



AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



Ayşegül GÜLER AĞIN

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYELERİ
ÜZERİNDEKİ DENETİM YETKİLERİ

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Doktora Tezi

Antalya, 2024



AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



Ayşegül GÜLER AĞIN

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYELERİ
ÜZERİNDEKİ DENETİM YETKİLERİ

Danışman

Dr. Öğr. Üyesi Vehbi Alpay GÜNAL

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Doktora Tezi

Antalya, 2024

T.C.
Akdeniz Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Ayşegül GÜLER AĞIN'ın bu çalışması, jürimiz tarafından Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Doktora Programı tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan : Prof. Dr. Hüseyin GÜL (İmza)

Üye (Danışman) : Dr. Öğr. Üyesi Vehbi Alpay GÜNAL (İmza)

Üye : Doç. Dr. Senem ATVUR (İmza)

Üye : Dr. Öğr. Üyesi Kadriye OKUDAN DERNEK (İmza)

Üye : Dr. Öğr. Üyesi Rana İÇMEN (İmza)

Tez Başlığı: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYELERİ ÜZERİNDEKİ DENETİM YETKİLERİ
--

Onay: Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Tez Savunma Tarihi : 13/02/2024

Mezuniyet Tarihi : 14/03/2024

AKADEMİK BEYAN

Doktora Tezi olarak sunduğum “Büyükşehir Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyeleri  zerindeki Denetim Yetkileri” adlı bu çalışmanın, akademik kural ve etik değerlere uygun bir biçimde tarafımca yazıldığını, yararlandığım bütün eserlerin kaynakçada gösterildiğini ve çalışma içerisinde bu eserlere atıf yapıldığını belirtir; bunu şerefimle doğrularım.

( mza)

Ayşegül GÜLER AĞIN





07/03/2024

TEZ ÇALIŞMASI ORJİNALLİK RAPORU BEYAN BELGESİ

Öğrenci Bilgileri	
Adı-Soyadı	Ayşegül GÜLER AĞIN
Öğrenci Numarası	20175219007
Anabilim Dalı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Programı	Doktora
Danışman Öğretim Üyesi Bilgileri	
Unvanı, Adı-Soyadı	Dr. Öğr. Üyesi Vehbi Alpay GÜNAL
Doktora Tez Başlığı	Büyükşehir Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyeleri Üzerindeki Denetim Yetkileri
Turnitin Bilgileri	
Ödev Numarası	2314329431
Rapor Tarihi	07/03/2024
Benzerlik Oranı	Alıntılar hariç: % 9 Alıntılar dahil: % 20
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE,	
Yukarıda bilgileri bulunan öğrenciye ait tez çalışmasının a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana Bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 282 sayfalık kısmına ilişkin olarak Turnitin adlı intihal tespit programından Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esaslarında belirlenen filtrelemeler uygulanarak yukarıdaki detayları verilen ve ekte sunulan rapor alınmıştır. Danışman tarafından uygun olan seçenek işaretlenmelidir: (X) Benzerlik oranları belirlenen limitleri aşmıyor ise: Yukarıda yer alan beyanın ve ekte sunulan Tez Çalışması Orijinallik Raporunun doğruluğunu onaylarım. () Benzerlik oranları belirlenen limitleri aşmıyor, ancak tez/dönem projesi danışmanı intihal yapılmadığı kanısında ise: Yukarıda yer alan beyanın ve ekte sunulan Tez Çalışması Orijinallik Raporunun doğruluğunu onaylar ve Uygulama Esaslarında öngörülen yüzdelik sınırlarının aşılmasına karşın, aşağıda belirtilen gerekçe ile intihal yapılmadığı kanısında olduğumu beyan ederim.	
Gerekçe:	
Benzerlik taraması yukarıda verilen ölçütlere uygun olarak tarafımca yapılmıştır. İlgili tezin orijinallik raporunun uygun olduğunu beyan ederim. Danışman Öğretim Üyesi Dr. Öğr. Üyesi Vehbi Alpay GÜNAL	

İÇİNDEKİLER

TABLolar LİSTESİ	iv
ŞEKİLLER LİSTESİ	v
KISALTMALAR LİSTESİ	vi
ÖZET.....	vii
SUMMARY	viii
TEŞEKKÜR.....	x
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL AÇIKLAMA

1.1. Merkeziyetçilik ve Adem-i Merkeziyetçilik	7
1.2. Merkezi Gücün Paylaşılması	15
1.2.1. Göreceli Bir Kavram Olarak İdari Özerklik	16
1.2.2. Özerkliğin Bir İstisnası Olarak İdari Denetim: İdari Vesayet	19
1.2.2.1. Türk İdare Sisteminde İdari Vesayet Anlayışı	22
1.2.2.2. İdari Vesayet'in Anayasa Mahkemesi Kararlarında Geçen Temel Özellikleri	25
1.2.2.3. İdari Vesayet Yetkisinin Uygulama Alanları	27
1.2.2.4. İdari Vesayet'in İdari Denetim Kavramı ile Açıklanması	29
1.2.3. İdarenin Bütünlüğü Esası.....	30
1.3. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.....	32
1.4. Metropoliten Alan Yönetimi, Yaklaşımlar ve Uygulamalar	35
1.4.1. Metropoliten Alan Yönetimi	35
1.4.2. Metropoliten Alan Yönetimi Gereksinimi.....	42
1.4.2.1. Şehirlerin Ekonomik ve Sosyal Gelişimini Desteklemek.....	42
1.4.2.2. Ortak Hizmetlerin Çok Sayıda Üretiminde Daha Verimli Olmak	43
1.4.2.3. Küreselleşmeye Hızla Ayak Uydurma Gereksinimi	49
1.4.3. Metropoliten Yönetim Yaklaşımları.....	50
1.4.3.1. Güçlü Bir Merkezi Metropoliten Yönetim: Metropoliten Reform Geleneği	51
1.4.3.2. Adem-i Merkeziyetçi Bir Metropoliten Yönetim: Kamu Tercihi Yaklaşımı	53
1.4.3.3. Yönetişim Temelli Metropoliten Yönetim: Yeni Bölgeselcilik Yaklaşımı.....	55
1.4.4. Metropoliten Yönetim Uygulamaları	60
1.4.4.1. Tek Kademeli Metropoliten Yönetim Modelleri.....	68
1.4.4.2. İki Kademeli Metropoliten Yönetim Modelleri.....	70

1.4.4.3. Gönüllü İş Birliği Modeli	73
1.4.4.4. Özel Amaçlı Metropoliten Yönetim Modeli	74
1.4.5. Metropoliten Alanda Üniter Devletin Rolü	76
1.4.6. Üniter Devletlerde Metropoliten Yönetimin Alt Kademe ile İlişkisi	78
1.4.7. Federal Devletlerde Metropoliten Yönetimin Alt Kademe ile İlişkisi	83
1.5. Bölüm Değerlendirmesi: Vesayet, Özerklik ve Metropoliten Yönetim	85

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’ DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİ

2.1. Türkiye’de Büyük Şehir Yönetiminde Mekân ve Alan Yönetimi	89
2.2. Türkiye’de Metropoliten Yönetimin Gerekçeleri	91
2.3. Türk Yerel Yönetim Sistemi İçerisinde Büyükşehir Belediye Yönetiminin Gelişimi ...	97
2.4. Büyükşehir Belediye Yönetiminin Yasal ve Anayasal Dayanakları	111
2.4.1. 1980-1984 Döneminde Büyükşehir Belediye Yönetimindeki İdari Gelişmeler ...	112
2.4.2. 1984-2004 Döneminde Büyükşehir Belediye Yönetimindeki Gelişmeler	115
2.4.3. 2004-2012 Döneminde Büyükşehir Belediye Yönetimindeki Gelişmeler	123
2.5. 2012 Yılından Sonra Büyükşehir Belediye Yönetimindeki Değişim	132
2.5.1. 6360 Sayılı Kanun’un Gerekçesi ve Değişiklikten Etkilenen Kanunlar	134
2.5.2. Büyükşehir Belediye Yönetiminde Meydana Gelen Değişiklik	137
2.5.3. Anayasa Mahkemesi Kararlarında 6360 ile İlgili Çıkarımlar	147
2.5.4. Kalkınma Planlarında Kentsel Yönetim Politikaları	150
2.5.5. 5216 Sayılı Kanun’daki Değişimlerin Değerlendirilmesi	152
2.6. Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyelerinde Görev ve Yetki Dağılımı	156
2.6.1. Büyükşehir Belediyelerinin Görev, Sorumluluk ve Yetkileri	157
2.6.1.1. 2012 Sonrası Büyükşehir Belediyelerinin Değişen Görev ve Yetkileri	160
2.6.2. Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları	162
2.6.3. Büyükşehir Belediyelerinin Devredebileceği veya İlçe Belediyeleriyle Birlikte Yerine Getirebileceği Görevler	163
2.7. Bölüm Değerlendirmesi: Türk İdari Yapısı İçerisinde Metropoliten Yönetim ile Alt Kademe İlişkisinin Değerlendirilmesi	168

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİNDE YEREL VESAYETE İLİŞKİN UYGULAMALAR VE TARTIŞMALAR

3.1. Yerel Vesayet Tartışması	177
3.1.1. Literatürde Yerel Vesayet Varlığı ve Tanımı	181
3.1.2. 5216 Sayılı Kanun’da Yerel Vesayet ile İlişkilendirilen Maddeler	187
3.2. Merkeziyetçi Büyükşehir Belediye Yönetimi	189
3.2.1. İki Kademeli Metropoliten Yönetimin Sayıştay Raporlarında Yerel Vesayete Yönelik Sonuçları	191
3.2.2. Büyükşehir Belediye Başkanının Yetkileri	194
3.2.3. Koordinasyon Yetkisinin Değerlendirilmesi	196
3.3. Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Özerkliği	199
3.3.1. Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyelerinin Siyasi Parti Farklılıkları	203
3.3.2. Belediye Şirketlerine Yönetici Atama Yetkisi	206
3.4. Büyükşehir Belediyelerinde Yerel Vesayete Yönelik Örnek Uygulamalar	207
3.4.1. Büyükşehir Belediyelerinin Şubeleşmesi: İlçe Koordinatörlükleri Uygulaması ve İlçe Hizmet Birimleri	208
3.4.1.1. Büyükşehir Belediyelerinin İlçelerde Hizmet Sunumu: İlçe Koordinatörlükleri Uygulaması	209
3.4.1.2. Büyükşehir Belediyelerinin İlçelerde Hizmet Sunumu: İlçe Hizmet Birimleri	213
3.4.2. Otopark Gelirleri	219
3.4.3. Kırsal Mahalle Kurulmasında Büyükşehir Belediyelerinin Yerel Vesayeti	220
3.4.4. Belediyenin Bağlı Kuruluşlarının Denetimi Açısından Yerel Vesayet	223
3.5. Bölüm Değerlendirmesi: Yerel Vesayet ve Yerel Özerklik Değerlendirmesi	228
 SONUÇ	 232
KAYNAKÇA	244
Ö Z G E Ç M İ Ş	267

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1.1. Metropoliten Alan Yönetimi Üzerine Teorik Bir Çerçeve.....	59
Tablo 1.2. İki Kademeli Metropoliten Alan Yönetiminde Mali Sorumlulukların Paylaşılması	71
Tablo 2.1. 1965-1982 Yılları Arasında Büyük Şehir Yönetimini Hazırlayan Girişimler	108
Tablo 2.2. Büyükşehir Modelinin Dönemlendirilmesi	114
Tablo 2.3. Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluş Tarihleri ve Yasal Düzenlemeleri	117
Tablo 2.4. 6360 sayılı Kanun ile Büyükşehirlerde Kurulan İlçeler.....	141
Tablo 2.5. Türkiye’de Mülki İdare Bölümleri Sayısal Durumu	142
Tablo 2.6. Yıllara Göre Belediye Sayıları	142
Tablo 2.7. Genel Bütçe Vergi Gelileri Tahsilatındaki Değişim	146
Tablo 2.8. TÜİK Verilerine Göre Nüfusu 500 Bin Üzeri Olan Kentler	151
Tablo 2.9. Büyükşehir Belediyesi ile Büyükşehir İlçe Belediyesi Arasındaki Görev, Sorumluluk ve Yetki Paylaşımı.....	164
Tablo 2.10. Büyükşehir Belediyeleri ile İlçe Belediyelerinin Mekânsal Planlama Unsurları	167
Tablo 2.11. Dönemlere Göre Belediye ve Büyükşehir Belediye Yönetim Modelleri.....	171
Tablo 3.1. Büyükşehir Belediyeleri ile İlçe Belediyeleri Arasında Kaynak Paylaşımına Yönelik Sayıştay Bulguları	192
Tablo 3.2. Büyükşehirlerin İlçe ve Mahalle Sayıları.....	213
Tablo 3.3. Büyükşehirlerde Yerinden Yönetim Türleri	217

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 2.1. İstanbul Metropoliten Alan İdari Sınır	126
Şekil 2.2. Ankara Büyükşehir Belediyesi Sınır Değişikliği	141
Şekil 3.1. Büyükşehir ile İlçe Belediyeleri Arasında Yetki Bölüşümü	184



KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşil Devletleri
ADNKS	: Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
ANAP	: Anavatan Partisi
AYYÖŞ	: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
BŞB	: Büyükşehir Belediyesi
BİB	: Büyükşehir İlçe Belediyesi
BYKP	: Beş Yıllık Kalkınma Planı
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
ÇŞB	: Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
IMF	: The International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
OECD	: The Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü)
SBB	: Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
YİKOB	: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

ÖZET

Ülkemizde 1980 sonrası süreçte yerel yönetim alanındaki en önemli gelişme, 1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle başlayan iki kademeli metropoliten yönetim uygulaması olmuştur. İlk kanundan 20 yıl sonra çıkarılan 5216 sayılı Kanun ile 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı yasa da büyükşehir yapılanmasında köklü değişiklikler meydana getirmiştir. 6360 sayılı Kanunun büyükşehir belediyesinin il mülki sınırında, ilçe belediyelerinin de ilçe mülki sınırında hizmet sunacak şekilde yetki ve sorumluluk alanlarını genişletmesi hem akademik hem siyasi tartışmalara yol açmıştır. 5216 sayılı Kanunda değişiklik yapılarak yeniden düzenlenen örgüt yapısı, hizmet ve kaynak paylaşımı, merkezi yönetimin yerleşme politikaları, büyükşehirlerde merkezileşme olduğu; merkezi yönetimin vesayet denetiminin büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkide konumlanması bu tartışmaların başlıcalarıdır. 2017 Anayasa değişikliği ve 2018 genel seçimleri sonrası uygulanmaya başlanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile de yerel yönetimlerin özerklik ve vesayet konularında birtakım değişiklikler olduğu görülmektedir. Yasal düzenlemeler genellikle yerindenlik, etkinlik ve verimlilik gibi ilkeler çerçevesinde yapılmıştır.

Bu çalışmada, Türkiye’de büyükşehir belediye yönetiminde iki kademeli metropoliten yönetimin bir sonucu olan üst kademenin alt kademe üzerindeki denetim yetkisinin büyükşehir belediyesinin merkeziyetçi yapısı, ilçe belediyelerinin özerkliği ve yerel vesayet tartışmaları kapsamında incelenmesi amaçlanmıştır. Büyükşehir belediyelerini ilgilendiren mevzuat çerçevesinde vesayet tartışmasına konu olan kanun maddeleri, karar ve uygulama şeklinde ayrışan spesifik örnekler ile değerlendirilmiştir. Özellikle büyükşehir belediyelerinin alan yönetimi gereği ilçe belediyelerinde sunacağı hizmetlerde uygulanan ilçe koordinatörlüğü uygulaması ve ilçe hizmet birimleri, ilçe belediyelerinin yapabileceği hizmetlerin merkezin koordinesinde yapılması ilçe belediyelerinin özerkliklerini sınırlandıran uygulamalar olarak değerlendirilirken; büyükşehir belediyelerinin bağlı kuruluşlarının denetimi, bazı gelirlerin merkezde toplanması ve kanunda yer alan aynen veya değiştirerek onaylama, yeniden görüşülmesini isteme gibi vesayet denetimi kavramları olan uygulamaların büyükşehir ilçe belediyeleri özelinde de uygulanması “yerel vesayet” tartışması kapsamında değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Büyükşehir belediye yönetimi, idari vesayet, yerel özerklik, yerel vesayet.

SUMMARY

CONTROL AUTHORITIES OF METROPOLITAN MUNICIPALITIES ON THE METROPOLITAN DISTRICT MUNICIPALITIES

The most important development in the field of local governance in the post-1980 period in Turkey was the implementation of two-tier metropolitan governments, which started with the enactment of the Metropolitan Municipality Law No. 3030 in 1984. Law No. 5216, which was enacted 20 years after the first law, and Law No. 6360, which was adopted in 2012, also brought about radical changes in metropolitan organization. Law No. 6360 expanded the authority and responsibility areas of metropolitan municipalities to provide services on the territorial boundary of the province and district municipalities to provide services on the territorial boundary of the district, which led to both academic and political arguments. Amendments to Law No. 5216 and the reorganized organizational structure, service and resource sharing, the central government's localization policies, the centralization of metropolitan municipalities, and the positioning of the central government's tutelage control in the relationship between metropolitan municipalities and district municipalities are the main topics of these arguments. The 2017 constitutional amendment and the Presidential Government System, which started to be implemented after the 2018 general elections, have led to some changes in the autonomy and tutelage of local governments. Legal arrangements have generally been made within the framework of principles such as subsidiarity, effectiveness and efficiency.

This study aims to examine the control authority of the upper level over the lower level, which is a consequence of the two-tier metropolitan administration in metropolitan municipality administration in Turkey, within the scope of the centralist approach of the metropolitan municipality, the autonomy of district municipalities and local administrative tutelage debates. Within the framework of the legislation concerning metropolitan municipalities, the articles of law that are subject to the tutelage debate are evaluated with specific examples differentiated as decision and implementation. In particular, the implementation of district coordinators and district service units in the services to be provided by metropolitan municipalities in district municipalities due to area management, and the coordination of the services that district municipalities can provide by the center are evaluated as practices that limit the autonomy of district municipalities, while the supervision of the affiliated institutions of metropolitan municipalities, the collection of some revenues at the center, and the implementation of practices that are concepts of tutelage control such as approval as is, approval with amendment,

and request for reconsideration in the law in the context of metropolitan district municipalities are evaluated within the scope of the "local tutelage" debate.

Keywords: Metropolitan municipal administration, administrative tutelage, local autonomy, local tutelage.



TEŞEKKÜR

Uzun, sabır gerektiren ve yorucu bir sürecin sonunda bu çalışmanın sonuçlanmasında elbette büyük bir destek bulunmaktadır. Bu bölüm sayesinde bu süreçte desteğini esirgemeyen, ilham veren hocalarıma, aileme ve arkadaşlarıma buradan bir kez daha teşekkür etmek isterim. Öncelikle çalışma boyunca bana yol gösteren, vakit ayıran, bilgi ve deneyimlerini benimle paylaşan değerli danışman hocam Dr. Öğr. Üyesi Vehbi Alpay GÜNAL'a en içten teşekkürlerimi sunarım. Tez izleme komitesinde yer alan ve her toplantıda yol gösterici fikirleriyle tezin şekillenmesine yardımcı olan, yol gösteren, heyecanımı paylaşan değerli hocalarım Doç. Dr. Senem ATVUR ve Dr. Öğr. Üyesi Kadriye OKUDAN DERNEK'e sonsuz teşekkürlerimi sunarım. Tez savunma jürisinde bulunan, değerli vakitlerini ayıran, çalışmada tartışılan kavramın netleştirilmesinde katkılarını sunan, araştırmanın derinleştirilmesine yardımcı olan saygıdeğer hocalarım Prof. Dr. Hüseyin GÜL ve Dr. Öğr. Üyesi Rana İÇMEN'e teşekkür ederim.

Akademik hayatım boyunca bana rehberlik eden ve destek olan tüm öğretmenlerime şükranlarımı sunuyorum. Gerek tez yazım sürecinde gerekse savunma aşamasında teknik destekleri için Ahmet Aykut ALTAY'a ve Gökhan ÇELEN'e teşekkür ederim. Çalışma boyunca girdiğim çıkmazlarda desteğini esirgemeyen arkadaşım Oğuz Kağan BATI'ya teşekkürü bir borç bilirim.

Bu sürecin en büyük destekçileri olan, beni her zaman destekleyen, yanımda olan canım ailem...Beni her koşulda destekleyen annem Gül GÜLER ve babam İlyas GÜLER'e, kardeşlerim Abdullah GÜLER ve Elif GÜLER'e sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Ve bu zorlu yolda bana eşlik eden yol arkadaşım, sevgili eşim Sedat AĞIN'a verdiği sonsuz destek için teşekkür ederim.

GİRİŞ

Mekânı yönetmek için kurulan belediye yönetiminin Türkiye'deki tarihsel gelişimi Osmanlı İmparatorluğu'ndan devralınan mirasın üzerine Cumhuriyet Dönemi'nde çeşitli hukuki düzenlemelerle devam etmiştir. 1950 sonrası nüfus ve kentleşmedeki önemli artış yönetim alanında paradigma değişikliğine hız kazandırmıştır. Metropoliten kentlerin kendilerine özgü sorunlarını çözebilmesi için görece normal nüfusa sahip kentlerden farklı bir yaklaşımla yönetilmeleri gerekliliği ortaya çıkmıştır. 1970'li yılların sonuna doğru Ankara, İstanbul, İzmir gibi kentlerin, metropoliten alanların yaşadığı sorunlarla daha fazla yüzleşmesi büyükşehir yönetimine giden süreci hızlandırmış, başlangıçta özel amaçlı metropoliten yönetim denenmiş ve sonuç olarak uzun süreli köklü çözümler kalıcı hale getirilmiştir. 1984 yılında büyükşehir yönetiminde iki kademeli yapının ilk örnekleri ortaya çıkmıştır.

Belediyelerden farklı bir paylaşımı içeren büyükşehir yönetiminde ülkemizde dönem dönem farklı modeller esas alınmıştır. Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki paylaşım bu modellere göre çeşitli uygulamalar içermektedir. Merkezi yönetim ve mahalli idareler arasındaki ilişkileri incelemek için başlangıçta bu iki birim arasındaki görev ve yetki bölüşümüne odaklanmak gerekmektedir. Metropoliten yönetim yapıları, ülkelerin hükümet sistemlerine ve devlet yapılarına göre ya da benimsedikleri yerel yönetim yapısına göre farklılık göstermektedir. Metropoliten yönetim yapıları parçalı veya tekçi anlayışa göre literatürde *tek kademeli*, *iki kademeli*, *gönüllü iş birliği* ve *özel amaçlı metropoliten yönetimler* şeklinde yer almaktadır. Kuramsal olarak tekçi ve büyük ölçekli yapıları destekleyen *metropoliten reform geleneği*, adem-i merkeziyetçi ve parçalı yapıları destekleyen *kamu tercihi yaklaşımı* ve son olarak *yeni bölgeselcilik yaklaşımı* olmak üzere üç kuramla değerlendirilmektedir. Bu model ve kuramları incelemenin en önemli nedeni, Türkiye'deki büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin ilişkisinin ortaya koyduğu yönetim yapısının esas niteliğini belirleyebilmektir.

