6360 SAYILI YASANIN GEREKÇESİ

Çok sayıda ülke büyükşehir yönetimleri üzerinde reform çalışmaları başlatmıştır. Büyükşehirlerin yönetiminin nasıl olması gerektiği üzerinde başlayan tartışmalar, kentsel alanlarla yönetsel sorumluluk alanlarının birbiri ile örtüşmesi üzerinden devam etmiştir. Amerika Birleşik Devletleri, Kanada ve Fransa büyükşehir yönetim ölçeğinin genişletildiği ülkelere örnek gösterilebilir.³

1950 ile 1992 yılları arasında, 19 Avrupa ülkesinde yerel yönetimlerin toplam sayısı 38.933 azalmıştır. Bu radikal yeniden yapılanma, esas olarak hızlı kentleşme, yapısal, toplumsal ve ekonomik değişimler ve hizmet sunumunda verimliliğe verilen önemle bağlantılı olmuştur.⁴

2. Ferit İzci ve Menaf Turan, "Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, c. 18, no.1 (2013), s. 117-152.

3. Tayfun Çınar, Can Umut Çiner ve Ozan Zengin, *Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci*, (Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 2009).

4. Erika Hellsing Rydberg, *Belediyelerin Birleştirilmesi Teori, Metodoloji ve Uluslararası Deneyimler*, (TUSELOG, 2012).

Türkiye yerel yönetim sisteminde 1984 yılında 3030 Sayılı Yasa ile büyük kentler "büyükşehir" olarak tanımlanmış ve ülkenin yönetim sisteminde diğer kentlerden farklı değerlendirilmiştir.⁵ Bu zamandan sonra "büyükşehir" kentin büyüklüğü değil; özel bir yönetim sistemini –idari sistemi- anlatır bir terim olmuştur.

Kentlerin büyümesi beraberinde yeni sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur. 6360 Sayılı Yasa, yeni bir yönetim sistemi getirirken aşağıdaki sorunlara çözüm üretmeyi hedeflemektedir:

1. Planlama ve koordinasyonun sağlanamaması,
2. Ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamaması,
3. Sanayileşme, ulaşım ve çevre gibi artan sorunların küçük ölçekli mahalli idarelerce çözülmesinin zorluğu,
4. Kaynak israfının önlenerek etkin ve yerinde kullanımının sağlanması,
5. Kamu hizmetlerinin kaliteli, etkin ve verimli biçimde karşılanması,
6. Kamu hizmetlerinin sunumunda koordinasyon eksikliği sorunlarının ortaya çıkması,
7. Optimal ölçekte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapılarının varlığına ihtiyaç duyulması,
8. Küçük ölçekli belediye ya da köylerin beraberinde getirdikleri çevre, ulaşım ve benzer sorunların çözümünde kendi başlarına yeterince verimli olamamaları,
9. Yetersiz malî kaynakların olması,

5. Ayşe Tekel, "Metropolitan Planlamanın Önemi ve Gerekliliği", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 11 (2002), s. 44

İl sınırında hizmet üretecek büyükşehir belediye modelinin aşağıda belirtilen olumlu gelişmeleri ortaya çıkaracağı beklenmektedir:

1. Geniş ölçekte hizmet üreten yerel yönetim birimleri gelişmiş teknolojilerle donatılabilecektir.
2. Geniş ölçekte hizmet üretecek bu yönetimlerde nitelikli teknik personel istihdam edilebilecek, ayrıca iş gücü uzmanlaşacağından verimlilik artışı sağlanacaktır.
3. Geniş ölçekli yerel birimlerden oluşan yerel yönetim sistemi, merkezden gönderilecek kaynakların etkin kullanımını sağlayacaktır.
4. İl sınırları içinde bütünleştirilmiş yerel yönetim birimleri arasında kaynakların etkin kullanımı sağlanacaktır.
5. Sahip olunacak imkânlar açısından daha adil bir yapı ortaya çıkabilecektir.
6. İmar, planlama, ulaşım, itfaiye gibi geniş çerçevede eşgüdüm ve bütünlük içerisinde yürütülmesi gereken mahalli müşterek nitelikteki kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik sağlanabilecektir.⁶
7. Düzenleyici üst imar planları çerçevesinde il çapında uyumlu imar uygulamaları gerçekleştirilebilecektir.⁷

YASA İLE GELEN TEMEL DEĞİŞİMLER

12 Kasım 2012’de 6360 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” kabul edilmiştir.

6360 sayılı Kanun kapsamında; Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van ve Ordu’nun il belediyeleri, bü-

yükşehir belediyelerine dönüştürülmüştür. Harita 2’de kanun öncesi ve sonrası büyükşehirler yer almaktadır.

Yasa ile şu değişiklikler getirilmiştir:

1. 13 ilde yeni büyükşehir belediyesi kurulmuştur (daha sonra Ordu ili eklenerek sayı 14’e çıkarılmıştır). Toplam büyükşehir sayısı 30 olmuştur.
2. Bütün büyükşehir belediye sınırları il sınırı olmuştur;
3. 30 ildeki il özel idareleri kaldırılmıştır;
4. Yeni ilçeler kurulmuştur;
5. Büyükşehirlerdeki bütün ilçe belediyelerinin sınırı mülki sınır olmuştur;
6. Bu illerdeki bütün belde belediyeleri kaldırılmış ve bunlar bir belediyenin mahallesine dönüştürülmüştür;
7. Bu illerdeki bütün köy yönetimleri kaldırılmış ve bunlar mahalle yapılmıştır;
8. Büyükşehir belediyeleri dışındaki illerde nüfusu 2.000’den az olan belde belediyeleri köye dönüştürülmüştür;
9. Mülki idareye bağlı olarak 30 ilde, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur;
10. Merkezi yönetim payları yeniden düzenlenmiştir.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

