

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

TEZLİ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

**6360 SAYILI KANUNUN HALKIN BELEDİYE ALGISI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ: MAÇKA
ÖRNEĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Batuhan AYDIN

MAYIS-2022

TRABZON

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

TEZLİ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

**6360 SAYILI KANUNUN HALKIN BELEDİYE ALGISI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ: MAÇKA
ÖRNEĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Batuhan AYDIN

Tez Danışmanı: Dr. Öğr. Üyesi Emrah FİRİDİN

MAYIS-2022

TRABZON

ONAY

Batuhan Aydın tarafından hazırlanan 6360 Sayılı Kanunun Halkın Belediye Algısı Üzerindeki Etkisi: Maçka Örneği adlı bu Çalışma 23.06.2022 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim dalında yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Jüri Üyesi		Karar		İmza
Unvanı - Adı ve Soyadı	Görevi	Kabul	Ret	
Doç. Dr. Mehmet ELA	Başkan	☐	☐	
Dr. Öğr. Üyesi Emrah FİRİDİN	Üye	☐	☐	
Dr. Öğr. Üyesi Muhammed Yunus Bilgili	Üye	☐	☐	

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduklarını onaylarım.

Prof. Dr. Tülay İLHAN NAS
Enstitü Müdürü

BİLDİRİM

Tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu Çalışmada orijinal olmayan her türlü kaynağa eksiksiz atıf yapıldığını, aksinin ortaya çıkması durumunda her tür yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ediyorum.

Batuhan AYDIN

30.05.2022

ÖNSÖZ

Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda yüksek lisans tezi olarak hazırlanmış bu çalışmada, Büyükşehir Yasası'nda ve genel olarak Türkiye'nin yerel yönetim sisteminde büyük değişiklikler getirmiş olan 6360 sayılı Yasanın halkın belediye algısı üzerindeki etkisi Trabzon'un Maçka ilçesi özelinde araştırılmıştır.

Tez çalışmasının başından beri nezaketi ve anlayışıyla her zaman yardımcı olan ve yol gösteren tez danışman hocam Dr. Öğr. Üyesi Emrah Firidin'e teşekkür ederim.

Mayıs 2022

Batuhan AYDIN

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	IV
İÇİNDEKİLER	V
ÖZET.....	VII
ABSTRACT	VIII
TABLOLAR LİSTESİ.....	IX
KISALTMALAR LİSTESİ.....	X

GİRİŞ	1-3
-------------	-----

BİRİNCİ BÖLÜM

1.TÜRKİYE’DE MODERN YEREL YÖNETİMLERİN KURULUŞU VE GELİŞİMİ	4-45
1.1.Yerel Yönetimlerde Modernleşme Çabaları.....	6
1.2.Erken Cumhuriyet Dönemi’nde Yerel Yönetimler	9
1.3.Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Kalan Miras	11
1.4.Erken Cumhuriyet Dönemi’nde Yasal Düzenlemeler	11
1.5.1950 Sonrası Değişen Siyasi Sistem	13
1.6.1950 Sonrası Kent Yönetimi ve Köyden Kente Göç	14
1.7.Kırdan Kente Göç Sırasında Yerel Yönetimler Hakkındaki Yasal Düzenlemelerin Yetersizliği	15
1.8. Metropoliten Kent Yönetimine Olan İhtiyaç.....	18
1.9.Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı	22
1.10.Büyükşehir Belediyelerinin Doğuşu	23
1.11.Büyükşehirlerin Kurulmasının Sebepleri	24
1.12.3030 Sayılı Yasa	25
1.13.Dünya’nın Çeşitli Yerlerinde Metropoliten Yönetim Örnekleri	26
1.14.3030 Sayılı Yasanın Yaygınlaşması ve Ortaya Çıkan Aksaklıklar	28
1.15.Yerel Yönetimlerde Reform.....	29
1.16.Yerel Yönetim Reformlarının Sebepleri	31
1.16.1.Küreselleşme ve Yerelleşme	33
1.16.2.Avrupa Birliği’nin Etkisi.....	34
1.16.3.Yerelleşme Eğilimi.....	34

1.16.4.Halkçılaşan Kamu Yönetimi	35
1.17.Reforma Giden Süreç	36
1.18.Yerel Yönetimlerde Yapılan Reformun Getirdikleri.....	37
1.19. 5216 sayılı Büyükşehir Yasası ve Büyükşehir Yönetiminin Yenilenmesi.....	43

İKİNCİ BÖLÜM

2.6360 SAYILI YASA VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE REFORM	46-75
2.1.6360 Sayılı Yasanın Sebepleri	48
2.2.6360 Sayılı Yasanın Getirdiği Değişiklikler	50
2.3.6360 Sayılı Yasaya Yönelik Eleştiriler	58
2.3.1.Yasanın Yapım Sürecine Yönelik Eleştiriler	59
2.3.2.6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir ve İlçe Arasında Oluşan Yeni İlişki.....	62
2.3.3.Yerelde Merkezileşme.....	64
2.3.4.Negatif Ölçek Ekonomileri	66
2.3.5.Yerel Demokrasi Açısından 6360 Sayılı Yasa	69
2.3.6. Büyükşehir Belediyelerinin Aksaklıkları ile Yaygınlaştırılması.....	72
2.3.7. 6360 Sayılı Yasaya Yönelik Diğer Eleştiriler	74

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3.6360 SAYILI KANUNUN HALKIN BELEDİYE ALGISI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ: MAÇKA ÖRNEĞİ.....	76-94
--	--------------

SONUÇ VE ÖNERİLER.....	95
KAYNAKÇA	100
EKLER.....	107
ÖZGEÇMİŞ.....	111

ÖZET

Türkiye'nin modernleşme tarihinin bir parçasını modern yerel yönetimler kurma çabası oluşturmaktadır. Osmanlı Dönemi'nin son dönemlerinde ve Cumhuriyet Dönemi'nin tamamında yasa yapıcıların bu yönde bir çaba içerisinde olduğu gözlenmektedir. İhtiyaçlar dahilinde çeşitli yeni yerel yönetim birimleri oluşturulmuş ve bazen bu kurumlar yeniden düzenlenmişlerdir. Türkiye'de 20. yüzyıl ortasında yaşanan hızlı kentleşmenin metropoliten kentlerde ortaya çıkardığı kentsel sorunlara çözüm olması umuduyla oluşturulan büyükşehir belediyeleri bunlardan birisidir.

İlk büyükşehir yasasının 1984'te kabul edilmesinde bu yana 38 yıl geçmiştir. Bu süre içerisinde büyükşehir belediyeleri ülke genelinde yaygınlaştırılmış ve büyükşehir yasasının yeniden yazılması dahil olmak üzere birçok değişikliğe uğramıştır. Bu değişikliklerin mevcut durumda sonuncusu 6360 sayılı Yasa ile getirilen değişikliklerdir. Bu yasanın getirdiği değişikliklerle sadece büyükşehir belediyeleri değil, tüm yerel yönetim sistemi değişikliğe uğramış ve büyükşehir belediyeleri, il özel idarelerinin yanında, Türkiye'nin ikinci il yönetim modeli haline gelmiştir.

Bu çalışmada 6360 sayılı Yasanın getirdiği değişikliklerin halkın belediye algısını ne yönde değiştirdiği araştırılmıştır. Bu araştırma için 6360 sayılı Yasa ile büyükşehir belediyesi kurulan illerden biri olan Trabzon'un Maçka ilçesi seçilmiştir. Bu amaçla Maçka'da rastgele örneklem yöntemiyle seçilen 220 katılımcıyla anket çalışması yapılmıştır. Elde edilen verilerin analizi ile 6360 sayılı Yasanın getirdiği değişikliklerin sonucunda Maçka halkının belediye algısının olumsuz yönde etkilendiği sonucuna ulaşılmıştır. 6360 sayılı Yasanın gerekçesi tam tersi bir sonuç bir sonuç öngörmesine rağmen analiz sonuçlarına göre belediyelerin halkın gözünde, hizmet, katılım, temsil ve saygınlık konusunda ilerleme kaydetmedikleri sonucu ortaya çıkmıştır.

Anahtar Sözcükler: Türkiye'de Yerel Yönetimler, Belediyeler, Büyükşehir Belediyeleri, 6360 sayılı Yasa

ABSTRACT

A part of Türkiye's modernization history is the effort to establish modern local governments. It is observed that the legislators made an effort in this direction in the last periods of the Ottoman Era and throughout the Republican Era. Various new local government units have been created and sometimes these institutions have been rearranged according to the needs. The metropolitan municipalities, which were created with the hope of being a solution to the urban problems created by the rapid urbanization in the metropolitan cities in the middle of the 20th century in Türkiye, are one of them.

It has been 38 years since the first metropolitan municipality law was passed in 1984. During this period, metropolitan municipalities were expanded throughout the country and underwent many changes, including the rewriting of the metropolitan law. The last of these changes in the current situation is the changes brought by the Law No. 6360. With the changes brought by this law, not only the metropolitan municipalities, but the entire local government system has been changed and the metropolitan municipalities have become the second provincial administration model of Türkiye alongside the special provincial administrations.

In this study, it was investigated how the changes brought by the Law No. 6360 changed the public perception of the municipality. For this research, Maçka district of Trabzon, which is one of the provinces where a metropolitan municipality was established with the Law No. 6360, was chosen. For this purpose, a survey study was conducted with 220 subjects selected by random sampling method in Maçka. With the analysis of the data obtained, it was concluded that the municipality perception of the people of Maçka was negatively affected as a result of the changes brought by the Law No. 6360. Although the reasoning of the Law No. 6360 foresees an opposite result, according to the results of the analysis, it has emerged that municipalities have not made any progress in terms of service, participation, representation and prestige in the eyes of the public.

Keywords: Local Administrations in Turkey, Municipalities, Metropolitan Municipalities, Law No. 6360

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo Nr.	Tablo Adı.	Sayfa Nr.
1	Faktör Dağılımı ve Faktör Yükleri.....	78
2	Katılımcıların Cinsiyet Dağılımı.....	79
3	Katılımcıların Yaş Dağılımı	79
4	Katılımcıların Eğitim Düzeyi	80
5	Katılımcıların Meslekleri	80
6	Katılımcıların Aylık Kazançları	81
7	Katılımcıların Siyasi Görüşleri.....	81
8	Büyükşehir Belediye Meclisinde yeterli bir şekilde temsil ediliyorum	81
9	Büyükşehir belediye meclisinin kararlarından haberdarım	82
10	Büyükşehir ile iletişim olanakları yeterlidir.....	82
11	Büyükşehir belediyesinin kurulması sonrası Maçka’da büyükşehirin hizmet sunması ile hizmetlerde artış meydana gelmiştir	82
12	Büyükşehir belediyesinin kurulması sonrası Maçka’da büyükşehirin hizmet sunması ile hizmetlerin kalitesinde artış meydana gelmiştir.....	83
13	Büyükşehir kurulması ile Maçka Belediyesi’nin sunduğu hizmetler artmıştır	83
14	Büyükşehir kurulması ile Maçka Belediyesi’nin sunduğu hizmetlerinin kalitesi artmıştır.....	84
15	Maçka Belediyesi ile iletişim olanakları yeterlidir.....	84
16	Maçka Belediyesi Büyükşehir Belediyesi’nin kurulması sonrasında prestij kaybına uğramıştır	85
17	Maçka Belediye başkanı büyükşehir belediyesi kurulması sonrası prestij kaybına uğramıştır.....	85
18	Maçka Belediyesi Büyükşehir Belediyesi’nin bir şubesi haline gelmiştir	85
19	Normallik Analizi Sonuçları	86
20	Cinsiyet Değişkeninin Bağımsız Gruplar t-testi Sonuçları	87
21	Yaş Değişkeninin Varyans Analizi (ANOVA) Sonucu	87
22	Eğitim Değişkeninin Varyans Analizi (ANOVA) Sonucu.....	88
23	Aylık Gelir Değişkeninin Varyans Analizi (ANOVA) Sonucu	89
24	Meslek Değişkeninin Varyans Analizi (ANOVA) Sonucu.....	90
25	Siyasi Görüş Değişkeninin Varyans Analizi (ANOVA) Sonucu	90

KISALTMALAR LİSTESİ

AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
BŞB	: Büyükşehir Belediyesi
BŞBM	: Büyükşehir Belediyesi Meclisi
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
EGO	: Elektrik, Gaz, Otobüs Genel Müdürlüğü
İSKİ	: İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
YİKOB	: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları

GİRİŞ

Tanzimat Dönemi'nde Türkiye'deki birçok alandaki eksiklikleri ortadan kaldırmak için gerçekleştirilen reformlardan birisi de yerel yönetim alanında yapılan düzenlemelerdir. Artık kentlerin ihtiyaçlarını karşılayamayan geleneksel yerel yönetim birimlerinin yerine Fransa'dan örnek alınan belediye modeli getirilmiştir. Yerel yönetim alanında yapılan reformla belediye birimi Türk kamu yönetimine ilk kez dahil olmuştur. Yaklaşık iki asır sonrasında belediyeler artık sadece kentlerin yerel yönetim birimi ihtiyacını karşılamakla kalmamış, 2012'de kabul edilen ve 2014'te yürürlüğe giren 6360 sayılı Yasa ile etki alanı genişletilmiş ve bir il yönetim birimi haline gelmişlerdir. Bu değişim sadece yerel müşterek kamu hizmetlerinin sunumunu değil, halkın belediyelere bakışını da etkilemiş olmalıdır.

Belediyeler sadece siyasi ve akademik çevrelerin tartışma konusu değildir. Belediyelerin birinci dereceden muhatabı olan halk, belediyelerde yaşanan değişimler konusunda ister istemez fikir yürütmekte ve bu değişimlerin kendisi üzerindeki etkisini dair hesaplamalar yapmaktadır. Bu hesaplamaları sonucunda belediyelerin geçirdiği değişimler hakkında halk nezdinde bir algı oluşmaktadır. Yerel yönetim birimlerindeki değişimlerin ve bunun etkilerinin halkın sadece günlük yaşamını değil, halkın günlük yaşamını şekillendiren kurumlardaki değişimlere yönelik düşüncelerini de doğal olarak değiştirmektedir.

Bu tez çalışması bu konu üzerine eğilmekte ve 6360 sayılı Yasanın getirdiği düzenlemeler sonucunda halkın belediye algısının ne yöne evirildiğini ölçmeye çalışmaktadır. Bu sebeple halkın değişen belediye algısının yerel kamu hizmetleri, katılım olanakları, belediye organlarında temsil, belediyelerin saygınlığı ve nihayetinde belediyenin özerkliğinin 6360 sayılı Yasa sonrasında ne yönde değiştiği ölçülmeye çalışılmıştır. Halkın belediye algısının ölçümünde temel odak noktası 6360 sayılı Yasanın belediyelerin temel yönlerine nasıl bir etkide bulunduğuudur.

Bu çalışmada incelenen temel yerel yönetim birimi belediyeler ve büyükşehir belediyeleridir. Büyükşehir belediyeleri temelde, büyük metropoliten kentlerde hızlı kentleşme sırasında belediyelerin yetersiz kalması karşısında tesis edilmişlerdir. Büyükşehir belediyelerinin 2012'ye kadar olan süreçte ana odak noktası büyük kentsel alanlar olmuştur. Fakat 2012'deki 6360 sayılı yasal düzenleme ile bulundukları ve bu yasa sonrasında büyükşehir belediyelerinin ilk kez kurulduğu illerde büyükşehir belediyelerinin ölçeği il sınırı olarak yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenlemeden etkilenen yerleşim birimleri arasında ülkenin kuzeydoğusundaki küçük bir ilçe olan Maçka'da bulunmaktadır.

Maçka'nın bu yasal düzenleme ile sağlanan büyükşehir statüsü dışında, herhangi bir metropoliten kent yönetimi sınırları içerisinde yer alması pek mümkün görünmemektedir. Bu yönüyle Maçka büyükşehir belediyesi kurulan diğer illerdeki birçok kırsal yönü ağır basan birçok ilçeyle benzerlikler taşımaktadır.

Maçka'da yerel kamu hizmetlerin sunumu yasa öncesinde büyükşehir belediyelerinin bulunmadığı diğer birçok ilçedeki gibi yerine getirilmekteydi. İlçe merkezinde Maçka Belediyesi, köylerde köyler ve ilçe genelinde ise il özel idaresi sorumlu durumdaydı. Bu durum yasa sonrasında değişmiş ve farklı katmanlardan oluşan ve farklı yerleşim birimlerine eksiğiyle fazlasıyla hizmet götürmeye çalışan yerel yönetim dizgesi değişime uğramıştır. Bunun yerini il özel idaresinin ve köylerin ortadan kalktığı, Maçka Belediyesi'nin yetki alanın ilçe sınırlarına kadar genişlediği, iki katmanlı büyükşehir belediyesi sistemi almıştır.

Tez metni üç bölümden oluşmaktadır. Bu bölümlerin ilk ikisinde Türkiye'de modern yerel yönetimlerin tarihi ve günümüze kadar olan süreçte geçirdiği değişiklikler incelenmiştir. Üçüncü bölümde ise anket yöntemiyle elde edilen verilerin analizi gerçekleştirilmiştir. Bu üç bölümün içeriğinin daha geniş bir özeti aşağıda verilmiştir.

Tez çalışmasının birinci bölümünde ilk olarak Türkiye'de geleneksel yerel yönetim biçimlerinin çöküşünün ardından modern yerel yönetim birimlerinin kuruluşu incelenmiştir. Ardından bu yeni ve modern yerel yönetim birimlerinin, özellikle belediyelerin Osmanlı Dönemi'nin sonuna doğru geçirdiği değişimler ve ihtiyaçlar doğrultusunda bu yeni birimde yapılan değişiklikler ele alınmıştır. Daha sonrasında Osmanlı'nın çöküşünün ardından yeni Cumhuriyet idaresi tarafından miras alınan birçok kurum gibi belediyelerin ve genel olarak yerel yönetim modelinin miras alınmasına değinilmiş ve bu birimlerin Cumhuriyet'in ilk yıllarında geçirdiği değişimler incelenmiştir. 1950'lerden itibaren gerçekleşen hızlı kentleşme ve hızlı kentleşmenin ortaya çıkardığı sorunlara çözüm olarak üretilen büyükşehir belediyeleri devam eden konuyu oluşturmaktadır. 2000'lerin başında yapılan reformlar, reformların sebepleri ve etkileri devam eden başlıkların altında incelenmiştir.

Tez çalışmasının ikinci bölümünde, tezin ana temasını oluşturan belediyeler ve büyükşehir belediyelerini yepyeni bir seviyeye taşıyan ve araştırma sorusunun kaynağını oluşturan 6360 sayılı Yasa ve bu yasanın etkileri çeşitli yönlerden incelenmeye çalışılmıştır. Bu amaçla bu yasayla oluşturulan yeni büyükşehir ölçeği, bu ölçeğin diğer ilgili kurumlar açısından etkisi, yerel halk açısından etkisi ve diğer birçok eleştiri bu bölümde ilgili başlıklar altında tartışılmıştır.

Tezin son bölümünde 6360 sayılı Yasanın halkın belediye algısını ne yönde etkilediğinin araştırıldığı saha araştırmasında anket yöntemiyle elde edilen verilerin analiz sonuçları bulunmaktadır. Analiz sonuçları gerekli açıklamalar ile beraber bulgular başlığı altında tablolar

halinde ele alınmıştır. Bu verilerden elde edilen hipotezlerin ilgili analiz yöntemleriyle elde edilen sonuçlarına bölümün devam eden kısımda yer verilmiştir. Son olarak çalışmanın tamamından elde edilen ıkarımlar Sonuç ve Öneriler başlığı altında yapılmıştır.



BİRİNCİ BÖLÜM

1. TÜRKİYE’DE MODERN YEREL YÖNETİMLERİN KURULUŞU VE GELİŞİMİ

Dünya üzerindeki herhangi bir ülke, eğer bir şehir devleti değilse, kamu hizmetlerinin sadece merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesi pek mümkün değildir. Bu sebeple birçok ülkede yerel hizmetlerin yerine getirilmesi sorumluluğu merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında paylaşılır (Bozan, 2017: 21).

Ülkelerin yönetim biçimleri kendi değerleri ve altyapıları ile biçimlenmektedir (Alataş, 2019 :488). Ülkelerin yönetim biçimlerini şekillendiren bu değerler ve geçmişleridir. Bu geçmişle bağlantılı olarak devletler, vatandaşlarının ihtiyaçlarını karşılayabilmek için merkezden yönetim ve yerinden yönetim şeklinde örgütlenirler (Çağdaş, 2011: 392).

Benzer durum dünya üzerindeki bütün yönetim biçimlerinde gözlemlenebildiği gibi Türkiye içinde geçerlidir. Türkiye’nin yönetim sistemi mevcut durumda 1982 Anayasası’nın 126. ve 127. maddelerine göre merkezden ve yerelden yönetim olarak iki şekilde örgütlenmiştir. Bu yapının oluşması ve şimdiki halini alması eksik veya tamam olan tüm deneyimlerle geçmiş iki yüzyılın deneyimleri sayesinde oluşmuştur.

Türkiye’nin mevcut yönetim sistemi ve özellikle yerel yönetim sistemi Tanzimat Reformları sonucunda ortaya çıkmıştır. Tanzimat Dönemi öncesinde var olan geleneksel Osmanlı şehir yönetimi fazladan birtakım vazife ve sorumlulukları üzerine almaktan çok kontrol edici bir yön taşımaktadır (Ortaylı, 1973: 19). 19. yüzyıla kadar Osmanlı kentlerinin çoğunluğu gayet durağan ve statükonun korunmasının yeterli olacağı kentlerdi. 19. yüzyılda Batı ülkelerinde Sanayi Devrimi ile başlayan değişimin etkileri zamanla Türkiye’nin liman kentlerinde hissedilmeye başlamıştır. Modernleşmeye çalışan ülkede değişim zaman içerisinde kentlerin yönetimine de etki etmiştir.

Türkiye’de yerel yönetim sisteminin modernleştirilmesi çabaları 19. yüzyılın başlarına kadar gitmektedir. 1854’ten önceki yıllarda da yerelde özellikle İstanbul’da ve birçok kentte yerel hizmetleri yerine getirmesi hedeflenen bazı yapılar kurulmuştur.

Osmanlı’nın geleneksel yerel yönetim sistemi günümüzdeki yerel temsile ve vatandaş katılımına önem veren yerel yönetim yapılarından uzakta, daha çok yerel bazı hizmetleri bir tür vatandaş-kamu ortaklığı ile yerine getirmeye çalışmaktaydı. Kadı, vakıflar ve esnaf teşkilatları uyum

içerisinde yerelde hizmetlerin yerine getirilmesi sorumluluğunu pay edip yerine getirmekteydi (Ortaylı, 2020: 283).

Kadının emrindeki kolluk gücü geleneksel sistemde yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde çok önemliydi. Kolluk gücü kadının yerel hizmetleri yerine getirmesinde ve diğer yargı görevlerini tamamlamasında çok önemliydi ve İstanbul ve çevresinde birçok yardımcıdan oluşmaktaydı (Ortaylı, 2020: 284-285). Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılması ülkenin ana askeri gücünün ortadan kaldırılmasını yanı sıra yerelde kolluk gücünün ortadan kalkmasına ve geleneksel sistemde, yerelde ana hizmet birimi olan kadılığın sokaktaki gücünün zayıflamasına ve zaman içerisinde kadılık müessesinin zayıflamasına yol açmıştır (Ortaylı, 2020: 289).

Fransa'daki belediye sisteminin Türkiye'ye uyarlanmasından önce, geleneksel yapının bozulmasından sonra yerelde hizmet sunumu için bazı düzenlemeler yapılmıştır. Kadı merkezli yerel yönetim yapısının bozulması ile yerine muhtesiplik uygulaması ve İhtisap Nezareti kurulmuştur (Ortaylı, 2020: 289). Fakat bu düzenlemeler yeterli olmadığından kısa süre içerisinde Batı'daki örnekler temel alınarak yerel yönetim sisteminde modernleşme çalışmaları başlatılmıştır.

Türkiye'de modern yerel yönetim sisteminin kurulması Osmanlı modernleşmesi ile başlamış ve modernleştirilmeye çalışılan diğer birçok konuda olduğu gibi Avrupa'daki örnekler dikkate alınmıştır. Osmanlı'nın geleneksel kurumlarının çöküşü sonrasında yeni kurumların tesisi için ilk önce iç kaynaklar seferber edilmiş ve eskiyle bağlantılı yeni kurumlar oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu kurumların da başarısız olması sonrasında bu kurumların Batılı muadilleri örnek alınmaya başlanmıştır. Yerel yönetimler konusu da bu şemayı takip eder.

Osmanlı'da yerel hizmet sunacak olan birimlerin yeniden düzenlenmesinde, geleneksel sistemin iş göremez hale gelmesinden sonra öncelikle, kendi iç dinamiklerine dayanan bir düzenlemeye gidilmiştir. Fakat iç dinamiklere bağlı bir düzenleme olan İhtisap Nezareti, yeni çağın kentlere getirdiği sorunlarla baş etmek konusunda istenen başarıyı elde edememiş ve bu sebeple daha modern ve modern çağın sorunları ile daha kolay baş edebileceği düşünülen batı belediye sistemi Türkiye'ye uyarlanmaya çalışılmıştır.

Belediye uygulamasının öncesindeki geleneksel kadı temelli sistem değişen ve gelişen kentlerden ziyade aynı kalan ve dolayısıyla değişmeyen kentler için idealdi. 19. yüzyılda Türkiye Avrupa ülkeleri gibi sanayileşememiş olsa da sanayileşmenin dolaylı etkileri özellikle liman kentlerinde kendini göstermiş ve yaşanan değişimin kentler üzerindeki etkilerini yönetmek konusunda geleneksel hizmet birimleri yetersiz kalmışlardır. İşte bu yetersizlik yerel yönetimlerin modernleştirilmesinin sebeplerinden biri haline gelmiştir.

1.1. Yerel Yönetimlerde Modernleşme Çabaları

Belediye sistemi ilk olarak 1854 yılında ülkenin hem başkenti hem de en büyük kenti olan İstanbul'da uygulanmaya başlanmıştır (Bayrakçı, 2015: 146-147). Bu ilk uygulama kendi içerisinde günümüze kadar miras kalan mali ve siyasi özerklik gibi konularda sorunlar taşıyor olsa da bu yeni sistem ile Türkiye'de kent yönetiminde yeni bir aşamaya geçilmiş oldu.

Belediyelerin ortaya çıkmasında birçok sebep etkili olmuştur. Osmanlı -Türk toplumunda belediyeler hem ortaya çıkan yerel ihtiyaçları karşılamak amacıyla doğal olarak, hem de bu dönemde, 19. yüzyılda, Osmanlı Devleti'nin aldığı kararların birçoğunda hissettiği dış baskılar sonucunda yapay olarak doğdular (Ökmen, 2003: 121). Hem değişen kent yapısı ve eskidiği için yeterli olmayan geleneksel yerel yönetimler, hem de dönemin dış güçlerinin siyasi baskıları ve müdahaleleri Tanzimat Dönemi'nde yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına yol açmıştır.

Bu dönemde Osmanlı yetkilileri, Türkiye'de olmayan belediye modeli için dışarıda bulunan başarılı örnekleri dikkate alarak Türk Belediyeciliğinin temelini atmışlardır. Türkiye'de yerel yönetimlerinin ortaya çıkışları dikkate alındığında batıda olduğu gibi, merkezi yönetimlerle bir güç mücadelesi içine girerek ortaya çıkmadıkları anlaşılmaktadır (Ünal, 2011: 245). Görüldüğü üzere bu durum belediyelerin ortaya çıkışlarında takip edilebilir. Osmanlı'da yerel yönetimlerin inşası "batılı anlamda yerel yönetimleri oluşturarak yerel demokrasiyi güçlendirmek, halkın yönetime katılmasının kanallarını genişletmek, yerel özerkliği geliştirmek" (Ünal, 2011: 246) gibi amaçlar taşımaz.

Tanzimat dönemi padişahları merkezi bürokrasiyi takviye etmişler ve ülke bütünlüğünü korumak için merkezîyetçi politikalar uygulamışlardır (Bozan, 2017: 22). Öncelik, sorunları her geçen gün artan merkezi idareye yardımcı olabilecek yerel kurumlar oluşturmaktır. Yani Türkiye'de yerel yönetimler daha baştan merkezi idarenin kanatları altında bir yardımcı olarak ortaya çıkmıştır.

19. yüzyılda Türkiye'nin büyük şehirlerinde bile eski ile yeni bir arada görmek mümkündür. Fayton ve tramvay, buharlı gemi ve kayık ve işportacı, bakkal ve mağaza bir arada aynı yerde bulunabilir (Ortaylı, 1973: 18). Modernleşen ve değişen Türk şehirlerine ait iç içe bu öğelerin bazılarını günümüzde bile görmek mümkündür. Türkiye'nin kentleri özellikle son iki yüzyıldır modernleşmenin etkisiyle değişmektedir. Bu değişimin kaynağı genellikle Batı olduğu için bir yandan değişip Batılılaşırken, diğer yandan aynı kalınmaktadır.

Osmanlı'da Tanzimat Döneminin yöneticileri birçok reformda olduğu gibi belediye yönetimi reformunda da örnek alınan Batılı kurumların geçmişine dikkat etmemiştir. İyi çalışan örnek olarak kabul ettikleri batılı belediye yönetimi örneklerini, onları oluşturan tarihsel gelişim sürecini (ihtiyaçları ve yerel-merkez sürtüşmelerini) göz ardı ederek ithal etmişlerdir.

Türkiye’de ilk belediye idaresi İstanbul’da kurulmuştur. 1855 yılında toplanan İntizam-ı Şehir Komisyonu, İstanbul’u 14 belediye dairesine bölmüş ve İstanbul’un geleneksel yerel yönetimi olan şehremanetin kaynaklarını arttırıcı önlemler almıştır (Oktay, 2008: 137). Fakat bu uygulamaya direkt geçiş maliyetli bulunduğundan bir deneme uygulamasının yapılması kararlaştırılmıştır. Bu sebeple İstanbul’un Avrupa’ya açılan penceresi olması sebebiyle (Oktay, 2008: 137) Galata ve Beyoğlu’nda Altıncı Daire-i Belediye adıyla bir belediye kuruldu. Bu yeni belediye biriminin geniş yetkileri ve kaynakları bu birimin başarılı olmasına ve İstanbul’un başka yerlerinde yaşayanların da belediye dairesi kurulması için başvuru yapmalarının önünü açtı.

İstanbul’da kurulan bu belediye dairelerinin elde ettiği başarının sağladığı birikimle, 1868’de İstanbul’un tamamında iki kademeli, 14 belediye dairesi ve tüm belediyeleri bir çatı altında toplayan Cemiyet-i Umumiye-i Belediye’den oluşan bir model getirildi (Oktay, 2008: 138). Burada göze çarpan husus İstanbul’da bir metropoliten yönetimin tesisidir. İstanbul’da belediye birimini ilk kez tesis edildiği tarihten kısa süre sonra, 1984 ile 2014 arasında uygulanan büyükşehir belediyesi modeline benzer bir yapı kurulmaya çalışılmıştır. Kurulması planlanan bu iki kademeli Cemiyet-i Umumiye-i Belediye ile belediye daireleri arasında bir belediyeler birliği kurulmuştur. Bu sayede 14 belediye dairesi arasında iş birliği problemleri olacağı öngörülmüş ve bu yönde adım atılmıştır. Cemiyet-i Umumiye-i Belediye Şehremini başkanlığında toplanmaktaydı.

Belediye daireleri müdür ve meclisten oluşan iki organa sahipti: müdür, Padişah atamasıyla belirlenirken, meclis ise belirli bir mal varlığına sahip erkek vatandaşların katılımıyla seçilmekteydi (Oktay, 2008: 139). Görüldüğü üzere kurulan bu ilk belediye yapılarında seçme ve seçilme hakkı sadece küçük bir kitleye tanınmıştır.

İstanbul’da kurulması planlanan 14 belediye dairesinden sadece birkaçı kurulabilmiştir. Belediye dairelerinin sayılarının azlığından dolayı Cemiyet-i Belediye-i Umumiye kurulamamıştır. Yukarıda da belirttiği üzere o dönemin yöneticilerinin, İstanbul gibi bir kentin belediye daireleri arasında oluşturulacak eşgüdüm ve iş birliği ile yönetilesi gerektiğini düşünmeleri ilgi çekicidir.

Türkiye’de büyük kentlerin yönetimine yönelik tartışmalar Cumhuriyet Dönemi’nde, 1970’ler ve sonrasında görülmüştür. Oysa ki Türkiye’nin uzunca bir süreden beri en büyük kenti olan İstanbul’da, iki kademeli federasyon tipi büyükşehir belediyesine benzeyen bir model olarak Cemiyet-i Umumiye-i Belediyesi Tanzimat Dönemi’nde kurulmaya çalışılmıştır. Bu kurum İstanbul’da kurulan ilk belediyeleri takip eden süreçte tesis edilmeye çalışılmıştır. Fakat o dönemde yeni kurulmuş olan belediyelerde bulunan tecrübesizlik ve kanunların yetersizliği bu kurumun kurulup etkin bir rol almasına engel olmuştur.

Türkiye tarihinin ilk anayasası olan 1876 tarihli Kanun-i Esasi’de yerel yönetimler üzerine bir madde bulunur. Anayasa’nın 112. maddesi yerel yönetimleri düzenler. Bu sayede Türkiye’de yerel yönetimlerin anayasal dayanağı 1876’daki Kanun-i Esasi ile oluşturulmuştur.

İlerleyen yıllarda İstanbul’da ve ülkenin diğer yerlerinde belediyelerin kurulması çabası devam etmiştir. İstanbul’da kentsel alanın tamamında etkili olacak ve belediye daireleri arasında iş birliği ve eşgüdümü sağlayacak bir üst kademe biriminin kurulması çalışmaları değişik şekillerde ve yöntemlerle uygulanmaya çalışılmıştır. Dersaadet Belediye Kanunu 1877’de kabul edilmiş ve bazı değişikliklerle birlikte 1930’a kadar yürürlükte kalmıştır (Ortaylı, 2020: 439).

Burada tesis edilen bu sistem 2. Meşrutiyet’e kadar geçen sürede yürürlükte kalmıştır. 1857 ile 1912 yılları arasında İstanbul’da iki kademeli bir sistem kurulmaya ve bu yolla kentsel hizmetlerin daha düzenli bir şekilde yerine getirilmesi hedeflenmiştir (Arıkboğa, 2015: 188). 1912 yılında İstanbul’da iki kademeli sistem tek bir belediyeye ve onun şubelerine dönüştürülmüştür. Büyük nüfuslu kentlerde tek bir belediyeye ve onun şubelerine dayalı bu sistem 1984 yılında büyükşehir belediyelerinin tesisine kadar devam etmiştir (Arıkboğa, 2015: 188).

Bu süre içerisinde yazılan birçok yasa sadece yazıldığı ile kalmış ve ülkenin her yerinde dengeli sayılabilecek bir şekilde yürürlüğe girememiştir. Türkiye’de sıfır noktasından başlatılan belediye sistemi kurulduğu ilk günden itibaren tüm eksiklik ve yanlışlara rağmen terkedilmemiş ve devam ettirilmiştir. 1854’ten 2.Meşrutiyet’e kadar geçen süre içerisinde daha önce Türkiye’de bulunmayan bu sistem ve yeni anlayış kurulup kök salmaya başlamıştır. Belediye uygulaması yurtdışından alınan sistemin yerel gerekler ve sorunlarla birleşmesi ile şekillenmiştir.

2.Meşrutiyet’e kadar geçen dönemde, üst düzey yöneticilerin geleneksel yönetim anlayışları, yetersiz mali kaynaklar ve insan kaynakları problemleri, yerel hizmetlerin sorumluluğu konusunda süren ikili yapı ve görece yeni olan bu sistemin hukuki altyapısındaki yetersizlikler, İstanbul’daki belediyelerin yaşadığı başlıca problem alanlarını oluşturuyordu (Oktay, 2008: 141). Burada Tanzimat Dönemi ve sonrasındaki süreçte yeni kurulan ve olgunlaşmaya çalışan belediyelerin sorunları olarak sıralananların bazılarının günümüzde de devam ettiği söylenebilir.

Dersaadet Belediye Kanunu 2.Meşrutiyet Dönemi’nden 1930’a kadar elli yıldan fazla bir süre boyunca yürürlükte kalmıştır. 1912’de İstanbul’da geçici bir kanunla daha merkeziyetçi bir Şehreminlik tesis edilmiş ve belediye daireleri hiyerarşik olarak şehremanetinin tüzel kişiliği içerisine dahil edilmiştir (Oktay, 2008: 142). Türkiye’de büyük kentlerin yönetimi sorunu 1970’ler ve sonrasında çıkmamıştır. Uzunca bir süreden beri Avrupa’nın en büyük kentlerinden birisi olan İstanbul’un nasıl daha etkili bir şekilde yönetileceği sorunu, Osmanlı Devleti’nin son yıllarında belediyelerin ilk kurulduğu zamanlardan itibaren yöneticileri ve kanun yapıcıları meşgul etmiştir.

Kendi toplumsal koşullarımızın yarattığı bir kurum olmamakla birlikte, ülkemizde bir yerel yönetim geleneği oluşmuş durumdadır (Ökmen, 2003: 121). Türkiye’deki yerel yönetimlerin tarihi Avrupalı örnekleri gibi Orta Çağ’a dayanmaz. Tabi bu Türkiye’de Orta Çağ’da veya daha yakın bir tarihte yerel yönetim birimleri yoktu demek değildir. Aksine tarihin her döneminde, dünyanın herhangi bir yerinde olduğu gibi Türkiye’de yerel yönetim birimleri vardı. Fakat bu birimlerin günümüzdeki yerel yönetim sistemiyle doğrudan bir bağlantısı yoktur. Mevcut yerel yönetim sistemimiz Tanzimat reformları sonucunda ortaya çıkmıştır. Belediye birimleri kısa sayılabilecek geçmişlerine rağmen hem kamu yönetimi sistemi içerisinde hem de toplum nezdinde kabul edilmiş ve yerleşmiş kurumlardır.

Osmanlı’da Tanzimat döneminde şehirlerin yönetiminin düzenlenmesine yönelik çabaların kaynağı, bu dönemde yapılan birçok reformla benzer şekilde, yerelde oluşan talepler neticesinde değil merkezin iradesi ile olmuştur (Oktay, 2008: 136). Geri kalan ve etkisi gittikçe azalan geleneksel olarak yerel hizmet sunmakla yükümlü birimler kaldırılmış ve yerlerine yeni ve modern belediye birimleri inşa edilmiştir. Kent yönetimleri de Osmanlı Devleti’nin 19. yüzyıldaki modernleşme çabalarından payına düşeni almıştır.

Türkiye’nin kendi koşullarının yarattığı bir kurum olmayan Türk belediyeciliği ve genel olarak Tanzimat Döneminde oluşturulan yerel yönetim birimleri zaman içerisinde kendi koşullarımıza ve anlayışımıza uygun hale gelmiştir. Bunun sonucunda ortadan kaldırılmaya çalışılan problemler yeni kurumlar ile yeniden üretilir hale gelmiştir. Belirsiz yasalar, yetersiz mali kaynaklar, tecrübesiz personel gibi sorunlar kanun yapıcıları ve yöneticileri kentlerin asıl sorunlarından uzaklaştırmış ve yerel yönetimler dikkatlerini bu sorunlar ile boğuşmak üzerine yönlendirmiştir.

1.2. Erken Cumhuriyet Dönemi’nde Yerel Yönetimler

Tanzimat döneminin yerel yönetim ilkeleri çok az değişikliklerle genel itibariyle cumhuriyet döneminde de yürürlükte kalmışlardır. Bu dönemde yapılan yerel yönetim düzenlemeleri bazı değişikliklerle 2000’lere kadar yürürlükte kalmıştır.

Cumhuriyet’e geçiş öncesinde ve Osmanlı yönetiminin fiilen sona erdiği dönemde yürürlüğe giren 1921 Anayasası hem genel olarak hem de yerel yönetimler açısından kendisinden önceki ve sonraki dönemlere göre farklılık gösterir. 1921 Anayasası içinde olduğu Kurtuluş Savaşı’nın olağanüstü şartlarından dolayı yerel yönetimlere eğitim dahil birçok başlığın devrini gerçekleştirmiştir.

1921 Anayasası dışında kalan anayasalarda yerel yönetimlerin özerkliği meselesi merkeziyetçi bakış açısının Türkiye’deki gücünden dolayı geri planda kalmıştır. Cumhuriyet’in ilanından hemen sonraki yıl yürürlüğe kabul edilen 1924 Anayasası, 1921 öncesinin yerel yönetim anlayışını yeniden

tesis etmiş ve yerel yönetimlere olağanüstü hâl ve şartlarda merkezden aktarılan yetki ve görevleri geri almıştır.

1924 Anayasasının 89, 90 ve 91. maddelerinde yerel yönetimlere yer verilmiştir. 90. madde de yerel yönetim birimlerine tüzel kişilik verilir. 91. madde ise bu yerel yönetim birimlerinin görev ayrılığı ve yetki genişliği ile idare olunacağını belirler.

Eryiğit'e göre (2017: 130), Cumhuriyet Dönemi'nin erken belediyeçilik çalışmaları Osmanlı'dan alınan mirasın güncellenmesi ve 1930 sonrası kendi sisteminin inşası şeklinde iki kısma ayrılabilir. Yeni yönetim öncelikle Osmanlı'dan miras kalan kurumları elden geçirmiştir. Bunun yanı sıra miras kalan anlayışla ve kendi bakış açısı ile yerel yönetim kanunlarını yenilemiştir.

Erken Cumhuriyet Dönemi, tıpkı Tanzimat Dönemi gibi, birçok alanda reformların yapıldığı yıllar olmuştur. Yerel yönetim birimleri hakkında da reformlar yapılmıştır. İl özel idareleri haricindeki yerel yönetim birimleri bu dönemde yeniden ele alınmış ve yeni yasalar yazılmıştır. İl özel idareleri 2005'te kabul edilen 5302 sayılı yeni il özel idareleri yasasına kadar olan süre içerisinde 1913 tarihli yasa ile yönetilmişlerdir.

Günümüzde hala yürürlükte olan 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu Türk İdare Tarihinde köyler hakkında ilk yasa olmakla beraber köylere ilk kez tüzel kişilik tanınan yasal belge olmuştur.

1930 yılında yazılan 1580 sayılı Belediyeler Yasası, 1854'ten beri belediyeler konusunda süregelen yasalar karmaşasını sonlandırmış ve belediyeleri ülke çapında tek tip olarak düzenlemiştir. Bu yasa ile belediyeler modern ve standart bir çerçeveye oturtulmuştur.

Ülkemizde geçmişte yazılmış olan anayasalara veya şimdi yürürlükte olan 1982 Anayasasına bakıldığında, 1921 Anayasası hariç bütün anayasalar benzer bir yerel yönetim yapısı tanımlamıştır (Karaarslan, 2013: 135). Bu anayasalarda yerel yönetim birimleri, kısıtlı görevleri olan ve kaynakları merkez tarafından kontrol edilen birimler olarak düzenlenmişlerdir. Merkezin yerele bakışı ile üstün asta bakışı arasında benzerlik bulunduğu iddia edilebilir. Bu anlayışın varlığının sebebini Ünal (2011:246) şöyle ifade etmektedir:

Merkezi yönetimin uzantısı olarak gördüğü yerel yönetimleri, sıkı bir vesayet denetimi altına alarak kontrol etmiş, varlıklarını kendisinin bir lütfu olarak görmüştür. Bu anlayışla yapılan yasal ve yapısal düzenlemeler, yapılan birçok reform girişimlerine rağmen günümüze kadar etkisini sürdürmüştür. Son dönemde de yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yönünde yapılan çalışmaların önündeki en büyük engellerden birisinin, yerel yönetim algımızda çok fazla değişmeyen yerel yönetimlerin merkezi yönetimin bir uzantısı olduğu düşüncesinin olduğu söylenebilir.

1.3. Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Kalan Miras

Yerel yönetim anlayışının yanı sıra yerel yönetim birimleri de Osmanlı'dan miras kalmıştır. Belediyeler ve köyler Osmanlı Dönemi'nde tesis edilmiş ve varlıkları yasal düzene dahil olmuştur. İl Özel İdarelerini kuran 1913 tarihli geçici kanun küçük değişikliklerle beraber 2005'e kadar yürürlükte kalmıştır. 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanununun Cumhuriyet Dönemi'nde yürürlükte kalmaya devam etmesi yerel yönetim anlayışında ve uygulamalarında Osmanlı ve Cumhuriyet arasındaki devamlılığa iyi bir örnektir.

Cumhuriyet'in kuruluşuna kadar geçen süre içerisinde belediyelerin gelişimine bakıldığında görülecektir ki, günümüzde halkın iradesinin yansıması olarak kabul edilen seçimler yerel yönetim birimlerinin oluşmasında pek önem taşımamıştır. Bunun yerine atamalar her yerde ve her zaman, temel düzenleyici irade olan merkezi idare tarafından daha fazla tercih edilmiştir. Fakat burada göze çarpan bir konu ise, her ne kadar Batılı bazı başarılı örnekler dikkate alınarak tesis edilmiş olsalar da Osmanlı'da daha öncesinde bir benzeri bulunmayan modern belediyeler ilk kuruldukları günden itibaren kesin bir çözüm getiremeseler de zaman içerisinde çok değerli tecrübe ve bilgi birikimi elde etmişlerdir. Öyle ki belediyeler tüm sorunlarına ve yetersizliklerine rağmen yine de vazgeçilemez yerel yönetim birimleri haline gelmişlerdir. Bu kurumların elde ettikleri bilgi ve birikim ile birlikte kökleşmeleri zaman içerisinde demokratikleşmelerine giden yolu da aralamıştır.

Türkiye, Osmanlı döneminde modernleşme faaliyetleri ile başlayan yerel yönetimlerde modernleşme sürecine, güçlü veya en azından orta dereceli sayılabilecek deneyiminden ve yerel özerklik mirasından yoksun olarak girmiştir (Bilgiç, 2007: 101). Bu birimleri merkez yönetimin kurması ve bu birimlere süreç içerisinde müdahaleleri, yerel yönetim birimlerinin özerkliğini oluşmasına imkân vermeden törpülemiştir. Bu durumun etkileri günümüze kadar gelmektedir.