Mülki sınırları aşmadığı halde, kentsel alanların gelişmekte olan ülkelerde hızla büyümesi, bununla birlikte ilçe belediyelerinin de nüfuslarının artması, metropol alanlardaki taleplerin ve buna bağlı olarak alanın büyüklüğüne göre hizmetlerin koordinasyonuna olan ihtiyacın artmasına neden olmaktadır. Tam bu noktada Andersson'un “suç yetki alanına uymaz, bu nedenle koordinasyon gereklidir” ifadesi, esasında ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasındaki yetki ve görevler konusunda ikili yapıların ve örtüşmelerin kaldırılarak, daha az maliyetle daha fazla hizmeti sağlamanın en iyi ifadesidir. Yazar burada “suç” ifadesini toplu taşıma, kanalizasyon, içme suyu, atık bertarafı gibi ihtiyaçlar için kullanmıştır. Ölçek ekonomilerinden yararlanılması verimliliğin ve tasarrufun sağlanması için gereklidir. Bunun

için uzun vadeli ve olabildiğince geniş bir alanı kapsayan projelerin büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında uygun koordinasyon ile yapılması gerekmektedir. Aynı zamanda metropol alanların çoğunun ülkelerin ekonomik omurgasını oluşturması, bu alanların ulusal büyümede itici güç olduğunu da göstermektedir. Bu durum, kamu yönetiminde sadece yatay örgütlenmenin değil; ilçe belediyesi, büyükşehir ve ulus devlet şeklinde bir dikey koordinasyonun da gerekliliğini ifade etmektedir (Andersson, 2015: 13-16). Andersson'un büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri ile ilgili bu çıkarımı, esasında ülkemizde uygulanan 5216 sayılı Kanunun güncel haliyle de ifade edilebilmekte ve 6360 sayılı Kanunun gerekçesi ile benzerlik göstermektedir.

Günümüzde büyükşehir yönetimleri genişleyen coğrafi sınırlarda ulaşım, su, kanalizasyon, zabıta, altyapı ve imar hizmetlerini vermekle yükümlüdür. İki kademe arasında gelişen hizmet ve kaynak bölüşümünün önemli olduğu ilişkide yeni kurumsal yapıların gerekliliği; büyükşehir belediyelerinin ilçe mülki sınırlarında da örgütlenmesiyle -6360 sayılı Kanun sonrası- alan yönetimi ile sonuçlanmıştır. Büyükşehir yönetimi, 1982 Anayasasında yer alan 127. Madde ile açıklanmıştır. Bu maddeye göre büyükşehir belediye yönetimi “Kanun, büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” ibaresine dayanmakta, bu temelle oluşturulan özel biçimli belediye, idarenin bütünlüğü esası ile merkezi yönetim ile mahalli idareler ilişkisinin bir parçası olarak konumlanmaktadır. Büyükşehir belediyesi, 5216 sayılı Kanunda yetki alanı olan mülki sınırlarda örgütlenmiş, büyükşehir belediye sınırları içinde kalan ilçe belediyeleri arasında eşgüdüm sağlayan, mahalli idare olması gereği ile idari ve mali olmak üzere yerel özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır. Kapsamı gereği büyükşehir sınırlarında yaşayan vatandaşların büyükşehir belediye başkan seçimine katılması açısından yerel demokrasi ile değerlendirilebilmektedir. Vatandaş, seçimine katıldığı belediyenin yönetimini kendine en yakın yönetsel alanda görmek istediği için ve kanun büyükşehir belediyesini ilçe belediyeleri üzerinde görevlendirdiği için büyükşehir belediyesinin ilçelerde de varlık göstermesi gerekmiştir. Demokratik meşruiyet açısından da değişim yaşanan bu düzenlemede, kentin uzak bölgelerine merkezden erişim zaman ve kaynak israfına neden olurken; vatandaş memnuniyetini de olumsuz etkileyeceği için yeni kurumsal düzenlemeler gerekmiştir. İlçe belediyesinin hizmet verdiği alanda büyükşehir belediyesine ait ilçe hizmet birimlerinin kurulması, ilçe belediyelerinin yerel hizmetleri yerine getirmede yetersiz mi olduğu ve büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerinde şubeleşme yoluna mı gittiği sorularını akla getirmektedir. Ayrıca ilçe koordinatörlükleri uygulamasının kurumsallaşmış bir türü olarak dikkat çeken bu uygulamalar, “yerel vesayet” olarak tartışılan bir durumu ortaya çıkarır mı sorusunu da çalışmanın problemlerinden biri haline getirmiştir.

İki kademeli büyükşehir yönetim yapısında mahalli idare olarak sadece belediye örgütünün kalması ve büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin aynı alanda örgütlenmesi hizmet ve kaynak bölüşümünde sorunlu alanlar ortaya çıkarmaya başlamıştır. Özellikle 6360 sayılı Kanunun uygulanmasından sonra yetki ve sorumluluk alanı arttığı için bu durum daha çok ön plana çıkmış; büyükşehir belediyelerinde merkezileşme olgusu, literatürde merkezi yönetimin mahalli idareler üzerindeki denetimi ve idari vesayet yetkisine benzer yönleri ile tartışılmıştır.

Çalışmada iki kademeli büyükşehir belediye yönetiminde kademeler arası ilişkinin niteliğinin yerel vesayet kavramı ile tartışılması, bu tartışmanın yasalardaki ve uygulamalardaki örneklerle temellendirilmesi ve büyükşehir ilçe belediyelerinin özerkliklerinin ifadesi için çeşitli örneklerin derinlemesine incelenmesi amaçlanmıştır. Çalışmada büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin niteliği, büyükşehir belediyesinin merkezileşmesi, koordinasyon görevi, büyükşehir ilçe belediyelerinin özerkliği, siyasi farklılıkların bu ilişkiye etkisi ve yerel vesayetin hangi durumlarda ortaya çıktığı soruları ile incelenmeye çalışılmıştır. Literatür incelendiğinde yapılan çalışmalarda, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişki, hizmet ve kaynak paylaşımı, yerel hizmetlerin sunumunda vatandaş memnuniyeti gibi konuların işlendiği ve ilişkinin niteliğinin çoğunlukla belediye yöneticilerinin değerlendirmeleri ile açıklandığı görülmüştür. Büyükşehir belediyesinin vasilik tartışmasının literatürde nerede konumlanacağı, hangi yasa maddeleri ile bu kavramın çağrışım yaptığı ve hangi durumlarda yetkinin bu yönde kullanıldığına yönelik kapsamlı bir tartışmaya rastlanmamıştır. Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında dikkat çeken konulardan biri denetim ilişkisidir. Bu ilişki idari vesayete benzetilmiş ancak bunun iki kademeli metropoliten yönetim yapısının bir sonucu olarak değerlendirildiği görülmüştür. İdari vesayete benzerliği büyükşehir belediyesinin kararlar, uygulamalar, işlemler ve organlar üzerinde koordinasyon yetkisi ile ifade edilmektedir. Koordinasyon yetkisinin bir sonucu olarak bir tür denetim ortaya çıktığından Anayasa, Anayasa Mahkemesi kararları, yasalar ve literatür incelenerek, çalışmada “yerel vesayet” olarak adlandırılan durumun hangi koşullarda ortaya çıktığı araştırılmıştır.

Bu çalışmanın konusu 3030, 5216 ve 6360 sayılı Kanunlarla şekillenen ve bugünkü halini alan büyükşehir belediyelerinin, hizmet alanının da genişlemesi sonucu ilçe belediyeleri üzerindeki denetim yetkisinin artması, ilçe belediyelerinin yerel özerkliklerinin azalmasıdır. Yerel vesayet tartışması çalışmanın ana sorunsalını oluşturmaktadır. 6360 sayılı Kanunun uygulanmasından itibaren büyükşehir belediyelerinde artan merkeziyetçi yapı mevzuat, literatür ve uygulamalar etrafında incelenerek örnek uygulamalarla ortaya çıkan ilişkinin

vesayet ilişkisi olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceği üzerinde durulmaktadır. Büyükşehir ilçe belediyelerinin idari ve mali özerkliklerinin değerlendirilebileceği örnek uygulamalar da incelenmiştir.

Bu çalışmanın birincil amacı il mülki sınırında uygulanan iki kademeli büyükşehir yönetim modelinde kademeler arasında oluşan denetim ilişkisinin niteliğini, kanun maddeleri ile yerel vesayet kavramı tartışmaları çerçevesinde değerlendirmektir. Kanun, karar ve rapor incelemeleri büyükşehir yönetiminin gerekçeleri ile tarihsel seyrini ve yöneldiği metropoliten yaklaşımların tasnif edilip değerlendirilmesini sağlamıştır.

Çalışmada nitel araştırma yönteminden yararlanılmıştır. Çalışmanın konusu, belirlenen araştırma problemleri ve amaç doğrultusunda yerel vesayet ve ilçe belediyelerinin özerkliklerinin derinlemesine keşfedilmesi amaçlanmıştır. Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişki var olduğu haliyle tanımlandığı ve çeşitli uygulamalarla açıklandığı için betimsel araştırma niteliği göstermektedir. Literatür taraması ile yapılan araştırmada birincil kaynaklar, mevzuat, belediyelerin web siteleri, akademik çalışmalar, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararları, Sayıştay raporları ve Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğünün mahalli idare raporları incelenmiştir. Resmi Gazete, Kararlar Bilgi Bankası, bakanlık resmi web siteleri, belediyelerin resmi web siteleri ve TÜİK aracılığıyla da resmi bilgilendirme ve sayısal verilere ulaşılmıştır. Literatür taraması ile başlangıçta tanım ve teorik tartışma olarak şekillenen yerel vesayet, mevzuat hükümleri ve uygulamalarla “merkeziyetçi büyükşehir belediye yönetimi” ve “ilçe belediyelerinin özerkliği” olmak üzere iki tema şeklinde sonuçlanmıştır.

Araştırma soruları ilgili mevzuat, uygulamalar ve akademik çalışmalar değerlendirilerek oluşturulmuştur. Araştırmanın temel sorusu “Büyükşehir belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyeleri üzerindeki denetim yetkileri yerel vesayet ile açıklanabilir mi?” şeklinde belirlenmiştir. Çalışmanın alt soruları ise sırasıyla şöyledir:

- Büyükşehir yönetimlerine Türkiye’de neden gerek duyulmuştur?
- İki kademeli metropoliten yönetimden ve ölçek belirlemeden beklenen nedir?
- İki kademeli metropoliten yapının doğal bir sonucu olarak oluşan kademeler arası çatışmalar, Türkiye’de nasıl meydana gelmiştir?
- Kademeler arası hizmet ve kaynak paylaşımında ortaya çıkan yerel vesayet ile ilgili çalışmalar ve uygulamalar nelerdir?
- Yerel vesayet ilişkisi hangi kanunlar ve kanun maddeleri ile ilişkilendirilmektedir?
- Literatürde yerel vesayet tartışması temelinde büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki denetim ilişkisinin niteliği açıklanabilir mi?

Üç bölümden oluşan bu tez şu şekilde yapılandırılmıştır. Birinci bölümde, Türkiye’de uygulanan büyükşehir belediye yönetim modelinin kavramsal dayanakları sunulmuştur. Merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerine yönelik açıklamalar yapılırken esas olarak idarenin bütünlüğü, idari vesayet, yerel özerklik ile denetim kavramları ve bu kavramların merkezi gücün paylaşılması temelinde incelenmesi amaçlanmıştır. Türkiye’de uygulanan metropoliten yönetim sisteminin teorik temelini anlaşılmaması ve hangi kuramda konumlandığını görmek için metropoliten yönetim yaklaşımlarından ve metropoliten yönetim biçimlerinden yararlanılmıştır. Son olarak üniter devletlerle federal devletlerde metropoliten yönetimlerin ülkelerin yerel yönetim alanındaki yeri irdelenmiştir.

İkinci bölümde Türkiye’de 1984 yılından itibaren tesis edilen iki kademeli metropoliten yönetim yapısı, büyükşehir yönetiminin tarihsel süreci, belediye yönetiminin tarihsel gelişimi de dikkate alınarak incelenmiştir. Bu incelemede ana kaynaklar kanunlar olmuş ve literatür taramasından elde edilen verilerle büyükşehirlerde “*mekân yönetiminden alan yönetimine*” doğru bir şekilde idarenin coğrafyasının değiştiği görülmüştür. 3030 sayılı Kanun ile başlayan iki kademeli büyükşehir yönetimi 5216 sayılı Kanun ile farklı kriterlerle dönüşmüş, literatürde “*pergel kanun*” olarak adlandırılmıştır. Temelde nüfusu artan, yerleşim yerleri birbirine yaklaşan büyük kentler, kontrolsüz göç ve hızlı kentleşme sonucu ulaşım, altyapı, imar gibi metropoliten kent sorunları ile yüzleştikçe yerel yönetim yapılanmasında farklı bir yöntemin yasalaşması kaçınılmaz olmuştur. Yasalar ve yasa gerekçeleri incelendiğinde betimlenen durum ölçek kazançlarından yararlanma beklentisi, verimli ve etkin yönetim, hesap verebilirlik ve vatandaşa yakınlık etrafında şekillenmiştir. Vatandaşın artan hizmet beklentisine cevap verebilmek, yerel demokrasiyi ve katılımcı demokrasiyi güçlendirmenin bir yolu olarak görülmüştür (TBMM, 2012: 6). Bu gerekçe ve beklentilerle, daha önceki yasalarla başlayan yönetsel ölçeğin büyütülmesi yaklaşımı 6360 sayılı Kanunla mülki sınırlarda sonlanmıştır. Bu bölümde son halini 6360 sayılı Kanun ile alan iki kademede örgütlenen büyükşehir yönetiminde iki kademenin görev, yetki ve sorumluluk sınırlarının ölçek genişlemesi nedeniyle aynı olması üzerine ortaya çıkan yetki karmaşasını değerlendirebilmek için ilgili kanunun maddeleri bu yönde ele alınmıştır. Son olarak Türkiye’de başlangıcından günümüze kadar uygulanan büyükşehir yönetimi çeşitli kuram ve yöntemlerle değerlendirilmiştir.

Çalışmanın son bölümünde büyükşehir belediye yönetiminin iki kademeli yapısının bir sonucu olarak merkezileşmesi ve ilçe belediyelerinin yerel özerkliklerinin zedelenmesi üzerinde durulmuştur. Birinci ve ikinci bölümler bu bölümün temelini oluşturmakla birlikte bu bölümde üzerinde durulan esas kavramlar, literatürde zaman zaman farklı isimlerle tartışılan “yerel vesayet” ve ilçe belediyelerinin özerklikleridir. Büyükşehir belediye yönetiminin iki

kademeli olması ve ilçe belediye sınırlarını da kapsaması sonucu denetim ve vesayet alanı da artmıştır. Literatürde çokça tartışılan imar ve bütçe ile ilgili denetim konuları hariç tutulup, bu çalışmada belediyelerin bağlı idareleri, ilçe koordinatörlükleri, ilçe hizmet birimleri ve kırsal mahalle uygulaması değerlendirilmiştir.

Çalışmanın özgünlüğü, yerel vesayetin daha önce kapsamlı bir şekilde somut örneklerle tartışılmamasından gelmektedir. Literatürde yerel vesayet ile ilgili çalışmalar, kavramın çeşitli şekillerde kullanıldığını göstermektedir. Yapılan çalışmaların 5216 sayılı Kanunda yer alan imar ve bütçe ile ilgili maddelere yönelik olduğu görülmektedir. Ayrıca ihtilaflı bir kavram olması nedeniyle kavramın tanımı, kullanım alanından daha fazla önemsenmiştir. Bu nedenle büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin hizmetin bütünlüğü, ilçe belediyesinin özerkliği ve koordinasyon özelliklerinin dengeleyici rollerinin yerel vesayet açısından değerlendirilmesinin de mümkün olduğu görülmektedir. Literatür, çalışmada “yerel vesayet” olarak kavramsallaştırılan durumun genellikle idari vesayet boyutuyla incelendiğini göstermektedir. Bunun nedeni, idari vesayetin Anayasa’da yer alan ve sadece merkezi yönetimle belediye, il özel idaresi ve köy tüzel kişilikleri arasındaki istisnai denetim yetkisini tanımlayan 127. maddenin esas alınmasıdır. Kavramın çalışmada yerel vesayet olarak değerlendirilmesinin sebebi ise ilişkinin merkezi yönetim ile mahalli idareler arasında değil, merkezi nitelik gösteren büyükşehir belediyesi ile yerel nitelik gösteren büyükşehir ilçe belediyeleri arasında oluşmasıdır. Ancak nitelik olarak idari vesayete benzeyen yönlerinin olması nedeniyle idari vesayet denetiminin unsurları dikkate alınmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL AÇIKLAMA

Adem-i merkeziyetçilik anlayışıyla şekillenen yerel yönetimlerin yerel nitelikli yönetsel sorumlulukları üstlenmesi, yerel demokrasinin bir gerekliliğidir. Yerel yönetimler açıklanırken üzerinde durulan önemli noktalar, idari ve mali özerklik, idari vesayet, idarenin bütünlüğü gibi kavramlardır. Birbirlerini tamamlayan bu kavramlar, temelde merkezi gücün paylaşılmasında yönetim birimleri arasında olması gereken dengeyi açıklamaktadır. Mahalli idareleri ve bu çalışmanın özelinde büyükşehir belediye yönetimini bu kavramlarla açıklamak mümkündür.

Büyükşehir belediye yönetiminde ya da daha genel bir ifade ile metropoliten alan yönetiminde merkeziyetçi/tekçi ve parçalı yapılar bulunmaktadır. Devlet sistemlerine, şehirlerin tarihsel gelişimine göre farklı şekillerde yapılanan metropoliten yönetimler, aynı şehirde birden fazla şekliyle uygulanma imkanı bulabilmektedir. Çalışmanın bu bölümünde merkezi yönetim, yerel yönetim arasındaki ilişkilere yönelik kavramların açıklanması, Türkiye’de sürekli gelişme halinde olan metropoliten yönetim sistemlerinin kuramsal temelleri ve çeşitleri ile değerlendirilmesi amaçlanmıştır. Türkiye’deki büyükşehir belediye yönetiminin anlaşılması için büyükşehir belediyelerinin merkezi yönetim ve ilçe belediyeleri ile olan ilişkisinin vesayet, özerklik, idarenin bütünlüğü kavramları ile açıklanması gerekmiştir. Bu kavramsal ve kuramsal açıklamalar, ikinci bölümde Türkiye’deki büyükşehir belediye yönetimi konusunda ortaya çıkan ihtiyacın, gerekçe ve gelişmelerin açıklanması için yol göstericidir.

1.1. Merkeziyetçilik ve Adem-i Merkeziyetçilik

Tarihsel gelişimleri ve kültürleri, ülkeleri, merkezi yönetim ve yerel yönetim açısından çeşitli şekillerde örgütlenmeye götürmüştür. Merkezden yönetim en kapsamlı haliyle, kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlüğün sağlanması, bu tür hizmetlerde karar ve uygulamaların merkezi hükümetin hiyerarşik düzeninde bulunan birimler tarafından yürütülmesidir. Ulusal meclisin dışında bir başka yasama organının bulunmadığı, farklı bölgelere göre değişen yasaların olmadığı ve siyasi merkeziyetçiliğe göre örgütlenmiş üniter devlette görülen bir yönetim yapısıdır (Eryılmaz, 2015: 106, 107). Yerel yönetim ise, yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi, özerklik, merkezi yönetimden ayrı olma durumu, tüzel kişilik gibi kendine özgü ilkeler barındıran, yerel halkın seçimle oluşturduğu, mali ve idari özerkliğe sahip, yerel idare organlarının bulunduğu bir yönetim şeklidir (Tortop, 1994; Keleş, 1994). Yerel yönetimler, farklı ülkelerde, farklı coğrafya ve tarihsel süreçte; ülkelerin kendi toplumsal, siyasal, mali ve idari şartlarına ve gereksinimleri ile şekillenmektedir. Ortak bir alanı paylaşan

topluluğun ortak gereksinimlerini karşılayabilmek, sorunlarını çözebilmek amacıyla kurulmuşlardır (Çoker, 1988: 249). Bu değerlendirme temelinde, farklı şartlarda, zaman ve mekânda oluşan yerel yönetimlerin birbirinden farklı özellikleri olsa da belli bir yerde yaşayan insanların ortak ihtiyaçları temelinde düşünüldüğünde, yerel yönetimlerin de ortak birtakım özelliklerinin olduğu ve bu ihtiyaçların karşılanmasında birbirine benzer niteliklere sahip oldukları söylenebilir. Yerel yönetimler, ancak bu şekilde genel özellikleri, yararları ve dezavantajları şeklinde ideal bir kategori halinde sunulabilir. Bu kategorilendirme dışında yerel yönetimler nevi şahsına münhasır yapılardır.

Tocqueville (2004)'in Fransız Devrimi hakkındaki görüşleri Eski Rejim ve Devrim adlı eserinde net bir biçimde görülmektedir. Fransız Devrimi öncesinde Eski Rejim'de başlamış merkezi yönetim ve idari vesayet konuları üzerinde çokça durulan bu kitabın referans alınmasının sebebi, sözü edilen konuların tezin bir parçasını oluşturmasıdır. Tocqueville'e göre idari merkeziyetçilik ve idari vesayet Eski Rejim'in kurumlarıdır ve devrim öncesinde gelişmiştir (Tocqueville, 2004: 103). 18.yüzyılda yönetimde dağınık bir hal alan kentler, giderek merkezi yönetime bağlanmaya başlamış ve kent yönetimleri de belediye görevlilerinden oluşan meclislere emanet edilmiştir. Ancak küçük bir oligarşi elinde yozlaşmış ya da dağılmış kent yönetimleri için bulunan çare, yerel erkleri giderek artan bir şekilde merkezi yönetime bağlamak olmuştur. Bu durum, kentlerde krallık denetçilerinin sunduğu rapor üzerine krallık konseyinin alacağı kararın müdahalesi olmadan kentte hiçbir şey yapılamayacağını göstermekte, krallık denetçisinin kentin bütün işlerinde müdahalesi olduğunu ifade etmektedir (Tocqueville, 2004: 106-109).