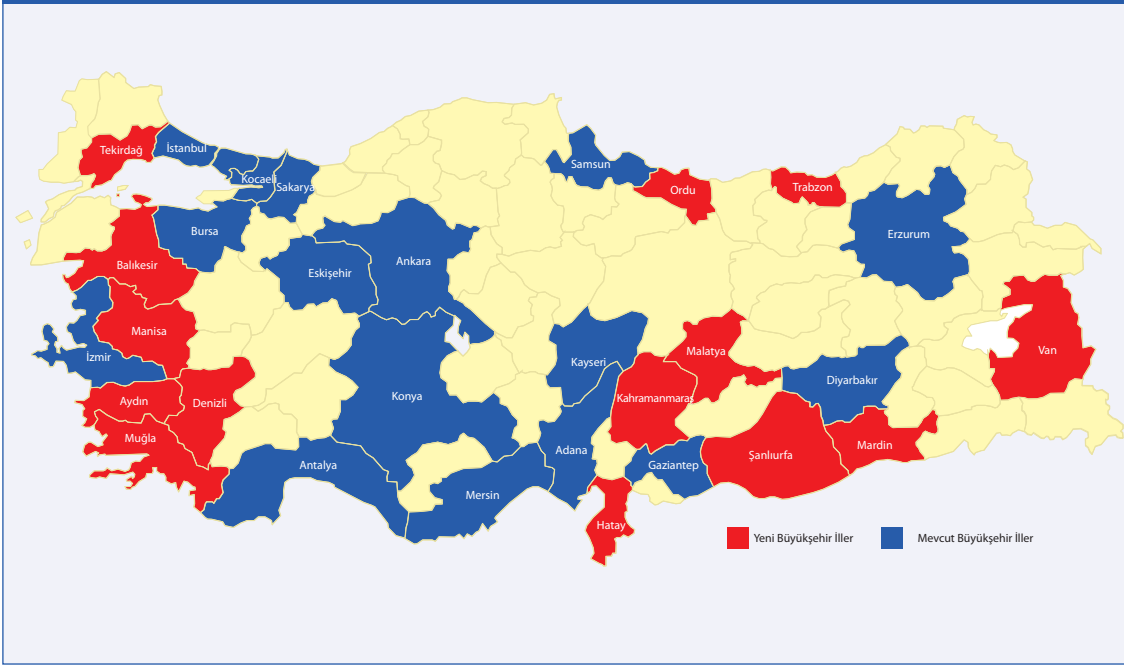
6360 sayılı Yasa’nın kabul edilmesine kadar büyükşehirlerde 2005 yılında çıkarılan İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idarelerinin kuruluş, görev, sorumluluk ve organları geniş şekilde belirlenmiş, böylelikle il özel idareleri ile büyükşehir belediye yönetimi kentin yönetiminden sorumlu olmuşlardır.

Her iki yönetimin de kent üzerinde söz sahibi olduğu görev ve kararlar zaman zaman yönetimde etkinliği ve kaynakların verimli kullanımını zora sokmuştur. Bu durum kentin yönetiminde tek gücün ve tek yetkinin kullanılmasını zorlaştırmıştır. İl özel idarelerinin birçok görevi, aynı zamanda büyükşehir belediyeleri tarafından da yerine getirilmektedir.

6. Yılmaz Bingöl, Ersin Yazıcı, ve Tahir Büyükkakın, *Kocaeli Deneyimi*.

7. Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı, Türkiye Büyük Millet Meclisi, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf>

HARİTA 2: 6360 SAYILI KANUN ÖNCESİ VE SONRASI BÜYÜKŞEHİRLER



Kaynak: Star Gazetesi

Son yasal düzenleme ile 30 büyükşehir belediyesinde il özel idareleri kaldırılarak “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı” kurulmuştur.

YATIRIM İZLEME VE KOORDİNASYON BAŞKANLIĞI’NIN SORUMLULUKLARI

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

Merkezi idarenin adli ve askeri teşkilat dışında taşradaki tüm birimlerinin hizmet ve faaliyetlerinin etkinliği, verimliliğinin sağlanması

Afet yardım, acil çağrı, yatırım izleme, rehberlik ve denetim, strateji ve koordinasyon ile idari müdürlüklerin kurulması

Kurumların stratejik plan ve performans programlarına uygunluğu

İldeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesi

Temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi

Merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi

İlin tanıtımı

Yeni İlçelerin Kurulması

İlçelerin kurulması ile idari sınırlara çevre köy ve beldeler eklenebilmiş, idari bağıllık değişiklikleri meydana gelmiştir.

TABLO 4: YENİ YASA İLE BELEDİYESİ KURULAN İLÇELER

Büyükşehir	Belediyesi Kurulan İlçe
Aydın	Efeler
Balıkesir	Karesi, Altieylül
Denizli	Merkezefendi, Pamukkale (Pamukkale ilçesi, Akköy ilçesine yeni mahalleler katılması ve isminin Pamukkale olarak değiştirilmesi ile oluşturulmuştur.)
Hatay	Antakya, Defne, Arsuz, Payas
Manisa	Şehzadeler, Yunusemre
Kahramanmaraş	Dulkadiroğlu, Onikişubat
Mardin	Artuklu
Muğla	Menteşe, Seydikemer
Tekirdağ	Süleymanpaşa, Kapaklı, Ergene
Trabzon	Ortahisar
Şanlıurfa	Eyyübiye, Haliliye, Karaköprü
Van	Tuşba, İpekyolu
Zonguldak	Kilimli, Kozlu
Ordu	Altınordu (6447 sayılı kanun ile eklenmiştir)

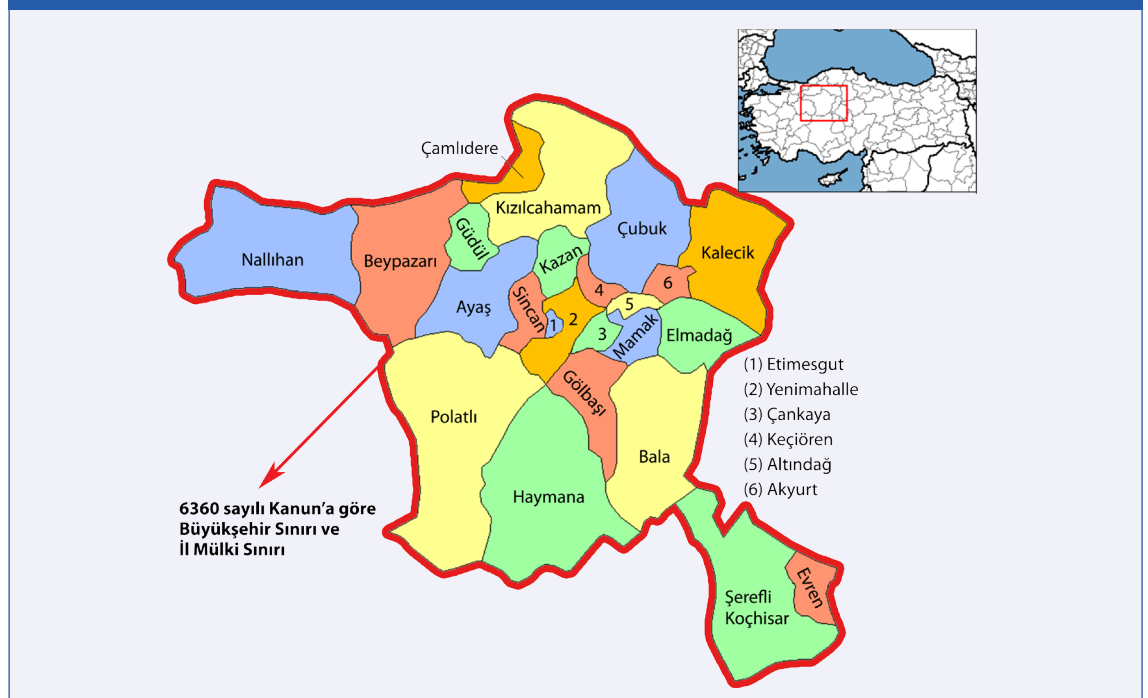
Büyükşehir Yönetim Sınırının İl Mülki Sınırına Genişletilmesi

Yasaya göre, 2005 yılında yapılan ölçek düzenlemesinin tüm büyükşehirler için il sınırına kadar genişletildiği görülmektedir.