1.4. Erken Cumhuriyet Dönemi'nde Yasal Düzenlemeler

1.TBMM'de hem savaş halinin dikkatleri tamamı ile cephelere yönlendirmesinden dolayı hem de bu meclisin daha çoğulcu yapısı 1921 Anayasası'nda yerel yönetimlere daha geniş bir alan tanınmasına olanak sağladı (Oktay, 2020: 209). Savaş halinin son bulması ile artık gelenek halini almış olan merkeziyetçi anlayış geri dönmüş ve 1924 Anayasası'nda tekrar yerini almıştır. Daha önce belirtildiği üzere 1924 Anayasası'nın 89. ve 90. maddeleri ülkenin yerleşim yerlerinden coğrafi mekanlar olarak bahsetmiş ve illerin, şehirlerin, ilçelerin ve köylerin tüzel kişilikleri olduğunu ifade etmiştir. Ayrıca 91. madde bahsi geçen bu yerleşim yerlerinin işlerinin yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerine göre idare olunacağından ifade eder. 1924 Anayasası içerisinde doğrudan herhangi bir yerel yönetim biriminden bahsedilmemektedir.

1930'da kabul edilen 1580 sayılı Belediye Kanunu ile farklı kademelerdeki belediyelere farklı yönetimler uygulamasından vazgeçildi. Fakat İstanbul ve Ankara için bir tür özel yönetim getirildi. Yasadaki özel düzenlemelerle bu iki ilde Vali aynı zamanda belediye başkanlığı görevini üstlenmiş oldu. 149. madde ile İstanbul'da vilayet ve belediye birleştirilmiştir. 150. madde ile İstanbul Belediye Başkanlığı görevi İstanbul Valisi'ne verilmiştir.

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 94. maddesi ile, Ankara Belediye Başkanı'nın seçimi, İçişleri Bakanı'nın tavsiyesi ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile gerçekleşecek şekilde düzenlenmiştir. 94. maddenin devam eden kısmında valilerin bulundukları illerin ilçe belediye başkanlarını göreve getirme ve görevden alma yetkilerinden bahsedilir.

1580 sayılı Belediye Kanunu'nda belediyelerin görevleri 15. madde içerisinde düzenlenmiştir. Bu madde içerisinde belediyelerin görevleri liste halinde düzenlenmiştir. Madde içerisinde belediyelere toplam 76 görev verilmiştir. Bu görevler çoğunlukla belediye sınırları içerisinde belde halkının düzgün bir şekilde yaşamasına olanak sağlayacak görevlerdir.

80 yıl kadar önce Tanzimat Dönemi'nde ortaya çıkan belediye kurumunun 1580 sayılı Belediye Kanunu'na kadar olan gelişimi takip edildiğinde görülecektir ki, bu kurum yerleşmiş, vazgeçilmez olarak görülmeye başlanmıştır. 1580 sayılı kanun içerisinde belediyelerin görevlerinin sayıldığı 15. madde incelendiğinde belediyeler birçok görev verildiği görülecektir. Bu görevler daha çok belde halkının günlük yaşamına etki eden, düzene sokan ve bir nevi yerel halkı koruma görevleridir.

Bu kanun metni incelendiğinde görüleceği üzere 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun metninde yerel özerkliği çağrıştıracak bir ifade bulunmadığı gibi üstüne yerel özerkliği tamamen kısıtlayan ifadeler bulunmaktadır. Bu yasa ile belediyelere kesin sınırlar çizilmiştir.

Bu dönemde sadece yasal düzenlemeler yapılmakla kalmamış aynı zamanda yeni yönetimin vizyonunu yansıtacak bir şekilde Türkiye'nin yeni başkenti Ankara için bir kent planı hazırlanmıştır. Bu planlar 300.000 kişilik bir şehir için hazırlanmışlardır (Danielson ve Keleş, 1985: 3). O dönemin Ankara'sı için büyük ve yeterli olduğu düşünülen bu kent planları ilerleyen yıllarda yetersiz kalmıştır. Yeni başkent çekiciliğine eklenen köyden kente göç olgusu ile kentin nüfusu bu kentin planlarında hesaplanan üst kapasiteyi aşmış ve oluşan yeni kent yapısı günümüze kadar miras kalan problemlere kaynaklık etmiştir.

1930'dan sonra belediyelerin hizmet alanlarındaki etkinliklerini arttırmaya yönelik çabaların mevcut olmasına rağmen, değişmeyen katı merkezîyetçi anlayış, yavaş kentleşme hızı ve zayıf ekonomik durumun etkisiyle görece durgun bir dönem yaşandı (Oktay, 2020: 209). Savaşın yeni çıkmış olan ve savaşın yaralarını sarmaya çalışan Türkiye, kentlere ayrıca gereken önemi verememiş ve bu durum gelenek halini almış olan merkezîyetçi anlayışın devam etmesi ile sonuçlanmıştır.

Cumhuriyet Döneminde kurulan bazı bakanlıklar, zaten maddi imkanları sınırlı olan yerel yönetimlerin, imar, çevre, tarım, turizm ve orman gibi alanlardaki görevlerini üstlenmişler (Görmez, 2000: 83). Bu durumun sonucunda yerele ait olması gereken görevler yıllar içerisinde merkezde toplanmıştır.

Türkiye'ye Osmanlıdan aktarılan merkeziyetçi mirasın Cumhuriyet döneminde de devam ettiği, hatta bazı dönemlerde giderek arttığı görülmektedir (Görmez, 2000: 86). Burada gözden kaçmaması gereken bir husus olarak Osmanlı'dan Cumhuriyet'e geçişte sadece rejim değişikliği yaşandığıdır. Her iki dönemin yönetici eliti benzerdir ve benzer hedefler taşırlar. Cumhuriyet Dönemi'nde yönetim anlayışının değişmediğini görmek yukarıda bahsedilen durum dikkate alındığında şaşırtıcı olmaktan çıkacaktır.

Yerel yönetimlerde, Osmanlı'nın son döneminde ve Cumhuriyet'in ilk yıllarında yerel yönetimlerde yapılan reformların başarısız olmasının sebeplerinden biri, bu reformlara sadece idari açıdan bakılması olabilir (Eryiğit, 2018: 53). Bu reformlarla yerel ve kentler merkeze yardımcı veya onun parçası olan, bu yüzden merkezin kontrolünde idare edilmesi gereken yerler olarak görülmüştür. Yaşayan, değişen ve bu değişimlerin neticesinde talepleri artan ve çeşitlenen organik birimler olarak görülmemiştir. Tabi oluşan bu duruma doğruluk veya yanlışlık açısından bakmak doğru olmayabilir. Çünkü hem Osmanlı hem de Cumhuriyet kronikleşmiş çeşitli sorunlarla baş etmek zorunda kalmış ve bu sorunlarla mücadele için elindeki tüm imkanları kullanmaya çalışmıştır. Merkezin yerel yönetimlere bakışı, hem çeşitli zorluklarla baş etmek için kullanılan bir araç olarak hem de alışkanlıktan dolayı merkeziyetçi tavrın devam ettirilmesi olarak düşünülebilir.

1.5. 1950 Sonrası Değişen Siyasi Sistem

1950'de Türkiye'nin siyasi tarihinde yeni bir sayfa açılmış, Türkiye çok partili demokratik hayata geçiş yapmıştır. Bu geçiş süreci ve sonrasında yaşananlar sadece siyaset sahnesinde yaşananları etkilememiş, ayrıca Türkiye'nin tarihinde ve birçok alanın gelişiminde bu olayla birlikte büyük bir kırılma gerçekleşmiştir. Yeni siyasi hayat ve yeni yönetimle gelen ekonomik kalkınma, Türkiye'nin gelecek yıllarını derinden etkileyecek bir süreci başlatmıştır.

Bahsi geçen değişim sürecinin birçok alanı etkilemesi ile birlikte Türkiye'nin toplumsal yapısı değişmiştir. Değişen ekonomik ve toplumsal yapının sonucunda yaklaşık 30 yıl boyunca devam edecek olan ve Türkiye'nin çehresini ve özellikle kentlerini değiştirecek olan köyden kente göç süreci başlamıştır. Bu sürecin başlaması ile birlikte Türkiye'nin kentleri ve kentleşme süreci yeni bir aşamaya geçmiştir. Değişen kentler ve kent yapısı, doğal olarak, bu kentlerin nasıl yönetileceği sorununa yeni sorular ve ilerleyen zamanlarda yeni cevaplar eklemiştir.

1.6. 1950 Sonrası Kent Yönetimi ve Köyden Kente Göç

1950’de gerçekleşen siyasi değişim ve bu siyasi değişimle gelen ekonomik kalkınma sonrasında toplum düzeninde bazı değişiklikler meydana gelmiştir. Bu değişiklikler daha çok ekonomideki değişimlerin toplumun o gün ki mevcut yapısı üzerine etki etmiştir. Tarımda makineleşme ile kırsalda ortaya çıkan işsizlik ile birlikte sayıları milyonları bulan kitleler geçinmek için emeklerini satıp para kazanabilecekleri kentlerin yolunu tutmuşlardır.

1950 ve sonrasında kente yönelen göçün ve bunun sonucunda gerçekleşen hızlı kentleşmenin birçok sebebi vardır. Bu sebepler Türkiye ve birçok gelişmemiş ve gelişmekte olan ülke örneğinde daha çok itici sebeplerdir. Gelişmiş olan ülkelerde kentleşmenin itici sebeplerinin başında sanayileşme ile ortaya çıkan işçi talebinin kentlere yönelmesi iken, gelişmekte olan ülkelerde kırsalda artan nüfus ve bunun sonunda kırsalda geçinmenin zorluklarının göçmenleri kente itmesidir (Danielson ve Keleş, 1985: 6).

1923-1946 arası kırsal nüfusta gerçekleşen artış, tarım üretimindeki artışı geçmiştir (Karpaz, 1976: 56). Türkiye’de bu dönem içerisinde artan kentleşme hızının kaynağı olan iç göç, daha çok kırsalda yaşamın zorluklarından ve kırsalda geçinmenin güçlüklerinden kaçan devasa bir kitleden oluşmuştur. Kırsalın artan nüfusu ve yetersiz kaynakları kırsalda büyük bir kitleyi harekete geçirmiştir. Kemal Karpaz’a göre (1976: 56) kırsalda yaşam şartlarında yaşanan gerilemenin sebeplerinde biri yönetici elitin ülkenin zaten büyük olan birkaç şehrini daha büyük hale getirebilmek için gerekli parayı köylüyü vergilendirerek elde etmeye çalışmasıdır. Bu kitle ilerleyen 30 yıl içerisinde sadece kentleri değil, Türkiye’nin demografik yapısını da değiştirmiştir. Değişen toplumsal yapı ve kentleşme hızı ile kentlerin yönetimi sorunu özellikle büyük kentlerde daha fazla hissedilir hale gelmiştir.

Türkiye’de kentsel alanın nüfus artışı kabaca iki kısma ayrılabilir. İlk olarak Cumhuriyetin ilk yıllarından 2.Dünya Savaşı sonrasına kadar olan dönem; ikinci olarak 1950’lerden itibaren politik ve ekonomik değişimlere paralel olarak günümüze kadar gelen dönem (Canpolat ve Haylı, 2017: 4333). 1950 öncesinde kentleşme hızı daha yavaş iken, sonrasında kırdan kentlere yönelen iç göç dalgası ile artmıştır.

1927 ve 1950 arasında kentli nüfus 2,2 milyondan 3,9 milyona yükselmiştir ve aynı süre zarfında kırsal nüfus 11,4 milyondan 17,1 milyona yükselmiştir (Danielson ve Keleş, 1985: 27). Bu süre içerisinde kentsel ve kırsal nüfus bulundukları yerlerde artış göstermiştir. Bu durum daha sonra gerçekleşen, kentlere yönelen kırsal kökenli göçlerin öncesinde, kentlerin nüfusunun iç göçler haricinde artması ve kentlerin yönetiminin ayrıca bir düzenlemeye ihtiyaç duymamasıyla sonuçlanmıştır.

1950'nin sonrasındaki süreçte kırsalda yaşayan nüfus, kırsalın ve kentlerin değişen ekonomik yapısının etkisiyle kırsalda harekete geçip kentlere yönelmiştir. 1950'lerde kentli nüfusa, önceki çeyrek yüzyılda katılanların iki katından daha fazla insan, 3,3 milyon kişi dahil olmuştur (Danielson ve Keleş, 1985: 27). 1950'lerden sonra kentlere yönelen iç göçlerin kaynağı kır iken kentleşme hızı ilk aşamalarda gayet yüksektir (Danielson ve Keleş, 1985: 6).

1950'ler boyunca devam eden Demokrat Parti iktidarı döneminde gerçekleşen tarımda makineleşme sonucunda kırsalda işsizlik ortaya çıkmaya başlamıştır. Daha önce belirtildiği üzere Türkiye'nin kırsal nüfusu tarihin bu döneminde kentsel nüfusa oranla daha fazladır. Neredeyse nüfusun dörtte üçü kırsalda yaşamaktadır. Tarımda makineleşme neticesinde kırsalda oluşan kalabalık işsiz grupları 1950'lerden itibaren artan bir şekilde iş bulma umuduyla kentlere göçer hale gelmiştir. Kırsaldan göçen bu kalabalıkların barınma ihtiyacı daha fazla konut inşasını gerektirmiş ve konut inşası ise daha fazla insanı inşaat sektöründe iş bulma umuduyla kente çekmiştir. Bu süreç ve sonrasındaki dönemde kentlerin nüfusunun artışının temelinde kırsal kökenli göçler bulunmaktadır (Işık, 2005: 63). Türkiye'de Cumhuriyet'in olgunlaşma sürecinde kentleşmenin kökeni kentleri iş bulmak umuduyla dolduran kırsal kökenli vatandaşlardan meydana gelir.

1.7. Kırdan Kente Göç Sırasında Yerel Yönetimler Hakkındaki Yasal Düzenlemelerin Yetersizliği

Hızlı büyüme, aşırı göç, zayıf ekonomi, kısıtlı kaynaklar, aşırı istihdam talebi, kentsel hizmetlere yönelik yoğun talep; işte bunlar Türkiye'nin kentlerinin şekillendiren unsurlardır (Danielson ve Keleş, 1985: 6). Türkiye'nin bu dönem ve sonrasındaki büyümesi ve gelişmesi, birçok eski sorunla beraber var olmuştur. Bu eski sorunların yanı sıra birçok yeni sorun bu dönemde geleceğin Türkiye'sini şekillendirmeye başlamıştır. Türkiye'nin değişen çehresinin en önünde kentler gelmiştir. Özellikle ülkenin batısında bulunan metropoliten kentler bu kentlerin başını çekmiştir. İstanbul, Ankara ve İzmir'in başı çektiği bu kentler hala bu dönemden kalan ve sonrasında oluşan sorunlarla baş etmeye çalışmaktadır. Aşırı nüfus ve ülkenin kısıtlı kaynakları kentlerin bu dönem ve sonrasında şekillenmesinde baş rol oynamıştır.

Toplumsal daha dar bir toplumsal kesimine ve daha yavaş bir kentleşme hızına göre oluşturulmuş olan yerel yönetim yapısı 2.Dünya Savaşı sonrasındaki artan kentleşme hızını kontrol edemedi (Tekeli, 1982: 339). Daha önce belirtildiği üzere Ankara'nın kent plancıları sadece 300.000 kişilik bir kent planı hazırlamışlardı. Burada Ankara'nın Cumhuriyet'in ilk yıllarında yeni bir başkent olarak yeniden ele alındığını ve bir başkente yakışır şekilde yeniden düzenlenmeye çalışıldığını gözden kaçırmamak gerekir. Buna rağmen gelecek yıllarda gerçekleşecek olan kentli nüfus artışı kestirilememiştir. Türkiye'de daha sonraki köyden kente yönelen göç dalgasından çok daha fazla etkilenen İstanbul ve İzmir için de benzer bir durum söz konusudur. Türkiye'nin kentleri kente göçü karşılayacak kent planlarına veya bu planları hazırlayabilecekleri yasal ekipmanlara sahip değillerdi.

Türkiye'nin hala metropol denilince akla gelen bu büyük kentleri köyden kente yönelen bu büyük iç göç dalgasının büyük çoğunluğunu göğüslemek zorunda kalmıştır. Bu durumun sonucu olarak, hızlı kentleşme dalgasına hazır olmayan kentlerde, eski sorunların yanı sıra birçok yeni sorun ortaya çıkmıştır. O günlerdeki yasal düzenlemelere göre var olan bir belediyenin hizmet sunabilmesi için gereken ölçeği aştığı için, bu kentlerde, kentsel hizmetlerin nasıl daha etkin ve verimli bir şekilde sunulacağı sorunu ortaya çıkmıştır. Artık 1580 sayılı Belediye Kanunun yeterli olacağı seviyeyi aşan bu kentlerin yönetimi için 20 yıl sürecek bir tartışma süreci başlamış ve bu süreç boyunca birçok farklı çözüm önerisi ortaya atılmıştır.

Türkiye'nin ticaret yolları ya da geçiş yolları üzerinde bulunan kentleri daha hızlı bir kentleşme göstermiştir (Eryiğit, 2017: 129). Bu ticaret ya da geçiş yolları üzerinde bulunan kentleri kapitalist üretim ve bölüşüm ilişkilerinin daha yoğun olduğu yerler olmuş ve bu alanlar daha fazla nüfus artışına sahne olmuştur (Eryiğit, 2017: 130). Bu süreç Türkiye'de, özellikle birçok defa ifade edildiği gibi 2.Dünya Savaşı sonrasında yaşanan hızlı değişimi takip eden süreç içerisinde gerçekleşmiştir. Özellikle 1950'lerden sonra büyük kentlerin nüfusunun baş edilemez bir şekilde artması ile birlikte bu kentlerin idaresinin etkin ve verimli bir şekilde nasıl sağlanacağı problemi ortaya çıkmıştır. Hızlı nüfus artışı önceden daha küçük ve birbirinden ayrı duran kentsel alanlarının gözle görülebilir sınırlarını ortadan kaldırmış ve ayrıca kentsel alanın merkezinin çevresinde yeni kentsel alanlar ortaya çıkmasına neden olmuştur. Kentlerin iç içe geçmeleri ile ortaya çıkan kentsel problemler bir noktadan sonra sınırları birbirine bütünleşmiş olan bu yönetsel alanların yönetilememesi sorununu (Eryiğit, 2017: 130) ortaya çıkarmıştır. Böylece aynı kentin içerisindeki farklı kentsel alanlar belediye hizmetlerinden yeteri kadar faydalanamaz ve hatta bazı durumlarda ulaşamaz hale gelmiştir.

Türkiye'nin özellikle batıdaki kentlerinde meydana gelen hızlı nüfus artışına paralel olarak gerçekleşen hızlı kentleşme, belediye yönetimlerinin yetersiz kalması sonucunda yönetilemez hale gelmiştir. Bu durum kentlerde yeni bir yerel yönetim anlayışını ve buna bağlı olarak bu kentlere yönelik farklı model arayışlarını gerekli kılmıştır (Yılmaz ve Kaypak, 2017: 407). Kent genelinde eşit şekilde sunulması gereken hizmetleri sunabilecek olan ve metropoliten kentlerde bulunan daha küçük yerel yönetim yapılarının arasında ortaya çıkan kentsel hizmet sunma farklılıklarını ortadan kaldıracak veya en azından hafifletecek bir yönetim yapısına olan ihtiyaç köyden kente yönelen göç süreci boyunca her geçen gün daha fazla hissedilir hale gelmiştir.

Dünyada görülen kentleşme olgusu, özellikle gelişmekte olan ülkelerde daha hızlı bir yol almaktadır (Yılmaz ve Kaypak, 2017: 406). Türkiye'de de 1950'ler ve sonrasında dünyada yaşanan örnekleriyle benzer bir şekilde hızlı kentleşme gerçekleşmiştir. Bu hızlı kentleşmenin neticesinde kentlerde artan nüfus yoğunluğu hizmet taleplerinin karşılanmasında yeni sorunları da ortaya çıkarmıştır. Osmanlı'dan miras kalan ve Cumhuriyet Döneminde düzenlenen yerel yönetim yasaları ve anlayışı değişen bu durum karşısında yetersiz kalmaya başlamıştır. Bu kentleşme dalgası karşısında yetersiz kalan sistemin "eskimişliği ve sorunlar karşısındaki yetersizliği" (Kızılböğü vd.,

2014: 217) dikkati çekmiş ve yeniden tasarlanması konusunda fikir yürütülmüştür. 1960'ların başından itibaren özellikle İstanbul'un yönetimi için yeni model arayışı süregelmiştir (Keleş, 2012: 2). Bu dönemde bazı yasal düzenlemeler planlanmış fakat bu düzenlemeler tasarı halinde kalmıştır. Bu dönemde büyük kentlerde ortaya çıkan yönetim sorunlarına çözümler aranmasına rağmen, yerel yönetimlerle ilgili ilgili yönetsel ve mali değişikliklere gidilmemiştir (Görmez,2000: 84). 1960'lar ve 1970'ler boyunca sürüncemede kalan reform çalışmaları herhangi bir sonuca ulaşamamıştır.

Değişen toplumsal yapı, kentleşme hızı ve niteliği ve ek olarak değişen siyasi anlayış, yerel yönetimlerin yeni bir bakış ile yeniden ele alınmasını zorunlu hale getirmiştir. Türkiye'nin yerel yönetimlerinin, özellikle belediyelerin tarihinde 1950'ler ve sonrasında tüm bu değişimlerin farklı düzeylerdeki etkisiyle yeni bir sayfa açılmıştır.

1580 sayılı yasanın 149 ve 150. maddelerine göre İstanbul'da Vali ve Valilik ile Belediye Başkanlığı ile Belediye birleştirilmişti. 1956'da bu durum ortadan kalkmış ve İstanbul'da vilayet yönetimi ile belediye yönetimleri birbirinden ayrılmıştır. 1956 yılında ise belediye organının seçimine ilişkin yeni düzenlemeler getirilmiş ve belediye başkanlarının merkezi idare tarafından onayı usulüne son verilmiştir. Bu iki düzenleme ile yerel yönetimler merkezi idarenin kontrolünden biraz olsun uzaklaşabilmiştir. Bu düzenlemeler sayesinde belediyelerde en azından belde halkının oyunun kıymeti tasdik edilmiştir. Aynı zamanda merkezin yerelde azalan rolü sayesinde biraz daha serbest hareket edebilen belediyeler belde halkının taleplerine daha hızlı bir şekilde cevap verebilecek bir hale gelmiştir (Çağdaş, 2011: 392-393). Anlaşılabacağı üzere 1950 sonrasında siyasi alanın demokratikleşmesi, yerel yönetimlere de etki etmiş ve kentlerin yönetimini de değiştirmiştir. Bu etki yavaş ve yetersiz da olsa ileriye doğru giden adımların atılmasına ön ayak olmuştur.

Merkez daha önceden olduğu gibi bu dönemde de yerel yönetimler üzerindeki etkisini sürdürmeye devam etmiştir. Bu etki özellikle kentleşme hızının artması ile daha fazla sorun yaşayan belediyelerin çalışma alanı olan kentler üzerinde görülebilir. 1960'lar ve 1970'ler boyunca kentleşme politikalarının kaynağı beş yıllık kalkınma planları olmuştur (Danielson ve Keleş, 1985: 12). Burada görüldüğü üzere bahsi geçen yıllarda kentlerin sorunlarına yönelik çözümler ve genel politikalar merkezi idarenin iradesi çerçevesi içerisinde çözülmeye çalışılmıştır. Merkez, düzenleyici gücünü ve gelenek halini almış olan merkeziyetçi tavrını kentlerin sorunlarına çözüm arayacak ve kentlerin geleceğini şekillendirecek bir biçimde kullanmıştır.

1958'de kurulan İmar ve İskân Bakanlığı merkezi idarenin göçlerle artan kentleşme hızına verdiği bir cevap olmuştur. Bu kurum ile merkezi idare kentlerde ortaya çıkan ve dahası, çıkması muhtemel olan imar sorunlarının önüne geçmek için bir adım atmıştır. Bu bakanlığın varlığı bile merkezin yerele bakış açısını gözler önüne sermektedir. Yerele ait olan sorun, yerele ait olması gereken araçlarla merkez tarafından çözülmeye çalışılmıştır. İdeal olan imar sorunları ile baş etmek için kullanılacak araçların yerelin elinde bulunmasıdır. Tabi burada böyle bir eleştiri getirirken iki

şey göz önünde bulundurulmalıdır. Birincisi, Türkiye'nin daha önce birçok kez bahsi geçen merkeziyetçi geçmişi ve ikincisi ise 1950'li yıllar her ne kadar ülke ekonomisinin hızlı geliştiği yıllar olsa da kaynakların kısıtlılığıdır.

Artan kentleşme olgusunun ortaya çıkardığı sorunlarla baş etmek için merkezi idare, yerele yetki ve kaynak devri gerçekleştirerek yereli daha etkili hale getirmek yerine, kentleşme dalgasını kendi başına göğüslemek için hiç durmadan hazırlık yaparak yeni kurumlar ve organizasyonlar teşkil etmiştir (Danielson ve Keleş, 1985: 93). Tabi bu arada yerelde bazı özel kurum ve kuruluşlar oluşturulmuştur. Belli başlı bazı hizmetleri metropol kentin tamamında yerine getirmeye çalışan bu kurumlara örnek olarak Ankara'da EGO ve İstanbul'da İSKİ verilebilir¹. Her ne kadar belli bir ölçekte ve bazı hizmetlerde bu kurumlar bir bütünleşme ve koordinasyon sağlamış olsa da kentlerin talepleri bu birkaç hizmetten çok daha fazla ve karmaşıktır. Bu sebeple bu kurumlar daha büyük ve kapsamlı bir koordinasyona duyulan ihtiyacı karşılamamıştır.

1950'ler ve sonrasında kentlerin çekici ve kırsalın itici özelliklerinin etkisinde, Türk toplumu kırdan kente doğru devasa bir nüfus hareketine girişmiştir (Keleş, 2019: 307). Bu süreç içerisinde toplumun demografik yapısı değişmiştir. 1960- 2000 yılları arasında Türkiye'deki kentsel nüfus 7 milyondan 42 milyona yükselerek 6 kat artmıştır (Keleş, 2019: 307). Kırdan kente ve özellikle zaten büyük olan kentlere yönelen göç hareketi ülkenin batısında ortaya devasa büyüklükte metropol kentler çıkarmıştır. İstanbul'u Avrupa'nın en büyük kentine dönüştüren etki işte bu kır kökenli göçlerdir. Genelde kırsaldaki yoksulluktan kaçmak için başlayan bu göçler ile kırsal yoksulluk sadece mekân ve isim değiştirerek ve kentsel yoksulluğa dönüşmüştür.

Tüm bu değişimlerle beraber toplumun bu süre içerisinde her geçen gün daha fazla üyesinin içerisinde yaşamaya başladığı kentlerin ihtiyaçları ve sorunları değişmiştir. Hızlı kentleşme ile daha da büyük hale gelen Türkiye'nin büyük kentlerinin nasıl daha iyi ve etkin yönetileceği sorusuna cevap aranmıştır. 1980'lere kadar olan sürede bu soruna 1961 Anayasası'nın el verdiği biçimde çözümler aranmıştır. 1961 Anayasası'nın yerel yönetimleri düzenleyen 115. maddesi, yerel yönetimlerin gerektiği durumda birlik kurabileceklerinden bahseder. Bu madde içerisinde belirtilen husus yerel hizmetleri sunmada sorunlar yaşayan metropol kentlerin sorunlarının çözümü için bir yol önermektedir. Fakat önerilen bu yol yeterli olmamıştır. Bu yüzden ilerleyen kısımda anlatılacağı üzere daha kalıcı ve etkin bir çözüm arayışına girilmiştir.

1.8. Metropolitan Kent Yönetimine Olan İhtiyaç

1950'de 20 milyon olan Türkiye nüfusu, 1980'de 45 milyona çıkmış ve bu nüfusun yarısı artık kentlerde yaşar hale gelmiştir. 1950'deki 20 milyonluk nüfusun yaklaşık dörtte üçü kırsalda

¹ Bu iki kurum sırasıyla 1950 ve 1981 yıllarında kurulmuştur.

yaşarken, 1980’de 20 milyondan fazla insan artık kentlerde yaşamaya başlamıştır. Yaşanan bu hızlı kentleşme sonucunda kentlerde yeni gelenlerin yoğunluğu oluşturduğu yeni kamusal hizmet talepleri oluşmuştur (Danielson ve Keleş, 1985: 7). Bu yeni kentsel taleplerin karşılanabilmesi 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun çizdiği çerçeve içerisinde imkânsız hale gelmiştir.

Köyden kente göç olgusunun sonuna doğru yaklaşan bu dönemde, metropoliten kentlerde ortaya çıkan sorunların ve yeni yerel hizmet taleplerinin karşılanabilmesi için kanun yapıcılar tarafından bir metropoliten kent yönetimi modeli tasarlanmaya çalışılmıştır.

Büyük kentlerin daha da büyümesiyle, kent merkezlerine uzakta yeni yerleşim yerleri oluşmuştur. Bu yerleşimler kent merkezinde sunulan yerel hizmetlerden genelde yararlanamamakta ve kent çeperlerinde kente entegre olamayan ama kent görüntüsüne sahip bölgelere dönüşmekteydi. Birden fazla yerel yönetim biriminin hizmet sunduğu bu tür büyük kentlerin içerisinde, yerel hizmetler arasında eşgüdüm ve yerel hizmet sunucuları arasında iş birliği eksikliği, kentler içerisinde zaten kendiliğinden bulunan eşitsizliklerin derinleşmesine neden olmaktaydı.

Hızlı kentleşme ile 1960’lar ve 1970’ler boyunca Türkiye’de mevcut belediye yönetimlerini sorunlarına ek olarak yeni sorunlar belirmiştir. İmar, ulaşım ve altyapı sorunları hızlı kentleşmenin öncesinde de Türkiye’nin kentlerinde var olan sorunlardı. Fakat 1950’ler ve sonrasındaki hızlı kentleşme dönemi, kentlerde var olan bu sorunların boyutlarını büyütmüş ve yaygınlaştırmıştır.

Nüfusu ve sorunları artan büyük kentlerde sorunlara çözüm olması niyetiyle, 1961 Anayasası’nın imkân tanıdığı sınırlar içerisinde kentlerde yerel hizmet birlikleri kurulmaya çalışılmıştır. Bu dönemde bir büyükşehir denemesine girilmemesinin başlıca sebebi 1961 Anayasası’nın 1982 Anayasası’nın aksine metropoliten kent yönetimine imkân verecek bir yasanın yapılmasına imkân tanınamasındandır. 1961 Anayasası sadece yerel hizmet birliklerine imkân tanımaktaydı. 1970’lerde büyük kentlerin yönetimi sorununa getirilen çözümlerde bu çerçeve içerisinde gelişmiştir. Yerel hizmet birliklerinin kurulması hem gönüllülük esasına dayanıyor olmasından hem de yerelde büyük ve kararlı adımların atılmasına olanak vermeyen esnek yapısından dolayı, bu dönemde büyük kentlerin sorunlarına çözüm olarak aranan araç olamamıştır.

Özellikle 3 büyük kentte, İstanbul, Ankara ve İzmir’de, nüfus artışı ve kentsel hizmetlerin parçalı yerel yönetim yapısı tarafından yerine getirilmesinden dolayı ortaya çıkan güçlükler, 1960’lardan itibaren bu büyük kentlerde özel bir yönetimin kurulması üzerine tartışmalara neden olmuştur. Bu 3 büyük kentte özel bir yönetimin tesisi uzunca bir süre yasa yapıcıların zihinlerini meşgul etmiş ve çeşitli yasa tasarılarının hazırlanmasına neden olmuştur. Kentleri büyüklüklerine göre ayırma ve büyük kentler daha fazla yetki ve kaynak verme fikri 1970’lerde hazırlanmış birçok yasa tasarısında kendine yer bulmuştur (Keleş, 2019: 324).

Merkezin otoritesini paylaşmaz tavrı kentlerde ortaya çıkan diğer birçok sorunda olduğu gibi imar sorunlarının çözümüne yönelik tavrında da ortaya çıkmaktadır. 1965 yılında kentlerin imar sorunları için önce 3 büyük kentte İmar ve İskân Bakanlığına bağlı olarak imar büroları kurulmuştur (Yörür, 2007: 42). Daha önce 1958’de kurulduğundan bahsedilen bu bakanlık ve bu bakanlığa bağlı olarak kurulan imar bürolarının varlığı devletin yerel yönetimlere bakış açısını bir kez daha ortaya koymaktadır. Kentlere ait olan sorunların, kentlere ait olması gereken araçlarla çözülmesi gerekirken, bu örnekte ve daha önce görüldüğü üzere merkezi idare yerele yetki ve kaynak devretmek yerine sorunları kendisi ele alıp çözmek için çaba sarf etmiştir. Burada ortaya çıkan, daha önce birçok kez görüldüğü üzere merkezin merkeziyetçi tavrıdır.

Osmanlı Dönemi’nden beri var olan ve günümüzde de hala açık bir şekilde görülen bu merkeziyetçi anlayış, 1950’lerden itibaren birçok sorunlarla baş etmeye çalışan kentlerin sorunlarının çözümünde tekrar ortaya çıkmıştır. Yerele ve özellikle belediyelere, merkez tarafından yetki ve kaynak devredilmesiyle sorunlara çözüm aranmasının ertelenmesi sadece güçlü merkeziyetçi yönetim anlayışı ile açıklanamaz. Türkiye 1950’lerden itibaren hızlı bir gelişme sürecine girmiş olabilir. Fakat bu durum kaynakların kısıtlılığını ortadan kaldırmamıştır. Bu sebeple merkez halihazırda kısıtlı olan kaynakların daha etkin ve verimli bir şekilde yönetilmek istenmesi, merkezin bu kaynakları kendi kontrolünde tutmak istemesinin bir başka sebebi olabilir.

Türkiye’de 1950’lerin sonrasında daha önce birçok kez belirtildiği üzere, kentli nüfus büyük bir hızla artmaya başlamıştır. 1980’lerden itibaren kentsel nüfusun kırsal nüfusa oranı, kentsel nüfusun daha fazla olduğu bir hale dönüşmüştür. Bu sürede Türkiye’deki bütün kentlerde nüfus artışı görülmüştür. Fakat bazı kentler diğer kentlere göre daha fazla kişiyi kendine çekmiştir. İstanbul, İzmir ve Ankara gibi günümüzde halen Türkiye’nin büyük kentleri dendiğinde akla gelen ve muhtemelen daha uzak gelecekte dahi önemini koruyacak olan kentlerde yönetim sorunları bu dönemde ortaya çıkmaya başlamıştır. Büyüyen ve mevcut belediye yönetiminin artık yetmediği bu kentlerde ve bunlara benzer kentlerde artık metropolleşen kentin yönetilmesini sağlayacak yeni bir yönetim kurgusu oluşturma fikri 1961 Anayasası’nın çizdiği sınırlar içerisinde gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

Büyük kentlerin yönetimi konusu Türkiye’de yerel yönetim sisteminin daha öncede konusu olmuştur. 19. yüzyılda belediyeçilik konusunda ilk adımlar atılırken İstanbul’da iki kademeli belediye daireleri sistemi uygulanmıştır. Bu uygulama 1930’daki 1580 sayılı Yasaya kadar bu şekilde devam etmiştir. Bu tarihten itibaren 1580 sayılı Belediyeler Yasası belediyeler arasındaki farkları ortadan kaldıran bir uygulama getirmiştir. Fakat ihtiyaçların dayatması neticesinde İstanbul ve Ankara’nın yönetimi daha özel bir şekilde metropol kente uygun bir şekilde düzenlenmeye çalışılmıştır. İstanbul ve Ankara’da valiler aynı zamanda bu iki kentin belediye başkanları olmuştur. Bu yolla İstanbul’da ilk belediyeler kurulduğundan bu yana var olan iki kademeli yapı korunmuştur. 1580’le düzenlenen bu yapı 1956’ya kadar yürürlükte kalmıştır. Bu tarihten itibaren 1981’e kadar

İstanbul'da eşgüdüm ve iş birliğini sağlayacak bir yapının varlığının eksikliği zaman içerisinde daha şiddetli bir şekilde hissedilmiştir. Sadece İstanbul, Ankara ve İzmir'de değil Türkiye'nin büyük kentlerinin tamamında yerel hizmetlerin sunumunda eşgüdüm ve iş birliğini sağlayacak bir yerel yönetim yapısına duyulan ihtiyaç yıllardan beri söz konusudur.

1980'lerin kentlerinde 1950'lerin kentlerindeki 5 katı insan yaşamaktaydı (Danielson ve Keleş, 1985: 27). 1927'den 1950'ye kadar olan zaman zarfında Türkiye'nin nüfus artışının %23'ü kentlerde gerçekleşmişken, 1950'den 1980'e kadar olan süreçte nüfus artışının %69'u kentlerde gerçekleşmiştir (Danielson ve Keleş, 1985: 27-28).

1950'de nüfusu 100.000'i aşan kent sayısı 5 iken 1980'de bu sayı 29'a yükselmiştir (Danielson ve Keleş, 1985: 27). Kentlerin nüfusu 1950'ler sonrasında Türkiye çapında artmış ve daha önce belirtildiği üzere, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun kurduğu belediye düzeninin yetersiz kalmasına neden olmuştur.

1980'lerde Türkiye nüfusunun neredeyse yarısı kentlerde yaşamaktaydı. 1980'lerin başında kentsel nüfusun %36'sı İstanbul, İzmir ve Ankara'da ve %27'si ise nüfusu 100.000'in üzerindeki kentlerde yaşamaktaydı (Danielson ve Keleş, 1985: 6). Bu durum ve yukarıda verilen istatistik birleştirildiğinde ortaya çıkan sonuca göre nüfusun gayet önemli bir kısmı Türkiye'nin sadece üç kentinde yaşamaktaydı.

Bu kentlerde 1984'e kadar mevcut olan belediye yönetimleri, Türkiye'nin herhangi bir başka yerindeki herhangi bir belediye ile aynı yetki, sorumluluk ve kaynaklara sahipti. Bu üç büyük kent içerisinde yaşayan nüfusun büyüklüğü ve üstesinden gelinmesi gereken ihtiyaç ve sorumlulukların çokluğu hesap edildiğinde bu kentlerde ayrı bir özel yönetimin tesis edilmesinin gerekliliği ortaya çıkmaktaydı. Kırdan kente göç sonucunda daha küçük kentleri yönetebilecek şekilde tasarlanmış olan yerel yönetim birimleri yetersiz kalmış ve kentlerin artan sorunlarına çözümler getirmekte güçlükler yaşamaya başlamışlardır.

Kentleşme ve özellikle Türkiye'deki gibi hızlı kentleşme kent yönetimlerinin sorumluluklarını artırmakta ve bu artan sorumlulukları karşılayabilmek için yeni yasal düzenlemeleri gerekli kılmaktadır. Türkiye gibi merkezîyetçiliğin esas olduğu bir ülkede ise değişikliklere uyum sağlama ve sorunlara gerekli cevapları üretme süreci yavaş olabilmektedir. Merkezi idarenin üstlendiği kent sorunları, bu merkezîyetçi anlayış yüzünden, yavaş yavaş ulusal problemlere dönüşmüştür (Danielson ve Keleş, 1985: 71). Örneğin kentlerin 60'lar ve 70'ler boyunca artan sorunlarına çözüm yerel yönetimler tarafından değil, kalkınma planları ve çeşitli merkezi idare kurumları aracılığıyla üretilmeye çalışılmıştır.

1.9. Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı

1970’lerde yaşanan krizler ve 1980’lerden itibaren artan küreselleşme sosyal devlet anlayışının altını oymuştur (Ertuğrul ve Çolak, 2010: 65). Refah devleti uygulamasının kamu harcamalarını arttırması 70’lerde ekonomik krizle birleşince kamu yönetiminin geleceği üzerine yeni tartışmalar aşılamıştır. Merkezi hükümetin harcamalarının ve genel olarak merkezin görevlerinin yerel ve özel sektör ile paylaşılması gerektiği fikri uygulamada kendine yer bulmuştur. Bu fikrin yansımalarını Türkiye’de de görmek mümkündür. 80’li yıllardan itibaren Türkiye’de yerele daha fazla alan bırakılması fikri kanunlarda kendine yer bulabilmiştir. Tabi daha önce bahsedildiği üzere, kentlerdeki yönetimlerin zorluklarla karşılaşmasından dolayı bu konudaki tartışmalar daha eskiye 60’lara kadar gider. 60’lardan itibaren artan kentleşme ve buna bağlı olarak kentlerin sorunlarının artması, yerel yönetim birimlerinin görevleri, yetkileri, sorumlulukları ve kaynakları hakkında tartışmaları beraberinde getirmiştir. Fakat 1984 tarihli 3030 sayılı ilk Büyükşehir Yasasına kadar bu alanda yasal düzenlemeler sadece fikir seviyesinde kalmıştır.

1980’lerle artık serbest piyasa ekonomisine geçen Türkiye, bu yeni duruma göre yeniden şekillenmeye başlamıştır. Önceden kendine yetebilmeyi önceleyen ve merkezden yönetilen Türkiye, 24 Ocak 1980 kararlarının ve yani kamu yönetimi anlayışlarının etkisiyle yeni bir yola girmiştir. Bu etki Türkiye’nin kamu yönetimi anlayışına da etki etmiş ve Türkiye daha fazla yerelleşmeyi ve mevcut tüm yönetim imkanlarını seferber etmeyi öncelemiştir. Bundan dolayı günümüze kadar artan bir şekilde yereli öncelemeyi ve yerelin imkanlarını ve piyasaya dahil edebilmeye çalışmıştır. Yerelleşme konusunda eskiye göre kesin bir dönüşümden söz etmek pek mümkün görünmemektedir. Fakat bir anlayış değişimine neden olduğu söylenebilir.

Dünya ekonomisine uyum sağlamaya çalışan Türkiye bu dönemde neoliberal ekonomiye geçiş yapan diğer ülkeler gibi kamu kontrolündeki varlıkları ve yetkileri azaltmaya gitmiştir. Devletin azalan etkinliğinden boşalan alanı zaman içerisinde yerel doldurmaya başlamıştır.

1950’lerden beri sürekli artan kentleşme hızı ve kentli nüfusun artışı, kentsel alanda sorumlu olan belediyeleri bu durumu kontrol edemeyişi sonucunda çarpık kentleşme ile sonuçlanmıştır. Sürekli artan konut ihtiyacı ile büyük kentlerin çeperleri gecekonduyla dolmaya başlamıştır. İmar problemleri bu dönemde ve sonrasında kentlerin yaşadığı problemlerin başında gelmektedir.

12 Eylül Darbesinin ardından iktidarı ele geçiren askeri idare yerel yönetimler üzerinde, ellerinde bulundurdıkları otoriteye dayanarak etkin düzenlemeler yapabilmişlerdir. Darbe idaresi 1981’de çıkarılan 2484 sayılı kanun ile yerel yönetimlere ayrılan ve kafa karıştırıcı olan vergileri düzenlemiş, basitleştirmiş ve arttırmıştır (Danielson ve Keleş, 1985: 85). Daha önce tekrar seçilme kaygısı taşıdığı için yerel yönetimlerin yetkilerini ve kaynaklarını artırıcı hamleler yapamayan sivil

yönetim yerine, herhangi bir şekilde tekrar seçilme kaygısı taşımayan darbe idaresi yerel yönetim gelirleri konusunda gerekli düzenlemeleri yapabirmiştir (Danielson ve Keleş, 1985: 86).

1.10. Büyükşehir Belediyelerinin Doğuşu

1982 Anayasası her ne kadar genel olarak otoriter olmakla eleştirilse de bu anayasa yerel yönetim sistemimizde yeni bir sayfa açılmasına olanak sağlamıştır. Anayasanın 127. maddesinde büyük kentler için özel yerel yönetim birimleri kurulabileceği hususu düzenlemiştir. Bu maddenin varlığı ve metropoliten alanların ihtiyaçlarının dayatmasıyla Türk yerel yönetim sistemine yeni bir model dahil olmuştur. 1980'lerin ilk yıllarında yapılan çeşitli yasal düzenlemeler ve nihai olarak 3030 sayılı yasa büyükşehir belediyelerini meydana getirmiştir.

1982 Anayasası genel anlamda demokratik kurum ve kavramları geri planda bırakarak düzeni ve istikrarı yerleştirir. Genel anlamda merkeziyetçi ve yerel yönetimler anlayışı açısından 1961 Anayasası ile genel olarak benzerdir. 1982 Anayasası merkezin yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisini arttırmıştır. 1982 Anayasası aynı zamanda Türkiye'de yerel yönetimlerin geleceğini derinden etkileyecek bir adım atmıştır. Bu adım 1961 Anayasası'ndan farklı olarak büyük kentlerde özel yönetim birimlerinin kurulmasına izin vermesidir. Anayasadaki bu ifade, Anayasanın kabulünden kısa bir süre sonra ilk büyükşehir belediyelerinin kurulmasına olanak sağlamıştır. Bu anlamda 1982 Anayasası'nın yerel yönetim sistemine katkılarını ve etkilerini anlamadan bu tarihten sonra yerel yönetimlerini gelişimini ve merkezin yerel yönetimlere bakışını anlamak zor olacaktır.

Özallı yılların erken yıllarında merkezi idarenin yetkilerini azaltacak ve yerele devredecek düzenlemelerin yanı sıra yerel yönetimleri mali alanda güçlendirecek adımlar atılmıştır. Mali kaynaklardaki artış belediyelerin merkezi idareye bağımlılığını azaltmamıştır. Çünkü belediye gelirlerindeki artış, genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi yoluyla gerçekleşmiştir ki bu durum arttırılan bu mali kaynakların da merkezin kontrolünde kalmasına yol açmıştır (Görmez, 2000: 86). Yerel aktarılan bu kaynaklar yerelin öz gelirleri değil, merkezin kontrolünde, merkez tarafından aktarılan gelirler olmuştur.

Büyüyen kentsel alan farklı belediyelerin arasındaki gözle görülür sınırı ortadan kaldırmıştır. İç içe geçen bu belediyelerin önceki sorunlarına ek olarak artık yeni bir sorun olan koordinasyon sorunu ortaya çıkmıştır. Büyüyen ve iç içe geçen belediye alanları, küçük belediyelerin kamu hizmetlerini artık metropolleşen kentin tamamında sunamayacağı bir hale gelmiştir. Metropolleşen bu alanlarda imar, altyapı temizlik, su ve ulaşım gibi hizmetlerin sunumunda klasik belediye yönetimleri yetersiz kalmıştır (Keleş, 2019: 265). İşte bu durum metropoliten alanda bir üst yönetim ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Türkiye'de metropoliten alanda oluşan üst yönetim ihtiyacını karşılamak amacıyla büyükşehir belediyeleri tasarlanmıştır.