Üniter devlet örgütlenmelerindeki idari yapının özelliğini ifade eden merkeziyetçilik ilkesi, iktidarın ve idarenin bütünlüğünü içermektedir. Bu ilke, ulusal çıkarlarla da ilişkilendirilmekte ve idarenin bir bütün olduğu düşüncesinden hareketle, devletin yukarıdan aşağıya dikey kademeler şeklinde örgütlenmesini gerektirmektedir (Güler, 2000: 22). Devletin giderek artan etkinliğinden kaynaklanan kapsamı ve masrafları, vatandaşların gelirlerinden ve harcamalarından kaynaklanan vergilerin oluşturduğu bütçeden sağlanmaktadır. Devlet, artan görev ve sorumluluklarını yerine getirmek için gerekli olan ihtiyaçlara bu şekilde çözüm bulurken, devletin “işlevsel belirliliği” olarak ifade edebileceğimiz özelliği, toplum yaşamının bütününe kapsayan ve denetleyen bir mekanizma olmasını engellemektedir. Devletin, artan etkinliğini gereği gibi yerine getirebilmesi için farklı birimlere ayrılması gerekmiştir (Poggi, 1978: 96). Devletin bütünlük anlayışı, dikey bir örgütlenmeyi ve güç ayrımını beraberinde getirmiş; merkezi idarede yasama, yürütme ve yargı örgütlenmelerinin yanı sıra, yerel düzeyde farklı düzenlemelerin gerekliliği ortaya çıkmıştır. Kuvvetler ayrılığına ek olarak, yatay

örgütlenmeyi gerektiren ve bir hesap verebilirlik içeren yerel yönetim sistemi, yerel seçim sistemini ve buna bağlı olarak yerel siyasi rekabeti ortaya çıkarmıştır. Esasında bu durum, halkın genel oyla daha yakınında, kendisi için, kendisine karşı sorumlu ve daha hesap verebilir bir yönetici seçmesini sağlamıştır. Böylece halka en yakın yerde, düzenleyici kararlar alınıp uygulanabilmesini sağlayan, yönetme yeteneği veren bir idari özerklik anlayışı ortaya çıkmıştır. İdari özerkliğin önemli bir yönünün, merkezi idarenin hizmet sunumu için bazı yetkilerini devrettiği yerel yönetimlerin, aynı zamanda bu hizmeti yerine getirebilmek, finanse edebilmek için hizmetle ilgili mali kaynakları da mali özerkliği içerisinde kullanabilmesi olduğu görülmektedir (Edwards vd., 2015: 49-53).

Sharpe (1970: 168)'e göre , “merkezi hükümetlerin yukarısındaki ve aşağısındaki her bir topluluk için hizmetlerin önceliğine karar verme gibi, çatışmaların uzlaştırılması ile başa çıkacak zamanı, enerjisi ve azmi yoktur”. Poggi (1978: 96)'nin ifadesiyle “devletin işlevsel belirliliği” ile de alakalı olan bu durum, bir çok ülkenin yerel yönetime sahip olmasının ana nedenidir (Sharpe, 1970: 168). Poggi'ye göre, devlet başlı başına karmaşık bir örgüt olarak yapılandığı için, kendine doğrudan bağlı olan birimleri olduğu gibi, tamamıyla özerk olmayan bir takım idare organlarını da oluşturması bir ihtiyaç haline gelmiştir (Poggi, 1978: 96, 97).

Yerel yönetimler, merkezi yönetimden bağımsız düşünüldüğünde, yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamak üzere inşa edilmiş, yerel halkın söz sahibi olduğu yapılar olarak karşımıza çıkar. En bilinen şekliyle ve demokrasi gereğiyle tanımlanırsa, (Abraham Lincoln) “halkın, halk tarafından, halk için yönetilmesi” ifadesi, yerel yönetimlerin temelinde yatan düşüncedir. Bu temelde, temsili demokrasi ile mahalli idare arasında somut bir ilişki vardır. Ancak bu bağ, bu idareler için demokrasinin mutlak koşul olup olmaması yönüyle sorgulamaya ve tartışılmaya açık bir konudur. Rondinelli (1990: 493), adem-i merkeziyetçiliğin gelişmekte olan ülkelerde zorunlu olarak demokrasi ile bağlantılı olacağı anlayışına karşı temkinli davranarak, adem-i merkeziyetçilik ile demokrasiyi ne birbirlerini dışlayan ne de birbiriyle ilişkisi mutlak kavramlar olarak değerlendirmiştir.

Bölgesel ve mahalli farklılıkları hesaba katmadan ulusal düzeyde uygulanmaya çalışılan kimi politikaların yetersiz olması ve bunun sonucunda yerel yönetimlerin idari kapasitelerini geliştirme taleplerinin artmasıyla idari adem-i merkeziyetçilik önemli rol oynamaya başlamıştır. Batı'da decantralization olarak tanımlanan yapı, “merkezden yürütmeme durumu”, “kontrolü, sorumluluğu daha küçük yapılara dağıtmak, merkezi yapılanmadan uzaklaştırmak” anlamlarında kullanılmaktadır. Bu sebeple, bu kavramın Türkçe karşılığı, adem-i merkeziyet durumudur. Adem-i merkeziyetçilik, daha fazla hesap verebilirlik ve şeffaflıkla merkeziyetçiliğin dezavantajlarını hafifletmek için oluşturulmuş bir ilaç görevi görmekle

birlikte, onun kendi dezavantajları olduğunu da belirtmek gerekir. Bunlar göz önüne alındığında, adem-i merkeziyet kavramının “her derde deva” (van Houwelingen, 2018: 189) bir oluşum olarak nitelenemeyeceği ortadadır.

Adem-i merkeziyetçilik, yerel yönetimlerle ilgili merkezileşme sorunlarının çözümünde, demokratik bir yönetim sağlanmasında, merkezi müdahalenin azaltılması konusunda bir çıkış yolu olarak görülmektedir. Ancak bu sorunları mutlak surette çözdüğünü veya merkezileşmeden daha az maliyetli ve daha etkin olduğunu söylemek mümkün değildir. Gelişmekte olan ülkelerde adem-i merkeziyetçiliğin temkinli bir iyimserlik içerisinde ele alındığı görülmektedir (Rondinelli vd., 1983: 7). Bunun en görünür nedeni, her sistemin içerisinde barınan avantaj ve dezavantajlardır. Dezavantajlarından biri merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında örgütlenmiş ve hiyerarşik denetimin sağlanamadığı yerel yönetim birimlerinin var olmasıdır. Ancak bu durum, merkezi gücün merkezde toplanması sonucu oluşan yerel hizmet aksamalarına, kırtasiyeciliğe ve bürokratik gecikmelere çözüm olduğu için de bir yandan adem-i merkeziyetçiliğin en önemli avantajlarından biridir.

Adem-i merkeziyetçiliği çekici yapan faktörlerin, esasında uygulanmasını zorlaştıran unsurlar olduğunu da söylemek gerekir. Adem-i merkeziyetçilik uygulamaları, kaynak dağılımında, yerel katılımda, kamu hizmetlerinin kırsal alanlara yayılmasında, proje belirlemede ve uygulamada gözle görülür gelişmeleri ve iyileşmeleri beraberinde getirdiği sürece merkezileşmenin olumsuzluklarını iyileştirebilecek niteliklere sahip olmaktadır (Rondinelli vd., 1983: 7, 8).

Adem-i merkeziyetçilik anlayışının, üniter devletlerde 1980’li yıllardan itibaren neredeyse “yol gösterici ilke” olarak yeniden keşfedildiği bir dönem yaşanmıştır. Bunun en önemli nedenleri arasında, küreselleşme ve neo-liberal politikaların yeni örgütsel yapılar ve ortaklıklar ortaya çıkarmaya başlaması yer almaktadır (Fenwick & Bailey, 1998: 27). Bu anlayışa yönelik ilginin artmasında, durgun ekonomilerin ve merkezi bürokrasilerin hakim olduğu gelişmekte olan ülkelerin sorunlarına bir çözüm beklentisi etkili olmuştur (Schneider, 2003: 33, 34). Bu süreçte merkezi hükümetlerin geleneksel rollerinden vazgeçerek, üstlenmek zorunda olduğu görevlerin dışındakileri yerel yönetimlere bırakmasıyla bu kuruluşların merkezden büyük pay alması kaçınılmaz olmuştur (Schneider, 2003: 34). Yerel yönetimlerin bu şekilde üstlendikleri görevler karşısında ne derecede özerkliğe sahip olduğu da adem-i merkeziyetçiliğin miktarı ile açıklanmaktadır (Rondinelli, 1990). Genişleyen yerel kamusal hizmetleri üstlenen yerel yönetimlerin yönetsel işlevlerinin yanı sıra (Dunleavy, 1980: 56) yerel nitelikli sorunlara çözüm üretmeleri ve halk oyuyla yönetime gelmeleri dolayısıyla yerel

yönetimlerin vatandaşa daha yakın birimler olmaları, onların siyasi önemini de göstermektedir (John, 2001: 2-8).

Adem-i merkeziyetçilik, çoğunlukla federal yapılanmanın ilkesi olarak görülmekte ve sadece idarenin değil siyasi iktidarın da çok merkezli kurulmasını gerektirmektedir. Üniter devlet yapılanmasında merkeziyetçilik ilkesine göre örgütlenme durumunda adem-i merkeziyetçilik, temel ilke olmamakla birlikte, bir merkezin olması durumunda, onunla var olabilen bir işleyiş olarak ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetimler hem devletin ortaya çıkışında hem de merkezileşme sürecinde tamamlayıcı unsur olmuştur. Yani merkeziyetçilik, doğası gereği adem-i merkeziyetçiliği barındırmaktadır. Tartışma noktası, genellikle görev ve yetki dağılımı konusundaki anlaşmazlıklardan başlayan özerklik ve idari vesayet konuları, bu durumun hukuksal izahıdır (Güler, 2000: 22, 23).

Adem-i merkeziyetçilik uygulamalarını inceleyen kaynakların genellikle, teorik araştırmalar, seçilmiş vaka çalışmaları, ülke araştırmaları, adem-i merkeziyetçilik deneyimleri ve müdahalenin belirli yönlerine odaklanan çalışmalar olduğu görülmektedir (Cohen & Peterson, 1996: 1; Rondinelli, 1990; Rondinelli vd., 1983; Schneider, 2003; Silverman, 1992). Adem-i merkeziyetçiliğin diğer sosyal bilim alanları ile ilişkisi olduğu için yerelleşme çalışmaları genellikle sosyoloji, iktisat, siyaset bilimi gibi disiplinlerin terminolojisinde kodlanmıştır (Cohen & Peterson, 1996: 2). Literatür incelendiğinde, idari, mali ve siyasi olmak üzere üç farklı oluşuma sahip adem-i merkeziyet kavramı üzerinde uzlaşılmış nokta, belli bir merkezden merkezi olmayan kuruluşlara yetki devretme ile ilgili olduğudur (Schneider, 2003: 33). Kamu yönetimi literatüründe üzerinde en fazla durulan, idari adem-i merkeziyetçilik, merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasındaki yetkilerin ve işlevlerin hiyerarşik ve fonksiyonel dağılımını tanımlamak için kullanılmaktadır (Cohen & Peterson, 1996: 10).

Literatürde adem-i merkeziyetçiliğin farklı tipte uygulamalarına yönelik incelemeler de vardır. Yetki genişliğini yerinden yönetimin bir parçası olarak ele alan görüşe göre, adem-i merkeziyetin yerinden yönetim ve yetki genişliği şeklinde iki türü vardır (Özel, 1998: 82). Benzer bir görüşe göre, idari adem-i merkeziyetçiliğin üç ana biçimi vardır. Bunlar, merkezsizleştirme (dekonsantrasyon), yetki verme (delegation), yetki devri (devolution) dir (Decentralization Thematic Team, 20 Mayıs 2021). İdari adem-i merkeziyetçiliğin dört farklı uygulanma şekli olduğunu savunanlar da bunları dekonsantrasyon, yetki devri, yetki verme ve son olarak özelleştirme ve deregülasyon şeklinde sınıflandırmıştır (Cohen & Peterson, 1996: 10; Rondinelli vd., 1989: 72-76; Rondinelli vd., 1983: 13-32). Yetki devri, aynı örgüt içerisindeki alt kademelere yasal sorumluluk devretme ile ilişkilendirilirken; merkezsizleştirme, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin yerine geçerek karar alma yetkisi

olarak ifade edilmektedir. Adem-i merkeziyetçilik bu geniş anlamı ile değerlendirildiğinde, hem bir kurumdan diğerine hem de aynı kurum içinde yetki transferini içermektedir (Fenwick & Bailey, 1998: 27, 28). Yetki devrinde, yerel yönetimler takdir yetkisine sahip oldukları ölçüde yapmaya karar verdikleri şeyleri yapabilmektedir. Ancak bu yetkinin ulusal politikalar, finansal kapasite ve faaliyet sınırları içerisinde kalması gerekmektedir. Yetki genişliği, merkezi yönetimin belirli bir yetkiyi ya da politikanın sorumluluğunu (sektör yatırımlarını uygulama ve sürdürme sorumluluğunu- bunlar enerji, iletişim, ulaşım gibi sektörlerdir) diğer birimlerine dağıtarak yetkinin mekânsal dağılımını değiştirmesidir. Bu, tarım hizmetleri, ilköğretim, sağlık gibi devletin yapmakla yükümlü olduğu, ancak bunları bakanlık ofisleri ile yerine getirdiği görev dağılımı şeklinde de ifade edilebilir (Silverman, 1992: 1). Yerel yönetim bu yetkiyi, merkezi yönetim bürokrasisinin hiyerarşik kanalları eliyle kullanır. Buna karşın delegasyon, politika sorumluluğunun idari özerkliğe sahip ancak merkezi idareye karşı sorumlu olan yerel yönetimlere devredilmesidir. Son olarak yetki devrinde, merkezi yönetim yerel yönetimlere devredilen politika üzerinde güç ve kontrol kullanmasına izin verir. Bu anlamda yetki devri, idari özerklik için diğerlerine göre daha fazla avantaj sağlar. Sonuç olarak dekonsantrasyon bürokratik ve hiyerarşik bir ilişki içerirken, delegasyon mahalli idare ile merkezi yönetim arasında bir sözleşme ilişkisi barındırmaktadır (Schneider, 2003: 38). Dördüncü adem-i merkeziyet tipi olarak ele alınan özelleştirme ve deregülasyon, bazı sorumlulukların, devletin ve yerel yönetimlerin bir parçası olmayan, kar amacı güden veya gütmeyen kuruluşlara, özel işletmelere devredilmesi olarak tanımlanmaktadır (Cohen & Peterson, 1996: 11; Rondinelli vd., 1989: 72, 73). Silverman, bahsedilen idari adem-i merkeziyetçilik tiplerinin sadece birinin değil, bazı işlevlerin bir arda bulunmasıyla birden fazla tipin aynı anda uygulanabileceğini ifade etmiştir. Bu karma modeli, “melez” (hybrid) olarak nitelendirmiştir (Silverman, 1992: 15). Bu durum, Cohen ve Peterson’un belirttiği gibi, hükümetlerin hangi kamu görevlerini kimin yerine getirmesi gerektiğini nasıl belirleyeceği ile ilgilidir. Hükümetler bunu yaparken, farklı idari adem-i merkeziyet tiplerini bir arada kullanabilmektedirler. İdari reformlar, kapsadığı süreç içerisinde yönetim şekillerine göre farklı tipleri uygulayabilmektedirler. Bu reform sürecinde bazı işlevler merkezi olarak sağlanmaya devam edilirken, bazıları yerel yönetimlere devredilebilir; bazıları çeşitli kamu kuruluşlarına ya da özel sektöre devredilirken, kimi görevler yeniden merkezileştirilebilir (Cohen & Peterson, 1996: 22).

Yerelleşme politikaları, idari kapasitenin genişletilmesi gibi nedenlerle önemi artan adem-i merkeziyetçilik, yerel yönetime katılımı, yerel ve kırsal kalkınmayı destekleyici yönleri ile de olumlu şekilde değerlendirilmektedir. Bununla birlikte, bazı ülkelerde liderlerin ilkeleşmiş merkezci tutumları, bürokrasinin yetersiz desteğinin yerel yönetimlere sorumluluk

aktarma konusunda çekimserliğinin yarattığı görev ve yetki karmaşası da adem-i merkeziyetçiliğin uygulanmasındaki olumsuz durumlar olarak değerlendirilmektedir. Uygulamaların başarısız olduğu ülkelerle ilgili, genellikle yerelleşme politikalarının yetersiz şekillerde tasarlanıp uygulandığı ya da yerel yönetimlere görev ve sorumluluklarıyla orantılı kaynak aktarılmadığı şeklinde çıkarımlar yapılmaktadır. Adem-i merkeziyetçilik, yerel yönetimlerin kurumsal kapasitelerinin oluşturulması ve genişletilmesi aşamasında da önemli bir role sahiptir. Ancak bu konuda başarının büyük ölçüde, dar kapsamlı projeler, planlama, yeterli zaman, odaklanılan işlevlerin belirliliği gibi çerçevesi belirlenmiş rollere bağlı olduğu görülmektedir (Rondinelli vd., 1983).

Mahalli idarelerden beklenen önemli bir özellik, yerel demokrasinin sağlanmasına katkıda bulunmasıdır. Bunu sağlayabilmenin yolu, yerel yönetimlerin varlık sebebini oluşturan yerel hizmetlerin uygulanabilmesi için yerel halk tarafından seçilmiş temsil organı ile karar alabilme yetkisinin olmasıdır. Karar alma yetkisinin doğal sonucu olarak mahalli idarelerin karar alma işlevine halk katılımının açık olması gerekmektedir. Bu ilke, halk denetimini beraberinde getirdiği için bir başka ilke olan yönetsel saydamlığın da destekçisidir. Yönetsel saydamlık, mahalli halkın, mahalli idare birimlerinde söz sahibi olmasını gerektiren ve mahalli idarelerin plan, program, uygulama ve kararları üzerinde halkın bilgi edinme, bunlara erişebilme ve denetleme hakkına sahip olmasını sağlayan önemli kıstaslardan biridir (Tortop vd., 2008: 24). Yerel demokraside farklı çıkarların temsil edildiği bir meclisin varlığı söz konusudur. Siyasal katılımın gereği olarak, vatandaşlar oylama yolu ile temsilcilerini seçebilmekte, siyasi yürütmeyi değiştirebilmekte, kararlar karşısında hesap sorabilmekte veya görüş bildirebilmektedirler (Sweeting & Copus, 2012: 22). Ancak İngiltere’de bu sistem ile yerel yönetim reformunda önemli bir role sahip olan Sharpe, yerel demokraside eşitlik ve yerel yönetim kavramlarının aynı anda bir arada bulunmasına rağmen birbirleriyle bağdaşmadıklarını iddia etmektedir. Demokrasi, tanım gereği eşitlikçi bir sistem olduğu için yerel demokraside de eşitlik söz konusudur. Demokrasinin bütün toplumsal alanlarda bir bütün, tekdüze ve kurallara dayalı bir topluluk yaratma eğilimine karşılık yerel yönetim, toplumda bir farklılaşma, ayrışma ve bireyselleşme yönelimine sahiptir. Yerel yönetimlerdeki eşitsizlik ise, toplulukların farklı, çatışan ve rekabet halindeki ihtiyaçlarından kaynaklanan durumu ifade etmektedir. Sonuç olarak, vatandaşların eşit bir şekilde yararlandığı oy hakkı ile seçimin sonuçlarını etkileme fırsatının olması, yerel yönetimi meşrulaştıran bir durumdur (Sharpe, 1970: 169). Yerel demokrasi kavramı, idari ve mali özerklik ile ifade edilen yerel özerkliği de içermektedir. Bunun için temsil ve katılım mekanizmalarının tesis edilmesinin yanı sıra yerel özerkliğin sağlanması da yerel demokrasi için önemlidir.

Yerel demokrasinin niteliğine ilişkin yapılan ampirik bir çalışmada, bağımsız belediye başkanları tarafından yönetilen büyük bir nüfusa ve çok kültürlülüğe sahip yerel yönetimlerin, yerel demokrasinin niteliğini artırdığı savunulmuştur (de Sousa vd., 2021: 1). Yerel demokrasi ile ilgili bir başka kaynakta ise Kouba ve Dosek, belediye büyüklüğünün iki mekanizma ile yerel demokrasiyi etkilediğini savunmuştur. Bu mekanizmalar, katılım ve itirazdır. Çalışmada, belediye kapsamını küçültmenin, yerel demokrasinin katılımcı boyutunu artıracığı ancak siyasi rekabeti azaltacağı üzerinde durulmuştur (Kouba & Dosek, 2021: 951).

Yönetim, bir süreçtir ve bu süreç tarihsel birikimle ilerlediği için, idari otoritenin merkezileşmesini gerektiren bağımsızlık ve savaş sonrası durumlar ile çatışmaların olmadığı zamanlardaki görev paylaşımları arasında farklılıklar olması beklenen bir durumdur. Rondinelli'nin de belirttiği gibi, adem-i merkeziyetçilik uygulanmaya çalışılırken bir yandan da merkeziyetçiliğe neden başvurulduğunu ya da zaman zaman merkeziyetçiliğin neden daha güçlü savunulduğunu da değerlendirmek gerekir (Rondinelli vd., 1983: 6). Ülke yönetiminde zaman zaman farklı ağırlıkları olan bu anlayışlarda, ülkenin içerisinde bulunduğu ekonomik durum, hükümet politikaları, toplumsal yapı ve tarihsel birikim etkili olabilmektedir. Merkezi yönetim ve yerel yönetimin birbirlerini etkileyen üstünlük veya olumsuzluk yaratan durumlarına göre farklı şekillerde aksiyon alınmaktadır. Ülkelerde egemen olduğu düşünülen adem-i merkeziyetçilik türlerinin de kendi tipleri ve işlevleri ile bütüncül bir şekilde ele alınması gerekmektedir. Örneğin Türkiye’de merkeziyetçilik anlayışının ve idari adem-i merkeziyetçiliğin egemen olduğu görülmekte ve literatür, bu kabule dayalı bir yol izlemektedir.

Ülkemizde yerel yönetim ile ilgili çalışmalar, genellikle onun “güçsüz” bir yapıya sahip olduğunu ve yeni yaklaşımlarla etkin ve verimli bir kurum anlayışının geliştirilmesi gerektiğini savunan argümanlarla çevrilidir. Türkiye’de yerel yönetime ilişkin birçok çalışma, “etkinlik ve verimlilik” ilkeleri doğrultusunda hazırlanmıştır (Canpolat & Cangir, 2010; Emimi, 2009; Karaer, 1987; Polatoğlu, 2000). Bu noktada Güler (2013: 89), yerel yönetimlerin tarihine yaklaşım sorununa, yerel yönetimin liberal kuramını eleştirerek açıklık getirmiştir. Liberalizmin evrensel olarak yaklaştığı yerel yönetimlere, tarihsel olarak yaklaşılmaması gerektiğini savunmuştur. Yerel yönetimlerin etkinlik ve verimlilik kavramları ile ilişkisi genellikle tarihsel süreçteki gelişimi ile açıklanmaktadır. Esasında yerel yönetimlerin tarihsel süreçteki gelişimi, her çalışmanın bir parçası haline gelmiştir. Bunun nedeni de “bir toplumsal olayın nedeni, söz konusu toplumsal olaydan önce gerçekleşen başka toplumsal olaylarda aranarak öğrenilebilir” (Durkheim, 2004: 222) düşüncesidir.

1.2. Merkezi Gücün Paylaşılması

Bu başlık altında merkezi yönetimin mahalli idareler üzerindeki denetimi, özerklik, idari vesayet ve idarenin bütünlüğü ilkeleri üzerinde durulacaktır. Türkiye’de merkezi gücün paylaşımında yasama ve yargı yetkilerinin merkezde toplanması ve yerel yönetimlerin birtakım yürütme yetkileri ile donatılması, yerinden yönetim sisteminde idari adem-i merkeziyetçilik anlayışının benimsendiğini göstermektedir.