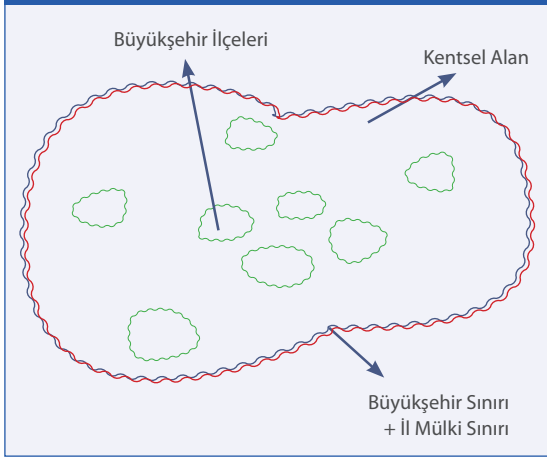
Yeni Büyükşehirler	Sınırları Genişletilen Büyükşehirler	Yasa Öncesi Sınırları Genişletilmiş Büyükşehirler
Balıkesir Mardin Kahramanmaraş Manisa Malatya Hatay Aydın Denizli Muğla Tekirdağ Trabzon Şanlıurfa Van Ordu	Adana Ankara Antalya Bursa Diyarbakır Eskişehir Erzurum Gaziantep İzmir Kayseri Konya Mersin Sakarya Samsun	İstanbul Kocaeli

Kanun sonrası büyükşehir modeli Ankara örneği üzerinden Harita 2 ve Şema 2'de gösterilmektedir.

HARİTA 2: 6360 SAYILI KANUN SONRASI ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE VE İL MÜLKİ SINIRI



Kaynak: Vikipedi

**ŞEMA 2: 6360 SAYILI KANUN SONRASI
BÜYÜKŞEHİR MODELİ**

Ölçeğin büyütülmesiyle hizmetler daha etkin ve verimli sunulacağından her hizmetin etkin ve verimli görüleceği düzeye aktarılması gerekmektedir. Örneğin; ulaşım, kanalizasyon, konut, imar ve planlama gibi hizmetlerin her birinin küçük birimlerin her biri tarafından ayrı ayrı görülmesi etkin ve verimli olmayacaktır.⁸

İl sınırına kadar yönetim alanının genişletilmesi başka birçok fayda sağlayacaktır. Hizmet kalitesinin iyileştirilmesi, bütüncül imar planları yapma imkânı, malî kaynakların etkin kullanımı, hizmet üretme kapasitesinin artması, şehrin farklı bölgelerinde yaşayan vatandaşlara aynı standartta hizmet sunulması bunlardan bir kaçıdır.

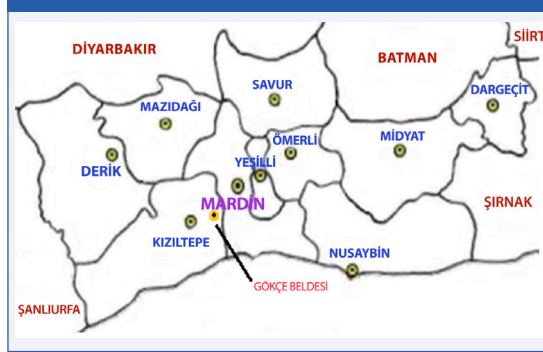
İlçelerin Birleştirilmeleri ve Bağlılıkları

İl ölçeğinde idari sınırın değişmesi yani yönetim alanının il mülki sınırına kadar genişlemesi ile beraber büyükşehirlere bağlı ilçelerin idari bağılılık durumları da değişmiştir. Örneğin, Gökçe Beldesi Kızıltepe İlçesinden alınarak Mardin Merkez'e bağlanmıştır. Harita 3'te beldenin konumu gösterilmektedir.

Yasa ile birleştirme uygulaması da yapılmıştır. Birleştirme, yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesinde, yerel birimlerin büyüklüklerine

en uygun sınırların çizilmesi amacıyla yasayla kentlerin birleştirilmesidir.⁹

Türkiye yerel yönetim geleneğinde sık karşılaşılmamakla birlikte zaman zaman yerel yönetimlerin birleştirilmesi gündeme gelmektedir. Bu uygulama Belçika, Danimarka, Almanya, Hollanda, Norveç, İsveç ve İngiltere'de yaygın olarak kullanılmıştır.¹⁰ Tablo 5'te 6360 Sayılı Yasa sonrası birleştirme ve sınır değişiklikleri gösterilmektedir.

HARİTA 3: GÖKÇE BELDESİ KONUMU

Köy Tüzel Kişiliklerinin Mahallelere Dönüştürülmesi

Büyükşehir sınırları içerisinde bulunan köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür.

1. Orman köyleri ve orman köylüsüne tanınan hak, sorumluluk ve imtiyazlar devam edecektir.
2. Mahalleye dönüşen köy ve belediyelerce kullanılan mera, yaylak, kışlak gibi yerlerden mahalle sakinleri yararlanmaya devam edecektir.
3. Tüzel kişiliği kaldırılan köylerde, vergi, harç ve katılım payları 5 yıl süreyle alınmayacaktır.
4. İçme ve kullanma suları için alınacak ücretin 5 yıl süreyle en düşük tarifenin %25'ini geçmeyecek şekilde belirlenecektir.
5. Köy iken mahalleye dönüşen yerleşim yerlerinin altyapı hizmetleri için belediye ve bağlı idarelere yatırım bütçelerinin %10'unu 10 yıl süre

9. Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 313.

10. S. Yıldırım (Ed.), *Metropolitan Yönetim Dünya'da ve Türkiye'de* (İstanbul: T.C. Marmara ve Boğazlar Belediyeler Birliği, 1987).

8. Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, (İstanbul: Cem Yayınevi, 2012), s. 313

TABLO 5: BÜYÜKŞEHİRLERDE BİRLEŞTİRME VE SINIR DEĞİŞİKLİKLERİ

Büyükşehir	Bağlılık Değişikliği
Ankara	Yenimahalle ilçesine bağlı Dodurga ve Alaçatı mahallelerinin bir kısmının Şehitali Mahallesi ile birleştirilmesi Şehitali, Aşağıyurtçu, Yukarıyurtçu, Ballıkuyumcu ve Fevziye mahallelerinin Etimesgut ilçesine bağlanması Yenimahalle ilçesinin bir kısmı ile Çayyolu, A. Taner Kışlalı, Ümit, Koru, Konutkent ve Yaşamkent mahallelerinin Çankaya ilçesine bağlanması
İstanbul	Arnavutköy ilçesine bağlı Nakkaş ve Bahşayış mahalleri ile Büyükçekmece ilçesine bağlı Muratbey mahallesinin Çatalca ilçesine bağlanması Şişli ilçesine bağlı Ayazağa, Maslak ve Huzur mahallelerinin Sarıyer ilçesine bağlanması
Hatay	Merkez Şenköy bucağına bağlı Sofular ve Hanyolu'nun Altınözü ilçesine bağlanması, bazı köyler ve belediyelerin Yayladağı ilçesine bağlanması
Hatay	Yeşilyurt belediyesine bazı mahallelerin bağlanması Battalgazi belediyesine bazı mahallelerin bağlanması
Manisa	Köprübaşı ilçesine bazı belediyelerin ve köylerin bağlanması
Kahramanmaraş	Pazarcık İlçesine bağlı bazı köylerin Türközü ilçesine bağlanması
Mardin	Kızıltepe ilçesine bağlı Gökçe Beldesi'nin Merkez ilçeye bağlanması
Van	Merkez ilçeye bağlı köyler ile bazı mahallelerin Edremit belediyesine bağlanması ve mahalle birleştirilmesi (Merkez ilçeye bağlı Şabaniye mahallesinin bir kısmının Cevdetpaşa mahallesi ile birleştirilmesi Merkez ilçeye bağlı Hacıbekir mahallesinin bir kısmının Şabaniye mahallesi ile birleştirilmesi)
Zonguldak	Kozlu Bucağına bağlı Esenköy ve Yahma köylerinin tüzel kişiliğinin kaldırılması ve mahalle olarak Kozlu Belediyesi'ne katılması

Kaynak: Ferit İzci ve Menaf Turan

ile ayırma zorunluluğu getirilerek bu yerlerde etkin hizmet sağlanması için tedbir alınmıştır.

- İlçe belediyelerinin mahalleye dönüşen köylerde yapılacak ticari amaç taşımayan yapılar için yörenin mimari özelliklerine uygun tip mimari proje yapma veya yaptırma, konusunda ilçe belediyelerin talep etmesi halinde büyükşehir belediyesi destek sağlayabilecektir.

Belde Belediyelerinin Kapatılması ya da Mahalle veya Köye Dönüştürülmesi

Kanun ile büyükşehir sınırları içindeki belde belediyeleri ve orman köyleri dâhil köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmakta, büyükşehir dönüştürülecek illerde en az bir ilçe kurulmakta, büyükşehir olmayan 52 ilde, nüfusu 2.000'in altındaki belde belediyelerinin tüzel kişiliğine son verilmektedir. Düzenleme çerçevesinde 56 milyon nüfus büyükşehir belediye sınırları içinde yer alacaktır.

29 il özel idaresi, 1591 belde belediyesi ile 16.082 köyün tüzel kişiliği sona ermekte, büyükşehir sınırlarındaki beldeler mahalleleri ile köyler ise mahalle olarak ilçe belediyelerine katılmakta,

diğer illerde tüzel kişiliği sona erdirilen belde belediyeleri ise köye dönüştürülmektedir.

Yasada belde belediyeleri ile ilgili iki farklı yöntem benimsenmiştir: İlki, büyükşehir belediyesine dönüşen illerdeki belde belediyelerinin mahalleye dönüştürülmesi, diğeri de büyükşehir belediyesi olmayan illerde nüfusu 2000'nin altında olan belde belediyelerinin kapatılması ve bu beldelerin köye dönüştürülmesi. Tablo 6'da yasa öncesi ve sonrası değişen yerel yönetim sayıları sunulmuştur.

TABLO 6: KARŞILAŞTIRMALI BELEDİYE SAYILARI

Yerel Yönetimler	6360 Sayılı Yasa Öncesi	6360 Sayılı Yasa 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	52
Köy İdareleri	34283	17720

Mahalli İdare Birliklerinin Kaldırılması

Yerel yönetim birimlerinin, yapılarının, alçak ve teknik olanaklarının karşılamaya yetmediği kimi hizmetlerin görülmesi, metropoliten kent ölçüsünde bu hizmetler için “özel amaçlı” birlikler kurmayı gerektirebilir.

Bürokrasi hızlanır; hizmetler daha etkin ve verimli görülür. Kuruluşlar hizmetlerini belirli bir yerel birime değil, metropoliten kentin tümüne sunarlar. Teknokratlarca halkın seçimi dışında yönetilirler. Merkezi planlama ve ussal kaynak dağılımı açılarından parçalanmış durumdadırlar.¹¹

6360 sayılı Kanun’da mahalli idare birlikleri ile ilgili iki farklı düzenleme yapılmıştır. İlki üyelerinin tamamının il özel idarelerinden oluştuğu birliklerin başkanının birlik merkezinin bulunduğu ilin valisi olma koşulunun değiştirilerek onun yerine üye illerin valileri arasından seçilme esasının getirilmesidir. Bu yolla illerin birlik başkanlığı düzeyinde temsiliyeti bakımından bir eşitlik getirilmek istenmiştir.

İkinci düzenleme ise 6360 sayılı Kanun ile tüzel kişiliği kaldırılan belediye, il özel idaresi ve köylerden oluşan veya söz konusu kanun ile amaçları ortadan kalkan mahalli idare birliklerini yerel seçimlerden önce tasfiye edilmesidir. Bu düzenleme ile tasfiye edilen mahalli idare birlikler konusunda yeniden bir düzenleme yapma gereğini de doğurmaktadır.¹²

Görev ve Yetki Bölüşümünün Yeniden Düzenlenmesi

Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasındaki görev ve yetki bölüşümüne ilişkin temel ilkeler 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile düzenlenmiştir. Buna göre, büyükşehir belediyeleri mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması göreviyle geniş yetkilerle donatılmıştır.¹³

6360 sayılı Yasa ile ise büyükşehir belediyeleri görev kapsamına,

1. Karla mücadele çalışmaları
2. Köyün meydan ve anayolları ile köyü ilçeye bağlayan yolların yapımı,
3. Anayolları ile köyü ilçeye bağlayan yollardaki reklam ve ilân işleri,
4. Çöp toplama, evlendirme, cenaze defin hizmetleri,
5. BŞB yetki dışında kalan imar işleri ile yollar,
6. Yörenin mimari özelliklerine uygun tip mimari proje yapma veya yaptırma eklenmiştir.

