

TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR YAPILANMASI VE 6360 SAYILI KANUNA UYGULAYICILARIN BAKIŞI

Selim ÇAPAR *

Recep DEMİR **

Öz

2014 yılında 6360 sayılı Kanunun uygulanmasıyla Türkiye’de yerel yönetim alanındaki reformlar ile büyükşehir sayıları arttırılmış, ilçe ve büyükşehir belediyeleri olarak iki kademeli bir yapı kabul edilmiş, büyükşehir belediye sınırları aşama aşama il sınırlarına genişlemiş ve büyükşehir alanındaki yerel yönetim kademe ve sayısı azaltılmıştır. Bu makale, bu değişimin uygulanmasından sonra büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerinin görüşlerine dayanan bir araştırmaya dayanmaktadır.

Gerek büyükşehir belediyesi ve gerekse büyükşehir ilçe belediyelerinin; büyükşehir belediyesinin kırsal yerleşimlere etkin ve etkili biçimde ulaşabilmesi, büyükşehir belediye sistemi içinde hizmetlerin etkin ve dengeli olarak yürütülmesi açısından merkez (metropol) ilçeler ile merkez dışındaki ilçeler arasında görev, yetki ve kaynak bakımlarından farklılık oluşturulmasına ihtiyaç olup olmadığı, Kanunun uygulanmasında vatandaşların yerel hizmetlere ulaşması ve yönetime katılımının konusundaki düşünceleri ile büyükşehir belediyesince yerine getirilmesi gereken hizmetlerin ilçelerde etkin biçimde verilip verilemediği hususlarındaki görüşlerde, bir birliğin bulunmadığı görülmektedir.

Genelde büyükşehir belediyeleri 6360 sayılı Kanunla yapılan düzenlemelere olumlu yaklaşmaktadır. Ancak büyükşehir belediyesinin hizmet sunum alanının il mülki sınırları ile eşlenmesinin, hizmetlerin etkin bir şekilde yerine getirilemeyeceğine yönelik eleştiriler de bulunmaktadır. İlçe belediyelerinin, özellikle merkez dışındaki belediyelerin, 6360 sayılı Kanunla yapılan düzenlemeleri olumlu yönde değerlendirdiği ifade edilememektedir. Belediyeler kendi idarelerinin perspektifleri açısından değişimi ele almakta, büyükşehir belediyeleri kaynaklarının arttırılmasını isterken ilçe belediyeleri de görev yetkilerinin ve

* Dr. İçişleri Bakanlığı AREM Başkanı, selim.capar@icisleri.gov.tr

** İçişleri Bakanlığı AREM Başkan Yardımcısı-Başkontrolör, recep.demir@icisleri.gov.tr

kaynaklarının artırılmasını azda olsa eski siteme dönülmesini istemektedir.

Reformun özünde “değişim” olduğundan, yerel yönetim reformlarında uygulamada karşılaşılan eksiklikleri giderecek düzenlemeleri yapacak biçimde sürekliliği içermesi gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: Yerelleşme, Belediye, Büyükşehir Belediyesi, Büyükşehir İlçe Belediyesi.

AN OVERVIEW OF EXECUTIVES ON RECONSTRUCTION OF METROPOLITANS AND LAW NO. 6360 IN TURKEY

ABSTRACT

Metropolitanisation reforms for local governments in Turkey with the enforcement of Law No. 6360 in 2014 have led to an increasing number of metropolitans, adopting a two-tier structure for sub provincial and metropolitan municipalities, gradually expanding the boundaries of metropolitan municipalities to provincial borders and decreasing the grade and number of local governments in metropolitan area. Subsequent to implementation of the said reform, a research was conducted based on the views of metropolitan and sub-provincial municipalities.

It is obvious that there exists no consensus between metropolitan municipality and metropolitan sub-provincial municipalities on whether metropolitan municipality effectively and efficiently accesses rural settlements or not and whether it is needed to make a difference as to duties, authorities and resources between metropolitan sub-provinces and non-metropolitan sub-provinces with regard to effective and well-balanced implementation of services within metropolitan municipal system and whether those services that need to be fulfilled by the metropolitan municipality are effectively and efficiently rendered in sub-provinces and also on accessibility of local services and contribution to government by the citizens in the enforcement of law.

In general, metropolitan municipalities tend towards regulations enacted pursuant to Law No. 6360. However, criticisms suggest that synchronization of service delivery by metropolitan municipality with provincial administrative boundaries will probably cause a failure to effectively and efficiently fulfill services.

One cannot utter that sub-provincial municipalities, expressly non-metropolitan municipalities, look favorably on regulations enacted with Law No. 6360. While municipalities look from their own administrative perspective and demand an increase in resources of metropolitan municipalities, sub-provincial municipalities demand their duties and authorities as well as resources increased and revert back to former system at the least.

Since reform is inherently a “change”, sustainability shall be achieved so that any regulations can be made to fix any deficiencies that may be encountered in implementation of local government reforms.

Keywords: *Decentralisation, Municipality, Metropolitan Municipality, Metropolitan Sub-Provincial Municipality.*

GİRİŞ

2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun idari, siyasi, mali ve anayasal olmak üzere çok boyutlu bir zeminde tartışma alanı yaratmış, Türkiye’nin idari yapısında gerçekleşen hızlı ve önemli bir dönüşüm sürecine tanık olunmuştur.

2014 yılındaki mahalli idareler seçimi ile uygulamaya konulan büyükşehir modeli, Türkiye’deki il yönetimi üzerinde de önemli değişiklikler getirmiştir (Oktay, 2016b: 73). 6360 sayılı Kanun çerçevesinde on dört ilde büyükşehir belediyesi kurularak Türkiye’deki büyükşehir belediyesi sayısı 30’a yükseltilmiş, bu belediyelerin hizmet sınırları il mülki sınırları ile bütünleştirilerek, İstanbul’da ve Kocaeli’de il ölçeğinde uygulanan yerel yönetim modeli, 2012 yılındaki düzenleme tüm büyükşehir belediyelerine yaygınlaştırılmıştır. Aynı zamanda bu illerdeki il özel idarelerinin ve bu illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmış, köyler mahalle olarak; belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı oldukları ilçenin belediyesine katılmıştır.

Yapılan bu düzenlemelerle idarenin bütünlüğü ilkesinin zedelenmesi; eşitlik ilkesine aykırılık, hukuk sisteminde ikilik, merkezî idarenin denetim ve vesayet yetkisinin zaafa uğratılması, üniter yapının tahrip edilerek federasyona

dayalı bir sistemin altyapısının hazırlanması, büyükşehir belediyelerinin sınırlarının mülkî sınırlar olmasının Anayasa'daki büyükşehirlerin kuruluşuna ilişkin hükme aykırılık taşıması gibi gerekçelerle Anayasa'ya aykırılığı iddia edilen Kanun; gerek TBMM'deki görüşmeler sırasında gerekse kamuoyunda eleştiri konusu olmuştur.

Ayrıca bazı belediyelerin beklenmedik bir şekilde görev ve yetki sınırlarını aşarak; terör örgütü faaliyetlerini destekleyici eylemlere destek vermesi, belediye iş makinalarının yol ve hendek kazma işlerinde kullanılması gibi eylemleri nedeniyle terör olaylarının artmasının müsebbibi olarak 6360 sayılı Kanun gösterilmiş, bu nedenle 6360 sayılı Kanunla yapılan bazı düzenlemelerde revizyon yapılması gerektiği ifade edilmiştir.¹ Bu nedenle Büyükşehirlerin yeniden yapılandırılmasına ilişkin yasal düzenlemenin tüm boyutları ve özellikle de uygulayıcısı konumunda bulunanların perspektifinden değerlendirilmesi bir gereklilik olarak ortaya çıkmıştır.

Bu çalışmanın konusu, Türkiye'de büyükşehirlerin yeniden yapılandırılmasıdır. Amacı ise Türkiye'de büyükşehirlerin yeniden yapılandırılması hedefiyle uygulamaya konulan 6360 sayılı Kanunun getirdiği değişimin değerlendirilmesidir. Yöntem olarak, değişimin uygulayıcısı konumunda olan büyükşehir ve ilçe belediyelerinin açık uçlu sorular esasında yazılı olarak görüşleri alınmıştır.² Bu görüşler mümkün olduğunca akademik çalışmalar ile yargı kararları çerçevesinde ele alınmıştır. Büyükşehir belediyeleri sisteminde ortaya çıkan değişime karşı yöneltilen görüş ve eleştirilerin; ölçek, hizmet, katılım ve mali konular esasında analiz edilmesi amaçlanmıştır.

Bu çerçevede metropoliten alan yönetim ve uygulama modelleri, dünyada metropoliten alan yönetimi ile ülkemizdeki metropoliten alan gelişme sürecine değinilerek, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin görüşleri değerlendirilecektir.

¹ 674 sayılı KHK ile 5393 sayılı Belediye Kanununun 45 ve 57. maddelerine eklenen fıkralar ile bu eleştirilerin çözümlendiği düşünülmektedir.

² Bu araştırma ile ilgili ilk bulgu ve bilgiler Çapar ve Demir (2016) tarafından özet halde yayımlanmıştır. Bu makalede araştırma ve sonuçları kapsamlı biçimde ele alınmaktadır.

1.METROPOLİTEN ALAN YÖNETİM YAKLAŞIMLARI VE UYGULAMA MODELLERİ

Metropolis kavramı Yunanca asıllı metro (ana, asıl) ve polis (kent) sözcüklerinden oluşmuş ve ilk olarak Antik çağların kent devletlerini tanımlamak için kullanılmıştır (Soyda ve Türk, 2012: 51). “Metropol” ile “metropoliten” kavramları büyük kentleri diğer kentlerden ayırt etmek için, sanayi devriminden sonra ortaya çıkan Londra, Paris, Tokyo ve New York gibi büyük ölçekli yerleşim yerleri için kullanılmaya başlanmıştır. Bu kavramlaştırma genel kabul görmüştür. Böylece büyük ölçekli yerleşim yerleri “metropol” ya da “metropoliten kent” olarak adlandırılmaktadır (Oktay, 2016a: 52). Metropoliten alanlar, genellikle bir merkez anakent ile onu çevreleyen ve onunla ekonomik olarak bütünleşik yörekentler (suburbs) ve ilçe yerel yönetimlerinden oluşmaktadır. Metropoliten alan, nüfusun yoğun olduğu ve ekonomik, sosyal ve kültürel açıdan bölgenin merkezi olarak kabul görebilecek kent ya da kentlerin tamamının oluşturduğu bütün olarak tanımlanabilmektedir (Görmez, 1993; Gül ve Batman, 2013: 9).

Büyükşehir olgusu, toplumsal ve ekonomik yapıdaki değişikliklere koşut biçimde ortaya çıkmıştır (Çınar, Ciner ve Zengin, 2009). Dünyada 2014 verilerine göre 3.9 milyar kişi kentlerde yaşamaktadır. Dünya genelinde 1950’lerde kentli nüfus oranı %30 seviyesinde iken, günümüzde %53’e ulaşmıştır (Oktay, 2016a: 51).

Metropol kentlerin gelişme sürecinde nüfus artışı yanında kentin ekonomisi ve organizasyonu da etkilenmektedir. Tarım dışı sektörlerden ziyade sanayi, ticaret ve hizmetler alanı gelişme göstermektedir. Mesleki hizmetler, haberleşme, müteahhitlik, mühendislik, hukuk, eğitim, çevre, finans, sağlık, ulaşım, turizm, bilişim gibi hizmet alanları gelişmektedir. Kentin dünya ekonomik, sosyal ve siyasal sistemi ile entegrasyon düzeyi yükselmektedir. Kentteki şirketlerin ölçeği büyümekte, havalimanı ve liman gibi tesislerin sayısı ve kapasitesi artmakta, iş yerleri ile konut alanları ayrışmaya başlamakta, yerel hizmetlerin ölçeği artarak birden fazla yerel yönetim birimleri ortaya çıkmaktadır (Oktay, 2016a: 53).

Metropoliten alan yönetimi anlayışında, her ülkenin kendi siyasal koşulları içerisinde merkezi yönetime ya da yerinden yönetime önem verilebilmekte ve bu öneme göre de metropoliten yönetimlerin dayanacağı temel değerler

şekillenmektedir. Ölçek ekonomileri ve metropoliten hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi hizmetlerde etkinliği ön plana çıkarırken, metropoliten yönetimde alt kademe yönetim birimlerinin oluşturulması da demokrasi ilkesine verilen önemin bir göstergesidir (Tekel, 2009: 193).

Metropoliten yönetimlerin nasıl olması gerektiğine ilişkin dönemin koşulları içerisinde geliştirilmiş iki farklı yaklaşım bulunmaktadır. Bunlardan ilki reform kuramı diğeri ise kamu tercihi kuramıdır (Tekel, 2009: 194). Gül (2012: 68) ise Kübler ve Heinelt (2005)'in metropoliten alan biçimlerine ilişkin metropoliten reform geleneği, kamu tercihi okulu ve yeni bölgecilik akımı olmak üzere üç yaklaşımı vurguladığına işaret etmektedir.

Metropoliten Reform Geleneği, 1930'dan sonra egemen olan Keynesyen ekonominin, müdahaleci devlet anlayışının geçerli olduğu bir dönemde Fordist üretim tarzına uygun biçimde, Amerika'da ortaya çıkmıştır. Metropoliten Reform Geleneği, günümüzde “eski bölgecilik” olarak da tanımlanmaktadır (Oktay, 2016a: 55). Metropoliten reform geleneği üyeleri, bir kentsel alanda çok sayıda irili ufaklı yerel yönetim biriminin olmasının etkin, adil ve eşgüdümlü hizmet sunmaya engel olduğunu savunurlar. Reform geleneğinin temsilcilerine göre, “Bölgesel ya da metropoliten sorunlarla uğraşmak birbirinden bağımsız çok sayıda belediyenin her biri için oldukça güçtür” (Gül, 2012: 68).

Reform kuramına göre, metropoliten alanda idari birim sayısının azaltılması, mümkünse bire indirilmesi öngörülmektedir. Böylece, yerel hizmetlerde tasarruf ve etkinlik gerçekleştirilecektir. Metropoliten alanda ‘parçalı yönetim’ hizmetlerin dağıtım ve üretim fiyatını arttırmaktadır. Bu sebeple, metropoliten alanın yönetimi tek elde toplanmalıdır (Tekel, 2009: 194; Gül, 2012:68).

1950’li yıllardan itibaren gelişmeye başlayan **Kamu Tercihi Teorisi** siyasetin ekonomik açıdan analizine dayanmaktadır (Çınar, Ciner ve Zengin, 2009: 15). Yaklaşımının esaslarını, neo-klasik iktisatçıların öne sürdüğü piyasa başarısızlığı yaklaşımına karşılık geliştirdikleri Devletin başarısızlığı teorisi oluşturmaktadır (Aktan, 2017). Bu yaklaşım, siyasi süreçlerin işleyişini piyasa süreçleri ile benzer kabul etmekte, piyasanın serbestliğine paralel olarak siyasi süreçlerin de serbest olması gerektiğini vurgulamaktadır (Oktay, 2016a: 57). Kamu tercihi yaklaşımında küçük yerel yönetimlerin birleştirilerek tek bir metropoliten

yönetim oluşturulmasına karşı çıkılır ve adem-i merkezîyetçi metropoliten yerel yönetim yapılarının korunması savunulur. Çünkü birleştirme yönetimler arası rekabetin faydalarını ortadan kaldıracak, tekeli hizmet sunumu oluşturacak, merkezileşmeye yol açarak demokratik kontrol kanallarını ve seçme özgürlüğünü azaltacaktır (Gül, 2012:69).

Kamu Tercihî Yaklaşımının metropoliten alan için önerdiği yaklaşımlar dört ana kavram altında ele alınabilir (Oktay, 2016a: 57, 59): İlki, kamu işlemlerindeki karmaşıklığın azaltılması, şeffaflığın artırılması, vatandaşların bireysel tercihlerinin sistem tarafından daha sağlıklı tespiti ve karşılanması için tekçi metropoliten yönetimde “desantralizasyon” yapılmasıdır. İkincisi, vatandaşların daha az vergi ödeyerek en çok hizmeti alma konusunda tercihte bulunabilmeleri için metropoliten alanın yönetim olarak “parçalanması”dır. Üçüncü kavram “kendi kendine idare”dir. Dördüncüsü ise, “siyasi kontrol” kavramı ile bürokrasinin tüm boyutları ile siyasi kontrol altında olması ifade edilebilir. Sonuç olarak, kamu tercihi yaklaşımında, çok sayıda yönetim biriminden oluşan, kamusal hizmetlerinin üretim ve sunumunun birbirinden ayrı birimlerce gerçekleştirildiği farklı bir kent örgütlenmesi önerilmektedir (Tekel, 2009: 194).