İdari adem-i merkeziyetçilik, merkezi olmayan hükümet kuruluşlarının merkezi denetim karşısında ne kadar özerkliğe sahip oldukları ile ilgilidir (Schneider, 2003: 33). İdari adem-i merkeziyetçilik hem devlet kontrolünü yerel birimlere yaymak hem de karar alma süreçlerine daha fazla siyasi katılımı teşvik etmek için kullanılabilen idari yöntemlerden biridir (Rondinelli, 1990: 494). Çoğunlukla üniter devletlerde oluşan merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçilik tartışmalarında, verimlilik ön planda olsa da bu yöntemler daha çok halkın yönetime etkin katılımı bakımından gerekçe gösterilerek savunulur. İnsanların dikkatlerini temsiliyete çevirdikleri noktada idarenin yerelleşmesi ön plana çıkmaktadır (Kaufman, 1969: 8). Adem-i merkeziyetçilik ile ilgili yaygın eleştirilerden biri, bu anlayışın çok sayıda küçük yönetim birimleri yaratması ve bu birimler arasında insani ve mali kaynaklarda farklılık ortaya çıkmasıdır. Oluşan farklılıkların eşitsizliğe yol açacağı endişesi, dengeyi sağlamak için merkezi yönetimin müdahalesi için talep doğuracaktır. Bu eleştiri, büyükşehir belediyeleri açısından düşünülürse, bu yönetim biçimlerinin oluşum sürecindeki faktörlerin (yerelleşme-merkezileşme) kendilerini yeniden ortaya çıkarma biçimi olarak değerlendirilebilir (Kaufman, 1969: 11).

Adem-i merkeziyetçiliğin uygulandığı devletlerde oluşan beklenti ya da adem-i merkeziyetçilikten beklenen, merkezi yönetimin onayını ve bürokratik süreci azalttığı için planlama ve uygulama sürecinde ortaya çıkan problemler karşısında daha hızlı çözüm sunabilme, vatandaşların yönetime daha fazla katılımı ve kamu görevlilerin vatandaşa karşı hesap verebilirliğidir (Rondinelli vd., 1983: 10). Nihayetinde adem-i merkeziyetçilik siyasi bir karardır ve uygulandığı ülkelerin siyasi süreçlerini ve yönetim yapılarını da yansıtmaktadır (Rondinelli vd., 1983: 13). Yerel yönetimler her ne kadar kendi kararları ile hareket edebilme kapasitesine sahipse de asıl odak noktası öncelikle ulusal siyaset olmaktadır (de Sousa vd., 2021: 2).

Weber’in merkezi yönetim ile adem-i merkeziyetçilik üzerine kurduğu şu paragraf ile merkezi gücün paylaşılmasını, merkezi yönetim-yerel yönetim döngüsü çerçevesinde anlayabiliriz:

“Özgürlük mücadelesi, iktidarı tek bir kişinin ya da azınlığın tekelinden çıkarıp onu çoğunluk arasında paylaşırma yani yönetimi merkeziyetçilikten uzaklaştırma mücadelesi şeklinde gerçekleştirmiştir. Halk

yönetimi bekleneni vermeyip, gücünü yitirdiğinde toplum güçlü insanlar sayesinde anarşiden kurtulur; diğer bir deyişle, iktidar merkezileşir. Dolayısıyla iktidarı belediye meclisinden belediye başkanına aktarmak suretiyle yönetimi merkezileştirme hareketi, büyük şehirlerimizde halk yönetiminin başarısız kaldığının bir itirafıydı” (Weber vd., 2000: 77).

12. yüzyıl Avrupası’ndan günümüze ulaşan tarihsel bir olgu olan yerel yönetim, geç ortaçağ Avrupa’sının bir ürünü ve sosyal-idari bir kurumdur. Çağdaş yerel yönetim açısından incelendiğinde, modern devlet anlayışının geliştiği dönemlerin dikkate alındığı görülmektedir. Buna göre güçlü bir modern devlette merkezi idarenin karşısında şehrin idari ve mali alanda özerklik kazanıp güçlenmesi, tüzel kişilik kazanması yerel yönetimlerin hukuki bir varlık olarak ortaya çıkmasını sağlamıştır (Ortaylı, 2011: 1). Yerel yönetimlerin gelişiminde atıf yapılan Ortaçağ Avrupası, esasında egemen güçler olan hükümdar, feodal beyler, kilise ve ayrıcalıklı kentlerdeki otoritelerin dağılmaya başlamasıyla ilgilidir. Bu dağılma, merkezi iktidarın gücünün pekişmesini ve karşıt güçlerin oluşmasını sağlamış, çevre kentlerin oluşması ve bu güçlerin muhalefeti, yeni bir yönetim sisteminin temellerini atmıştır (Parlak, 2014: 19). Merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçiliğin taban tabana zıt kavramlar olmadığı ve devletlerin merkezi ve merkezi olmayan işlevlerin harmanından oluştuğu düşüncesinden hareketle, devletlerin bu karışımı en iyi şekilde yönetmesi ve dengeyi gözetmesi gerekmektedir. Aşağıda idari adem-i merkeziyetçilikle sıkı ilişkisi bakımından idari özerklik konusu ele alınmaktadır.

1.2.1. Göreceli Bir Kavram Olarak İdari Özerklik

Yerel özerklik son 30 yılın yerel yönetim reformlarının ve yönetişimin kilit konularından birini oluşturmaktadır (Ladner vd., 2019: 6). Yerinden yönetimlerin ilkelerinden biri olan bu kavramın idare hukukunda, “yerel özerklik” şeklinde kullanılmadığı görülmektedir. İdare hukuku alanında özerklik, kamu hizmeti üretirken hükümetin siyasi etkisine tabi olmayan, bütçe ve karar gücüne sahip kamu tüzelkişileri için kullanılmaktadır (Karahanoğulları, 2013: 65). Aynı zamanda özerklik kavramının, T.C. Anayasası’nda kullanılmadığını, ancak ilgili yasalarda “idari ve mali özerklik” kavramlarının yer aldığını belirtmek gerekir. Anayasal ilke olarak benimsenen, idari vesayet yetkisidir (T.C. Anayasası, 1982/ md.127). Buna rağmen Anayasa Mahkemesi, anayasanın yerinden yönetim olarak oluşturduğu düzeni, “...yerinden yönetim ilkesi ile, bir başka ifadeyle ‘özerklik’ kavramıyla...” şeklinde kullanarak, özerklik olarak değerlendirmektedir. Bu açıklamalara göre, özerklik, yerel yönetimlere verilen tüzel kişiliğin bir sonucudur (Karahanoğulları, 2013: 67, 68). Bu ayrıntıdan hareketle, Avrupa Yerel Özerklik Şartı’nda ifade edilen yerel özerklik yerine, mahalli idareler açısından daha dar kapsamlı ve anlatımda daha sağlıklı sonuçlar verecek olan idari özerklik kavramının kullanılması tercih edilmiştir.

Özerklik ve idari vesayet (idari denetim) kavramları, genellikle ters orantılı ve birbirinin tamamlayıcısı olarak nitelendirilmektedir. Özerkliğin arttığı ve yerel demokrasinin daha etkin uygulandığı mahalli idarelerde, idari vesayet daha az alana etki ederken; idari vesayetin daha fazla alanda kendini göstermesi, mahalli idarelerin özerkliğini zedelemektedir. Bu ters orantıya ek olarak, genel kabul, “özerkliğin genel yetki, idari vesayetin ise özel yetki olarak algılanması” yönündedir. İdari özerkliğin tesisinden sonra, idari vesayet yetkisinin verilmesi bu iki alan arasındaki sınırın korunmasını sağlayacaktır (Bayındır, 2007: 57). Anayasa Mahkemesi kararlarında özerklik tanımlarının yapıldığı görülmektedir. Buna göre özerklik;

“...kişi ve kuruluşların kendi faaliyetlerine ilişkin kararları alma ve uygulama konusunda genel yetkiyle donatılmış olmaları ve bu konuda dış etkilere karşı korunmaları anlamına gelmekte; faaliyetlerini hizmetin gereklerine ve kamu yararına uygun bir şekilde yerine getirmelerini teminat altına almak için kamu kuruluşlarına da özerklik tanınabilmektedir” (AYM, E.2018/99, K.2021/14, 03/03/2021).

Özerklik, terim olarak kişinin ya da kurumun kendi istenciyle, yasal olarak karar alabilme ve kararın uygulanmasındaki bağımsızlıktır. Hak ve yetki olan bu durum, mahalli idarelerin karar alma süreçlerini hızlandıracak ve hizmetlerde etkinlik ve verimliliği sağlayacak bir unsur olarak görülmektedir. Bunun en önemli nedeni, idari yönden özerk yönetimlerin kendi karar ve yürütme organları olduğu gibi, görevleri ile orantılı bütçelerinin de olması; bu idarelerin eylem ve işlemlerinde merkezin müdahalesi olmadan karar alıp uygulayabilmeleridir (Tortop vd., 2008: 104). Kaldı ki özerk, kelime anlamı olarak “öz” ve “erk” yani kendi kendine bir işi yapabilme, bir işi yapabilmeye gücü olan anlamına gelmektedir. Öz, “kendine, kendi kendini”; erk ise “bir işi yapabilme gücü, kudret, iktidar” ve “bir bireyin, bir toplumun, başka birey, küme veya toplumları egemenliği, baskısı ve denetimi altına alma, hürriyetlerine karışma ve onları belli biçimlerde davranmaya zorlama yetkisi veya yeteneği” anlamlarında kullanılmaktadır. Bu anlamda özerk, “Bir üst organa bağlı olmakla beraber ayrı bir yasayla kendini yönetme yetkisi olan (kuruluş, devlet vb.), muhtar, otonom” demektir (Türk Dil Kurumu, 2021). Yönetim literatüründe “muhtariyet” kavramı ile karşılık bulan özerkliğin, çokça tartışılan bir konu olmasının nedenleri, otoritenin merkezde toplanması sonucu, merkezi yönetimin mahalli nitelikteki hizmetleri de merkezden yürütür hale gelmesi, bu durumun hizmet maliyetlerini ve bürokrasiyi artırması; böylece hizmetler karşısında halkın ilgisinin azalması gibi sorunların ortaya çıkmasıdır. Çözüm arayışında bu sorunlar, mahalli idarelerin daha etkin olmasını, merkezin mahalli idarelere görev ve sorumluluk yüklemesini ve buradaki yöneticilerin inisiyatif kullanmasını gerekli hale getirmiştir (Parlak, 2020: 64).

Mahalli idarelerin özerkliğinden söz edebilmek için üç koşul üzerinde durulmaktadır. Karar verme yetkisi, karar ve yürütme organlarının bağımsızlığı ve mali kaynakların bulunması olarak sıralanan bu koşullar, mahalli idarelerin merkezi idarenin, bakanlıkların, vali veya

kaymakamın onayına tabi olmadan karar alabilmesini sağlamaktadır. Aynı şekilde, mahalli idareler personelinin de merkezi idare karşısında bağımsız olması, bu koşulların kapsamındadır. Tüzel kişiliği olan özerk bir mahalli idarenin organlarının, seçimle işbaşına gelmesi, mahalli idarelerin idari özerkliğinin en önemli unsurlarından biri olarak değerlendirilmektedir. Son olarak, mahalli idarelerin, mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması ve bu ihtiyaçlara daha çabuk cevap verilebilmesi için, görevleriyle orantılı parasal imkanlara sahip olmaları gerekmektedir (Tortop vd., 2008: 106, 107).

Bürokratik unsur ve merkeziyetçilik, yetkilerin tek elde toplanmasına ve yereli ilgilendiren kararların üst düzey merkez organlarınca alınmasına, böylece kararların gecikmesine ve hizmetlerin aksamasına neden olabilmektedir. Bu durum merkeziyetçilik anlayışının merkezi yönetime yüklediği görev ve yetkilerin fazlalığından kaynaklanmaktadır. Mahalli idarelerin özerkliği, özerk kuruluş temsilcilerinin daha hızlı karar alabilmesi ve uygulayabilmesini sağlayacağından, hizmetlerde aksamanın önüne geçilmiş ve böylece ülkenin genel çıkarlarına da hizmet edilmiş olacaktır. Böylece özerklik ile merkeziyetçi ve bürokratik yönetimin olumsuz yanlarını azaltmak hedeflenmektedir (Tortop, 1991: 3). Yerel yönetimlerde merkeziyetçi yapıdan uzaklaşma ve demokrasiyi güçlendirmek amacıyla idari özerklik kavramının sürekli gündemde tutulması ve yaygınlaştırılması, yerel yönetimlerin sadece birer hizmet kuruluşu olması ile ilgili değil, demokratik görgünün yerleştiği politik idareler olarak yeni görev ve sorumluluklar üstlenmesi ile de bağdaştırılmaktadır (Parlak, 2014: 8).

Çukurçayır (2013: 110)'ın, "özerkliği belirleyen, yerel organların merkezi yönetimle olan ilişkilerinin rengidir" ifadesi, bir yandan mahalli idareler ile hükümetin birbirine siyasi anlamda yakın olması, özerkliği (mali ve idari) artırıyor düşüncesini akla getirmekte; öte yandan mahalli ihtiyaçların karşılanması konusunda bütünlüğün sağlanması, toplumun yararının korunması gibi "idari vesayet" nedenlerini akla getirerek, merkezi idarenin gereklilikleri açısından düşündürmektedir.

Devletlerin tarihi, toplumsal ve siyasal birikimleri birbirlerinden farklı olduğu için, idare yapıları da bu unsurlara göre şekillenmiştir. Buna bağlı olarak merkezi yönetim ile mahalli idareler arası ilişkiler de farklı biçimler almışlardır. Bir devletin yönetim yapısını bir bütün olarak değerlendirmek için kilit unsurlardan biri de belirli bir siyasi yapı içerisindeki merkezi ve yerel yönetimler arası ilişkilerin araştırılmasıdır (Parlak, 2014: 8). Yerel yönetimlerin idari özerkliği ve merkezi kontrol arasındaki denge, devletlerde adem-i merkeziyet uygulamalarının sorunlarından biridir. Modern ulus devletin ortaya çıkmasıyla birlikte, merkezi güç ile yerel veya bölgesel birimler arasındaki ilişkiler ülkeden ülkeye yönetim şekillerine ve yönetim tarihlerine göre farklı sonuçlarla ilerlemektedir. Kimi ülkelerde güçlü bir ulus devlet, tek ve

bölünmez bir yapı oluşuyla destekleniyorken, kimi ülkelerde güç paylaşımı ilkesi üzerinde ısrarla durulmuştur (Ladner vd., 2019: 3). Burada sayılan farklılıkların yanı sıra ülkelerin uyguladıkları yerel yönetim politikalarına, anayasal ve yasal düzenlemelerine göre yerel yönetimlerinin özerklik düzeyleri farklılık gösterebilir. Yerel yönetimlerde idari özerklik düzeylerini ölçmenin önemli bir yolu, yerel gelirler üzerinde uygulanan kontrolü incelemektir. Vergilerden elde edilen yerel gelirlerin yüzdesi, kaynaklar üzerindeki yerel kontrol derecesinin bir göstergesidir. Vergiler yüksek derecede mali özerklik sunan kaynaklardır (Schneider, 2003: 38). Ülkeler arasında adem-i merkeziyetçilik dereceleri konusunda da farklılıklar olabilmektedir. Bu durum yerel yönetimlerin idari özerkliği ile de ilişkilidir. Buna göre, bir ülkenin adem-i merkeziyetçi olmasına sebep olan şey, uyguladığı politikaların düzeyleri, bu politikaların katılım, hesap verebilirlik ve yeniden dağıtım üzerindeki etkileri farklılık gösterebilir (Schneider, 2003: 50). Adem-i merkeziyetçilik, politik ve ekonomik hedefler arasındaki çatışmalarda önceliğin açıklığa kavuşturulması ihtiyacı ile de ilgilidir.

Özerkliğin, vatandaşların taleplerini karşılayabildiği gerçek demokrasilerin zeminini oluşturduğu düşüncesinden hareketle, Avrupa Birliği (AB) ve diğer uluslararası kuruluşlar (World Bank, OECD, IMF, UN-Habitat), siyasi gücü devletin daha alt kademelerine, vatandaşa daha yakın birimlere devreden yerelleşme reformlarını desteklemişlerdir. Bunun en önemli örneği 1985 yılında Avrupa Konseyi'nin üye devletlerinin yerel özerkliğini korumak ve geliştirmek için kabul ettiği, daha sonraki bir başlıkta üzerinde durulacak olan “Avrupa Yerel Özerklik Şartı”dır (Ladner vd., 2019: 4).

1.2.2. Özerkliğin Bir İstisnası Olarak İdari Denetim: İdari Vesayet

Yerel yönetimlerin merkezi idarenin gücünün bir parçası ve onun denetimi altında olması, yerel yönetimlerin idari özerkliğinin sınırlandırılmasına neden olmakta ve idari özerklik kavramı, göreceli bir kavram haline gelmektedir. Bu görecelilik, yerel özerkliğin belirli politikalar üzerinde belirli bir düzeyde gerektirdiği denetim ve kimin otoriteye sahip olduğu/olması gerektiği konusunda zaman zaman yerel ve ulusal düzeyde gerilimi beraberinde getirmektedir (Pratchett, 2004: 363, 364).

Vesayet kavramı, tek başına bir özel hukuk kavramı olmasının ötesinde, yer yönünden yerel yönetim (idari adem-i merkeziyet) kuruluşlarının karşılaştığı hukuksal bir sorun olarak da değerlendirilebilir. Genel anlamı ile vesayet kavramı, özel hukuk kavramı olarak “kendilerini yönetemeyecek kişilerin çıkarlarını korumak amacıyla, bir gerçek ya da tüzel kişinin denetimi altına alınması” olarak ifade edilir (San, 1996: 285). Kişinin çıkarlarını korumayı amaç edinen vesayet kavramı, TDK'ya göre vasilik olarak tanımlanmıştır. Vesayet ve vasilik kavramlarının

da “bir yetimin veya akılca zayıf, hasta birinin malını yöneten kimse” ve “ölen bir kimsenin vasiyetini yerine getirmekle yükümlü kimse” anlamlarına gelen Arapça “vasi” kelimesinden türetildiği görülmektedir (Türk Dil Kurumu, 2021). Özel hukuk kavramı olan vesayetin 4721 sayılı Medeni Kanunu’nda gerekli görüldüğü haller “küçüklük, akıl sağlığı ve akıl zayıflığı, savurganlık, alkol veya uyuşturucu madde bağımlılığı, kötü yaşam tarzı, mal varlığını kötü yönetim” gibi sebeplerle açıklanmış ve bu hallerde kişilerin vesayet altına alınabileceği belirtilmiştir (Türk Medeni Kanunu/ md. 404-406). Medeni hukuktaki vesayet tanımı kişinin hak ve çıkarları üzerinden yapılırken, idare hukukunda vesayet kavramı toplum yararının korunması üzerinden açıklanır (Gözübüyük, 2015: 102).

Özel hukukta “haklarını koruyamayacak durumda olan kişilerin yerine geçerek işlem yapma hakkı verirken”, idare hukuku alanında kullanılan vesayet kavramı “devletin başka organlarının, yerel yönetimlerin yerine geçerek karar alması” çağrışımını yapsa da idari vesayet yetkisinin yasalarda belirtildiği durumlarda ve ölçülerde kullanılabilecek bir yetki olduğu unutulmamalıdır (San, 1996: 286). İdare hukukunun önemli kavramlarından biri haline gelen vesayetin bu alanda kullanılmasının amacı, merkezi yönetim karşısında daha kısıtlı yetkilere sahip olan yerinden yönetimin korunmasını sağlamaktır. Kanunlarda ifade edilen şekliyle, yerinden yönetim kuruluşlarının yapacağı olası yetki aşımı, yetki gaspı gibi hukuka aykırı eylem ve işlemleri karşısında kamu yararının korunması amaçlanmıştır. Bu anlamda özel hukuk kavramı olan vesayet ile idare hukuku alanında kullanılan vesayet arasında anlam farklılıkları olduğu şüphesizdir. Vesayet kavramı özel hukukta koruma rolünü ifade ederken, idare hukukunda yerel yönetimlerin hukuk kurallarına uygunluğunun denetimini ifade etmektedir (Önen & Eken, 2016: 218).

İdari denetimin bir türü olan vesayet yetkisi, Germen ve Anglo-Sakson hukukunda devlet denetimi kavramı ile karşılık bulmaktadır (San, 1996: 286). Vesayetin yönetim alanında da kullanılması mahalli idareleri çocuk, merkezi yönetimi vasi ya da yerel yönetimi görevlerini yerine getiremeyecek durumda, merkezi yönetimi de mahalli idarenin görevlerini kontrol eden vasi olarak algılanmasına sebep olacağı yönünde eleştiriler vardır. Bu eleştiriler genel olarak Fransa’daki yerel yönetimlerle ilgili reformlar örnek gösterilerek yapılmaktadır. Denetimin isminin ne olduğu içeriğini değiştirmese de merkeziyetçi anlayışla ilerleyen Fransa’da 1960, 1982, 1992 yıllarında yapılan reformlarla, adem-i merkeziyetçi bir yapıya evrilme adımları, vesayet denetimi terimlerini farklı şekilde adlandırmaya götürmüştür (Gözler, 2019b: 73; Ökmen & Parlak, 2015: 292). Fransa’daki kamu hizmetlerinin merkez-yoğun yürütme usulü, yönetim literatüründe de Fransız merkeziyetçiliği şeklinde yer alan siyasal tercihin bir göstergesidir (Ökmen & Parlak, 2015: 292). Fransa’da merkeziyetçilik anlayışının temelleri 8.

yüzyılda atılmıştır. Bu anlayış, feodal dönemin yansıttığı parçalanmışlığı, yerel yapılanmaları kırmayı amaçlamıştır. Ancak 1950’lerden beri köklü bir temele sahip merkeziyetçi yapının çözülmesi için adımlar atıldığı bilinmektedir (Bozkurt, 1991; Kaplan, 2005: 2). Fransa’da 1982 yılında “idari mali vesayet” terimi yasal statüsünü kaybetmiş; 2003 yılında gerçekleşen Anayasa değişikliği sonucunda “vesayet” terimi yerine, “idari denetim” terimi getirilmiştir. Fransız Anayasası’nın 72.maddesi, Fransa’da alan yönetimini düzenleyen madde olmakla birlikte, merkezi idarenin yerel yönetimlere yönelik kullandığı vesayet yetkisinin de anayasal dayanağıdır. Bu madde “hükümet üyelerinden her birinin temsilcisi olarak devlet temsilcisi (vali), Cumhuriyetin mahalli idarelerinde ulusal çıkarlardan, idari denetimden ve kanunlara saygıdan sorumludur” şeklinde idari denetimi ifade etmiştir. Ayrıca 6 Şubat 1992 tarihli “Cumhuriyetin İdari Alan Yönetimi Yasası” ile de devlet yönetiminin yapılanmasında desantralizasyon ilkesi uygulamaya konulmuştur. Belirli aralıklarla idari vesayet açısından pek çok değişiklik yapılsa da Fransa’nın yönetim kültürü, desantralizasyon karşısında merkeziyetçi anlayışını korumaktadır (Erbay & Akgün, 2017: 185-186-192; Gözler, 2019b: 73, 75).