6360 SAYILI KANUN İLE BÜYÜKŞEHİRDEN İLÇE BELEDİYELERİNE DEVREDİLEBİLECEK YETKİLER

Yük ve yolcu terminalleri	Kapalı ve açık otoparklar
Temizlik hizmetleri ve numaralandırmaya	Toptancı halleri ve mezbahalar
Mezarlık alanları	Defin ile ilgili hizmetler

Mali Yapıdaki Değişiklikler

Gerek yeni büyükşehir belediyelerinin gerekse sınırları genişleyen büyükşehir ve ilçe belediyelerinin daha etkin hizmet sunabilmelerini sağlayabilmek amacıyla gönderilen ödeneklerde artış sağlanmaktadır.

Kanun, 30 ile büyükşehir modeli getirirken, genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylarda da değişiklikler yapmaktadır. 2008 yılında kabul edilen 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun’da;

“MADDE 2 - (1) İl özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden pay verilir. Pay, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanır.

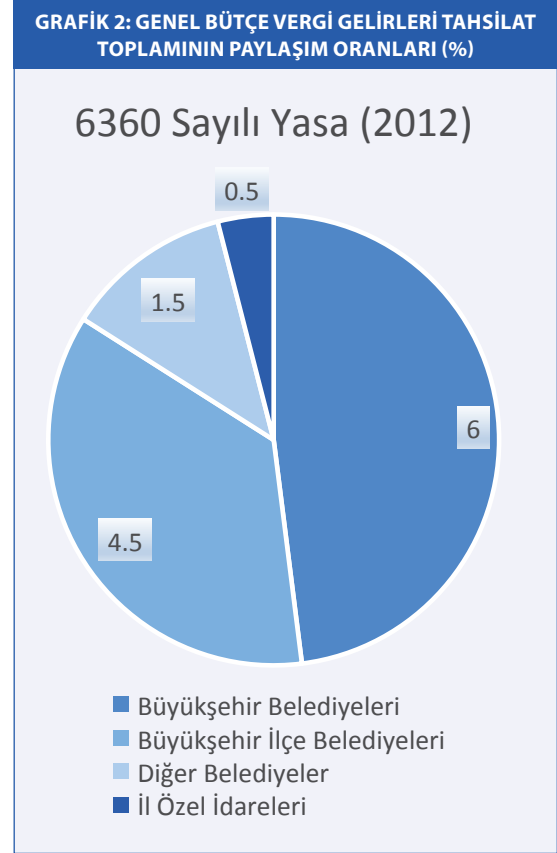
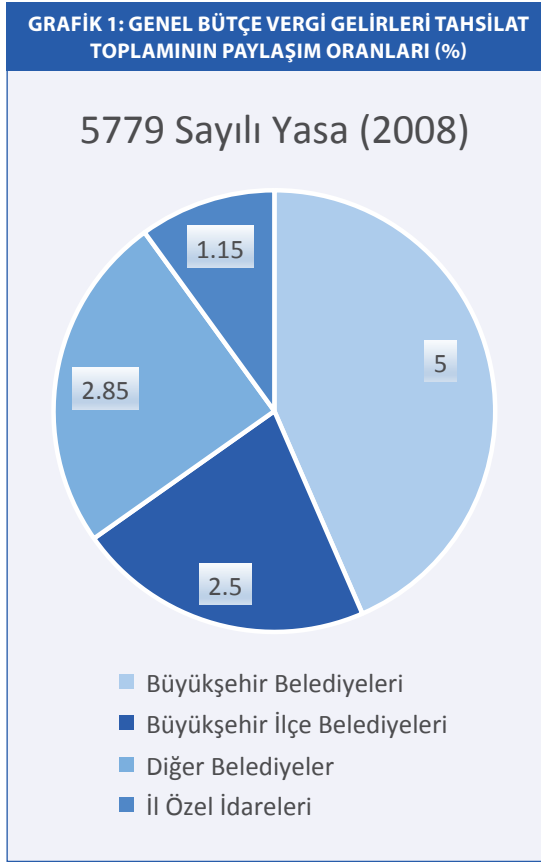
(2) Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının; yüzde 2,85’i büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 2,50’si büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15’i il özel idarelerine ayrılır” denilmektedir.

6360 sayılı Yasa’nın getirdiği en önemli düzenleme yerel yönetimlerin paylarının yeniden

11. Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 287-301

12. Ferit İzci ve Menaf Turan, “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi”, s 117-152.

13. “Büyükşehir Kanunu”, Türkiye Büyük Millet Meclisi, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5216.html>



düzenlenmesidir. İlgili madde şu şekilde yeniden düzenlenmiştir:

MADDE 25 “(2) Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 1,50’si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50’si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0,5’i il özel idarelerine ayrılır.”

2008 yılındaki düzenleme ve 6360 Sayılı Yasa ile gelen düzenleme Grafik 1 ve Grafik 2’de gösterilmiştir.

Ayrıca; büyükşehir belediyelerine Genel Bütçe Vergi Gelirleri (GBVG) aktarılan paydaki artışın, bir önceki yılın aynı ayında tahakkuk eden payın %20’sinden fazla olamayacağı; fazlalığın, artış oranı %20’den az olan büyükşehir belediyelerine bu oranı aşmamak üzere dağıtılmasına ilişkin sınırlama kaldırılmıştır. Böylece daha fazla vergi toplanan ve kalabalık olan büyükşehir belediyeleri için önemli bir avantaj sağlanmıştır.