Metropoliten Reform ve Kamu Tercihî yaklaşımlarının metropoliten alanla ilgili anlayışları, 1970’li yıllara kadar temel iki akım oldu. 1970’den sonra meydana gelen ekonomik ve siyasi gelişmeler “Yeni Bölgecilik” adıyla metropoliten alanların yönetimi ve organizasyonu ile ilgili yeni bir anlayışın gelişmesine yol açtı. 1980’lerde en iyi metropoliten yönetim konusundaki arayışlar ilgisini, metropoliten alanın bir bütün olarak ekonomik kalkınmada ve küresel rekabette avantaj sağlayacak biçimde nasıl organize edilmesine gerektiğine yönüne çevirdi. 1990’lı yıllarda, Avrupa ve Kuzey Amerika’da metropoliten yönetim konusundaki uygulamalar günümüzde “yeni bölgecilik” olarak bilinen üçüncü bir yaklaşımın ortaya çıkmasına yol açtı (Oktay, 2016a: 60).

Bu yaklaşımda; bölgesel düzeyde yönetsel yapılar oluşturulması ya da çok sayıda yerel birim arasında bir rekabet ortamı yaratılması yerine; var olan aktörler arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenerek, yönetim yaklaşımı çerçevesinde etkinleştirilmesi savunulur. Lefèvre (1993)’ye göre, esneklik, çeşitlilik, özel, sivil ve kamusal kentsel politika aktörler arası müzakere ve network oluşumu ile bölgesel düzeydeki kentsel gönüllü hizmet işbirliklerini temel alması,

bu yaklaşımın temel özellikleridir.

Yeni bölgeselcilik yaklaşımı, metropoliten alanda “yönetimden-yönetişime” geçişi hedefleyen bir görünüm kazandı. Yönetişimin kamu kurumları aracılığı ile değil, metropoliten alandaki çok çeşitli aktörler arasındaki etkileşime dayalı olarak hayata geçebileceğini savundu. Bu süreçte aktörlerin rollerinin katı kurallara dayanmayan biçimde belirlenmesi, metropoliten üstü düzeylerdeki ulusal veya ulus-üstü yapılar tarafından bölgesel işbirliği teşvik mekanizmalarının iyi kurgulanmış olması ve etkili siyasi liderlik önemli başarı unsurları olarak öne çıkarılmıştır (Oktay, 2016a: 62).

Metropoliten yönetim kavramı, genel olarak metropoliten alanın yönetimi ile ilgili yapı ya da kurumsal düzenlemeler anlamına gelmektedir. En temel hali ile metropoliten model olarak adlandırılabilir. Metropoliten kentlerin yönetimleri konusunda dünyada birbirinden farklı modellerle karşılaşılmaktadır (Oktay, 2016a: 62,63).

Dünyada anakentlerdeki yönetim modellerinin çeşitliliğine paralel olarak bu konuda literatürde farklı tasnifler yapılmaktadır. Dünyadaki değişik modelleri inceleyerek dünya uygulamalarını sınıflayan Shah (akt. Gül ve Batman, 2013: 13), metropoliten yönetimleri altı grupta toplamaktadır:

(i) Üniter metropoliten yönetim modeli,

(ii) Dikey olarak koordine edilmiş iki kademeli metropoliten yönetim modeli,

(iii) Yatay olarak koordine edilmiş iki kademeli metropoliten yönetim modeli,

(iv) Yatay olarak örgütlenmiş iki kademeli gönüllü metropoliten yönetimler,

(v) Koordine edilmemiş iki kademeli metropoliten yönetim modeli,

(vi) Koordine edilmemiş ve parçalanmış tek kademeli metropoliten yönetim modeli.

Metropoliten yönetim modellerini etkinliğini değerlendirmek için bazı araştırmacılar tarafından kriter setleri de geliştirilmiştir. Bu ölçütler yetki ve görev

alanının mevzuat ve mekân düzleminde yeterli genişliğe sahip olması, kurumsal yapı ve hizmet organizasyonunda ölçek ekonomisinin temel alınması, geniş yerel özerkliğe sahip olması, meşruiyeti yüksek bir siyasi temsil sistemi ve yönetim kapasitesinin yüksekliği olarak sıralanabilmektedir (Oktay, 2016a: 66, 67).

2. TÜRKİYEDE METROPOLİTAN ALAN YÖNETİMİ GELİŞİM SÜRECİ

Türkiye’de, “büyükşehir belediyeleri” 1982 Anayasasınının 127. maddesindeki “büyük yerleşim yerlerinde özel yönetim biçimleri oluşturulabilir” hükmüne dayanılarak, 1984 yılından itibaren kurulmaya başlanmıştır (Keleş, 2016: 321; Çınar, Ciner ve Zengin, 2009). Türk kamu yönetimi sistemi içinde büyükşehir belediyelerinin kuruluşundan itibaren, “büyükşehir belediyeleri içinde yer alan ilçeler” olarak yeni bir ilçe statüsü oluşmaya başlamıştır.

1984 yılında kurulan büyükşehir belediyeleri olan İstanbul’un on beş, Ankara’nın beş ve İzmir’in de üç metropoliten ilçesi vardı. 1986-1988 yılları arasında yeni beş büyükşehir belediyesi daha kuruldu. 1986 yılında 3306 sayılı Kanun ile Adana, 1987 yılında 3391 sayılı Kanun ile Bursa, 3398 sayılı Kanun ile Gaziantep ve 3399 sayılı Kanun ile Konya, 1988 yılında ise 3508 sayılı Kanun ile Kayseri büyükşehir statüsü kazandılar. Adana’nın dört, Bursa ve Konya’nın üç, Gaziantep ve Kayseri’nin iki metropoliten ilçesi vardı.

Nüfus artış hızı, iç-göç gibi etkenlerle, kent nüfusları hızla artıyordu. Bu gelişmelerle birlikte 1993 yılına gelindiğinde, Antalya, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Mersin, İzmit ve Samsun olmak üzere yedi büyükşehir belediyesi daha kuruldu (Keleş, 2016: 321). Büyükşehir belediyeleri kurulmakla birlikte bu defa değişik bir tutum takınıldı ve 505 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan büyükşehirlerde ilçe belediyesi yerine, birinci kademe belediyeler oluşturuldu. Böyle olunca, bu kademelerde ilçe örgütlenmesi oluşmamış oldu. Bu şekilde kurulan büyükşehir içindeki ilk kademe belediyelerinin sayısı; Antalya, Diyarbakır, Mersin ve İzmit’de üçer iken, Eskişehir, Erzurum ve Samsun’da ise ikişer oldu. Daha sonra 1999 Marmara depremi akabinde, 2000 yılında çıkarılan 593 sayılı KHK ile Sakarya da Büyükşehir statüsüne geçti. Sakarya’nın üç birinci kademe belediyesi vardı.

Özetlemek gerekirse, ilk sekiz büyükşehir sınırları içinde, merkez ilçeler ve kaymakamlık örgütlenmesi bulunuyordu. 1993 yılı ve sonrasında kurulan

sekiz büyükşehirin sınırları içindeki belediyeler ise, birinci kademe belediyesi niteliğindeydi. Dolayısıyla, bu kademelerde ilçe örgütü kurulmamıştı. Bu durum 2008 yılında değiştirildi. 5747 sayılı Kanun ile son sekiz büyükşehirde de ilk kademe belediyeleri ilçe belediyelerine dönüştürüldü ve genel yönetimin ilçe örgütlenmesi oluşturulması yoluna gidildi. Aynı Kanun ile ayrıca çeşitli büyükşehirlerde yeni ilçe belediyeleri ile birlikte yeni ilçeler kuruldu. Gerek dönüştürülen ve gerekse yeni kurulan ilçelerin sayısı 43'ü bulmuştur. Böylece 2010 yılı sonu itibarıyla 16 büyükşehir içerisinde 143 ilçe ve ilçe belediyesi bulunmaktaydı. Dolayısıyla, 2010 yılında Türkiye'deki toplam 892 ilçenin 143'ü metropoliten ilçe niteliği taşımaktaydı. Öte yandan, 2005 yılında kabul edilen 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün kaldırılmasına ilişkin Kanun ile İstanbul ve Kocaeli il sınırları büyükşehir belediye sınırları ile eşleştirilmiştir. Dolayısıyla bu illerin tüm ilçeleri metropoliten ilçe statüsü kazanmıştır. Bu sebeple 2010 yılında 39 ilçe ile en fazla metropoliten ilçesi olan il, İstanbul'dur. İstanbul'u 22 ilçe ile İzmir, 18 ilçe ile Ankara, 12 ilçe ile Kocaeli izlemektedir (Çapar, 2015: 235).

"İl sınırı-büyükşehir belediye sınırı eşlemesi", 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun ve 2013 yılında çıkartılan ve bu Kanunda değişiklik yapan 6447 sayılı Kanun ile yeni oluşturulanlar dâhil, toplam 30 büyükşehirde yaygınlaştırmıştır. Dolayısıyla, büyükşehir statüsündeki illerin tüm ilçeleri metropoliten ilçe olmuştur. Böylece 2014 yılı itibarıyla Türkiye'deki 919 ilçenin 519'u metropoliten ilçe statüsünde iken, diğer ilçelerin sayısı ise 400'dür (Çapar, 2015: 236). 2012 yılında yapılan yasal değişiklikler sonucunda (Karakılıçık ve Koyuncu, 2016: 366);

- Toplam büyükşehir sayısı 30 olmuştur.
- Bütün büyükşehir belediye sınırları ve Büyükşehirlerdeki bütün ilçe belediyelerinin sınırı, il mülki sınırı olmuştur.
- Büyükşehir Belediyeleri olan 30 ilde il özel idareleri kaldırılmıştır ve bu illerde Merkezi Yönetime bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) birimleri kurulmuştur.
- Yeni ilçeler kurulmuştur.
- Büyükşehir belediyeleri dışındaki illerde nüfusu 2.000'den az olan belde belediyeleri köye dönüştürülmüştür.

• Büyükşehir olan illerdeki bütün belde belediyeleri kaldırılmış ve bunlar bir belediyenin mahallesine dönüştürülmüştür.

• Büyükşehir olan illerdeki bütün köy yönetimleri kaldırılmış ve bunlar mahalle yapılmıştır.

Tüm bu değişiklikler Türk yönetim tarihinde bugüne kadar yapılan en kapsamlı değişikliklere işaret etmektedir (Karakılıç ve Koyuncu, 2016: 366).

4. ARAŞTIRMA İLE ELDE EDİLEN BULGULAR VE DEĞERLENDİRME

Bu çalışma, 6360 sayılı Kanunun uygulamasında karşılaşılan sorunların tespiti ve analizini hedeflemektedir. Bu ise ancak sahadan veri ve bilgi toplamakla mümkündür. Çalışmanın amacı doğrultusunda açık uçlu sorulardan oluşan bir görüşme formu hazırlanmıştır. Bu çerçevede büyükşehir belediyelerine (Ek-1) ve ilçe belediyelerine (Ek-2) yönelik olarak formüle edilmiş olan sorular 13 büyükşehir belediyesi³ ile 19 büyükşehir ilçe belediyesine⁴ gönderilmiştir. Belediyelere yazılar, 2015 yılı Aralık ayı başlarında gönderilmiş, Aralık ayı sonunda ve 2016 yılı Ocak ayı başlarında cevaplar alınmıştır.

Amaç, genellemelere ve ilkelere ulaşmaktan ziyade kanunun uygulayıcılarının karşılaştığı sorunları tanımak ve buradan hareketle sistematik yorum ve analizler oluşturabilmek olduğundan böyle bir yol benimsenmiştir.

Elde edilen bulgular ve bu bulgular hakkındaki değerlendirilmeler aşağıda alt başlıklarda yer almaktadır.

4.1. Büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasında görev, yetki ve kaynak paylaşımı

Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında görev, yetki ve kaynak paylaşımı konusunda büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında farklı düşünüldüğü görülmektedir.

³ Trabzon, İzmir, Eskişehir, Ordu, Balıkesir, Denizli, Mardin, Ankara, Antalya, Malatya, Muğla, Konya, Mersin (Trabzon, Mardin, Malatya görüş belirtmemiştir.)

⁴ Kumru (Ordu), Akhisar (Manisa), Dargeçit (Mardin), Burhaniye (Balıkesir), Karesi (Balıkesir), Marmaris (Muğla), Onikişubat (Maraş), Fethiye (Muğla), Kemer (Antalya), Karaburun (İzmir), Cihanbeyli (Konya), Şereflikoçhisar (Ankara), Hekimhan (Malatya), Elmalı (Antalya), Keçiören (Ankara), Savaştepe (Balıkesir), Akşehir (Konya), Polatlı (Ankara), Ortahisar (Trabzon); (Dargeçit, Onikişubat, Hekimhan, Elmalı belediyeleri görüş göndermemiştir.)

4.1.1. Görev ve yetki

Büyükşehir belediyeleri; büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasında görev, yetki ve kaynak paylaşımının dengeli olduğunu ifade etmektedir. Ancak görev, yetki konusunda yetersizlik ve belirsizlik olduğu belirtilmektedir. Bu bağlamda bazı temel hizmetlerde dahi (yol yapımı, temizlik, zabıta, imar, yağmursuyu deplase hattı gibi) büyükşehir belediyeleri ile su ve kanalizasyon idareleri daha da önemlisi ilçe belediyeleri arasında yetki çakışmalarının olduğu vurgulanmaktadır. Hatta 6360 sayılı Yasa ile büyükşehir belediyesinin görev yetki ve sorumlulukları içerisine alınan hal işletmeleri, mezbahalar ve yolcu terminallerinin, gelir açısından ilçe belediyelerini zora soktuğu belirtilmektedir. Öte yandan, su-kanalizasyon, itfaiye, toplu taşınma ve karla mücadele hizmetlerinin büyükşehir belediyelerine devredilmesi sonucunda bu hizmetlerin tek elden daha etkili sunumunun gerçekleştirildiği, eski sisteme göre aksaklıkların daha az görüldüğü, eski sistem ile yapılamayan büyük projelerden olan katı atık düzenli depolama tesislerinin, büyükşehir belediye öz kaynakları ile yapılabildiği vurgulanmıştır.

İlçe belediyeleri tarafından ise görev, yetki ve kaynak paylaşımında büyük dengesizlikler bulunduğu, ilçe belediyelerinin hizmet ve yetki yönünden etkisiz hale getirildiği, büyükşehir belediyesine devrolan hizmetler nedeniyle sorunların çözümü ve hizmet sunumunda büyük aksamaların ve karmaşaların meydana geldiği ifade edilmiştir.

Yeni düzenleme ile ilçe belediyelerine hiç bir getiri sağlanmazken, büyükşehir belediyelerinin görev alanına giren hayvan rehabilitasyon hizmetleri, mezarlık hizmetleri, adres ve numarataj hizmetleri gibi yükümlülüklerin istenmemesine rağmen, ilçe belediyelerine devrinin yapıldığı belirtilmiştir. Yeni Yasaya göre, mezbahaların ilçe belediyelerine devredilmesinin, hatta işletmesinin devredilmesinin mümkün olduğu, ancak ilçelerin bunu ödenek bakımından yapmasının kolay olmadığı ifade edilmiştir. Öte yandan, otopark ve ulaşım işlerinde de hizmetin yerelden yürütülmesi açısından ilçe belediyelerine devir yapılabilmesi gerektiği, vurgulanmıştır. Kanalizasyon şebekeleri olmayan yerlerde münferit foseptiklerin temizlenmesi ve yağmur suyunun uzaklaştırılması konularının su ve kanalizasyon idaresinin görev alanına girmesine rağmen sorunlar yaşandığına dikkat çekilmiştir. Başboş hayvanlar ile ilgili çalışmalar ve haşerat ile mücadele konusunda da belediyeler arasında kimin görevi olduğu konusundaki ihtilafın

giderilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasında; zabıta yetkileri ve ilan reklam gelirlerinin toplanması ile temizlik işlerinde görev ve yetki çatışması ve kargaşası yaşanmakta olduğu, büyükşehir bağlı kuruluşlarının toplamış oldukları çevre ve temizlik vergilerini zamanında ödemedikleri de vurgulanmıştır.