Fransa’daki mahalli idarelerde de valinin denetiminin sıkça görüldüğü ifade edilmekte ve Türkiye’deki yapı ile benzer denetim şekli olduğu görülmektedir. Vesayet denetiminin kapsadığı alanı daraltmak için idari reformlar yapılmış ancak mahalli idarelerin bazı işlemleri valinin vesayetine tabi olmaya devam etmiştir. Reformlar neticesinde valinin onayı kaldırılrsa da bazı kararların yürürlüğe girebilmesi, valiye bildirilmesi şartına bağlanmıştır. Valiye bildirme zorunluluğu, mahalli idarelerde alınan kararların, merkezi idarenin mahalli idarelerdeki ajanı olan valinin bilgisi ve kontrolü içerisinde tutulmak istenmesidir. Bu bildirmenin sonucu valinin iptal etme, değiştirme, yürütmeyi durdurma gibi yetkileri olmasa da valiye işlemlere karşı idari yargıya başvurma yolu açık tutulmuştur. Daha önce de belirtildiği gibi, vali işlemlerin yasallığı bakımından idare mahkemesine başvurabilir ve valinin denetimi yerindelik denetimini kapsamaz. Sonuç olarak, valinin a priori olarak yerine getirdiği ve kimi zaman yerindeliği içeren vesayet denetimi, yerini idari yargı yerlerince uygulanan hukukilik denetimine bırakmış ve a posteriori bir nitelik kazanmıştır (Kaplan, 2005: 3-5). Devletlerin yerel yönetimlerin asli görevleri hakkında denetleme yapması sadece yasal denetimle sınırlıdır. Bu nedenle devlet, yalnızca yerel yönetimin görevlerini yerine getirirken yasalara uygun hareket edip etmediğini denetleyebilmektedir (Ruge & Ritgen, 2021: 130). Eryılmaz (1997: 124), merkeziyetçiliği çoğunlukla ön planda tutan Fransa’nın 1980 sonrası yöneldiği yerindelik politikasının, bazı aydınlar tarafından eski feodaliteye dönüş olarak algılanmasını, Türkiye’deki bölgecilik ve bölünme tehlikesi varsayımları ile bağdaştırmıştır. Yerindelik ilkesi, hizmetlerin etkin bir şekilde yerine getirilebilmesi için kararların vatandaşa en yakın yönetim düzeyinde

alınmasını gerektirmekte; bu ilke ile kaynakların verimli bir şekilde kullanılacağı ve hesap verebilirliği tahsis edecek bir işleyiş oluşturacağı öne sürülmektedir (Bird & Slack, 2008: 197).

Yukarıda idari vesayet kavramının genel görüntüsü verilmiş olsa da bu kavramın çok sayıda tanımı yapılmıştır. Her tanımın içinde özellik sınıflandırması sağlayacak terimlerin olduğu görülmektedir. Anayasa’da yapılan tanıma ek olarak Günday (1999: 74), “Devletin bütünlüğünü ve kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde uyumlu bir biçimde yürütülmesini sağlamak için, devlet tüzelkişiliğinin ve bu tüzelkişiliği temsil eden merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu bu denetim yetkisine idari vesayet denmektedir.” şeklinde idari vesayet yetkisini tanımlamıştır.

1.2.2.1. Türk İdare Sisteminde İdari Vesayet Anlayışı

Türk idare sisteminde merkezi yönetim ve yerinden yönetim ayrımının bir sonucu olarak yerinden yönetimler idari ve mali özerkliğe sahiplerdir. Ancak bu, merkezi yönetimin denetleme yetkisini bütün olarak ortadan kaldıran sınırsız bir özerklik değildir. AYM bu durumu, “Anayasa’da mahallî idarelere idari ve mali özerklik tanınmış olmasına karşın merkezi yönetime, yerinden yönetim kuruluşlarını denetleme yetkisi verilmiş ve bu yetki idari vesayet olarak somutlaştırılmıştır.” şeklinde ifade etmiştir. Ayrıca bu yetkinin hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimini içerebildiği; vesayet makamının da işlemler ve kararlar üzerinde “iptal, onama, erteleme, izin, tekrar görüşülmesini isteme, düzeltme” olmak üzere çeşitli kontrol yetkilerinin bulunduğu belirtilmiştir (AYM, 27/02/2014, E. 2012/87, K. 2014/41, KBB).

Türk idare sisteminde mahalli idarelerinin özerkliklerinin birkaç ifade ile somutlaştırılması mümkündür. Bunlar; seçimle göreve gelme, seçimlerin belirli bir süre ile olması, kendi karar organları ile karar alabilme yetkisine sahip olması ve kararlarını uygulayabilmesi, kendilerine özgü bütçeye sahip olması gibi tanınmış ayrıcalıklardır. Ancak Anayasa’da geçen idari vesayet kesinlikle icrai karar alma yetkisini içermemektedir (AYM, 27/02/2014, E. 2012/87, K. 2014/41, KBB). Bir başka AYM kararına göre, “Devlet tüzelkişiliği dışında kalan ve ayrı kamu tüzelkişiliği bulunan kamu kurum ve kuruluşlarının işlemleri üzerindeki söz konusu denetim yetkisinin idari vesayet denetimi niteliğinde olduğu ise açıktır.” (AYM, E.2018/127, 18/03/2021, K.2021/18, KBB), ancak bu ifade idari vesayet kullanıldığı durumların çerçevesini genişletmektedir.

Yönetim organları seçim yoluyla oluşturulan ve doğası gereği yerinden yönetilmesi gereken mahalli idarelerin, idari vesayet olarak ifade edilen yetkisinin gerekçesi, San (1996: 286) tarafından şu şekilde ifade edilmiştir:

“...çünkü demokratik rejimlerde halk, egemenlik hakkını ulusal düzeyde kullanır. Başka bir deyişle halk, egemenlik haklarını kendi adına kullanmak üzere, seçim yoluyla birtakım vekilleri görevlendirir. Böylece

ulusal egemenlik demokratik rejimlerde, devletin asli organları olan yasama, yürütme ve yargı organları eliyle ve halk adına kullanır. Yerel yönetimlerin gene halkın oyu ile işbaşına gelen organları ise, ülke düzeyinde ulusal egemenlik hakkının kullanılması sonucunda ortaya çıkmadıkları ve ulusal egemenlik parçalanma kabul etmediği için, asli organların denetimi altında bulunur”.

Merkeziyetçi bir anlayışa sahip bu gerekçe, esasında Türk idare sistemini de tanımlamaktadır.

Bu çalışmanın ana unsurlarından biri olan idari vesayet, yasalarda olmamakla birlikte Anayasa’da bir “yetki” olarak ele alınmıştır ve şu şekilde tanımlanmıştır:

“Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir” (T.C. Anayasası, 1982/ md. 127).

Bir denetim yetkisi karakteri ile anayasal ancak istisnai bir ilke olarak idari vesayet, merkezi idareye mahalli idareler karşısında güç kazandıracak bir adım olarak görülmüş ve yerel demokrasi açısından mahalli idarelerin idari özerkliğini azaltacak bir tehdit olarak algılanmıştır (Gözler, 2019b: 72).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi öncesinde, İçişleri Bakanlığı’nın vesayet yetkisi, 3152 sayılı Kanunda “Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü” olarak adlandırılan bağlı kuruluşun görevleri arasında da sayılmıştır. Kanun’un 11.maddesinin 3.bendinde “Bakanlığın mahalli idareler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisinin mevzuat hükümleri gereğince uygulanmasını sağlamak” şeklinde ifade edilmiştir (3152 Sayılı Kanun/ md.11). Hükümet sistemi değişikliği sonrasında 1 No’lu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK)’nin (1 No’lu CBK, 2018/ md. 100) üçüncü bölümünde, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın bağlı kuruluşu olarak “Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü” nün kuruluşu açıklanmıştır. Değişiklik olarak ifade edilmese de Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü farklı bir isimle yeniden kurulmuş, farklı bir bakanlığın bağlı kuruluşu olarak düzenlenmiştir.

1982 Anayasası md. 104’te 17. bendin dışına çıkmamak kaydıyla Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle idari vesayet yetkisi verilebileceği belirtilmiştir. 2018 öncesi kanun hükmünde kararname (KHK) ile verilen yetki, artık CBK ile verilebilmektedir¹ (Gözler, 2019b: 76; T.C. Anayasası, md.104/17).

İdari vesayet yetkisinin Türk idare hukukunda sayılan özellikleri (T.C. Bayındırlık Bakanlığı, 2007; T.C. Anayasası, md.127/5; Gözler, 2019b: 76, 77; Günday, 1999: 74);

- Mahalli idare ile merkezi idare arasında oluşan bir ilişkidir.

¹ Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir (T.C. Anayasası, md.104/17).

- İstisnailik ve hukukilik özelliğine sahiptir.
- Yerindelik denetimini içermez.
- İdarenin bütünlüğünün sağlanmasını esas alır.
- Toplum yararının korunmasını esas alır.
- Mahalli ihtiyaçların olması gerektiği şekilde karşılanmasını amaçlar.

Yukarıda anılan özellikler, mahalli idarelerin doğası gereği özerk bir yapıda olmasından, ancak merkezi idarenin de belli ölçüde denetimine tabi durumundan yola çıkarak sınıflandırılmıştır. Esasında mahalli idareden beklenen işlev, “siyaset- idare” “sadece idare” şeklinde iki ayrı bakış açısı karşısında, mahalli idarelere hangi konumdan bakıldığı ile yakından ilgilidir. Ülkemizin yönetim geçmişine bakıldığında merkezi idarenin, mahalli idarelerden beklentisinin “salt hizmet” olduğu görülmektedir. Bunun nedeni, üniter devlet yapılanmasının getirmiş olduğu merkeziyetçilik anlayışıdır. Ancak, siyasi parti aracılığıyla ve demokratik seçimlerle görevlendirilen mahalli idare organlarının, işbaşına geldikten sonra siyasetten tamamen yalıtılması beklenen bir durum değildir. Bunun en önemli sebebi, mahalli müşterek ihtiyaçlardan kaynaklanan hizmet anlayışı ve yine yerel halkın söz sahibi olduğu alanda, temsilcilerine belediyenin temsilinde söz hakkı vermiş olmasıdır. Mahalli idareler, “Mahalli müşterek ihtiyaçlar ve yerel halktan kaynaklanan, yerel halk tarafından ve yine onun için” bir idare anlayışının hakim olması gereken; ancak merkezi idareden de tamamen özerk olmayan bir alandır.

İdari vesayetin, mahalli idare ile merkezi idare arasında oluşan bir ilişki olması, kimi durumlarda göz ardı edilen bir özelliktir. İdari vesayetin zaman zaman iki yerinden yönetim kuruluşu arasında problemleri bir hale büründüğü görülmektedir. Bir yerinden yönetime başka bir yerinden yönetim kuruluşunu denetleme yetkisinin verilemeyeceği Anayasa’nın 127.maddesinde açıkça ifade edilmemiştir (Gözler, 2019b: 75). İlgili kanunlardaki denetim unsurları vasilik yetkisini barındırmaktadır Örnek vermek gerekirse ("5216 sayılı Kanun,," p. 14):

“Büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar plânına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Üç ay içinde büyükşehir belediye meclisinde görüşülmeyen kararlar onaylanmış sayılır”.

5216 sayılı kanunun 14. maddesinde, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin ayrı tüzel kişiliğe sahip olmalarından dolayı hiyerarşik denetim yapılamayacağı; ancak ikisinin de yerinden yönetim birimi olmasından dolayı idari vesayet de uygulanamayacağı halde, “aynen veya değiştirilerek kabul etme” şeklindeki düzenlemesiyle büyükşehir yönetimine vesayet yetkisine benzer bir denetim yetkisi verildiği yönünde tartışmalar olduğu görülmektedir

(Gözler, 2019b: 76). Genel bir ifadeyle mahalli idarelerin işlem, organ, eylem ve personelini kapsayan “icrai kararlarını onaylama, reddetme, vazgeçme, yerine geçerek karar verme” yetkisi idari vesayet yetkisi olarak adlandırılmaktadır. Ancak bu vesayet yetkisinin belediyelerin kendi aralarında da kullanıldığı görülmektedir. İki kademeli metropoliten yönetimde üst kademenin ilçe belediyeleri üzerindeki kontrol yetkisi yasalarda vesayet olarak geçmese de iki tüzel kişilik arasında gerçekleşen yerel vesayet ilişkisinin olduğu görülmekte ve idare hukuku yazınında bu durum yerel idari vesayet olarak tartışılmaktadır. Bu denetimin uygulama alanları, çoğunlukla bütçe ve imar üzerinde yoğunlaşmıştır. Ancak yine de bu denetimin yasal olarak ne hiyerarşik denetim ne de idari vesayet yetkisi olmadığı; ancak idari vesayet karakteri taşımasından dolayı hukuka aykırı olduğu düşüncesi ortaya çıkmaktadır (Başkaya, 2016: 15).

İdari vesayetin istisnai bir kural olması, idari vesayete tabi olan işlemlerin kanunda açıkça belirtilmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır. Görev ve yetki karmaşasını önlemek için idari vesayetin kanunlarla çizilmiş kesin sınırlarının olmasını Gözler, “istisnai hükümlerin dar yorumu tabi tutulması” ilkesiyle açıklamıştır (Gözler, 2019b: 76). Bu ilke Anayasa Mahkemesi tarafından, “kanun hangi işlemler için uygun görmüşse, sadece ve sadece o işlemler vesayet denetimine tabidir. Kanunsuz vesayet olmayacağı gibi, kanunun ötesinde vesayet olmaz.” şeklinde ifade edilmiştir (Anayasa Mahkemesi, 2021: 754).

İdarenin bütünlüğü ya da merkezi gücün paylaşılması şeklinde iki tezat, ancak birbirini tamamlayan dizge ile anlam bulan mahalli idareler, Anayasamızın 123.maddesinde açıkça ifade edilmiştir. “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.” ifadesinden devlet yetkisini kullanan birçok tüzel kişilik bulunmasına rağmen, idarenin, eylemlerinde bir bütün olarak değerlendirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır.

1.2.2.2. İdari Vesayetin Anayasa Mahkemesi Kararlarında Geçen Temel Özellikleri

İdari vesayet ile ilgili olarak gerek tanım gerekse örnek olaylarla ilgili en kapsamlı bilgilerin yer aldığı kaynaklardan biri Anayasa Mahkemesi (AYM) kararlarıdır. Anayasa Mahkemesi’nin iptal davası ve itiraz yolu şeklinde iki tür norm denetimi vardır. Bu norm denetimi, kanunlar, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, TBMM İçtüzüğü veya bu belgelerdeki kimi maddelerin şekil ve esas bakımından Anayasa’ya aykırılığı sebebiyle AYM’ye iptal davası açma hakkını; kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile ilgili olarak da itiraz yolunu içermektedir (T.C. Anayasa Mahkemesi, 2021). Anayasa Mahkemesi kararları incelendiğinde mahalli idareler, idari vesayet ve idari özerklik ile ilgili birçok tanım ve özelliğe ulaşmak mümkündür.

İdare hukukumuzda istisnailik ve kanunilik idari vesayetin en belirgin özellikleri olarak karşımıza çıkmaktadır. “İdari vesayet, kanunla verilen istisnai bir yetkidir”. Esasında tek bir özellik gibi görülse de bu cümle idari vesayetin görev değil bir yetki olduğuna, kanunla belirlendiğine ve istisnailik özelliğine vurgu yapmaktadır. Bu özellikler Anayasa Mahkemesi kararları ile de açıklanabilir:

“Vesayet yetkisi, merkezi idarenin yönetimde ahengi, bütünlüğü sağlamak amacıyla yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu bir tür denetim yetkisini ifade etmektedir. Hizmet veya yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları Anayasa uyarınca yerinden yönetim ilkesine tabi olup, ayrı tüzelkişiliğe ve özerkliğe sahiptir. Vesayet yetkisi emir ve talimatı kapsamaz ise de onaylama-reddetme, geri çevirme gibi yetkileri içerir. Fakat idari vesayet yetkisi istisnai bir yetkidir. Çünkü vesayet yetkisinin arttığı oranda yerinden yönetim yerlerinin özerklikleri sınırlandırılmaktadır. Nitekim Anayasanın 127. maddesinde idari vesayet yetkisinin “kanunla” düzenlenmesi gerektiği belirtilmektedir” (AYM, E.2018/127, K.2021/18, 18/03/2021).

“... idari vesayet yetkisi, hiyerarşik denetimde olduğu gibi genel bir yetki olmayıp kanunla çerçevesi çizilen sınırlar içinde kullanılması gereken istisnai bir yetkidir. İstisnailik ve kanunilik idari vesayetin en belirgin iki temel özelliğidir” (AYM, E.2019/112, K.2020/35, 25/06/2020).

“İdari vesayet yetkisi, hiyerarşik denetimde olduğu gibi genel bir yetki olmayıp kanunla çerçevesi çizilen sınırlar içerisinde kullanılması gereken istisnai bir yetkidir. İstisnailik ve kanunilik idari vesayetin en belirgin iki temel özelliğidir. Bu bağlamda vesayet, merkezî idareye “görev” değil “yetki” olarak verildiğinden mutlak bir kullanım zorunluluğu da içermez. Anayasa’da belirtilen amaç ve çerçeve içinde kalmak koşuluyla bu yetkinin kapsam ve sınırını belirleme yetkisi kanun koyucuya aittir” (AYM, E. 2012/87, K. 2014/41, 27/02/2014).

Mahalli idarenin esasları açısından özerklik ve idari vesayetin merkezi bir rol oynadığı açıktır. Ancak vesayet kanunlarla düzenlenen bir yetki olduğu için “özerkliğin sınırları ve vesayet yetkisinin kapsamı kanunlarda farklı şekillerde düzenlenebilmektedir.” (AYM, E.2018/127, K.2021/18, 18/03/2021).

Anayasa Mahkemesi’nin kararında vesayet yetkisinin bir özelliği “...vesayet yetkisi kural olarak merkezî idareye, yerinden yönetim kuruluşları yerine geçerek icrai karar alma yetkisi vermez.” şeklinde ifade edilmiştir (AYM, E.2019/112, K.2020/35, 25/06/2020).

İdari vesayet hem yerindelik hem de hukukilik denetimini içerebilir. Bu durum, Anayasa Mahkemesi tarafından “...idari vesayet yetkisinin, hukuka uygunluk denetiminin yanında yerindelik denetimini de içerdiği açıktır” şeklinde ifade edilmiştir (AYM, E.2008/28, K.2010/30, 04/02/2010).

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları da birer yerinden yönetim kuruluşu oldukları için merkezi idarenin idari vesayet yetkisine tabi olan kuruluşlar arasındadır (AYM, E.2011/142, K.2013/52, 03/04/2013). Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını ilgilendiren idari vesayet yetkisine yönelik örnek bir karar vardır. Anayasa’nın 135.

maddesinde, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerinde devletin idari ve mali denetiminin olduğu ifade edilmiştir. AYM kararında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları kamu tüzelkişiliği haiz olduğu için idarenin bütünlüğü esası gereği, idari teşkilat içerisindeki diğer kamu tüzelkişilikleri gibi, bunlar üzerinde de merkezî idarenin idari ve mali denetimle sınırlı olmak üzere idarî vesayet yetkisi bulunduğu belirtilmiştir (AYM, E.2015/106, K.2016/128, 22/06/2016).

Yukarıda açıkça ifade edildiği üzere, idari vesayet en önemli özellikleri olan kanunilik ve istisnailik kamu tüzelkişiliğinden kaynaklanmaktadır. Özerkliğin genel yetki, idari vesayet ise özerkliğin istisnası olarak kabul edilmesi, demokrasinin bir gereği olarak kendi karar ve yürütüme organları, bütçesi, tüzelkişiliği olan ve nihayet mahalli müşterek ihtiyaçların belirlenmesinde önceliği olan mahalli idarelerin merkezi yönetim ile bağının korunmasını sağlamaktadır.

Şunu da belirtmek gerekir ki “Egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kimseye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisini kullanamaz.” (T.C. Anayasası, 1982/ md. 6) hükmü, esasında idari vesayet kavramının Anayasada sadece mahalli idareleri kapsayan 127. maddede geçiyor olması nedeniyle bu yetkinin merkezi bir yetki olup, dar kapsamlı bir şekilde mahalli idareleri ilgilendirdiği söylenebilir (Bayındır, 2007, p. 46). Ancak öğretilde, idari vesayet, idarenin bütünlüğünü ve kamu yararını korumak adına, merkezi idarenin mahalli idarelerin karar ve işlemlerini kontrol etme ve gerektiğinde bozabilme yetkisi olarak tanımlanmıştır (Arslan, 1978: 59; Günday, 1999: 74; Onar, 1960: 622). Aynı şekilde daha önceki paragraflarda da belirtildiği üzere Anayasa Mahkemesi de bu tanımda hemfikirdir. Sonuç olarak Anayasada “mahalli idareler” için ön görülen idari vesayet yetkisi esasında hizmet yerinden yönetim kuruluşları ya da mahalli idareler ayrımı gözetmeksizin uygulanan bir yetki konumundadır.

1.2.2.3. İdari Vesayet Yetkisinin Uygulama Alanları

İdari vesayet, bir yetki olarak anayasal ilke halinde T.C. Anayasası’nda yer almaktadır. Bunun, idarenin bütünlüğü gereği ortaya çıktığı ve merkezi yönetimin mahalli idareler üzerinde kullanabileceği bir yetki olduğu açıkça belirtilmiştir. İdari vesayet denilince, Fransa idare hukuku alanındaki vesayet kavramının anlam bakımından merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki ilişkiyi karşılamadığı için resmi olarak kullanımdan kaldırıldığını akla getirmek gerekir. Bunun nedeni, idari vesayet yerine kullanılabilecek “idari denetim” in idari özerklik açısından daha yerinde bir kullanım olacağıdır.

Anayasa’da ve yasalarda yer alan ibarelere göre en büyük mülki idare amiri, İçişleri Bakanlığı ve Cumhurbaşkanı mahalli idareler üzerinde vesayet yetkisi kullanabilmektedir. Ayrıca mahalli idare yasaları incelendiğinde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nın da vesayet yetkilerinin olduğu görülmektedir. İdari vesayet yetkisinin kullanım alanı mahalli idarelerin meclislerinde alınan kararları, kararların uygulanması, işlemleri, organları ve personelini kapsamaktadır. Kararlar üzerindeki idari vesayet onama, işlemi geciktirme, iptal ya da feshetme, yerine geçme ve izin şeklinde sıralanabilir (Akçakaya, 2000: 197-206; Gözler, 2019b: 78-83; Kalabalık, 2005: 731-734; Özer, 1985: 17-19). Gözler (2019b: 78-83), merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki idari vesayet yetkilerini, kişiler üzerinde ve işlemler üzerinde olmak üzere iki sınıfa ayırmıştır. Kişiler üzerinde idari vesayet, mahalli idare organlarının ya da meslek kuruluşlarının yetkililerinin belirli bir süre görevden uzaklaştırılması şeklinde gerçekleştirilmektedir. Ülkemizde kişiler üzerinde sınırlı bir idari vesayet yetkisi vardır. Örnek vermek gerekirse, Belediye Kanunu’na göre İçişleri Bakanlığı, belediyenin idare organları üzerinde “görevden uzaklaştırma yetkisi” kullanabilmektedir (5393 Sayılı Yasa, 2005/ md.47; Gözübüyük, 2015: 102) şeklinde ifade edilen bu yetki, hukuken geçici önlem amaçlıdır (Gözler, 2019b: 79).