Birçok kez ifade edildiği üzere 1960'lar ve 1970'ler boyunca sürekli artan kentleşme hızı kırsaldan akmaya devam eden nüfus ile idare edilemez bir seviyeye ulaşmıştır. Kentlerdeki idare ve hizmet birimleri olan belediyeler bu hızlı kentleşme dalgası karşısında yetersiz kalmıştır. Konut üretimi ve imar konusunda yetersiz kaynak ve yetkilere sahip olan belediyeler bu hızlı kentleşme dalgasını ve sonuçlarını kontrol edememiştir. 1970'ler boyunca bu sorunu çözebilmek için metropoliten alanların yönetimine dair yasa tasarıları hazırlanmış fakat bu tasarılar kabul edilip uygulamaya koyulamamışlardır (Eryiğit, 2017: 131).

İşte böyle bir kentsel ortamda büyükşehir belediyesi doğmuştur. Büyükşehir belediyelerinin önceliği yasa metninden de anlaşılacağı üzere, bu karmaşık ortamda düzeni ve koordinasyonu sağlamak olmuştur. Belki de bu durum, yeni kurulan büyükşehir belediyelerinin daha demokratik bir yönetimi uygulamada geri plana atmasının nedenlerinden biridir.

Sadece yurtdışı etkenleri dikkate alındığında yukarıdaki gelişmeler sonucunda ortaya çıkan böyle bir anlatı yerelin sorunlarının üstesinden gelebilmesi için daha özerk bir yapıya kavuşacağı veya kavuşturulacağı sonucuna ulaşabilir. Fakat burada gözden kaçırılan nokta devletin ve merkezi idarenin tarihi rolüdür. Bu rol dikkate alındığında görülecektir ki 1980 sonrasında gerçekleşen yerelleşme hareketi sönük kalmış, merkezin bu konudaki temkinli yaklaşımına nedeniyle ise iyice cılızlaşmıştır.

1.11. Büyükşehirlerin Kurulmasının Sebepleri

Nüfusta, güvenlikte, teknolojiye, ekonomide ve toplumsal yapıda yaşanan değişimler yönetim sisteminde değişimlerin tetikleyicisi olabilecekleri gibi yapılması planlanan değişimleri de etkileyebilirler (Yılmaz ve Kaypak, 2017: 406). Büyükşehirlere giden süreç bu çerçeveden incelenebilir. 1950'lerden itibaren kentlerde yaşanan değişimlerin doğurduğu ihtiyaçlar sonucunda, Türkiye 1980'lerin başında belediye birimlerini yeniden ele almıştır. Bu yeniden gözden geçirme neticesinde hala büyükşehir olarak bilinen ve etkinliği ve yaygınlığı gitgide artan yeni ve özel metropoliten yönetim birimleri ortaya çıkmıştır.

Türkiye'de ilk büyükşehirlerin kurulduğu kentler, iç göçün yoğunluğunun yöneldiği, ekonomik açıdan büyük ve nüfus, sosyal yapı ve ekonomik açıdan dinamik yerleşim yerleriydi (Eke, 2001: 149). Bu halleri ile diğer kentler arasından sıyrılmakta ve yönetim açısından daha fazla dikkati çekmekteydiler. Benzer nedenlerle dünyanın birçok yerindeki metropol veya megalopol olarak adlandırılan kentsel alanların yönetimi için özel yönetim modelleri oluşturulmuştur (Keleş, 2012: 2). Çünkü, bu büyük ve hareketin diğer kentlere göre daha fazla olduğu kentler ülkelerin orta ve küçük boyuttaki diğer yerleşim yerlerinde uygulamada olan yönetim modelleri ile yönetilemeyecek durumdadırlar.

Kaynak israfının önlenmesi ve etkin ve verimli bir şekilde yerel kamu hizmetlerinin sunumu metropoliten yönetim birimleri tasarlanırken önceliklidir. Bu açıdan incelendiğinde özellikle metropoliten kentsel alanlarda küçük ölçekli yerel yönetim birimleri büyük kentlerin büyük sorunlarını aşmada zorluklar yaşayabilirler. İşte bu sebeple büyük kentlerde daha fazla kaynağa ve yetkiye sahip, yerel kamu hizmetlerini koordine edecek özel metropoliten kent yönetimlerinin kurulması bu büyük kentlerde hizmetlerin daha iyi bir şekilde yürütülmesine ve kentlilerin tatmininin artırılmasına olanak sağlayabilir.

1.12. 3030 Sayılı Yasa

1580 sayılı Belediye Yasası ülke çapındaki bütün belediyeleri kapsarken 3030 sayılı Büyükşehir Yasası sadece büyükşehirleri ve büyükşehir alanı içerisindeki büyükşehir ilçe belediyelerini kapsamaktadır. 3030 sayılı Yasa iki kademeli ve otoritenin çoğunluğunun büyükşehir belediyesinde toplanacağı bir şekilde tasarlanmıştır. Bu yerelde merkeziyetçi tasarım daha sonraki yasalarda da devam etmiştir. Günümüzde büyükşehir odaklı tartışmaların bir kısmı büyükşehirlerin bu yapısına odaklanır.

Türkiye’de geçmişte uygulama örneği bulunmayan, 3030 sayılı Yasa ile kurulan büyükşehir belediyelerinin eksik ve aksayan yönlerinin bulunması doğal olarak değerlendirilebilir (Yılmaz ve Kaypak, 2017: 407). Bu yeni sistemin aksaklıkları ve eksikleri daha sonraki büyükşehir yasası olan 5216 sayılı Yasa ile düzenlenmeye çalışılmıştır. İlk büyükşehir yasası olan 3030 sayılı Yasa, büyükşehir belediyesi deneyiminin ilk 20 yılında etkili olmuş ve sonraki yasaların çıkış noktasını oluşturmuştur.

3030 sayılı Yasa ile kent yönetimiyle ilgili yasal düzenlemelerin önemli bir kısmı ve 1580 sayılı Yasa ile belediyelere verilmiş olan yetkiler, kent düzeyinde merkezileşmiştir (Erder ve İncioğlu, 2013: 160). Burada merkezi idarenin merkeziyetçi tavrının yerelde yeni kurulan büyükşehir belediyelerinin yapısına etki ettiği söylenebilir.

İlk büyükşehir yasası olan 3030 sayılı Yasanın bazı eksikliklerinin olduğu genel olarak kabul görür. Yılmaz ve Kaypak'a göre (2017: 407) bu sorunlar:

- Görev ve yetki paylaşımında objektif ölçütlerin yokluğu,
 - Yönetim kademeleri arasında koordinasyon eksikliği,
 - Büyükşehir belediyesinin yönetiminin merkeziyetçi bir şekilde tasarlanması,
 - Büyükşehir genelinde planlama ve koordinasyonun sağlamayışı
- olarak sıralanabilir.

1984'te uygulamaya konan ilk büyükşehir modeli “çok daha tek adamcı, çok daha merkeziyetçi ve ilçe belediyelerinin özerkliğini çok daha sınırlandırıcı” (Arıkboğa, 2013: 65) bir haldeydi. Metropoliten kentin yönetiminde ortaya çıkan aksaklıkların düzeltilmesi için kurulan bu tür bir yönetim biriminin, metropol kentin içerisinde faaliyet gösteren diğer belediye birimlerinin otoritesinin bir kısmını üstüne alması bu tür bir yönetim biriminden doğal olarak beklenendir. Fakat Türkiye’de tesis edilen bu birimler yerelde merkeziyetçiliğe yol açacak bir şekilde tasarlanmışlardır. 3030 sayılı Yasa içerisinde büyükşehirlere ve ilçe belediyelerine ayrılan görevler bu ifadeyi desteklemektedirler. Bu ilk Büyükşehir Yasası içerisinde ilçe belediyelerine verilen görevler gayet kısıtlıdır ve kısıtlayıcıdır.

Artan sanayileşme, büyüyen kentlerin karmaşıklaşan ulaşım problemleri ve günümüzde daha fazla dikkat çeken çevre sorunları küçük ölçekli yerel yönetimlerin üstesinden gelemeyeceği, bu sebeple büyükşehirleri gerekli kılan sorunlardandır (Tek ve Karaoğlu, 2018: 718). 3030 sayılı yasa ile büyükşehir ölçeğinde yetkileri sınırlandırılmış ilçe belediyeleri ile birçok yetki elinde toplanan büyükşehir birimi oluşturulmuştur (Erder ve İncioğlu, 2013: 160).

1984'teki 3030 sayılı yasa ile kurulmaya başlanan büyükşehir belediyeleri yerel yönetime yeni bir soluk getirmiştir (Öztürk, 2019: 139). Büyükşehir belediyesi uygulaması günümüze kadar artan bir önemle dikkatleri üzerine çekmiştir. Zaman içerisinde Türkiye’nin büyük kentlerinde de yaygınlaşan uygulama günümüzde yerel yönetimlerin geleceğinin büyükşehir belediyeleri üzerinden tartışıldığı kilit bir noktaya ulaşmıştır.

1.13. Dünya’nın Çeşitli Yerlerinde Metropoliten Yönetim Örnekleri

Metropoliten yönetim üzerine tartışmalar ülkemizde 50’lerde başlamış fakat en erken somut sonucu 80’lerde ortaya çıkmıştır. Bu 30 yıllık süre içerisinde ülkenin özellikle batısında bulunan bazı kentleri aşırı denebilecek şekilde göç almıştır. Bu göçler neticesinde aşırı büyüyen kentlerde kamu hizmetlerinin sunumu sorunlar ortaya çıkmıştır. Bu sorunların üstesinden gelebilmek için kentin tamamında hizmet sunumunu organize edecek ve belediye birimleri arasında koordinasyonu sağlayacak bir birim olarak metropoliten yönetim birimleri fikri ortaya atılmıştır. Bilindiği üzere büyükşehir belediyeleri bu amaçla kurulmuştur. Hızlı kentleşmenin başlamasıyla başlayan tartışmalar, 70’lerde somut yasa tasarılarına ve nihayetinde 1980’lerin başındaki birkaç yıl içerisinde ise sahada faaliyet gösteren organizasyonlara dönüşmüştür. 1980 Darbesiyle kurulan, 3 yıl süren askeri yönetim büyük kentlerin yönetimi için bazı somut adımlar atmış ve sonraki yıllarda büyükşehir belediyelerine dönüşecek süreci başlatmıştır. Askeri yönetimin sonrasında kurulan Özal Hükümeti’nin ilk somut icraatlarından biri büyükşehir belediyelerinin önce 195 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile ve sonrasında bu kanun hükmünde kararnamenin yasalaşması ile ortaya çıkan 3030 sayılı Yasayla yerel yönetim sistemimize dahil olmasıdır.

Metropolitan kent yönetimine biraz geniş açıdan bakabilmek için üç ülkede bu birimlerin gelişimi kısaca ele alınmış ve bu yolla farklı bir bakış açısı sunulmaya çalışılmıştır. Bu üç örnek ülke Kanada, İtalya ve Fransa'dır. Diğer ülkeleri ile karşılaştırıldığında Türkiye'de bir metropolitan yönetim biriminin tesisi birçok ülkeye göre daha erken gerçekleşmiştir.

Kanada'da metropolitan yönetim ilk kez Toronto'da 1954 yılında kurulmuştur. Kurulan bu metropolitan yönetim iki kademeli ve federatif yapıda kurgulanmıştır. Büyüyen ve yayılan Toronto'da ana kent ve etrafında bulunan yerleşimlerin hiçbirinin kişiliğine dokunulmadan, bu yerleşimler, 13 belediye, bir araya getirildi (Plunkett, 1961: 45). Metropolitan Toronto Belediyesine verilen sorumluluklar ana başlıklar halinde su ve kanalizasyon, yollar, sağlık ve sosyal yardım, ulaşım, eğitim, adalet, planlama, konut, parklar ve vergilendirme olarak sıralanabilir. (Plunkett, 1961: 36-37)

İtalya ve Fransa'da bahsi geçen birimlerin kurulması daha sonraki zamanlara tekabül eder. Türkiye'de metropolitan yönetimin tesisine yönelik tartışmalar İtalya'dan daha erken bir zamanda somut sonuç doğurduğu görülmektedir (Coşkun vd.,2019: 312). İtalya'da 1990'larda başlayan erken uygulamaların yasalaşması, 20 yıl süren denemelerin ardından 2014'te 56 sayılı Yasa ile gerçekleşmiştir (Calafati, 2016: 15). Derlio Reformu olarak da anılan bu yasa ile daha önceki başarısız süreç merkeziyetçi ve basit bir yaklaşımla aşılmış oldu (Crivello ve Straicco,2017: 236). Bu değişim geleneksel olarak belediye, il ve bölgeden oluşan 3'lü yapıya yeni bir birim eklemiştir (Crivello ve Straicco,2017: 228).

Paris'te metropolitan yönetim 2003'te kurulmuştur. İstanbul'da 1984'te. Paris'te ilk belediye 1793'te kurulmuşken, İstanbul'da neredeyse 60 yıl sonra 1855'te (Yaman ve Aydın, 2018: 1993). Fransa'da belediyelerin kurulması Fransız Devrimi sonrasına denk gelirken, Türkiye'de ilk belediye İstanbul'da Tanzimat Dönemi'nde tesis edilmiştir.

Fransa üç katmanlı yerel yönetim sistemine sahiptir. Bunlar komün (belediye), departman (il) ve bölgelerdir (Geppert, 2017: 226). 2015'te gerçekleştirilen reformlarla Fransa'da hükümet, büyüklükleri çeşitli açılardan değişen 15 kenti metropol olarak düzenledi (Geppert, 2017: 2017). Fransa'da bu reformlar bir yandan 1980'lerden beri gerçekleşen desentralizasyonun bir parçası olarak, diğer yandan reformların hükümet eliyle gerçekleştirilmesi nedeniyle Fransa'da devletin, değişmediği düşünülen merkeziyetçi yönetim anlayışını yansıttığı düşünülmektedir (Geppert, 2017: 239).

Batı ülkelerinin hükümetleri özellikle 1980'lerden beri geniş kentsel alanların yönetimini gündemlerinde tutmaktadır (Lefevre, 1998: 9). Batı ülkelerinden alınan bu birkaç örneğin incelenmesi ile metropolitan alanların yönetiminin çeşitli ülkelerde önemli bir sorun ve tartışma

konusu olduğunu görmek mümkündür. Farklı ülkeler çeşitli metropoliten yönetim modelleri tesis etmektedir; fakat bir kentte işleyen sistemin diğer kentlerde aynı şekilde çalışacağı şüphelidir. (OECD, 2014: 80).

1.14. 3030 Sayılı Yasanın Yaygınlaşması ve Ortaya Çıkan Aksaklıklar

Türkiye’de ortaya çıkan metropoliten yönetime duyulan ihtiyaç, görece geç bir dönemde, 1980’lerin başında önce askeri yönetimin ve daha sonra seçilmiş Özal Hükümeti’nin yaptığı yasal düzenlemelerle giderilmiştir. Bu geç düzenlemelere rağmen sistem hızlıca kök salmış ve yaygınlaşmıştır. 1980’lerde ve 1990’larda yapılan yasal düzenlemelerle birlikte başlıca metropol kentlerde büyükşehir belediyesi kurulmuştur.

3030 sayılı yasada hangi şartlarda büyükşehir belediyelerinin kurulabileceği daha sonraları birçok kez ifade edildiği üzere pek nesnel değildi. Yasada büyükşehir kurulabilmesi için gerekli şart, büyükşehir belediyesi kurulacak olan sınırlar içerisinde birden fazla belediye bulunması veya ikinci bir belediye yoksa bu sınırlar içerisinde ikinci bir belediyenin kurulması ile mümkündü. 1984-1989 arasında kurulan büyükşehir belediyelerinde bu yöntem uygulanmasına rağmen bundan sonraki dönemde ilçe kurmanın külfetli olmasından dolayı alt kademe belediyesi adında ilçe seviyesinde fakat ilçelerde kurulan merkezi idarenin taşra teşkilatının kurulmadığı belediyeler kurulması yöntemiyle birçok kentte büyükşehir belediyeleri kuruldu (Özgür ve Savaş Yavuzçehre, 2016: 916).

3030 sayılı yasanın büyükşehirlerin hangi şartlarda kurulacağına dair objektif koşullar belirlememesi bu kanunun istismarına ve metropoliten kent özelliği taşımayan birçok il belediyesinin büyükşehir belediyesine dönüştürülmesine sebep olmuştur. Büyükşehirleri olmayan bu büyükşehir belediyelerinin kurulmasında yerelden gelen talepler etkili olduğu gibi merkezinde bu uygulamayı siyasi sebeplerle istismarı söz konusu olmuştur.

3030 sayılı Büyükşehir Yasası, büyükşehir olan belediyelere daha geniş olanaklardan faydalanma imkânı sağlamıştır. Bu nedenle birçok kentte büyükşehir olmak için özel çaba göstermiş ve yerel kamuoyunda bu yönde beklentiler oluşmuştur (Adıgüzel ve Tek, 2014: 76). Büyükşehir olmaya yönelik beklentilerin arkasında büyükşehir olan bir kentte yaşamının sağladığı prestij de sayılabilir.

Büyükşehir olma süreci bazen haklı sebeplerle ve objektif sayılabilecek kriterlerle gerçekleşebilirken bazen de sadece bir yasal düzenleme yapılması bir kenti büyükhşehre ve metropoliten kentsel alana çevirebilmektedir (Atay, 2019: 266). İlk kurulan büyükşehirlerde gerçek bir metropoliten yönetim ihtiyacı söz konusu iken, daha sonraki yıllarda kurulan büyükşehir belediyelerinde objektif kriterlerin yokluğu dikkat çekmiştir. Bu durum sonucunda kurulan yapay

büyükşehirlerde tesis edilen ilçe belediyeleri ve ilk kademe belediyeleri çoğunlukla küçük ve işlevsiz bir durumda olmuşlardır.

3030 sayılı yasada büyükşehir olabilmek için aranan tek koşul bahsedildiği üzere kent sınırları içerisinde birden fazla belediyenin varlığıydı. Bu sorunun çözümü ise, yeni sorunlara sebep olacak bir şekilde, kent sınırları içerisinde mevcut belediyeleri bölerek veya yeni belediyeler kurarak sağlanmıştır. Metropolen kentsel alan olma özelliği taşımamalarına rağmen bazı il merkezlerinde yasal düzenlemelerle yeni ilçeler kurulmuş ve bu yöntemle büyükşehir olmayan büyükşehir belediyeleri kurulmuştur (Usta vd., 2018: 221). Şimdiye kadar gelişen süreç içerisinde ortaya çıkan durum ve değişen küresel eğilimler Türkiye’yi bir sonraki bölümde ele alınan 2000’lerin başındaki yerel yönetimler reformu sürecine taşımıştır.

1.15. Yerel Yönetimlerde Reform

Türkiye’de modern yerel yönetim birimlerinin ilk kez tesis edildiği Tanzimat Döneminden 21. yüzyıla kadar geçen süre içerisinde yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin geçirdiği dönüşüm şimdiye kadar ki kısımda ele alınmıştır. Türkiye’deki yerel yönetim birimleri arasında dinamikliği ve halk ile iç içe oluşundan dolayı belediyeler ve belediyelerin görece yeni bir türevi sayılabilecek olan büyükşehirler, yerel yönetimler çerçevesinde yapılan tartışmaların odak noktasını oluşturmuşlardır. Bu durum bu tez çalışması için de geçerlidir.

Türkiye’de yerel yönetim birimleri 2000’lerin başında yeniden gözden geçirilmiş ve bu birimler için yeni yasalar yazılmıştır. Yerel yönetimler reformu konusu söz konusu reformlardan önce de birçok kez gündeme gelmiştir. Kökenleri Tanzimat Reformlarına dayanan yerel yönetim reformları o günden bugüne kadar olan süreçte aralıklarla gündeme gelmiştir (Emini, 2009: 31). Son iki yüzyıldır daha yoğun olmakla beraber Türkiye’de birçok alanda birden fazla reformlar gerçekleştirilmiştir.

Yönetim sisteminin ayrılmaz bir parçası olan yerel yönetimler daha önceki bölümlerde anlatıldığı üzere birçok değişiklik geçirmiştir. Kentsel nüfus artışı, değişen paradigmlar gibi başlıklar yerel yönetim birimlerinin yeniden gözden geçirilmesini ve yeni yasalar yazılmasını bir nevi zorunlu kılmıştır. Yaşanan bu değişimler neticesinde 2000’lerin başındaki yerel yönetim birimleri bir yüzyıl önceki formlarından çok farklı bir duruma gelmişlerdir.

Kamu hizmetlerinin sunumuna yönelik değişen algılar ve zamanla çoğalan ve çeşitlenen yerel talepler, yerel yönetim birimlerinin, özellikle belediyelerin, yeniden düzenlenmesine yönelik tartışmaları beraberinde getirmiştir. Değişen paradigma ve yerel ihtiyaçlar belediye birimlerinin, daha etkin, verimli, katılımcı ve daha adaletli temsile olanak sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmelerini gerektirmiştir.

Yerel yönetimlerin yeniden daha demokratik olacak bir şekilde düzenlenmesi düşüncesi 1990'ların siyasi ortamında farklı çevrelerin gündeminde olan bir konuydu. Fakat daha önce birçok kez olduğu gibi yerel yönetimleri yeniden düzenlemeye yönelik yasal çalışmalar tasarı aşamasını geçememiştir. Türkiye'nin yoğun gündemi ve yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesiyle yeni merkez- yerel dengesinin hangi seviyede kurulacağı gibi tartışmalar reform tasarılarının birçok kez askıya alınmasına sebep olmuştur.

Türkiye'nin yerel yönetim sistemini düzenleyen yasalar zaman içerisinde yetersiz kalmaya başlamışlardır. 2000'lere doğru yerel yönetim sisteminin yeniden düzenlenmesi ve yerel yönetim kanunlarının yeniden yazılmasına yönelik genel bir kabul oluşmuştur. Yerel yönetimleri düzenleyen kanunlar 2000'lerin başında yeniden ele alınarak günün şartlarına uygun, çağdaş yönetim ilkelerini esas alan ve katılımı ön plana çıkaran bir yerel yönetim anlayışına geçilmek istenmiştir (Çağdaş vd., 2018: 301).

Yerel yönetimler reformlarla yeniden düzenlenirken önemli olan ülkenin tarihten gelen özelliklerine, toplumsal, kültürel ve jeopolitik koşullara ve gelişme sürecine en uygun modelin uygulanmasıdır (Keleş, 2019: 548). Bu reformların yapılması ve uygulanmaya başlanması tüm paydaşları ilgilendirir. Yerel kamu hizmetlerinden faydalanan olan vatandaşlar ise hizmetlerin yerinde, yeterli, ucuz ve içinde bulunduğu koşulları iyileştirmesi ile ilgilendirir (Keleş, 2019: 548).

Her ne kadar ülke içerisindeki gelişmeler ve yerel yönetimler alanında ortaya çıkan ihtiyaçlar yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesinde belirleyici olsa da küresel çapta yaşanan gelişmeler ve ilerlemelerin etkisi hiçbir şekilde göz ardı edilemez. Küreselleşme ve yerelin artan önemi, 2000'lerin başında Türkiye'de yerel yönetim alanında yaşanan gelişmelerin önemli parçalarıdır. Küreselleşme genel anlamda birey üzerindeki devlet ve çeşitli kamu kurumlarının müdahalesini minimuma indirirken, aynı zamanda yerel yönetimlere, merkezi idare aleyhine olacak şekilde daha fazla önem atfetmektedir (Ertan, 2018: 46). Yerel olan bu dönemde psikolojik üstünlüğü ele geçirerek güçlenmiş ve artan vatandaş-devlet ilişkileri en başta yerelin demokratikleşmesinin önünü açmıştır.

Kaynak kullanımının arttığı ve toplumsal ve ekonomik yapıda değişimlerin başladığı 80'lerle birlikte devletin kamu hizmetlerine harcadığı kaynakların kaynağı olan vatandaşlar kendilerine sunulan hizmetlerin nitelik ve niceliklerine daha fazla dikkat eder hale gelmiştir (Çetinkaya vd., 2016: 1252). Değişen demografi ve kitle iletişim araçlarının yaygınlaşması demokrasinin bu yönünün gelişmesine katkıda bulunmuştur. Artık vatandaşlar veya bir belde yaşayan hemşeriler, bu beldedeki yerel yönetim birimlerinin hareketlerinden haberdar olmayı ve hatta kamu hizmetlerinin yapım sürecine dahil olmayı talep etmektedirler.

Her geçen gün daha fazla küreselleşen dünyada iletişim ve ulaşım araçlarının hızlı gelişimi hem kurumların hızlarını arttırmış hem de bu gelişmelere paralel olarak halkın ve bireylerin

taleplerinin artmasına ve çeşitlenmesine sebep olmuştur (Çolak vd., 2018: 301). Gelişen kamu hizmetleri ve vatandaşların artan taleplerinin kitle iletişim araçları ile buluşması, çeşitli kamu kurumları ile vatandaşlarının arasında daha önce görülmemiş yoğunlukta bir yakınlaşma ortaya çıkarmıştır.

Bu sürecin bir diğer parçası kamu hizmeti sunumunda yaşanan bakış açısı değişikliğidir. Kamu hizmetlerinin sunumunda neoliberal görüş 1980'lerden itibaren etkisini göstermeye başlasa da yerel yönetim sisteminin neoliberal etki çerçevesinde yeniden yapılanması 2000'lerde yapılan yerel yönetim reformlarında kendini göstermiştir (Işıkçı, 2017: 186). Yerel yönetimleri temel alarak yapılan kamu yönetimi reformlarında bu neoliberal görüşün etkisi takip edilebilir durumdadır. Vatandaş katılımı, özel sektörün artan etkinliği ve azalan devlet merkezîyetçiliği bu dönemde kamu yönetiminin şekillendirmiştir.

Yerel yönetim birimlerinin yeniden düzenlenmesi ve bunun için gerekli yasaların yazılması aynı zamanda yerel yönetimler ile merkezi idare arasındaki ilişkiler bütünüünün yeniden gözden geçirilmesini de gerektirmekteydi. DPT Raporunda yapılması planlanan yerel yönetim reformları için gerekli ön şartın merkez- yerel ilişkilerinin yeniden kurgulanması olduğu şu şekilde ifade edilmiştir (DPT, 2001: 183):

Yerelleşme politikaları, yerel yönetimlerden önce, merkezi yönetimde yeniden yapılanmayı gerektirmektedir. Merkezi yönetimin, yerelleşme ile doğabilecek çeşitli sakıncaları engelleyecek ya da ortadan kaldıracak biçimde yeniden düzenlenmesi ve yerel yönetimler ile ilişkilerin yeniden formüle edilmesi büyük önem taşımaktadır.

Yerel yönetim birimlerinin yeniden düzenlenmesine olanak sağlayacak yeni yasaların yazılması sadece yerel kamu hizmetlerinin sunumunu sağlayacak belediyelerinin ve il özel idarelerinin modernleştirilmesi demek değildi. Yerel yönetimlerde reform aynı zamanda merkezi idare ile temelde yerel yönetimlerin, özelde ise belediyelerin arasındaki ilişkinin yeniden ele alınması demekti.

1.16. Yerel Yönetim Reformlarının Sebepleri

Daha önce defalarca bahsedildiği üzere, Osmanlı'da yerel yönetimler alanında yapılan reformlar iç sorunları çözmek ve dış baskıları karşılamak amacıyla yapılmış ve örnek olarak hep yurtdışında ki tecrübeler dikkate alınmıştır. Yurtdışındaki başarılı olan örnekler bu reformlarla ülke yerel yönetim ihtiyacı dahilinde sisteme uyarlanmıştır. 2000'lerin başında yapılan reformlar da bu durumdan uzağa düşmez. Bu reformlar hem yerel yönetimlerin sorunları ve ihtiyaçlarından hem de dünya da yerel yönetimler alanındaki gelişmelerden etkilenmiştir.

Köyden kente göç ile başlayan hızlı kentleşme sürecinin sonrasında 1980'lerin başında metropoliten yönetim alanında adımlar atılmış ve bu yeni büyükşehir uygulaması yasalarla ve KHK'larla ülke genelinde yaygınlaştırılmıştır. Sonrasında ki 20 yıl boyunca yerel yönetimlerde bundan başka bir reform ya da yenilik yapılmamıştır. Fakat yerel yönetimlerde reform fikri sürekli gündemde kalmıştır.

Ekonomik alanda sağlanan gelişme, kişi gelirinin ve dolayısıyla refahının yükselmesine olanak sağlamaktadır. 2000'lerin başındaki Türk vatandaşları artık 50 yıl önceki vatandaşlarla pek fazla benzerlik taşımamaktadır. Eğitim seviyesi ve refah seviyesi yükselmiş olan bu vatandaşlar artık kentlilik bilincine sahip olmaya başlamış, kendilerini kentin bir parçası olarak görmeye başlamışlardır. Bu durum kişilerin ihtiyaçlarının ve taleplerinin değişmesine neden olmaktadır. Değişen ve gelişen taleplerin etkisi sadece bu kişiler/vatandaşlar üzerinde değil, kamu hizmetlerinden beklenenlerinde değişmesine sebep olmaktadır. İşte bu durum, artan refah ve değişen vatandaş talepleri, yerel yöneticiler ve politikacılar açısından sonuçlar doğurmaktadır (Keleş, 2019: 549). Yerel yöneticiler ve politikacılar bu değişen taleplere uyum sağlayıp cevap üretmeye çalışır.

Demokrasinin yönetimlerce geri plana atıldığı ülkelerde güçlü yerel yönetimler pek imkân dahilinde görülme de güçlendirilmiş olan yerel yönetimler bir ülkenin hem demokratik gelişmesine hem de ekonomik yönden kalkınmasına katkıda bulunacaklardır (Görmez, 2000: 86). Yapılan reformların çıkış noktalarının bunlar olduğu söylenebilir. Yerel yönetimler bu yasalarla daha fazla güçlendirilmiş ve daha önceden var olan sorunlarının bir kısmını geride bırakmışlardır.

Daha önce de belirtildiği üzere Türkiye'de yerel yönetimler üzerine yapılacak reform taslakları sıklıkla rafa kalksa da reform ihtiyacı ve bu ihtiyacın halkta ve politikacılardaki yansıması sürekli devam etmiştir ve günümüzde de etmektedir. Türkiye'de yerel yönetimler reformları sürekli gündemde olmuş fakat bu alanda yazılan raporlar dışında bilimsel bir çalışma yürütülmemiştir (Sakal, 2000: 128-129). Bu raporlar ise ülkenin her zamanki yoğun gündemi arasına karışmış ve bir etkide bulunamamıştır.

Dünya'da 1980'lerden itibaren değişen ve müşteri-vatandaş anlayışına dönüşen ve bu yolla daha demokratikleşen yerel yönetim anlayışının Türkiye'ye yansımaları yasal çerçevede hemen etkisini göstermeye başlasa da yerel yönetim mevzuatının tamamıyla elden geçirilmesi ve yerel yönetim birimlerinin yeniden daha demokratik bir şekilde kurgulanması için 2000'lerde yeni bir yönetim anlayışının Türkiye'de iktidara gelmesi gerekmiştir.

Birçok değişik ve birbiriyle bağlantılı bileşenin bir araya gelmesi yerel yönetimlerde yapılacak reformlar için gerekli şartları oluşturmuştur. Yeni yasaları etkileyecek olan şartlar şöyle sıralanabilir:

-Yerelleşme yönünde yaşanan küresel eğilimler,

-Artık eskiyen ve değiştirilmesi gerektiği düşünülen yerel yönetim yasaları.

Bunlara ek olarak yöneticileri yerel yönetim geçmişine sahip olan iktidar partisi Ak Parti'nin meclis çoğunluğunu elde etmesi reformların sadece tasarılar ve tartışmalar olmaktan çıkarıp yasalaşmasına olanak sağlamıştır. Yerel yönetimlerde reformları etkileyen etkenler ayrıntılı bir şekilde şöyle incelenebilir.

1.16.1. Küreselleşme ve Yerelleşme

Artan teknolojik gelişmeler ve küresel kabule erişen kapitalist ekonomi anlayışı küreselleşmeyi artan bir biçimde desteklemektedir. Küreselleşme birçok kavram ve yapıyı değiştirip bazılarını yeniden düzenlemeye itmektedir. Devlet ve kamu yönetimi bu yeni anlayıştan ve yeni anlayıştan esinlenen yeniden düzenlemelerden payına düşeni almıştır. Küreselleşme devlet, kamu yönetimi ve yerel yönetiminin sorgulanmasına kapı aralamıştır (Topçu, 2017: 7).

Ulus devletler devrinin yereli tanımlaması ile küreselleşmenin getirdiği yerel tanımı bir değildir (Tekeli, 2001: 128). Ulus devlet yerele üstten bakıp, yereli kamu hizmetlerinin sunumunun bir parçası olarak görürken, yeni çağın küreselleşmeyle türeyen yeni yerel anlayışı yerel yönetimleri ayrı bir politika aktörü ve bazı durumlarda merkezden daha öncelikli görebilmektedir.

Küreselleşmenin etkilerinin yoğun ve etkin olduğu bu ortamda kamu yönetiminin etkilenmemesi mümkün değildir (Tortop vd., 2017: 386). Küreselleşme ve yerelleşme kavramları her ne kadar birbirine zıt görünüyor olsalar da iç içe geçmiş bir durumdadırlar ve yüzyılımızı tanımlamada giderek daha fazla önem kazanmaktadırlar. Küreselleşme ve yerelleşmenin artan etkisiyle ulus devletler güçlerini ulusal, uluslararası ve yerel güç odakları ile paylaşmak durumunda kalmaktadırlar (Koçak, 2009: 139).

Gelişen ve yaygınlaşan bilgi ve iletişim teknolojileri ile küresel olanın yerele nüfuzu kolaylaşmışken aynısının, yerelin kendi kısıtlayıcı sınırlarının dışına çıkması da yine gelişen teknoloji ile mümkün olmuştur. Bu durum ile yerel sadece kendi sesini duyurmak imkanına kavuşmamış, aynı zamanda yerelin de demokratikleşmesine ve etkinlik kazanmasına imkân sağlamıştır.

Küreselleşme ile beraber gelen yerelleşme yerel olanı ön plana çıkarmaktadır. Merkezîyetçi anlayış ve eğilimler ise zayıflamakta ve yönetimde alan kaybetmektedir. Dolayısıyla yerel yönetimler de yerelin artan öneminde payına düşeni almaktadır. Yerel yönetimlerin artan önemi ile paralel olarak ulus devlet çeşitli boyutlarıyla küçülmektedir (Yaman ve Önder, 2018: 232).

Yerelleşme, küreselleşmenin ortaya çıkardığı yeni sorunlara çözüm olmasının yanı sıra merkeziyetçiliğin katı ve hiyerarşik yapısı yerine esneklik ve çeşitlilik sağlayan bir gelişme olarak nitelenebilir (Belli ve Aydın, 2017: 404). Merkez- yerel ilişkilerinin esnemesi ve yerel lehine yeniden gözden geçirilmesi ancak yerelleşme ile sağlanabilmektedir. Önceki mevcut yasaların, küresel etkilerin ve yerel ihtiyaçların ortaya çıkardığı 5216 sayılı Büyükşehir Yasası, 5302 sayılı İl Özel İdare Yasası ve 5393 sayılı Belediye Yasası Türkiye’de yerelleşmeye bu yönüyle de katkı sağlamıştır.

1.16.2. Avrupa Birliği’nin Etkisi

Küreselleşme ile yerel yönetimler reformuna yön veren yurtdışı etki kaynaklarından bir diğeri Avrupa Birliği uyum sürecidir. Osmanlı’dan beri Türkiye’nin dış politikadaki ana hedeflerinden birisi Avrupa’ya uyum sağlayarak bir çağdaş bir ülkeye dönüşmektir. Bu hedefin çağdaş Türkiye’deki yansıması Avrupa Birliği’ne uyum sürecidir. Günümüzde bu hedef biraz geri plana düşmüş olsa da geçmişte Avrupa Birliğine uyum niyetiyle pek çok somut ilerleme kaydedilmiştir. Bu somut ilerlemelerden biri bu çalışmanın önemli bir kısmını oluşturan yerel yönetimlerde 59.Hükümet döneminde yapılan bu yerel yönetim reformlarıdır.

Ülkedeki ulusalcı ve mevcut sistemin korunmasından ve mevcut sistemde ki eksik veya sorunların mevcut sistemin daha ılımlı bir şekilde elden geçirilmesiyle giderilmesinden yana olanlara rağmen AB’ye uyum süreci mottosu ile 2000’lerin başında yerel yönetimlerde reformlar yapılmıştır.

Uluslararası kuruluşlar ve organizasyonlar yerelleşmeyi demokratik bir yönetimin ve gelişmiş bir toplumun işareti olarak kabul etmişlerdir (Belli ve Aydın, 2017: 405). 1980’ler ve 1990’larda birçok Avrupa Birliği üyesi ülke yerel yönetimleri çeşitli açılardan geliştiren düzenlemeler yapmışlardır (Toksöz, 2009: 27’den aktaran; Öztürk, 2019: 139). Yerel yönetim reformlarının dış etkenlerinden sayılabilecek olan Avrupa Birliği’ne uyum süreci sayesinde yerel yönetimlerde yeni bir ufuk açılmıştır (Koçak ve Ekşi, 2010: 305).

Türkiye de küresel ve bölgesel nitelikli gelişmelerden etkilenerek, kamu yönetimi ve özellikle yerel yönetim sistemini yeniden düzenlemeye çalışmıştır. Bu reformlarla birlikte hem yerel yönetim sisteminin ve genel olarak kamu yönetiminin sorunlarına çözüm aranmış hem de küresel gidişata ayak uydurulmaya çalışılmıştır. Bu amaçlarla yerel yönetimleri temel alan yasal düzenlemeler yapılmıştır.

1.16.3. Yerelleşme Eğilimi

Yerelleşme, kamu hizmetlerinin sunumunda merkezi yönetimin görevlerinin yerel nitelikli olanlarını yerel yönetimlere devretmesidir. Bu durumda yerel yönetimler özellikle yerel kamu hizmetlerinin sunumunda daha fazla rol alır ve hatta bazı durumlarda yerel hizmetlerin tek sunucusu

olur. Koçak’a göre yerelleşme (2009: 139) ulus devletin yerelde geri plana itilmesi ve “bireylerin ve yerel yönetimlerin ortak birliktelik duygusu ve kültürü altında kendi kendilerini yönetme yeteneğine ulaşmaları” olarak tanımlanabilir. Bu tanım yerelleşme eğiliminin ulus devletler içerisindeki ideal noktasını oluşturabilir.

Yerelleşmenin sağlanması halinde merkezi idarenin üzerindeki fazlalık sayılabilecek, yerel yönetimlere ait olması gereken birçok hizmetin yerele aktarılması ile merkezi idare asli sayılabilecek makro nitelikli görevlerine daha iyi odaklanabilir. Tabi burada iyi planlama ve koordinasyon eksikliği olması halinde yerelleşme ile sağlanabilecek faydalar tersine dönebilir ve bölgesel farklar derinleşebilir (Tortop vd., 2017: 394).

Yerelleşme, bazı toplulukların kendi kültürlerinin muhafaza için bir araç olabilirken aynı zamanda etnik mikro milliyetçiliğe alan açmaktadır (Görmez, 2005: 15). Bu durum Türkiye’de yaşayan azınlıklar için kendi kültürlerinin devamı imkanını sağlarken, milliyetçi ve ulusalcı kesimlerde yerel yönetimlerde artan yerelleşme ülkenin üniter yapısının devamına dair endişelere sebep olmaktadır.

1950’lerden beri gerçekleşen hızlı kentleşme, merkezi yönetimin aşırı hantal yapısı ve bürokrasi, yerelde artan demokrasi talepleri ve bölgesel eşitsizlikler yerel yönetimlerde reform ihtiyacını ortaya çıkaran ülke içinde olgunlaşan sebeplerdir (Öztürk, 2019: 139).

Türkiye’de yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin sonucunda merkezi yönetimin üzerindeki sorumluluklar ve iş yükü azalacaktır. Çünkü Türkiye’de merkezi yönetim halihazırda yerele ait olması gereken birçok görevi kendisi üstlenmiştir. Bakanlıklar ve bu bakanlıkların taşra teşkilatları aracılığıyla bu görevleri yerine getirmeye çalışmaktadır. Yerele ait olması gerektiği düşünülen bu görev ve sorumlulukların yerele devri halinde merkezin üzerinde bulunan iş yükü azalacaktır. Bu durum merkezin rahatlamasına ve merkezi idarenin ülke sathını ilgilendiren meselelere daha fazla zaman ve kaynak ayırmasına olanak sağlayacaktır.

1.16.4. Halkçılaşan Kamu Yönetimi

Yerel demokrasinin güçlenmesi durumunda yerele ilişkin kararlar yerel halkın katılımı ile alınacak ve bu sayede halk yerel konularda sorumlu arayacağı zaman uzaklara bakmak zorunda kalmayacaktır (Koçak, 2009: 141). Yerel yönetimin sunduğu hizmetlerin kalitesinin ölçülmesi için halkın katılımının sağlanması bu hizmetlere harcanacak kaynakların etkili bir şekilde kullanılmasına ve tasarrufa olanak sağlar (Çetinkaya vd., 2016: 1251).

Vatandaş/müşteri odaklı yönetim anlayışının hâkim olması ile kamunun ne ürettiği değil vatandaşın ne talep ettiği önem kazanmıştır (Çetinkaya vd., 2016: 1252). Vatandaş taleplerinin ne

olduğu ise vatandaş ve yönetim arasında kurulacak iletişim platformları ile tespit edilebilir. Bu platformlar aracılığı ile tespit edilen taleplere odaklanan bir hizmet üretimi hem hizmetlerde kaliteyi hem de buna bağlı olarak vatandaş memnuniyetini artırır. Şeffaf ve katılımcı bir yönetimin tesisi için yapılan idari reformlardan ülke halkının büyük bir çoğunluğu etkilenmektedir (Topçu, 2017: 10).

1.17. Reforma Giden Süreç

Yerel yönetimler ve yerel siyaset birçok ülkede aktif tartışma konularının başında gelmektedir (Hambleton, 2000: 931). Türkiye’de yerel yönetimler üzerine yapılan tartışmalar bazı durumlarda ülke siyasetin gölgesinde kalıyor olsa da aynı zamanda yerelin oluşturduğu gerçeklik, yerel yönetimlerin ve yerel siyasetin ayrı bir çerçevede “yerel çerçeve” içerisinde tartışılmasına olanak sağlamaktadır.

1980 sonrası dünyada yaşanan toplumsal, ekonomik ve siyasal gelişmeler ve değişimler sonucunda ortaya çıkan “merkeziyetçi yapılardan uzaklaşma, küreselleşme ile yükselen yerellik ve çevre bilinci, hizmetlerde halka dönüklük ve etkinlik, yaşam kalitesini artırılması çabaları gibi olgular” (Ökmen, 2003: 118) kamu yönetiminin ve özellikle yerel yönetimlerin ve yerel yönetim anlayışının temelden değişmesine giden yolu aralamıştır. Ökmen’e göre bu durum (2003: 118) “küreselleşmenin getirdiği değişimin bir parçası olduğu gibi aynı zamanda sürecin doğal bir parçasıdır”.

Diğer tüm gelişmelerin yanı sıra Türkiye’de yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve geliştirilmesi konusunda genel bir kabulün olduğu söylenebilir. MEHTAP² ve KAYA³ Raporları ve yazılan birçok yerel yönetim yasa tasarıları bu genel kabulün varlığına işaret eder. Yerel yönetimler üzerine yapılan tartışmalar kentleşmenin hızı ve artışı ile paralellik arz eder. Türkiye’de yerelleşme-merkezileşme tartışmalarının asıl odak noktası, yerel yönetimlerin ne kadar güç elde etmesi gerektiği ve bu gücün ülkenin üniter yapısı ile ne kadar uyumlu olacağıdır.

Yerel yönetim reformları 2004 öncesinde de birçok kez tartışmaların konusu olmuştur. 1990’larda çeşitli yerel yönetim reform tasarıları gündeme gelmiştir. Fakat bu reform tasarıları sadece tasarı olarak kalmıştır. 1998 ve 2001 yılında yazılan yerel yönetim kanun tasarıları, birkaç yıl sonra yapılacak yerel yönetim reformunda önce yazılmış son tasarılar olmuştur. Adı geçen her iki kanun tasarısı da kanunlaşamamıştır. Fakat bu reform tasarılarından ve daha önce yazılan birçok reform tasarısından anlaşılan Türkiye’de yerel yönetimlerin daha etkin, verimli ve demokratik bir şekilde yeniden düzenlenmeleri sürekli varlığını sürdüren bir düşüncedir.

² Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi

³ Kamu Yönetimi Araştırma Projesi

2000'lerin başında yapılan reformların yapımında dönemin hükümetinin daha önceki yerel yönetim tecrübesinin etkili olduğu söylenebilir (Oktay, 2020: 199). 2002'de kurulan Ak Parti Hükümeti yöneticilerinin ve parti içerisinde nüfuzlu yerel yöneticilerin etkisiyle yerel yönetim reformu yapmakta başarılı olabilmıştır.

2002'de başa gelen yeni Ak Parti Hükümeti'nin yasalaştırmaya çalıştığı 5227 sayılı yasa tasarısı ile kamu yönetimi baştan aşağıya düzeltilmek istenmiştir. Fakat çeşitli engeller bu tasarısının yasalaşmasına engel olmuştur. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı yürürlüğe girememiş fakat bu yasadaki ilkeler daha sonraki yasalarda kendilerine yer bulabilmişlerdir. Kamu yönetiminin tamamını düzenleyen bu yasa yürürlüğe girememiş olsa da bu konuda öngörülen yerelleşme hamleleri belediyeler, il özel idareleri ve büyükşehir belediyelerini düzenleyen ayrı ayrı yasalarda yürürlüğe girmiştir (Çiner ve Zengin, 2019: 442). 5227 sayılı yasalaşamayan kanunun yerindeliği öne çıkaran ruhu hemen sonraki yıllarda kabul edilen kanunlarda ve yasal düzenlemelerde kendine yer bulabilmiştir.