YASA HAKKINDA GÖRÜŞLER / TARTIŞMALAR

Ölçek Düzenlemesi

Yasaya yöneltilen en önemli eleştirilerden biri ölçek düzenlemesi konusunda olmuştur. Bu görüşe göre, belediye yönetimi, kentsel yerleşme mekânlarının yönetimidir¹⁴ ve il ölçeğinin belediye modeli ile yönetilmesi beraberinde sorun getirecektir. Mülki sınırlar mahalli hizmetler için uygun ölçek değildir, sınırları siyasi ve idari ölçütler ile belirlenen mülki yönetim ile sınırları yerel nitelikli hizmetler ölçütüne göre belirlenen mahalli yönetimin hizmet ve yönetim ölçütlerinin birbirinden farklıdır. Kentsel alan yönetimi olarak kurulan belediyeler, kırsal alanı kapsamamalıdır.¹⁵

14. Birgül Ayman Güler, “Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Bütünşehir Yasa Tasarısı Üzerine”, www.yayad.org.tr, 2012

15. Akif Çukurçayır, “Büyükşehir yasa tasarısı ne şekilde okunmalı?”, *Radikal Yorum*, 14 Nisan 2014.

Diğer yandan, kanunun “optimal ölçek” konusunda çağdaş dünyadaki eğilimlere uygun düş-tüğünü belirten; ekonomik düzeyde hizmet ve yatırımların sağlanmasında ve yeterince hizmet alamamış yerleşim yerlerinin daha iyi hizmet almalarını sağlayabilecek düzenlemelere sahip olduğunu savunan görüşler de bulunmaktadır.¹⁶ Yeni ölçek düzenlemesi ile:

1. Hizmet sunum kapasitesi büyürken, birim başına hizmet maliyetleri azalacak ve kaynaklar daha etkin kullanılacaktır.
2. İnsan kaynakları kapasitesi niteliksel ve niceliksel olarak artacaktır.
3. Karar organlarında görev alan seçilmiş temsilcilerin çeşitliliği artacak, daha uzmanlaşmış komisyonlar kurulabilecektir.
4. Araç, gereç ve donanım parkı niceliksel ve niteliksel yönden gelişecek, verimlilik artacak ve israf azalacaktır.
5. Hizmetlerin sunumunda daha ileri teknolojilerden yararlanma mümkün olacaktır.
6. İşbölümü ve uzmanlaşma artacak; verimlilik yükselirken maliyetler düşecek ve kaynaklar daha etkin kullanılacaktır.
7. Kentin bütününe kapsayan imar planlarının yapılması mümkün hale gelecektir.
8. Daha büyük ölçekli projelerin hayata geçirilmesi mümkün olacaktır.
9. Koordinasyon eksiklikleri ortadan kalkacak; hizmetler daha hızlı ve etkili bir şekilde sunulacaktır.
10. Kaynakların kullanımında il genelinde daha adil bir dağılım olacaktır.
11. Hizmetlerden yararlanan halkın memnuniyeti artacaktır.¹⁷

Türkiye Belediyeler Birliği, yayınladığı bütününde yasa ile ilgili görüşlere yer vermiştir. Yasa ile geniş ölçekte hizmet üreten yerel yönetim birimleri gelişmiş teknolojilerle donatılabilecek, nitelikli teknik personel istihdam edilebilecek,

hizmette verimliliğe ulaşılacak, merkezden gönderilecek kaynakların etkin kullanımı sağlanacak ve il çapında uyumlu imar uygulamaları gerçekleştirilebilecektir. Yasa ile:

1. Hizmet kalitesinin iyileştirilmesi;
2. Bütüncül planlama yapma imkânı;
3. Personel, mali kaynaklar ve hizmet üretme kapasitesinin artması;
4. Şehrin farklı bölgelerinde yaşayan vatandaşlara aynı standartta hizmet sunulması;
5. Su ve kanalizasyon, çevre ve atık yönetimi, itfaiye gibi yerel hizmetlerin il düzeyinde yerine getirilerek kaynakların etkin ve verimli kullanımının sağlanması;
6. Ekonomik, sosyal ve altyapısal etkileri olan büyük projelerin şehrin farklı bölgelerine ve bu bölgelerin özellikleri göz önüne alınarak gerçekleştirilebilmesi öngörülmektedir.¹⁸

Köylere ve kırsal alanlara yasadan önce hizmetler nasıl götürülüyorsa bundan sonra büyükşehir belediyesinin de imkânları eklenerek götürülecektir. Ayrıca belediyeler seçilme sorumluluğuyla da hareket edeceklerinden daha kaliteli hizmetin sağlanması kaçınılmaz olacaktır.

İl Yönetimi / Bölge Yönetimi

Yasaya yönelik bir diğer eleştiri de merkezden yönetim esasına dayanan ilin, yerinden yönetim esasıyla yönetilmesi durumunda bölge yönetimine dönüşeceği'dir.¹⁹ Yeni yönetim ölçeğinin “bölge yönetimi” ya da “eyalet yönetimi”ni çağrıştıracak bir durum ortaya çıkarabileceği de söylenmektedir.²⁰ 6360 sayılı Kanunun en çok tartışılan yönü bu düzenlemedir. İl ölçeğinde bir yönetim biçiminin eyalet yapısına dayalı başkanlık sisteminin ilk adımları olduğu iddia edilmektedir.²¹

18. TBB bülten, Ekim-Kasım, no: 774-775.

19. Birgül Ayman Güler, “Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Bütünşehir Yasa Tasarısı Üzerine”.

20. Akif Çukurçayır, “Büyükşehir yasa tasarısı ne şekilde okunmalı?”.

21. Cumhuriyet Halk Partisi, “40 Soruda Yeni Büyükşehir Belediye Yasası”, [http://www.chp.org.tr/yerel-yonetimler/pdf-kitaplar/40_soruda_yeni_buyuksehir_belediye_yasasi/40_soruda_yeni_buyuksehir_belediye_yasasi.pdf](http://www.chp.org.tr/yerel-yonetimler/pdf-kitaplar/40_soruda_yeni_buyuksehir_belediye_yasasi/40_soruda_yeni_buyuksehir_belediye_yasasi/40_soruda_yeni_buyuksehir_belediye_yasasi.pdf)

16. Bekir Parlak, “Yeni Büyükşehir Belediye Yasasının Analizi”, *Bursa Yerel Yönetim Haber ve Yorum Dergisi*, 14 Nisan 2014.