İşlemler üzerinde, izin, işlemi geciktirme, iptal, yeniden görüşülmesini isteme, idari yargıya başvurma şeklinde yetkiler kullanılabilmektedir. İdari vesayet yetkisi kanunla sınırlandırılmış ve nasıl uygulanacağı kanunla belirlenmiş olduğu için, vesayet makamları sadece o yetkileri kullanabilmektedirler. Bunun en açık örneği, idari vesayet makamının, mahalli idarelerin yürürlüğe giren kararlarını, uygulamadan kaldırması şeklindedir. Onay işlemi ise, mahalli idarelerin almış olduğu kararların yürürlüğe girebilmesi için, merkezi idarenin onayını gerektiren işlemdir. Karar, ancak onama işleminden sonra yürürlüğe girebilmekte ve bu ağır idari vesayet olarak ifade edilmektedir (Gözler, 2019b: 80; Özer, 1985: 17). 5393 sayılı Kanunun 9.maddesi buna örnek gösterilebilir. Kanun’a göre “Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olur” (5393 Sayılı Yasa, 2005/md. 9) ifadesi, belediyenin belirli bir kararının valinin onayına tabi olduğunun göstergesidir. İşlemler üzerindeki idari vesayet denetimine ilişkin bir başka örnek ise Köy Kanunun 40.maddesidir. Bu maddeye göre Kaymakamın köy ile ilgili kararları bozma yetkisi vardır, ancak kararın yeniden alınması köylüye bırakılmıştır (442 sayılı Kanun, 1924/ md.40).

Yargıya başvurma yetkisi, yerel yönetimin işlemleri ve kararları ile ilgili hukuka aykırılık teşkil eden durumlar aleyhinde idari vesayet makamının kullanabildiği yetkidir

(Gözler, 2019b). Aynen veya değiştirerek kabul etme yetkisi de işlemler üzerinde uygulanan vesayet yetkisidir ve Büyükşehir Belediye Kanununda ilçe belediye meclislerinin imar ile ilgili kararları üzerinde, büyükşehir belediye meclisinin benzer vesayet yetkisine sahip olduğu görülmektedir (5216 sayılı Kanun, 2004/ md. 14; Gözler, 2019b: 82).

1.2.2.4. İdari Vesayet'in İdari Denetim Kavramı ile Açıklanması

Denetim, TDK'nin sözlüğünde (2021), “bir görevin yolunda yürütülüp yürütülmediğini anlamak için yapılan araştırma, bakı, teftiş, murakabe, kontrol” anlamında kullanılmıştır. Kamu yönetimi alanında denetleme işi, genellikle, Fayol tarafından planlama, örgütleme, kumanda, koordinasyon ve denetim olmak üzere beş temel fonksiyonla tanımlanan yönetim kavramına göre ele alınmaktadır (Eryılmaz, 2015: 37). Yönetimin bir fonksiyonu olan denetleme, belirli bir amaç için bir araya gelmiş bir örgütün, amaçlanan hedeflere ulaşip ulaşmadığının zaman zaman kontrol edilmesidir (Öztekin, 2010: 216). Denetim, mahalli idareler açısından değerlendirildiğinde, karşılıklı bir hesap verebilirliği de içermektedir. Bu hem mahalli idareler ile merkezi idare arasında, hem de yerel halk ile mahalli idareler arasında bir hesap verebilirlik ilişkisi oluşturmakta, aynı zamanda mahalli idarelerde yerel demokrasinin bir parçası haline gelmektedir. Denetimin yönetimin temel unsurlarından biri olmasının nedeni merkezi yönetimin yanı sıra yerel yönetimde de idarenin bütünlüğünü sağlayabilecek bir kıstas olmasıdır. Bu anlamda, anayasal bir ilke olan idarenin bütünlüğü, idari denetimi zorunlu kılmaktadır.

İdari denetim, kamu kuruluşlarının, idari kurum, araç ve yasalarla denetlenme biçimi olarak, iç denetim (hiyerarşik denetim) ve dış denetim (idari vesayet) şeklinde uygulanmaktadır (Özel, 1998: 83). Mahalli idarelerde, merkezi idare, merkezi idareye bağlı kurumlar ya da yerel yönetim birimleri dışında kalan makam ve kurumlar aracılığıyla gerçekleştirilen dış denetimin yanı sıra, her hiyerarşik yapıda doğal olarak konumlanmış iç idari denetim de vardır. Hiyerarşi ilişkisinden doğan ve hiyerarşik denetim olarak da adlandırılan iç idari denetim, bir kurumda bütünlüğü sağlamaya yönelik ast-üst ilişkisi olarak ifade edilmektedir (Gözler, 2019b: 63).

Türk idare sisteminde, idari vesayet kavramının, net bir şekilde kullanıldığı iki resmi belge vardır. Bunlardan biri Anayasa, diğeri ise 1 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'dir. Belediye ve büyükşehir belediye kanunları incelendiğinde, idari vesayet kavramının kullanılmasından imtina edildiği, kavramın denetim şeklinde kullanıldığı görülür. İç denetim, kurum içi hiyerarşik denetimi anlatırken; dış denetim de mahalli idarelerin “idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir” şeklinde ifade edilmektedir (5393 sayılı Kanun/ md.55). Bu madde idari vesayeti ifade etse de

idari denetim olarak nitelendirilmektedir. Anayasa Mahkemesi kararları incelendiğinde de idari denetim ile idari vesayet kavramlarının birbiri yerine kullanıldığı görülmektedir.

Hukuk devleti ilkesi, bütün idari karar, işlem ve uygulamalarının hukukilik denetimine tabi olmasını gerektirir. Ancak bu denetim sadece hukukilik denetimini gerektirmekte, yargı mercilerinin yerindelik denetimi yapması söz konusu olmamaktadır (Tetik, 2017: 251). 1982 Anayasası'nın 2. maddesinde hukuk devleti Cumhuriyetin niteliklerinden biri olarak ele alınmıştır (T.C. Anayasası, 1982). Mahalli idarelerde denetim, esas olarak idari denetimi içermekle birlikte, mahalli idarelerin denetlenmesi konusunda hukukilik/kanunilik ve yerindelik denetimi şeklinde bir ayrıma gidilmiştir. Merkezi idare hukukilik denetimi yaparken, mahalli idarelerin idari işlemlerinin o tarihte yürürlükte olan yasalara uygun olup olmadığını tespit etmeyi amaçlamaktadır (Bayındır, 2007: 16). İdari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğunun değil, yerel ihtiyaca, kamu yararına uygunluğunun denetlenmesi olarak bilinen yerindelik denetimi ise açık bir kurala göre değil, sunulan hizmetin ya da alınan kararın kaynakların tasarrufuna, ulusal plana ve politikalara uygunluğunu denetlemek için yapılmakta ve takdir yetkisini içermektedir (Özel, 1998: 85; Yayla, 1964: 207, 208).

1.2.3. İdarenin Bütünlüğü Esası

Devletin birliği açısından değerlendirildiğinde özellikle 19. yüzyıldan itibaren “kendi topraklarında tüm güç ve yönetim yetkilerinin tek sahibi” ilkesi hem devlet olmanın hem de iç egemenliğe atıfta bulunması nedeniyle de hukuk devleti olmanın bir özelliği haline gelmiştir. Üniter devletin güç merkezinin, uzaklaşan ve çeşitlenen idari organlarıyla bağlantısını kurmak ve bu organları merkezin talimatlarına daha duyarlı hale getirmek için uygulanan yetkilendirme, atama ve sorumluluk gibi yasal mekanizmalar geliştirilmiştir. Parçalı yapının bağlantısını korumak ve bütünlüğü sağlayabilmek adına girilen bu çabanın yanı sıra, sistemin içinde idari bölümleri giderek daha özerk hale getirmek isteyen karşı eğilimler de ortaya çıkmıştır. Bu yapı içerisinde ilk göze çarpan durum, ihtiyaçlara uygun bir şekilde gelişen ve çeşitlenen bakanlıkların farklı politika ve yönetim biçimleri ile şekillenmesi olmuştur. Ayrıca, bakanlıkta çalışanların seçilme ve yetiştirilme tarzlarının getirdiği rekabet ve politika farklılıkları da eşgüdümü zorlaştırmaya başlamıştır. Eşgüdüm sorunu, kimi organların (asker, dışişleri vs.) “devlet içinde devlet” gibi davranan birimler haline gelmeye başlamalarına sebep olmuştur (Poggi, 1978: 92-94). Devletin bütünlüğünün bozulmasından endişe duyulmasına neden olan, bir devlette merkezi yönetimin yerine getirmekle yükümlü olduğu bir görevin, yerel yönetimler, siyasi partiler, sivil toplum kuruluşları ya da merkezi yönetimin görevlendirmedeği kurum veya kuruluşlar tarafından yapılması, kimi zaman gücün bölünmesi, dağıtılması nedeniyle güçlü bir

politika yürütülememesinden, kimi zaman da siyasi kaygılar yüzünden “devlet içinde devlet” ifadesiyle karşılık bulmaktadır.

Federal devletlerin yapısıyla pek bağdaşmayan idarede bütünlük anlayışı, üniter yapılı devletler için merkeziyetçi yapısını ve bütünü koruma gereği, Türk yönetim sistemi içerisinde anayasalarda düzenlenmiştir. 1982 Anayasası’nda 123. maddede idarenin bütünlüğü ilkesi açıklanmıştır. 123.madde, merkezi yönetim ile yerel yönetimin bir bütün ve devamlılığı olan bir idare yapısını oluşturduklarını ifade eden anayasal bir kuraldır. Danışma Meclisi, 123.maddenin 2. fıkrası için “idarenin kuruluş ve görevleri bakımından bir bütün olduğu” nu belirten “idarenin bütünlüğü” ilkesi ile “Türkiye Cumhuriyeti’nin ülkesi ve Milletiyle bölünmez bütünlüğünün de bir sonucu olarak, idarenin yerine getirdiği çeşitli görevlerle bu görevleri yerine getiren kuruluşlar arasında birlik sağlanmaktadır” şeklinde gerekçe sunmuştur. Gerekçenin devamında, ayrı tüzel kişiler tarafından sunulmak durumunda olan kamu hizmetlerinin, idarenin bütünlüğü ilkesi gereği denetime tabi olacakları belirtilmiştir (Yılmazoğlu & Perdecioğlu, 2019: 743-744).

Anayasa Mahkemesi’nin bir kararına göre,

“İdarenin bütünlüğü, tekil devlet modelinin yönetim alanındaki temel ilkesidir. Bu ilke, idari işlev gören ayrı hukuksal statülere bağlı değişik kuruluşların bir bütün oluşturduğunu anlatmaktadır. İdarenin bütünlüğü, merkezin denetimi ve gözetimi ile hayata geçirilmekte ve yönetimde bütünlüğü sağlamak için başlıca üç hukuksal araç, hiyerarşi, yetki genişliği ve idari vesayet kullanılmaktadır. Bunlardan idari vesayet, merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünleşmeyi sağlamakta, ayırmayı, farklılaşmayı ve kopmayı önlemektedir” (AYM, E.2008/28, K.2010/30, 04/02/2010).

Ayrıca bu kararda idarenin bütünlüğü ilkesinde yer alan idare kavramının merkezi idare dışında taşra birimlerini, yerel yönetimleri, kamu tüzel kişilerini ve bu idarelerin personelini de kapsadığı belirtilmiştir. Merkezi yönetime verilen idari vesayetin bir görev değil yetki olduğu da ifade edilmiştir (AYM, E.2008/28, K.2010/30, 04/02/2010).

İdarenin bütünlüğü ilkesi, merkezi yönetim ve yerel yönetimin birbirinden tamamen bağımsız olmadığını ifade etmek amacıyla kullanılmıştır. Burada esas olan, mahalli idarelerin özerk bir yapıya sahip olmalarıdır. Ancak merkezi yönetim ile mahalli idare arasındaki beraberlik ve bütünlüğün vesayet ile korunacağı anayasal bir ilkedir. İdari vesayet yetkisinin bu şekilde anayasal ilke olarak teminat altına alınması ve “toplum yararının korunması”, “mahalli ihtiyaçların gereği gibi yerine getirilmesi”, “kamu görevlerinde birliğin sağlanması” gibi esaslar net olmayan bir durumu ifade ettiği için, merkezi idareye tanınan denetim yetkisinin sınırını belirsizleştirmektedir (Önen & Eken, 2016: 220). Sınırları belirsiz bir denetim yetkisinin varlığından söz edilse de ilke, kamu kuruluşlarının uyumlu çalışmasını gözetmektedir (Gözübüyük, 2015: 99).

1.3. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Merkezi idarenin, anayasa ve yasalarla belirlediği mahalli nitelikteki hizmetlerin, seçimle oluşturulmuş, kendi karar organları ve bütçesi olan mahalli idarelerin kendi imkanları ile yerine getirilme süreci, yerel özerklik (local autonomy) olarak ifade edilir (Akın, 1997: 115; Keleş, 1998: 143). Otonomi ya da tam bağımsızlık anlamı çağırırsa da yerel özerklik, merkeziyetçi anlayışa sahip üniter devletlerde, ulusal egemenlik ya da buradan doğan bir ifade ile idarenin bütünlüğü ilkesi aracılığıyla keskin bir anlam ifade etmeyen ve merkezi yönetim ile yerinden yönetim arasında görev paylaşımı özelliği haline gelmiş bir anlayıştır. Anayasal ve yasal sınırlar içerisinde hükümetin, gerekli görülen yetkilerini kamu tüzel kişiliğine sahip mahalli idarelere devretmesi ve mahalli idarenin bu görev ve yetkileri, yine kendi bütçe, karar ve yürütme organlarıyla yerine getirmesi gerekmektedir. Bu anlamda, özerklik, “merkeze bağlılığın yanında belirli bir uygulama gücünü ve kaynağını elinde bulundurma durumu” şeklinde ifade edilebilir (Çukurçayır, 2013: 109). Mahalli idarelerin özerkliği, merkezi hükümetin her zaman sıcak bakmadığı bir anlayıştır. Bu durum, merkeziyetçi bir anlayışla yönetilen bir devletin, adem-i merkeziyetçilik ile oluşturduğu mahalli idarelerinin dağınık bir yönetim oluşturacağı, merkezden bağımsız hareket etmesine neden olacağı, ülke genelindeki mahalli idarelerin koordineli bir şekilde gelişemeyeceği gibi kaygıları düşündürmektedir, ki bunlar yerinden yönetimlerin zorlukları olarak da sayılabilir.

Yerel özerklik kavramı, Avrupa Konseyi’nin, 1957 yılında düzenlediği Yerel Yönetimler Konferansı’ndan bu yana, niteliklerini açıklığa kavuşturmaya çalıştığı bir kavramdır. Bu nitelikler mahalli halkın özgür hareket edebilmesi, mahalli idarenin partiler üstü anlayışla hizmet vermesi, idari vesayetin azaltılmasıdır (Ökmen & Parlak, 2015: 99). Bu nitelikler, mahalli idarelerin hem halkla hem de merkez ile olan ilişkisine, özerklik ve vesayet tartışmaları çerçevesinde odaklanmaktadır. Yerel yönetimler açısından genellikle yerindelik (subsidiarity) ilkesi ile üzerinde durulan özerklik, “Avrupa Yerel Özerklik Şartı” (AYYÖŞ) ile belirli standartlara dönüştürülmüştür (Ökmen & Parlak, 2015: 102). AYYÖŞ, 15 Ekim 1985 yılında imzaya açılmış; 21 Kasım 1988 tarihinde ise Türkiye tarafından imzalanmıştır. Bu şart, Türkiye’de 9 Aralık 1992’de onaylanmış ve 1 Nisan 1993’te yürürlüğe girmiştir (AYYÖŞ, 1992: 1).

Üç bölüm ve 18 madde (30 şart) içeren Şart, “özerk yerel yönetimler” ve yerel yönetimlerin haklarını koruma temelinde oluşturulmuştur. Yerel özerkliğin genel olarak ifade ettiği iki durum vardır. Birincisi, mahalli idarelerin merkezi idare ile olan ilişkisidir. Kilit unsur yerel idarenin tüzel kişiliğinden kaynaklı, görev ve sorumluluklarını merkezi yönetimin müdahalesi olmadan yerine getirebilmesini sağlayan idari ve mali özerkliğinin olmasıdır.

İkincisi ise, mahalli idarelerin, kendilerini oluşturan mahalli halkla olan ilişkisidir, ki bu da halkın, serbestçe yapılan seçimlerde, kendisini ilgilendiren işleri yerine getirebilecek ve temsil edebilecek idare organlarını seçme yetkisidir (Erbay & Akgün, 2017: 128-130).

Türkiye'nin de bazı çekincelerle kabul ettiği Şart'ın önsözünde, yerel birimlerin demokratik rejimin temellerinden biri olduğu, Avrupa Konseyi'nin temel hedefinin, üyelerin müşterek değeri olan düşünce ve ilkelerin korunması ve gerçekleştirilmesi amacıyla yönetim alanında anlaşmalar yaparak daha ileri bir birlik sağlamak olduğu ifade edilmiştir. Sözü geçen ortak ilkeler, vatandaşların kamu hizmetinin yürütülmesine katılma hakkı, vatandaşa yakınlık ve yerel düzeyde hizmettir. Bunun gerçekleşebilmesi için, yerel yönetimlerin gerçek yetkilerle donatılması gerekmektedir. Özerk yerel yönetim ilkesi temelinde oluşturulan bu Şart, idarenin korunmasını ve güçlendirilmesini hedeflerken, adem-i merkeziyetçiliğin yerleştirilmesine de katkı sunmayı amaçlamaktadır. Demokratik seçimlerle oluşturulan ve özerkliğe sahip mahalli idarelerin varlığını onaylamak, karar organlarına sorumluluk yüklemek ve bu sorumlulukları yerine getirebilmek için olanaklar, yöntemler ve gerekli kaynaklar tesis etmek gerekmektedir. Genel olarak, mahalli idarelerin idari ve mali özerkliğini vurgulayan AYYÖŞ, yerel özerkliğin korunması, hukuki dayanağı, kavramın tanımı, kapsamı, gerekli idari ve mali kaynakların sağlanması, sorumlulukların kullanılması, idari denetimi gibi konular hakkında bilgi vermektedir (AYYÖŞ, 1992: 2).

Şart'ın ikinci maddesine göre, yerel yönetimlerin özerklik ilkesinin ulusal mevzuatta tanınması gerekmektedir (AYYÖŞ, 1992/ md.2). Şart'ın 3.maddesinde bu ilke, “yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı” olarak ifade edilmiştir (AYYÖŞ, 1992/ md. 3). Yerel yönetimlerin, kanuni sınırlar içerisinde, yetki alanı dışında kalmayan ya da bir başka idarenin sorumluluğunda olmayan hizmetler kapsamında işlem yapabilmesi için takdir yetkisine sahip olması da ifade edilerek yetki alanlarının geniş tutulduğu görülmektedir. Kamu hizmetinin genellikle vatandaşa en yakın makamlar tarafından verilmesi gerektiği, yerel yönetimlere verilen yetkilerin merkezi yönetim tarafından sınırlandırılmayacağı gibi ilkeler de yerel yönetimlerin kapsamı içerisinde sayılmıştır (AYYÖŞ, 1992/ md. 4). Şartın 5.maddesi, yerel yönetimlerin sınırlarının korunmasıyla ilgilidir. Yerel yönetimlerin sınırlarının, hukuka uygun şekilde ve gerekli ise halk oylaması yolu ile mahalli halka danışılarak değişiklik yapılabileceği ifade edilmiştir (AYYÖŞ, 1992/ md. 5). Şartın 6.maddesi yerel idarelerin yasal sınırlar içinde, kendi iç örgütlenmelerini kendilerinin kararlaştırabilmesini; 7.maddesi ise, yerel düzeydeki sorumlulukların kullanımı ile

ilgili olarak, seçilmiş temsilcilerin görevlerini serbestçe yerine getirebilmesini ifade etmektedir (AYYÖŞ, 1992).

Yerel idarelerin faaliyetlerinin idari denetimi de Şartın önemli maddelerinden biridir. Buna göre, yerel organların idari denetimi, kanunla veya anayasanın belirlediği durum ve yöntemlerle hukuka uygunluğunu ya da gerektiği gibi yapılıp yapılmadığını denetlemek amacıyla yapılacaktır (AYYÖŞ, 1992/ md. 8). Şartın 9.maddesi, yerel organların mali kaynakları ile ilgili olarak, görev ve yetkileriyle orantılı ve yeterli mali kaynaklarının olmasını gerekli kılmıştır. Ayrıca, mali yönden zayıf mahalli idarelerin korunması için mali eşitleme gibi yöntemlerle önlem alınması gerektiği belirtilmiştir. Bu durumun yerel idarelerin takdir yetkisinin azalmasına engel olacağı düşünülmektedir (AYYÖŞ, 1992/ md. 9). Şartın 10.maddesi ile yerel makamların birlik kurma ve birliklere katılma hakkı ele alınmış; devletlerin buna yasal çerçeve sağlayacağı belirtilmiştir. Birinci bölümün son maddesi olan 11.madde, yerel yönetimlerin özerkliklerinin korunması için yargıya başvurma hakkının olması ile ilgilidir. Bu ifadeler, yetki gaspı ve özerkliğin zedelenmesini önleyici yöndedir.

Şart'ın ikinci bölümünde, şartı onaylayan devletlerin yükümlülük ve sorumlulukları, çekince konabilecek maddeleri, devletlerin yerel özerklikle ilgili kabul ettiği maddelerin ulusal mevzuattaki yerinin Avrupa Konseyi'ne bildirilmesi gibi ifadeler yer almaktadır. Üçüncü bölümde ise, Şart'ın imzalanması, onaylanması, yürürlüğe girmesi ve 5 yıl sonunda geri çekilme hakkı ile ilgili bilgiler yer almaktadır.