1.18. Yerel Yönetimlerde Yapılan Reformun Getirdikleri

Yerel yönetimlerde yapılan bu reformlar daha önceki parçalı ve geçici düzenlemelerden farklı olarak bütüncül ve kapsayıcıdır. Reform yasaları köyler hariç tüm yerel yönetim birimlerini çağın gereklerini, yerelin ihtiyaçlarını ve merkezin eski alışkanlıkları harmanlayarak yeniden düzenlemiştir. Bu sayede 1913, 1930 ve 1984'te ayrı ayrı zamanlarda ve farklı fikri etkilerin hüküm sürdüğü zamanlarda yazılmış olan yerel yönetimleri düzenleyen yasalar birkaç yıl içerisinde aynı hükümet döneminde yeniden kaleme alınmıştır.

Yerel yönetimde reformlar getiren 2000'lerin başındaki bu yasaların kabul sürecinde ortaya bazı aksaklıklar çıkmış ve hem dönemin Cumhurbaşkanı hem de Anayasa Mahkemesi'nin ret ve iptalleri söz konusu olmuştur. Türk kamu yönetiminde daha kökten değişiklikler içeren 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun dönemin Cumhurbaşkanı tarafından yayınlanmaya uygun görülmemiş ve TBMM'ye geri gönderilmiştir. Daha kapsayıcı olan bu 5227 sayılı yasa asıl etkisini yitirmiş bir şekilde yasa yapıcılar tarafından diğer yasaların içerisine serpiştirilmiştir.

5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı yasalaşamamış olsa da bu kanunun izleri yerel yönetim reformu kapsamında kabul edilen yasalarda takip edilebilir (İzci ve Turan, 2013: 119). İptal edilen yasa parça parça ve bazen değiştirilmiş ifadelerle yeni yazılan yerel yönetim yasalarında kendine yer bulmuştur. Fakat bu etrafından dolaşma yöntemine rağmen 5227 sayılı yasanın merkez-yerel ilişkilerini daha radikal bir şekilde değişikliğe uğratabilecek olan yönü diğer yasalarda yer almamıştır. İl özel idareleri ve belediyeleri yerel nitelikli kamu hizmetlerinin sunumunda başat noktaya getirecek olan ve merkezi idarenin sunacağı kamu hizmetlerini neredeyse sadece ulusal

çapta etkisi bulunacak hizmetlerle sınırlamaya çalışan 5227 sayılı yasanın bu radikal değişiklikler içeren maddeleri daha sonraki yazılan yasalarda yer bulamamıştır.

5216 sayılı yasa ile büyükşehir belediyeleri, 5302 sayılı yasa ile il özel idareleri ve 5393 sayılı yasa ile belediyeler yeniden düzenlemiştir. Bu yasalarla yapılan reformlar sonucunda mevcut yerel yönetimler yeni bir yerel yönetim anlayışı ile yeniden ele alınmıştır. Kökten bir değişiklik ve Türkiye'nin idare sisteminde yeni bir dönem açılmamış olsa da bu yasalar ile sağlanan ilerlemeler hiçbir şekilde göz ardı edilemeyecek öneme sahiptir. Bahsi geçen bu reform yasalarıyla yerel yönetimlerde şu başlıklar altında yenilikler yapılmıştır (Çiner ve Zengin, 2019: 446-447):

- İdari ve mali özerklik genişletilmiş,
- Yerindelik ilkesi kanunda isim olarak olmasa da kanunlarda kendine yer bulmuş,
- İdari vesayet hafifletilmiş,
- Yerel yönetim gelirlerinde artış gerçekleştirilmiş ve
- Büyükşehir ölçeğinde genişleme yapılmıştır.

Tüm bu başlıklar çerçevesinde, 2000'lerdeki yerel yönetim reformlarıyla merkez yerel ilişkilerinde esneme yaşanmıştır. Merkeziyetçi bir yönetim geçmişine sahip olan Türkiye, 2000'lerde yapılan bu reformlarla yerelleşmeyi güçlendirecek adımlar atmaya çalışmıştır (Alataş, 2019: 489). Daha önceki merkeziyetçi yapı yerelin lehine olacak şekilde değişmiştir. Tabi burada âdem-i merkeziyetçi bir yapıya temelli geçiş söz konusu değildir. Merkeziyetçi yapı iyileştirme seviyesinde sayılabilecek şekilde yerel yönetimler lehine esnetilmiştir. Yerindelik ilkesi kısmen de olsa yasalarda kendine yer bulabilmiş ve yerel yönetimlerin hizmet kapasitesi artırılmıştır.

Bu reformlarla belediyelerin ve il özel idarelerinin üzerindeki vesayet denetimi azaltılmaya çalışılmıştır (Bilgiç, 2007: 102). 5216 ve 5393 sayılı kanunlar, yerlerine geldikleri kanunlarda bulunan, valinin, belediyelerin ve büyükşehir belediyelerinin kararları üzerindeki yerel özerkliğe aykırı denetimini ortadan kaldırmıştır. Bu kanunlarla valilerin belediyelerin kararlarını onaylama yetkisi ve büyükşehir belediyelerinin kararlarını onaylaması ve gelen itirazlara nihai cevap vermesi uygulamaları ortadan kaldırılmıştır.

Türkiye'nin idari ve mali sistemindeki merkeziyetçi anlayış kendini yetkilerin ve sorumlulukların merkezde toplanmasında kendini göstermektedir (Urhan, 2008: 99). Türkiye'nin geçmişinde ortaya çıkan ve bir bölümü önceki metinlerde incelenen sorunlar ve bu sorunlar için üretilen çözümler, daha öncesinden kalan merkeziyetçiliği pekiştirmiş, sonrasına aktarmıştır. Bu durum merkeziyetçiliğin modern Türk idare tarihinin önemli bir parçası olarak yerini almasına olanak sağlamıştır. Yapılan reformlar ve reformların öncesinde ve reformların sonrasında yaşanan anlayış değişikliğine rağmen bu durum pek değişmemiştir.

Türkiye’de ne büyükşehirler ne de diğer belediyeler veya geriye kalan yerel yönetim birimleri tam anlamıyla özerktirler (Keleş, 2019: 348). Türkiye’nin yerel yönetim birimleri olan il özel idareleri, belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve köyler ne gerçek bir mali özerkliğe sahiptir ne de hak, görev, sorumluluk ve imtiyazları yeterlidir. Adı geçen reformlarla köy kanunu haricindeki yerel yönetim birimlerini düzenleyen yasalar bilindiği üzere yenilenmiştir. Bu birimleri düzenleyen önceki yasalarda yerel özerklik zaten yasalarda yoktu ve uygulamada yok denecek düzeyde idi. Yeni yazılan 5216, 5302 ve 5393 sayılı yasalarda yerel yönetimlerin özerkliğinin genişletildiği iddia edilebilir. Fakat birçok kez ifade edildiği üzere bu ilerlemeler ideal bir yerel özerklik noktasına ulaşmaktan uzaktır. Yerel yönetim birimlerinin mali kaynakları çoğunlukla merkezden aktarılan transfer gelirlerinden oluşmaktadır. Yerel yönetim birimlerinin ve özel olarak etki ve yaygınlığı dikkate alındığında köy ve il özel idarelerinden daha önemli olan belediyeler ve büyükşehir belediyelerinin kaynaklarının merkezden aktarılan kaynaklar ve öz kaynaklara rağmen hala çok kısıtlı düzeydedir.

Merkeziyetçiliğin tamamıyla tersine dönmesi ve âdem-i merkeziyetçi bir idare sisteminin tesis edilmesi Türkiye gibi tarihten gelen özellikleri neticesinde merkeziyetçi olan bir ülkede mümkün görünmemektedir. Merkeziyetçiliğin olumlu yönleri yanı sıra birçok olumsuz yönü de vardır. Bu olumsuzlukları aşmak için yapılabilecek olan merkeziyetçi idare yapısının esnetilmesi ve yerindelik ilkesinin yasalarda yapılacak değişiklikler ile tesis edilmesi gerekmektedir. 5216, 5302 ve 5393 sayılı yasalarda bu iyileştirmenin kısmen gerçekleştirildiği görülebilir. Üç yasa da yerel idari ve mali özerliği bu yerel yönetim birimlerine tanımıştır. 5302 ve 5393 sayılı yasalarda il özel idaresi ve belediyelerin görevli bulundukları alan içerisinde mahalli müşterek ihtiyaçları yerine getirdikleri belirtilmiştir. Bu yasalar yerel yönetimlerin yerindelik ilkesi esas çerçevesinde yeniden düzenlenmelerine olanak sağlamıştır. Mahalli müşterek ihtiyaçların, idari ve mali özerliğe sahip yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilecek olması, bu yasaların selevi olan yasalarda bu ifadelerin bulunmadığı hesaba katılırsa, şüphesiz Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin (köyler hariç) yerel özerkliklerinin arttığına işaret eder.

Diğer birçok kamu ve özel kurum gibi, toplumun sorunsuz veya en azından ideal olana yakın bir şekilde işleyebilmesi için yerel yönetim birimleri de denetlenmelidir. Yerel yönetim birimlerinin ideal bir şekilde denetlenmesi için ise genel kabul gören iki kriter mevcuttur: yerindelik ve hukukilik denetimleri. Bu iki denetim yöntemi ile yerel yönetim birimlerinin yasalara uygun ve kamu yararına olacak şekilde kamu hizmetlerini yerine getirmesi sağlanabilir. Bu sınırları aşan herhangi bir denetim yöntemi sadece denetimi gerçekleştirenlerin kendi şahsi emellerini gerçekleştirme aracı olarak kullanılabilirler. Yerel yönetimlere böyle bir müdahale, yerel yönetimlerin özerkliğini zedeleyici etki yapabilir. Hem yerel yönetimlerin özerkliğini korumak için hem de denetimi gerçekleştirenlerin keyfiliğinin önüne geçebilmek için denetimin sınırlarının hukukilik ve yerindelik ile sınırlı olması gerekmektedir.

Bu reformlarla merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayetinin azaltılması ve hizmetlerin yerelleştirilmesi sağlanmaya çalışılmıştır (Öztürk, 2019: 135). Yapılan reformlarla bu konuda önemli mesafeler kat edildiği söylenebilir. Bu vesayetin en önemli aracı valilerin diğer yerel yönetim birimleri üzerindeki onay yetkisi ortadan kaldırılmıştır. Aynı zamanda doğrudan valinin yönettiği il özel idarelerinde valilerin etkinliği kısıtlanmıştır. Bu düzenleme ile atanmış bir kamu görevlisinin halk oyu ile doğrudan veya dolaylı seçilmiş kamu görevlileri üzerindeki etkinliği ortadan kaldırılmıştır. Bu durum bir demokrasi okulu olarak görülen yerel yönetimlerin daha fazla güçlenmesini ve Türkiye’de demokrasinin ilerlemesine gözle görülür katkı sağlamıştır.

Yerindelik ve hukukilik denetimlerini aşan bir denetim uygulaması yerel yönetimleri denetleyen ve denetletenlerin görüşlerinin dayatılması amacını taşıyabilir. Bu reformlar sayesinde yerel yönetimler üzerinde vesayet denetimi kısmen ortadan kaldırılmıştır. Valilerin belediyelerin kararları üzerindeki denetim yetkisi kaldırılmıştır. Bu durum belediyelerin valilerin vesayeti altından çıkmasına ve daha fazla özerkliğe kavuşmasına imkân tanımıştır. Keza aynı şekilde valilerin büyükşehir belediyelerinin bütçelerini onaylaması uygulaması ortadan kaldırılmıştır. Bu yeni yasalarla görüldüğü üzere birçok eski vesayet yöntemi ortadan kaldırılmış ve yerel yönetimlerin yasalarının oluşturduğu yeni çerçeve içerisinde daha özerk ve serbest hareket etmesine olanak tanınmıştır.

2000’lerdeki reform sürecinde merkezi idarenin rolü ve dolayısıyla yerel yönetimlerin nitelikleri üzerinde duruldu. Bu reform sürecinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi fikri merkez-yerel ilişkileri çerçevesinde, yeniden yazılan yasalarda kendine yer buldu. Daha sonra yapılan akademik tartışmalar yeniden yazılan bu yerel yönetim yasalarını bu çerçevede tartışmıştır. Çalışmanın şimdiye kadarki kısmında birçok kez çeşitli örneklerle ortaya koyulduğu üzere merkeziyetçi bir idare yapısına sahip olan Türk kamu yönetiminde yapılan değişiklikler, doğal olarak merkeziyetçilik- âdem-i merkeziyetçilik ekseninde tartışılmıştır.

Yazılan yasalarda daha önceki yasalarda merkezin yerine getirdiği birçok yerel kamu hizmeti artık yerel yönetimlerin özellikle belediyelerin sorumluluk alanına dahil edilmiştir. Örneğin önceki belediye yasası olan 1580 sayılı Belediye Yasası, belediyelerin hak, görev ve sorumluluklarını sınırlı tutmuş ve liste halinde belirlemiştir. Bu reformlarla yürürlüğe giren yeni 5393 sayılı Belediye Yasası, belediyelerin görevlerini daha genel bir şekilde belirlemiştir. Yeni belediye yasasının üçüncü bölümünde 14,15 ve 16. maddelerinde belediyelerin görev, yetki ve sorumlulukları daha geniş bir çerçeve içerisinde belirlenmiştir. Merkezin yerel kamu hizmetlerin sunumunda azalan rolünü yerel yönetimlerin güçlenmesi izlemiştir. Yeniden yazılan yasalarla yerel yönetimlerin mali kaynakları, yetki, görev ve sorumluluklarında artış yaşanmıştır.

Eski kamu yönetimi anlayışı Türkiye’de bu reformlar sayesinde kısmen değişmiş ve uluslararası gündeme 1990’larda dahil olan yönetişim gibi kavramlar Türk kamu yönetimi sistemine

dahil olmuştur. Yönetişim ile önceden kısmen kapalı kapılar ardında, bir avuç bürokrat ve 5 yılda bir seçilen, bir veya birkaç politikacının belirlediği kamu hizmetlerine, artık bu hizmetlerden etkilenecek olan diğer paydaşlarında dahil olabilmesi mümkün görünmektedir. Bu açıdan bakıldığında yönetişimin kamu yönetiminin etkinliğini, verimini ve demokrasiyi artırıcı bir araç olarak görmekte fayda vardır. 5393 sayılı Belediye Yasasının 76. maddesi ile yönetim kavramını hayata geçirebilecek olan kent konseyleri yerel siyasete dahil olmuştur. Herhangi bir yaptırım gücünün olmayışı ve belediyelere eklenmiş yapıları, kent konseylerinin etkisinin ve etkinliğinin önemsiz bir seviyede kalmasına sebep olmuştur. Buna rağmen kent konseylerinin ileriye doğru atılmış bir adım olduğu inkâr edilemez bir gerçektir. İlerleyen dönemlerde yapılması muhtemel olan reformlarda bu kurumun yenilenmesi ve etkinliğinin artırılması söz konusu olabilir.

Son olarak 5393 sayılı Belediye Yasasında bulunan hemşerilik tanımında yapılan değişiklik dikkate değerdir. Yapılan değişiklikle kişi kayıtlı olduğu nüfus kütüğünün bulunduğu yerleşim yerinin değil ikamet ettiği yerleşim yerinin hemşerisi sayılmıştır. Bu değişiklikle özellikle Anadolu'daki illerden göç edip büyükşehirlere yerleşmiş olan fakat aradan yıllar geçmesine rağmen kendini yerleştiği büyükşehrin bir parçası olarak görmeyen kişiler yasal olarak kentin bir parçası haline getirilmiştir. Bu durum kentlilik bilinci açısından ve yaşanılan mekanla bağ kurulması açısından önemlidir. Yaşadığı yer ile bağ kuran kişi zaman içerisinde kentin sorunlarını kendi problemi olarak görebilir ve yabancı bir gözden veya bir misafirden ziyade içeriden biri gibi düşünebilir.

Yapılan bu reformlarla sağlanan yerleşme ile yerel yönetimlere daha fazla yetki ve sorumluluk devri mümkün olabilmektedir. Bu yetki ve sorumluluk devirleri sayesinde yerel yönetim birimleri daha fazla etki alanı elde etmiştir. Bu da yerel yönetimlerin daha özerk hareket etmelerine olanak sağlamıştır. Reform yapılan yasaların, yerel yönetimlerin yetki, görev ve sorumluluklarını arttırdığı ilgili maddeler incelendiğinde görülmüştür. 75 yıl boyunca çeşitli değişikliklerle yürürlükte kalan 1580 sayılı Belediye Yasasında belediyelerin yetki, görev ve sorumlulukları tek tek sıralanmış haldeydi. Yeni yazılan 5393 sayılı Belediye Yasasında ise bu durumun değiştiği görülmektedir. 5393 sayılı yasada belediyelerin görevleri bir önceki belediye yasasında olduğu gibi tek tek sıralanmamıştır. Bu yeni belediye yasası, belediyelerin görevlerini daha geniş tanımlanabilecek ifadelerle sıralamıştır. Bu ifadelerle belediyelerin görev, yetki ve sorumlulukları daha geniş bir olacak şekilde düzenlenmiştir. Aynı durum yeniden yazılan büyükşehir belediyesi yasasında da geçerlidir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası, bir önceki büyükşehir belediyesi yasası olan 3030 sayılı yasaya göre büyükşehir belediyelerine daha fazla görev, yetki ve sorumluluk tanımıştır. Bu görev, yetki ve sorumluluklar her iki yasada da metropoliten kentsel alan içerisinde bütünlüğü sağlamaya yöneliktir. Fakat 5216 sayılı yasa büyükşehir belediyelerinin etkinliğini ve özerkliğini daha fazla arttırmıştır. İlk defa yazılan büyükşehir yasası olan 3030 sayılı yasanın hemen yerel özerkliği güçlendirici bir yasa olması birçok defa ifade edilen Türkiye'nin idari yapısının

merkeziyetçiliği ön planda tutan yapısından dolayı beklenemezdi. 5216 sayılı yerel yönetimlerde reform gerçekleştiren diğer yasalarda olduğu gibi merkeziyetçiliği esneten bir yasadır.

Bu reformlarla uzunca bir süreden beri çeşitli sıkıntılarla baş etmeye çalışan yerel yönetim birimleri daha iyi bir seviyeye yükselmişlerdir. Yerel yönetimlerde yapılan bu reformlar olumlu ilerlemeleri ve eksiklikleri ile beraber Oktay'ın (2020: 204) cümleleriyle şu şekilde ifade edilebilir:

Yerel yönetim reformları ve dönemin siyasal ve ekonomik açıdan istikrarlı özelliğinin bir sonucu olarak belediyelerle ilgili birçok alanda iyileşme görülmekle birlikte; imar, planlama, mali kaynaklar, finansal yönetim, kurumsal kapasite, küçük ölçekli belediyeler ve siyasal katılım alanında eksikliklerin bir kısmı devam etti. Bu durum genel olarak yerel yönetim reformu ile getirilen modelin etkisini de zayıflatıcı bir faktör oldu.

Oktay'ın ifadesinde de görüleceği üzere yerel yönetim reformları birçok soruna çare olduğu gibi eskiden beri devam eden ve artık kronikleştiği iddia edebilecek birçok sorundan dolayı etkisini tam olarak gösterememiştir. Yerel yönetimler maliyesi, katılım ve temsil ve merkez- yerel ilişkilerinde hatırı sayılır ileri yönlü olumlu gelişmeler yaşanmıştır. Fakat Türkiye'de yerel yönetimlerin rolünü artıran bu gelişmeler daha önceden var olan sorunlara tam olarak çözüm olamamıştır. Bu iyileştirmelerle birçok yenilik ve yerel yönetimler lehine ilerlemeler sağlamış olsa da yerel yönetimlerin mali sorunları başta olmak üzere birçok sorun sonraki reformlara ertelenmiştir.

Küresel değişimler takip edildiğinde ve Türkiye'ye uyarlanmaya çalışıldığında olumlu sonuçlar görülmektedir. Küreselleşen dünyamızda yerelleşme giderek önem kazanmakta ve yerel yönetimlerin etkinliği artmaktadır. Yerel gerekliliklerin zorunlu hale getirmesi ve yerel yönetimler lehine değişen anlayış yerel yönetimlerin etki alanı genişletmektedir. Yerel yönetimlerin artan etkinliği sonucunda yerel yönetimler birçok görevi ve sorumluluğu üzerine almakta ve mali açıdan güçlenmektedir. Bu genel küresel eğilimin Türkiye'ye uyarlanması olumlu sonuçlar doğurmaktadır. Nitekim bu durum bahsi geçen reformlarda görülmektedir.

Oktay'a göre (2020: 210) bu reformlarla yerel yönetimlerimizdeki 150 yıllık Fransız etkisi yerini Anglosakson etkisine terk etmeye başlamıştır. Merkezi idare odaklı bir şekilde sağlanmaya çalışılan kamu yararı anlayışından ve bu anlayıştan kaynaklanan merkeziyetçilikten, vatandaşlarına ve çeşitli politika aktörlerine daha fazla güvenen âdem-i merkeziyetçi yerel yönetim anlayışına doğru bir kayma gerçekleşmiştir. Âdem-i merkeziyetçi yerel yönetim anlayışına doğru yaşanan kaymanın kesin olmadığı göz önünde bulundurulmalıdır.

Yerel yönetimlerde bu reformlarla sağlanan değişme Türkiye'nin idare anlayışından, alışkanlıklarından ve gerçeklikten kopuk değildir. Hatta bir nevi uyumlu olduğu bile iddia edilebilir. Yerel ihtiyaçlara, yerel imkanlara ve merkeziyetçi üniter devlet yapısına uyumludur. Bu durum yerel

yönetimlerde yapılan bu reformların gerçekliğidir ve aynı zamanda birçok kez ifade edildiği üzere zayıflığıdır. Küresel gelişmeler ve yerel ihtiyaçlar ışığında yapılan bu yerel yönetim reformları ideal bir yerel yönetim yapısını oluşturmaktan uzaktır. Aksine, ifade edildiği üzere, Türkiye'nin yerel yönetim geçmişi ile yakından bağlantılıdır. Merkeziyetçi kamu idaresinde esneme yaşamış olsa da bu esneme ideal seviyede değildir.

Geçmişte kentsel alanlarda birçok kez ortaya çıkan sorunların devletin bu merkeziyetçi yönetim anlayışı ile çarpan etkisine maruz kalarak çoğaldığı görülmüştür. 1950'lerden itibaren gerçekleşen köyden kente göç sürecinde yerel yönetimlerin yetersiz yapısı merkezi idarenin Ankara'dan çözüm üretmeye çalışması hızlı göç ile gerçekleşen hızlı kentleşme sürecinin ortaya çıkardığı sorunları büyümüş ve birçok kentsel sorunun kalıcı hale gelmesine sebep olmuştur. Yerel yönetimlerde 2000'lerin başında yazılan bu reform yasalarının yerel yönetimlerin ve kentsel alanların sorunlarına çözümler üretmekte yetersiz kalacağı görülmektedir. Günümüzde hala hararetle devam eden yerel yönetim reformu tartışmaları ve ortalıkta dolaşan yerel yönetim reformu tasarıları bu düşünceyi desteklemektedir.

1.19. 5216 sayılı Büyükşehir Yasası ve Büyükşehir Yönetiminin Yenilenmesi

3030 sayılı ilk büyükşehir yasasının ardından metropoliten kentlerin nasıl yönetileceği sorununa yönelik tartışmalar yön değiştirmiştir. Artık ortada uygulanmakta olan bir metropoliten yönetim yasası bulunduğu için tartışmalar, 3030 sayılı Büyükşehir Yasasının eksikliklerine yönelmiştir. Bu dönemde metropoliten kentlerin yönetimi meselesinde odak, yeni kurulan büyük şehirlerin nasıl yönetileceği meselesine ve hangi kentlerin bu kapsam içerisine girdiği tartışmalarına yönelmiştir.

Metropoliten alanlar 1984'teki büyükşehir yasasından sonra da sorunlar üretmeye devam etmiş bu sebeple 2000'lerde yerel yönetimlerde yapılan reformlarda ve sonrasında çıkan ek kanunlarda metropoliten kentlerin sorunlarına çözüm arayışı devam etmiştir (Eryiğit, 2017: 130). 1984 sonrasında sorunlar bu sefer çoğunlukla, metropoliten kentlerin yönetimi için ilk kez yazılan büyükşehir yasası olan 3030 sayılı yasadaki kaynaklanmıştır. Daha önceki dönemlerde ortaya çıkan kentsel sorunlar ve Türk idare sisteminin kendi sorunları bu yasanın sorunlarına ek olarak varlıklarını sürdürmeye devam etmişlerdir.

3030 sayılı yasada büyükşehirlerin nasıl kurulacağına dair objektif kriterler bulunmuyordu. Daha önceki yasa olan 3030 sayılı yasada büyükşehir kurulabilmesi için gereken kriterlerin yokluğu, bu yasanın istismarına ve bu yolla, gerekmediği halde, birçok büyükşehir belediyesinin kurulmasına sebep olmuştur.

3030 sayılı yasanın maddeleri büyükşehir belediyesinin kuruluşu konusunda muğlaklık içermektedir. Yasanın 4. maddesinde büyük şehirlerde büyükşehir belediyesi adıyla belediyeler

kurulacağı yazılıdır. Aynı yasanın 3. maddesinde büyükşehirlerin içerisinde birden fazla ilçe bulunan şehirleri tanımladığı ifade edilmiştir. Görüldüğü üzere büyük şehrin ne olduğu ve büyüklüğüne dair bir tanımlama bulunmamaktadır. Yasanın istismara açık kısmı tam burasıdır. Bir şehir içerisinde birden fazla ilçe kurulması ile herhangi bir belediye büyükşehir belediyesine dönüştürülebilmekteydi. Bu boşluğun istismarı ile orta büyüklükteki birçok kentin belediyesi büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür.

3030 sayılı Büyükşehir yasasının yürürlükte olduğu dönem içerisinde büyükşehir kurulması için objektif kriterlerin olmayışının sonucunda birçok il belediyesinde büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Bunun sonucunda 5216 sayılı Büyükşehir Yasasında büyükşehir kurulması için belli ve objektif kriterler getirilmiştir. Yeni büyükşehir yasasının 4. maddesinde büyükşehir kurulabilmesi için il belediyesi sınırları ile bu belediye sınırlarına 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim yerlerinin nüfusunun 750.000’den fazla olması gerekmektedir. Bu kriterlerin varlığı nedeniyle 2000 ile 2012 arasında hiç büyükşehir kurulmamıştır.

3030 sayılı yasa türünde yazılmış ilk yasa olduğu için doğal olarak birçok eksik ve sorunu içerisinde barındırmıştır. Örneğin yukarıda işaret edildiği üzere büyükşehir belediyelerinin ölçeğinin ne olacağı ve hangi kentlerde uygulanabileceği sorularının 3030 sayılı Büyükşehir Yasası’nda kesin cevapları bulunmamaktadır. Ayrıca, Türkiye’de yerel yönetimlerin genel sorunlarının da ilk kez tesis edilen büyükşehir belediyelerine etki ettiğini de gözden kaçırmamak gerekir. Bu durum ve 3030 sayılı Büyükşehir Yasasının yürürlükte kaldığı 20 yıl boyunca çeşitli sorunları ortaya çıkaracak çeşitli şekillerde istismar edilmesi, büyükşehir belediyelerini yeniden düzenleyecek bir yasanın yazılmasını gerekli kılmıştır.

2000’lerin başındaki reform yasalarından biri büyükşehirlerin yukarıda işaret edilen sorunlarını ortadan kaldırmak için yazılmış olan 5216 sayılı Büyükşehir Yasasıdır. 5216 sayılı Büyükşehir Yasası büyükşehirleri ana hatlarıyla 3030 sayılı Büyükşehir Yasasına benzer şekilde yeni bir anlayışla ele almıştır. Bu benzerlik taşıyan ana hatlar güçlü başkan zayıf meclis ile büyükşehirlerin iki kademeli yapısıdır. Bu benzerliklerden dışında yeni yazılan bu büyükşehir yasası, tıpkı yeniden yazılan diğer yasalarda olduğu gibi yerel yönetimlerde yeni dönemin izlerini taşımaktadır. Bu yeni yasa yerel yönetimler alanında yaşanan küresel gelişmeleri ve mevcut büyükşehir yasasındaki eksiklikler dikkate alınarak yazılmıştır.

Kanundaki boşlukların ortaya çıkardığı sorunların yanı sıra Türkiye’de yerel yönetimlerin artık çoktan kronikleşmiş sorunlarının da büyükşehir belediyelerinin sorunları arasında bulunduğunu tekrar ifade etmek gerekir. 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Yasası tüm bu sorunlara çözüm olamasa da en azından sorunların bir kısmını hafiflettiği iddia edilebilir. Bu yasayla büyükşehir belediyelerinin yerel özerkliği arttırılmış, vesayet denetiminin azaltılmış ve büyükşehir belediye meclisinin etkinliği arttırılmıştır.

Yerel nitelikli kamu hizmetleri yeterli imkanlara sahip oldukları durumda yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilebilir. Bunun için gereken yerel yönetimlerin sahip olacağı hareket serbestisi, yani yerel özerkliktir. Yerel yönetimlere merkezden aktarılan kaynakların yanı sıra mali özerkliklerini sağlayabilmeleri için kendi öz kaynaklarını oluşturabilme imkânı sunulmalıdır (Öçal, 2017: 5). 5216 sayılı yasanın 3. maddesinde bahsi geçen idari ve mali özerklik, yerel özerkliğin tesisi açısından gayet önemlidir. Bu ifade sadece büyükşehir belediyeleri açısından değil tüm yerel yönetim birimleri açısından önemlidir. Türkiye’de ilk defa bir yerel yönetim yasasında bir yerel yönetim biriminin idari ve mali özerkliğe sahip olduğu belirtilmiştir.

5216 sayılı yasanın 27. maddesinde ilçeler arası koordine yetkisi büyükşehir belediyelerinde olduğu ifade edilmiştir. Bu husus dikkate alındığında görülecektir ki burada tanınan koordine yetkisi büyükşehirlerle ilçeler üzerinde kendine özgü bir denetim yetkisi tanımıştır (Alıcı, 2013: 32). Bu durum Türkiye’de yerel yönetimlerde birçok kez görüldüğü üzere, yerelde kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde sunumunun yerelde demokrasinin önüne geçtiğini gösterir. Denetim yetkisinin büyükşehir belediyelerinin elinde bulunması yerelde sınırlı bile olsa yerel özerkliğin kısıtlanmasıdır.

5216 sayılı Yasa ile büyükşehir sınırları için belirlenen yarıçap düzenlemesi büyükşehir olan kentlerin farklarını dikkate almayan mekanik bir düzenleme olmuştur. Bu yasayla yapılan bu sınır düzenlemesi ne gerçekçi ne de bilimsel olarak kabul edilebilir (Keleş, 2019: 333). Bir yerel yönetim biriminin sınırlarının bu tür bir yöntemle belirlenmiş olması sahadaki gerçeklerle uyumlayabilir. Bu yerel yönetim birimiyle yani büyükşehir ile hiç alakası olmayan yerleşim birimlerinin büyükşehir sisteminin içine dahil olmasına ve anakent ile daha yakından ilişkileri olan bazı yerleşim birimlerinin büyükşehir biriminin dışında kalmasına sebep olmuştur.

5390 sayılı kanunla büyükşehir yasasında değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklik ile büyükşehirle yakın ilişkisi bulunan köyler ve ilçeler ve beldeler talep etmeleri halinde büyükşehir sınırları içerisine dahil edilmekteydi. Bu sayede yasadaki yarıçap düzenlemesiyle ortaya çıkan pürüzsüz sınırlar değişmekteydi. (Özgür ve Savaş Yavuzçehre, 2016: 917).

2000’lerin başındaki bu reformlarda mevcut yerel yönetim birimleri ele alınıp incelenmiş ve çeşitli açılardan geliştirilmiştir. Fakat ilerleyen yıllarda, bu reformları takiben yapılan kanunlarda dikkat noktası büyükşehirlerle kaymıştır. 5216 sayılı yasaya 2007 tarihinde 5747 sayılı yasa ile ve 2012’de 6360 ile iki büyük değişiklik yapılmıştır. İlki belli bir nüfus kriterini sağlayamayan belde belediyelerini kapatmaya çalışmış; ikincisi ise büyükşehir sınırlarını il mülki idare sınırlarına ulaştırmıştır ve büyükşehir sınırları içerisindeki belde belediyelerini kapatmıştır. 5747 sayılı yasa ile nüfusu az olan birçok belde belediyesi kapatılmaya çalışılmış fakat tam bir başarı sağlanamamıştır. Bu reformların ardında gelen 6360 sayılı kanun büyükşehirleri yerel yönetimler içerisinde ayrıcalıklı ve önü açık bir konuma yükseltmiştir. 6360 sayılı yasadaki bir sonraki ölümden etrafıca bahsedilecektir.

İKİNCİ BÖLÜM

2. 6360 SAYILI YASA VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE REFORM

Türkiye’de yerel yönetimlerin nasıl olacağı ve etkinlik alanının sınırlarının ne olacağı Tanzimat Reformlarına uzanmaktadır. Bu tartışmalar 80’lerden itibaren artan bir şekilde günümüze kadar gelmiştir (Canpolat, 2010: 87). 80’lerin hemen öncesinde yerel yönetimlere yönelik ihtiyacın artan kentsel nüfus ve kent sorunları sonucunda artışı yerel yönetimlere yönelik yeni düzenlemeleri gerekli kılmıştır. Turgut Özal döneminde devletin küçültülmesine yönelik politikalar yerel yönetimlere yönelik beklentilerle aynı döneme denk gelmiştir. Bu dönemde büyük kentlerin yönetimine yönelik olarak yepyeni bir model olarak büyükşehir belediyesi modeli tasarlanmıştır. Türkiye’deki yerel yönetimlerin genel sorunlarından payına düşeni alan büyükşehirler yine de beklenen etkinliği sağlamış ve günümüzde yerel yönetimler içerisindeki baskın konumunu kazanmıştır.

Türkiye’de metropoliten alan yönetimi için 1950’lerden itibaren süren tartışmalar, 1984’ten itibaren, metropoliten alanın yasayla kalıcı olarak düzenlenmesiyle yasaların uygunluğunun ve kapsamının tartışılmasına yönelmiştir. Büyükşehir belediye yönetimleri kurulduğu tarih olan 1984’ten beri merkezi yönetim tarafından büyük kentlerin yönetimi için zorunlu görülmüş ve yaygınlaştırılmıştır. Günümüze kadar olan bu süre içerisinde büyükşehir belediyelerinin daha etkin ve verimli olabilmeleri için ülkenin merkeziyetçi yönetim anlayışı elverdiğince büyükşehirler birçok yetki, görev, sorumluluk ve hakla donatılmışlardır.

Büyükşehir belediyeleri çeşitli gelişmelerin ve ihtiyaçların sonucunda ortaya çıkmış ve şimdiki halini almıştır. Büyükşehirlerin bu oluşum ve gelişim süreci şu şekilde özetlenebilir:

1-1960’lardan itibaren artan göçle büyüyen ve karmaşıklaşan şehirlerin yönetimine dair erken fikirler ve tasarıların ortaya atılması. Fakat bu fikirler ve tasarılar uygulama alanı bulamamıştır.

2-1980’lerden 2000’ler kadar olan süreçte ilk büyükşehir kanununun yasalaşması ve ilk büyükşehirlerin kurulması ve yaygınlaştırılması.

3-Yerel yönetimler reformlarıyla büyükşehirlerin daha ayrıntılı ve objektif ve demokratik bir şekilde düzenlenmesi.

4-2012’deki 6360 ile büyükşehirlerin baskın uygulama haline gelmesi.

Büyükşehir Belediyesi Sisteminin tüm bu sorunlarına ve eksikliklerine rağmen büyükşehir birimlerinde görev alanlar tarafından artık sistemin oturduğu kabul edilmektedir (Keleş, 2019: 349).

Sistem 40 yıla yaklaşan uygulama deneyimiyle artık oturmuş ve hem halk hem de yöneticiler tarafından kabul edilen bir uygulamaya dönüşmüştür.

Türkiye’de merkez-yerel ilişkilerinin çerçevesini merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki paylaşımı ile merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi oluşturmaktadır (Fedai ve Aydın, 2020: 120). Bu ilişki çerçevesi yasalarda merkezi yönetim veya yerel yönetimler lehine ilerleyip gerilemektedir. Fakat şu rahatlıkla söylenebilir, geçen zaman içerisinde yapılan reformlar ve yerelde oluşan gerçeklik yerel yönetimlerin önemini arttırmış ve yerel yönetimlere sağlam bir zemin kazandırmıştır.

İçinde bulunduğumuz bu çağ dijital teknolojilerin yeni toplumsal gerçeklikler ürettiği bir çağdır. Bu çağda kentler teknolojik, politik, ekonomik, sosyal ve kültürel açılarından bir değişim ile karşı karşıya kalmıştır (Usta vd., 2018: 219). Bu değişimler sonucunda kent yönetimleri değişen ve farklılaşan talepleri karşılamak için yeni yöntemler denemek zorundadır. Farklılaşan ve değişen bu taleplerin karşılanması ümidiyle Türkiye’de tesis edilen mekanizmaların başını büyükşehirler çekmektedir (Çolak vd., 2018: 301).

2000’lerin başından beri yapılan reformların yanı sıra birçok başka kanun merkezi hükümetin gücünü azaltırken, yerel yönetimlerin gücünü ve etkinliğini arttıracak şekilde düzenlemiştir (Akıllı ve Akıllı, 2014: 682). Yerel yönetimler ve merkezi idare arasında bu yasalar ile merkez – yerel ilişkileri yeniden düzenlenmiştir. Gelişmiş ülkelerde yerel yönetimlere ait olan birçok görev, yetki ve sorumluluk, Türkiye’de merkezi idare tarafından yerine getirilmeye çalışılmaktadır. Fakat bu tür eksikliklere rağmen büyükşehir sistemi elde ettiği etkinlik alanı ile Türkiye’de yerel yönetimlerin geleceğinde başat rol oynayacak gibi görünmektedir.

Türkiye’de artık belli bir olgunluğa erişmiş olan bu sistem nihayetinde bir il yönetim sistemine dönüşmüştür. Bu sistemin geleceği ile Türkiye’nin yerel yönetim sisteminin geleceği mevcut durumda iç içe geçmiş durumdadır. Zaten günümüzde yapılması planlanan yerel yönetim tasarılarında büyükşehirlerin ülke genelinde uygulanması planlanmaktadır. Bu reformlarda ve genel olarak bu alan üzerine olan çalışmalarda etkinlik ve demokrasi üzerinde bir zıtlık kurulmuştur. Buna göre etkinlik için gereken büyük ölçekli bir yerel yönetim birimidir. Fakat ölçek büyüdükçe yerel demokrasi geriler. Yerel demokrasinin gerçekleşebilmesi için ölçeğin küçük olması gerekir. İşte burada açıklanan nedenden dolayı etkinlik ve demokrasi birbirine zıttır. Bu zıtlık orta yerinde yerel yönetimler hem demokratik olmalı hem de etkin ve verimli bir biçimde yerel kamu hizmetleri sağlamalıdır. Türkiye’de 6360 sayılı yasa ile il ölçeğinde büyükşehir belediyelerinin tesis edildiği iller arasında yüzölçümü ve nüfus bakımında devasa farklar bulunmaktadır. Örneğin İstanbul, Konya ve Trabzon illeri ele alındığında, bu iller arasındaki nüfus ve yüz ölçümü farkları gözler önüne serilecektir.

Büyükşehir modeli 6360 ile bir il yönetim modeline dönüştürülmüştür. Büyükşehir belediyeleri artık nüfusun ve ekonominin büyük çoğunluğunun bulunduğu illerin yönetim sistemi olmuştur. Bundan dolayı büyükşehir sisteminin işleyişi ve organları daha fazla dikkat çekmiştir.

Türkiye'nin kentsel yapısını değiştiren iç göç günümüzde büyük ölçüde tamamlanmış durumdadır (Karasu, 2013: 3). Türkiye'de artık kent-kır dengesini veya kentler arasındaki dengeyi değiştirecek seviyede iç göçler yaşanmamaktadır. Bu durumun yakın zamanda değişebileceğine dair bir işaret görülmemektedir ve ne kadar devam edeceğini tahmin ise güçtür.

Büyükşehirler kuruldukları günden beri artan bir öneme sahiptirler. Büyükşehirlerin etkin olduğu alan ve sorumlu oldukları nüfusun büyüklüğü, büyükşehirleri belediyeler arasında daha fazla öne çıkarmaktadır. Özellikle 2000'li yılların başında ilk Ak Parti Hükümeti tarafından yapılan reformlar diğer yerel yönetim birimlerinde (köyler hariç) olduğu gibi büyükşehirlerin etkinliklerini arttırmıştır. Son yerel yönetim kanunu olan 6360 ile büyükşehirler Türk Yerel Sisteminin baskın birimi haline gelmiştir. Mevcut durumda Türkiye'nin en büyük 30 ili büyükşehir sistemi ile yönetilmektedir. Bu iller hem nüfus açısından hem de ekonomik açıdan Türkiye'nin çoğunluğunu oluşturmaktadır.

2.1. 6360 Sayılı Yasanın Sebepleri

Türkiye'de yerel yönetimlere dair gelişmeler genel bir politikanın takibinden daha çok ihtiyaçlara yönelik düzenlemelerden oluşmuştur. Buna rağmen Türkiye'nin yerel yönetim sisteminin tarihine bakılacak olursa genel bir iyileşmenin söz konusu olduğu rahatlıkla ifade edilebilir. Yıllar içerisinde bir desantralizasyon eğilimi olduğunu gözlemlemek mümkündür. Hem yasal düzenlemeler hem de merkezi idarenin yerel yönetimlere yönelik bakışı olumlu yönde değişim göstermiştir. Yerel yönetimlerin yetkileri, hakları ve kaynakları sürekli artmıştır. Türkiye'de modern yerel yönetimlerin kurulmasından bugüne geçen süre içerisinde hem yerel yönetimlerin etkinliğinin artmasıyla hem de yerelde artan kentsel nüfus ve kentlerin karmaşıklaşan ihtiyaçları sonucunda yerel halkın yerel yönetimlere bakış açısı değişmiştir.

Yerel yönetim birimleri birçok kamu hizmetinin, özellikle yerel nitelikli hizmetlerin, halka sunumunda daha etkili bir performans sergileyebilirler (Ökmen, 2003: 119). Türkiye'de il özel idareleri, belediyeler ve köyler yerel kamu hizmetlerinin sunumunda, yasalarla tanınan kısmen kısıtlı haklar, sorumluluklar, yetkiler ve imtiyazları ellerindeki kısıtlı kaynaklar elverdiğince kullanarak yerel kamu hizmetlerini yerel halka sunmaya çalışmaktadırlar.

Küreselleşme ve teknolojinin ortaya çıkardığı bilgi toplumu ve bu yeni toplumsal gerçeklik ile gelen değişim, tüm yönetim sistemini ve dolayısıyla yerel yönetimleri değişime zorlamıştır (Topçu, 2017: 1). Artık yerel hizmetlerin Ankara'dan değil mümkün olan en yakın yerel yönetim birimince

yerine getirilmesi hem daha etkili hem de birçok durumda daha verimlidir. En yakın yerel yönetim biriminin yerel kamu hizmetlerini sağlaması sadece etkinlik ve verimlilik üzerinden değil aynı zamanda yerel demokrasinin sağlanması açısından da olumlu katkı sağlar.

Türkiye'nin yerel yönetim sistemine dair genel kabul gören bir plan ya da anlayış yoktur. Yerel yönetimlerin Türkiye'de gelecekte hangi yöne doğru yol alacağını kestirmek pek güç değildir. Fakat bu durumun kestirilebilir olması yerel yönetimlere yönelik genel bir bakış açısı ve plan olduğunu göstermez. Karaaslan bu durumu şu cümlelerle açıklamaktadır (2013: 129)

Belirtmek gerekir ki nasıl ve ne ölçüde ve kaç çeşit yerel yönetim modeli istendiği ya da hangi faaliyet ve kamu hizmetlerinin yerele bırakılması hususunda merkezin bir planı veya programı olmadığı ve yine tam bu gelişmelerin birazda snotan geliştiği ve merkezde zihinsel bir bulanıklık olduğu görülmektedir.

Yerel yönetimler üzerine yazılan daha önceki yasalarda ön hazırlık bulunmamaktadır. Ne 3030 sayılı ilk büyükşehir yasasında ne de daha sonra 2000'lerin başında yapılan yerel yönetim reformunda ön hazırlık bulunmamaktadır. Bu yasaların yazım süreci yıllar boyu süren ihtiyaçlara birden getirilen çözümler şeklindedir. 6360 sayılı yasada da bu eğilimi takip etmek mümkündür.

Eryiğit'e göre (2018: 69), "2004 yılında 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun kanunlaşmaması nedeni ile il özel idareleri üzerinden pekiştirilmeye çalışılan yerelleşme olgusu daha sonraki süreçte büyükşehir belediyeleri önceleyerek gerçekleştirilmeye çalışılmıştır".

Yerel yönetim sistemi içerisinde büyükşehir modeli uygulandığı alanın değişkenliğinden ve büyükşehirlere yönelik beklentilerden dolayı ülkemizde en hızlı gelişen ve değişen yönetim modeli olmuştur (Güneş, 2017: 47). Büyükşehir belediyelerinin 2014'e kadar uygulama alanı olan metropol kentler hızlı değişimlerin yaşandığı kentsel alanlar olmuşlardır. Bu durum ve bu durumum herkes tarafından kabulü büyükşehir belediyelerinin diğer yerel yönetim birimlerine göre daha hızlı bir gelişme yaşamalarına sebep olmuştur.

6360 sayılı yasa birçok başka ve birbiriyle ilintili sebebin bir araya gelmesi ile ortaya çıkmıştır. Reformu hazırlayan sebeplerin başta gelenleri şöyle sayılabilir (Oktay, 2016: 90-91):

- Türkiye'de büyükşehir belediye yönetiminin geliştirilme ihtiyacı,
- Küçük ölçekli belediyelerin kapasite yetersizliklerinden kaynaklanan problemler,
- İl özel idarelerinin önemli iyileştirmelere rağmen il ölçeğinde etkin bir yerel yönetim birimi olamaması,
- İllerde bulunan dört ayrı yerel yönetim birimi arasında koordinasyon ve iş birliği yetersizliği,

-İllerin bir bütün olarak kalkınmalarında kalkınma ajansları ve il özel idarelerinin etkin rol üstlenememesi

-Belediye birliği yönetiminin ortak hizmet üretme konusundaki kapasitelerinin sınırlı düzeyde kalması

-Türkiye’de hükümetin hızlı kalkınma anlayışına sahip olması

-Büyükşehir belediye yönetiminin kavram ve uygulama olarak halk nezdindeki itibar düzeyinin yüksekliği,

- Yeni kamu yönetimi ve yeni bölgecilik olarak adlandırılan yaklaşımların Türkiye’deki kamu yönetimi reformlarında nispeten kabul görmesi.