Bu nedenlerden dolayı; sokak, cadde ve pazar yerlerinin paylaşımının gözden geçirilmesi, trafik yönlendirilmesi konusunda kurum ve kuruluşları arasındaki yetki ve görev paylaşım problemlerinin çözülmesi, ruhsat işlemlerindeki yetki karmaşasının giderilmesi, imar yönünden 1/5000’lik yapma yetkisi de ilçe belediyelerine verilmesi böylece işlerin çabuk yürümesinin sağlanması, merkezileştirme olmaması gerektiği dile getirilmiştir.

Parlak (2012), yönetim kademelerinin ve birimlerinin sayılarının azaltılması yoluyla gerçekleştirilen optimal ölçek düzenlemesinin, çağdaş dünyadaki eğilimlere uygun düşen bir idari reform uygulaması olduğuna işaret etmekte; hizmet ve yatırımların en ekonomik düzeyde sağlanmasını ve alan-nüfus optimalitesinin elde edilmesini, reformun amaçları arasında görmektedir. Gürbüz vd. (2014: 104)’lerine göre, idari anlamda tüzel kişiliklerin kaldırılması, yeni tüzel kişilik ihdas edilmesi, idari bağlılık-ismis değişikliği, birleşme-katılma, sınır değişiklikleri ve yetki bölüşümü gibi değişiklikler yapan 6360 sayılı Kanun’la belediye yönetim anlayışında bir ezber bozulmakta ve kent yönetiminden mekânsal alan yönetimine doğru bir geçiş yaşanmaktadır.

Her ne kadar farklı görüşler olsa da (Akıllı ve Özasan, 2015: 159), büyükşehir belediyesi sınırının mülki sınır olarak genişletilmesi, hizmet kalitesini iyileştirilmesi, imar planlarının yapılmasında bütüncüllük, hizmet sunumunda standardın sağlanması, hizmet üretme kapasitesinin artması ile malî kaynakların etkin kullanımı açısından fayda sağlayabilecektir.

6360 sayılı Kanun büyükşehir belediyesini, kır ya da kent, yakın ya da uzak demeden, ilin tümüne, hizmet vermekle sorumlu kılınmaktadır. Oysa Ankara, Eskişehir, Şanlıurfa Konya, Muğla ve Balıkesir gibi hem alan olarak çok büyük, hem kırsal alanları çok fazla ve birbirinden çok uzak ilçeleri olan illerde büyükşehir modelinin uygulanması açısından güçlükler olabilecektir (Gül ve Batman, 2013: 35,36). Mesafesi uzak yeni eklenen belde belediyelerine ve köylere hizmet

götürülmesinde sıkıntı yaşanabilecek ve hizmet sunum maliyeti artabilecektir.

Gürbüz vd. (2014: 130)'lerine göre ise, belde belediyelerinin kapatılması hizmet maliyeti ve nüfus ilişkisi açısından olumlu sonuçlanacaktır. Ancak uzaklık unsuru hizmet maliyetine ek olarak ulaşım maliyetlerini ortaya çıkaracak ve birim maliyetlerini artıracığından büyükşehir belediyelerinin bu noktalara hizmet götürmede gönülsüz veya eşitsiz davranmasına neden olabilecektir. Ayrıca, nüfusu yoğun olan ilçeler de hizmet maliyetlerinden olumsuz etkilenecektir. Koyuncu ve Köroğlu (2012: 7) tarafından köylerin kaldırılmasıyla o yöre halkına verilecek hizmetlerin, kentün öncelikleri sıralamasında adil bir düzeyde olmayacağı öngörülmektedir.

Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında uyumsuzlıklardan birisi de hayvan barınakları hususudur. İlçe belediyeleri, hayvan barınaklarının büyükşehir belediyesinin görev alanına girdiğini, büyükşehir belediyesince işletilmesi gerektiği halde ilçe belediyelerine devrinin yapılmasını eleştirmektedir.

Bu konuda İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliğince verilen görüşte, Hayvanların Korunmasına Dair Uygulama Yönetmeliğinin 7 nci maddesindeki *“Belediyeler; a) Sahipsiz veya güçten düşmüş hayvanların toplatılması, kısırlaştırılması, aşılanması, gerekli tıbbî bakımlarının yapılması ve işaretlenmesi, alındığı ortama geri bırakılması, sahiplendirilenlerinin kayıt altına alınmasıyla,...”* hükümleri çerçevesinde ilçe belediyelerinin sorumluluk sınırları içerisindeki hayvan barınaklarının işletilmesinin öncelikle ilçe belediyelerinin sorumluluğunda olduğu, ancak büyükşehir belediye meclisinin yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkili olduğu değerlendirilmiştir (Gündüzöz, 2016: 62).

İlçe belediyelerinin en çok itiraz ettikleri konulardan birisini de ilan ve reklam vergisi oluşturmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin mülkiyetinde olan kent mobilyalarının (Billboard, Raket, Megalight vb.) kullanım hakkının, asılacak yerleri ile ebatlarının belirlenmesi ve tasarruf yetkisi hususunda İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği 18.09.2015 tarihli ve 13278 sayılı “İlan ve Reklam Billboardları” konulu görüşünde; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları” başlıklı 7 nci maddesinin (g) bendi ve “Belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon” başlıklı 27 nci maddesi hükümleri ile 5393 sayılı Belediye Kanununun “Belediyenin yetkileri ve imtiyazları”

başlıklı 15 inci maddesinin (n) fıkrasında; “Reklam panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek”, hükmü çerçevesinde, büyükşehir belediye sınırları içerisinde ilan ve reklam asılacak yerler ve ilan ve reklamların şekil ve ebadını belirleme yetkisinin büyükşehir belediyelerinde olduğu; büyükşehir belediyelerinin meydan, cadde, bulvar, park vb. alanlarda hizmet sunumunda yetki ve görev paylaşımını kendisinin yapacağı; bu paylaşımına göre büyükşehir belediyesince inşa edilen ve hizmet sunumu kendisince yapılan meydan, cadde, bulvar, park vb. alanlardaki ilan ve reklam panolarında tasarruf yetkisinin büyükşehir belediyesinde olduğu; bu alanlar dışında ise tasarruf yetkisinin ilçe belediyelerine ait olduğu şeklinde görüş tesis edilmiştir (Gündüzöz, 2016: 63).

Şehir alanlarında yerel hizmetleri yürütmek üzere tasarlanmış belediyelerin il bütünündeki hizmetleri yürütebilmesi, il ölçeğindeki yapılanma 6360 sayılı Kanunun sorgulanan temel noktalarından biridir. Oysa 6360 sayılı Kanun ile düzenlenen modelin en güçlü yanı, yerel düzeydeki hizmet etkinliğini ve organizasyonunu geliştirmesidir. Ayrıca, il ve ilçe merkezlerinde yoğunlaşmış bir nüfus söz konusudur. Kırsal alandaki nüfus yoğunluğu ve ihtiyaçları çok yüksek düzeyde değildir. Daha gelişmiş kurumsal kapasite ve mali kaynağa sahip, diğer taraftan siyasal taleplere duyarlı büyükşehir belediyelerinin il özel idaresinden doğan açığı özellikle özel sektörün de kapasitesinden yararlanarak daha hızlı ve etkin biçimde kapatması beklenebilir. Bu noktada, hizmet açıklarının doğması muhtemel alanlar, sabit tesis veya yatırım gerektiren ya da günlük rutin işleyişe sahip hizmetlerden daha çok, acil müdahale gerektiren hizmetler noktasında ortaya çıkabilmektedir. Belediyelerin organizasyon ve hizmet becerisi, modelin niteliği kadar etkili olmaktadır (Oktay, 2016b: 87).

Öte yandan, sistem model olarak tasarlanırken öngörülemeyen problemler sebebiyle, ilçe belediyelerinin kendilerini zayıf gördükleri anlaşılmaktadır. Bu sebeple, bütüncül ve katılımcı bir anlayışla görev, yetki ve sorumluluk paylaşımının yeniden ele alınmasında yarar bulunduğu ifade edilebilir.

4.1.2. İmar ve bayındırlık düzenlemeleri

Büyükşehir belediyelerince, planlama (nazım) yetkisinin büyükşehirliere devri ile birlikte kentin ulaşım ve imar planlaması alanlarında doğru kararlar verilmeye başlanıldığı, ancak bölgesel kalkınma ve bölgesel ekonomik kalkınma

planlamalarında da büyükşehirlerin yetkisinin artırılması gerektiği ifade edilmektedir.

Belediye yetki sınırları içerisinde plan onama yetkisini haiz farklı kurumların bulunması, bu kurumların planlama yaklaşımlarındaki farklılıklar da göz önüne alındığında büyükşehir bütününde planlamada uygulama birlik ve bütünlüğünün sağlanmasının güç olduğu belirtilmektedir. Ayrıca 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7/b maddesi ile büyükşehir belediye başkanlığında bulunan nazım imar planı ve uygulama imar planı onama yetkisinin mevzi ölçekte onanan plan ve plan değişiklikleri ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından kullanıldığı ifade edilmektedir. Bu durumun mevcut planlarda parçacı değişiklikleri ortaya çıkardığı, plan bütünlüğünü bozan uygulamalara neden olduğu vurgulanmaktadır.

Öte yandan, ilçe belediyelerince 1/5000'lik imar planlarını yapma yetkisinin ilçe belediyelerine devredilmesi gerektiği belirtilmiştir.

5216 sayılı Yasaya göre, nazım planlarının hazırlanması konusunda büyükşehir belediyesi, uygulama imar planlarının hazırlanması konusunda ise ilçe belediyeleri yetkilendirilmiştir. 2014 yılında büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşmuş olan illerde, bütün belediyelerin kendi nazım ve uygulama imar planlarını yapma yetkileri vardı. Birden fazla belediyenin bulunduğu bütünleşik kentsel alanlarda, farklı imar planlarından kaynaklanan bir takım kentsel sorunların olduğu da kabul edilmekteydi. Yeni düzenleme ile birlikte, tüm il alanı büyükşehir belediyesi sınırı içinde kalacağı için, büyükşehir belediyesi ildeki tüm imar ve planlama düzeninin başlıca sorumlusu olmakta ve ilçe belediyelerinin hazırlamış oldukları imar planlarını denetleme yetkisini de elinde bulundurmaktadır (Adıgüzel, 2012: 168).

Belde belediyelerinin kapatılmasının ve planlama yetkisinin ilçe belediyelerine aktarılması ile alt ölçekli planların hazırlanmasında yerel halkın yetersiz olan katılım olanakları iyice daraltılmıştır. Nitekim Keleş (2012: 6), imar ve planlama açısından teklik ve bütünsellik önemli olmakla birlikte, imar planlarının uygulama ve denetim araçlarının kullanılması açısından uzaklığın olumsuz bir etmen olduğunu vurgulamaktadır. Bu yönden, merkezden uzaklaşmanın hizmetin etkin ve verimli görülmesini güçleştireceğini varsaymaktadır.

Keleş (2012: 8), büyükşehir belediyelerinde, özellikle imar ve planlama

konularında “son sözü” ilçe belediyelerinin değil, fakat anakent düzeyindeki organların söyleyecek olmasının doğal olduğunu, gerçekte, bu konulardaki duraksamaların 3030 sayılı Yasayla 1984 yılından beri giderilerek ilçe belediyelerinin bu konulara ilişkin yetkilerinin tırpanlandığını, ama yine de, yeni yasayla getirilen düzenlemeler içinde en rahat savunulabilecek olanın imarda ve planlamada birlik ve bütünsellik kuralı olduğunu ifade etmektedir. Bununla birlikte, büyükşehir belediyelerinin çok geniş yetkilerle donatılmış ve büyükşehir düzeyinin ilçe belediyeleri karşısında güçlendirilmiş olmasının, bir anlamda, merkezîyetçiliğin yerel düzeyde güçlendirilmesi anlamına geldiğini ifade etmektedir.

6360 sayılı Kanun ile mahalleye dönüşen köylerdeki mimari gelişimi desteklemek üzere ilçe veya büyükşehir belediyesince yörenin geleneksel, kültürel ve mimari özelliklerine uygun binalar için tip mimari projeler hazırlanması ve vatandaşların kullanımına ücretsiz sunulması görevi verildi. Köylerdeki özel projelerin onaylanma yetkisi de ilçe belediyelerine verildi. Bina projesi desteği ile vatandaşlar için önemli bir maliyet unsuru olacak yükün azaltılması ve bina stoku kalitesinin artırılması hedeflenmektedir. Bununla birlikte projelerin mümkün olduğunca köylerde tek tipleştirilmeye de yol açmaması gerekmektedir (Oktay, 2016b: 87).

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi sınırları içindeki tüm köyler mahalleye dönüştürülmekle birlikte köylere ait bazı haklar da korundu. İlgili mevzuat gereği orman köyleri ve orman köylüsüne tanınan hak, sorumluluk ve imtiyazlar orman köyü iken mahalleye dönüşen yerler için devam ettirildi. Benzer şekilde köy tarafından kullanılan mera, yaylak, kışlak gibi yerlerden bu mahalle sakinleri ve varsa diğer hak sahiplerinin 4342 sayılı Mera Kanunu hükümleri çerçevesinde yararlanmaya devam etmesi kabul edildi (Oktay, 2016b: 87).

İldeki büyük ölçekli büyükşehir belediye yapısının en olumlu yansıyacağı hizmet alanı planlama ve kalkınmadır. İlin bir bütün olarak kalkınması bakımından büyükşehir belediye modeli esneklik, hızlı hareket etme, tüm kaynakları koordine etme gibi önemli fırsatlar sunmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin küresel ekonomik aktörlerle temasta bulunma, yatırımları kendi iline yönlendirme ve bu konuda önemli teşvik fırsatları üretme potansiyelleri daha yüksektir (Oktay, 2016b: 114).

6360 sayılı Kanunun büyükşehir kentsel alanlarında daha iyi kentsel yapılaşmaların ortaya çıkması yönünde olumlu katkılarının olacağı düşünülmektedir. İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyeleri hariç, diğer büyükşehirlerin ilçe belediyeleri, yatırım bütçelerinin en az %10'unu on yıl süre ile bu Kanun kapsamında belediye sınırlarına yeni dâhil edilen yerleşim yerlerinin altyapı hizmetleri için ayıracaklardır. Böyle olunca, büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisinde, altyapıları için standart harcamaların yapılmış olduğu yeni kentsel alanlar ortaya çıkması beklenmektedir (Akıllı ve Özasan, 2015: 161).

4.1.3. Kaynak dağılımı

Büyükşehir belediyeleri, belediyelerinin sınırlarının il mülki sınırı olarak belirlenmesinden sonra büyükşehir belediyelerinin kaynaklarının artırılması gerektiğini, çünkü görev alanlarının oldukça genişlediği ve dolayısıyla daha fazla kaynak ihtiyacı doğduğunu, kaynak paylaşımının da verilen yetkilere göre tekrar düzenlenmesi gerektiğini belirtmiştir. Bu çerçevede, 6360 sayılı Kanunun 25. maddesi ile değişen 5779 sayılı Kanunun 2. maddesinde düzenlenen %4,5'lük oranın %6'ya çıkarılması ve Yasa metnindeki "6/6/2002 tarihli ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununa ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan (akaryakıt, madeni yağ gibi ürünlerden) tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere" ibaresinin çıkarılması gerektiği ifade edilmiştir. Sonuçta büyükşehir belediyelerinin hizmetlerinde etkinliği artırabilmek için büyükşehir belediyesi gelirlerinin artırılmasının uygun olacağı da belirtilmiştir.