Yerel özerklikten bahsedebilmek için öncelikle, devlet tüzelkişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğin varlığından ve böylece idari ve mali özerklikten başlamak gerekir. Bu durumda, Türkiye açısından, yerel özerkliğin, mahalli idareler için asli unsur olması, anayasa, ilgili yasalar ve AYYÖŞ çerçevesinde değerlendirilmelidir (Keleş, 2020: 48). Türkiye, bu şartı imzalarken bazı maddelere çekince koymuştur. Bunlar, mahalli idarelere kendilerini doğrudan ilgilendiren kararlar için danışılması (4.maddenin 6.fıkrası), mahalli idarelerin kanuni sınırlar çerçevesinde kendi iç örgütlenmelerini kendilerinin kararlaştırması (6.maddenin 1.fıkrası), mahalli halk tarafından demokratik yollarla seçilmiş görevlilerin görevleriyle bağdaşmayan uygulamaların kanunla belirlenmesi (7.maddenin 3.fıkrası), mahalli idarelerin denetiminin çıkarlarla orantılı gerçekleşmesi, yerel yönetimlerin özerkliklerinin sınırlandırılmaması (8.maddenin 3.fıkrası), mahalli idarelerin parasal kaynaklarının çeşitli ve görevlerle orantılı olması (9.maddenin 4.fıkrası), kaynakların yeniden dağıtımında mahalli idareye danışılması (9.maddenin 6.fıkrası), verilen hibelerin mahalli idarenin karar alma ve uygulama yetkisini kısıtlamaması (9. maddenin 7.fıkrası), mahalli idarelere çıkarları için birliklere üye olma hakkının verilmesi (10.maddenin 2.fıkrası), mahalli idarelerin yasal sınırlar içinde diğer

Ülkelerin mahalli idareleri ile ortaklık oluşturması (10.maddenin 3.fıkrası) ve son olarak mahalli idarelerin kendi idari ve mali özerklikleri için yargıya başvurma hakkının olmasıdır (11.madde) (Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2011; AYYş, 1992). ye ülkelerin şarta çekince koymalarının nedenlerinin başında, yerel özerklik anlayışının ve ulusal bütünlüğün zedelenmesi konusunda yaşanan ihtiyaatlılık gelmektedir. Örneğin Norveç’te, bu şart, 5 Mayıs 1989’da imzalanmış ve aynı gün onaylanmış; 1 Eylül 1989’da yürürlüğe girmiştir. Fransa’da, 15 Ekim 1985 tarihinde imzalanmış, 17 Ocak 2007’de onaylanmış ve 1 Mayıs 2007’de yürürlüğe girmiştir (Avrupa Konseyi, 2021).

1.4. Metroliten Alan Yönetimi, Yaklaşımlar ve Uygulamalar

Bu başlık altında, Türkiye’deki büyükşehir yönetim sistemini anlayabilmek, bir sınıflandırmada bulunabilmek ve karşılaştırma yapabilmek için çeşitli metroliten yönetim sistemleri ve şehir örnekleri ele alınacaktır. Zaman zaman merkezi idare sisteminde ya da büyükşehir yönetim sisteminde değişikliğe gidilmesi ve yerel yönetim alanında yapılan reformların, yerel demokrasi açısından nasıl sonuçlar doğurduğunu keşfedebilmek için bu kavramsal ve kuramsal çerçeveye ihtiyaç duyulmuştur. Bu noktada, metroliten yönetimin temelinin neye dayandığı ve böyle bir yönetimin neden gerekli hale geldiği üzerinde durulacaktır.

Büyük lekli şehirlerin kendi niteliklerinden kaynaklanan çok yönlü sorunlar, bu kentlere has bir şekilde çözülmeye ihtiyaç duyar. Büyükşehir yönetimi ile ilgili farklı modeller hizmet sunumunda bu farklılığı ortaya koyarlar. Bu modeller arasında metroliten reform geleneği ve kamu tercihi yaklaşımı ile sınırlı uygulamalar varsa da 1990’larda yeni bölgecilik anlayışının doğduğu bilinmektedir.

1.4.1. Metroliten Alan Yönetimi

“Metroliten yönetimin temeli neye dayanıyor ve böyle bir yönetim sistemine neden ihtiyaç duyulmuştur?” sorularına, temel olarak kentsel kurumsal sistemin gereklilikleri için şehirlerin ekonomik ve sosyal gelişimini desteklemek; çok sayıda hizmetin üretiminde daha etkili ve verimli olmak şeklinde yanıt verilebilmektedir (Lefvre, 2008: 10). Siyasi meşruiyet ve temsil edilebilirlik, seçilmiş yöneticilerin metroliten alanı yönetmesi ile ilgili hesap verebilirlik ve demokratik kontrol mekanizmaları oluşturmaları, metroliten yönetimin politik gerekçeleri arasında sayılmıştır. Diğer sebepler ise, evre sorunlarının belediyelerden ziyade metropol düzeyde daha verimli bir şekilde çözüme ulaştırılacağı iddiasıdır (Lefvre, 2008: 141). 19. yüzyılın sonlarında 20. yüzyılın başlarında, şehirlerin demografik baskılar nedeniyle genişlemeye başlaması ve ulaşım teknolojisinin gelişmesi neticesinde, metroliten alanları

yönetme kaygısı da artmıştır (United Nation, 2018a: 1). Bu tartışmayı daha detaylı bir şekilde değerlendirmeden önce öğretide yer alan “anakent”, “metropolis”, “metropolitan alan” gibi kavramlarla karşılık bulan ancak ülkemizde hem kurumsal hem de kuramsal açıdan “büyükşehir” olarak adlandırılan mahalli idare yapısının tanımları ele alınacaktır.

Metropolitan, metropol gibi anakent ya da büyükşehir anlamlarında kullandığımız terimin nüfus aralığı olarak kesin bir tanımlaması yapılamıyorsa da kelime, Yunanca kökenli olarak ana, esas anlamına gelen metro ve kent anlamında kullanılan polis kelimelerinden türemiştir. Başlangıçta kent devletlerini tasvir etmek için kullanılan kavram, kentleşmenin ilerlemesi ve kavram arayışları sonucunda Londra, Tokyo, Paris gibi büyük yerleşim merkezlerini ifade etmek için kullanılmış (Eke, 1985: 41); resmi kullanımı ise 19. yüzyılda Londra’da ve Amerika Birleşik Devletleri’nde mahalli idare isimlerinin önüne getirilerek gerçekleşmiştir (Demir & Çabuk, 2010: 201). Genel bir tanım ile metropolitan alan, “merkezinde önemli bir nüfus barındıran ve bu merkez ile yüksek derecede sosyal ve ekonomik entegrasyonu bulunan mücavir alan nüfusuyla birlikte birçok alt yerel yönetimi kapsayan alan” olarak ifade edilmektedir (Eken vd., 2020: 8). Mumford’a göre metropolitan alan, bir topluluğun gücünün ve kültürünün maksimum yoğunlaşma noktasıdır. Şehir, bir topluluğun mabedinin, çarşısının, adalet salonunun, akademisinin bulunduğu, uygarlığın kazanımlarının çoğalıp çeşitlendiği yerdir (Mumford, 1970: 3). Gündüzöz (2012: 44) ise metropolitan alanı aşağıdaki gibi tanımlamıştır. Ancak burada metropolitan city ile metropolitan areanın aynı anlamda kullanıldığına dikkat etmek gerekir.

“...çekirdek bir şehir merkezine (core city) bağlı olarak gelişmiş, merkezden dışarıya doğru şehir merkezi (down town), iç şehir (inner city), iç banliyö halkaları (inner ring suburbs), dış banliyö halkalarından (outer ring suburbs) oluşan, bu alanlarla bütünleşik bir yapıda en dışta kırsal alanların (ex-urbs) da yer aldığı büyük nüfus ve yüzölçümüne sahip şehirler...”

Metropolitan alan kavramı, üzerinde birleşilmiş ortak bir tanıma sahip değildir ancak kavramla ilgili kentin ekonomik, sosyal ve idari işlevleri, nüfus yoğunluğu gibi kriterlerin etki ettiği tanımlamalar mevcuttur. Metropolitan alan kimi zaman birer mahalli idare olarak tanımlanırken (Çukurçayır, 2013: 221); kimi zaman da Mumford’un şehirlerin çöküş evresi olarak nitelendirdiği megalopolis (Mumford, 1970: 189), genel kullanımıyla çok büyük kentin içinde yer alan bölgeleri ifade etmek için kullanılmıştır. Megalopolisin büyük kent olarak tanımlanması esasında Antik Yunan’da “kentlerin en büyüğü olarak kent devlet” şeklinde bir tasarıya dayanmaktadır (Eke, 1985: 42).

Metropolitan alan, kentsel yığılmanın nerede başlayıp nerede bittiğini belirlemek için benimsenmiş önemli bir kavramdır. Metropolitan alan öncelikle baskın kent merkezi birçok küçük kentin bir araya getirildiği yoğun yerleşim alanları olarak kabul edilir. Bunun yanında

bazı metropol alanların, seyrek nüfuslu, tarımsal üretime sahip kırsal alanları da bulunmaktadır (Frey & Zimmer, 2001: 26). Metropoliten yönetimi federal devlet açısından inceleyen Hamilton vd. (2004: 150), kavramı hükümet merkezli yönetim anlayışından yönetişim merkezi bir anlayışa geçiş zamanında popülerlik kazanan bir kavram olarak değerlendirmiştir. Yetki alanı ve coğrafi sınırların bulanıklaştığı, yeni aktörlerin ortaklığının ortaya çıktığı metropoliten alan anlayışını ifade etmiştir.

TDK büyükşehir, metropoliten şehir kavramlarını “ana kent” olarak kabul edilmiş “Bir ülkenin veya bölgenin, çevresindeki yerleşim yerlerine ekonomik ve toplumsal yönlerden hakim olan ve genellikle ülkenin başka ülkelerle olan her türlü ilişkisinin sağlandığı en önemli kenti, metropol, ana şehir” olarak tanımlamıştır (Türk Dil Kurumu, 2021, erişim tarihi: 10.10.2020).

Büyükşehir kavramının kamu yönetimi alanında en yaygın tanımlarından birini yapan Keleş (1985), “anakent” (büyükşehir) yönetiminin oluşumu ile ilgili dört gereklilik sunmuştur. Bu gereklilikler, kent hizmetlerinin ekonomik yönünü ele almaktadır. Buna göre, kent hizmetlerinin farklı belediyelerce sunulması, ekonomik ve fiziksel olarak birbirine bağlı yerleşimlerde kaynak israfına yol açmakta ve kamu hizmetlerinin bölünmezliği ilkesine ters düşmektedir. Kamu hizmetlerinin farklı yönetim birimleri ya da yerindelik ilkesine göre farklı yerel yönetimler tarafından etkin bir biçimde yerine getirilmesi olasıdır ancak çok fazla küçük çapta yönetim biriminin bütün kamu hizmetlerini ayrı ayrı üstlenmesi savurganlığa yol açacağı için istenen bir durum değildir. Merkezi yönetimin tekelinde verilmesi gerekmeyen ulaşım, konut, kanalizasyon gibi hizmetlerin ihtiyaca göre başka yönetim birimleri ile iş birliği yaparak verilmesi ekonomiklik sağlayacaktır. Örneğin parkları düzenleme hizmetinin hem büyükşehirde hem de bağlı belediyeler tarafından ayrı ayrı görülmesi, görev örtüşmesine neden olacağı için, kaynakların verimsiz kullanımının yanı sıra bürokratik ve politik tartışmaların çıkması da kaçınılmaz olacaktır. Bu nedenle, yerel yönetim birimleri ya da merkez arasında belirli alanda iş birlikleri bir gereklilik haline gelmiştir. Anakentlerin gelirlerinin görevleriyle orantılı olması da bir gerekliliktir. Son olarak anakentler, ekonomik ve toplumsal politikalar nedeniyle dengesiz gelişmelerin merkezi olmuşlardır. En büyük kentler, daha da büyümüştür. Bu nedenle, anakentler için özel yönetim örgütleri kurmak ve geliştirmek zorunlu hale gelmiştir (Keleş, 1985: 70, 71).

Metropoliten yönetim ya da büyükşehir yönetimi ifadesi ile genellikle metropoliten alanların yönetimi için kurumsal düzenleme ya da yapıları kasteden Lefèvre (1998: 10) metropoliten yönetim modelinin dört ana özelliğini sıralamıştır. Bunlar, siyasi temsilcilerin doğrudan seçilmesiyle elde edilen güçlü siyasi meşruiyet, özerklik, yargı yetkisi ve işlevsel

kentsel alandır. Metropoliten alan yönetiminin arkasındaki teorik argümanları, temelde büyükşehir modelinin dört temel özelliğine dayanır. Güçlü, özerk ve meşru bir yapı olarak büyükşehir modelinin oluşması için öncelikle, metropoliten alan için gerekli sorumluluk ve görevlere atfedilen mali kaynakların olması kaçınılmazdır. İkinci olarak, büyükşehirin yönetim alanında kendi yetkileri ile politika uygulamaları gerekmekte, bu da idari ve mali olarak özerkliği gerekli kılmaktadır. Son olarak metropoliten yönetimler ve yöneticiler doğrudan halk tarafından seçilmeye, siyasi meşruiyete ihtiyaç duymaktadırlar. Bunun nedeni, yerel yöneticilerin üstlendikleri sorumlulukların ve yerine getirdikleri görevlerin herkes için olması ve herkes tarafından kabul edilebilir olması gerekliliğidir (Lefèvre, 1998: 12). Lefèvre (1998: 13)’nin bu konu üzerine sorduğu soru, çalışma için de önem atfetmektedir: “metropolde gücü, hangi kurum, hangi otorite düzeyi elinde tutmalıdır?”.

Gündüzöz (2012: 44)’ün metropoliten belediye tanımı birçok unsuru içinde barındırmaktadır:

“...metropol alanın tamamından sorumlu, metropol alandaki imar düzenlemelerini, ulaşım planlarını yapan ve diğer önemli kentsel hizmetleri bütüncül bir yaklaşım içinde yürütüp koordine eden ve ölçek ekonomileri sağlayan nüfus ve alan bakımından büyük ölçekli belediyedir”.

Ayrıca metropol alan ve bölge kavramının anlam olarak örtüştüğü şehir-bölgeleri kavramı da metropoliten alan yönetiminde önemli bir kavramdır. Şehir-bölgeleri, şehre bağlı bir bölgeyi metropoliten alan yönetimine dönüştürerek ölçeği büyütmeyi ve ölçek ekonomilerinden yararlanmayı amaçlayan alan yönetimi şeklindedir (Gündüzöz, 2012: 44).

Metropoliten yönetim, bir ilçenin, şehrin ya da şehirlerin tüm siyasi ve kurumsal işlevlerinin konsolidasyonu ile oluşturulan siyasi varlık olarak da tanımlanmıştır. OECD tanımına göre metropoliten alanların şehirlerin işlevsel ve ekonomik kapsamı da dikkate alınarak tanımlandığı görülmektedir. Buna göre, bir merkez şehir ve çevresindeki alanlardan oluşan ve şehrin iş gücü piyasasının bir parçası olan, ekonomik ve işlevsel açıdan şehirlerle yakından bağlantılı olan, daha az yoğun nüfuslu yerel birimlerden oluşan alan, metropoliten alandır. Ancak OECD ve AB, metropoliten alanı “işlevsel kent alanları” (Functional Urban Areas- FUAs) söz öbeğiyle ortak bir tanım oluşturmaya çalışmıştır. Ortak bir tanım arayışının nedeni, her ülkenin metropoliten alanlara yönelik ulusal tanımlarının, şehirleri karşılaştırırken yarattığı zorlukları ortadan kaldırmaktır (Dijkstra vd., 2019: 4). OECD’nin tanımında metropoliten alanların iki bileşeni vardır. Bunlardan biri şehir merkezleri diğeri de “commuting zone” denilen ulaşım bölgesi ya da işe gidiş-geliş bölgesidir. Commuting zone, “şehirleri çevreleyen, sosyo-ekonomik olarak şehirlerle bütünleşmiş alanlar” olarak ifade edilmiştir (Moreno-Monroy vd., 2021). Yine OECD’nin tanımına göre metropoliten alan, “nüfusu

500.000 ile 1,5 milyon arasında olan fonksiyonel kentsel alan” olarak tanımlanmıştır. (OECD, 2012: 14).

19.yüzyıl sonunda metropoliten alan kavramı tanımlanırken sanayileşmenin gelişmesi, pazarın organizasyonu, ulaşım ve iletişim altyapısının gelişmişliği gibi kriterler dikkate alınmıştır. Bu alanların sayısı arttıkça aralarındaki karşılaştırmayı kolaylaştırmak için yeni kriterler eklenmiştir. Bunlar, “nüfus büyüklüğü ve yoğunluğu, tarım dışı alanlarda çalışan iş gücü oranı, sektörlerin kapasite ve ciroları, merkezdeki kentle birleşme düzeyi, merkezdeki kentin egemenliği ve karşılıklı bağımlılık, erişebilirlik, ulaşım sistemlerinin gelişmişlik düzeyi ve donatılardaki çeşitlilik” tir (Tekel, 2002: 42-43).

Metropoliten alanların tanımlanmasında en belirgin ölçüt nüfustur. Ülkemizde yürürlükteki yasaya göre nüfusu 750.000 üzeri olan yerler büyükşehir olarak kabul edilmektedir. Kent planlamaları ile ilgili araştırmalarda da nüfus ölçütünün dikkate alındığı görülmektedir. Yazar (2006: 220) nüfus ölçütü ve kentin niteliği açısından yaygın kullanılan bir sınıflandırma yapmıştır:

- Küçük Kent 10.000-100.000 nüfus aralığı
- Orta Ölçekli Kent 100.000- 300.000 nüfus aralığı
- Büyük Kent 300.000-1.000.000 nüfus aralığı
- Metropoliten Kent 1.000.000- +nüfus aralığı

Metropoliten şehirleri ifade edebilmek için nüfus temelli sınıflandırmalardan çokça yararlanılmaktadır. Örneğin Turak’ın sınıflandırması, doğrudan metropoliten kentler açısından bir nüfus sınıflandırmasıdır (Turak, 1985: 36):

- Küçük Metropoliten Alanlar 100.000-500.000
- Orta Metropoliten Alanlar 500.000-1.000.000
- Genç Metropolisler 1.000.000-2.000.000
- Yetişkin Metropolisler 2.000.000-4.000.000
- Büyük Metropolisler 4.000.000-6.000.000
- Süper Metropolisler 6.000.000 ve üstü

Dünyada metropoliten kentlerin gelişimi tarihsel olarak incelendiğinde nüfus kriteri öncelikli olmaktadır. Şehirlerdeki nüfus yoğunluğunun artması, başlangıçta sanayi devriminin yarattığı bir etkidir. Literatürde metropoliten kent çalışmalarında ana kriterlerden biri olan nüfusun karşılığı “bir milyonu geçmek” olduğundan, bu nüfusa ulaşmış kentlere ancak Sanayi Devrimi sonrası rastlanmıştır. Nüfusu bir milyonu geçen ilk şehir Londra olmuştur (Demir & Çabuk, 2010: 202). Devrim’in sonuçlarından biri olarak Manchester şehrinin nüfusu, 1801 ile 1831 yılları arasında iki katına çıkarak 142.000’e ulaşmıştır. Hızla büyüyen Amerika Birleşik

Devletleri’nde de Chicago şehrinin nüfusu 1875 yılında 30.000 iken 1890 yılında bir milyonu geçmiştir. Şehirlerin artan göçlerden kaynaklanan barınma ve hizmet ihtiyacını karşılamaya yönelik girişimleri fiziksel olarak büyümelerini hızlandırırken kurumsal anlamda gelişmenin bunu takip etmesi gerekirken, ulaşım ağlarından, altyapı sistemlerinden yoksun kimi ülkeler bu hızlı büyümeyi zayıf bir şekilde karşılayabilmiştir (Shaw, 2001: 285). Bir başka ifade ile, Sanayi Devrimi ve 18. yüzyılda başlayan kırdan kente göçün sonucunda kentlerin kapasitesi gelen nüfusu karşılayamamıştır. Bu durum kent çevrelerinde düzensiz bir şekilde yerleşim alanı kurulmasına yol açmış; merkezi yönetimin bu alanları kentlerin idare sınırları içine alıp, yönetimin hizmet verme kapasitesini genişletmesi ile metropoliten yönetimler oluşmuştur (Eke, 1985: 41, 42).

Şehir yönetimi ile temelde, kentte köprüler, tüneller yaparak veya trafik hizmeti vererek ulaşımı kolaylaştırmak, iletişimi sağlayabilmek için telefon ve posta sistemlerini kurmak, şehrin atıklarını sistematik olarak toplayıp bertaraf etmek için kanalizasyon sistemleri geliştirmek gibi pek çok gereksinimden türemiştir (Weber vd., 2000: 41). Dünyada 18. yüzyıldan itibaren sürekli artan nüfusa bağlı olarak hızlı bir şekilde gelişen kentleşmenin ortaya çıkardığı sorunlara çözüm bulmak amacıyla, 20. yüzyılda yeni yönetim modellerinin oluşturulduğu görülmektedir. Sanayi Devrimi sonrasında hızlı bir eğilim gösteren nüfus artışı, 18. yüzyıl sonlarından itibaren sanayi alanındaki gelişmelere paralel olarak kentleşme hareketinin de yayılması ile devam etmiştir. Esas olarak kentleşme hareketi II. Dünya Savaşı’ndan sonra gerçekleşmiş ve kentleşme oranı 1950’de %30 olarak hesaplanırken, 25 sonra bu oran %37,4 ve milenyumda %47,1 olarak hesaplanmıştır. Bu oran 2018’de 55’e yükselmiştir (United Nation, 2018a: 1). 21. yüzyılın başlarında dünya çapında 1 milyon ve üstü nüfusa sahip 371 şehir varken, 2018 yılına kadar bu sayı 548’e yükselmiştir. Nüfusu 10 milyondan fazla olan şehirler genellikle “mega kent” olarak adlandırılmaktadır. 2018 yılında dünya genelinde 33 mega kent bulunmaktadır (United Nation, 2018: 2). Yukarıda nüfusa bağlı olarak kentlerin gelişimi ile ilgili olarak modern ulaşım sorunlarının çözülmesi, sanayileşme ile buharlı makineler, tarımın endüstrileşmesi, sanayileşme, ticaret gibi etmenler şehirlerin konumlarını ve işlevlerini belirleyen etmenlerdir. Ayrıca şehirlerdeki büyümenin, daha özelde mega kentleri oluşturan nüfusun oranındaki artışın sebepleri arasında, yukarıda sayıp dökülen ölçütlerin yanı sıra, ticaretin serbestleşmesine yönelik kanuni düzenlemeler, göçün kolaylaşması, merkezi yönetimin şehirlerde daha hissedilir olması ve şehrin hakları savunma ortamı yaratması da vardır (Weber vd., 2000: 43-45). Bu gelişmeler metropoliten yönetimlerin kurulmasını gerekli kılmış ve şehirlerin ekonomik ve sosyal gelişimine uygun bir sistem oluşturulması, savunulan ana argüman haline gelmiştir.