Yukarıda sıralanmış tüm sebeplerle birlikte büyükşehir belediyelerini ve tüm yerel yönetim dizgesini yeniden düzenleyen bu yasa tartışmaların odak noktası haline gelmiştir. Bu kadar büyük değişiklikler getiren bir yasanın çok hızlı bir meclis sürecinden sonra yasalaşması dikkatleri doğal olarak üzerine çekmiştir.

Yukarıda da ifade edildiği üzere Türkiye’de geçmişten gelen ve geleceğe doğru yol alan kapsamlı bir yerel yönetim politikası ve muhtemel yerel yönetim reformlarına yön verebilecek genel bir politika yoktur. Küresel yerel yönetim eğilimleri ve güncel ihtiyaçlar Türkiye’de yerel yönetimlerin bugününü ve yarınını belirlemede daha etkilidir.

Merkeziyetçi yönetim tarzı yerel yönetimlerin geçmişinde olduğu gibi geleceği üzerinde de etkili olacak gibi görünmektedir. Türkiye’de merkeziyetçi yönetim anlayışı yerel yönetimleri kendi başlarına bir politik birim olmaktan ziyade, merkezi idarenin politikalarının bir aracı ve yerelde merkezi doğrudan ilgilendirmeyen yerel meselelerin çözümünü sağlayan bir kurum olarak görmektedir.

2.2. 6360 Sayılı Yasanın Getirdiği Değişiklikler

1930’dan 1984’e kadar geçen süre içerisinde Türkiye’de belediyeler arasında herhangi bir fark bulunmamış ve bütün belediyeler küçük, orta veya büyük olmalarına bakılmaksızın aynı yasaya, 1580 sayılı Yasaya tabi olmuşlardır. 1984’ten 2012’ye kadar geçen süre içerisinde ise büyükşehir belediyelerinin ilk uygulaması görülmüştür. Bu uygulamada büyükşehir belediyesi modeli sadece kentsel alanla sınırlandırılmış bir şekilde ülkenin metropol olan veya yasal yollarla metropolleştirilmiş kentlerinde uygulanmıştır. 6360 sayılı Yasa ile ise belediyeler ve hatta genel olarak yerel yönetim modeli yepyeni bir aşamaya geçmiştir. Kentsel alan temelli belediye uygulaması yerini, il ve ilçe genelinde uygulanan alan temelli bir anlayış ve uygulamaya bırakmıştır.

6360 sayılı yasa, Cumhuriyet Dönemi'ndeki yerel yönetim yasalarının içerisinde en radikal değişikliği getiren yasa olmuştur.⁴ Bu yasa ile her şeyden önce il özel idarelerine dayanan il yönetimi radikal bir şekilde değişmiştir. Artık ülkenin hem ekonomik olarak hem de nüfus olarak en büyük olan illeri atanmış değil seçilmiş bir yönetici tarafından yönetilmektedir. Sadece bu radikal değişiklik yasanın yeni ürettiği ya da yeniden ürettiği sorunlara kıyasla daha büyük bir ilerlemedir.

6360 sayılı yasa ile daha önceden büyükşehir olan illere ek olarak; Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde büyükşehir kurulmasına karar verilmiştir. Bu on üç ile ek olarak bir yıl sonra kabul edilen 6447 sayılı yasa ile Ordu ilinde de büyükşehir kurulmuştur. Bu 14 ilin dahil olması ile birlikte ülke genelinde büyükşehir olan illerin sayısı 16'dan 30'a çıkmıştır.

Yasa sadece büyükşehir sayısını arttırmakla kalmamış ayrıca 5216 sayılı Büyükşehir Yasasının içeriğini etraflıca değiştirmiştir. 6360 sayılı yasa kapsamı çok geniş bir yasadır (Yetkin, 2019: 185). Yasanın kapsamını daha geniş bir açıdan görebilmek için yapılan değişiklikleri ana başlıklar altında şöyle sıralanabilir:

- 1- 14 yeni büyükşehir kurulması
- 2- Büyükşehir sınırları, yetkileri ve görevleri hakkında değişiklikler
- 3-Büyükşehir kurulan illerde il özel idarelerinin, beldelerin ve köylerin kaldırılması
- 4-Merkez-yerel ilişkisinin yeniden düzenlenmesi
- 5-Yerelde büyükşehirlerinin ilçe büyükşehir belediyeleri arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi.

6360 ile büyükşehir olabilme şartları hafifletilmiştir (Karasu, 2013: 6). 5216 sayılı yasada 3030 sayılı yasaya göre daha fazla zorlaştırılan büyükşehir olabilme koşulları, 6360 sayılı yasa ile her ne kadar objektif kalmaya devam etse de artık daha ulaşılabilir bir noktaya çekilmiştir. 6360 sayılı yasa ile 5216 sayılı Büyükşehir Yasasında yapılan değişikliklerle büyükşehir kurulması için gerekli nüfus şartı, büyükşehir olmaya talip olan ilin mülki sınırları içerisinde 750.000 kişinin ikamet ediyor olması şeklinde yeniden düzenlenmiştir.

6360 sayılı yasada ve daha önceki büyükşehir yasalarında üzerinde durulan hususların başında yerel yönetimlerin ölçeği gelmiştir. 3030 sayılı ilk Büyükşehir Yasasıyla kurulan, 5216 sayılı Yasayla devam ettirilen ve 2014'te 6360 sayılı yasanın yürürlüğe girmesine kadar, devam eden büyükşehir sistemi, büyük nüfuslu il merkezlerini yönetmek üzere kurgulanmış bir sistem olmuştur (Arıkboğa, 2018: 17). 2014 öncesinin büyükşehir sistemi görece daha dar ve bütünleşmiş bir kentsel

⁴ 1984'te yürürlüğe giren 3030 sayılı Yasa ile kurulan büyükşehirler mevcut yerel yönetim dizgesini değiştirmek yerine, o tarihte mevcut olan dizgeye ek bir birim eklemiştir.

alanı yönetmekte kullanılmaktaydı (Arıkboğa, 2017: 18). Son yasa ile büyükşehir belediyelerinin sınırları muhtemelen son sınır denilebilecek bir noktaya ulaşmıştır.

6360 sayılı Yasa ile büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir sınırları içerisinde bulunan ilçe belediyelerinin sınırlarının il ve ilçe mülki sınırlarına ulaşması bu iki belediye türünü çok daha önemli bir noktaya taşımıştır. 6360 ile, daha önce sadece kalabalık metropoliten kentlerde görülen, bir belediyenin sınırlarının bittiği yerde bir başka belediyenin sınırlarının başlaması durumu, artık büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırlarının ilçe sınırları ile örtüştürülmesi ile daha yaygın bir durum haline gelmiştir. Artık 30 ilde il çapına yayılan büyükşehirler yeni bir siyasi gerçeklik oluşturmuş ve il sınırları içerisinde belediyeler tartışmaların odak noktası olmuş durumdadır.

6360'ın yeniden kurguladığı yerel yönetim sistemi ile birlikte bu kurumların hizmet alanları ve kurumsal yapısı birbirine paralel bir şekilde yeniden tasarlanmıştır (İzci ve Turan, 2013: 120). Büyükşehir belediyeleri, il özel idareleri, ilçe ve belde belediyeleri ve köyler ve bu birimlere bağlı diğer kurumlar 6360 sayılı yasa ile yeniden ele alınmıştır.

6360 sayılı yasa ile genel olarak yerel yönetim sisteminde büyükşehir sisteminde önemli değişiklikler söz konusu olmuştur. Büyükşehir modelinde 6360 ile yapılan değişiklikler hizmet ölçeğinin genişlemesi ile sınırlı değildir (Arıkboğa, 2018: 17). Bu yasa ile idari yapıda, mali yapıda, siyasal coğrafyada, temsil ve katılımı, personel yapısı, hizmet sunumu ile imar ve planlamada önemli değişiklikler meydana gelmiştir (İzci ve Turan, 2013: 119).

Bu yasayla beraber büyükşehir belediyeleri güçlenmiş, büyükşehir ilçe belediyeleri zayıflamış büyükşehir olan illerde il özel idareleri, beldeler ve köyler ortadan kaldırılmıştır. Büyükşehir belediyeleri kırk yıllık ömürlerinde güçlerinin ve etkilerinin zirvesine çıkmış durumdadırlar. 6360 öncesinde sadece metropol kentleri yönetmekle sorumlu olan büyükşehir belediyeleri, yasa sonrasında kent kır ayrımı olmaksızın ilin bütününden yasayla artırılmış imkanlarla birlikte, sorumlu hale gelmiştir.

Kamu hizmetleri, kentsel alan içerisinde belediyeler ve il çapında ise il özel idareleri tarafından yerine getirilmekteydi. İl özel idareleri her ne kadar bir yerel yönetim birimi olarak kabul ediliyor olsa da verimsiz oldukları, yerel yönetimlere ilişkin temel kriterleri taşıyor olmaları ve merkezin gölgesinde kalmaları dolayısıyla bir yerel yönetim birimi olarak varlıkları tartışılmalıdır (Karaaslan, 2013: 146). Yeni sistemde 30 büyükşehirde, büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri kamu hizmetlerinin sunumundan sorumlu hale gelmişlerdir.

Yerel yönetim düzenlemelerinde merkeziyetçi veya âdem-i merkeziyetçi anlayış ve uygulamalar ağırlıklı olabilir. 6360'da ise hem âdem-i merkeziyetçi hem de merkeziyetçi yönetim anlayışı bir arada bulunmaktadır. Bu yasa ile kaldırılan il özel idarelerinin görev ve yetkileri merkez

ve büyükşehir arasında pay edilmiştir. Daha öncesinde bir yerel yönetim birimi olan il özel idareleri tarafından yerine getirilen yerel nitelikli kamu hizmetlerinin bir kısmı merkezi idarenin taşra teşkilatlarına devredilmiş oldu. Diğer yandan büyükşehirler kendilerine devredilen görev ve yetkilerle ve aktarılan yeni kaynaklarla daha etkili hale getirilmeye çalışılmıştır.

Kabul edilen bu yeni yasa ile daha önce büyükşehir olan ilin merkez ilçeleri ve 5216 sayılı kanuna göre kent nüfusuna göre belirlenen bir yarıçapın içerisinde kalan ve ek olarak 5390 sayılı kanuna göre büyükşehre katılma talebinde bulunan köyler ile sınırlanan büyükşehir belediyeleri, bu yasa ile sınırlarını il sınırlarına çıkarmışlardır. Bu yeni büyükşehir sınırları içerisinde kalan bütün köyler ve belde belediyeleri tüzel kişiliklerini kaybetmiş ve mevcut isimleri ile bulundukları ilçelere mahalle olarak katılmışlardır. Yasa öncesinde il yönetiminden sorumlu olan ve valilerin yönettiği il özel idareleri büyükşehirlerin bulunduğu illerde kaldırılmıştır. İl özel idarelerinin kaldırılmasından sonra bu illerde yine valilerin kontrolünde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur. İl içerisinde gerçekleşen bu yeniden yapılanma sonucunda 1924'ten beri illerde bulunan tüzel kişilikleri bulunan üçlü il özel idaresi, belediye ve köy yapılanması ortadan kalkmıştır. Bunun yerine altta ilçe belediyeleri ve üstte büyükşehir belediyelerinden oluşan ikili yapı kurulmuştur.

Bu yasa sadece büyükşehir belediyeleri üzerinde değil diğer tüm yerel yönetim birimleri üzerinde etki göstermiştir. Büyükşehirleri ilgilendiren herhangi bir yasal düzenlemenin, muhtemelen diğer tüm birimleri etkileyecek düzenlemeler getirecekti, fakat bu yasa ile il özel idareleri, belediyeler ve de köyler büyükşehir olan illerde daha kökten bir değişime maruz kalmışlardır. Bu illerde artık iki yerel yönetim birimi vardır ve bunlar büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleridir. Bu ikili yapı daha önceki katmanlı ve il içerisinde birbirinden daha özerk hareket edebilme imkanına sahip yerel yönetim birimlerinin yerini almıştır.

6360 ile kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları yerelde vesayetini yeniden üretilmesine aracı olmaktadır. Yerelde elde ettiği denetim yetkisi, tüzel kişiliğinin olmayışı ve karar organlarında halk tercihinin yansımalarının bulunmaması bu kurumu yerelde pek de iyi olarak kabul edilmeyeceği bir noktaya koymaktadır.

Kaldırılan il özel idarelerinin yerine kurulduğu söylenemese de 6360 ile yeni bir kurum olarak oluşturulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları, il düzeyinde kurumlar arasındaki iş birliğini arttıracak bir kurum olarak valilerin emrine verilmektedir. Bu kurum ile valilerin etkinlikleri daha önceki seviyenin üstüne çıkmaktadır (Karasu, 2013: 5). Valiler yasadan önceki yerel yönetim biriminin başı sıfatını büyükşehir olan illerde geride bırakmakta ve tamamıyla merkezi idarenin hizmetine girmektedirler.

Birgül Ayman Güler'e göre İl Özel İdarelerinin kaldırılmasına rağmen valinin yönetiminde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının kurulması, il çapında büyükşehirlerin yetersiz

kalacağına ve il özel idareleri gibi bir kuruma ihtiyaç olduğunu kanıtlar (2012: 2-3). Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının kurulmasının ardındaki neden daha çok, iktidar partisinin yerelde güçlü yerel yönetim birimi tesis etmeyi istemesine rağmen Türkiye’de geleneksel olan, merkezin yerel üzerindeki güçlü vesayetinin bir kenara atılamadığını gösterir.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kendilerine mevzuatta tanınan yetki, görev ve sorumluluklara bakılarak değerlendirildiğinde görülecektir ki bu tür bir kurumun yerelde daha önce tesis edilmeği görülecektir (Çalcalı, 2014: 52). Şunu ifade etmek gerekir ki, yasa yürürlüğe girmeden önce yapılan akademik çalışmalarda daha etkin bir rol üstleneceği düşünülen Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları yıllar geçtikçe geri plana düşmüştür.

YİKOB’ların il özel idarelerinin yerine kurulduğu düşüncesinin hatalı olduğu söylenebilir (Dağlı ve Özgül, 2019: 40). Çünkü daha öncesinde yasal bir yerel yönetim birimi olan il özel idarelerinin yerine kurulan bu kurumlar, yerine getirildikleri iddia edilen il özel idarelerinin görevlerinin sadece bir kısmını devralmışlardır. Daha öncesinde il özel idarelerinin yerine getirdiği hizmetlerin büyük bir çoğunluğu büyükşehir belediyeleri ve merkezi idare arasında hizmetlerin niteliği açısından pay edilmiştir. Bunun sonucunda YİKOB’ların yeni bir kuruluş olarak ortaya çıktığı söylenebilir. Belki de YİKOB’lara yöneltilen eleştirilen ana sebeplerinden birisi bu kurumun başında valinin bulunmasıdır. Valilerin geçmişten gelen prestijli konumu muhtemelen bu kurumun olduğundan fazla görülmesine neden olmuştur. Uygulamada ise siyasi bağlantılara sahip olan BŞB’ler YİKOB’lardan daha etkin ve etkili olmuştur.

Büyükşehir sisteminin önem kazanması ve nihai olarak il yönetim birimine dönüşmesi ile daha karmaşık ve çok çeşitli olan yerel yönetim sisteminden iki kademeli ve daha fazla iç içe geçmiş bir sisteme geçildi. Önceden ülkenin her yerinde etkin olan sistemde; köyler, belde, ilçe ve il belediyeleri ve il özel idareleri bulunuyordu. 6360 ile yerel yönetimlerde 2012’ye kadar neredeyse 150 yıl boyunca uygulanan üçlü yerel yönetim sistemi 30 ilde ortadan kalkmış ve yerini yeni bir yerel yönetim yapılanmasına bırakmıştır. Daha önce sadece 2012 öncesinde metropoliten kentsel alanlarda uygulanan büyükşehir belediyelerinde bulunan iki kademeli federatif yapı, bu yasayla 30 ilde yerel yönetim sistemi haline gelmiştir. Geriye kalan 51 ilde 2012 öncesinin üçlü yapılanması devam etmektedir.

6360 sayılı yasa ile Türkiye’de mevcut olan yerel yönetim birimlerinin sayısında büyük bir düşüş gerçekleşmiştir. Türkiye’de yerel yönetimlerin sayısında üç düşüş gerçekleşmiştir. Bu azalışlar daha çok belediye sayısında kendini göstermiştir. İlki 1980-83 arası askeri yönetim döneminde büyük kentlerin çevresindeki bazı belediyeler ve köyler mahalle olarak daha büyük belediyelere dahil edilmişlerdir. İkincisi 5747 sayılı kanunla nüfusu 2000’in altında kalan belde belediyelerinin kapatılması ile gerçekleşmiştir. Üçüncü ve daha etkin ve kalıcı olan belediye kapatma dalgası 6360

sayılı yasa ile büyükşehir bulunan illerde belde belediyelerinin ve diğer illerde ise nüfusu 2000'in altında kalan belediyelerinin kapatılması ile gerçekleşmiştir.

Daha önce 2007'de kabul edilen 5747 sayılı yasa ile nüfusu 2000'in altına düşen birçok belde belediyesi kapatılmıştı. Fakat birçok belde belediyesi bu karara karşı koymuş ve yargıya giderek kararın uygulamasını durdurmaya çalışmıştı. 6360 sayılı Yasa ile belde belediyelerine herhangi bir direnme hakkı ve zamanı tanımadan, 30 ilde varlıklarına son verilmiştir. Belde belediyelerinin bu illerde kapatılması ile neredeyse Türkiye'deki belediyelerin yarısı tarihe karışmış oldu.

6360 sayılı kanun öncesinde Türkiye'de 16'sı büyükşehir belediyesi, 65'i il belediyesi, 143'ü büyükşehir ilçe belediyesi, 749'u ilçe belediyesi ve 1977'si belde belediyesi olmak üzere toplam 2950 belediye bulunmaktaydı. 6360 sonrasında ise 30'u büyükşehir belediyesi, 519'u büyükşehir ilçe belediyesi, 400'ü ilçe belediyesi ve 397'si belde belediyesi olmak üzere geriye toplam 1397 belediye kalmıştır (Karaaslan, 2013: 140).

Bu yasa büyükşehir olan illerde tek tip bir yerel yönetim biçimi belirlemiş ve farklı özelliklere sahip yerleşim birimlerin arasında herhangi bir fark gözetmemiştir. 6360 sayılı yasanın yürürlüğe girmesiyle yüzölçümü olarak en büyük il olan Konya, en kalabalık nüfusa sahip il olan İstanbul ve hem nüfus hem yüzölçümü açısından her iki ilden çok daha küçük olan Trabzon aynı yasal düzenlemeler çerçevesinde yönetilir olmuştur.

Türkiye'nin büyükşehirler özelinde yaptığı reformlar dikkate alındığında görülecektir ki, reformlarda ana husus büyükşehirlerin ölçeği olmuştur (Kaymal, 2017: 1147). 3030, 5216 ve 6360 sayılı yasaların her birinde büyükşehirlerin sınırları her defasında farklı bir şekilde tanımlanmıştır. 3030 sayılı yasa ile büyükşehir sınırları, büyükşehre dahil olan belediyelerin sınırları olmuştur. 5216'da yarıçapı nüfusa göre belirlenen daireler büyükşehir sınırlarını oluşturmuştur. Mevcut durumu oluşturan 6360 sayılı yasa ile büyükşehir sınırları il sınırlarıyla çakıştırılmıştır. Görüldüğü üzere her yasa farklı bir şekilde sınır çizmiştir.

Bu yasa ile yapılan değişikliklerle merkezden sunulması optimal olmayan hizmetlerin yerele devri gerçekleşmiş ve yerelde ise optimal hizmet sunum ölçeğine sahip olmayan birçok yerel yönetim biriminin (beldeler ve köyler) tüzel kişiliği kaldırılmış ve optimal hizmet sunum ölçeğine ulaşılması hedeflenmiştir (Ökmen ve Arslan, 2014: 98). Etkinlik ve verimlilik ve bunun ölçeği olan ölçek ekonomisinin sağlanması hususunda bu yasa ile daha iyi bir noktaya gelindiği iddia edilebilir. İl özel idarelerine göre daha büyük ve görece daha demokratik yerel yönetim birimleri olan ve 6360 sayılı yasa ile yeni ölçeğinde yeniden tesis edilen büyükşehir belediyeleri yerel kamu hizmetlerinin üretiminde ve sunumunda, en azından kâğıt üzerinde, daha etkilidirler.

Yerel yönetimleri düzenleyen diğer birçok yasada olduğu gibi 6360 sayılı yasada da ekonomik kaygılar ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde sunumu daha baskındır. Büyükşehir içerisindeki farklı hizmet ölçeklerinin ortadan kaldırılması, hizmetleri arasında koordinasyon ve iş birliği, daha merkezi bir birim tarafından üretilmesinin daha etkili olacağı hizmetlerin bölünmezliği kuralına bağlılık bu yasanın temel gerekçeleri arasındadır (Keleş, 2012: 5). Yerel nitelikli kamu hizmetlerinin daha etkin ve verimli bir şekilde üretilip yerel halka sunulması yasanın neredeyse temel sebebini oluşturmaktadır.

Nüfusu asgari düzey civarında olan bazı belediyelerine merkezden aktarılan kaynaklar belediyenin maaşlar gibi öncelikli cari harcamalarına yönelmektedir (Karaaslan, 2013: 142). Daha önceki dönemde küçük yerleşim yerlerinin yerel yönetim birimleri yeterli kaynağa sahip olamamaları neticesinde hizmetlerde aksama ve hatta bazı hizmetlerin tamamen yerine getirilememesi, kâğıt üzerinde kalmaları söz konusu olabilirdi. Bu durum kaynaklarının önemli bir kısmını cari harcamalara aktarmak zorunda kalan belde belediyeleri ve küçük ilçe belediyeleri için söz konusuydu.

Belde belediyelerinin varlığı yerelde katılım ve demokrasi açısından olumlu görünse de belde belediyeleri yerelde kamu hizmetlerinin üretimi ve sunumunda verimsiz yerel yönetim birimleri olarak bilinmektedirler (Karaaslan, 2013: 142). Önceden tüzel kişiliği bulunan yerel yönetim birimlerinin kaldırılması ile bu yerleşim yerlerinde kamu hizmetlerinin sunumu daha büyük olan ve yasada optimal ölçeğe daha yakın olduğu düşünülen ilçe ve büyükşehir belediyelerine devredilmiştir.

6360 sayılı Yasa ile, yerel kamu hizmetlerini yerine getirmekte güçlük çeken belde belediyeleri büyükşehir olan illerde tarihe karışmıştır. Bazı durumlarda bu belde belediyeleri kadar verimsiz olan bazı ilçe belediyeleri ise büyükşehir belediyesi sistemine dahil olarak daha etkin ve verimli bir şekilde çalışabilecekleri bir evreye geçmiş oldular.

Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin en önemli gelir kaynağı, kendilerinin yerelde topladığı gelirlerden ziyade merkezin toplayıp sonra tekrar yerele dağıtıldığı kaynak transferlerinden oluşur (Arıkboğa, 2015: 2). Bu gelirlerdeki bir artış mali açıdan yerel yönetim birimlerini güçlendirir, fakat yerel yönetim birimlerinin mali özerkliği açısından aynı şeyi söylemek güçtür.

Büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin kaynaklarında 6360 ile yapılan değişikliklerle reel bir artış sağlanmıştır. Bu kaynak artışına paralel olarak aynı zamanda bu iki birimin görev ve sorumluluklarında da artış söz konusudur. Üstelik bu görev ve sorumluluklar artık sadece il merkezindeki yoğun nüfuslu kentsel alanda değil, büyükşehir olan illerde, il çapında yerine getirilecektir. Kapatılan il özel idarelerinin görevlerinin bir kısmının yanı sıra ilçe belediyelerinin görevlerinin önemli bir kısmı büyükşehir belediyelerinin sorumluluklarına dahil olmuştur.

Yeni yasa ile büyükşehir olan illerde kaynak dağılımı sırasında pay alan il özel idarelerinin ve belde belediyelerinin ortadan kalkması ile bu birimlerin görevleri geriye kalan birimlere aktarılmıştır. Yani il özel idarelerinin görevleri merkezin taşra birimleri ile büyükşehirler arasında pay edilmiştir. Aynı şekilde belde belediyelerinin görevleri de kalan birimlere aktarılmıştır. Bu durumda oluşan kaynak fazlası yeniden elden çıkmış ve geriye kalan birimler arasında dağıtılmıştır. Tabi burada oluşan ölçek ekonomisi ile sağlanan tasarrufu göz ardı etmemek gerekir.

Yeni büyükşehir sisteminde il özel idarelerinin ve belde belediyelerinin büyükşehir olan illerde kaldırılması ile bu illerde kaynak dağılımı sırasında pay alacakların sayısı dörtten ikiye inmiştir. Aynı zamanda yeni kanunla büyükşehirilere ayrılan pay da arttırılmıştır. Bu durum ile büyükşehirlerin ve büyükşehirilere sahip illerin mali olanakları arttırılmıştır.

Yasayla il yönetim birimine dönüşen Büyükşehir Belediyeleri, illerin kırsal kesimlerine hizmet götürmekten sorumlu hale gelmişlerdir. İllerin kırsal kesimlerine beledi hizmetlerin götürülmesi, kırsal kesim için olumlu bir gelişmedir ve bu durum sonucunda toplumsal refah artışı olacaktır (Çalçalı, 2014: 65).

6360 ile büyükşehir belediyeleri daha önceden il özel idarelerinin sorumlu olduğu kırsal kesime hizmet götürmekle sorumlu hale gelmiştir. Kentsel hizmetlerin sunulmasını daha organize hale getirmek için tasarlanan büyükşehir belediyesi modeli bu kanun ile birlikte kentlerin yanı sıra kırsalda da hizmet sunmakla yükümlü hale getirilmiştir (Demir, 2018: 208). Bu durumda herhangi bir ilin büyük çoğunluğunu kırsalın oluşturması bir yanılgıya yol açıp kırsalın daha fazla hizmet alacağı düşüncesini doğurabilir. Fakat kırsalın zaten az olan ve gitgide azalan nüfusu dikkate alındığında bu durumun gerçekleşmesinin mümkün olmadığı söylenebilir. Dikkatlerin kentsel alanlara odaklanmaya devam edeceğini beklemek doğaldır.

Büyükşehir belediyelerinin kırsala hizmet getirmekten sorumlu hale gelmesi ile ilin tamamında bir bütünleşme söz konudur. Çünkü artık ilin tamamında vatandaşlar bir araya gelerek il yönetici seçmektedirler. Bu durum il çapında zihinsel bir bütünleşmeyi sağlar. Yerelde, il çapında, yerel siyasetin daha fazla önem kazanmasına olanak sağlar.

6360 sayılı yasa ile, yasa öncesinde büyükşehir olan ve yasa ile büyükşehre dönüşen illerde yerel hizmetlerin sunumunda bütünlük oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu sayede yerel hizmetlerin eşgüdüm içerisinde çalışan yerel yönetimlerin eliyle daha etkin ve verimli sunumunun gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir.

6360 ile il yönetiminde daha bütüncül bir döneme geçilmiştir. Kentsel alanların yönetimi ile kırsal alanların yönetimi ve il içerisindeki çeşitli belediye yönetimleri altında kalan kentsel alanlar büyükşehir belediyesinin kapsayıcı şemsiyesi altına dahil olmuş oldu. Bu bütüncül yönetim

uygulaması ile daha büyük ve işlevsel projeleri uygulamak imkanına sahip olundu. Optimal ölçek konusunda çağdaş dünyadaki örneklerle paralel düzenlemeler içeren 6360 sayılı yasa aynı zamanda daha önce yeterince hizmet alamamış olan yerleşim yerlerine daha iyi hizmet sağlayabilecek düzenlemelere sahiptir (Tek ve Karaoğlu, 2018: 718).

Görece daha büyük olan bazı ilçe belediyelerinin (özellikle merkez ilçe belediyeleri) olumsuz etkilendiği yeni büyükşehir sistemi, yukarıda bahsedilen daha küçük olan ve il haritasında farklı noktalara dağılmış olan ilçe belediyelerinin hizmet sunma kapasiteleri açısından daha olumlu sonuçlar doğurmaktadır. Bilindiği üzere bu yasa ile ilçe belediyeleri görev, sorumluluk ve yetkilerinin hatırı sayılır bir kısmını daha etkin ve iş birliği içerisinde hizmet yürütme niyetiyle büyükşehir belediyelerine devredilmektedir. İşte yasayla ortaya çıkan bu durum, daha büyük ve yerel hizmetlerin önemli bir kısmını kendi başına yerine getirebilecek kapasiteye sahip belediyeler açısından olumsuz iken, yerel hizmetleri yerine getirmekte kaynak, ekipman ve personel sorunu çeken yerel belediyeleri olumlu etkilemekte ve onları daha etkin hale getirmektedir.

Daha öncesinde birbirinden kopuk ve parçalı imar planlarına sahip olan ilçeler artık daha bütüncül ve birleşik bir imar düzenine kavuşmakta ve bu sayede il çapında imar bütünlüğü sağlanmaktadır. 6360'ın sağlayacağı avantajlardan birisi olarak bu imar bütünlüğü sayılmaktadır (Genç, 2014: 6). Keleş'e göre (2012: 8) bu yasa ile getirilen değişikliklerin arasında "en rahat savunulabilecek olan imar ve planlamada imar ve planlamada birlik ve bütünsellik kuralıdır".

6360 ile büyükşehir belediyelerinin yerelde yeni bir merkez olarak belirmeleri, bu duruma paralel olarak büyükşehir belediyelerinin iş yükünü arttırmıştır. Büyükşehir belediyelerinin artan görev, yetki ve sorumlulukları artık daha fazla insanın günlük yaşamını etkiler hale gelmiştir. Büyükşehir belediyelerinin alacağı ve yürüteceği kararlar Türkiye nüfusunun $\frac{3}{4}$ 'ünün günlük yaşantısında değişiklikler oluşturmaktadır.

Genişleyen seçim çevresi, artan yetkiler ve mali kaynaklar büyükşehir belediyelerinin organları için yapılan seçimlerin önemi daha da arttırmıştır. 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyeleri, Türkiye'de daha önce hiçbir yerel yönetim biriminin elde edemediği yetki ve kaynaklarla donatılmış bir durumdadırlar. 6360 sayılı yasa ile büyükşehir statüsü kazanan ve daha önceden bu sisteme sahip olan illerde yeni bir yönetim yapısı ortaya çıkmış ve bu durum yerelde, büyükşehir olan illerde ekonomik ve siyasi dengelerin değişmesine neden olmuştur (Tek ve Karaoğlu, 2018: 712).

2.3. 6360 Sayılı Yasaya Yönelik Eleştiriler

6360 sayılı yasaya yönelik olumlu görüşler seyrek. Bu olumlu yorumlar daha çok il çapında iş birliği ve eşgüdüm ile il çapında bütüncül yaklaşılmasının yarar sağlayacağı hizmetler üzerinedir. 6360 sayılı yasaya yönelik eleştiriler ise yasanın yapım sürecinden başlamakta ve yasanın değişiklik

yaptığı ve etkilediği birçok mesele üzere odaklanmaktadır. Birçok akademisyenin ve uzmanın 6360 üzerine eleştirileri benzer sorunlar, kaygılar ve beklentiler üzerine odaklanmaktadır.

6360 sayılı yasaya yönelik olumsuz görüşler yasanın yapım süreci ile başlamaktadır. Yasanın meclis sürecinin yetersiz olduğu yönünde eleştiriler vardır. Anayasaya uygunluk tartışmaları bu tartışmaları takip eder. Büyükşehir modelinin il çapında etkin, verimli olup olamayacağına yönelik bir çalışmanın olmadığı eleştirilerden bir diğeridir. Yasa ile büyükşehirlerin yerelde bir vesayet odağına dönüştüğüne yönelik eleştirilerde bu eleştiriler arasında yer almıştır. Yasa ile oluşan büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesi ölçeğinin yerel yönetim ölçeği ve yerel demokrasi çerçevesinde optimal olup olmadığı tartışma başlıkları arasındadır. Ayrıca yasaya yönelik eleştirilerden biri iktidar partisi olan Ak Parti'nin yasayı yerelde siyasi kazanç elde edebilmek niyetiyle hazırladığı üzerinedir. Ulusalcı çevrelerden gelen ülkenin yerel yönetiminin federal bir yapıya doğru dönüştürüldüğü iddiası eleştirilerden bir diğeridir.

2.3.1. Yasanın Yapım Sürecine Yönelik Eleştiriler

6360 sayılı yasaya yönlendirilen eleştiriler, yasanın 2012'deki yazım ve yasalaşma sürecinden itibaren başlamıştır. Yasanın anayasaya uygunluğu ve yasanın yazım sürecine halkın dahil edilmeyişi bu eleştirilerin başında gelmiştir.

Yasaya yönelik eleştiriler yasanın yapım sürecine halkın dahil edilmemiş olması ile başlamaktadır (Zengin, 2014: 115). Yerel yönetimleri ilgilendiren yasaların yasama süreci tek taraflı olmuştur. Bu yasalarda hükümet yetkilileri ve hükümet partisinin meclis çoğunluğunun görüşleri daha fazla belirleyici olmuştur. Benzer sorunları büyükşehirleri düzenleyen yasalarda da görmek mümkündür. 6360 sayılı yasanın yasalaşma süreci ile benzerlik göstermektedir. Bu sorunlar şöyle sıralanabilir (Özgür ve Savaş Yavuzçehre, 2016: 923):

- 1) Kanun yapım sürecinde katılımın az oluşu,
- 2) kanunların çok hızlı kabul edilmesi,
- 3) kanun yapım sürecinde merkezi hükümetin tek aktör olarak görülmesi ortak özelliklerdir.

6360 sayılı yasanın uygulanacağı illerde, bu yasanın sonuçlarının olumlu ve olumsuz yönleriyle etkide bulunacağı vatandaşlar, bu yasayla ilgili karar alma sürecinde yer almamışlardır. Burada bahsedilen en azından bir tür referandumdur. Birçok diğer yasa gibi, 6360 sayılı yasa da Ankara'da kapalı kapılar ardında yapılmıştır. Bugünlerde gündemde olan yerel yönetimler yasa tasarısı içinde benzer şeyler söylenebilir. Türkiye'nin imzacı olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 5. maddesi gereğince yerel yönetimlerin sınırlarında bir değişiklik yapılması durumunda değişikliğin halkın onayına sunulması gerekmektedir.

Sınırların bu yasa ile değiştirilmesi hususunda ise, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 5. maddesinin ihlali söz konusudur. Bu maddeye göre yerel yönetimlerin sınırlarından yapılacak değişiklikler ancak yerel halkın onayı ile gerçekleştirilir⁵. Fakat 6360 ile yapılan sınır değişikliklerinin halka sorulmadığı bilinmektedir. Tıpkı, yasanın getirdiği diğer değişikliklerde olduğu gibi burada da halkın ne düşündüğü hesaba katılmamıştır. Bu açıdan bakıldığında 6360 sayılı yasanın yapım sürecinde halka fikrinin danışılmamasının ortaya çıkardığı problem görülmektedir.

6360 sayılı Yasa ile getirilen değişikliklerin ne kadarının 30 yıllık büyükşehir belediyesi deneyiminden kaynaklandığını ve bu deneyimden elde edilen tecrübenin ne kadarına dayandığını belirtmek güçtür (Keleş, 2012: 5). Büyükşehir belediyelerinin hizmetleri yerine getirmesi için 3030 sayılı Yasada metropol kentin kendisi ölçek olarak belirlenmişti. Bu sınır sonraki 5216 sayılı Yasada biraz değişmiş olsa da yine büyükşehir belediyelerinin sınırları metropol kentten ve azami olarak bu metropol kenti ilgilendirdiği düşünülen alandan uzaklaştırılmamıştı. 6360 sayılı Yasada ise büyükşehir belediyeleri bir il yönetim birimine dönüştürülmüş ve büyükşehirlerin kurulmasına sebep olan kentsel alanın yanı sıra il genelinden sorumlu hale gelmişlerdir. Büyükşehir belediyelerinden elde edilen hangi verinin veya tecrübenin büyükşehir belediyelerinin il genelinde yerel kamu hizmetlerinin üretimi ve sunumunda etkili olabileceğini düşündüğü belirsizdir.

6360 sayılı Yasaya yönelik eleştirilerin başında il ölçeğinin belediye modeli ile yönetiminin pek mümkün olmadığı eleştirisi gelir (İzci ve Turan, 2013: 128). 2004 tarihli Büyükşehir Yasası İstanbul ve Kocaeli haricinde kalan büyükşehirlere yasanın pergel yasası şeklinde adlandırılmasına neden olan uygulama ile belli nüfus büyüklüklerine belli ölçekler belirlemiştir. İstanbul ve Kocaeli için ise büyükşehir sınırları il mülki sınırları olarak belirlenmiştir. 2012'de 6360 sayılı Yasa ile il sınırlarına ulaşan büyükşehir ölçeği bütün büyükşehirler için sınır kabul edildi. 6360 sayılı Yasanın gerekçesinde bu iki ildeki 2004 ve 2012 arasındaki uygulamanın başarısı daha sonraki il ölçeğindeki büyükşehir modeli için kaynak olarak kabul edildi.

İl ölçeğindeki büyükşehir modelinin İstanbul ve Kocaeli'ndeki somut başarısı hakkında 6360'ın gerekçesindeki cümleler haricinde bir kaynak yoktur. Ayrıca il ölçeğindeki büyükşehir modelinin İstanbul ve Kocaeli gibi iki ilde başarılı olması geriye kalan 28 ilde başarıya ulaşacağına dair bir güvence yoktur. Bu 28 il, İstanbul ve Kocaeli'nin katılımıyla beraber 30 ilin, her biri farklı coğrafi özellikler taşıdığı gibi nüfus sayıları da farklıdır. Farklı özelliklere sahip olan bu illerin bu modelle daha iyi yönetilebileceğine dair hiçbir veri yoktur. Keleş'e göre "her anakentin özel durumu ve içinde bulunduğu bölgenin fiziksel, coğrafi ve ekonomik özellikleri hesaba katılmaksızın,

⁵ AYYÖŞ Madde 5. "Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz.". Görüldüğü üzere referandum uygulaması yasalar mümkün kıldığı sürece yapılabilir.

böylesine mekanik bir düzenlemenin yapılmış olması çağdaş kamu yönetiminin kurallarıyla bağdaşmaz” (2012: 3).

Bir diğer eleştiri farklı yerel ihtiyaçları bulunan il, belediye ve köy halkının ihtiyaçlarının karşılanması için büyükşehir belediyesinin görevlendirilmesi anayasaya aykırıdır (Adıgüzel ve Tek, 2014: 97). Bu eleştiri şu açıdan önem taşır: Bu eleştiri temel olarak farklı özelliklere sahip bu yerleşim yerlerinin farklı ihtiyaçları olacağını ve bu ihtiyaçları karşılamak için anayasada farklı yerel yönetim birimlerinin olması gerektiğinin kabul edildiğini kabul eder. Bu sebeple kırsalın ve yerelin ve ayrıca tüm ilin farklı seviyelerde ve alanlarda ortaya çıkabilecek olan ihtiyaçların büyükşehir tarafından karşılanmasının yetersiz ve anayasaya aykırı olacağı iddia edilir.

İl özel idarelerinin ve köylerin kaldırılması ile anayasada belirlenen yerel yönetim düzeninin bozulduğunu ve dolayısıyla 6360 sayılı yasanın il özel idarelerini 30 ilde kaldırarak anayasaya aykırı bir durum oluşturduğunu iddia eden görüşler mevcuttur. Bu görüşe göre 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde belirtilen “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.” şeklinde belirtilen hususa dayanarak il özel idareleri, belediyeler ve köylerden oluşan üçlü yapıya anayasal dayanak oluşturulmaktadır.

Buna rağmen anayasa maddesi dikkatlice okunduğunda görülecektir ki bahsi geçen yerel yönetim birimleri ismen ifade edilmemiştir. Anayasada adı geçen il, belediye ve köyler farklı katmanlardaki yerleşim birimleri olarak kabul edilebilir. Bu farklı katmanları hangi yerel yönetim birimlerinin yöneteceğinin geçmişten gelen uygulama ile yeni gereklerin ortaya çıkaracağı birimlerce yerine getirilecek şekilde boş bırakıldığı iddia edilebilir. İlerleyen yıllarda yapılacak başka reformlarla yaygınlaşması muhtemel olan büyükşehir belediyelerine anayasal bağlamda bu şekilde yaklaşmak doğru olur.

6360 ile Türk Yerel Sistemi ikili bir yapıya dönüşmüştür. Bir yanda il ölçeğinde büyükşehir modeli diğer yanda ise daha önceden de var olan il özel idaresi, belediye ve köyden oluşan üçlü sistem bulunmaktadır. Bu durum görüldüğü üzere iki farklı yerel yönetim biçimi ortaya çıkarmıştır. İl çapında yetkili hale gelen büyükşehir modeli ile büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesi haricindeki yerel yönetim birimleri olan, il özel idareleri ve köyler kaldırılmıştır. Bu iki birim adlarından da anlaşılacağı üzere iki farklı seviyede yerel hizmetlerden sorumlu idiler. Bu iki birimin kaldırılması ile büyükşehir bu iki seviyeden sorumlu hale gelmiştir. Bazılarına göre farklı olan bu katmanlardan sadece büyükşehir belediyelerinin sorumlu olması hizmetlerin hakkıyla yerine getirilmesinde sorunlara sebep olacaktır.

2.3.2. 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir ve İlçe Arasında Oluşan Yeni İlişki

Büyükşehir belediyeleri her ne kadar prestijli bir yerel yönetim birimi olarak görülüyor olsa da büyükşehir kurulan illerde, ilçe belediyeleri diğer illerdeki ilçe belediyelerine göre yetki kaybına uğramaktadır. Büyükşehir belediyelerinin temelinde var olan anlayış kentin tamamında hizmetlerin daha etkin ve verimli sunumu için ilçe belediyelerinin özerkliklerinin bir kısmından feragat etmesi bulunur (Keleş, 2019: 352). Yerel hizmetlerin metropol kentin tamamında eşgüdüm içerisinde daha etkin ve verimli sunulabilmesi ancak bu yolla sağlanabilir.

Yerelde büyük ölçekli yerel yönetim birimleri hizmetleri yerine getirirken daha geniş ve kaliteli bir insan kaynağına erişebilir. Küçük yerel yönetim birimleri kamu hizmetlerinin sunumunda bazı durumlarda engel olabilir. Çünkü bazı kamu hizmetlerini etkili ve kaliteli bir biçimde sunmak için belli bir coğrafi büyüklük ve nüfus gerekebilir. Büyük ölçekli yerel yönetim birimleri maliyetleri düşürür ve kamusal hizmetlerin kalitesini artırır. Burada karşılaştırma parçalı bir yerel yönetim sistemindeki küçük ölçekli yerel yönetim birimleri ile yapılmaktadır.

Kentsel alanın artan gücü ve etkisi ve kentsel alanın sakinlerinin bu değişimin zamanla farkına varmaları söz konusudur. Kentleri dolduran milyonlar artık kendilerine görece daha yakın bir yerden yönetilmeyi, kimi zaman yüzlerce kilometre ötede olan ve çoğu zaman yerelin küçük sorunlarından çok daha büyük sorunları olan merkezin idaresine tercih etmektedir. Tabi burada merkezin idaresi olarak bahsedilen durum merkezin mutlak idaresini değil, fakat yerele ait olması gereken birçok yetki ve kaynağı elinde tutmasıdır.

Türkiye’de birçok kent yerleşimi, hatta neredeyse tamamı gelişmemiştir. Ülkemizdeki kentlerin geri kalmışlığı açısından bakıldığında, korunacak bir durum olmadığı aksine yerel yönetimlerce ileri adımlar atılmasının zorunluluk olduğu görünür. İşte bu durum ileri adımlar atılmasını daha fazla kolaylaştırarak olanaklı kılacak optimal ölçekte yerel yönetim birimlerini zorunlu olmasa da gerekli hale getirmektedir. Bu durum daha büyük, etkin ve verimli yerel yönetim birimlerinin kurulmasını ve bu yolla yerelde bazı yerel kamu hizmetlerinin yerelde merkezileşmesini gerekli kılmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin Türkiye’de kuruluş ve yaygınlaşma hikayesinin anlatısı buna yakındır. Bu yolla büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasında hiyerarşik bir düzenlemeyi andıran özgün bir ilişki ortaya çıkmaktadır. Her iki Büyükşehir Belediye Yasası da bu iki birim arasındaki ilişkiyi herhangi bir adaletsizliğe mahal vermeyecek şekilde düzenlemeye çalışmıştır. Bu sayede büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyeleri özerkliklerinin çoğunluğunu koruyarak yerel kamu hizmetlerinin üretim ve sunumunu gerçekleştirebilecekti.

6360 sayılı Yasa ile büyükşehir ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri yerelde yeni bir tür vesayet ilişkisi kurulmuştur. Burada ilçe belediyelerinin idari ve mali özerkliği büyükşehir lehine

aşındırılmıştır. Büyükşehir Belediye Meclisinin, ilçe belediyesinin bütçesi üzerinde tasarruf hakkı bulunmaktadır. Büyükşehir belediye meclisinin bu yetkisi ilçe belediyesinin mali özerkliğini kısıtlayıcı bir yön taşımaktadır. Bütçe üzerindeki bu tür düzenleme yapabilme yetkisi ile dolaylı yoldan ilçe belediyesinin kararları üzerinde kısıtlayıcı etkisi olacaktır.

Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin arasında yetki ve sorumlulukların paylaşımı konusunda net bir ayırım yapılmamış olması süreç içerisinde ortak hizmet alanları ve mevzuatta yer alan belirsizliklerden kaynaklanan sorunlar yaşanmaya başlamıştır (Alıcı, 2013: 13). Büyükşehir ilçe belediyelerinin yetkilerini daha fazla olacak şekilde büyükşehir belediyesi ile paylaşması, büyükşehir ilçe belediyelerini hizmet sunumunda büyükşehir belediyesine bağlamıştır. Büyükşehir ilçe belediyeleri ile ilçe belediyelerinin arasında mevcut olan fark büyükşehir ilçe belediyelerinin hizmet sunumunda daha fazla bağımlı olması ile açılmıştır. İlçe belediyeleri ortak hizmet alanları ve 5393 sayılı Belediye Yasasının tanıdığı yetkilerle sınırlandırılmaktadır.