Ayrıca su ve kanalizasyon yapımı, ıslah, bakım ve onarım işleri ile atıksu arıtma tesisi yapım, bakım ve revizyon işleri yapılan yatırım harcamalarının ağırlığını oluşturduğundan, su ve kanal idarelerinin kaynak paylaşımındaki payının en az %10'dan %30'a çıkarılması, su ücretlerinin köy ve merkez uygulamasındaki farklılığın kaldırılması, özellikle yatırım projelerini, öz gelirleri ile karşılamakta zorlanan belediyelerin yüksek finansal ihtiyaçların karşılanmasının bir gereği ve zorunlu olarak borçlanmaya gitmekte olduğu, borçlanma işlemlerinde İller Bankası komisyon ve hizmet bedelinin kaldırılmasının, projelere göre uygulanan faiz oranlarının ise minimum seviyeye (%3-%7) düşürülmesinin uygun olacağı da ifade edilmektedir.

İlçe belediyelerince, ilçe belediyelerinin su ve kanal hizmetleri, mezarlık

hizmetleri, otogar hizmetleri, toptancı hal hizmetleri, itfaiye hizmetleri ile mezbaha ve hayvan pazarının büyükşehir belediyesinin görevleri arasına dâhil edilmesinden yakınılmıştır. Ayrıca çevre ve temizlik vergisi gelirlerinden ayrılan %25 payın, yangın ve sigorta vergilerinin büyükşehir belediyesine aktarılmasıyla ilçe belediyelerinin çok büyük bir ölçüde gelir kaybına uğradığı ifade edilmiştir. İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun uyarınca belediye ve özel idarelere ayrılan paydan büyükşehir ilçe belediyeleri % 4,5 pay alıp bunun da % 30’u kesilip büyükşehir belediyelerine aktarılması nedeniyle ilçe belediye pay oranının 3,15 olarak kaldığı, bu durumun ise toplam nüfusun % 77’sine hizmet veren 519 belediye göz önüne alındığında büyükşehir ilçe belediyeleri açısından, kaynak paylaşımında adil olmayan bir durum oluşturduğu ifade edilmektedir.

Bu bağlamda; Yasa ile ayrılan % 4,5’luk paydan büyükşehir lehine herhangi bir kesinti (%30) yapılmadan doğrudan ilçe belediyelerine gönderilmesinin haksızlığı kısmen giderebileceği ifade edilmiştir. İlçe belediye sınırları içerisinde bulunan cadde ve sokakların ilan ve reklam vergisi gelirlerinin, büyükşehir belediyelerinden alınıp tekrar ilçe belediyelerine verilmesi, Maliye Bakanlığı ile yatırım projelerinde ödenen KDV’lerin şirketlerde olduğu gibi mahsuplaştırılması gerektiği, taşıt vergi ve cezalarından elde edilen gelirlerden büyükşehir ilçe belediyelerine hisse verilmesi gerektiği yönünde görüş belirtmişlerdir.

İlk bakışta Kanunun sadece büyükşehir belediyelerini güçlendirdiği ve bunun politik yansımalarının yanı sıra yatay ve dikey mali adaletsizliğe de yol açtığı söylenebilir. Yeni yasa ile birlikte kırsal alanlarda yaşayanların da artık emlak vergisi, çevre ve temizlik vergisi, harç ve katılım payları ödemek zorunda kalmalarının kırsal yoksulluğu daha da derinleştireceği (Adıgüzel, 2012: 172-173) yönünde değerlendirmeler de yapılmıştır (Yüksel, 2016: 745).

6360 sayılı Kanunun getirdiği en önemli düzenlemelerden biri, 5779 sayılı Kanunda yapılan değişikliklerle genel bütçe gelirleri tahsilatından yapılan dağıtımın yeniden düzenlenmesidir.

6360 sayılı Kanun’un getirmiş olduğu düzenleme ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının % 1.50’si büyükşehir dışındaki belediyelere, % 4.50’si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve % 0.5’i de il özel idarelerine aktarılması

öngörülmüştür. Benzer biçimde, Özel Tüketim Vergisi Kanunu'na ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, büyükşehir belediyesi sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının % 6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların % 30'u büyükşehir belediyesi payı olarak ayrılmaktadır. Söz konusu % 6'lık payın % 60'ı doğrudan o ilin büyükşehir belediyesine aktarılırken, kalan % 40'lık paylardan bir havuz oluşturulacak ve bu havuzda biriken kaynağın % 30'u büyükşehir belediyelerinin yüzölçümleri, % 70'i ise nüfuslarına göre bütün büyükşehir belediyeleri arasında pay edilmektedir. Bu da göstermektedir ki, bir ilde bulunan büyükşehir belediyesi, bir yandan kendi sınırları içerisinde yapılacak olan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının % 6'sı kapsamında bir pay alırken, bir yandan da o ilde bulunan ilçe belediyelerine ayrılacak olan payların % 30'unu alacaktır. Ayrıca dağıtım ve paylaşım konusunda nüfusun yanı sıra, artık "yüzölçümü" ölçütü de göz önünde bulundurulacaktır. Böylece, yüzölçümü bakımından geniş olan ve bu geniş alanlara yerel hizmet sunmak zorunda kalan büyükşehir belediyeleri için olumlu bir düzenleme olduğunu söyleyebilir (Adıgüzel, 2012: 169).

Keleş (2012: 8), 6360 sayılı Kanun ile 5779 sayılı (2008) Yasada yapılan değişiklikleri, merkeziyetçi yaklaşımın bir anlatımı olarak değerlendirmektedir.

Yeni modelde büyükşehir belediyelerinin aldığı pay miktarında toplamda % 20 ve kişi başına ise %18'lik bir artış görülmektedir. İstanbul gelir artışından % 4 civarında yararlanırken Tekirdağ, Muğla, Erzurum, Van ve Balıkesir % 90'ın üzerinde artış elde etmiştir. Yıllık % 9'luk vergi artışı dikkate alındığında İstanbul'da bir azalma da söz konusudur. İlçe belediyelerinin gelir dağılımındaki payında ise düşme olmuştur (Oktay, 2016b: 89). Ayrıca büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların %10'u 2560 sayılı Kanununun 13. maddesi uyarınca su ve kanalizasyon idarelerine aktarılmaktadır.

6360 sayılı Kanun ile özellikle büyükşehir ilçe belediyelerinin gelirlerinde artışa neden olacak daha farklı düzenlemeler de yapılmıştır. Örneğin, yeni yasa ile büyükşehir sınırlarına dâhil edilecek olan köylerde yaşayanlar da artık, 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu gereğince emlak vergisi, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca da vergi, harç ve katılım payları ödemekle mükellef olmuşlardır. Bilindiği gibi, Emlak Vergisi Kanunu'nun 8 ve 16. maddeleri gereğince bina, arazi

ve arsa vergileri büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanları içinde % 100 artırımlı olarak uygulanmaktadır. Bu durumda köylerde yaşayanların da artık bu vergileri % 100 artırımlı ödemeleri ile birlikte ilçe belediyelerinin vergi gelirlerinde artışlar söz konusu olacaktır. Kırsal alalarda yaşayanların da harç ve katılım payları ödemek zorunda kalmaları ve çevre temizlik vergisini % 25 oranında artırımlı ödemeleri ilçe belediyelerinin gelirlerinde artışlara neden olabilecektir. Bununla birlikte 6360 sayılı Kanun ile bu vergi, harç ve katılım payları uygulaması beş yıl süre ile ertelenmiştir (Adıgüzel, 2012: 171).

Kanunun mali konularda yarattığı gerçek değişimi görmek ve yorumlayabilmek içinse ampirik bir analizin yapılması kaçınılmazdır. 6360 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir belediyelerinin toplam vergi gelirlerinden en büyük payı alması ve il özel idarelerinin payının azalmasına rağmen, büyükşehir belediyelerinin çoğalması ve hizmet sunmakla mükellef olduğu nüfusun artması nedeniyle genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları kişi başına payın düşük bir oranda arttığını; il özel idarelerinin ise sayısının azalması nedeniyle genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları kişi başına payın daha yüksek oranda arttığı söylenebilir. Buradan çıkarılabilecek sonuç, yeni uygulamayla birlikte yatay mali dengenin il özel idareleri lehine yeniden düzenlendiğidir. Ayrıca 6360 sayılı Kanun’un içerdiği düzenlemelerin, dolaylı da olsa, büyükşehir belediyelerinin vergi gelirlerini artırıcı yönde olduğu da bilinmektedir. Zira yeni düzenlemeye göre, büyükşehir sınırlarına dâhil edilen köylerde yaşayanlar da Emlak Vergisi mükellefi olacak ve büyükşehir sınırları içinde olmaları nedeniyle %100 artırımlı olarak vergi ödeyeceklerdir. Bunun yanı sıra, Çevre Temizlik Vergisi’nde de köylerde yaşayanlar artık büyükşehir sınırları içinde olmaları nedeniyle %25 artırımlı vergi ödeyeceklerdir. Bu uygulama beş yıllığına ertelense de, uzun vadede büyükşehir ve ilçe belediyelerinin öz gelirlerini artırmaya yönelik bir uygulamadır (Yüksel, 2016: 745,753,754).

4.1.4. Büyükşehir belediyesi hizmetlerinin kırsal yerleşimlere etkin ve etkili biçimde ulaşılabilirliği

Büyükşehir belediyelerince, 6360 sayılı Kanun ile kentsel alanlar dışında kalan yerleşim yerlerinin büyükşehir kapsamına dâhil edilmesi; imar yönünden planlı yapılaşma ve gelişme, kanalizasyon, yol, su ulaşım ve çevre hizmetlerinin tek elden yürütülmesi bütünsellik açısından önemli olarak görülmektedir.

Ancak kırsal alanlara ulaşacak teşkilat yapısında standart geliştirilmediğinden büyükşehir belediyesinin hizmetlerinin ifasında problemlerin yaşanmasının söz konusu olabileceği de ifade edilmektedir. Ancak görüşüne başvuru alan büyükşehir belediyelerinden biri, büyükşehir belediyeleri tarafından kırsal alanlara, özellikle uzak mesafelere hizmet götürmek ekonomik açıdan verimli olmadığı bunun içinde yerinden yönetim göz önünde bulundurularak bu tür hizmetlerin ilçe belediyeleri tarafından yerine getirilmesinin daha gerçekçi ve ekonomik olacağı şeklinde değerlendirilmedi bulunmuştur. Dolayısıyla genel olarak büyükşehir belediyelerince kırsal alandaki hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması olumlu bulunmuştur.

Söz konusu hususla ilgili olarak ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyelerinin belirttikleri görüşleri desteklemediği görülmektedir. Genelde 6360 sayılı Kanun kapsamında büyükşehir belediyesince, kırsal yerleşimlere etkin ve etkili bir biçimde ulaşamadığından hizmetlerde aksamalar ve gecikmelerin görüldüğü; büyükşehir belediyesi görev alanında bulunan ulaşım, itfaiye ve yolların bakım ve onarımı konularında sorunlar yaşandığı, özellikle kırsal alandan kar ile mücadelede büyükşehir ekiplerinin yetersiz kaldığı belirtilmiştir. Ayrıca büyükşehirler verilen yetkilerin aşırı boyutlarda olduğu da ifade edilmiştir. Ancak az da olsa büyükşehir belediyesince kırsal mahallere sunulan hizmetin yeterli olduğu, büyükşehir belediyesince mevcut imkânların etkin olarak kullanıldığına da işaret edilmiştir.

6360 sayılı Kanuna ilişkin olarak, büyükşehir belediyelerinin daha geniş bir alana su, kanalizasyon, toplu ulaşım, itfaiye, zabıta vb. hizmetleri sunmaya yetkili olduğu, ancak bu hizmetleri etkin ve verimli olarak sunamayacağı konusu yaygın söylemlerden biridir. Büyükşehir belediyelerinin hizmet alanı içine giren merkezden uzak yerlere hizmet götürmesinde aksamaların olduğu belirtilmektedir. Ancak hizmetlerin bundan sonra bu alanlarda teknik, mali ve personel olarak daha iyi imkânlarla sahip olan uzmanlaşmış büyükşehir belediyeleri tarafından daha kaliteli bir şekilde sunulacağı beklenebilir. Ayrıca il düzeyinde daha bütüncül, planlı, etkin ve verimli bir ulaşım sisteminin organize edilebilecek; herhangi bir il veya ilçe belediyesinin tek başına yapamayacağı ulaşım ve altyapı projeleri; su ve kanalizasyon hizmetlerinin yapılması, artık daha kolay bir şekilde hayata geçirilebileceği de düşünülebilir.

4.1.5. 5216 sayılı Kanuna göre, büyükşehir belediyesinden devredilmesi istenen ve büyükşehir belediye meclisince devredilen görevler

Büyükşehir belediyesinin sorumluluk alanlarına giren bölgelerde bulunan işyerlerine işyeri açma ve çalışma ruhsatlarını düzenleme yetkisinin belediyece verilmek istendiği, bu teklifin büyükşehir belediyesi tarafından olumlu karşılanmadığı ancak bu hizmetlerin halen ilçe belediyelerince yapıldığı, belirtilmiştir.

Toptancı hali ve otogar hizmetlerinin ilçe belediyesine devri konusunda talepte bulunulmuş ise de yetki, görev ve kaynak paylaşımının büyükşehir belediyesinin bakış açısına göre yorumlandığından, olumsuz yanıt alındığı, ifade edilmiştir. Büyükşehir belediyesinin görevleri arasında geçen mezarlık hizmetleri ile numarataj işlemleri yine aynı Kanunda, ilçe belediyelerine devredilebilir, hükmüne istinaden istekte bulunulmadığı halde ilçe belediyelerine devredildiği belirtilmiştir. Öte yandan, bir başka ilçe belediyesi, 5216 sayılı Yasa gereğince 2 ayrı bölgede kentsel dönüşüm uygulanması konusunda büyükşehir belediyesinden yetki devri talebinin olumlu karşılandığını ifade etmiştir.

Bir büyükşehirde, şehir içi toplu taşıma işinin ilçe bazında devredilmesi ile 30 metre ve altındaki bulunan tüm yolların devredilmesi taleplerinin olumlu karşılanmadığı ifade edilmiştir.

Bir ilçedeki otogar işletmesinin, büyükşehir meclisinde ilçe belediyesine devrinin gerçekleştirildiği ifade edilirken bir başka ilçe belediyesi otopark düzeni konusunda büyükşehir belediyesi ile görüşmeler ve resmi yazışmaların sürmesine karşılık bu konuda bir gelişme olmadığı ifade edilmiştir. Yasa gereği büyükşehir belediyesince yürütülmesi gereken hayvan rehabilitasyon merkezinin büyükşehir belediyesi tarafından devralınması için defalarca girişimde bulunulmasına karşın gelişme sağlanamadığına işaret edilmiştir. Yasa gereği su ve kanalizasyon idaresi tarafından yapılması gereken yüzeysel yağmur suları drenaj hatlarının ilgili kurum tarafından yapılmadığı da belirtilmiştir.

Şimdiye kadar sadece mezarlık hizmetlerinin devir alındığı, devir alınmasa da ilçedeki büyükşehir belediyesine ait alanların temizliğinin de ilçe belediyesince yapıldığı, vatandaşların her türlü sorunun çözümünü halen ilçe belediyesinden beklemekte olduğu, ifade edilmiştir.

İstem dışında mezbaha ve terminal hizmetinin ilçe belediyesi tarafından yürütülmekte olmasına karşın, E 90 Karayolunda bulunan trafik sinyalizasyonun bakım ve onarımının ilçe belediyesince yürütüldüğü belirtilmiştir.

Yukarıda ifade edilen hususlardan anlaşılacağı üzere, büyükşehir ait görevlerin ilçe belediyelerine devrinde uygulama birliği olmadığı görülmektedir. Genelde ilçe belediyelerinin istemediği personel ve maliyet içeren görevlerin devrinin yapıldığı görülmektedir.

4.1.6. Merkez (metropol) ilçeler ile merkez dışındaki ilçeler arasında görev, yetki ve kaynak bakımlarından farklılaştırma ihtiyacı

Bu konuda görüşüne başvurulmuş büyükşehir belediyelerinde bir fikir birliği bulunmamaktadır. Bazı büyükşehir belediyeleri, görev, yetki ve kaynak bakımlarından merkez ilçeler ile merkez dışındaki ilçeler arasında farklılık oluşturulmasına ihtiyaç bulunmadığını belirtilirken, büyükşehir belediye sistemi içinde hizmetlerin etkin ve dengeli olarak yürütülmesi açısından merkez ve merkez dışındaki ilçeler arasında görev, yetki ve kaynak bakımından farklılık oluşturmasına ihtiyaç olduğu da ifade edilmiştir.