17. Yılmaz Bingöl, Ersin Yazıcı ve Tahir Büyükkakın, *Kocaeli Deneyimi*, s. 22.

Diğer yandan, yapılan hukuki düzenlemenin bir bölge yönetimi, federasyon denemesi ya da siyasi özerklik niyeti taşımadığını söyleyen görüşler bulunmaktadır.²² Ayrıca, egemenliğin sağladığı yasa yapma gücünün yerel ya da bölgesel birimlerle paylaşılmasını öngören bir düzenleme olmadıkça, federasyondan söz edilemeyeceği, bu nedenle, yeni yasanın böyle bir özelliği olmadığı da belirtilmektedir.²³

İddialara yanıt AK Parti bülteninde de yer almıştır. Yeni yasal düzenlemeyle söz konusu olanın yalnızca belediye hizmetlerinin olduğu, hizmet bütünlüğünün ve ülke geneline ayırım yapmadan hizmet etmenin gerekliliğinin esas olarak benimsendiği ifade edilmiştir. Ülkenin belirli bölgelerinde güvenlik ve denetim mekanizmalarının hiçbir endişeye yol açmayacak şekilde yerli yerinde olmasının yanı sıra, yasanın yönetim ve denetim boşluğu getirmeyeceği ifade edilmektedir.²⁴

Yasanın Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda bahsedilen yerindenlik (subsidiarity) ilkesi gereği, hizmet bütünlüğü açısından imkânların birleştirilmesi, kalitenin artırılması, tasarruf ve demokrasinin geliştirilmesi gibi özelliklerle değerlendirilmesi gerektiği, iddiaların belli bir bölgede yoğunlaşmasına yanıt olarak ise, çağdaş yerel yönetim anlayışında herkesin yönetimde söz sahibi olmasının gerekliliği kabul edilmektedir.²⁵ Aksi bir durumun anayasal eşitlik ve ülkemizin üniter yapısı açısından kabul edilmesinin mümkün olmadığı, korku ve vehimle hizmet üretilemeyeceği, yeni yasal düzenlemeyle söz konusu olanın yalnızca belediye hizmeti olduğu belirtilmektedir.²⁶

22. Kemal Görmez, "Yerelleşme-merkezleşme geriliminde büyükşehir yasası", *Zaman*, 18 Aralık 2012

23. Ruşen Keleş, "Anakentlerin Dünü, Bugünü ve Yarını", *Kentsel ve Bölgesel Araştırma Sempozyumu-3*, 6-7 Aralık, 2012, Gazi Üniversitesi, Ankara.

24. AK Parti Adalet ve Kalkınma Partisi, "Sorularla ve Cevaplarla Yeni Büyükşehir Yasası", *AK Parti Genel Merkezi Yerel Yönetimler Başkanlığı*, (2012).

25. Türel, açıklama yaptığı dönemde Yerel Yönetimlerden sorumlu AK Parti Genel Başkan Yardımcısı olarak görev yapmaktaydı. 2014 yerel seçimler sonrası Ak Parti Antalya Büyükşehir Belediye Başkanı olarak seçilmiştir.

26. TBB bülten, Ekim-Kasım, Sayı: 774-775.

Anayasaya Uygunluk

Yasanın anayasaya uygunluğu konusunda farklı görüşler ileri sürülmüştür. Anayasa değişikliği yapılmadan il özel idareleri ve köylerin kanunla kaldırılmasının ve ilçe belediyelerinin büyük şehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesinin Anayasaya aykırı bir durum teşkil edeceğini belirten yaklaşımlar; Anayasanın 127. Maddesine dayandırılmaktadır.

Görüşe göre ilgili maddede, "özel yönetim biçimleri"nin kurulmasına "büyük iller" için değil, ancak "büyük yerleşim merkezleri" için izin vermiştir.²⁷ Diğer yandan, yasanın Anayasaya aykırı olmadığını belirten görüşler bulunmaktadır.²⁸ Cumhuriyet Halk Partisi'nin yasanın iptali isteğiyle anayasa mahkemesine başvurusuna ise cevap olarak Anayasa Mahkemesi, 12.9.2013 günü aldığı karar ile yasanın anayasaya aykırı olmadığına karar vermiştir.²⁹

Yerel Seçim Sistemi

Yeni Büyükşehir Belediye Yasası çerçevesinde 2014 yerel seçimleri öncesi başlatılan tartışmalardan bir diğeri il genelinden gelen kırsal oyların büyükşehir sonuçlarını belirli partiler lehine değiştireceği şeklinde olmuştur. Seçim sonuçlarına bakıldığında ise sonuçların bir parti üzerinde yoğunlaşmadığı ve Türkiye genel oy dağılımı ile uyumlu olduğu görülmüştür.³⁰

Yeni Büyükşehir Belediye Yasası'nın demokrasiye katkı anlamında da önemli değişiklikler içerdiğini belirten görüşler bulunmaktadır. Çağdaş yerel yönetim anlayışı herkesin yönetimde söz sahibi olmasını esas kılmaktadır. Bu yasayla

27. Kemal Görmez, "Yerelleşme-merkezleşme geriliminde büyükşehir yasası".

28. Zerrin Toprak, "Türkiye'nin İdari Yapılanmasında Yerel Yönetimler ve Felsefesi" (Güncel Sorunlar Işığında, Türkiye'de Yerel Yönetimler, Yerel Yönetimler Sempozyumu, Yenimahalle Belediyesi, ODTÜ ve TUIÇ düzenlemesi, tebliğ olarak sunulmuştur, 21-22 Şubat 2013, Ankara)

29. T.C. Anayasa Mahkemesi, <http://www.anayasa.gov.tr/Gundem/Detay/507/>

30. Hicran Çelikyay, "Yeni Büyükşehir Yasası Perspektifinde 2014 Yerel Seçimleri", *SETA Perspektif*, no.48 (Nisan 2014).

büyükşehir sınırları içine alınan köyler de büyükşehirin planlanması ve düzenlenmesinde, seçimlere katılarak yönetiminde söz sahibi olacaklardır.³¹

SONUÇ

1. Yasa hakkındaki tüm iddiaların uygulama sonrası değerlendirilmesi gerekmektedir. Yasa, 30 Mart 2014 Yerel Seçimleri sonrası uygulamaya konmuştur ve alana yönelik olumsuz eleştiriler için henüz erkendir.
2. Yasanın bölgeselleşme eğilimi getireceği ve Türkiye'nin üniter yapısını zedeleyeceği iddialarının ise 30 Mart 2014 Yerel Seçim sonuçlarına bakıldığında gerçeği yansıtmadığı görülmektedir.
3. Yasanın Anayasa'ya aykırı olduğu söylemi ise Anayasa Mahkemesine taşınmış; mahkemenin ilgili kararı ile yasa Anayasa'ya aykırı bulunmamıştır.
4. Yasal düzenlemenin, hizmet bütünlüğü açısından imkânların birleştirilmesi kalitenin artırılması, tasarruf ve demokrasinin geliştirilmesi gerekliliği göz önüne alınarak düzenlendiği görülmektedir.
5. İl Özel İdarelerinin kaldırılması ve görevlerinin tek elden yürütülecek olması hizmet etkinliği, verimlik ve kaynak kullanımı açısından önemli bir basamaktır.
6. Büyükşehir sınırları içine alınan köyler de büyükşehirin planlanması ve düzenlenmesinde etkili olacaktır.
7. Türkiye nüfusunun yaklaşık %77'si ve yüzölçümünün % 51'i bu yasa ile yönetilecektir.
8. "Merkeziyetçi yerleşme / yerelde merkezileşme yasası" olarak da adlandırılan yasa ile yerel yönetimler merkeziyetçi bir anlayışla güçlendirilmeye çalışılmıştır.
9. Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamının Paylaşım Oranları Büyükşehirler için %5 den %6 ya çıkarılmıştır.
10. Köylerde yapılacak imar uygulamaları tip

proje olarak planlanacaktır. Bu projelere ilgili bakanlık tarafından ödenek verilecektir.