6360 sayılı Yasayla yapılan değişikliklerle büyükşehir belediyeleri kendilerine tanınan yetkileri il içerisinde birbirinden gözle görülür farkları olan yerleşim yerleri üzerinde ve yoğunluğu bir belediye sistemine göre hizmet götürmenin daha zorlayıcı olduğu yerlerde kullanmaya çalışacaktır (Arıkboğa, 2018: 18). Artık bir il yönetim biçimine dönüşmekte olan büyükşehir belediyeleri il içerisindeki yerel farklılıkları ve bu durumun ortaya çıkardığı farklı ihtiyaç taleplerini gözetken bir yapıya sahip olması gerekmektedir. Örneğin Trabzon'un Akçaabat ilçesi yoğun kentsel alandan oluşurken, Hayrat ilçesi ise daha çok kırsal nüfustan oluşur. Bu iki farklı ilçe tipinin ihtiyaçları da doğal olarak farklı olacaktır. Akçaabat kentsel sorunlarını odak noktasına koyacak iken Hayrat'ta ise kırsal sorunlar öne çıkacaktır.

Büyükşehir olan illerde yerel hizmetlerin görülmesinde il büyükşehir belediyelerinin sorumlu kılınması yerindelik ilkesini uygulamada ortadan kaldırmaktadır. Bu hizmetlerin birçoğu ilçe belediyeleri tarafından yerine getirilebilecek seviyede hizmetler olduğu halde bu hizmetlerin çoğunlukla daha uzakta bulunan büyükşehir belediyesine bırakılması yerindelik ilkesine aykırıdır. Büyükşehir belediyelerinin eşgüdüm ve iş birliği sağlama görevi geriye düşmekte ve büyükşehir belediyeleri doğrudan kamu hizmeti üreticisi haline gelmektedir.

Büyükşehir ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesinin farklı siyasi partiler tarafından yönetiliyor olması partizanca uygulamalara kapı aralayabilir (Zengin, 2014: 107). Bu tür tutumlar hizmet dağıtımında yapay aksamalara neden olarak ilçe belediyesini yöneten partiye oy kaybettirmeyi hedefleyebilir. Büyükşehir ilçe belediyesi ile büyükşehir arasında 6360 ile kurulan ilişki bu tür uygulamalara imkân sağlamaktadır.

Büyükşehirlerde bazı ilçe belediyelerinin nüfusunun az olmasına rağmen büyükşehir belediye meclisinde fazladan temsil edilmesi durumu ortaya çıkmaktadır. Bu durumun önüne geçmek için

yasanın 14. maddesinde Büyükşehir Belediye Başkanına bu tür bir durumda ortaya çıkabilecek haksız kararları engelleme yetkisi verilmiştir. Bu düzenleme sayesinde bu tür bir durumun oluşması halinde fazladan temsil edilen ilçelerin sonuç almalarının önüne geçilmiştir (Güneş, 2017: 57).

Büyükşehir belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki anlaşmazlıkları çözecek kurumdur. Büyükşehir kurulan illerde, büyükşehir belediyeleri 6360 sayılı Yasayla ilçe belediyeleri üzerinde fazlaca güç edinmiştir. Bu yasanın öncesinde bunun tersi bir durum söz konusu değildi. Fakat 6360 ile birlikte büyükşehirler yerelde, eskisine göre çok daha güçlü kurumlar haline gelmişlerdir. Bu yasayla sağlanan güç yoğunlaşmasının üzerine ayrıca il çapındaki ilçeler üzerindeki denetim yetkisi eklenince, ilçe belediyeleri büyükşehir belediyelerinin karşısında güçsüz duruma düşmüştür.

2.3.3. Yerelde Merkezileşme

Türk Yerel Yönetim yapısında görülen genel sorun bir türlü gevşemeyen merkeziyetçi anlayıştır. İncelendiğinde görülecektir ki şimdiye kadar yerel yönetimlerde zikredilen sorunların bazılarının kökeninde merkezin idari ve mali açıdan paylaşımcı olmayan tavrı vardır. Yerel yönetimler için çıkartılan kanunların gerekçelerinde çağdaş yerel yönetim ilkeleri ve anlayışı ne kadar yer alırsa alsın, kanun yazım sürecine geçildiğinde eski alışkanlıklar depreşmekte ve yine yerelde yeniden üretilmiş bir merkezi anlayış ortaya çıkmaktadır. Yakın zamanda yeniden yazılan yerel yönetim yasalarıyla sağlanan desantralizasyona rağmen merkeziyetçilik geçerliliğini korumaktadır.

Merkeziyetçilik ve âdem-i merkeziyetçilik birbirinin karşıtı olmaktan ziyade birbirinin tamamlayıcısıdır. Bazı hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi daha yararlı iken bazı hizmetlerinde merkezi idare tarafından yerine getirilmesi daha fazla yarar sağlar. Bu yolla merkezin ve yerelin farklı ölçekteki hizmetleri ülke genelinde pay ederek yerine getirmesi ile bu hizmetlerin daha etkin ve verimli bir şekilde sunulması sağlanabilir.

Ekonomik açıdan büyük yerleşim yerlerini ulusal ve uluslararası alanda daha çekici hale getirmek, büyükşehir sınırları içerisinde hizmet ve planlamada bütünlüğü sağlamak ve etkin, verimli ve kaynak israfına neden olmadan hizmet sunumunu sağlamak gibi gereçlerinin bulunduğu büyükşehir belediyesi temelli reformlar, Türkiye’de genel kabul gören yerel yönetim anlayışı bağlamında tartışmalara kapı aralamaktadır (Zengin, 2014: 93). Büyükşehir belediyelerinin çok geniş yetkilerle donatılmış olması ve büyükşehirlerin ilçe belediyeleri karşısında baskın konuma getirilmeleri, yerelde merkeziyetçiliğin güçlendirilmesini akla getirmektedir (Keleş, 2012: 8).

Bu yasa ile yerelde 30 büyükşehirde, büyükşehir belediye başkanlarının elinde, yerelin diğer aktörlerinin aleyhine olacak şekilde güç toplanması söz konusu olmuştur. 6360 ile il ölçeğinde yerel

hizmetlerin yerine getirilmesinin büyükşehir olan illerde büyükşehirlerle devri sonucu yerel ölçekte merkezileşme sorunu ortaya çıkmıştır (Alıcı, 2013: 22). Yasa ile büyük ve orta ölçekli belediyelerin sınırlarını küçük ölçekli yerel yönetimler aleyhine olacak şekilde, imar bütünlüğü, kaynak israfının önlenmesi, yönetsel kapasitesi yetersiz yerel yönetim birimlerinin hizmet verememesi gibi gerekçelere dayanarak büyüttüğü görülmektedir (Çiner ve Zengin, 2019: 448). Birçok yerel hizmet büyükşehirlerle devredilmiştir. Ayrıca ilçe belediyelerinin imar ve bütçe konulu kararlarını düzeltme yetkisi büyükşehir belediye meclisinde bulunmaktadır. Oluşan bu durum yerele aktarılan yetkilerin yerelde il merkezinde toplanmasına neden olmuştur.

Büyükşehirlerin 6360 ile oluşan yeni konumu ile yerelde birçok başlık altında oluşan bir merkezileşme gerçekleşmiştir. 6360 ile oluşan bu durum bazı durumlarda küçük bir ülke büyüklüğünde olan illerin, yerelde merkezileşen güçlü bir yönetim ile yönetilmesini akla getirmektedir (Belli ve Aydın, 2017: 401). Büyükşehirlerin asıl amacı il çapında koordinasyon iken bu yasa ile daha küçük çaplı pek çok hizmeti üzerine almıştır. Yukarıda da ifade edildiği üzere büyükşehir belediyelerinin kuruluşu ile ilçe belediyelerinin görev ve yetkilerinin bir kısmını büyükşehir belediyelerine devretmesi gerekmiştir. Fakat 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyelerinde yapılan değişikliklerle, belki de büyükşehir belediyelerinin bir il yönetim birimi olarak yeniden kurgulanmasına da bağlı olarak, büyükşehir belediyeleri daha fazla görev, sorumluluk, yetki, imtiyaz ve kaynaklarla donatılmışlardır. Oluşan bu durum büyükşehir belediyelerinin kuruluş amacı ile çelişmektedir.

Yerellik ilkesi, yetkinin yerel hizmetin sunulacağı alana en yakın yönetimin elinde bulunması, üst düzeylerdeki kurumlara yetki devrinin ancak gerekli olması halinde, alt kademenin yetersiz kaldığı durumlarda veya hizmetin üst kademece sunulmasının hizmetin daha iyi yerine getirilmesine olanak sağlayacağı durumlarda devri biçiminde tanımlanmaktadır (Tortop vd., 2017: 393). Subsidiarite olarak da adlandırılan yerellik ilkesi, kısaca hizmeti daha üst kademe bir birim daha iyi yerine getiremeyeceği sürece, hizmetin halka en yakın birim tarafından yerine getirilmesidir.

Burada belirtilmesi gereken bir diğer husus ise hizmete en yakın olan yönetimin/kurumun aynı zamanda hizmetin muhatabı olan halka da en yakın birim olduğudur (Tortop vd., 2017: 394). Halka en yakın olan veya halkın en yakın olduğu birim halkın taleplerine daha fazla duyarlı ve halkın denetimine daha uygun olabilir.

Yerel yönetim birimleri yerel çıkarlara ekonomik, coğrafi ve siyasal duruma göre değişen koşullara daha iyi uyum sağlama imkanına sahiptir (Tortop vd., 2017: 77-78). Yerel yönetim birimleri vatandaşlarla diğer kuruluşlara göre daha doğrudan sayılabilecek bir bağa sahiptirler. Bu bağın sağladığı imkanlar sayesinde yerel yönetim birimleri daha dinamikler ve yerelde oluşan taleplere daha duyarlılardır. 6360 sayılı Yasa ile büyükşehirlerde, yerelde halka daha yakın olan

belde belediyesi ve köy yerel yönetim birimleri kaldırılmış ve büyükşehir ilçe belediyeleri görevlerini büyükşehir belediyesi ile pay etmeye başlamıştır.

Büyükşehirler, metropoliten alanlar içerisinde koordinasyonu ve düzeni sağlamak için oluşturulmuş olan yerel yönetim birimleri, il ölçeğinde büyükşehir uygulamasında, metropoliten alanın dışında kalan ilçe belediyelerinin özerkliğini kısıtlayıcı bir yön taşımaktadır. Büyükşehir ilçe belediyelerinin süreç içerisinde pasif hale getirildiği görülmektedir. Büyükşehir belediyeleri yasalarda birincil önem taşırken, büyükşehir ilçe belediyeleri yasal düzenlemelerde ikincildir ve genel olarak edilgen bir yapıları vardır.

Subsidiarity veya “yerindelik” ilkesi 6360 ile göz ardı edilmiştir. Yasal düzenlemeler ile merkezden yerele görev ve yetki aktarımı olduğu gibi tam tersi bir şekilde yerelde merkezin daha fazla güçlenmesi de gerçekleşebilmektedir (Fedai ve Aydın, 2020: 119). Yerindelik ilkesinin yerini yerelde merkeziyetçi öğeler almaktadır. Yerel yönetim birimleri olan belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve bulundukları ilçelerin mahallelerine dönüştürülmesiyle, bu yerleşimlerde yerel kamu hizmetlerinin sunumu genelde daha uzakta bulunan ilçe ve büyükşehir belediyelerine bırakılmıştır. Burada bahsi geçen ilçe ve büyükşehir belediyelerinin daha başka görevlerinin bulunduğu dikkate alınır, tüzel kişilikli yerel yönetimlerin kaldırılması sonucunda bu yerleşimlerde, yerel hizmetlerin aksamayacağını söylemek gerçekçi değildir.

Belli ve Aydın’ın ortak yürüttükleri çalışmada 6360 ile ortaya çıkan durum şu sözlerle ifade edilmektedir: “Büyükşehir belediyeleri merkezi idarenin karşısında yeni bir güç odağı ve ilçe belediyeleri üzerinde ise yeni bir vesayet odağı haline gelmiştir” (2017: 411). Büyükşehir belediyelerinin yeni düzeni ile eskiye göre daha fazla yerelleşme sağlanmaktadır. Fakat vesayet yetkisi, tamamıyla olmasa da bu değişim ile merkezden büyükşehirlerle aktarılmıştır. Keleş bu durumu (2019: 349) “Anakentlerde değişen vesayetin kendisi değil kullanıcısıdır” şeklinde ifade etmektedir.

Genel olarak 6360 sayılı yasa ile yerelin yetkilerinde bir genişleme olduğu iddia edilebilir. Fakat yerel yönetimlerin yetkilerinde gerçekleşen bu genişleme demokratik bir yönetime yol açmamaktadır. Çünkü yetkiler yerelde büyükşehirlerde toplanmakta ve ilçe belediyeleri yeniden üretilen vesayet ile karşı karşıya kalmaktadır.

2.3.4. Negatif Ölçek Ekonomileri

3030 sayılı kurucu yasanın, 5216 sayılı büyükşehirleri yeniden düzenleyen yasanın ve son olarak 6360 sayılı yasanın farklı ölçek tanımları getirdiğine yukarıda değinilmiştir. Büyükşehirleri kuran ve düzenleyen yasaların haricinde yapılan tartışmalar da bu birimlerin sorumlu oldukları yerel hizmetleri hangi ölçek içerisinde yerine getireceği üzerinde dolaşmaktadır.

Ölçek sorunu yani yerel yönetim birimlerinin somut büyüklüğünün ne olacağı meselesi Türkiye’de yerel yönetimleri tartışmalarında başı çeken konulardandır. 6360 ile büyüyen ve il sınırına dayanan büyükşehir belediyelerinin ölçeği, ölçek tartışmalarında yeni bir sayfa açmıştır.

Tüm bu ölçek konulu tartışmaların arasında söylenebilir ki herkes tarafından kabul edilebilecek ve her yere uygun gelebilecek yerel yönetim ölçeği yoktur (Atmaca, 2013: 171). Ayrıca bugünkü ihtiyaçlara uygun olarak düzenlenebilecek ideal ölçek yarının ihtiyaçları karşısında işe yaramaz hale gelebilir (Arıkboğa, 2007:3). Buna rağmen ideal olan optimal yerel yönetim büyüklüğüne yakın bir yerel yönetim ölçeği elde edilebilir. Optimal yerel yönetim büyüklüğünün nasıl olacağı şu dört ölçüt ile belirlenebilir (Atmaca, 2013: 171-176):

- 1-Nüfus büyüklüğü ve yüzölçümü
- 2-Hizmetlerin etkin bir şekilde yürütülmesi
- 3-Demokratik katılıma imkân vermesi
- 4-Ekonomik açıdan etkinliğe olanak sağlaması

Yerel yönetimlerin kamusal hizmetleri yerine getireceği ideal ölçek olan optimal büyüklüğün bulunması zor olsa da bu ideal büyüklüğe yaklaşıldıkça hizmetlerde etkinliğin artacağı varsayılmaktadır. Bu en uygun hizmet büyüklüğünün sınırının aşılması durumunda ise hizmetlerin giderek maliyetli hale gelmesi ekonomistlerin fikir birliği ile kabul ettiği bir husustur (Keleş, 2012: 7).

Anlamlı bir büyüklüğü aşan ölçek büyümesi özellikle emek yoğun hizmet için negatif ölçek ekonomileri yaratmaktadır (Yoloğlu, 2016: 85). Burada oluşan durum şöyle tasvir edilebilir. Ölçekte gerçekleşecek büyüme bu uygulamanın ilk zamanlarında daha fazla nüfusa daha az memur ve belediye işçisinin hizmet etmesini sağlar. Fakat büyüklüğü artacak ve hizmet alanı ve konuları genişleyecek olan yerel yönetim birimi zaman içerisinde uzmanlaşma yönünde adımlar atarak alanında uzman kişileri ve bunun sonucunda daha fazla çalışanı işe almak durumunda kalacaktır. Bu da en başta ölçeğin büyütülmesi ile hedeflenen daha az kaynakla daha fazla hizmet sağlama hedefine ters olacaktır. Çünkü zaman içerisinde daha fazla kaynağa ulaşabilen ve daha fazla iş yapmak zorunda kalan yerel yönetim birimi kendini insan kaynağı açısından da büyütürken bulacaktır. Bu durumda yerel yönetimlerde ölçeği büyütürken daha fazla kaynak israfına ve negatif ölçek ekonomisine neden olunabilir (Hutcheson ve Prather, 1979: 168).

Türkiye’de yerel yönetim yasalarında bu ideal olan ölçeğe yakın birimler oluşturulmaya çalışılmıştır. 5747’nin nüfusu 2000’in altında kalan belde belediyelerini kapatma teşebbüsü ve 6360’ın büyükşehir sınırları içerisinde bulunan belde belediyelerini kapatması kent yönetimini bütünleştirmeye çalışan ölçek reformları oldukları söylenebilir (Kaymak, 2017: 1143). Büyükşehir

belediyeleri kaynak ve yetki artırımlarının yanı sıra ölçek düzenlemeleri ile de daha etkin ve verimli yerel yönetim birimlerine dönüştürülmeye çalışılmıştır.

Son olarak 6360 sayılı Yasayla büyükşehir belediyelerinin ölçeği son noktaya ulaştırılmış ve il ve ilçe mülki idare sınırlarına dayandırılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin genişleyen hizmet alanı bazı belediyelerin hizmet sunum kapasitesini zorlayacak durumda olmasa da birçok belediye için genişleyen sınırlar bu belediyelerin hizmet sunma kapasitelerinin ötesine uzanmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin ve büyükşehir ilçe belediyelerini sahip oldukları kaynaklar, artık aşkın hale gelmiş olan sınırların içerisinde yerel kamu hizmetlerini sunabilmeleri için yetersiz kalabilmektedir.

Büyükşehir belediyesi sisteminin ana amaçları özetle, metropol alan içerisindeki belediye birimleri arasında iş birliği sağlama ve kentin tamamında eşgüdüm içerisinde yürütüldüğünde fayda sağlayacak hizmetleri yürütmek olduğu halde, nihayetinde iki kademeli olarak tasarlanan bu sistemde üst kademedeki büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri negatif ölçek ekonomisine sebep olacak şekilde genişletilmiştir. Yasanın herhangi bir istisna getirmeden büyükşehir belediyesi kurulan bütün illerde aynı şekilde uygulanması ölçek sorununu daha da artırmaktadır.

Daha önce birkaç defa ifade edildiği üzere Türkiye'nin il sınırları coğrafi sebeplerden dolayı büyük değişiklik gösterebilmektedir. İl sınırlarında büyükşehir kurulan bazı iller arasında hem nüfus hem de coğrafi büyüklük açısından büyük farklılıklar bulunmaktadır. Bu durum 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasasının standart yapısından dolayı yerelde kamu hizmetlerinin üretimi ve sunumunda zorluklar çıkarabilir.

Keleş'e göre (2012: 6), "merkezden (il merkezinden) uzaklaşmanın hizmetin etkin ve verimli görülmesini güçleştireceğini varsaymak yanlış değildir". 6360 öncesinde il içerisinde kırsal alanlara il özel idareleri ve kentsel alanlara belediyeler hizmet götürmekle yükümlüydüler. 6360 ile büyükşehir belediyesi ilin tamamından sorumlu hale gelmiştir. Büyükşehir yönetimi ilin hem kentsel hem kırsal kısımlarına hizmet götürmekle yükümlü olmuştur. Büyükşehir belediyelerinin kentsel alana hizmet götürmek üzere tasarlanmış oldukları dikkate alınırsa kırsalın burada geri planda kalacağı gözden kaçmamaktadır. Ayrıca büyükşehir halkının tamamının oyuyla seçilen büyükşehir belediye başkanları daha çok oy getirecek olan kentsel alana hizmet, daha az oy getirecek olan kırsala ise bu hizmetlerin propagandasını götürebilir. 6360 ile köylerin ve belde belediyelerinin tüzel kişiliğinin 30 ilde kaldırılması ile bu yerleşim yerlerinde kamusal hizmetlerin yerine getirilmesi yükümlülüğü ve kararların alınması çok daha uzaktaki belediye meclislerinde bulunmaktadır.

Konya ve Erzurum gibi küçük birer ülke büyüklüğünde olan illerde, il merkezinde konumlanmış olan büyükşehir belediyesi, bu illerin ilçe belediyelerine kıyasla merkeziyetçi özellikler taşıyan bir yerel yönetimdir (Arıkboğa, 2018: 30). Her ne kadar iyileştirmeler yapılmış

olsa da 5216 sayılı Yasa il genelinde hizmet sunumunu daha etkin, verimli ve daha demokratik hale getirmek konusunda yetersiz olacaktır.

Yerel yönetimlerin hizmet sunacağı ölçek belirlenirken yerel demokrasi geri plana düşebilmektedir (Topçu, 2017: 14). Yerel yönetimlerin basit hizmet birimleri değil, yerel demokratik kurumlar olduğu gerçeği göz önünde bulundurulursa, bu kurumların tasarımı yaparken hizmet alanı, kullanılacak kaynaklar ve elde tutacağı siyasi güç gibi başlıklar bu gerçek üzerine temellendirilmelidir. Böylece yerel yönetimler hem yerelin hem bölgenin ve hem de ülkenin kalkınmasına ve gelişmesine özerk bir aktör olarak katkı sağlayabilir.

2.3.5. Yerel Demokrasi Açısından 6360 Sayılı Yasa

Yerel yönetimlerin gücü ve etkinliği bir ülkenin demokrasi düzeyiyle yakından ilgilidir (Kızılboga vd., 2014: 221). Demokratikleşen yerel yönetimler ülkenin demokrasi düzeyini ileri seviyelere taşıyabilir. Türkiye’de yerel yönetim birimlerinin yerel demokrasi aracı olmaktan çok merkezi yönetimin herhangi bir taşra kurumu gibi görülmesi ve yerel demokratik bir kurumdan ziyade, yerel hizmetlerinin sunumundan sorumlu bir birim olarak görülmesi söz konusudur. Yerel yönetim birimlerinin sadece kısıtlı bir katılıma imkân veren yapısı daha fazlasına zaten olanak sağlamamaktadır.

Uzunca bir süre boyunca yerel hizmetlerin sunumuna edilgen yaklaşarak, bu hizmetlerin sunumunda pay almaya yanaşmayan veya pay almaya, sesini yükseltmeye imkân olmayan yerel halk, artık günlük yaşamlarını ve bir seviyeye kadar refahlarını yakından ilgilendiren yerel yönetim birimlerinin yönetimi ile daha yakından ilgilenmektedirler. Bu bilince ulaşan yerel topluluklar yerel hizmetlerin tasarımında, yönetiminde etkin olmaya çalışarak yerelde yönetim süreçlerine dahil olma taleplerini artırmaktadırlar (Tortop vd., 2017: 397). İçinde yaşadığımız çağ demokrasinin yönetimde temel ilke haline geldiği ve iletişim teknolojilerinde gerçekleşen değişimlerle perçinlendiği bir zamandır.

Vatandaşlar günlük yaşamına doğrudan etki eden ve hatta bir şekilde parçası olan meselelerle daha yakından ilgilenirler. Yerel kamu hizmetleri bu kategoriye eklenebilir. Her ne kadar ülke genelini ilgilendiren günlük siyasi tartışmalar dikkatleri cezbediyor olsa da yerel yönetimler üzerine yapılan tartışmalardaki ciddiyete sahip değildir. Yerel yönetimler üzerinde dönen tartışmalar daha ciddi ve sonuç odaklıdır. Ve vatandaşlar yerel yönetimler üzerinde daha ciddi bir denetim sağlamak isterler (Keleş, 2019: 552).

Büyük kentsel alanların etkin ve verimli bir şekilde yönetiminde dikkat edilmesi gereken hususlardan biri ölçeğin belirlenmesinde demokratik katılıma imkân verecek bir şekilde düzenlenmesidir (Topçu, 2017: 9). Ölçeği büyütülmüş olan yerel yönetim birimleri, ekonomik açıdan

daha verimli ve etkin oldukları gerekçesiyle savunuluyor olsa da büyütölmüş olan ölçekte yerelde katılım ve demokrasi sorunu ortaya çıkabilmektedir (Güneş ve Özdemirkol, 2018: 167).

6360 sayılı Yasa ile il ölçeğine genişleyen büyükşehir belediyesi sistemi demokratik katılım sorunu ile karşı karşıya kalmaktadır. Büyükşehir sınırları içerisinde yaşayan vatandaşlar mesafelerin uzaklığından ve büyükşehir belediyesinden hizmet bekleyen vatandaşların sayısının fazlalığından ve çeşitliliğinden dolayı süreçlere doğru düzgün katılım imkânı bulamamaktadır. Bu soruna çözüm olarak e-katılım fikri öne çıkmaktadır. E-katılım ile mesafe ya da başka engellere bağılı kalmaksızın, vatandaşlar kendilerini süreçlere dahil edebilecek bir mekanizmaya sahip olabilecektir.

Kanunun gerekçesinde belirtilen hususlardan birisi yerelde belirlenen ölçek içerisinde yerel katılımın etkin ve bu yolla daha güçlü hale getirilmesidir (Topçu, 2017: 14). Her ne kadar bu yasanın büyükşehirler için belirlediğı ölçeğin yerel katılımı dışlayıcı bir etki yaptığına yönelik ciddi eleştiriler mümkün olsa da günümüzde gelişen ve yaygınlaşan iletişim teknolojileri, önceki dönemlerin dilekçe ile işleyen sistemini geride bırakmakta ve bunun yerine basit sosyal medya yorumlarının talep olarak kabul edildiğı daha etkin bir yöntemi getirmektedir. Yaygınlaşan sosyal medya uygulamaları vatandaş her bir kurumla ve bu kurumların yöneticileri ile sanal ortamda karşı karşıya getirmektedir. İşte bu durum büyükşehirlerin büyüyen ve eski yöntemlerle vatandaş kurum ilişkilerini devam ettiremeyeceğı sistemi geride bırakmakta ve katılımın işlevsiz kalacağı eleştirilerine cevap olabilmektedir.

Türkiye’de katılımcı ve vatandaş süreçlere daha fazla dahil etmeyi vaat eden söylemler her geçen gün daha fazla taraftar toplasa da bu söylemler slogan niteliğinin ötesine geçmemektedir (Erat ve Özkaya, 2017: 281). Örneğin yeni sayılabilecek bir örnek olarak 6360 sayılı yasanın yazım sürecinde ve gerekçesinde belirtilen katılım konusu ele alınılabilir. Yasanın gerekçesinde bu yasa ile ortaya çıkacak olan yeni büyükşehir yapılanmasının vatandaş katılımını artıracığı iddia edildi. Oysaki büyükşehir yasasında veya belediye yasasında katılımı arttıracak herhangi bir mekanizma düzenlenmemiştir.

Katılımı artıracak yeni bir yapı ortaya koyulmadan vatandaş katılımının artacağını iddia etmek doğru olmaz. Bu açıdan bakıldığında görölen katılım söyleminin yasanın meşruiyetini artırmak için söylendiğı iddia edilebilir. Belediyelerde ve özel olarak gözlenebileceğı şekilde büyükşehirlerde, hizmetlerin üretimi ve dağıtımı, yerelde katılım ve temsilden daha fazla öne çıkmaktadır. Katılımı sağlayacak kurumlar tasarlanmıştır fakat bu kurumlar temelden zayıftırlar.

6360 ile ortaya çıkması muhtemel ve birçok kişinin dikkat çektiğı katılım sorunu gelişen ve yaygınlaşan teknoloji sayesinde çözüme kavuşmuştur (Belli ve Aydın, 2017: 409). Artan teknolojik imkanlar yerel yönetim birimlerinin demokratik yönden yaşadıkları eksikliklerinin bir kısmının ortadan kaldırarak katılım imkanlarının iyileşmesini sağlamıştır. Sosyal medyanın artan önemi ve

neredeyse herkes tarafından etkin kullanımı sonucu yerel yönetimlere de etkisi olmuştur. 6360 sayılı yasanın gerekçesinde belirtilen vatandaş odaklı yönetim anlayışı sosyal medya sayesinde bir gerçekliğe dönüşmektedir. Birçok yerel yönetici sosyal medya mecralarının aktif kullanıcıları haline gelmiştir. Yerel yöneticiler bu yolla vatandaşlarla daha fazla etkileşime girmektedir. Hatta kimi hizmet talepleri doğrudan sosyal medya üzerinden iletilmektedir. Yani sosyal medyanın artan kullanım oranı ve etkinliği vatandaş odaklı bir yerel yönetimi daha mümkün kılmaktadır.

Her ne kadar yerelde kamu hizmetlerinin sunumunda büyükşehirler etrafında bir kümelenme söz konusu olsa da yerelleşme konusunda ileri adım atıldığı göz ardı edilemez. İl yönetiminde atanmış bir görevli olan vali ile il genel meclisi sorumlu idi. İl yönetiminin en tepesinde atanmış valinin bulunması demokratik bir yerel yönetiminin önünde bir engel olduğu söylenebilir. Şimdilik sadece büyükşehir olan illerde bulunan bu ikili yapı ile 30 ilde yerel yönetim birimlerinin organlarının tamamı doğrudan veya büyükşehir belediye meclisinde olduğu gibi dolaylı yoldan seçimle iş başına gelir hale gelmiştir.

Büyükşehir olan illerde önceden var olan ve büyükşehir olmayan 51 ilde hala yürürlükte olan sistemde köy ve belediyelerin organları seçimle iş başına gelirken, il özel idarelerinin başında bulunan vali merkezden atanmayla göreve gelmektedir. Günümüzde birçok ülkede demokrasinin uygulanma biçimi olan temsili demokrasinin temel dayanağının seçimler olduğu düşünüldüğünde, bir yerel yönetim biriminin tepesinde göreve atanarak gelen valinin bulunmasının demokrasiye aykırı olduğu iddia edilebilir.

Yukarıda bahsedildiği üzere büyükşehir sistemi sorunları çözülmeden il yönetiminden sorumlu hale getirilmiştir. Bu sorunlardan biri büyükşehirlerde ve genel olarak belediyelerde bulunan bir sorun olan belediye başkanı merkezli tasarımıdır. Bu tasarımın il çapında yaygınlaştırılması ile zaten güçlü olan büyükşehir belediye başkanlarının gücü daha da artmaktadır.

2004 tarihli Büyükşehir Yasasının pergel yasası şeklinde adlandırılmasına sebep olan yarıçap uygulaması ile birçok belde belediyesi büyükşehre dahil olmuş ve bunun neticesinde büyükşehir belediye meclisinde temsilde adaletsizlik ortaya çıkmıştır. Çünkü bu beldeler çoğunlukla küçük nüfuslu yerleşim yerleridir. 2008’de belde belediyelerinin bazılarının kapatılması ile bu temsilde adaletsizlikte büyük oranda düzelme göstermiştir (Arıkboğa, 2009: 748).

Büyük kentlerin sorunlarını çözmek amacıyla oluşturulan büyükşehir belediyesi modelinde başta yönetim mekanizması ve temsil ve katılım sorunları olmak üzere birçok alanda sorunlar ortaya çıkmıştır (Altan ve Karaca, 2016: 558). Büyükşehir belediyelerinin meclislerinde ortaya çıkan temsilde adaletsizliğin ana kaynağı 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanundan kaynaklanmaktadır. Adı geçen bu kanuna göre büyükşehir belediye meclislerine katılacak üyeler büyükşehir sınırları içerisindeki belediye meclislerinin beşte

birinden oluşur. Büyükşehir belediye meclisinin bu şekilde oluşturulması büyükşehrin toplam nüfusunun çoğunluğunu oluşturan birkaç büyük ilçe belediyesinin mecliste azınlıkta kalmasına sebep olmaktadır. Çünkü bilindiği üzere bir ilin ilçelerinin çoğunluğunu düşük nüfuslu ilçeler oluşturmaktadır. Büyük nüfuslu ilçelerin sayısı ise çok kalabalık iller hariç tutulursa birçok ilde birkaçı geçmez. Bu durum mecliste nüfusun çoğunluğunun eksik temsiline ve nüfusun azınlığının fazladan temsiline neden olmaktadır.

Seçmenlerin verdiği oyların doğrudan meclis yapısına yansımaları ideal olan ve beklenen olsa da yerel seçim sisteminin buna engel olan yapısı çoğu zaman temsilde adaletle engel olmaktadır (Güneş, 2017: 53). 6360 sayılı Yasa ile büyükşehir belediyesi sınırlarının il mülki sınırları ile çakışması ile il çapındaki bütün belediyeler, artık büyükşehir ilçe belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyesine temsilci gönderir hale gelmişlerdir. Bu durumda nüfusu çoğunlukla daha az olan çevre ilçeler, büyükşehrin merkezindeki nüfusu daha fazla olan ve il nüfusunun çoğunluğunu oluşturan, fakat sayıları birçok ilde daha az olan merkez ilçeleri, büyükşehir belediye meclisinde azınlık konumuna düşmektedir. Örneğin Eskişehir’de AKP il genelinde CHP’den %3,43 daha az oy almasına rağmen, küçük nüfuslu çevre ilçeleri kazandığı için BŞBM’de koltukların %64,44’ne sahip olmuştur (Arıkboğa, 2014: 59).

Bu yasada kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde sunumu ile vatandaş katılımı üzerinde kurulan bir yerel demokrasi vurgusu vardır (Yılmaz, 2014: 44). Fakat ifade etmek gerekir ki, etkinlik ve verimlilik arayışı, pratikte yerelde demokrasinin çok daha üzerinde vurgulanmıştır. Bu da yasanın yapım sürecinde ve daha sonra yasada vurgulanan demokrasi sözlerinin etkisini azaltmaktadır. Tabii burada karamsar bir tablo çizmeye lüzum yoktur. Burada ifade edilen sadece gidilecek daha çok yol olduğundan dolayı bu yasa ve bu yasanın uygulanması ile elde edilen ilerlemenin yetersiz olduğudur. 6360 ile nüfusun büyük çoğunluğunun bulunduğu 30 ilde ili yönetecek kişi, bu yasa ile artık büyükşehir belediye başkanı, artık illerdeki seçmenlerin oyları ile seçilmektedir. Bu yerel demokrasi açısından Türk yerel yönetim tarihinde eşi görülmemiş bir uygulamadır. Fakat demokrasi beş yılda bir yapılan seçimlerden ibaret değildir. İki seçim arasında kalan süreçte vatandaşların süreçlere katılımı etkili bir demokratik yönetim için gereklidir. Türk yerel yönetim sisteminde eksik olan kısım burasıdır. Yerel yönetimlerin sunacağı hizmetlere vatandaşların katkı veya itiraz imkanları sınırlıdır.

2.3.6. Büyükşehir Belediyelerinin Aksaklıkları ile Yaygınlaştırılması

Bugün Türkiye’de uygulanan büyükşehir belediyesi sistemi 40 yıla yaklaşan uygulama geçmişi, ülkenin nüfusunun daha fazlasının bulunduğu büyükçe bir kısmını kaplayan 30 ilde uygulanıyor olması ile dünyada nispeten olgunlaşmış ve kapsamlı hale gelmiş olan yerel yönetim sistemlerinden biridir (Özgür ve Yavuzçehre, 2016: 903). Fakat görece köklü geçmişe ve büyükşehirlerde düzenlemeler gerçekleştiren birçok yasal düzenlemeye rağmen büyükşehirlerin aksayan yönleri halen varlıklarını korumaktadır.

Büyükşehir belediyesi sistemi kurulduğu 1984'ten beri çeşitli yönlerden aksayan bir sistemdir. Büyükşehir belediyeleri 40 yıla yaklaşan geçmişlerine rağmen halen daha birçok sorunla boğuşmaktadırlar. Bu sorunların en önemlisi mali yetersizliklerdir. Türkiye'deki diğer tüm yerel yönetim birimleri gibi büyükşehir belediyelerinin de kaynakları kısıtlıdır. Büyükşehir Belediyelerinin mali kaynakları, kendilerine yasalarla verilen ve geniş mali kaynaklar gerektiren birçok görev ile orantılı değildir (Keleş, 2019: 348).

1984'ten uygulanan büyükşehir modeli, yerel yönetimlerimizde zaten bulunan temsil ve katılım yönünden eksik olduğu gibi etkinlik ve verimlilik açısından da yetersiz kaldığına ilişkin eleştiriler bulunmaktadır (Keleş, 2012: 4). 2004 tarihli yeni Büyükşehir Belediyesi Yasası sistemi düzenleyip demokratikleştirmeye çalışmıştır. Fakat sorun teker teker yerel yönetimler üzerine yazılan yasalarda değil ülkedeki genel yerel yönetim anlayışındadır. Kaynakları yetersiz ve hizmet alanları diğer yerel yönetim birimleriyle çatışan Türk yerel yönetim sisteminin birimlerini tek tek düzenlemek yetersizdir. Kamu yönetimi sistemini yeniden yeni bir anlayışla düzenlemek burada belki çözüm olabilir. Böyle bir düzenleme yapılmadan Büyükşehir sistemini 30 ilde temel yerel yönetim sistemi haline getirmek sistemi tüm aksaklıkları ile yaygınlaştırmak anlamına gelmektedir ki olmuş olan da budur.

6360 sayılı yasa incelendiğinde görülecektir ki bu yasa daha sonra ek düzenlemeleri gerektirecek bir şekilde ortaya çıkmıştır (Alataş, 2019: 493). Yasa ile büyükşehir sistemi daha önce de belirtildiği üzere eksikliklerine rağmen il yönetim sistemine dönüştürülmüştür. Büyükşehir sistemi yönetmesi için kurgulandığı metropoliten alanları yönetirken sorun yaşayan bir model iken şimdi il yönetimi için alanı genişletilmiştir. Büyükşehirlerin ölçeğindeki bu genişleme, bu modelin sorunlarının il genelinde yeniden üretilmesine sebep olmaktadır. Hem il yönetimine yönelik 6360 sayılı yasada tam olarak düzenlenmeyen hususlar hem de büyükşehir modelinin kendisi daha sonraki yıllarda yeni yasaların yazılmasını zorunlu kılacak şekildedir.

Bütün bürokratik yapıların temel sorunu olan hantallık büyükşehir yapılarına da bulaşmaktadır. Çünkü kaynakları ve yetkileri arttırılan büyükşehirlerin aynı zamanda sorumlulukları ve sorumlu oldukları alanda artmaktadır. Kaynakları ve sorumlulukları artan büyükşehirler hizmetleri yerine getirebilmek için daha fazla kişiyi istihdam etmek zorunda kalmaktadır. Bunun neticesinde büyükşehirler memur yoğunluğunun arttığı hantal bürokratik yapılara dönüşmektedir. Bu durum aynı zamanda hizmet verilecek alanın genişlemesi ile birleşince büyükşehirler ağır hareket eden yapılara dönüşmektedir. Bu ağırlaşan ve bürokrasinin içine gömülen yapıyı rahatlatmak için elbette çözümler vardır. Sorunların çözüm yöntemlerinde başı e-belediyeçilik uygulamaları çekmektedir. Fakat e-belediyeçilik uygulamaları halen daha istenilen seviyede değildir. Uygulandığı yerlerin bazılarında fatura ödeme hizmetleri ile sınırlıdır.

Yasanın uygulanması sonucunda ortaya çıkan bir diğer sorun yerelde zaten mevcut olan yetki karmaşasıdır. Bu yasa ile büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin yetki ve görevlerinin iç içe geçmesi sonucunda ortaya çıkan yetki karmaşası il çapında hizmetlerin aksamasına sebep olabilir.

Büyükşehirler temsil ve katılım açısından eksik, kaynakları her ne kadar arttırılmış olsa da yine de kaliteli hizmet gördürmek için yetersizdir. Yasanın ortaya çıkardığı sorunları düzeltmek için ayrıca yasal düzenlemeler yapılmaktadır. 16 Ekim 2020’de Resmî Gazete ’de yayınlanan 7254 sayılı torba yasanın içerisinde, 6360’ın köyden mahalleye dönüştürdüğü yerleşim birimlerinin yeniden köy tanımına yakın bir tanımla kırsal mahallelere dönüştürülmesi düzenlenmiştir. Fakat 6360’ın aksine bu seferki düzenleme başvuru esasına göre uygulanacaktır.

Bu yazının yazıldığı günlerde 6360 sayılı yasanın mecliste kabulünün üzerinden yaklaşık 10 yıl, yürürlüğe girişinin üzerinden ise 8 yıl geçti. Daha bu günlerde yeni bir yerel yönetimler yasası üzerine tartışmalar başlamıştır. Hatta Ak Parti’nin hazırladığı bir tasarı ortalarda dolaşmaktadır. Bu yeni tasarılar büyükşehir sistemini ülkenin tek gerçek yerel yönetim birimi haline getirmeye çalışmaktadır. Her ne kadar seçimlerin organlarını belirleyici olacağı bir il yönetim sistemi kulağa hoş gelse de yeni tasarıda ilçe belediyeleri görev ve yetkileri açısından ciddi kısıtlamalara maruz kalmaktadır. Muhtemelen 81 ilde büyükşehir yapılanması planına yöneltilecek eleştirilerin başında güçsüz ilçe belediyeleri sorunu gelecektir.

2.3.7. 6360 Sayılı Yasaya Yönelik Diğer Eleştiriler

6360 sayılı Yasa hem yazım sürecinde hem de sonrasında yerel yönetimler üzerine yürütülen tartışmaların odak noktasına yerleşmiştir. Yasaya yönelik eleştirilerin birçoğu yukarıda ayrı başlıklar altında incelenmiştir. Son olarak bu yasaya yöneltilmiş olan diğer eleştiriler değerlendirilecektir. 6360 sayılı yasaya yönelik diğer eleştiriler şu başlıklar altında toplanabilir (Akıllı ve Kızılböğ, 2015: 164):

-Başkanlık sistemi ile beraber federal bir yerel yönetim sistemi oluşturulacağına yönelik endişeler

-Yasanın uygulanması ile yerelde merkezileşmeye yol açacağı yönünde eleştiriler,

-Son olarak iktidar partisi olan Ak Parti’nin yerel seçimleri kazanmaya yönelik bir stratejisi olduğu yönünde eleştiriler.

6360 sayılı Yasanın Ak Parti’nin seçimi kazanmak için uyguladığı bir strateji olduğuna yönelik eleştiriler mevcut yerel yönetim reformu çalışmaları sırasında da dile getirilmiştir. Keleş’ göre bu kanunun “politik bir öze sahip olduğuna ilişkin değerlendirmelerde büyük bir gerçeklik payı vardır” (2012: 9). 6360 sayılı Yasanın yerelde merkezileşmeye yol açacağına yönelik düşünceler yukarıda ayrı bir başlık altında tartışılmıştır. Bundan dolayı ayrıca bir daha üzerinde durmaya gerek yoktur.

2014 Yerel Seçimlerinde Ak Parti'nin başarı elde edebilmek için seçim çevrelerini genişlettiği iddia edilmiştir. Kırsaldaki oyların katılımı ile ilçe belediyelerinde ve il çapında tesis edilmiş büyükşehir belediyelerinde seçim başarısı elde edilebileceği düşüncesi yabana atılmamalıdır. Trabzon ilinde büyükşehir kurulması sonrasında yapılan 2014'teki ilk yerel seçimlerde, AKP bazı belediyeleri ölçek genişlemesi sonrası kazanırken, bazı belediyeleri ise kaybetmiştir (Çolak, 2017: 336). Buna göre 6360 sayılı Yasa ile yerelde ölçek genişlemesinin yerel seçimlerde kesin olarak AKP'ye yaradığı iddiası kanıtlanamamıştır.

Federal bir devlete giden yolun taşlarının döşendiğine yönelik eleştiriler dikkate değer bir seviyededir. Özellikle daha sonraki 2017'deki Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kabul edildiği reform ile birleştirildiğinde bu eleştirinin az da olsa haklılık payı olduğu düşünülmektedir. Fakat bir yandan da federal bir sistemle yönetilen ülkelere bakıldığında bu sistemin bu federal ülkelerin tarihinde bulunduğu görülmektedir. Bu açıdan Türkiye'nin yerel yönetimler geleneğinin geçmişine bakıldığında bile Machiavelli'nin 16. yüzyılda yazılmış olan Prens adlı kitabında bile izleri görülebilen merkeziyetçi yönetimdir⁶. Bu merkeziyetçi yönetim anlayışı günümüze kadar devam etmiştir. Öyle ki bu durumun etkileri yerel yönetimlerin hareket alanını kısıtlamaktadır. Bu açıdan bakıldığında görülen gücü azalmayan ve gücünü paylaşmakta çekimser davranan bir merkezi yönetimdir. Bu bilgiler ışığında federal bir yapının kurulmasının pek mümkün olmadığı gözler önüne serilmektedir.

6360 sayılı Yasa, getirdiği değişiklikler ve bu değişikliklere yöneltilen eleştirilerle birlikte yukarıda incelenmiştir. Artık sıra bu tezin asıl çalışma konusunu oluşturan, 6360 sayılı Yasanın halkın belediye algısının incelenmesine gelmiştir. Bu sebeple yapılan saha çalışması bir sonraki bölümde ele alınmıştır.

⁶ Niccolo Machiavelli, Prens, 2.Baskı, Cem Yayınları, İstanbul, 2015, s.36-37, "Türk monarşisinin tamamını bir tek kişi yönetir, diğer herkes onun kuludur; hükümdarlığını sancaklara bölmüştür ve bu sancaklara dilediği yöneticileri dilediği gibi gönderip azleder, yerlerine başkalarını gönderir."

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. 6360 SAYILI KANUNUN HALKIN BELEDİYE ALGISI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ: MAÇKA ÖRNEĞİ

6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile kurulan büyükşehir belediyeleri arasında Trabzon Büyükşehir Belediyesi de bulunmaktadır. 6360 sayılı Yasa ile büyükşehir belediyesi kurulması ve büyükşehir belediyeleri üzerine yapılan değişiklikler yukarıda ilgili bölümde incelenmiştir. Trabzon Büyükşehir Belediyesi de belirtilen hususlar çerçevesinde tesis edilmiştir.

Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nin kurulması ile Trabzon ilinin ilçeleri de büyükşehir ilçe belediyelerine dönüştürülmüştür. Bu çerçevede, bu tezin araştırma evrenini oluşturan Maçka Belediyesi, Trabzon il sınırları içerisinde tesis edilen büyükşehir ilçe belediyelerinde birisi olmuştur. Maçka Trabzon il merkezine yaklaşık 28 km mesafededir. 6360 sayılı Yasa öncesinde herhangi bir şekilde büyükşehir belediyesine dahil olma ihtimali bulunmayan küçük bir ilçedir. Maçka ilçe nüfusu TÜİK'in Adrese Dayalı Nüfus Kayıt İstatistiklerine göre 31 Aralık 2021 tarihinde 24.869 olarak gerçekleşmiştir. Yine aynı istatistik verilerine göre Maçka nüfusunun 12.667'si erkek ve 12.202'si ise kadınlardan oluşmaktadır. Maçka'nın yıllık nüfus artış hızı-%1 olarak gerçekleşmiştir.