Bu hususta ilçe belediyeleri; büyükşehir belediye sistemi içinde hizmetlerin etkin ve dengeli olarak yürütülmesi açısından merkez ilçeler ile merkez dışındaki ilçeler arasında görev, yetki ve kaynak bakımlarından farklılık oluşturulmasına ihtiyaç olduğunu söylemektedir. Buna gerekçe olarak, merkez ilçelerdeki bazı hizmetlerin (cenaze hizmetleri, sosyal yardımlar, sportif tesisler, büyük parklar, birçok cadde-bulvar, meydan, katlı otoparklar ulaşımı kolaylaştıran birçok alt ve üst geçitler, kültür ve kongre merkezleri) hala büyükşehir belediye marifetiyle yapılması nedeniyle, merkez ilçelerin görev ve yükümlülükleri hafiflediğinden bunun için merkez dışındaki ilçe belediyelerin kaynak tahsisinde farklılık yapılmasına kesinlikle ihtiyaç olduğu vurgulanmıştır.

Büyükşehir merkezinde yer alan ilçeler ile merkezden uzak konumlanmış ilçeler arasında açıkça farklılık bulunmaktadır. Bu sebeple, statü olarak bir farklılaşma yapılması konusu düşünülmelidir.

4.1.7. Vatandaşların yerel hizmetlere ulaşması ve yönetime katılımı

Büyükşehir belediyeleri tarafından, büyükşehir belediyeçiliğinin belediyeçilik hizmetinde birlik ve bütünlüğü sağladığı ve koordinasyon oluşturduğu, hizmette getirdiği uzmanlık ile daha etkin ve verimli hizmet verilebildiği belirtilmiştir. Ancak ihtiyaçların yerel düzeyde belirlenmesi, hizmet alıcılarının hizmet sunucusuna kolay ve en kısa sürede ulaşabilmesi amacıyla yerel düzeyde teşkilatlanma ihtiyacına vurgu yapılmıştır. Ayrıca yeni büyükşehir düzenlemesi ile birlikte yerel yönetimler üzerinde merkezi idarenin vesayeti bir taraftan (görece) azaltılırken, diğer taraftan büyükşehir belediyelerine verilen “uyum ve koordinasyon” yetkileri çerçevesinde yerelde farklı bir vesayet mekanizması oluşturulduğuna dikkat çekilmiştir. Hatta büyükşehir belediyesi sınırlarının il mülki sınırı olması, büyükşehirle bağlı ilçelerin mülki sınırları içindeki belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve köylerin mahalleye dönüştürülmesinin, sistemi yerelleşmekten çok merkezileştirdiği de ifade edilmiştir.

Bu bağlamda, belde belediyelerinin ve köy tüzel kişiliklerinin kaldırılmasıyla buralarda ikamet eden vatandaşların bağlı oldukları belediyelere mesafe bakımından uzak olması nedeniyle yerel hizmetlere ulaşması ve yönetime katılımlarında sıkıntılar yaşandığı ifade edilmiştir. Yerel kalkınmanın yerinden yönetimle olacağı düşüncesinden hareketle, birden fazla yerleşim yerinin birleştirilerek buralarda yeni belediye teşkilatları oluşturularak, hizmete yakınlaştırmının yapılabileceği de belirtilmiştir.

Planlama kararları açısından, yerel meclislerin aldığı kararların, büyükşehir belediye meclisinin onayına tabi olmasının, büyükşehir içinde bir merkezileşme belirtisi olarak ifade edilmiştir.

Öte yandan, 6360 sayılı Kanunun getirdiği sistemin yerelleşmekten ziyade, büyükşehirlerin merkezi yönetimin uydusu halinde çalışmasını sağladığı görüşü vurgulanmıştır. Bununla birlikte, büyükşehir belediyesinde hizmetlerin büyük oranda tek elden yürütülmesi, kararların büyükşehir belediye meclisinde alınması, büyükşehir belediye meclisinde her ilçe belediye başkanının doğal üye olması, ilçe belediye meclisinden üyelerin bulunması nedeniyle il genelinde aynı hizmetlerin yürütülmesinde bir homojenlik sağlandığı da belirtilmiştir. Ayrıca

büyükşehir belediyesi gücü (bütçesi ve personel sayısı) ile her türlü hizmetin daha kısa sürede ve etkili biçimde verilebildiği ifade edilmiştir.

İlçe belediyeleri ise çoğunlukla yetki, görev ve hizmetlerin tek merkezden yürütülmesinin yerelde merkezileşmeye yol açtığına dikkat çekmiştir. Bu yapılanmanın, halkın yönetime katılımını zorlaştırdığı görüşü de dile getirilmiştir. Bu çerçevede, daha büyük alanlara hizmet götürmekle yükümlü hale gelen belediyelerin, her noktaya aynı anda ve verimlilikle ulaşmasının mümkün görünmediği ifade edilmiştir. İtfaiye, cenaze, su-kanalizasyon, haller, otopark gibi hizmetlerde çözüm iradesinin yerelde olmaması ve karar mercisinin merkezde bulunması nedeniyle, bu hizmetler bağlamında merkezleşmenin söz konusu olduğu dile getirilmiştir. Çözüm olarak, büyükşehir belediye sisteminin yenilenmesi gerektiği, büyükşehirde bulunan daire başkanlıklarının birimlerinin kırsala kaydırılması veya kırsalda bulunan belediyelere yetki verilmesinin merkezleşmeyi önleyeceği görüşü belirtilmiştir.

Yukarıda ki açıklamalardan anlaşılacağı üzere vatandaşların yerel hizmetlere ulaşması ve yönetime katılımı konusunda belediyeler arasında olduğu gibi akademik alanda da görüş birliği bulunmamaktadır.

İzci ve Turan (2013: 135), Genç (2014: 9) ve Adıgüzel (2012: 166) 6360 sayılı Kanun'un yerel yönetimlerde yarattığı politik ve idari değişimleri açıklamış ve düzenlemenin yerelde güçlü bir merkezileşmeye yol açacağı, demokratik katılımı azaltacağı ve yerel seçimlerde iktidar partisini güçlendireceği sonucuna varmıştır. Hizmet sunumunda vatandaşa en yakın kamu örgütleri olan köy ve belde belediyelerinin seçmenlerin görüşü alınmadan 6360 sayılı Kanun'la tasfiye edilmesinin, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 5. maddesinde öngörülen "yerel yönetimlerin sınır değişikliklerinde yerel topluluklara danışılması" ilkesiyle çeliştiği (Günel vd., 2014: 67) yönünde değerlendirmeler de yapılmıştır (Yüksel, 2016: 745).

Ayrıca Akçay (2013: 66) yerel ölçekte mahalle yönetiminin güçlendirilmesi ve demokratikleştirilmesi için 5393 sayılı Belediye Kanununun 9. maddesi ile iyi bir imkân sunulduğuna işaret etmektedir. Bununla birlikte 6360 sayılı Kanunun büyükşehir hizmet alanını il sınırı ile eşleştirdiğinden, katılım açısından, özellikle kapatılan belediyelerdeki vatandaşların ve normal büyüklükteki kentlerdeki

düşük katılım oranları beraber düşünüldüğünde, çok büyük nüfusa hizmet edecek büyükşehirlerin sorumlu organlarına ulaşmanın vatandaş açısından pek mümkün gözükmediğini ifade etmektedir.

Öte yandan, 6360 sayılı Kanunun getirdiği yeni model siyasal katılım ve demokratik nitelikler bakımından birçok farklı unsuru bir arada barındırmaktadır. Demokratik temelli eleştirilerin başında, Avrupa Yerel Özerklik Şartı’ndaki yerel yönetimlerin sınırlarında yapılacak değişikliklerin yerel halka sorulması konusundaki ilkeye aykırı biçimde merkezi yönetimin çok sayıda tüzel kişiliği kaldırması gelmektedir (Oktay, 2016b: 115).

Tüzel kişiliği kaldırılan belde belediyeleri ve köylerin yerel demokrasi ve siyasal katılım bakımından, üst ölçeklere göre daha elverişli ortam sunduğu açıktır. Yüz yüze ilişkilere dayalı siyasal ilişkilerin geçerli olduğu bu düzey ölçeklerde vatandaş tercihlerinin hizmetlere yansması daha kolaydır. Belde belediyeleri ve köylerde seçilen temsilciler ve adaylık yarışına giren vatandaşlardan oluşan önemli bir kitle yerel siyasetin parçası durumundadır. Bu anlamda küçük ölçekli yapıların kaldırılması yerel siyasetin alt katmanındaki alanı da daraltıcı bir etki oluşturmuştur.

Yeni modelde ilk basamak siyasal katılımın sağlandığı yerel yönetim birimi ilçe belediyesi, ikinci basamak ise büyükşehir belediyesidir. İlçe belediyelerinin varlığı, küçük yönetimlerin kaldırılmasının yerel siyaset üzerindeki olumsuz etkisini azaltıcı bir etki yapmaktadır. Büyük ölçekli yapılarda vatandaşların talepleri güçlü bürokratik yapılar tarafından daha fazla filtre edilmektedir. Büyük ölçekli belediye yapısı demokratik katılım bakımından belirtilen dezavantajları içinde barındırmakla birlikte, bazı avantajlara da sahiptir. Küçük bir belde belediyesinde ya da köyde yaşayan vatandaşların siyasal etki alanları da küçük ölçeklidir. Yeni modelde vatandaşlar büyükşehir belediye başkanı, ilçe belediye başkanı ile meclis üyeleri ve dolaylı olarak büyükşehir belediye meclisi üyelerini de seçmektedir. Diğer taraftan ilçe belediyesi yanında büyükşehir belediyesinden de hizmet almaktadırlar. Bu bakış açısından vatandaşların siyasal etki alanının genişlemesi söz konusudur (Oktay, 2016b:115,116).

Büyükşehir belediye modelinde siyasal katılım ve demokratik mekanizmaların işletilmesi konusunda temel rol ilçe belediyelerine düşmektedir.

Belde ve köylerin kaldırılmasının daralttığı siyasal alanı genişletecek çözümler üretecek düzey halka yakınlığı dolayısıyla ilçe belediyesidir. Ayrıca, tüzel kişiliği kaldırılan yerlerin mahalle statüsü ile kimliğini koruması, buralarda oluşacak siyasal taleplerin özellikle muhtarlıklar üzerinden takibi bakımından önem taşımaktadır. Nitekim uygulamada muhtarlıklarla ilgili olarak ilçe ve büyükşehir belediyesi düzeyinde “muhtarlık işleri müdürlüğü/daire başkanlığı” adıyla birimler oluşturularak mahallelerden gelecek talep, beklenti ve öneriler yönetilmeye çalışılmaktadır. Büyükşehir belediyesinin yetki ve kapasitesi ile çok güçlü olduğu bir modelde, karar organı olan meclisin üye yapısında il merkezi dışındaki ilçe belediyelerinin ağırlığından da söz edilebilir (Oktay, 2016b: 117).

Az nüfuslu ilçe belediyelerinin büyükşehir belediye meclisinde çoğunluğa sahip olmaları yerel siyaset bakımından yukarıda belirtilenler yanında yeni dengelere de yol açabilmektedir. Meclisteki üye çoğunluğundan yararlanmak isteyen büyükşehir belediye başkanları, yerel hizmet talepleri büyükşehir belediyesinin kapasitesi karşısında düşük düzeyde kalan bu ilçe belediyelerinin taleplerini hızlı ve yoğun bir şekilde karşılayarak çoğunluğu oluşturan üyelerin desteğini sağlama çabasına girebilmektedir. Bu mekanizma belediye başkanı ile aynı siyasal partiden olanlar yanında muhalefette bulunanlar bakımından da işleyebilmektedir. Yeni sistemde oldukça güçlü konuma gelen belediye başkanlarının, bu yöntem ile güçlerini daha da arttırmaları olasıdır (Oktay, 2016b: 118).

4.1.8. Büyükşehir belediyesince yerine getirilmesi gereken hizmetlerin ilçe düzeyinde etkin biçimde verilebilirliği

Büyükşehir belediyeleri ilçe belediye sınırları içinde yerine getirilmesi gereken hizmetlerin (zabita hizmetleri, işyeri açma ruhsatları ve denetimi, meydan, ana bulvar ve caddelerin yapımı-bakımı-onarımı-temizliği) etkin ve verimli biçimde verilebilirliği hususunda; merkezin dışındaki ilçelere personel, araç-teçhizat ve maddi kaynak yetersizliği ile mesafelerin uzunluğu gibi nedenlerden dolayı etkin ve verimli hizmet sunumunun mümkün olmadığını, kırsal alandaki ilçelere hizmetin etap-etap götürülebildiğini ifade etmiştir. Bu çerçevede, büyükşehir belediyesi zabıtası tarafından yerine getirilmesi gereken denetimi süreklilik arz eden (işgal, çevre, seyyar satıcı, dilenci vb.) diğer zabita görevlerinin yerine getirilmesinde yeterli denetimin sağlanabilmesi için yeni

düzenlemelere ihtiyaç duyulduğu, denetimi süreklilik arz eden bu gibi işlemlerin ilçe belediyesi zabıtası tarafından yerine getirilmesinin uygun olacağı beyan edilmiştir.

İlçe belediyeleri de benzer biçimde; 6360 sayılı kanunla sınırları genişleyen büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerin (zabıta hizmetleri, işyeri açma ruhsatları ve denetimi, meydan, ana bulvar ve caddelerin yapımı-bakımı-onarımı-temizliği), ilçede etkin ve verimli bir biçimde verilemediğini ifade etmişlerdir. Ayrıca şehirdeki bütün yol ve kaldırım hizmetlerinden sadece bir belediyenin sorumlu olmasının daha doğru ve bütüncül bir yaklaşım olacağı vurgulanmıştır. Benzer biçimde parkların bakımı, yapımı gibi sadece bir belediyenin yetkisinde olması, parkların sulamanın mutlaka ücretsiz olması, temizlik hizmetlerinde de sadece bir belediyenin sorumlu olması, kaynaklarında buna göre yeniden pay edilmesi gerektiği, önerilerini dile getirmişlerdir.

Büyükşehir belediyesi bakımından düşünüldüğünde yeni Kanun ile getirilen yeni görevlerin ve genişleyen hizmet alanında ortaya çıkan yeni isteklerin yerine getirilmesinde, saptanan hedeflerin gerçekleşme düzeyi ilgili hizmetin etkin bir şekilde sunulup sunulmadığı bir performans boyutu olarak görülebilir (Biricikoğlu ve Duyar, 2015: 375).

Genelde kamu yönetiminde, özelde de büyükşehir belediyelerinde hizmet sunumundaki verimlilik ölçümünde en az kaynaklarla en fazla çıktıya ulaşılması hesabının yanında diğer bazı unsurlar da verimli hizmet sunumunun ölçütü olarak ele alınmaktadır. Yerel idarecinin belde halkıyla olan ilişkisi seçimler aracılığıyla meşrulaştırılmakta, bu bağlamda devamlılığın sağlanması halka sunulacak hizmet kalitesi ile doğru orantılı olmak zorunluluğunda görülebilir. Hizmetlerde etkinlik ile kalite arasında da doğru yönlü bir ilişki olduğu söylenebilir. Bu nedenle, büyükşehir belediyelerinin hizmet sunumunda etkin olabilmesi hem gereklilik hem de yalnızca ölçek maliyet hesaplamalarına indirgenemeyecek kadar karmaşık olabilmektedir (Biricikoğlu ve Duyar, 2015: 376-377).