11. Yapılan bu düzenleme, yerel yönetim reformlarının önemli bir basamağıdır ve bundan sonra yapılacak reformlara ışık tutması beklenmektedir.

ÖNERİLER

1. Büyükşehir belediyelerin yasaya dair algıları, uyum ve uygulama süreçlerini incelemek üzere yerel yöneticiler, kamu yönetimi uzmanları ve akademisyenlerden oluşan özel bir komisyon kurulmalıdır.
2. Komisyon çalışmalarının daha önce büyükşehir olan ve hizmet sınırları genişleyen iller ile yeni büyükşehir olan iller olmak üzere iki ana perspektifte yürütmeli ve iller için SWOT – GZFT (Güçlü yönler, Zayıf yönler, Fırsatlar, Tehditler) analizi yapılmalıdır.
3. Değişen hizmet ölçeği hakkında büyükşehir personeline eğitim verilmelidir.
4. Büyükşehir personeli tarafından kırsal alanlarda yaşayan halk; seminerler ile belediye hizmetleri, hizmetlere ulaşım, erişilebilirlik ve iletişim konularında bilgilendirilmelidir.
5. Kapanan veya birleştirilen belde belediyeleri hizmet bölgelerine, servis ve hizmetlerin erişilebilir ve eşitlikçi olması için il özel idarelerinden devredilen itfaiye, sağlık merkezi, çevre ve temizlik, ulaşım vb. temel hizmet birimleri etkin yönetimle aktif hale getirilmelidir.
6. İl Özel İdarelerinden devredilen hizmet birimlerinin büyükşehir hizmet birimleriyle uyumlu çalışabilmeleri için gerekli koordinasyon çalışmaları yapılmalıdır.
7. Kırsal alanlardaki hizmetlerin kesintiye uğramaması için bu birimlerde görev alacak personelin görev tanımları ve görevlendirilmeleri en kısa zamanda netleştirilmelidir.
8. İl Özel İdarelerinden görevlendirilen personel ile büyükşehir personeli görev tanımlamaları ve yerlerinin belirlenebilmesi için büyükşehir

31. TBB bülten, Ekim-Kasım, Sayı: 774-775.

bünyesinde yer alan insan kaynakları müdürlüğü çalışmalarını hızlandırmalıdır.

9. Köylerde inşa edilecek yapılar için geliştirilecek tip projeler, köylünün mali gücünü aşmamalı ve projeler için sağlanacak ödeneği kolaylaştıracak düzenlemeler getirilmelidir. Bu tip projeler köyün bağlı bulunduğu ken-

tin kültürel mirasını ve kent kimliğini temsil edecek nitelikte planlanmalıdır.

10. Büyükşehirler için %6 olan Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamının Paylaşım Oranı, hizmet ölçeği genişlediğinden hizmetlerin daha hızlı ve nitelikli yapılmasını sağlamak amacıyla arttırılmalıdır.

Türkiye’de yerel yönetimler, tüm dönemlerde siyasi erkin ilgi odağında olmuştur. Yerel seçimlerin etkisinin yerelde kalmayıp kelebek etkisi ile merkezi hükümet yönetiminde etkili ve belirleyici olması, kentler üzerinde belirlenen politikaların çeşitliliğini ve dinamiğini canlı tutmuştur. Dünya’daki gelişmelere paralel bir şekilde, Türkiye’de de yönetim paradigması değişmektedir.

Büyükşehir metropoliten alan ölçeği genişledikçe uygulanan planların, yönetim anlayışının tüm bölgeyi kapsayan ve makro politikaları belirleyen bir çerçeve içinde ele alınmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu nedenle Büyükşehir Belediye yönetim modeli, hızlı ve dinamik bir seyir ve dönüşüm gerçekleştirmektedir.

Kentlerin büyümesi beraberinde yeni yönetim sorunlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur. 6360 sayılı yasa, yeni bir yönetim sistemi getirirken bu sorunlara da çözüm üretmeyi hedeflemektedir.

Yasa, Türkiye’de kent yönetim sistematiğini değiştirmiştir. Büyükşehirlerin sayısı arttırılmış, yönetim alanları il mülki sınırına kadar genişletilmiştir. Bu illerde il özel idareleri kaldırılmıştır. Yerel seçim sistemi de farklılaşmış, büyükşehir olan illerde il sınırı dâhilinde seçmenlerin büyükşehir için oy kullanmaları gerçekleşmiştir. Bu özellikler, yasa üzerinde bir takım tartışmaların yaşanmasına neden olmuştur. Yasa ile Türkiye nüfusunun yaklaşık %77’si ve yüzölçümünün % 51’i yönetilecektir.

Tartışmalar temel olarak ölçek düzenlemesi, bölge / il yönetimi, anayasaya uygunluk ve yerel seçim sistemi üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu tartışmalar ve iddiaların, uygulama sonrası değerlendirilmesi gerekmektedir. Yasa, 30 Mart 2014 Yerel Seçimleri sonrası uygulamaya geçilmiştir ve alana yönelik olumsuz eleştiriler için henüz erkendir.

Büyükşehir yönetimlerinin yasaya kolay uyum sağlamaları, yaşanabilecek sorunların önlenmesi için belediyelerin yasaya dair algıları, uyum ve uygulama süreçlerini incelemek üzere yerel yöneticiler, kamu yönetimi uzmanları ve akademisyenlerden oluşan özel bir komisyon kurulmalıdır. Bu komisyon çalışmalarının daha önce büyükşehir olan ve hizmet sınırları genişleyen iller ile yeni büyükşehir olan iller olmak üzere iki ana perspektifte yürütmeli ve iller için SWOT – GZFT (Güçlü yönler, Zayıf yönler, Fırsatlar, Tehditler) analizi yapılmalıdır.

Yapılan bu düzenleme, yerel yönetim reformlarının önemli bir basamağıdır ve bundan sonra yapılacak reformlara ışık tutması beklenmektedir.