6360 sayılı Yasanın etkileri hakkında birçok çalışma yapılmış ve konu bu yolla çeşitli yönlerden incelenmiştir. Bunlardan bazıları şöyledir: 2014'te Özaslan vd. tarafından yapılan "6360 Sayılı Kanun Çerçevesinde Gümüşlük Belde Belediyesi'nin Kapatılmasına İlişkin Yöre Halkının Algısı" adlı çalışmada kapatılan bir belde belediyesine yönelik halk algısı ölçülmeye çalışılmıştır. Uzun ve Çolak tarafından yürütülen "6360 Sayılı Kanun Kapsamında Kapatılan Geyikli ve Söğütlü Belde Belediyelerindeki Yerel Vatandaşların Yeni Yapıya İlişkin Algı ve Tutumlarına İlişkin Bir Araştırma" adlı çalışmada Trabzon'da kapatılan iki belde belediyesinde yaşayan halkın algısı araştırılmıştır. Daşcı tarafından 2016'da hazırlanan "6360 Sayılı Yasanın Kamu Hizmetlerinin Sunumuna Etkisi: Balıkesir Büyükşehir Belediye Örneği" adlı tez çalışmasında Balıkesir'de yerel yöneticilerin 6360 sayılı Yasanın etkilerine yönelik algıları araştırılmıştır. 2019'da Korkın tarafından hazırlanan "6360 Sayılı Kanuna Yönelik Halk Algısının Seçmen Davranışına Etkileri: Atça (Sultanhisar/ Aydın) Örneği" adlı çalışmada ise belde iken mahalleye dönüştürülen bir yerleşim yerinde halkın oy verme davranışları araştırılmıştır. Tüm bu çalışmalar ya halihazırda kentsel alanın

bir parçası olan yerleşim yerlerinde ya da ülkenin doğusuna göre daha gelişmiş batı bölgelerindeki yerleşimlerde yürütülmüştür.

Araştırmanın Yöntemi

Yukarıda hakkında özet halinde kısaca bilgi verilen Maçka ilçesinde gerçekleştirilen saha araştırmasında araç olarak anket seçilmiştir ve bu anket 5’li Likert ölçeğinin kullanıldığı bir şekilde tasarlanmıştır. Anketin uygulandığı araştırma örneklemini rastgele örneklem yoluyla seçilmiştir. Anket çalışması katılımcılarla bizzat görüşme yöntemiyle gerçekleştirilmiştir. Saha araştırması 17 Mart 2021 ile 11 Haziran 2021 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.

Elde edilen veriler SPSS istatistiksel veri analiz programında analiz edilmiştir. Elde edilen bu verilere öncelikle frekans analizi uygulanmış ve bu analizin sonucunda elde edilen veriler katılımcıların demografik verilerinin ve önermelere verilen cevapların incelendiği bölümde tablolar halinde gösterilmiştir. Demografik verilerle ilgili açıklamalar tabloların hemen akabinde gerekli görüldüğü ölçüde, araştırma sonuçlarının daha açık ve anlaşılır olabilmesi için yapılmıştır.

Bu çalışmanın evrenini Trabzon’un Maçka ilçesi oluşturmaktadır. Maçka ilçe nüfusu TÜİK’in Adrese Dayalı Nüfus Kayıt İstatistiklerine göre 31 Aralık 2021 tarihinde 24.869 olarak gerçekleşmiştir. Yine aynı istatistik verilerine göre Maçka nüfusunun 12.667’si erkek ve 12.202’si ise kadınlardan oluşmaktadır. Anket için gerekli olan örneklem %95 güven aralığında %5 hata payı ile birlikte 378 olarak hesaplanmıştır. Fakat araştırmanın kısıtlarının ifade edildiği başlık altında bulunan nedenlerden dolayı 220 kişi ile anket çalışması yapılabilmektedir. 30’dan büyük ve 500’den küçük olan örnek büyüklükleri yeterli olarak kabul edilebileceğinden (Coşkun vd., 2015: 137), 220 katılımcıdan oluşan bu örneklem yeterli sayılabilir. Rastgele örneklem yöntemiyle elde edilen bu örneklemin hata payı %95 güven aralığında %5,8’dir.

Elde edilen verilerin güvenilirlik oranını ölçen Cronbach Alpha katsayısı 0.761 olarak ölçülmüştür. Güvenilirlik analizi sonucunun 0,7’nin üzerinde olması arzu edilmektedir (Coşkun vd., 2015: 126).

Kullanılan ölçeğin geçerliliğini ölçen Açıklayıcı Faktör Analizi yapılmıştır. Faktör analizinin yapılmasından önce, Kaiser- Meyer- Olkin örneklem yeterliliği ölçütü testi ve Barlett Küresellik Testi (Barlett Test of Sphericity) yapılmıştır. Kaiser- Meyer- Olkin testinin sonucu 0,739 olarak ve Barlett Küresellik Testi sonucu olan anlamlılık (sig.) değeri 0,00 olarak ölçülmüştür. Bu iki test sonucuna göre veri faktör analizine uygundur. Faktör analizine sonucuna göre 3 bileşen oluşmuştur (“Büyükşehir kurulması ile Maçka belediyesinin sunduğu hizmetlerinin kalitesi artmıştır.” ve “Maçka belediyesi ile iletişim olanakları yeterlidir.” ifadeleri birden fazla bileşen içerisinde binişik halde oldukları için çıkarılmışlardır.). Bu bileşenlerin varyansların açıklanma oranı toplamı %63,939

oranında gerçekleşmiştir. Bu saha çalışmasında kullanılan ölçeğin geçerliliğe sahip olduğuna işaret etmektedir. Aşağıdaki tabloda 3 bileşenin faktör dağılımı ve yükleri gösterilmiştir.

Tablo 1: Faktör Dağılımı ve Faktör Yükleri

Anket Önergeleri	Faktör Yükleri		
Büyükşehir Belediye Meclisinde yeterli bir şekilde temsil ediliyorum.			-0,828
Büyükşehir belediye meclisinin kararlarından haberdarım.			-0,842
Büyükşehir ile iletişim olanakları yeterlidir.			0,625
Büyükşehir belediyesinin kurulması sonrası Maçka'da büyükşehirin hizmet sunması ile hizmetlerde artış meydana gelmiştir.	0,923		
Büyükşehir belediyesinin kurulması sonrası Maçka'da büyükşehirin hizmet sunması ile hizmetlerin kalitesinde artış meydana gelmiştir.	0,891		
Büyükşehir kurulması ile Maçka belediyesinin sunduğu hizmetler artmıştır.	0,623		
Maçka belediyesi büyükşehir belediyesinin kurulması sonrasında prestij kaybına uğramıştır.		-0,839	
Maçka belediye başkanı büyükşehir belediyesi kurulması sonrası prestij kaybına uğramıştır.		-0,808	
Maçka belediyesi büyükşehir belediyesinin bir şubesi haline gelmiştir.		0,483	

Bulgular bölümünde anket formundaki ifadelere verilen cevaplar frekans analizi yöntemiyle tablolatırılmış ve açıklanmıştır. Daha sonraki bölümde demografik veriler çerçevesinde oluşturulan yokluk-null hipotezleri t-testi ve ANOVA analizi yöntemleri ile test edilmiş ve bu hipotez testlerinin sonuçları açıklanmıştır.

Araştırmanın Kısıtları

Yukarıda belirtildiği üzere alan araştırması 2021 yılının Mart, Nisan, Mayıs ve Haziran aylarında yapılmıştır. Alan araştırmasının süresinin yaklaşık dört ayı kapsamına rağmen çalışmanın kendisinden bağımsız olan birçok sorun araştırmanın önünde engel teşkil etmiştir. Bu engellerin başında Covid-19 pandemisi ve bu pandeminin yayılma hızını düşürmek ve etkilerini azaltmak amacıyla Hükümet tarafından uygulanan Covid tedbirleridir. Sokağa çıkma kısıtlamaları ve bazı dükkanların salgının yayılımını önlemek amacıyla kapalı tutulması sokakta rastlanılabilecek, anket yapmaya müsait kişi sayısını azaltmıştır. Örneklemin içerisinde geriye kalan muhtemel katılımcıların hatırı sayılır bir kısmı ise maske- mesafe kurallarına dikkat etmeye çalışmış ve ankete katılım konusunda çekimser bir tavır takınmıştır.

Muhtemel katılımcıların sayısı olumsuz yönde etkileyen bir diğer sebep kötüleşen ekonomik tablodur. Bu durum bazı vatandaşların ankete katılma yönünde isteksiz davranmalarına ve bazen agresif tepkiler vermesine sebep olmuştur.

Anketin katılımcı sayısını etkileyen tüm bu kısıtlar aynı zamanda anket önermelerine verilen ifadeleri de olumsuz etkilemiş olabilir. Bu durumda anketin sonuçlarını etkilemiş olabilir. Böyle bir durumun ortaya çıkıp çıkmadığını kesin olarak bilmek mümkün değildir. Fakat diğer taraftan anket verilerine uygulanan Cronbach's Alpha Analizi sonucu 0.761 olarak ölçülmüştür. Cronbach's Alpha analizi sonuçlarına göre 0.700'ün üzerindeki veriler güvenilir kabul edildiği için anketin güvenilir olduğu varsayılabilir.

Bulgular

Ankette elde edilen verilerin frekans analizi sonuçları aşağıda sırasıyla tablolar halinde ifade edilmiştir. Ankete katılanların tamamı 6360 sayılı Yasanın Trabzon ve Maçka üzerindeki etkilerinden haberdar olduklarını ifade etmişlerdir.

Maçka ilçesinde gerçekleştirilen saha çalışmasına 220 kişi katılım göstermiştir. Bu 220 kişinin demografik özellikleri aşağıdaki tabloda ayrıntılı olarak verilmiştir.

Tablo 2: Katılımcıların Cinsiyet Dağılımı

	Sayı	Yüzde (%)
Erkek	193	%87,7
Kadın	27	%12,3
Toplam	220	%100

Ankete katılan Maçkalı %87,7'si erkeklerden, geriye kalan %12,3'ü ise kadınlardan oluşmaktadır. Katılımcıların cinsiyet dağılımı arasında bu tür bir açık ortaya çıkmasının sebebi anketin yapılışında ortaya çıkan hatalardan ziyade, kadınların evlerinin dışında daha az bulunması ve evlerinin dışında bulunanlarında ankete katılma konusunda isteksiz davranmalarıdır.

Tablo 3: Katılımcıların Yaş Dağılımı

Yaş Aralığı	Sayı	Yüzde (%)
18-24	18	%8,2
25-34	25	%11,4
35-44	30	%13,6
45-54	30	%13,6
55-64	62	%28,2

Tablo 3: (Devamı)

Yaş Aralığı	Sayı	Yüzde (%)
65 ve üzeri	55	%25,5
Toplam	220	%100

Ankete katılan kişilerin arasında gençlerin sayısının diğer yaş gruplarına göre daha az olduğu bu tabloda ilk göze çarpan bilgilerdendir. Böyle bir duruma gençleri temsil eden yaş aralığının az olmasının yanı sıra, gençlerin hatırı sayılır bir kısmının okulda veya işte olması sebep olmuştur. Ayrıca Maçka'da iş olanaklarının kısıtlı olması, Maçkalıların önemli bir kısmının erken yaşlarda ilçeden göç etmelerine sebep olmaktadır. Bu iki durum ankete katılan gençlerin sayısının daha yüksek yaş gruplarındakine göre daha az olmasına sebep olmuştur.

Tablo 4: Katılımcıların Eğitim Düzeyi

Eğitim Düzeyi	Sayı	Yüzde (%)
İlkokul	107	%48,6
Ortaokul	24	%10,9
Lise	51	%23,2
Üniversite	38	%17,3
Toplam	220	%100

Tablo 5: Katılımcıların Meslekleri

Meslek	Sayı	Yüzde (%)
Çiftçi	43	%19,5
Esnaf	40	%18,2
İşçi	38	%17,3
Şoför	26	%11,8
Memur	3	%1,4
Öğrenci	14	%6,4
Emekli	56	%25,5
Toplam	220	100

Anket katılımcılarının mesleklerinin arasında şoför kategorisi dikkat çekmektedir. Maçka'nın bir sanayi, tarım ya da bir hizmet kenti olmayışı Maçka'da yaşayanların mesleklerini de etkilemektedir. Maçka'nın Doğu Anadolu'yu Trabzon Limanına bağlayan yol üzerinde bulunması ilçede şoförlük yaparak geçimini sağlayanların sayısını artırmıştır. Ayrıca etkilerinden daha önce de bahsedilen Covid-19 kısıtlamaları ve bu dönemde azalan ticari faaliyetler şoförlük mesleğini yapanların mesleklerini bir süreliğine icra edememelerine sebep olmuştur. İlçe genelinde tarımsal faaliyetler sürdürülmekte ve arazinin elverişli olduğu yerlerde fındık tarımı yapılmaktadır. Ayrıca hayvancılıkta ilçe halkı tarafından yaygın olarak yapılmaktadır.

Memurların sayısının az olması saha çalışmasının hafta içinde ve genellikle mesai saatlerine denk gelen zaman dilimleri içerisinde yapılmasından kaynaklanmaktadır.

Tablo 6: Katılımcıların Aylık Kazançları

Aylık Gelir Aralığı	Sayı	Yüzde (%)
1500 altı	64	%29,1
1501-2500	68	%30,9
2501-3500	44	%20,0
3501-4500	18	%8,2
4501 ve üstü	26	%11,8
Toplam	220	%100

Anket katılımcılarının aylık kazancını gösteren bu tablo 2021 yılının ekonomik verilerine göre okunmalıdır.

Tablo 7: Katılımcıların Siyasi Görüşleri

Siyasi Görüş	Sayı	Yüzde (%)
Muhafazakâr	88	%40,0
Sosyal Demokrat	38	%17,3
Milliyetçi	31	%14,1
İslamcı	4	%1,8
Komünist	1	%0,5
Belirtilmemiş	58	%26,4
Toplam	220	%100

Anket formunda hiçbir demografik kategoriler bulunmamaktadır. Yukarıdaki tablo tamamıyla katılımcıların kendi beyanlarından oluşmaktadır. Katılımcıların siyasi görüşleri kendilerinin ifade ettiği şekilde yukarıdaki tabloda yer almaktadır. Bu tabloya göre muhafazakâr katılımcılar ankete katılanların %40'ını oluştururken, ikinciliği siyasi görüşü bulunmayan ya da tabloda işaret edildiği üzere siyasi görüşünü ifade etmemeyi tercih eden %26,4'lük kesim oluşturmaktadır.

Tablo 8: Büyükşehir Belediye Meclisinde yeterli bir şekilde temsil ediliyorum

	Katılıyorum	Kısmen Katılıyorum	Kısmen Katılmıyorum	Katılmıyorum	Fikrim yok	Toplam
Sayı	46	20	7	142	5	220
Yüzde (%)	%20,9	%9,1	%3,2	%64,6	%2,3	%100

Ankete katılanların sadece %20,9'u Büyükşehir Belediye Meclisi'nde temsil edildiğini ifade ederken %64,6'sı ise bu önermeye katılmamıştır. Büyükşehir belediye meclislerinin oluşum şekline yukarıda ilgili kısımda bahsedilmiştir. Burada görülen bu meclisin halk oylarıyla seçilen temsilcilerden ziyade ilçelerden gelen delegelerden oluştuğudur. Bu önermeye verilen cevaplarda görülen de bu durumun bir yansımasıdır. Katılımcıların büyük çoğunluğu büyükşehir belediye meclisinde temsil edilmediklerini düşünmektedirler.

Tablo 9: Büyükşehir belediye meclisinin kararlarından haberdarım

	Katılıyorum	Kısmen Katılıyorum	Kısmen Katılmıyorum	Katılmıyorum	Fikrim yok	Toplam
Sayı	32	34	3	144	7	220
Yüzde (%)	%14,5	%15,5	%1,4	%65,5	%3,2	%100

Büyükşehir Belediyesi Meclisi'nin kararlarından haberdar olduğunu ifade edenlerin sayısı ise Büyükşehir Belediyesi Meclisi'nde temsil edildiğini düşünenlerin oranından daha düşüktür. Bu tabloya göre Büyükşehir Meclisi'nin kararlarından haberdar olanların oranı ise Büyükşehir Belediye Meclisi'nde temsil edilmediğini düşünenlerle hemen hemen aynıdır. Büyükşehir belediyesinin kamu hizmetlerinin sunumunda artan rolü, büyükşehir belediyesinin bütün organlarının alacağı kararlarının ve atacağı adımların bilinmesini gerektirmektedir.

Tablo 10: Büyükşehir ile iletişim olanakları yeterlidir

	Katılıyorum	Kısmen Katılıyorum	Kısmen Katılmıyorum	Katılmıyorum	Fikrim yok	Toplam
Sayı	37	43	12	118	10	220
Yüzde (%)	%16,8	%19,5	%5,5	%53,6	%4,5	%100

Önceki iki önermede olduğu gibi bu önermeye de katılmayanların oranı katılanların oranından yüksektir. Burada dikkat çeken Büyükşehir Belediyesi ile iletişim olanaklarının yeterli olduğunu düşünenlerin oranı katılanların ve kısmen katılanların toplam katılımcılar içerisindeki oranı %35'i biraz aşmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin artık birçok ilde kamu hizmetlerinin sunumunda önemli bir rol üstlendiği dikkate alınırsa, vatandaşla iyi bir iletişimin gerekliliği ve bu önermeye verilen cevapların durumu ortaya çıkacaktır.

Tablo 11: Büyükşehir belediyesinin kurulması sonrası Maçka'da büyükşehirin hizmet sunması ile hizmetlerde artış meydana gelmiştir

	Katılıyorum	Kısmen Katılıyorum	Kısmen Katılmıyorum	Katılmıyorum	Fikrim yok	Toplam
Sayı	49	30	11	128	2	220
Yüzde (%)	%22,3	%13,6	%5,0	%58,2	%0,9	%100

Ankete katılanların çoğunluğu, %58'i 'Büyükşehir Belediyesi'nin Maçka'da hizmet sunmaya başlaması ile hizmetlerde bir artış meydana gelmediğini ifade etmiştir. Büyükşehir belediyeleri kamu hizmetlerinin daha etkin ve verimli bir şekilde sunulabilmesi için tesis edilmişlerdir. Fakat bu ankete katılanların çoğunluğu yaklaşık 7 yıl süren büyükşehir deneyiminin ardından hizmetlerde bir artış meydana gelmediğini ifade etmektedir.

Tablo 12: Büyükşehir belediyesinin kurulması sonrası Maçka'da büyükşehirin hizmet sunması ile hizmetlerin kalitesinde artış meydana gelmiştir

	Katılıyorum	Kısmen Katılıyorum	Kısmen Katılmıyorum	Katılmıyorum	Fikrim yok	Toplam
Sayı	33	38	7	130	12	220
Yüzde (%)	%15	%17,3	%3,2	%59,1	%5,5	%100

Bu önermede katılımcıların Maçka'da mevcut hizmetlerin kalitesinin Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nin kurulması ve Maçka'da hizmet sunmaya başlamasının sonrasında herhangi bir değişikliğe uğrayıp uğramadığı hakkında ne düşündükleri sorulmuştur. Anket katılımcılarının %59,1'i bu ifadeye katılmadığını ifade etmişken, bu önermeye katılanların oranı %15 ve kısmen katılanların oranı ise %17,3 seviyesinde kalmıştır. Bir önceki önermeyle benzer bir sonuç ortaya çıkmıştır.

Tablo 13: Büyükşehir kurulması ile Maçka Belediyesi'nin sunduğu hizmetler artmıştır

	Katılıyorum	Kısmen Katılıyorum	Kısmen Katılmıyorum	Katılmıyorum	Fikrim yok	Toplam
Sayı	51	26	15	126	2	220
Yüzde (%)	%23,2	%11,8	%6,8	%57,3	%0,9	%100

Bu önermede, Trabzon'da 2014 yılında büyükşehir belediyesi kurulması sonrasında, Maçka Belediyesi'nin sunduğu hizmetlerin arttığı ifadesine katılanların oranı %23,2 seviyesinde kalmışken, katılmıyorum diyenlerin oranı %57,3 olmuştur. 6360 sayılı Yasanın gerekçelerinde birisi, bu yasanın getireceği değişikliklerle kamu hizmetlerinin sunumunda verimlilik artışı gerçekleşecekti. Bu önermeye verilen cevaplara göre katılımcıların büyük çoğunluğu Maçka Belediyesi'nin sunduğu hizmetlerde bir artış olmadığını ifade etmektedir.

Tablo 14: Büyükşehir kurulması ile Maçka Belediyesi'nin sunduğu hizmetlerinin kalitesi artmıştır

	Katılıyorum	Kısmen Katılıyorum	Kısmen Katılmıyorum	Katılmıyorum	Fikrim yok	Toplam
Sayı	38	42	9	126	5	220
Yüzde (%)	%17,3	%19,1	%4,1	%57,3	%2,3	%100

Bir önceki önermenin devamı niteliğinde olan bu önermede, büyükşehir belediyesi kurulması sonrasında Maçka Belediyesi'nin sunduğu hizmetlerin kalitesinin arttığını düşünenlerin oranı bir önceki önermede hizmetlerin miktarının arttığını düşünenlerin oranından daha düşük bir oranda, %17,3 oranında kalmıştır. Buna karşın Maçka Belediyesi'nin sunduğu hizmetlerin miktarı ve kalitesinin arttığı önermesine katılmayanların oranı aynı çıkmış, %57,3 oranında oluşmuştur. 6360 sayılı Yasanın gerekçesinde, bu yasanın getireceği değişikliklerle kamu hizmetlerinde etkinlik artışı gerçekleşeceği ifade edilmişti. Yaklaşık 7 yıllık uygulama sürecinin ardından Maçka halkına mensup olan katılımcılar bu önermeye katılmadığını ifade etmektedir.

Tablo 15: Maçka Belediyesi ile iletişim olanakları yeterlidir

	Katılıyorum	Kısmen Katılıyorum	Kısmen Katılmıyorum	Katılmıyorum	Fikrim yok	Toplam
Sayı	73	42	17	84	4	220
Yüzde (%)	%33,2	%19,1	%7,7	%38,2	%1,8	%100

Maçka belediyesi ile iletişim olanaklarının yeterli olduğunu düşünenlerin oranı, büyükşehir belediyesi ile iletişim olanaklarının yeterli olduğunu düşünenlerin oranından daha yüksek bir seviyede, %33,2 olarak çıkmıştır. Bu ifadeye kısmen katılanların da eklenmesiyle oran %50'nin üzerine çıkmaktadır. Buna karşın bu ifadeye katılmayanların oranı %38,2 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bu önermeden elde edilecek sonuç, halkın Maçka'da kendilerine daha yakın bir yerel yönetim birimi olan Maçka Belediyesi ile iletişim kurmanın, 28 km ötedeki Trabzon Büyükşehir Belediyesi ile iletişim kurmaktan daha kolay olduğunu düşündüğüdür.

Tablo 16: Maça Belediyesi büyükşehir belediyesinin kurulması sonrasında prestij kaybına uğramıştır

	Katılıyorum	Kısmen Katılıyorum	Kısmen Katılmıyorum	Katılmıyorum	Fikrim yok	Toplam
Sayı	88	18	4	100	10	220
Yüzde (%)	%40	%8,2	%1,8	%45,5	%4,5	%100

Trabzon’da Büyükşehir Belediyesi’nin kurulmasının ardından, Maça Belediyesi’nin saygınlığının seviyesini ölçmeye yarayan bu önermede, Maça Belediyesi’nin prestij kaybına uğradığını düşünenlerin oranı %40’dır. Maça Belediyesi’nin birçok yetki, görev ve sorumluluğunu, Büyükşehir Belediyesine devretmesi söz konusudur. Katılımcılar muhtemelen kanunun detaylarına hâkim olmamalarına rağmen bu tür bir etkisi fark etmiş ve buna göre bu önermeyi cevaplamışlardır.

Tablo 17: Maça Belediye başkanı büyükşehir belediyesi kurulması sonrası prestij kaybına uğramıştır

	Katılıyorum	Kısmen Katılıyorum	Kısmen Katılmıyorum	Katılmıyorum	Fikrim yok	Toplam
Sayı	76	24	6	107	7	220
Yüzde (%)	%34,5	%10,9	%2,7	%48,6	%3,2	%100

Türkiye’de belediyelerde güçlü başkan-zayıf meclis dengesi bulunduğu için katılımcılara bu yönde bir önerme yöneltilmiştir. Bu önermeye kısmen katılmayanların ve katılmayanların oranı %50’yi aşarken, yine bu önermeye katılanların ve kısmen katılanların oranı %50’ye yaklaşmaktadır. Burada neredeyse bir denge göze çarpmaktadır.

Tablo 18: Maça Belediyesi Büyükşehir Belediyesi’nin bir şubesi haline gelmiştir

	Katılıyorum	Kısmen Katılıyorum	Kısmen Katılmıyorum	Katılmıyorum	Fikrim yok	Toplam
Sayı	91	24	9	77	19	220
Yüzde (%)	%41,4	%10,9	%4,1	%35	%8,6	%100

Son olarak ise katılımcılara Maça Belediyesi’nin büyükşehir belediyesinin bir şubesine dönüşüp dönüşmediği hakkında ne düşündüklerini ölçen bu önerme yöneltilmiştir. Katılımcıların %41,4’ü Maça Belediyesi’nin Büyükşehir Belediyesi’nin bir şubesi haline geldiğini ifade ederken,

%35'i bu önermeye katılmamıştır. Her ne kadar azınlıkta kalsa da %41 gibi bir oranda katılımcıların Maçka Belediyesi'nin büyükşehir belediyesinin bir şubesi haline geldiğini düşünmeleri dikkate değerdir.

Hipotez Testleri

Ankete katılanların demografik özellikleri yukarıdaki tablolarda da görüleceği üzere farklılık göstermektedir. Peki bu farklı demografik özellikler anketin ölçmeye çalıştığı, Maçka halkının 6360 sayılı Yasa sonrası değişen belediye algısı problemine verilen cevaplarda bir farklılığa yol açmış mıdır? Bu sorunun cevabını bulabilmek için katılımcıların anket formundaki demografik verileri belirleyen sorulara verdikleri cevaplar ile anket formundaki önermelere verdikleri cevaplar arasında farkın olup olmadığını ölçmek için hipotezler oluşturulmuştur.

Parametrik bir analiz yapılabilmesi için gerekli bazı şartlar bulunmaktadır. Bunlar elde edilen verilerin güvenilirliği ve verilerin normal dağılıp dağılmadığıdır. Güvenilirlik analizi Cronbach Alpha'nın sonucu yukarıda belirtildiği üzere 0.761 olarak ölçülmüştür. Buna göre elde edilen veriler güvenilirlerdir.

Bir diğer ölçü verilerin normal dağılıp dağılmadığı sorusunun cevabı ise verilere uygulanan normallik testi ile ortaya çıkarılmıştır. Buna göre elde edilen verilerin basıklık ve çarpıklık değeri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 19: Normallik Analizi Sonuçları

Çarpıklık değeri (Skewness)	0,164
Basıklık değeri (Kurtosis)	0,327

Normallik analizi sonucunda elde edilen verilere bakılarak, alan araştırması sonucunda anket ile elde edilen verilerin normal dağıldığı söylenebilir.

Bu analizlerin sonucunun olumlu çıkması anket verilerine hipotez testlerinin yapılmasını olanaklı kılmıştır. Analizler cinsiyet değişkeni için t-testi ve geriye kalan diğer demografik değişkenler için ise ANOVA analizi yapılarak gerçekleştirilmiştir.

Anket yönetimiyle elde edilen bu veriler üzerine kurulan hipotezler null- farksızlık hipotezleridir. Yani katılımcıların demografik özellikleri ile anket formundaki önermelere verdikleri cevaplar arasında bir fark olmadığı var sayılmıştır. Her hipotezin bir de alternatif hipotezi bulunmaktadır. Hipotezler demografik verilerin sırasını takip edecek şekilde aşağıda sıralanış ve test edilmişlerdir.

H₀ 1: Katılımcıların cinsiyetleri ile belediye algısı arasında anlamlı bir fark yoktur.

H₁ 1: Katılımcıların cinsiyetleri ile belediye algısı arasında anlamlı bir fark vardır.

Bu hipotezlerin ölçülebilmesi için parametrik analiz yöntemlerinden t-testi yapılmıştır. T-testiyle elde edilen sonuçlar aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 20: Cinsiyet Değişkeninin Bağımsız Gruplar t-testi Sonuçları

	Levene Testi	
	Sig.	Sig. (2-tailed)
Equal Variances Assumed	0,920	0,624

Yukarıdaki Tablo 19’da gösterildiği üzere t-testi sonuçları şöyle yorumlanmaktadır. Levene Testi sonucuna göre:

Anlamlılık değeri (Sig.)>0.05’tir. Buna göre tabloda gösterilen Equal Variances Assumed (varyanslar eşit kabul edildiğinde) satırında Sig. (2-tailed) değerine bakılmaktadır.

Sig. (2-tailed)>0.05 sonucuna göre t-testindeki grupları oluşturulan erkek-kadın grupları arasında anlamlı bir fark bulunmamaktadır. Elde edilen bu sonuca göre erkek ve kadınlar arasında 6360 sayılı Yasa sonrasında oluşan belediye algısı açısından bir fark yoktur. Bu durumda:

H₀ 1: Katılımcıların cinsiyetleri ile belediye algısı arasında anlamlı bir fark yoktur.

hipotezi kabul edilmektedir. Yani katılımcıların erkek veya kadın olmasının belediye algısını farklılaştırıcı bir etkisi bulunmamaktadır.

Bir sonraki hipotez:

H₀2: Katılımcıların yaşları ile belediye algısı arasında anlamlı bir fark yoktur.

H₀2 hipotezinin alternatif hipotezi:

H₁2: Katılımcıların yaşları ile belediye algısı arasında anlamlı fark vardır.

Tablo 21: Yaş Değişkeninin Varyans Analizi (ANOVA) Sonucu

	F	Sig.
Gruplar Arası	1,932	0,090

Sig değeri> 0,090 olduğu için yaş değişkeni ile belediye algısı arasında bir fark olmadığı görülmektedir. Bu durumda:

“H₀₂: Katılımcıların yaşları ile belediye algısı arasında anlamlı bir fark yoktur.”

yokluk hipotezi kabul edilmektedir. Katılımcıların yarısından fazlasını 55 yaş ve üstünden katılımcılar oluşturmaktadır. Farklı yaş gruplarına dahil olan katılımcılar arasında anketin ölçmeye çalıştığı belediye algısı arasında bir fark bulunmamaktadır. Bu sonuca göre kişinin yaşının 18 veya 83 olmasının belediye algısına herhangi bir etkisi bulunmamaktadır.

Bir diğer hipotez:

H₀₃: Katılımcıların eğitim seviyeleri ile belediye algısı arasında anlamlı bir fark yoktur.

H₀₃ hipotezinin alternatif hipotezi:

H₁₃: Katılımcıların eğitim seviyeleri ile belediye algısı arasında anlamlı bir fark vardır

Tablo 22: Eğitim Değişkeninin Varyans Analizi (ANOVA) Sonucu

	F	Sig.
Gruplar Arası	2,107	0,100

ANOVA sonuçlarına göre sig. (anlamlılık) değeri 0,05'ten büyük olduğu için eğitim değişkeni ile belediye algısı arasında anlamlı bir fark yoktur. Bu durumda:

H₀₃: Katılımcıların eğitim seviyeleri ile belediye algısı arasında anlamlı bir fark yoktur.

hipotezi kabul edilmekte ve H₁₃ hipotezi reddedilmektedir. Katılımcıların yaklaşık yarısı ilkökul mezunlarında oluşmakta ve geriye kalan eğitim seviyelerine sahip katılımcılarda diğer yarısını oluşturmaktadır. Fakat bu ayrım katılımcıların belediye algıları arasında bir farklılaşmaya sebep olmamıştır. Katılımcıların eğitim seviyelerindeki farklılıklara rağmen bu analiz sonucuna göre aynı düşünmektedirler.

Tablo 20'den de görüleceği üzere eğitim değişkeninin varyans analizi sonuçları katılımcıların eğitim düzeylerinin anket yöntemiyle ölçülmeye çalışılan belediye algısı arasında bir farka sebep olmadığını ortaya çıkarmaktadır.

Bir diğer hipotez:

H₀₄: Katılımcıların aylık gelirleri ile belediye algısı arasında anlamlı bir fark yoktur.

H_04 hipotezinin alternatif hipotezi:

H_14 : Katılımcıların aylık gelirleri ile belediye algısı arasında anlamlı bir fark vardır.

Tablo 23: Aylık Gelir Değişkeninin Varyans Analizi (ANOVA) Sonucu

	F	Sig.
Gruplar Arası	1,724	0,146

Uygulanan varyans analizi sonuçlarına göre sig. (anlamlılık) değeri $>0,05$ 'ten olduğundan dolayı H_14 hipotezinin varsaydığı farklılık durumu oluşmamaktadır. Tablo 21'de görülen ANOVA sonuçlarına göre aylık gelir değişkeni ile belediye algısı arasında bir fark yoktur. Bu durumda H_14 hipotezi reddedilmekte ve

" H_04 : Katılımcıların aylık gelirleri ile belediye algısı arasında anlamlı bir fark yoktur."

hipotezi kabul edilmektedir. Bu durumda ankete katılan kişilerin belediye algısı, katılımcıların aylık gelirleri ne olursa olsun herhangi bir değişime uğramamaktadır. Farklı seviyelerde aylık kazanç elde etmelerine rağmen katılımcıların belediye algısı aynı yöndedir.

Sona kalan diğer iki demografik kategoriyi katılımcıların belirttikleri meslekleri ve siyasi görüşleri oluşturmaktadır. Burada bu demografik verilerin hipotez testlerinin ANOVA analizi ile sağlıklı bir şekilde test edilmesi, verilerin mevcut haliyle pek mümkün değildir. Bunun sebebi meslek kategorileri arasında sayısı çok düşük olan, sadece 3 kişinin bulunduğu memur kategorisi bulunmaktadır. Diğer yanda siyasi görüş kategorileri arasında ise 1'i komünist, 4'ü İslamcı olduğunu belirten 5 kişi bulunmaktadır. Bu kategorilerin ANOVA analizine dahil edilmesi hem mesleklerin analiz sonuçlarını hem de siyasi görüşlerin analiz sonuçlarının sağlıklı olmasını önüne geçecektir. Bundan dolayı ANOVA analizleri meslek ve siyasi görüş verileri için, meslekten memur kategorisinin çıkartılmasıyla, siyasi görüşlerden ise Komünist ve İslamcı kategorilerinin çıkartılması ile yapılmıştır.

Siyasi görüş ve meslek verilerinin ANOVA analizi yukarıdaki açıklama doğrultusunda yapılacaktır.

Meslek değişkeninin sıfır hipotezi ve bu sıfır hipotezinin alternatif hipotezi aşağıda ifade edilmiştir.

H_05 : Katılımcıların meslekleri ile belediye algısı arasında anlamlı bir fark yoktur.

H_15 : Katılımcıların meslekleri ile belediye algısı arasında anlamlı bir fark vardır.

Tablo 24: Meslek Değişkeninin Varyans Analizi (ANOVA) Sonucu

	F	Sig.
Gruplar Arası	1,941	0,089

Tablo 22’de görüleceği üzere sig. (anlamlılık) değeri $>0,05$ olduğundan dolayı meslek değişkeni ile belediye algısı arasında anlamlı bir fark olmadığı söylenebilir. Bu durumda H_05 hipotezi reddedilmekte ve

H₀₅: Katılımcıların meslekleri ile belediye algısı arasında anlamlı bir fark yoktur.

hipotezi kabul edilmektedir. Buna göre önceki dört demografik değişkende olduğu gibi bu değişkende de belediye algısı konusunda bir farklılaşma bulunmaktadır. Katılımcılar şoför veya çiftçi olsun, farklı uğraşlara sahip olmaları katılımcıların belediye algısının, bu analiz sonucuna göre aynı yönde olduğuna işaret etmektedir.

Siyasi görüş değişkeninin yokluk hipotezi ve bu yokluk hipotezinin alternatif hipotezi aşağıdaki gibidir:

H₀₆: Katılımcıların siyasi görüşleri ile belediye algısı arasında anlamlı bir fark yoktur.

H₁₆: Katılımcıların siyasi görüşleri ile belediye algısı arasında anlamlı bir fark vardır.

Tablo 25: Siyasi Görüş Değişkeninin Varyans Analizi (ANOVA) Sonucu

	F	Sig.
Gruplar Arası	4,193	0,007

Tablo 22’den de görüleceği üzere siyasi görüş değişkeninin ANOVA analiz sonuçlarına göre, sig. (anlamlılık) değeri $<0,05$ olduğu için, farklı siyasi görüşler beyan eden anket katılımcılarının belediye algısının farklılaştığı iddia edilebilir. Bu durumda H_06 hipotezi reddedilmekte ve

H₁₆: Katılımcıların siyasi görüşleri ile belediye algısı arasında anlamlı bir fark vardır.

hipotezi kabul edilmektedir. Yani analiz sonucuna göre katılımcıların farklı siyasi görüşlere sahip olmaları ankete verdikleri cevaplara etki etmiştir. Farklı siyasi görüşlere sahip katılımcıların belediye algıları arasında analiz sonucunun da işaret ettiği şekilde bir farklılaşma mevcuttur. Peki hangi siyasi görüşler arasında farklılaşma bulunmaktadır? Hangi siyasi görüşlerin belediye algısı yönünden farklılaştığının cevabı ise Scheffe Post-hoc analizi sonucunda ortaya çıkacaktır.

Scheffe Post-hoc analizi sonuçlarına göre ise Muhafazakâr ve Sosyal Demokrat arasındaki sig. (Anlamlılık) değeri 0,030 seviyesinde oluşmuştur. Bu iki değişken arasındaki anlamlılık değerinin bu seviyede oluşması, bu iki grup arasında farklılık olduğuna işaret eder. Sadece Muhafazakâr olduğunu beyan eden katılımcılar ile Sosyal Demokrat olduğunu beyan eden katılımcılar arasında farklılık olduğu ortaya çıkmıştır.

Maçka ilçesinde yürütülen saha çalışmasında yürütülen saha çalışmasının sonucunda elde edilen verilerin analizleri bu bölümde yapılmış ve tablolaştırılmıştır. Bu analizlerin yorumları ise ilerleyen bölümde yapılmıştır.

Yapılan Analiz Sonuçlarının Tartışılması

Halkın yeni yerel yönetim dizgesinde eskiden beri tanıdıkları belediyeleri nasıl algıladığı sorusuna cevap aramak niyetiyle yapılmış bu çalışma nihayetinde ulaşılan sonucun yorumu burada yapılacaktır. Verilerden elde edilen analiz sonuçlarının yorumu önermelerin anket formundaki sırasını takip edecektir.

Anket yöntemi ile gerçekleştirilen çalışmadan elde edilen veriler yukarıda üçüncü bölümde bulgular başlığı altında analiz edilmiş ve sonuçlar tablolar ve gerekli açıklamalarla ifade edilmiştir. On bir önermeden oluşan 5'li Likert ölçeğinin kullanıldığı anket ile halkın 6360 sayılı Yasa ile değiştiği düşünülen belediye algısı, yeni büyükşehir olan illerden biri olan Trabzon'un Maçka ilçesinde ölçülmeye çalışılmıştır.

Katılımcılara yöneltilen anket formundaki önermeler, büyükşehir belediyesinin algılanmasını, büyükşehir belediyesinin Maçka'daki etkisinin oluşturduğu algı ve son olarak Maçka Belediyesi'nin bu değişimden ne yönde etkilendiğine dair önermelerden oluşur. Katılımcılar tarafından önermelere verilen ifadelerin tamamı olumsuz manaya gelecek şekilde cevaplanmıştır.

İlk olarak katılımcılara Büyükşehir Belediyesi'nde yeterli bir şekilde temsil edilip edilmediklerine dair önerme yönlendirilmiştir. Katılanların neredeyse 2/3'ü bu önermeye olumsuz cevap vermiştir. Bu durumun sürpriz olmadığını söylemekte fayda vardır. Daha önce ifade edildiği üzere büyükşehir belediyeleri kuruldukları günden beri eşit ve demokratik temsil konusunda sorunları kendi içerisinde barındıran bir sistem olmuştur. Bu model temelde yerel kamu hizmetlerinin metropol kentlerde eşgüdüm ve iş birliği içerisinde yürütülebilmesi için tasarlanmıştır. Bu yönü sebebiyle büyükşehir belediyelerini oluşturan ilçe belediyelerinden gelen temsilciler büyükşehir belediye meclislerinin üyelerini oluşturmuşlardır. Büyükşehir belediye meclislerinin üyeleri halkoyuyla seçilen temsilciler değildirler. Bu temsilciler, demokratik usullerle seçildiklerini sadece kendi ilçe sınırları içerisinde iddia edebilirler. Büyükşehir belediye meclisinde her ilçeden gelen üyeler geldikleri ilçelerin en güçlü partisinin temsilcisi gibidirler. Bundan dolayı azı vatandaşların

temsil edilmediklerini düşünmeleri gayet normaldir. Ayrıca bu temsilcinin üye olduğu partiye oy vermiş olan bazı vatandaşlarda temsil edilemediklerini düşünebilirler.

İkinci olarak katılımcılara Büyükşehir Belediyesi Meclisi'nin kararlarından haberdar olup olmadıklarını ölçen bir önerme yönlendirilmiştir. Bu önermeye olumsuz cevap verenlerin oranı hemen hemen bir önceki önerme ile aynıdır. Katılımcıların büyükşehir belediye meclisinin kararlarından haberdar olmadıklarını bildirmelerinin sebebi olarak büyükşehir belediyesinin sadece sunduğu hizmetlerin ses getirebilecek olanlarının ilan panoları aracılığı ile duyurması gösterilebilir. Meclis kararları sadece büyükşehir belediyesi vatandaşların görebileceği noktalarda bildirmediği için değil aynı zamanda büyükşehir meclisinin kararlarının belki de vatandaşlarca da kuru gürültü olarak görülmesinden kaynaklanıyor olabilir. Bir meclisin aldığı kararların büyük çoğunluğunun ilgi çekici olmadığı söylemek pek de abartılı bir ifade olmaz.

Üçüncü önerme büyükşehir belediyesinin iletişim olanaklarının vatandaşlarca nasıl algılandığını ölçmeye çalışmıştır. Burada yöneltilen önermeye katılımcıların yarısından fazlası olumsuz cevap vermiştir. İletişim olanaklarının yetersiz olması demek Trabzon Büyükşehir Belediyesi ile Maçka halkının bağlantı kurmasında engeller ve eksiklikler olduğu manasına gelmektedir. Halkın talep ve şikayetlerini iletmek başta olmak üzere, çeşitli sebeplerle kurmaya çalışacakları bağlantının kesik olmasıdır. Bu durum zaman içerisinde en sevilen büyükşehir belediye başkanının bile destek kaybetmesine neden olabilir.

Dördüncü ve beşinci önermeler Trabzon Büyükşehir Belediyesi'nin hizmet sunmaya başlaması ile Maçka yerel kamu hizmetlerinde niceliksel ve niteliksel bir artış olup olmadığı yönündedir. Katılımcılar bu iki önermeye de hemen hemen aynı oranlarda olumsuz cevap vermişlerdir. 6360 sayılı Yasayla büyükşehir belediyelerinin ilçelerde kamu hizmetlerinin sunumunda artan rolleri dikkate alındığında bu ifadeye verilen olumsuz cevap daha da anlamlı hale gelmektedir. 6360 sayılı Yasanın gerekçelerinden biri, bu düzenlemenin yerelde kamu hizmetlerinin daha etkin ve verimli bir şekilde sunulma olanağı kazanacağıydı. Fakat ulaşılan sonuç Maçka halkına göre terstir. İstanbul, Ankara ve İzmir gibi metropoliten kentsel alanlarda ortaya çıkan sorunların giderilmesi için tasarlanan büyükşehir belediyeleri, yoğun kentsel alanın dışına çıkınca hem tecrübe eksikliği hem de yerel yönetimlerin kronikleşmiş sorunlarının oluşturduğu engellerle karşılaşınca halkın gözünde yerel hizmetlerde aksamaların görünürdeki müsebbibi haline gelmiştir.

Altıncı ve yedinci önermeler Maçka Belediyesi'nin büyükşehir kurulmasının ardından yan, 2014 sonrasında sunduğu hizmetlerin nicelik ve niteliğini ölçmeye çalışmıştır. Bu iki önermeye de katılımcıların çoğunluğu olumsuz cevap vermişlerdir. Kamu hizmetlerinin bu tür küçük belediyeler eliyle sunumu zaten bu yasanın öncesinde de problemlili bir durumdaydı. Küçük belediyeler kaynaklarının çoğunluğunu maaşlar gibi cari harcamalara yönlendirmek zorundaydı. Yeni kamu hizmetlerinin üretilmesi ise çok zor ve neredeyse imkânsız bir görevdi. Maçka Belediyesi de bu

sorunlardan azade değildi. 6360 sayılı Yasanın getirdiği değişiklikler sonrasında kaynak artışı gerçekleşmiştir. Fakat aynı zamanda Maçka Belediyesi'nin sorumluluk alanı ve yükü hem belde belediyelerinin kapanmasıyla hem de ölçekte yaşanan genişlemeyle artmıştır. Oluşan bu durumun ortaya çıkardığı aksaklıkların, belediyenin sunmaya çalıştığı hizmetlere yönelik olumsuz bir bakış oluşturacağı gayet açıktır.

Sekizince önerme Maçka Belediyesi'nin iletişim olanakları hakkındadır. Büyükşehir kurulması sonrası Maçka Belediyesi'nin ölçeğinin artması sadece toprak alanının artması olarak yorumlanamaz. Aynı zamanda bu sınırlar içerisinde yaşayan vatandaşlarda Maçka Belediyesi'nin yeni sorumluluk alanının içerisinde dahil olmuştur. Maçka sınırları içerisinde ikamet eden vatandaşların belediye ile kolayca iletişim kurabilmesi bir zorunluluk halini almıştır. Maçka ilçe merkezi büyük bir yerleşim yeri değildir. Bu durum 6360'ın getirdiği değişiklik öncesinde de böyleydi. Öncesinde, ölçeği ilçe merkezinin sınırları aşmayan, her ucu 10 dakikalık yürüyüş mesafesinde olan Maçka Belediyesi ile iletişim kurmanın zor olmadığını düşünmek gayet normaldir. Fakat şimdi bir ucundan diğerine yapılacak yolculuğun arabayla yarım saati aşacağı bir belediye ölçeği ortaya çıkmıştır. Bu yeni ölçeğin içerisindeki herkesin belediyeye eski yöntemlerle iletişim kurması uygulanabilir olmaz.