4.1.9.Su-kanalizasyon, itfaiye, toplu taşıma ve karla mücadele hizmetlerinin büyükşehir belediyelerine devredilmesinin bu hizmetlerin sunumuna etkisi

Büyükşehir belediyeleri; su-kanalizasyon, itfaiye, toplu taşıma ve karla mücadele hizmetlerinin büyükşehirlere devredilmesinin isabetli olduğu, bu hizmetlerin daha iyi organize olabilecek ve kesintisiz hizmet sunabilecek büyükşehirlerce yapılmasında fayda sağlanıldığını ifade etmiştir. Böylece küçük ilçelerde yüksek maliyetler yüzünden çalıştırılmayan atıksu arıtma tesislerinin çalıştırılıp, yenilediği ya da takviye edildiği, yağmur suları bakımından da havza planları yapılabilmesine imkân sağlandığı, problemlerin tek elden daha hızlı ve sağlıklı mühendislik kurallarına göre çözülebilmesinin önünün açıldığı dile getirilmiştir. Bununla birlikte 6360 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile gerek büyükşehir belediyesinin gerekse kuruluşlarının görev alanının oldukça genişlediğinden merkezden çok daha uzak alanlara hizmet götürülmesi gerekliliğinin ortaya çıktığı, bu durumun ise merkeze uzak yerlere götürülecek hizmetin çabukluğunu, verimliliğini ve kalitesini olumsuz yönde etkileyeceği düşünceleri açıklanmıştır. Bu bağlamda, 6360 sayılı Kanunun merkeziyetçi bir anlayışla düzenlemeler getirdiği görüşlerine katıldıkları anlaşılmıştır.

Ayrıca, 6360 ve 5216 sayılı Yasalar kapsamında su-kanalizasyon hizmetlerinin, su-kanalizasyon idarelerine devredilen mahallelerde 5 yıl süreyle uygulanan en düşük tarifenin %25 oranında uygulanması, yine su-kanalizasyon tesisleri harcama katılım paylarının bu 5 yıllık süre içerisinde alınamayacağı hüküm altına alınması ve kırsal alanlarda hizmet bedelleriyle ilgili tahsilatta yaşanan sorunlar nedeniyle genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payın önemli ölçüde artırılmasına ihtiyaç olduğu ifade edilmiştir.

İlçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesi arasında yağmur suyu hakkında yetki ve sorumluluk karmaşasının çözümlenmesinin gerekliliğine değinilmiştir. Tüm yetkilerin su ve kanalizasyon idarelerine verilmesi ve su kaynaklarında köy, mahalle gibi sınırlar dikkate alınmadan kullanma yetkisinin su-kanalizasyon idarelerine verilmesi yönünde düzenleme yapılması gerektiğine işaret edilmiştir. Ayrıca tarımsal sulama suyunun yetki ve sorumluluk alanının hangi kurum ya da kuruluşa verileceğinin belirlenmesi ve bu yetkinin büyükşehir belediyeleri ve su-kanalizasyon idarelerinin sorumluluğundan çıkarılmasının faydalı olacağına

düşünüldüğü ifade edilmiştir.

6360 sayılı Kanunun sunulan hizmetlere parçalı değil bütüncül bakma ve bütüncül hizmet verme imkânını sağlandığı, ulaşım, su-kanalizasyon gibi hizmetlerin büyük yatırımlar gerektirmesi, hizmet önceliği ve politikaların belirlenmesi gibi nedenlerle il mülki sınırları içinde tesis edilecek hizmet yapılanmasının zaman alacağına dikkat çekilmiştir. Özellikle toplu ulaşımda belediye eliyle yürütülen hizmetlerde büyükşehir yapılanmasına farklılık arzeden (Muğla gibi) büyükşehirlerde ne derece sürdürülebileceğinin tartışılmasının gerektiği belirtilmiştir. Trafik komisyonlarının ve ilçe/belde belediyelerinin karmaşık ve düzensiz uygulamalarının geçiş sürecini zorlaştırdığı, toplu taşıma ile ilgili hizmetlerde, kaynakların (personel, mal-malzeme, araç vb.) kısıtlı olması, yürürlükteki yolcu taşıma mevzuatına uyulma gerekliliği, merkez ile kırsal yerleşimler arası mesafenin çok uzun olması ulaşım hizmetlerinin sunumunu etkilediği dile getirilmiştir. Bu hizmet yükünün büyükşehir belediyesine verilmesinin ve bunun için belediyelerin yüzlerce otobüs alıp işletmesi ne derece doğru olduğunun tartışılması gerektiği, büyükşehir yasası ile birlikte kapsam alanının genişlemesiyle denetim ve kontrollerin zorlaştığının gözlemlendiği ifade edilmiştir.

Ayrıca toplu taşıma sistemi içinde ulaşım ile ilgili ya da ilgisiz bakanlıkların ücretsiz taşıma hakkı bulunanlara ilişkin yaptığı yasal düzenlemelerle hizmetin sunumu açısından, hizmet kalitesini, toplumun bakış açısını ve sosyal dengeyi bozucu unsurlardan olduğu ifade edilmiştir. Büyükşehir statüsüne kavuşan ilin tamamının şehir içi kavramına girdiği, 5378 Sayılı Engelliler Hakkında Kanun gereği şehir içi toplu taşıma araçlarının (belediye ya da Özel) engelli erişimine uygun olması gerektiği, bu kadar uzun mesafede vatandaşları konforlu şekilde taşıyacak, uygun nitelik ve boyutta engelli erişimine uygun aracın ülkemizde bulunmadığı, bu nedenle şehir içi toplu taşımada engelli erişimine uygunluk kriterlerinde 50 km. sınırının baz alınmasının önem arz ettiğine işaret edilmiştir. Ulaştırma Bakanlığı tarafından dağıtılmaya devam eden D2, A1 gibi belgelerle il içinde taşımacılık faaliyetlerinin yapıldığı, UKOME ya da trafik zabitasının 4925 Sayılı Kanuna göre verilen bu belgeyi araçlara işlem yapma ya da sınırlama yetkisinin bulunmadığı, Ulaştırma Bakanlığı tarafından büyükşehirlerde yetki belgesi verilmesinin durdurulması ya da UKOME’den uygun görüş alındıktan

sonra verilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Ücretsiz veya indirimli ulaşım hizmetinden yararlanacakların yeniden tanımlanmasının büyük zaruret olduğu ve hizmetin sağlanabilmesi için makul bir kilometre bazında kıstas konulmasının uygulama kolaylığı sağlayacağı görüşleri açıklanmıştır.

İtfaiye hizmetlerinin her ilçe için 24 saat hizmet verebilecek bir yapılanmanın içinde olması gerektiği ve her grupta en az üç itfaiye eri ve bir itfaiye çavuşu bulunmasının zorunlu olduğu, idari kadro olarak da en az bir itfaiye amirinin istihdamının söz konusu olduğu belirtilmiştir.

İlçe belediyeleri ise bu hususta; su ve kanalizasyon, itfaiye, toplu taşıma ve karla mücadele hizmetlerinin büyükşehir belediyelerine devredilmesi sonucunda ilçelerde bu hizmetlerin sunumunda etkinlik açısından aksamaların ortaya çıktığı vurgulanmıştır. Bu bağlamda;

- Büyükşehir belediyesi tarafından yapılması gereken yağmur suyu kanal hatlarının yeni bağlantı hatları ve ızgaraları yapılmadığı, yağmur suyu ızgaralarının yıllık rutin bakımlarının yapılmadığı,
- Karla mücadele konusunda vatandaş beklentisine dayalı yetki sorunu olduğu, kar temizliğinde zaman zaman gecikmeler meydana geldiği,
- Alt yapı bakım ve onarımı sırasında kazı ve yol kaplamalarının yapılması konularında koordinasyon sorunu yaşandığı,
- İtfaiye hizmetinin toplumun mal ve can güvenliğini yakından ilgilendirdiği için merkezileşmekten ziyade alt düzeyde kalmasının personel, araç bakım ve onarımlarında ve tedarik açısından yerel belediyenin daha etkili olacağı,
- Toplu taşımanın metropol dışında kırsal ilçelerde muhakkak ilçe belediyesine bırakılması gerektiği,
- Özellikle, köy tüzel kişiliğini kaybederek ilçe belediyesine bağlanan mahallelerde içme suyu ve kanalizasyon hizmetlerinin sunumunda henüz gelişme olmadığı, tespitleri yapılmıştır.

Bu konuda yapılan çalışmalar incelendiğinde, farklı görüşlerin olduğu

görülmektedir. Ökmen ve Aslan (2014: 99), bu yeni yapılanmanın daha bütüncül, planlı, etkin ve verimli hizmet sunabilme imkânı oluşturduğunu ifade etmektedir. Bu bağlamda, bir il veya ilçe belediyesinin kendi imkânlarıyla tek başına yapamayacağı düzeyde çok sayıda yol, cadde, sokak gibi projeler daha kolay hayata geçirilebilecektir. Bilhassa su ve kanalizasyon hizmetlerinde etkinlik ve verimliliğin artabileceği belirtilmektedir. Parlak (2013) ise yeni düzenlemenin hizmet ve yatırımların ekonomik olarak yürütülmesi ve alan ve nüfusun optimalitesinin sağlanması bakımından katkıları olduğunu ifade etmektedir. Ayrıca köy tüzel kişiliklerinin sonlandırılıp mahalleye dönüşmesiyle, merkeze uzaklığı kimi yerlerde 200 km’yi bulan yerleşimlere büyükşehir belediyelerinin hizmet sunumunda zorlukların olacağı ileri sürülmektedir (İzci ve Turan, 2013: 149). Gözler (2013: 31), büyükşehir belediyesi sınırlarının genişletilmesinin her il için farklı sonuçları olabileceğine işaret etmektedir. Bu bağlamda, nüfusu yüksek, arazisi küçük illerde bu düzenlemenin başarısı artmasına karşılık; nüfusu az, yüzölçümü büyük illerde başarısı azalmaktadır (Biricikoğlu ve Duyar, 2015: 373, 374).

Yeni büyükşehir sisteminin başarılı olup olmadığına karar vermek için en azından bir hizmet döneminin (5 yıl) geçmesi gerektiğini söylemek mümkündür. Yeni büyükşehir sistemi Türk yerel yönetim yapısına köklü bir değişiklik getirmektedir. Büyükşehir Belediyesi sınırlarının il mülki sınırına genişletilmesi ve il özel idarelerinin de kaldırılması, büyükşehir için hizmet sunumunu zorlaştıracaktır. Yeni kurulan büyükşehir belediyelerinin büyükşehir hizmetleri hakkında deneyim kazanmaları zaman alacaktır. Konya gibi yüzölçümleri geniş ve merkeze çok uzak belde ve köyleri bulunan illerde, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin coğrafi zorluklar, mesafe, maliyet ve zaman noktasında önemli sıkıntıları olması muhtemeldir (Tekin, 2016: 1260-1261).

4.1.10. Modelin uygulanmasında büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri açısından karşılaşılan eksikler ve ortaya çıkan problemler

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.

Tüzel kişilikleri sona eren sulama birliklerinin hangi kurum ya da kuruluşa devir edileceği hakkında hüküm bulunmama ile beraber işletme, bakım ve onarım D.S.İ Genel Müdürlüğü görev alanına girmesine rağmen büyükşehir belediyelerine verilmiş olması nedeniyle problemler yaşandığı ifade edilmiştir. 500 Lt/Sn'den daha düşük debili su kaynakları üzerinde kırsal kesimlerde sulama tesisi yapılması hususunda D.S.İ Genel Müdürlüğü'nün daha ağır hareket edeceğinden çiftçilerin mağdur olacağı vurgulanmıştır.

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.

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.

İl özel idarelerinin yerine getirmedikleri kaçak yapı ile mücadele ve yıkılmamış binlerce yasal olmayan yapının yeni büyükşehir ve ilçelerin eline bırakıldığı, hali hazırdaki uygulamada 24 saat çalıştırılan personele 3 öğün yemeğin zorunlu olarak verilmesi gerekirken mesafe sıkıntısından dolayı personele yemek götürülemediği, aynı zamanda yasadaki engeller sebebiyle nakdi yardım da yapılmadığından mağduriyet doğduğu, ifade edilmiştir.

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. Özetle ifade edilen sorunlar:

Yağmur su kanallarının ilçe belediyelerine yüklenmesine çalışılması,

Köy tüzel kişiliği zamanında veya belde belediyesi zamanında yapılmış uzun süreli kiralamaların akıbeti,

Kırsal yaşama devam eden mahallelerdeki tarımsal faaliyetlerin düzenlenmesi,

Hem büyükşehir belediyesinin hem de ilçe belediyesinin denetim yetkisi bulunması nedeniyle zabıta hizmetlerinin yerine getirilmesinde ve denetimde karmaşanın ortaya çıkması,

Temizlik hizmetlerinde süpürme, toplama ve taşıma işlerinde cadde ve sokak ayırımı nedeniyle büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirilmeyen temizliğe ilişkin her türlü aksaklığın faturasının vatandaşlar tarafından ilçe belediyelerine çıkartılması,

İmar açısından büyükşehir belediyelerinin resen 1/1000’lik uygulama imar planı yapımı ve değişikliklerinde ilçe belediyesinin yetkilerini *by-pass* ettiği,

Haşere ile mücadele doğası gereği bütünlük içerisinde yapılması gereken bir hizmet olmasına rağmen, sağlık açısından örneğin ilaçlama konusunda çifte yetkilendirmenin söz konusu olması,

Büyükşehir belediyesinin numarataj yetkisi bulunması, sağlıklı bir şekilde ilçe belediyeleri ile bu numarataj bilgisinin *online* olarak paylaşılmıyor olması,

Hayvan barınağı, adres numarataj, mezarlık gibi büyükşehir belediyesinin yetki ve sorumluluğunda bulunan hizmetlerin ilçe belediyesine devredilmesine karşın kaynak aktarılmaması,

Sosyal yardımlar kapsamında verilen yardımlarla ilgili olarak paylaşılan

ortak bir veri tabanı oluşturulması,

Altyapı çalışmalarında özellikle kırsal bölgelere yetersiz hizmet götürülmesi,

Büyükşehir belediyesince gelir getirici tüm iş ve hizmetlerin merkez tarafından yürütülmesi, maliyeti olan belli başlı hizmetlerin ise ilçe belediyesince yapılmak zorunda bırakılması.

4.1.11. Önceki sistem ile yeni sistem karşılaştırıldığında büyükşehir ve ilçe belediyelerinin getirdikleri öneriler

Büyükşehir belediyeleri tarafından;

Büyükşehir belediyeleri ile gıda tarım ve hayvancılık il müdürlüklerinin yetki ve sorumluluk alanlarının belirginleştirilmesi,

6360 sayılı Kanun ile merkez dışı ilçelerde görevlendirilecek personel için İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından norm kadrolar oluşturulması,

İl özel idaresinden büyükşehir belediyelerine devredilen ve bundan sonra büyükşehir belediyelerince yaptırılacak olan tarımsal altyapı (sulama göleti, sulama tesisi, tarla içi drenaj kanalları vs.), tarımsal üstyapı (soğuk hava deposu, süt sağım ünitesi, hayvan barınağı, yem hazırlama tesisi, balyalama tesisi vs.) tesislerinin sulama kooperatifleri, sulama birlikleri ya da tarımsal amaçlı üretici birlikleri tarafından sadece işletme masrafları karşılığında herhangi bir ücret veya kiralamaya tabi olmadan işlettirilebilmesi için Büyükşehir Belediyesi Kanununa ilave yapılması,

Tarımsal amaçlı çalışan kalkınma kooperatifleri, sulama kooperatifleri ve üretici birlikleri ile ortaklaşa proje çalışması yapılabilmesi için 5393 sayılı Yasanın 75 inci maddesinin (a) bendinde sayılanlar arasına adı geçen kooperatif ve birliklerin de dahil edilmesi,

6831 sayılı Kanununun 17. maddesine göre kâr gayesi bulunmaksızın büyükşehir belediyelerince yapılacak olan kamu yatırımı niteliğindeki sulama tesisleri ve sulama göletleri için ormanlık alandan geçiş izninin büyükşehir belediyelerine bedelsiz olarak verilmesi için gerekli yasal düzenleme yapılması,

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun “Şirket kurulması” başlıklı 26. maddesinde yapılacak olan düzenleme ile belediyelerin mülkiyetindeki taşınmazların, yolcu ve yük terminaleri, her çeşit toptancı halleri, liman ve yat çekek yerlerinin belediye şirketlerine devrinin imkânının getirilmesi, 6360 sayılı Yasaya istinaden faaliyete geçen su ve kanalizasyon idarelerine ait devredilen borçların 5393 sayılı yasanın 68. maddesi kapsamına alınmaması veya geçici bir madde ile belirli bir süre tanınması,

Tüm mahalli idarelerin ülke genelinde uluslar-arası standartlara uygun bir muhasebe yazılım sistemine geçmesi ile ilgili yasal mevzuatın düzenlenmesi,

İl özel idarelerince vatandaşlardan muvafakat alınarak açılan köy yollarında çok sayıda kamulaştırmasız el atma davaları açıldığından idareye ciddi bir kamulaştırma külfeti ve iş yükü oluşturduğu, bu konuda ilçe belediyeleri ile yetki paylaşımına gidilmesi,

Plan onama yetkisi bulunan farklı kurumlarca mevzi olarak birçok imar planı onayı yapıldığı, birbirinden kopuk olan bu planlar bütünleştirildiğinde bölgesel olarak etkileşim alanlarının oldukça geniş olduğu göz önüne alınarak, bu tür uygulamaların büyükşehir belediyeleri koordinasyonunda bütünleşik olarak ele alınması yönünde hukuki düzenlemelerin yapılması,

6360 sayılı Yasa ile hizmet alanı genişlediği için personellere yemek yardım yönetmeliği kapsamında farklı noktalarda yemek sunumu yapmak, yemekhane hizmeti sunmak zorlaştığı, bu nedenle ilgili yönetmelikte değişiklik yapılarak yemek yardımının kuponlu ve kartlı şekilde yapılabilmesi yönünde yasal değişiklik yapılması,

Büyükşehir belediyesi olarak kırsal yerleşimlerde öncelikle engelliler olmak üzere, dezavantajlı gruplara etkin ve etkili biçimde ulaşılabilmesinin daha zor olduğu, ancak kadın çalışmaları gibi benzer sosyal hizmetlerin ilçe belediyeleri ile işbirliği halinde gerçekleştirilmesi,

2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’un “Hizmet alanındaki belediyelerin, iller Bankasınca Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun gereğince nüfus esasına göre dağıtılan paylardan

bu bankaca tutularak İSKİ'ye gönderilecek %10'lar" şeklindeki 13/c maddesinin "Hizmet alanındaki belediyelerin, İller Bankasınca 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun gereğince nüfus esaslı ve gelişmişlik endeksine göre dağıtılan paylardan bu bankaca tutularak İSKİ'ye gönderilecek %20'ler" şeklinde değiştirilmesi,

6360 sayılı Kanununun Geçici 1. maddesinin 15. fıkrasında içme ve kullanma suları ücretinin 5 yıl süreyle %25 oranında tahsil edileceği hususunun, bu yerlerde aile başı 30 m³'e kadar olan içme ve kullanma suları için alınacak ücret beş yıl süreyle en düşük tarifenin % 25'ini geçmeyecek şekilde belirlenmesi,

Yeni katılan belde ve köylerin su ve kanalizasyon hizmetlerine ilişkin bütün borçlarının su kanalizasyon idarelerine devredildiği, böylece bir tarafta gelirler kısıtlanmışken diğer yandan giderlerin aşırı şekilde arttırıldığı, su ve kanalizasyon hizmetlerine ilişkin tesisat çok yetersiz olduğundan su ve kanalizasyon harcamaları bütçenin kaldıramayacağı kadar büyük rakamlara ulaştığı, bu sebeplerle idare görev alanına katılan yerlere ilişkin su ve kanalizasyon hizmetleri kaynaklı borçların hazine tarafından üstlenilmesi gerektiği,

Ulaşım hizmetlerinin ilçe sınırları içerisinde ilçe belediyeleri tarafından planlama, denetim ve yönetilmesi durumunda daha etkili olacağı, ilçeler arası ve il merkezi bağlantılarının büyükşehir belediyesi tarafından kontrolü uygun olacağı, ulaşım ihtiyaçlarının farklılaşması ve artmasına bağlı olarak karmaşık olan toplu ulaşım mevzuatının daha açık ve net hale getirilmesi ile ilgili yasal düzenlemelerin yapılması gerektiği,

Mevzuatın ruhunda yer bulan kıyıların büyükşehir belediyeleri tarafından kamunun kullanımına sunulması ile ilgili olarak 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7. maddesine, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinin (j) bendinde olduğu gibi "ilgili mevzuata göre her çeşit liman, iskele, çekek yeri, bağlama yeri kurdurmak, işletmek, işlettiirmek" ibaresinin ekleneceği bir kanun değişikliğinin kıyı tesislerinin büyükşehir belediyeleri tarafından mı yoksa ilçe belediyeleri tarafından mı yaptırılıp işletileceği konusundaki tereddüt ve aksaklıkları gidereceği,

Merkezi idarenin kuralları ölçüsünde her tür ve ölçekteki planlama kararlarının büyükşehir belediyelerine bırakılması, ancak merkezi idarenin de

etkin ve verimli denetim yaparak, görüşleri ve mevzuat maddeleri ile ana kuralları koyması,

6360 sayılı Yasaya istinaden faaliyete geçen su ve kanalizasyon idarelerine ait devredilen borçların 5393 sayılı Yasanın 68. maddesi kapsamına alınmaması veya geçici bir madde ile belirli bir süre ertelenmesi gerektiği,

Özel çevre koruma alanlarında (Örneğin Datça İlçesi) plan yapma yetkisi, Bakanlığın olduğundan büyükşehir belediyeleri bu alanlarda planlama açısından hizmet veremediği, bu alanlarda plan yapma yetkisinin büyükşehir belediyelerine, kontrol yetkisinin Bakanlığa verilmesi için yasal düzenleme yapılması,

5216 sayılı Kanunda deniz turizmi araçlarının indirme-bindirme ve bağlama yerleri ile ilgili büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu hususunda düzenlemenin yapılması,

Büyükşehir belediyesince yolu olmayan köy yollarının ve sulama suyu kanalları gibi hizmetlerin yapılması bir kamu hizmeti olmasına rağmen ormandan geçen yol, kanal gibi hizmetlerden kira ücreti tahakkuk ettirildiği, kamu hizmetinin yerine getirilmesinde bu tür kira ve tahsis bedellerin ödenmemesi için yasal düzenleme yapılması,

Büyükşehir belediyelerine ilçelerden yeterli bina, arsa ve arazi tahsisi yapılmadığı, ilçelerde kamu hizmeti yürütülmesinde taşınmazlara ihtiyaç olduğundan hazine arazilerinin büyükşehir belediyelerine ücretsiz verilmesi konusunda yasal düzenleme yapılması,

Hazine, Orman, Çevre ve diğer Bakanlıklara ait olan ve daha önce il özel idarelerine tahsis edilen alanların büyükşehir belediyelerine tahsis edilmesi, önerileri yapılmıştır.

Büyükşehir ilçe belediyeleri tarafından ise;

Büyükşehir ilçe belediyelerince Kanunun, yerel alanda yeni bir “merkeziyetçilik” ürettiği, “yerinden yönetim” ilkesi ile de esasen bağdaşmadığı genel olarak ifade edilmektedir. Bu doğrultuda eski sistem ile yeni sistem karşılaştırıldığına;

ilçe belediyeleri eski sisteme göre daha etkin ve ekonomik yönden

güçlüyken yeni sistemde etkin ve güçlü belediyeciliğin kalmadığı, öncelikle yeni sistemde belediyelerin acilen ekonomik yapılarının güçlendirilmesi, yeni gelir kaynakların sağlanması, yetki ve etkinliklerinin artırılmasının gerekli olduğu, ilçe belediyelerine kaynak aktarımında nüfusla birlikte ilçenin coğrafi yerleşim alanları, fiziki durumu ve sosyo-kültürel yapısı yanında kırsal yaşam yoğunluğu ve kalkınmışlıklarının göz önünde bulundurulması gerektiği,

Belde belediyelerinden ve ilçe belediyelerinden kalan borçların yapılandırılması ya da tasfiye edilmesi,

Personelin kamu havuzuna aktarımı hususunda ek fırsat verilmesi,

Her ay İller Bankası payından su kanal idaresine kesilen %10 oranındaki kesintinin kaldırılması,

İller Bankası payından büyükşehir belediyesine kesilen % 30 oranındaki kesinti oranının düşürülmesinin gerektiği,

Büyükşehir belediye meclisinin yetkisinde olan paylaşımların meclisin takdirinden ziyade objektif olarak kanunla düzenlenmesinin daha doğru olacağı,

Belediyelerde ödenen KDV'lerin mahsuplaşmasının sağlanarak ek kaynak üretilmesi,

Yerel üretici ve üretim artışı için mevcut üretici veya üreticilere ait kuruluşlarla (kooperatif, dernek vs.) yapılacak işbirliklerinin teşviki, kolaylaştırılmasına yönelik düzenlemelerin olması,

Motorlu taşıt vergilerinden ve trafik cezalarından belediyelere kaynak aktarılması,

İmar, yol yapım ve bakımı, mezbaha, otogar, mezarlık vb. konularda yetki devrinin kaynağı ile beraber ilçe belediyelerine aktarılarak merkezileştirme yerine yerinden yönetime geçilmesi önerileri yapılmıştır.

SONUÇ

Türkiye’deki yönetim sisteminde 6360 sayılı Kanunun getirdiği reform ile yerel yönetimler alanında il ölçeğinde yaşanan ve her alanda etkisi görülen problemler büyükşehir belediye modeli üzerinden aşılmaya çalışılmıştır. Reformun kurgusunun, il yerel yönetim sistemini esas alıp, büyükşehir belediye modelini geliştirmek olduğu görülmektedir.

6360 sayılı Kanun, büyükşehirlerde mahalli idarelerin yönetim sistematiğini değiştirmiştir. Yasa ile büyükşehir belediyelerinin sayısı arttırılmış ve sınırları il mülki sınırı olarak belirlenmiştir. Büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idareleri kaldırılmıştır.

Yerel yönetimlerin kurulmalarındaki amaç yerelde yaşayanlara hizmet etmektir. 6360 sayılı Kanun ile kanun koyucu, etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam ve olabildiğince yerel bir yönetim anlayışı ilke ve değerleri kapsamında bir yandan vatandaşlar için hizmet kalitesini geliştirerek vatandaş memnuniyetini arttırmayı, diğer yandan da vatandaşların kamu yönetimine daha fazla katılımını sağlamayı öngörmüştür. Zaten belediye yönetiminde esas olan halkın karar almaya katılımı ile belediyenin uygulama ve kararlarını denetiminin sağlanmasıdır.

Yeni oluşturulan ve geniş ölçekte hizmet üretecek olan büyükşehir modelinden; yerel yönetim birimlerinin gelişmiş teknolojilerle donatılabilmesi, nitelikli teknik personel istihdam edilebilmesi, iş gücünde uzmanlaşma ve bunun sonucunda verimlilik artışının sağlanması, merkezden gönderilen kaynakların etkin kullanımının sağlanması, yerel yönetim birimleri arasında kaynakların kullanımı ve sahip olunacak imkânlar açısından daha adil bir yapının ortaya çıkması, düzenleyici üst imar planları çerçevesinde il çapında uyumlu imar uygulamalarının gerçekleştirilmesi gibi olumlu gelişmelerin olması beklenmektedir.

Gerek büyükşehir belediyesi, gerekse ilçe belediyelerinin; büyükşehir belediyesinin kırsal yerleşimlere etkin ve etkili biçimde ulaşıp, ulaşılmadığı, büyükşehir belediye sistemi içinde hizmetlerin etkin ve dengeli olarak yürütülmesi açısından merkez (metropol) ilçeler ile merkez dışındaki ilçeler arasında görev, yetki ve kaynak bakımlarından farklılık oluşturulmasına ihtiyaç olup olmadığı, Kanunun uygulanmasında vatandaşların yerel hizmetlere ulaşması ve yönetime

katılım konusundaki düşünceleri ile büyükşehir belediyesince yerine getirilmesi gereken hizmetlerin ilçelerde etkin ve verimli biçimde verilip verilemediği hususlarındaki görüşlerinde bir birliğin bulunmadığı görülmektedir.

6360 sayılı Kanunla getirilen yeni büyükşehir belediye modeli, Kanun gerekçesinden anlaşılacağı üzere idari, ekonomik ve sosyal nedenlerle ihtiyaçtan kaynaklanmıştır. Ancak 5779 sayılı Kanunda yapılan düzenlemeler dışında mali alanda yerel yönetimler lehine düzenlemelerin yapılmamış olması, yeni modelin zayıf noktalarından birisini oluşturmaktadır. Büyükşehirlerin hizmet götürmesi gereken alanların genişlemesi, il ve ilçe düzeyinde hizmet maliyetlerini arttırmış olmasına rağmen, 6360 sayılı Kanuna göre tüzel kişiliği kaldırılan köylerde, Emlak Vergisi Kanununa göre alınması gereken emlak vergisi ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken vergi, harç ve katılım payları beş yıl süreyle alınmayacak olması ve bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücretin beş yıl süreyle en düşük tarifenin % 25'ini geçmeyecek şekilde belirlenmesi yerel yönetimlerde bir gelir kaybına yol açmıştır. Diğer taraftan kapatılan il özel idaresi ve diğer belediyelerden devredilen yüksek meblağlardaki borçların yükü idarelere sıkıntı oluşturmuş ve oluşturmaya devam etmektedir. Yılların biriktirdiği ve özellikle kırsal alanlara yerel hizmet ihtiyacı ile karşılaşan yeni büyükşehir ve ilçe belediyeleri, bu ilk dönemde ilave gelir kaynağına ihtiyaç duymaktadır.

Genelde büyükşehir belediyeleri, 6360 sayılı Kanunla yapılan düzenlemelere olumlu yaklaşmaktadır. Ancak büyükşehir belediyesinin hizmet alanının il mülki sınırları ile eşleşmesinin, hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesini zorlaştırdığına yönelik eleştiriler de bulunmaktadır. İlçe belediyelerinin ise özellikle merkez dışındaki belediyelerin 6360 sayılı Kanunla yapılan düzenlemelerden hoşnut olmadığı ifade edilebilir. Bu bağlamda, her belediye kendi konumları açısından durumu değerlendirmektedir. Buna göre, büyükşehir belediyeleri kaynaklarının arttırılmasını isterken ilçe belediyeleri de görev yetki ve kaynaklarının arttırılmasını az da olsa eski sisteme dönülmesini istemektedir.

İlçe belediyelerinin imara ilişkin kararlarının büyükşehir belediyesi meclisince nazım imar plânına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabulünün öngörülmesi uygun görülmemekte, büyükşehir belediyesi sınırının mülki sınır olarak belirlenmelerinin hizmetlerin etkin

sunumunda sorunlara neden olduğu ifade edilmektedir.

İlçe belediyeleri; 6360 sayılı Kanunla sınırları genişleyen büyükşehir belediyesi tarafından kendi yetki ve sorumluluk alanındaki, zabıta hizmetleri, işyeri açma ruhsatları ve denetimi, meydan, ana bulvar ve caddelerin yapımı-bakımı-onarımı-temizliği gibi hizmetlerin ilçede etkin ve verimli bir biçimde verilemediğini belirterek, bu hizmetlerin ilçe belediyesi tarafından verilmesini istemektedirler.

Aslında mevcutta büyükşehir belediyeleri tarafından yürütülen birçok hizmetin, büyükşehir belediyesi tarafından yürütülmesi zorunlu olmamalıdır. Bazı üst ölçekli büyük maliyet getiren faaliyetler büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirilmeli, diğer faaliyetler ise büyükşehir belediyesinin koordinasyonunda ilçe belediyeleri tarafından yerine getirilebilmelidir. Örneğin su ve kanalizasyon hizmetlerinde, ‘suyun temini’ ve ‘arıtılması’ gibi ortak yürütülmesi gereken faaliyetlerin su kanalizasyon idaresi tarafından verilmesi kalanının ise ilçe belediyeleri tarafından büyükşehir belediyesinin koordinesi altında yürütülmesi yeterli olabilir. Buna göre, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasında görev ve yetki paylaşımı, bulvar ve sokak gibi ayrımlara dayalı ölçek üstünden bir paylaşım yerine, faaliyet alanlarında olmalıdır. Dolayısıyla büyükşehir belediyesinin görev ve yetkileri, büyük ölçekli hizmetlerin yerine getirilmesini sağlamak, alt ölçekleri hizmet faaliyetlerini koordine etmek ve il düzeyindeki projeleri hayata geçirmek ve uygulanabilirliğini sağlamak, metropoliten alan düzeyinde kentsel bölgenin planlanmasını yürütmek olmalıdır. Bunun için gerekli yasal düzenlemelerin yapılmasının yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

Büyükşehir belediyelerinin bazıları tarafından bir yerel yönetim birimi olmasına ve belediye sınırı mülki sınır olmasına rağmen, yerel düzeyde teşkilatlanma istemeleri ise ilginç bir durum olarak ortaya çıkmaktadır. Bu istemlere aslında Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte hizmetlerin vatandaşa en yakın ve en uygun yöntemle sunulması ve ilçe belediyesi ile gerekli eşgüdümün sağlanabilmesi için yetki alanı bir veya birden fazla ilçeyi içine alacak şekilde koordinasyon birimleri kurulabileceğine yönelik yapılan düzenlemeyle çözüm getirilmiştir.