Dokuzuncu ve onuncu önermelerde Maçka Belediyesi'nin ve Maçka Belediye Başkanı'nın büyükşehir belediyesinin kurulmasından sonraki prestijleri sorgulanmıştır. 2014 sonrasında 6360 sayılı Yasanın yürürlüğe girmesinden sonra Maçka Belediyesi doğal olarak ve de yasal olarak birçok görev, sorumluluk ve yetkisini metropoliten kent alanı içerisinde eşgüdüm ve iş birliği sağlanabilmesi için Trabzon Büyükşehir Belediyesi'ne devretmiştir. Yukarıda ilgili yasanın getirdiği değişikliklerin incelendiği bölümde bu değişimlerin yerelde merkezileşmeye sebep olduğu açıklanmıştı. Bu değişimlerin halk nezdinde olumlu veya olumsuz bir etkisinin olup olmadığı bu önermeler aracılığıyla araştırılmıştır. Yetkileri ve büyükşehir sebebiyle etkisi azalan belediyenin ve belediyenin hem en yetkili kişisi hem de görünürde yüzü olan belediye başkanının bu durumdan etkilenmeyeceğini düşünmek olanaksızdır. Sonuçlarda diğer önermeler kadar kuvvetli olmasa da katılımcıların üçte birinden fazlası bu durumun olumsuz etkileri olduğunu düşünmüştür.

Son olarak katılımcılara Maçka Belediyesi'nin Trabzon Büyükşehir Belediyesi'ne olan bağlılığı hakkında ne düşündüklerini ifade edebilecekleri bir önerme yönlendirilmiştir. Bahsedildiği üzere bir metropoliten kent yönetimi ister istemez aralarında iş birliği ve eşgüdüm sağladığı birimlerden bazı yetki ve sorumlulukları devralmaktadır. Bu durumun ilçe belediyesi ile büyükşehir belediyesi arasında bir ast üst ilişkisi ve aşırı bağımlılık ortaya çıkardığı düşüncesi, büyükşehir belediyelerine yöneltile eleştiriler arasındadır. Maçka halkının, organları kendi oyları ile oluşan bir belediyenin kendilerinden daha uzakta ve görece daha yabancı bir belediyeye bağlılığı hakkında ne düşündükleri merak edilecek bir konudur. Katılımcıların büyük bir kısmı bir tür aşırı bağımlılığın ortaya çıktığını düşünmektedirler.

Son olarak hipotez testleri sonucunda ortaya çıkan durum dikkate şayandır. Ankete katılım gösterenlerin siyasi görüşleri ile belediye algıları arasındaki ilişki hariç sıfır hipotezlerinin tamamı kabul edilmiştir. Kişilerin cinsiyetleri, yaşları, eğitimleri, meslekleri ve aylık gelirlerinin arasındaki fark ile katılımcıların belediye algısı arasında bir fark olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu kategorilere göre dağılan katılımcılar 6360 sonrasında ortaya çıkan yeni yerel yönetim şemasını hemen hemen aynı şekilde algılamış ve yorumlamışlardır.

Katılımcılardan siyasi görüşünü muhafazakâr olarak tanımlayanlarla, sosyal demokrat olarak tanımlayanlar arasında fark olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Muhafazakâr katılımcılarla sosyal demokrat katılımcıların siyasi görüşleri ile belediye algılarının farklılaşmasının sebebi olarak 2014 Yerel Seçimleri sonrasında ortaya çıkan tablo işaret edilebilir. 2014 Yerel Seçimlerinde AKP Maçka ilçesinde özellikle kırsaldan gelen oyların katkısıyla seçimi kazanmış ve belediyeyi CHP'den almıştır. 2019 Yerel Seçimlerinde de benzer bir durum yaşanmıştır. Şüphesiz tek sebep olarak 2014'deki seçim sonuçları gösterilemez. Muhafazakâr katılımcılar ile sosyal demokrat katılımcılar aynı zamanda ülke genelindeki siyasi ayrışmadan pay almış olabilirler.

Artık bir il yönetim birimi haline gelmekte olan ve önemi giderek artan büyükşehir belediyesi sisteminin, 6360 sayılı Yasa sonrasında yapısında yaşanan değişikliklerle birlikte uygulanmaya başlandığı Trabzon'da, Trabzon'un mütevazı bir ilçesi olan Maçka'da, halkın belediye algısının ne yönde oluştuğu yukarıda analizleri yapılan ve sonuçları tartışılan anket ile ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Bu sonuçlara göre halkın, yapılan değişikliklerin getirmeyi vaat ettiği iyi ve kaliteli kamu hizmetlerini Maçka'da göremediği sonucuna ulaşılmaktadır. Diğer yandan belediye birimlerinin artık kronikleşmiş olan temsil ve katılım gibi problemlerinin katılımcılar tarafından da fark edildiği ortadadır. Ek olarak katılımcıların hatırı sayılır bir kısmı Maçka Belediyesi'nin büyükşehir kurulmasından olumsuz yönde etkilendiğini düşünmektedir.

Yaklaşık iki asırlık gelişmelerin sonucunda ortaya konulan Türk yerel yönetim sistemi, yapılan tüm değişikliklere ve iyileştirmelere rağmen hala birçok reforma gebe bir haldedir. Bu anket çalışmasının sonuçlarından bu sonuca ulaşmak pek de zor değildir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

19. yüzyılda geleneksel yerel yönetim birimlerinin çöküşü ve 20. yüzyılın ortalarından itibaren büyük bir hızla gerçekleşen kentleşme Türkiye’yi yerel yönetim birimleri konusunda bir arayış içerisinde bırakmıştır. Son elli yılda yapılan ve yapılmaya çalışılan bütün yerel yönetim düzenlemelerinde bu etkiyi görmek mümkündür.

Türk yerel yönetim sistemi, yukarıda kronolojik sıra takip edilerek incelendiği ilgili bölümlerde de görüleceği üzere 200 yıllık süreç içerisinde birçok köklü değişikliğe uğramıştır. Osmanlı’da geleneksel yerel yönetim sisteminin, yerel nitelikli müşterek kamu hizmetlerini yerine getirmeye çalışan geleneksel kurumları, zaman içerisinde imparatorluğun diğer birçok kurumu gibi eskimiş ve işlevlerini yerine getiremez hale gelmiştir. Bu kurumların eskimesi yerel hizmetlerin yerine getirilmesi için daha yeni ve çeşitli kurumların kurulduğu ve bu hizmetlerin yerine getirilmeye çalışıldığı bir dönemi beraberinde getirmiştir.

Eskiye yerel yönetim kurumlarının yerine kurulan ilk kurum olan İhtisap Nezareti Osmanlı’nın kendi kurumlarının ve geleneğinin içerisinde doğmuştur. Bu kurum kendinden önceki yerel yönetim kurumları gibi sadece hizmetlerin yerine getirilmesine odaklanmış ve o yıllarda Avrupa’da gitgide güç kazanan demokratik kavram ve hareketlerden bağımsız bir şekilde tasarlanmıştır. Bu kurum ifade edildiği üzere yerel hizmetlerin üretim ve sunumuna, bu hizmetlerin hangi yollar aracılığı ile üretildiğine dikkat etmeden girişmiş ve yerel halkın yerel hizmetlerin üretimine katılması ile elde edebileceği tatmini göz ardı etmiştir.

İhtisap Nezareti sonraki iki yüzyıl boyunca Türkiye’de kurulan bütün yerel yönetim birimlerinin çekeceği sorunlardan dolayı etkin ve verimli bir yerel yönetim birimi olarak hareket edememiştir. Bu sorunların başında kaynak sorunları ve yasal eksiklikler gelmekteydi. Bu sorunlar ve daha başka sorunlar İhtisap Nezareti’nin önünde engel teşkil etmiş ve bu kurumun yerel hizmetlerin sunumundan çekilmesine sebep olmuştur.

1853-1856 yılları arasında gerçekleşen Kırım Savaşı Türkiye’de birçok başka değişikliğe ön ayak olduğu gibi yerel yönetimler alanında da etkili olmuştur. Bu savaş sürecinde İstanbul’a yığılan müttefik orduların askerlerinin ihtiyaçları, şehrin düzgün, etkin ve verimli bir şekilde çalışacak bir yerel yönetim birimine olan ihtiyacı gözler önüne sermiştir. Bu ihtiyacı karşılamak amacıyla bu sefer Osmanlı yönetici kadrosunun gözleri Avrupa’da başarılı örnekleri bulunan yerel yönetim

birimlerine yönelmiştir. Dönemin neredeyse her alanda model ülkesi olarak görülen Fransa'nın belediye sistemi Osmanlı'lar tarafından bu dönemde örnek alınmıştır.

Bu örnek modelinde ilk belediye 1857 yılında İstanbul'da kurulmuştur. İlerleyen yıllarda belediye modeli yaygınlaştırılmış ve ihtiyaçlar yönünde değiştirilmiştir. Bu model tüm sorunlarına ve eksikliklerine rağmen Türkiye'de yerel yönetimi olarak kalmayı başarmıştır. Zaman içerisinde belediye modelinin seçmen kitlesi genişlemiş ve ihtiyaçlar dahilinde farklı varyasyonları türetilmiştir. Dönemin Avrupa'sının en büyük kentlerinden birisi olan İstanbul, belediye modeli çerçevesinde bir çeşit metropoliten kent yönetim birimi ile yönetilmeye çalışılmıştır. Bu birim varlığını Osmanlı sonrası döneme kadar sürdürmeyi başarmıştır.

Osmanlı İmparatorluğu'nun yıkılışının ardından geriye kalan tereke içerisinde birçok kurum ve kuruluş gibi belediyelerde yer almıştır. Belediyeler Cumhuriyet Dönemi'nde de tıpkı önceki dönemde olduğu gibi kentsel alanlarda yerel kamu hizmetlerini sağlayan başat yerel yönetim birimi olarak varlığını sürdürmüştür. Cumhuriyet'in ilk yıllarındaki reformcu hareket belediyelere de tesirde bulunmuştur. Bu dönemde yazılan 1580 sayılı Belediye Yasası 20. yüzyılın geriye kalanı boyunca belediyeleri düzenleyen yegâne kanun olarak yerini almıştır.

Cumhuriyet'in ilk yıllarındaki kentsel yapılanmaya ve dönemin merkeziyetçi yönetim anlayışına göre yazılan Belediye Yasası sonraki dönemlerde ortaya çıkan sorunların karşısında yetersiz kalmış ve bu sebeple kanun metni üzerinde yıllar içerisinde birçok değişiklik yapılması icap etmiştir. 1950'li yıllardan itibaren başlayan köyden kente göç, kentlerin o dönemdeki mevcut yapısını altüst etmiş ve kökten değişmesine sebep olmuştur. Örneğin yeni başkent olduğunda Ankara için yapılan kent planı 300 bin kişilik bir kent nüfusu öngörülerek yapılmıştı. Fakat kente kırdan yönelen göçün büyüklüğü bu kent planının öngördüğü nüfusun çok çok üzerinde gerçekleşmiştir. Bu göç ile kentlerin sadece kentsel düzenindeki zafiyetler değil ayrıca kentlerin yönetimindeki sorunlarda ortaya çıkmıştır.

1950'lerden itibaren Türkiye'nin kırsal alanda yaşayan nüfusu yıllar içerisinde artan oranla kentsel alanlara, özellikle de Türkiye'nin batısında bulunan büyük kentlere yönetmiştir. Daha çok kırsaldan kaçış şeklinde gerçekleşen bu göç neticesinde daha önce bahsedildiği üzere kentsel alanlarda birçok sorun ortaya çıkmıştır. Bu hızlı kentleşmenin ortaya çıkardığı sorunların başında imar, ulaşım, çevre sorunları ve çeşitli altyapı sorunları sayılabilir.

Kentlerin yönetimi Türkiye'de kamu yönetiminin merkeziyetçi yapısından azade olmamıştır. Yerel yönetimler kaynak yetersizlikleri ve yasal eksiklikler ile birlikte var olmaya çalışmıştır. Diğer yandan merkeziyetçi kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde, merkezi idare yerel nitelikli olan ve ilgili yerel yönetimlerin elinde bulunması gereken birçok kamu hizmetini kendi elinde bulundurmıştır.

Bu dönemde yerel yönetimlerin eski sorunları ile birleşen, kentlere akın eden nüfusun kentlerde ortaya çıkardığı sorunlar merkezi yönetim eliyle çözülmeye çalışılmış ve bu amaçla çeşitli kurumlar tesis edilmiştir. Belki de bazı yerel nitelikli kamu hizmetlerinin yerel yönetimlerin elinde bulunması ile çözülebilecek olan sorunlar, Ankara'dan, daha büyük, hantal ve bu kentsel sorunlara görece daha uzak ve yabancı olan kurumlarca çözülmeye çalışılmıştır.

Aynı dönemde, özellikle büyük metropoliten kentlerde ortaya çıkan, hızlı kentleşmenin neden olduğu kentsel sorunların çözümü için yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yönünde çaba dikkat çekmektedir. Bu dönemde 1961 Anayasası'nın hükümleri çerçevesinde metropoliten kent yönetimlerinin tesisine yönelik çalışmalarda gerçekleştirilmiştir. Fakat dönemin anayasasının hükümleri sadece yerel yönetim birliklerine müsaade etmekteydi. Bu sebeple ve dönemin siyasi kargaşasından dolayı metropoliten kentlerde ortaya çıkan sorunlara kalıcı çözümler üretilmemiştir.

Metropoliten kent yönetimlerinin ilk defa tesis edilebilmesi için 1982 Anayasası'nın yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeleri içeren 127. maddesindeki büyük kentler için özel yönetim birimlerinin tesis edilmesini olanaklı kılan ifadesi gerekmiştir. Bu anayasa maddesinin ardından büyük kentlerin sorunlara çözüm üretebilecek ilk büyükşehir yasası 1984 tarihinde kabul edilmiştir. Bu yasa ile Türkiye'nin ilk metropoliten yönetim birimi iki kademeli federasyon şeklinde tasarlanmıştır. İlk büyükşehirler hızlı kentleşmenin olumsuz etkilerinin en çok yaşandığı üç büyük kentte, İstanbul, Ankara ve İzmir'de kurulmuştur. Bu ilk büyükşehirleri zaman içerisinde birçok başka yeni büyükşehir belediyesinin kurulması takip etmiştir.

Bu ilk büyükşehirler birçok kentsel soruna yerelde çözüm üretme kapasitesine sahip olmasına rağmen birçok sorunu kendi içerisinde barındırmaktaydı. Bu sorunların bazıları Türkiye'de kamu yönetiminin kronikleşmiş kaynak yetersizliği, yasal eksikler ve merkeziyetçi yapı iken bazı başka sorunları büyükşehir belediyeleri kendileri türetmiştir. Büyükşehir belediyeleri temelde yukarıda bahsedildiği üzere hızlı kentleşme ile sorunları iç içe geçen kentlerin altyapı sorunlarına odaklanmış durumdaydı. Bundan dolayı bu yeni kurum tasarlanırken öncelik kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir biçimde yerelde üretilmesini ön planda tutmuş ve demokratik bir kurum tasarımını arka plana atmıştır. Büyükşehir belediyelerinin yerel seçimlerle oluşturulan tek birimi bu dönemde sadece büyükşehir belediye başkanı olmuştur. Diğer birimler büyükşehirin ilçe belediyelerinden gönderilen belediye meclis üyeleri ile büyükşehir belediye başkanının kendisinin atadığı bazı memurlardan oluşmaktaydı.

Eskiyen yasalar ve hem eski hem yeni sorunlar yerel yönetim yasalarının yeniden yazılmasını gerektirmiş ve 2000'lerin başında bu yönde çalışmalar yapılmaya başlanmıştır. Yeni hükümetin yöneticilerinin yerel yönetim geçmişi ve dönemin değişen şartları bu çalışmaya yol açan sebepler arasında gösterilebilir. Bu çalışmalar yerel yönetim yasalarının yeniden yazılmaya çalışıldığı ilk

dönem değildir. Bundan önce de bu yönde çalışmalar gerçekleştirilmiş fakat çeşitli sebeplerden dolayı bu çalışmalar tasarı seviyesini geçememiştir.

Bahsi geçen yeni yasalar ile il özel idareleri, belediyeler ve büyükşehir belediyeleri yeniden yazılan yasalarla daha etkin, verimli ve demokratik hale getirilmeye çalışılmıştır. Yeni yasalar hem küresel ölçekte artan yerelleşme hareketinden etkilenmiş hem de daha önce ifade edilen, Türkiye’de yerel yönetimlerin ihtiyaçlarını gidermeye çalışmıştır. Yerel yönetimlerde gerçekleştirilen bu demokratikleşme hareketiyle yerel yönetimlerde Türkiye’de daha önce hiç elde edemedikleri kadar güç ve kaynak elde edebilmişlerdir. Bazı vesayet araçları ortadan kalkarken aynı zamanda yerel yönetimlerin kaynakları genişletilmiş ve yerel demokratik kurumlar oldukları gerçeği etrafında elden geçirilmişlerdir.

Yeniden yazılan yasalardan birisi olan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası ile büyükşehir belediyelerinin daha önce bahsedilen sorunlarından birisi olan kuruluşundaki sübjektif olarak yorumlanabilecek kriterler kaldırılmış ve yerine daha objektif ve katı kuruluş şartları getirilmiştir. Bu tezde asıl çalışma konusunu oluşturan 6360 sayılı Yasanın kabulüne kadar olan süreçte yeni büyükşehir belediyelerinin kurulmamasının nedeni olarak bu katı kurallar gösterilebilir.

Türkiye’de yerel yönetim birimleri ile ilgili son ve en köklü değişiklik 2012 yılında 6360 sayılı Yasa ile yapılmıştır. Yasa daha önce tezin ilgili bölümlerinde incelendiği üzere yerel yönetim sistemini baştan aşağıya değişmesinin ilk adımlarını atmıştır. Bu yönüyle yasa, daha sonrasında yapılması muhtemel başka değişikliklere önü açık bir şekilde doğmuştur. Yerel yönetim sistemi 19. yüzyılda sisteme dahil olan belediyelerin sonunda baskın hale geldiği bir sonuca ulaşmıştır. Organlarının önemli kısmı seçimle oluşturulan bu birimler Türkiye’de yerel yönetimin, belki başka isimlerle, geleceği haline dönüşmüştür.

6360 sayılı Yasayla Türkiye’de yerel yönetim sisteminin yeni bir aşamaya geçtiği iddia edilebilir. Bu yasayla yapılan değişikliklerin halk üzerinde bir etkide bulunacağı tahmin edilmiş ve bu yönde birçok akademik çalışma yapılmıştır. Bu çalışmalar daha çok belediyeleri ve büyükşehir belediyelerini mevcut hizmet sunma kapasiteleri ve halkın bu hizmetleri algılama biçimleri üzerinden değerlendirmiş ve bu yönde bir sonuca ulaşılmaya çalışılmıştır. Bu tez çalışmasında ise halk ve bir bütün olarak belediyeler ele alınmış ve halkın belediye algısının değişimi saha çalışması yöntemi işle ölçülmeye çalışılmıştır.

Artık yeni bir yerel yönetim düzeni ve yeni ve daha güçlü kurumlar etkin hale gelmiştir. Oluşan yeni düzende halkın kendi oyları ile seçtiği yerel siyasetçilerin yönettiği belediyeler etkilidir. Yaklaşık bir buçuk asır önce Türkiye’de yerel yönetim sistemine dahil olan belediyeler artık sadece kentsel alanın değil tüm il genelinden sorumlu oldukları bir aşamaya geçmiştir. Bu değişimin, halkın sadece yerel kamu hizmetlerinden duydukları memnuniyeti değiştirmeyeceği aşıkardır.

Büyükşehir belediyeleri artık eksiğiyle ve fazlasıyla il yönetim birimi olarak görülmeye ve pratikte bu yönde işlemeye başlamıştır. Büyük kentlerin yönetiminde artık norm halini alan büyükşehir belediyeleri, il yönetimi hakkındaki ilk tecrübelerini yeni yeni 2014 sonrasındaki süreçte elde etmektedir. Aynı şekilde ölçeği büyüyen ve ilçe sınırlarına dayanan büyükşehir ilçe belediyeleri de ilçe ölçeği içerisinde benzer bir süreci yaşamaktadır.

Belediyeler ve özellikle büyükşehir belediyeleri halen daha birçok sorun ve eksiklikle karşı karşıya bulunmaktadırlar. Yasal eksiklikler, kaynak sorunları ve 6360 sayılı Yasa sonrasında kurulan ve yaygınlaşması muhtemel olan yeni yerel yönetim dizgesi içerisinde bulunan tecrübe eksiklikleri bu sorunların bazılarıdır. Bu açıdan bakıldığında görülen Türkiye’de yerel yönetimlerin kat etmesi gereken daha çok yolu olduğudur.

Türkiye’de yerel yönetimlerin, yerel özerklik ve yerel demokrasi konusunda karşılaştıkları sorunlar iki yüzyıllık modern yerel yönetim tarihinin neredeyse ana temasını oluşturmaktadır. Merkeziyeti yönetim anlayışı zaman içerisinde değişime uğramış ve yerel özerklik artmıştır. Fakat şimdiki seviye ideal olandan hala uzaktadır. Türkiye’nin merkeziyetçi kamu yönetimi yapısının tamamıyla tersine dönmesini kimse beklememelidir. Türkiye’de kamu yönetiminin bu yapısı kendi iç dinamikleri sonucunda oluşmuş ve günümüze miras kalmıştır. Fakat diğer yandan günümüzün ihtiyaçları karşısında yerel yönetimlerin güç kazanması ve kamu yönetiminde etkili olması bir çeşit zorunluluk halini almaktadır. Günümüzde yaşanan çevre sorunları, salgın hastalıklar ve tarımda yaşanan problemler gibi bazıları her zaman ana tartışma konusu olan problemlerin çözümünde yerel yönetim birimleri daha etkili olabilseydi acaba olaylar ne yönde gelişirdi sorusu burada sorulması muhtemel sorulardan belki de sadece biridir.

6360 sayılı Yasa ile yerel demokrasinin bir nebze ilerlediği iddia edilebilir. Bu yasa öncesinde il yönetimi atanmış memurlar olan valiler tarafından idare edilmekteyken, yasa sonrasında 30 ilde bu durum değişmiş ve atanmış memurların yerini artık seçilmiş kamu görevlileri almıştır. Bu durum şüphesiz bir şekilde zaman içerisinde Türkiye’de yerel demokrasinin güçlenmesine katkı sağlayacaktır. Fakat yerel demokrasinin güçlenmesi sadece beş yılda bir kamu görevlisinin halk oyu ile seçilmesi ile gerçekleşecek değildir. Bir kamu görevlisinin seçimle iş başına gelecek olması yerelde demokrasinin sadece başlangıç seviyesini oluşturabilir. Halk oyuyla demokratik usuller çerçevesinde oluşturulmuş meclisle sağlanacak temsilde adalet ve yerel halkın talep ettiği zaman kamu hizmetlerinin üretim aşamasına etkin bir şekilde dahil olmasına olanak sağlayacak katılım mekanizmalarının tesisiyle yerelde demokratik kurumların etkili olabilecekleri şekilde kurulduğu söylenebilir.

KAYNAKÇA

- Adıgüzel, Şenol ve Tek, Murat (2014), “6360 Sayılı Yasa ve Türkiye’nin Büyükşehir Belediye Sisteminde Değişim: Hatay Örneği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 23(3), 73-102.
- Akıllı, Hüsnüye ve Akıllı, H.Serkan (2014), “Decentralization and Recentralization of Local Governments in Turkey”, **Procedia - Social and Behavioral Sciences**, 140 (2014), 682 – 686.
- Akıllı, Hüsnüye ve Kızılboğa Eraslan, Rüveyda (2015), “6360 Sayılı Kanuna İlişkin Literatür Taraması”, **Akdeniz İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi**, (30), 155-184.
- Alataş, Şahin (2019), “6360 Sayılı Kanun ve Bu Kanunun Eleştirisi: Merkeziyetçilikten Yeniden Merkeziyetçiliğe”, **Kent Akademisi**, 12(3), 488-500.
- Alıcı, Orhan Veli (2013), “Büyükşehir Belediyeleri ve İlçe Belediyeleri Arasında Yaşanan Sorunun Hukuki Temelleri”, **LHD**, 11(131), 13-36.
- Altan, Yakup ve Karaca, Furkan (2016), “Türk Metropoliten Şehir Yönetim Sistemindeki Değişime 6360 Sayılı Kanunun Etkileri: Samsun Büyükşehir Belediyesi Örneği”, **Yönetim Bilimleri Dergisi/Journal of Administrative Sciences**, 14(28), 553-584.
- Arıkboğa, Erbay (2007), “Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu ve Belediye Reformu” **KAYFOR**, Kocaeli, 1-23.
- _____ (2009), “Ölçek Reformunun Büyükşehir Belediye Meclislerindeki Temsil Adaletine Etkileri”, **Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler, 4.Ulusal Yerel Yönetim Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yayınları, 737-754.
- _____ (2013), “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli”, **Yerel Politikalar**, 0(3), 48-96.
- _____ (2014), “Büyükşehir Belediye Meclislerindeki Temsil Adaletsizliğinin Coğrafi ve Siyasi Görünümleri”, **Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi**, 2(2), 35-61.
- _____ (2015), “Büyükşehir Yönetim Sistemi: Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri”, Kemal Görmez (Ed.), **Yerel Yönetimler**, 1.Baskı içinde (187-223), Orion Kitabevi, Ankara.
- _____ (2018), “Yerinden Yönetim Merkezileşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması”, **Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 6(1), 1-34.
- Arıkboğa, Ülkü (2015), “Türkiye’de Büyükşehir Transfer Sistemi ve 6360 Sayılı Kanunun Etkileri”, **Marmara Üniversitesi İ.İ.B Dergisi**, 37(1), 1-30.

- Atay, Sinem (2019), “6360 Sayılı Yasanın Gelişmiş Bir İlçe Üzerindeki Etkisi: Bandırma Örneği” **Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi**, 2(2), 265-285.
- Atmaca, Yılmaz (2013), “Optimal Belediye Büyüklüğü ve Yeni Büyükşehir Belediyesi Yasası” **Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari ve Bilimler Fakültesi Dergisi**, 3(2), 168-184.
- Bayrakçı, Erdal (2015), “Belediyeler”, Kemal Görmez (Ed.), **Yerel Yönetimler**, 1.Baskı içinde (145-183), Orion Kitabevi, Ankara.
- Belli, Aziz ve Aydın, Abdullah (2017), “6360 Sayılı Kanun ve Yerelde Merkezileşme”, **The Journal of Academic Social Sciences Studies**, (55), 401-413.
- Bilgiç, Veysel K. (2007), “Türk Yerel Yönetimlerinin Tarihi Gelişimine İlişkin Bir Değerlendirme”, Bilal Eryılmaz (Ed.), Musa Eken (Ed.), Mustafa Lütü Şen (Ed.), **Kamu Yönetimi Yazıları**, 1.Baskı içinde (100-110), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Bozan, Mahmut (2017), “Üniter Yapıda Merkezîyet ve Adem-i Merkezîyetin Uyumu”, **Bartın Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, 8(16), 21-40.
- Calafati, Antonio (2016), “Metropolitan Question in Italy”, **Rivista Italiana di Economia, Demografia e Statistica - The Italian Journal of Economic, Demographic and Statistical Studies**, 70(2), 15-34.
- Canpolat, Hasan (2010), “Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Reformları ve 5747 Sayılı Kanunla İlgili Yargı Kararının Değerlendirilmesi”, **Türk İdare Dergisi**, (467), 79-113.
- Canpolat, Fethi Ahmet ve Haylı, Selçuk (2017), “Türkiye’nin Belediye Örgütlü Yerleşmelerinde Nüfusun Değişimi (2007-2016)”, **International Journal of Human Sciences**, 14(4), 4333-4353.
- Coşkun, Recai vd. (2015), **Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri**, 8. Baskı, Sakarya Yayıncılık, Sakarya.
- Crivello, Silvia & Staricco, Luca (2017): Institutionalizing Metropolitan cities in Italy. Success and limits of a centralistic, simplifying approach, **Urban Research & Practice**, 10(2), 228-238.
- Çağdaş, Tülin (2011), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik”, **Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 30(1), 391-416.
- Çalçalı, Önder (2014), “6360 Sayılı Kanun’un Türkiye’de Yerel Yönetimler Sistemine Getireceği Değişiklikler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 23(4), 49-68.
- Çetinkaya, Özkan vd. (2016), “Belediye Hizmetlerinin Kalitesi ve Vatandaşların Algı Düzeyi: Bursa Büyükşehir Belediyesi Örneği”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 21(4), 1251-1273.

- Çiner, Can Umut ve Zengin, Ozan (2019), “Türkiye’de Belediye Sisteminin 2000’li Yıllarda Yeniden Yapılandırılması: Demokrasi ve Etkinlik Açısından Bir Değerlendirme”, **Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 37(3), 439-470
- Çolak, Çağrı D. (2017), “6360 Sayılı Kanun’un Büyükşehir İlçe Belediye Seçimlerine Etkileri: Trabzon Örneği”, **Uluslararası İktisadi İncelemeler Dergisi**, (18), 317-338.
- Çolak, Mehmet vd. (2018), “Gençlerin Büyükşehir Belediye Hizmet Algısı ve Beklentileri (Örnek Bir Uygulama)”, **Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi**, 8(Gençlik Araştırmaları Özel Sayısı), 299-317.
- Coşkun, Bayram vd. (2019), “Metropolitan Kent Yönetimine Geçiş: Türkiye ve İtalya Örnekleri”, **Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi**, 2(2), 301-314.
- Dağlı, Zülkif ve Özgül, Can Giray (2019), “Kamu Yönetimi Sistemi İçinde Yeni Bir Birim Olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının İşlevi: İzmir Örneği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 28(1-2), s.25-44.
- Danielson, Michael N. ve Keleş, Ruşen (1985), **The Politics of Rapid Urbanization**, Holmes & Meier Publishers, New York.
- Demir, Konur Alp (2018), “Yerelleşme ve İdari Coğrafya Bağlamında Türk Mülki İdare Sistemi”, **Ege Coğrafya Dergisi**, 27(2), 195-212.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2001), **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yayınları, Ankara, <https://www.sbb.gov.tr/ozel-ih-tisas-komisyonu-raporlari/#1543320522454-d482e763-f24f> (06.02.2021).
- Eke, Feral (2001), “Yönetimde Yerelleşmenin Planlama Açısından Koşulları”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 3(1), 143-152.
- Emini, Filiz Tufan (2009), “Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri”, **Yönetim ve Ekonomi**, 16(2), 31-48.
- Erat, Veysel ve Özkaya, Yakup (2017), “Kamu Politikalarında Yasalaştırma Süreci: 6360 Sayılı Yasa Üzerinden Bir İnceleme”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 32(2), 263-288.
- Erder, Sema ve İncioğlu, Nihal (2013), **Türkiye’de Yerel Politikanın Yükselişi: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği, 1984-2004**, 2.Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Ertan, Birol (2018), “Küreselleşme ve Yerel Yönetimlerin Geleceği”, Ayşegül Mengi (Ed.) ve Deniz İşçioğlu (Ed.), **Küreselleşme Sürecinde Yerel Hizmet Yerel Siyaset** içinde (45-53), Ankara Üniversitesi Yayınları, 618, Ankara.

- Ertuğrul, Cemil ve Çolak, Olcay (2010), “Küreselleşme Sürecinde Sosyal Devletten Neo-Liberal Devlete Geçiş”, **Finans Politik & Ekonomik Yorumlar**, 47(543), 65-77.
- Eryiğit, Burak Hamza (2017), “Türkiye’de Metropoliten Alanların İç İç Geçmesi Sorunu ve Bölgesel Yönetim Üzerine Bir Model Önerisi”, **Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, 5(4), 129-135.
- _____ (2018), “Metropoliten Alanların Yönetimine Dair Kuramlar Ekseninde Türkiye’de Büyükşehir Mevzuatının İrdelenmesi”, **TESAM Akademi Dergisi**, Yerel Yönetimler Özel Sayısı, 51-76.
- Fedai, Recep ve Aydın, Gamze (2020), “Yerel Yönetimlerde Reform: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Merkez Yerel İlişkilerinin Seyri”, **Lapseki Meslek Yüksek Okulu Uygulamalı Araştırmalar Dergisi**, 1(1), 118-132.
- Genç, Fatma Neval (2014), “6360 Sayılı Kanun ve Aydın’a Etkileri”, **Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 1(5), 1-29.
- Geppert, Anna (2017), “Vae Victis! Spatial Planning in the Rescaled Metropolitan Governance in France”, **Raumforsch Raumordn Spatial Research and Planning**, 75(3), 225-241.
- Görmez, Kemal (2000), “Demokratikleşme Açısından Merkezi-Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri”, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, 2(1), 81-88.
- _____ (2005), **Küreselleşme ve Yerelleşme**, Odak Yayın, Ankara.
- GÜLER, Birgül Ayman (2012), “Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Büyükşehir Yasa Tasarısı Üzerine”, **YAYED Araştırma Raporu**, www.yayed.org.tr (14.10.2020).
- Güneş, Mehmet (2017), “Yerel Demokrasi Tartışması Olarak Büyükşehir Belediye Meclislerinde Seçim Sistemi ve Temsilde Adalet Sorunu”, **Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, 5(1), 47-61.
- Güneş, Muharrem ve Özdemir, Mahmut (2018), “Yerel Yönetimlerde Ölçek Üzerine Teorik Bir İnceleme”, Ayşegül Mengi (Ed.) ve Deniz İşçioğlu (Ed.), **Küreselleşme Sürecinde Yerel Hizmet Yerel Siyaset** içinde (168-186), Ankara Üniversitesi Yayınları, 618, Ankara.
- Hutcheson, John D. ve Prather, James E. (1979), “Economies of Scale Or Bureaucratic Entropy?”, **Urban Affairs Quarterly**, 15(2), 164-182.
- Işık, Şevket (2005), “Türkiye’de Kentleşme ve Kentleşme Modelleri”, **Ege Coğrafya Dergisi**, (14), 57-71.
- Işıkcı, Yasemin Mamur (2017), “Türkiye’de İdari Reform Çalışmalarının Tarihsel Perspektif Açısından Değerlendirilmesi”, **Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 5(1), 167-191.

- İzci, Ferit ve Turan, Menaf (2013), “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 18(1), 117-152.
- Karaaslan, Mehmet (2013), “Nasıl Bir Yerel Yönetim?6360 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme”, **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 17-18(26-27-28-29), 123-162.
- Karasu, Mithat Arman (2013), “6360 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Olası Etkileri: Şanlıurfa Örneği”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 15(1), 1-17.
- Karpat, Kemal (1976), **The Gecekondu: Rural Migration and Urbanization**, 1.Baskı Cambridge University Press, New York.
- Kaymal, Cansu (2017), “Yerel Özerklik ve Yerel Demokrasi Açısından Büyükşehir Belediyeleri Reformu”, **Ulakbilge**, 5(13), 1137-1159.
- Keleş, Ruşen (2012), Anakentlerin, Dünyü, Bugünü ve Yarını”, **KBAM 3.Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu ‘Kent Bölgeler, Metropoliten Alanlar ve Büyükşehirler: Değişen Dinamikler ve Sorunlar’ Bildiri Kitabı**, Ankara, 1-11.
- _____ (2019), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 11.Basım, Cem Yayınevi, İzmir.
- Kızılboğa, Rüveyda Özarslan vd. (2014), “6360 Sayılı Kanun Çerçevesinde Gümüşlük Belde Belediyesinin Kapatılmasına İlişkin Yöre Halkının Algısı”, **Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 36(2), 215-235.
- Koçak, Hüseyin (2009), “Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Yerel Demokrasi ve Kentsel Yaşam”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2(10), 133-142.
- Koçak, Süleyman Yaman ve Ekşi, Ali (2010), “Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler”, **SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi**, (21), 295-307.
- Lefevre, Christian (1998), “Metropolitan Government and Governance in Western Countries”, **International Journal of Urban and Regional Research**, 22(1), 9-25.
- OECD (2014), **OECD Regional Outlook 2014. Regions and Cities: Where Policies and People Meet**, OECD Publishing, Paris.
- Oktay, Tarık (2020). 1920-2020 Döneminde Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi. **Medeniyet Araştırmaları Dergisi**, 5(2), 171-223.
- _____ (2016), “6360 Sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma”, **Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, I/1, 71-131.

- _____ (2008), “Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi”, Recep Bozlağan (Ed.) ve Yüksel Demirkaya (Ed.), **Türkiye’de Yerel Yönetimler** 1.Basım içinde (119-156), Nobel Basım Dağıtım, Ankara.
- Ortaylı, İlber (1973). “Türk Belediyesinin Denetim Yetkisinin Tarihi Gelişimi ve Günümüzdeki Durumu”, **Amme İdare Dergisi**, 6(4), 14-24.
- Ortaylı, İlber (2020), **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, 6.Baskı, Cedit Neşriyat, Ankara.
- Öçal, Erol Uğraş (2017), “Yerel Yönetimlerde Neo-liberal Dönüşümün Kısa Bir Değerlendirilmesi”, **Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 1(Özel Sayı-4), 1-8.
- Ökmen, Mustafa (2003), “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme”, **Yönetim ve Ekonomi**, 10(1), 117-139.
- Ökmen, Mustafa ve Arslan, Recep (2014), “Türkiye’de 6360 Sayılı Kanun ile Yeni Kurulan Büyükşehir Belediyeleri: Manisa Büyükşehir Belediyesi Örneği”, **Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 1(Özel Sayı), 88-101.
- Özgür, Hüseyin ve Yavuzçehre, Pınar Savaş (2016), “Türkiye’nin Büyükşehir Belediyesi Sistemi:1982-2015”, **Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 7(1), 903-926.
- Öztürk, Kübra (2019), “Yerel Yönetim Reformunda Yerelleşme Merkezileşme Dikotomisi: 6360 Sayılı Yasa Örneği”, **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, 11(2), 133-148.
- Plunkett, Thomas J. (1961), “Metropolitan Government in Canada”, **The University of Toronto Law Journal**, 14(1), 29-51.
- Sakal, Mustafa (2000). “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sorunu: Tarihsel Perspektiften Bir Değerlendirme”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi**, 5(1), 119-140.
- Tek, Murat ve Karaoğlu, Burak (2018), “6360 Sayılı Yasaya İlişkin Akademisyenlerin Bakışı Üzerine Değerlendirmeler”, **International Journal of Academic Value Studies**, 4(21), 711-728.
- Tekeli, İlhan (1982), **Türkiye’de Kentleşme Yazıları**, Turhan Kitapevi Yayınları, Ankara.
- _____ (2001), **Modernite Aşılırken Kent Planlaması**, 1.Baskı, İmge Kitapevi Yayınları, Ankara.
- Topçu, Dilek (2017), “6360 Sayılı Kanun Ölçeğinde Elektronik Erişimin Yerel Katılıma Etkisi”, **Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 1(Özel Sayı 4), 1-17.
- Tortop, Nuri vd. (2017), **Yönetim Bilimi**, 11.Basım, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara.

- TÜİK (2022), “Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları-2021”, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Adrese-Dayali-Nufus-Kayit-Sistemi-Sonuclari-2021-45500>, (04.07.2022).
- Urhan, Feyza (2008), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, **Sayıştay Dergisi**, (70), 85-102.
- Usta, Sefa vd. (2018), “6360 Sayılı Kanunun Büyükşehir Belediye Sistemine Etkileri: Konya Büyükşehir Belediyesi Örneği”, **TESAM Akademi Dergisi**, Yerel Yönetimler Özel Sayısı, 217-149.
- Yaman, Kemal ve Aydın, İsmail Safa (2018), “Metropolitan Yönetim Modellerinin Karşılaştırılmalı Olarak İncelenmesi: Paris ve İstanbul Örneği”, **Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 11(3), 1988-1996.
- Yaman, Murat ve Önder, Özgür (2018), “Küreselleşme ve Ekseninde Yerel Siyasetin Dönüşümü”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, (57), 232-237.
- Yılmaz, Zülfiye (2014), “6360 Sayılı Kanun Hakkında Bir Yorum”, **Anayasa Hukuku Dergisi**, 3(5), 443-454.
- Yoloğlu, Ali Cenap (2016), “Kentsel Büyüme ve Siyasi Bölünme Bağlamında Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, **Planlama Dergisi**, 26(2), 81-92.
- Yetkin, Ozan (2019), “Yerel Kamu Hizmetleri Bağlamında 6360 Sayılı Yasanın Değerlendirilmesi: Marmaris Belediyesi Örneği”, **Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi**, 2(1), 158-191.
- Yılmaz, V. ve Kaypak, Ş. (2017), “6360 Sayılı Yasanın Yerel Halk Üzerindeki Etkiğinin Ölçülmesi: Malatya Büyükşehir Belediyesi Örneği”, **International Journal of Academic Value Studies**, 3(15), 405-418.
- Yörür, Neriman ve Altınörs Çırak, Ayşegül (2007), “Türkiye’de 1970’li Yıllardaki Nazım Plan Bürosu Dönemi ile Günümüzdeki Bölge Planlama Çalışmalarının Yasal ve Kurumsal Düzenlemeler Açısından Değerlendirilmesi”, **12.Ulusal Bölge Bilimi/Bölge Planlaması Kongresi: Bölge Biliminde Yeni Yaklaşımlar Bildiriler Kitabı**, İstanbul, 39-48.
- Zengin, Ozan (2014), “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirilmesi”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2, 91-116.



EKLER

Ek 1: Saha Araştırması İçin Gerekli İzin Belgesi

25.08.2021 14:17

-76127911-399-19219

03079208

T.C.
KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLÜĞÜ
Öğrenci İşleri Daire Başkanlığı

Sayı : E-7612791 1-399-19219
Konu : İzin İsteği (Batuhan AYDIN)

25.08.2021

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

İlgi :28.05.2021 tarih ve E-90783813-301.99-3968 sayılı yazınız.

Enstitünüz Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Programı öğrencisi 393887 numaralı Batuhan AYDIN'ın yüksek lisans tez çalışması kapsamında izin talebinize ilişkin, Maçka Kaymakamlığı'nın yazısı ekte gönderilmiştir. Bilgilerini ve gereğini rica ederim.

Prof. Dr. Cemil RAKICI
Rektör Yardımcısı

Ek: Kaymakamlık Yazısı (1 sayfa)

Bu belge güvenli elektronik imlemlenmiştir. Doğrulama Kodu: 4E3CBC87-FF87-4D7D.B606A998F979E8(1)0800 Adres: <https://www.turkiye.gov.tr/karadcniz-tcknik-universitesi-ebys>



T.C.
MAÇKA KAYMAKAMLIĞI
İlçe Yazı İşleri Müdürlüğü

Sayı : E-45268749-150-1565
Konu : İzin İsteği (Batuhan AYDIN)

24.08.2022

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLÜĞÜNE

İlgi : Karadeniz Teknik Üniversitesi Rektörlüğü (Öğrenci İşleri Daire Başkanlığı)'nın Ol .06.2021 tarihli ve 1895 sayılı yazısı.

İlgi sayılı yazınızdaki Batuhan AYDIN'ın "6360 Sayılı Kanunun halkın Belediye Algısı Üzerindeki Etkisi: Maçka Örneği" başlıklı yüksek lisans araştırması uygun görülmüştür. Gereğini arz ederim.

Selim ÇOMAKLI
Kaymakam

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Doğrulama Kodu: 3qLwyF-eCFv89-Yil17A8-Bvi2ew-OfQD4xXJ Doğrulama Linki: <https://www.turkiye.gov.tr/icisleri-ebys>

Maçka Kaymakamlığı İlçe Yazı İşleri Müdürlüğü
Telefon No: (462)512 28 88 Faks No: (462)512 12 22
e-Posta: kaymakamlık@macka.gov.tr İnternet Adresi: <https://www.macka.gov.tr>
Kep Adresi: icisleribakanligi@hs01.kep.tr

Bilgi için: Buse ŞİRİN
Büro Personeli
Telefon No:



Ek 2: Anket Formu

Cinsiyet		Eğitim			
Yaş		Aylık Kazanç			
Meslek		Siyasi Görüş			
			Evet	Hayır	
6360 sayılı yasanın Trabzon ve Maçka üzerindeki etkilerinden haberdarım.					
	Katılıyorum	Kısmen Katılıyorum	Kısmen Katılmıyorum	Katılmıyorum	Fikrim Yok
Büyükşehir Belediye Meclisinde yeterli bir şekilde temsil ediliyorum.					
Büyükşehir belediye meclisinin kararlarından haberdarım.					
Büyükşehir ile iletişim olanakları yeterlidir.					
Büyükşehir belediyesinin kurulması sonrası Maçka’da büyükşehrin hizmet sunması ile hizmetlerde artış meydana gelmiştir.					
Büyükşehir belediyesinin kurulması sonrası Maçka’da büyükşehrin hizmet sunması ile hizmetlerin kalitesinde artış meydana gelmiştir.					
Büyükşehir kurulması ile Maçka belediyesinin sunduğu hizmetler artmıştır.					
Büyükşehir kurulması ile Maçka belediyesinin sunduğu hizmetlerinin kalitesi artmıştır.					
Maçka belediyesi ile iletişim olanakları yeterlidir.					
Maçka belediyesi büyükşehir belediyesinin kurulması sonrasında prestij kaybına uğramıştır.					
Maçka belediye başkanı büyükşehir belediyesi kurulması sonrası prestij kaybına uğramıştır.					
Maçka Belediyesi büyükşehir belediyesinin bir şubesi haline gelmiştir.					

ÖZGEÇMİŞ

Batuhan Aydın ilköğretimi Gürgenagaç Şehit Pilot Üsteğmen Nurettin Doğan İlköğretim Okulu'nda, liseyi Maçka Mehmet Akif Ersoy Anadolu Lisesi'nde tamamlamıştır. 2014 yılında kazandığı Ondokuz Mayıs Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nden 2018 yılında mezun olmuştur. 2019 yılında Karadeniz Teknik Üniversitesi, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Tezli Yüksek Lisans Programına başlamıştır.

Aydın, bekar olup, İngilizce bilmektedir.