İşyeri açma ve çalışma ruhsatı verilmesi ve denetimi, imarsız durumdaki binalarda faaliyet gösteren işletmelerin durumu, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesinin zabita teşkilatları arasındaki koordinasyon ve işbirliğinin zayıflığı, zaten sayı olarak yetersiz olan zabita personelinin hizmet sunacağı alanların genişlemesi ve büyükşehir belediyesinin il merkezi dışındaki örgütlenmesinin yetersizliği, işyeri ruhsatı konusunda yetkili idare konusundaki yetki kargaşası, trafikle ilgili her türlü alt yapıyı yapan idarenin trafiği yönetme ve cezalandırma konusunda herhangi bir yetkisinin olmaması; 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 38. maddesi kapsamında taşıt işgallerinden dolayı doğrudan plakaya ceza yazılamaması, işyeri açma ve çalışma ruhsatını vermede büyükşehir belediyesinin yetkili idare olduğu; büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlar ile sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere özellikli nitelikte olmayan iş yerleri için bile işyeri açma ve çalışma ruhsatı işlemleri için vatandaşların il merkezinde işlerini halletmek zorunda kalması çözüm bekleyen başlıca konulardır. Bunun için bu problemlerin çözümüne yönelik gerekli çalışmalar yapılmalıdır. Bu kapsamda güçlü büyükşehir belediyesi yanında başta mali kaynak olmak üzere güçlü bir ilçe belediyesini destekleyici çok yönlü düzenlemeler; büyükşehirin sorumlu olduğu alanlardaki birinci sınıf gayrisihhi işyerleri dışındaki işyerlerinin ruhsatlandırılması, denetimi, zabita hizmetleri işleri ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununa göre büyükşehir belediyesi tarafından tahsil edilen ilan ve reklam vergisi, işgal harcı ile işyeri açma izni harcının tahsili ilçe belediyelerine bırakılabilir.

Sonuç itibarıyla Eren (2011: 110)'in de ifade ettiği gibi, her reformun özünde “değişim” olgusu bulunmaktadır. Değişimin sürekliliği esasına göre, yerel yönetim reformları da sürekli olmalıdır. Yapılan düzenlemeler bugün için belediyelerin öncelikli sorunlarına kısmi çözümler sunmakta ise de, bu alanı tüketilmiş bir sorun haline getirmemektedir. Yerel yönetimlerde reform konusu güncelliğini bir nebze yitirse de, varlığını yitirmemiştir. Nitekim reformlara yöneltilen eleştirilerin oranı da bu yargıyı desteklemektedir. Bu nedenle konuyla ilgili bilimsel çalışmalar yapılması ve gelecekteki reformların bilimsel verilerinin bu çalışmalarla hazırlanmasının önemli olduğu değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

Adıgüzel, Ş. (2012) “6360 Sayılı Yasa’nın Türkiye’nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme”, *Toplum ve Demokrasi*, Yıl 6, Sayı 13-14, Ocak-Aralık, s. 153-176.

Akçay, M. (2013) “Belediyeler ve İyi Yönetişim” Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (Yönetim Bilimleri) Anabilim Dalı.

Akıllı, H. ve R. K. Özasan (2015) “6360 Sayılı Kanun’a İlişkin Literatür Taraması”, *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, (30) , 155-184.

Aktan, C. (2017) <http://www.canaktan.org/ekonomi/devlet-basarsiz/aktan-makale.htm> (13/05/2017).

Aslantaş, M. E. ve R. Demir (2014) “1980’den Günümüze İçişleri Bakanlığı”, içinde İçişleri Bakanlığı Tarihi (1920-2014), Ed.: M. Çelik, Ankara, TİAV (Türk İdari Araştırmalar Vakfı), ss. 420-617.

Biricikoğlu, H. ve D. D. Duyar (2015) “6360 Sayılı Yasa’nın Genişleyen Büyükşehir Belediyesi Hizmet Sınırının Etkinlik Ve Verimliliğe Etkisi Bağlamında Değerlendirmesi: Sakarya Büyükşehir Belediyesi Örneği”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Y.2015, C.20, S.4, s.369-393.

Çapar, S. (2015) Türkiye ve Fransa’da Neo-liberal Dönemde Mülki İdare, Ankara: TİAV.

Çapar, S. ve R. Demir (2016) «Uygulayıcılar perspektifinden büyükşehir uygulaması», İdarecinin Sesi Dergisi, Ocak-Şubat 2016, Sayı: 169, s.31-35.

Çınar, T., Ciner, C. V. Ve O. Zengin (2009) *Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci*, Ankara: TODAİE.

Eraydın A. (2012) “Girişimci Devlet, Otoriterleşen Populizm: Neoliberalizmin Yeni Evresinde Devletin Yeni Davranış Kalıpları”, *Kent Bölgeler, Metropolitan Alanlar ve Büyükşehirler: Değişen Dinamikler ve Sorunlar’ Bildiri Kitabı*, 2012, Ankara, ss. 13-34.

Eren, V. (2011), “Belediye Yöneticilerinin Yerel Yönetim Reformları Hakkındaki Algıları” *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Yıl: 2011, Cilt: 8, Sayı: 16, s. 89-111.

Genç, F. N. (2014), “6360 Sayılı Kanun ve Aydın’a Etkileri”, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1 (Özel Sayı): 1-29.

Görmez, K. (1993) “Türkiye’de Anakent Yönetiminin Sorunları”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2, (1), s. 19-29.

Gözler, K. (2013) “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler”, <http://www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.pdf>, 28.12.2014.

Gül, H. (2012) “ABD’de Metropolitan Alan Yönetimi, Türkiye İçin Çıkarımlar ve Yeni Anakent Yönetimi (Bütüncent) Kanun Taslağı Üzerine Düşünceler”, *KBAM 3. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu, ‘Kent Bölgeler, Metropolitan Alanlar ve Büyükşehirler: Değişen Dinamikler ve Sorunlar’ Bildiri Kitabı*, 2012, Ankara, s.65-80

Gül, H. ve S. Batman (2013) “Dünya ve Türkiye Örneklerinde Metropolitan Alan Yönetim Modelleri ve 6360 Sayılı Yasa”, *Yerel Politikalar*, Sayı: Ocak Haziran 2013, s. 7-47.

Günel, A., S. Atvur ve K. O. Dernek (2014) “6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 19 (3): 5570.

Gündüzöz, İ. (2016)“ Büyükşehir Belediyeleri ile İlçe Belediyeleri Arasındaki Uyuşmazlıklar Üstüne Güncel Tartışmalar” *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı: 169, s. 60-65,

Gürbüz, M., Yıldırım, U. ve A. Belli (2014) “Büyükşehir Belediye Kanunu’nun Kahramanmaraş İli Ölçeğinde Analizi”, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 1, Özel Sayı, 102-135.

İzci, F. ve M. Turan (2013), “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*, Y.2013, C.18, S.1, s.117-152.

Karakılıçık, Y. ve B. Koyuncu (2016) “Türkiye’de yeni büyükşehir (bütünşehir) uygulamasının yerellik ilkesi ve yerel yönetim açısından irdelenmesi”, *Yerleşme/Merkezileşme Tartışmaları, 9. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Ankara: TODAİE. S.366.

Keleş, R. (2012), “Anakentlerin Dünü, Bugünü, Yarını” KBAM 3. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu, ‘*Kent Bölgeler, Metropolitan Alanlar ve Büyükşehirler: Değişen Dinamikler ve Sorunlar*’ Bildiri Kitabı, 2012, Ankara, ss. 1-12.

Keleş, R. (2016) *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 10. Baskı, İstanbul: Cem Yayınevi.

Koyuncu, E. ve T. Köroğlu (2012) “Büyükşehirler Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, TEPAV, Kasım, www.tepav.org.tr. (15.04.2017).

Köroğlu, N. T. (2012) “Yerel Yönetimlerin Mekânsal Organizasyonu: Kentsel Bölgeler ve Alternatif Bir Metropolitan Alan Tanımlaması”, *KBAM 3. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu*, ‘*Kent Bölgeler, Metropolitan Alanlar ve Büyükşehirler: Değişen Dinamikler ve Sorunlar*’ Bildiri Kitabı, 2012, Ankara, s. 35-48.

Kübler, D. ve H. Heinelt (2005) “Metropolitan Governance, Democracy and the Dynamics of Place”, içinde *Metropolitan Governance*, D. Kübler ve H. Heinelt (eds.), s. 828, Londra ve New York: Routledge.

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

MİGM (2013), 2012 “Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu”, T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, <http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2012MAHALLİİDARELERGENELFAALİYETRAPORU.pdf> (05.04.2017).

Oktay, T. (2016a) “Metropol Kent Yönetimi Yaklaşımları ve Uygulama Modelleri”, *Strategic Public Management Journal (SPMJ)*, Issue No: 4, November 2016, ISSN 2149-9543, pp. 49-71, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/274311> (15.04.2017)

Oktay, T. (2016b) “6360 sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma”, *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 1/1 (2016), ss. 71-131.

Ökmen, M. ve R. Arslan (2014), “Türkiye’de 6360 Sayılı Yasa İle Yeni Kurulan Büyükşehir Belediyeleri: Manisa Büyükşehir Belediyesi Örneği”, Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 1(Özel Sayı): 88-101.

Parlak, B. (2013), “Yeni Büyükşehir Belediye Yasasının Analizi”, <http://www.bursayerelyonetim.com/index.php/yeni-buyuksehir-belediyyasasinin-analizi/>, (21.06.2014).

Soyda, Ö. M. ve Ş. Ş. Türk (2012) “Yeni Yasal Düzenlemelerle Büyükşehir Belediyesi Olma Kriterleri Ve Sınır Tespitinin Değerlendirilmesi”, *KBAM 3. KentSEL ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu, ‘Kent Bölgeler, Metropolitan Alanlar ve Büyükşehirler: Değişen Dinamikler ve Sorunlar’ Bildiri Kitabı*, 2012, Ankara, ss.49-64.

Tekel, A. (2009) “Türkiye’de Metropolitan Alan Yönetiminden Metropolitan Yönetişime Geçiş: Ankara Örneğinde Bir Değerlendirme”, *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Sayı: 18, s. 191-214.

Tekin, Ö. F. (2016) “6360 Sayılı Yasanın Büyükşehirlere Bağlı İlçeler Bağlamında Getirdiği Değişim: Bozkır İlçesi Örneği”, *Uluslararası Sempozyum: Geçmişten Günümüze Bozkır (06-08 Mayıs 2016) Bildiri Kitabı*, Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü Yayınları: 9, s. 1245- 126.2

Yenigül, S. B. ve K. C. Çamur (2012) “Türkiye’de Metropolitan Alan Yönetimine İlişkin Yasal Düzenlemeler: Ankara Metropolitan Alan İncelemesi”, *‘Kent Bölgeler, Metropolitan Alanlar ve Büyükşehirler: Değişen Dinamikler ve Sorunlar’ Bildiri Kitabı*, 2012, Ankara s. 93-112.

Yüksel, C. (2016) “Yerel yönetimlerde kaynak paylaşım sistemleri ve 6360 sayılı Kanun’la Türkiye’deki değişimler”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 71 Sayı: 3, S: 731 - 756.

Ek-1

1- Büyükşehir belediye sistemi içinde. “büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında görev, yetki ve kaynak paylaşımının” dengeli olup olmadığı konusunda düşünceleriniz nelerdir?

2- 6360 sayılı Kanun, büyükşehir belediyesini kentsel alanlar yanında kırsal alanlara da hizmet götürmek için görevlendirmektedir. Büyükşehir belediyesinin kırsal yerleşimlere etkin ve etkili biçimde ulaşabildiğini düşünüyor musunuz?

3- Büyükşehir belediye sistemi içinde hizmetlerin etkin ve dengeli olarak yürütülmesi açısından merkez (metropol) ilçeler ile merkez dışındaki ilçeler arasında görev, yetki ve kaynak bakımlarından farklılık oluşturulmasına ihtiyaç var mıdır?

4-Büyükşehir belediye sisteminin yerleşme eğilimine uygun olmadığı ya da yerelde merkezleşmeye yol açtığı iddia edilmektedir. Bu bağlamda vatandaşların yerel hizmetlere ulaşması ve yönetime katılımı konusundaki düşüncelerinizi bizimle paylaşır mısınız?

5- 6360 sayılı Kanun’a göre, büyükşehir belediyesince yerine getirilmesi gereken hizmetler (zabita hizmetleri, işyeri açma ruhsatları ve denetimi, meydan, ana bulvar ve caddelerin yapımı-bakımı-onarımı-temizliği) belediyeniz sınırları içindeki her ilçede etkin ve verimli biçimde verilebilmekte midir?

6- Su-kanalizasyon, itfaiye, toplu taşıma ve karla mücadele hizmetlerinin büyükşehir belediyelerine devredilmesi sonucunda, ilçenizde bu hizmetlerin sunumunda etkinlik açısından aksamalar ortaya çıkmakta mıdır?

7- 6360 sayılı Kanun’un uygulanmasında, büyükşehir belediyeleri açısından karşılaştığınız eksikleri ve problemleri özetle sıralayabilir misiniz?

8- Bu doğrultuda eski sistem ile yeni sistem karşılaştırıldığında önerileriniz nelerdir?

Ek-2

1-Büyükşehir belediye sistemi içinde, “büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında görev, yetki ve kaynak paylaşımının” dengeli olup olmadığı konusunda düşünceleriniz nelerdir?

2-5216 sayılı Kanun’a göre, ilçe belediyenizce hizmetlerin etkin biçimde yerine getirilmesi için BŞB’den devredilmesini istediğiniz görevler oldu mu? Olduysa Büyükşehir Belediye Meclisince devredildi mi? Ayrıca isteminiz dışında belediyenize devredilen görevler oldu mu?

3- 6360 sayılı Kanun, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerini kentsel alanlar yanında kırsal alanlara da hizmet götürmek için görevlendirmektedir. Büyükşehir belediyesinin kırsal yerleşimlere etkin ve etkili biçimde ulaşabildiğini düşünüyor musunuz?

4- Büyükşehir belediye sistemi içinde hizmetlerin etkin ve dengeli olarak yürütülmesi açısından merkez (metropol) ilçeler ile merkez dışındaki ilçeler arasında görev, yetki ve kaynak bakımlarından farklılık oluşturulmasına ihtiyaç var mıdır?

5-Büyükşehir belediye sisteminin yerleşme eğilimine uygun olmadığı ya da yerelde merkezileşmeye yol açtığı iddia edilmektedir. Bu bağlamda vatandaşların yerel hizmetlere ulaşması ve yönetime katılımı konusundaki düşüncelerinizi bizimle paylaşır mısınız?

6-6360 sayılı Kanuna göre sınırları genişleyen, büyükşehir belediyesince yerine getirilmesi gereken hizmetler (zabita hizmetleri, işyeri açma ruhsatları ve denetimi, meydan, ana bulvar ve caddelerin yapımı-bakımı-onarımı-temizliği) ilçenizde etkin ve verimli biçimde verilebilmekte midir?

7-Su-kanalizasyon, itfaiye, toplu taşıma ve karla mücadele hizmetlerinin büyükşehir belediyelerine devredilmesi sonucunda, ilçenizde bu hizmetlerin sunumunda etkinlik açısından aksamalar ortaya çıkmakta mıdır?

8-6360 sayılı Kanun’un uygulanmasında, ilçe belediyeleri açısından karşılaştığınız eksikleri ve problemleri özetle sıralayabilir misiniz?

9- Bu doğrultuda eski sistem ile yeni sistem karşılaştırıldığında önerileriniz nelerdir?