Genel olarak gelişmiş ülkelerin şehirleri uygulanabilir model olarak algılanırken, gelişmekte olan ülkelerin şehirleri ile ilgili gelişmeler karşılaştırılabilir sorun olarak algılanmıştır. Kentlerde politika oluşturma'nın temel itici gücü de, su temini, atık su arıtımı, hareketlilik, kent merkezinde yoğunlaşma vs. olmuştur (Sorensen, 2011: 397). Sorenson ve Okata'nun çalışmasında, gelişmiş ve gelişmekte olan kentlerden oluşan 15 vaka çalışması ile günümüzde mega kentlerin karşılaştıkları başlıca zorluklar incelenmiştir. Özellikle fakir ülkelerdeki hızlı kentleşme sorunu üzerinde durulmuştur. Bu kentlerin, temiz içme suyu temini, atık yönetimi, sel gibi altyapı faaliyetlerinden yoksun kaldığı görülmektedir. Bu sorunlar, gelişmekte olan metropoliten kentler tarafından akut biçimde deneyimlenmiş, bu nedenle de başlıca gündem haline gelmişlerdir (Sorensen & Okata, 2011). Bu konuda tartışılması gereken konulardan biri, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin mega kentleri arasında büyüme hızı açısından farklılıkların olmasıdır. Sürdürülebilirlik sorunlarının yanı sıra bunları yönetme kapasiteleri de kritik konular arasındadır. Örneğin büyüme hızları göz önüne alındığında Londra gibi bir şehrin nüfusunun bir milyondan yedi milyona çıkması bir yüzyıl sürerken, Tokyo bunun yarısı kadar sürede bu nüfusa ulaşmıştır. Gelişmekte olan kentler, erken sanayileşmiş Avrupa kentlerinden daha hızlı büyümektedir. 21. yüzyılda da bu hızlı büyüme, mega kentlerin yönetimi için daha düşük nüfuslu kentlerin yönetiminden farklı arayışlar gündeme getirmiştir. Ancak bu konudaki en büyük sorunun kentsel yönetimin bir kez kurulduktan sonra değiştirilmesinin zorlaşacağı ve daha maliyetli hale geleceğidir. Hızlı kentleşmenin önemli sonuçlarından biri, gelişmiş ülkelerin sorunları ile gelişmekte olan ülkelerin sorunlarının birbirinden farklı olmasına rağmen, gelişmekte olan kentlerin uzun zaman alan gelişimleri sırasında çözmeye çalıştıkları altyapı, imar, temiz su temini, politik süreçlerde yaşanan sorunların, hızlı bir şekilde gelişmekte olan kentlerin zaten var olan problemleri ile aynı zamanda çözmeye çalışmasıdır. Açıklanması gereken önemli bir konu da kentlerin hızla büyümeye devam ederken sosyo-mekânsal kutuplaşmaları da beraberinde getirdiğidir. Bu durum, varlıklı kesimin yaşadığı bölgelerdeki belediyelerin yatırımlarından orantısız bir şekilde yararlanması durumunu ortaya çıkarmıştır (Sorensen & Okata, 2011: 2-8).

Gelişmekte olan ülkelerle gelişmiş ülkeleri konu alan başka bir çalışma, Yıldırım (2014) tarafından yapılmıştır. Bu çalışmada, gelişmiş Kuzey ve gelişmekte olan Güney'in büyük kentleri arasında farklılıklar üzerine bir değerlendirme yapılmıştır. Yıldırım, hızla büyüyen Güney kentlerinde kırdan kente göçü artıran unsurları, kırsal çevrenin bozulması, iş bulma imkanının zorlaşması ve yoksulluğun ortaya çıkmasıyla hızlanan bir durum olarak ele almıştır. Bununla birlikte artan kentsel nüfus karşısında yönetimlerin, altyapı, kanalizasyon, elektrik gibi birçok ihtiyacına karşı yetersiz hale gelmesi de tartışılan bir durumdur. Yaşanan

olumsuzlukların beraberinde getirdiği gayri-resmi yeraltı konut piyasası, rant pazarı ve patronaj ilişkilerine karşın, Kuzey kentlerindeki büyümenin daha yavaş seyretmesi, hatta orta sınıf ve varlıklı kesimin kent merkezlerinden uzaklaşması, yazarın dile getirdiği durumlardan bazılarıdır (Yıldırım, 2014: 21, 22).

Metropoliten alan, yönetim ihtiyacı duyulan ve ekonomi değişikçe sınırları da değişen ekonomik bir kavram olarak değerlendirilebilmektedir. Yapılan çalışmalar, metropol kavramının daha çok planlamaya atıf yapılarak açıklandığını gösterse de planlamanın temelinde yatan, artan nüfus ve şehir sınırlarını aşan yerleşimlerin getirdiği zorunluluklardır. Daha küçük yerel yönetimlerde ise bunun aksine, sınırlar belirli ve planlar daha nettir. Ayrıca metropoliten yönetimin nasıl yapılandırılacağı, hizmet sunumunda daha fazla verimlilik talebinin yanı sıra merkezi yönetimin politikasına da bağlıdır (Bahl vd., 2013: 4).

Merkezi yönetim, bir ülkede yaşayan bütün insanların ortak ihtiyaçları olan sağlık, eğitim, adalet, güvenlik gibi genel hizmetleri taşra birimleri aracılığıyla yerine getirirken, Ankara'da ikamet eden insanlarla Erzurum'dakini, Giresun'daki ile Antalya'dakini ayırt etmez. Bu ayrımı yapan birimler mahalli idarelerdir. Çünkü, her şehir kendine özgü kültürü, ekonomisi, siyasi yapısı, tarihsel birikimi ile var olmuştur. Bu her şehri özel kılacağı gibi her şehrin yönetimini de özel kılmıştır. O yüzden, merkezi yönetimin mahalli idareler için ortaya koymuş olduğu yasalar olduğu gibi, kendine özgü mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik şehirler arası farklılıklar da olabilmektedir.

1.4.2. Metropoliten Alan Yönetimi Gereksinimi

Metropoliten yönetimlerin esas gerekçesi, yerel yönetimlerin işleyişindeki verimsizlikleri çözmektir. İki kademeli metropoliten yapılar açısından değerlendirildiğinde, bu yönetimlerin gerekçesinin rasyonellik ve verimlilik sağlamak olduğunu düşünülse de emlak endüstrisinin talebi doğrultusunda kentsel büyümenin gerekçesi olan bayındırlık programlarının inşası, temel etki olmuştur (Lightbody, 1978: 492).

1.4.2.1. Şehirlerin Ekonomik ve Sosyal Gelişimini Desteklemek

Çukurçayır (2013: 224), metropoliten alanı kalabalıklaşmış bir kent merkezi ve bu kentin çevresinde konumlanmış alanlar arasında oluşan mali, idari, toplumsal ve kültürel ilişkilerle tanımlamıştır. Bu ilişkiler metropoliten alanı güçlü yayılma alanı bulunan, ekonomik, ticari ve yönetsel bir güç durumuna getiren kentsel bölge olarak tanımlamaya da yönelmektedir. Metropoliten alanların genel olarak nüfus ölçütü ile tanımlandığı (Demir & Çabuk, 2010: 198) görülse de bu tanıma göre, metropoliten alanı niteleyen, birçok ayırt edici özellik vardır. Çalışan nüfusun sektörel dağılımında tarımdaki nüfusun diğerlerine göre çok az

olması, ticari faaliyetlerin ölçütü, çok işlevli idari örgüt, ekonomik, politik ve kültürel bir merkez olma özelliği bunlardan bazılarıdır (Çukurçayır, 2013: 223, 224).

Metropoliten yönetimde en çok üzerinde durulan konulardan biri yerel yönetimlerin bazı başarısızlıklarının gelir kaynaklarındaki yetersizliğe bağlanmasıdır. Bu sorun, yerel yönetimlerin sınırlı vergilendirme gücüne sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Ancak vergileri artırmanın vereceği sorumluluk karşısında, seçilmiş yerel yöneticilerin hesap verme sorumluluğu da artacağı için bu, çok istenen bir durum değildir. Büyükşehir yönetimi ile ilgili tartışmalarda da vergilendirme gücünün artırılması ile ilgili savunmaların olduğu görülmektedir (Bahl vd., 2013: 10, 11).

Metropoliten alanlar bir yönetim alanı olmasından önce birer istihdam, zenginlik ve üretkenlik alanları olmalarından dolayı bulundukları ülkelerin ekonomik başarısını da etkilemektedirler. Günümüzde bilgiye dayalı ekonomi maliyet, inovasyon ve rekabet temelinde gelişmektedir. Bu unsurların metropoliten alanda bulunduğu düşünüldüğünde, insanların ve idarelerin bu alanlarda yoğunlaşması, sosyal ve ekonomik etkileşimin artması kaçınılmazdır. Ayrıca şehirlerin küresel olarak rekabet edebilmelerini sağlayan çeşitli hizmetlerin sağlanması gerekmektedir. Bunlar, ulaşım, su ve kanalizasyon, çöp toplama ve bertarafı, polis, yangından koruma, parklar ve rekreasyon, uygun fiyatlı konut ve sosyal yardımdır. Küresel rekabet için gerekli olan bu hizmetlerin sağlanmasında esas kriter de finansal kaynaklara erişimdir (Bird & Slack, 2008: 193). Çünkü, metropoliten alan yönetimleri ya da büyükşehir belediyeleri bütçe açısından büyük hacimli yatırımlar gerektiren harcamalar yapmaktadır (Doğanyığıt, 1996: 118).

1.4.2.2. Ortak Hizmetlerin Çok Sayıda Üretiminde Daha Verimli Olmak

Yerel yönetimlerde, küçük birimlerin birleştirilerek coğrafya ve nüfus açısından daha büyük yerel yönetim birimleri oluşturma eylemi ölçek ekonomisi sağlama amacıyla bağlantılıdır (Canpolat, 2002: 15). Bu kavram daha büyük yerel yönetimlerin daha verimli olduğu savına dayanılarak kullanılmaktadır (Bovaird, 2014: 1070). En iyi nüfus büyüklüğü ve verimlilik ilişkisinin doğrusal kabulüne dayalı olarak yerel yönetimlerde farklı bir biçimde kullanılan ölçek ekonomisi, bu çalışmada da büyükşehir belediye yönetimi ve Türkiye'deki büyükşehir reformlarının gerekçeleri, süreçleri ve güncel sorun ve sonuçlarını değerlendirebilmek için oldukça önemlidir.

Yerel yönetimler alanında da kullanılmaya başlanan ancak esasında firma teorisinin bir kavramı olan ölçek ekonomisi, ülkemizde uygulanan yerel yönetim reformlarının amaçları arasındadır. Ölçek ekonomilerini “bir hizmeti sağlamak için harcanan ortalama maliyetin,

çıktısından etkilenmesi” olarak tanımlayan Boyne (1995: 219) yerel yönetimlerde kullanılan ölçek ekonomilerinde nüfus büyüklüğünün çıktı olarak kullanılmasını eleştirmiştir. Boyne (1995: 219), kentte yerleşik nüfus ile yaz kış nüfusu arasında fark olabileceğini, hizmetten yararlananların sayısının ve hizmet taleplerinin dönemsel olarak farklılık göstereceğini, hava koşulları ve coğrafyanın da hizmetin maliyetinde farklılıklar yaratacağını, bu nedenle nüfus ölçütünün güvenilir bir temsil aracı olmadığını vurgulamıştır. Yaslıkaya bu kavramı, kentsel büyüme, kent ekonomisi ve nüfus büyümesi çerçevesinde değerlendirmiş, kavramın yerel yönetim alanında teorik hatalarına da dikkat çekmiştir. Öncelikle bu yöntemin yerel yönetim alanında daha büyük coğrafi alan ve daha büyük nüfusun hizmet üretiminde kişi başına düşen maliyeti azaltacağı savı ile kullanıldığını belirtmiştir. Maliyetlerdeki düşüş beklentisinin hizmetten yararlanan kişi sayısındaki artış ile ilişkilendirilmesinin yani çıktının nüfus olarak değerlendirilmesinin bu kavramın hatalı kullanımlarından biri olduğunu belirtmiştir (Yaslıkaya, 2019b: 164).

Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasının yerel hizmet sunumunun verimliliği üzerindeki etkilerini inceleyen ve nüfusun çıktı olarak kullanılmasına karşı eleştiride bulunan Boyne (1995: 219)’un bu konuya ilişkin açıklaması şöyledir:

“Hizmet talepleri aynı zamanda nüfusla pozitif korelasyonla ilişkilendirilebilir çünkü büyük otoriteler alışveriş için gelenler, turistler ve iş için gelip gidenler tarafından merkezi yerler olma eğilimindedir. Bu ziyaretçiler, yerel hizmet kullanıcılarının taleplerinden farklı ekstra taleplerde bulunurlar. Bu durum, büyük otoritelerde yerleşik nüfus başına düşen harcama düzeyini arttırır. Kişi başına harcama paydası yerleşik olmayanların hizmet taleplerini dikkate alacak şekilde ayarlanırsa, nüfus ile pozitif korelasyon ortadan kalkabilir. Basitçe ifade etmek gerekirse, yerel nüfus bir hizmetin potansiyel yararlanıcıları ve alıcılarıdır, hizmetin çıktısı değildir”.

Newton (1982)’un yerel yönetimlerin nüfus büyüklüğü ve hizmet maliyetleri arasındaki ilişkiyi konu alan 73 çalışmanın sonuçlarını inceleyerek yaptığı çalışmada, küçük yerel yönetimler tarafından ayrı ayrı yerine getirilmesi zor olan altyapı, planlama, ulaşım, itfaiye, polis gibi hizmetlerin büyük birimlerce daha iyi şekilde sağlanabileceği sonucuna ulaşılmıştır. Newton, buna yönelik olarak “kentsel-endüstriyel toplum büyüdükçe ve karmaşılaştıkça yerel yönetimleri de büyümelidir. Bundan üzüntü duyabiliriz, ancak bunu hayatın bir gerçeği olarak kabul etmek zorundayız” ifadesini kullanmıştır. Ayrıca büyük kentlere iş ve eğlence için gelenlerin karayolları, ulaşım, polis, kamu sağlığı, çevre temizliği gibi hizmetlere yapılan harcamaları arttıracığını, bu nedenle ölçek ekonomilerinden elde edilen kazançların kesin bir şekilde belirlenmesin zor olduğunu belirtmiştir (Newton, 1982: 193-206). Callanan vd. (2014: 374) da bu konuya ilişkin olarak, daha az sayıda ve daha büyük yerel yönetimler oluşturma, merkezi hükümetin denetim maliyetlerini azaltabileceğini ifade etmiştir.

Ölçek ekonomilerinin getireceği kazançlardan yararlanabilmek için başvuru alan belediye birleştirmelerin iki önemli temel nedeni sunulur. Bunlar, yerel kamu hizmetlerinin sağlanması için gereken sabit maliyetlerin belirli bir nüfustan sonra çıktıya oranla azalacağı ve ölçeğin artmasıyla daha iyi bir işbölümü ve uzmanlaşmanın mümkün olacağıdır. Ancak ölçek büyüdükçe yerel yönetimin daha büyük bir alana hizmet vereceği, bunun da iletişim, denetim, koordinasyon gibi sorunları ortaya çıkartıp, kazançların bu şekilde dengeleneceği de ölçek kazançları konusundaki varsayımlar arasındadır. Sonuç olarak üretim süreçleri önce ölçeğe göre artar, sonra sabitlenir ve belirli bir hizmet ve kazançtan sonra azalan getirilere neden olur. Bu durum “U” şeklindeki maliyet eğrisi ile anlatılmaktadır (Blom-Hansen vd., 2016: 814-815; Callanan vd., 2014: 375).

Küçük yerel yönetimlerin birleştirilerek yerel hizmetlerin merkezileştirilmiş sunumunun avantajlarını savunanların argümanları arasında bölgesel adalet ve eşitliğin tesis edilmesi de vardır. Zengin ve yoksul mahallelerin aynı belediye çatısı altında birleştirilmesi sonucunda yerel yönetimlerin sınırları boyunca sunulan hizmetler arasındaki farklılıkların en aza indirilmesi sağlanabilecektir. Kısaca yerel yönetim birimlerinin dağınık, parçalı ve küçük yapıda olmalarının vatandaşın kamu hizmetine eşit bir şekilde erişimini engellediği savı hakimdir (Karakaya, 2023: 74; Newton, 1982: 195; Slack & Bird, 2013: 2). Daha büyük ve merkezileşmiş yönetimlerde hizmetin gereklerine uygun olarak satın alma, pazarlık gücünün küçük ve parçalı yerel yönetimlere göre daha avantajlı olacağı da düşünülmektedir (Newton, 1982: 191).

Küçük yerel yönetimlerin birleştirilmesi yoluyla nüfus ve coğrafya olarak büyüyen yapıda, hizmetin üretim ve sunum maliyetlerinde düşüş yaşanırsa ölçek ekonomilerinin varlığından söz edilebilmektedir. Bu düşüşler, girdi maliyetlerinin ya da sabit maliyetlerin daha fazla birime yayılması, belediye yönetimlerinde uzmanlaşmanın sağlanması ve gerçekçi planlar yapılmasından kaynaklanmaktadır. Ancak genellikle, belediye birleştirmeleri ve nüfus artışı ile ölçek kazançlarından yararlanma arasındaki ilişkiyi araştıran çalışmalarda, birleşmelerin çoğunlukla ölçek ekonomisi üretmediğini, belediye büyüklüklerinde artış olmasına rağmen maliyetlerde düşüş yaşanmadığı gözlenmiştir (Yaslıkaya, 2019: 2683). Tavares (2018: 9) belediye birleşmelerini inceleyen 52 makaleyi kullanarak yaptığı çalışmada, birleşmenin etkilerini ekonomik, yönetsel ve demokratik etkiler olmak üzere üç kategoride değerlendirmiştir. Sonuç olarak ekonomik etkinliğin genel idare harcamalarında (maaşlar, ofis malzemeleri vb.) olduğunu, bu harcamalarda azalma tespit edildiğini; yerel hizmet kalitesinde fark edilir çok az değişiklik olduğunu buna karşın yerel demokrasinin azaldığını gösteren bulgular olduğunu tespit etmiştir. Ayrıca, belediye büyüklüğünün artırılmasına rağmen ölçek

kazançlarının sağlanamadığı durumlar da vardır. Öncelikle yerel yönetim birleşmeleri yönetim sınırlarının yeniden çizilmesini, yeni hizmet ve görevlendirmeleri hatta yeni örgütlenmeleri beraberinde getirecektir. Bu durumun ortaya çıkardığı önemli maliyetler, personel ve varlıkların transferi, işten çıkarma ödemeleri, yazılı ve iletişim sistemlerinin uyumlulaştırılması, personelin entegrasyonu için harcanan zaman olarak gösterilebilir (Callanan vd., 2014: 375).

Belediye birleştirmeleri genellikle kamu hizmeti sunumunda ölçek ekonomilerinden, kapsam ve yoğunluk ekonomilerinden yararlanmak, böylece üretim maliyetlerini düşürmek amacıyla yapılmaktadır (Blom-Hansen vd., 2021: 154; Hofmann & Rother, 2019: 128; Koch & Rochat, 2017: 215). Bu konudaki esas motivasyon, büyük bir alan ve nüfusa merkezileşmiş bir hizmeti sunmanın daha az maliyetle kamu hizmeti yaratmayı sağlayacağı varsayımdır (Tavares, 2018: 6). Ancak kavramın kullanımıyla ilgili nüfus dışında bir başka hata daha vardır. Yaslıkaya (2019b: 172) bu hatanın, yerel yönetimlerde kapsam veya boyut ekonomilerinden kaynaklanan kazançların ölçek kazançları olarak işlenmesi olduğunu ifade etmiştir. Kapsam ekonomileri ile anlatılmak istenen durum, mahalli idarelerin elinde var olan altyapı ile daha fazla sayıda hizmet üretmesidir; boyut ekonomisi de “hizmet üretim birimini büyütmek suretiyle sabit maliyetlerin çok sayıda tüketici ve kullanıcı arasında paylaşılması”dır. Kapsam ekonomisi, yerel yönetim birimlerinin elinde bulunan kaynaklarla bütünlük arz eden altyapı, ulaşım gibi hizmetlerin yerel yönetimin üzerinde bir kapasiteye örneğin metropoliten yönetime hizmet verebilecek şekilde kullanılması olarak da ifade edilebilir (Yaslıkaya, 2019b: 172). Nüfus yoğunluğunun artmasıyla birim başına düşen maliyetlerde tasarruf edilebileceğini ancak yoğunluğun optimal noktayı aşmasının yeni harcamalar ortaya çıkaracağını ifade eden Drew (2020: 57) yoğunluk (boyut) ekonomisine örnek olarak çöp toplama işlevini göstermiştir. Buna göre, küçük alanlarda çöp toplama noktaları arasında fazla mesafe, şehirlerde veya daha büyük yerel yönetimlerde çöp kutuları arasında daha az mesafe bulunmaktadır. Çöp toplama noktaları arasındaki mesafenin azalmasıyla maliyetin de azalması yoğunluk ekonomisi olarak ifade edilmiştir.

Ölçek ekonomilerinden bahsedilirken aslında üretimde girdi artışı sonucunda çıktıda daha büyük bir artış olması durumunda ölçeğe göre artan getiriden bahsedilir, bu da ölçek kazancı anlamına gelir. Böylece kavramın yerel yönetimler alanında kullanımı, daha büyük nüfusa sahip daha geniş bir coğrafyada üretilen hizmetten maliyet kayıpları yaşanmadan daha fazla nüfusun yararlanmasını sağlamayı ifade etmektedir (Bovaird, 2014: 1070). Ayrıca yerel yönetimlerde verimlilik elde edilmesi için belirli bir optimal büyüklükten söz edilmektedir. Konsolidasyoncular, küçük yerel yönetimlerin birleştirilerek daha verimli hizmet sunumu

sağlanacağını savunurken; küçük ve parçalı yapıları savunanlar bunun tam tersini iddia etmektedir. Bu iki zıt görüşe rağmen, yerel yönetimlerde optimal büyüklük o birimin yerel koşullarına, topografik yapısına, iklimine ve yönetim kültürüne göre değişkenlik göstermektedir. Genellikle verimlilik üzerine tartışılan ölçek ekonomisi ve optimal büyüklük, en az maliyetle en fazla üretimin hangi ölçekte gerçekleştirileceği sorunuyla ilgilidir (Keating, 1995: 117). Örneğin yerel yönetimler açısından ortak bir optimum büyüklük bulma çabası ile çeşitli araştırmaların sonuçlarının analiz edildiği “The Organization of Local Public Economies” (1987) adlı raporda ideal mahalli idare nüfusu 25.000-250.000 olarak bulunmuştur. Bu sınırları aşan yerel yönetimlerin verimsizlikle karşılaşmaları söz konusudur (Holzer vd., 2009: 7). Bu nedenle büyük yerel yönetimlerin her zaman verimli olacağı ya da mutlaka daha iyi mali kaynaklara sahip olacağı çıkarımının yapılması zordur (Drew, 2020: 60)

Birleşmelerin bir nedeni de yerel yönetimlerin sınırlarında sunulan hizmet farklılıklarını en aza indirmektir. Vatandaşa en yakın hizmet birimi olan yerel yönetimlerde, vatandaşın kamu hizmetine eşit erişimini sağlamaktır. Yerel yönetimlerin birleştirilmesini halk katılımı seviyesi ile ilişkilendiren çalışmalar da bunun tam tersini söylemektedir (Koch & Rochat, 2017: 215; Lapointe vd., 2018: 512). Belediye birleşmelerinin demokratik katılım üzerindeki etkileri ile ilgili Finlandiya özelinde çalışma yapan Lapointe vd. (2018: 514) ve İsviçre üzerine çalışma yapan Koch and Rochat (2017: 227)’ın, demokratik katılımın, belediye birleşmesi olan yerlerde belirli bir oranda düşüş gösterdiği sonucuna ulaşmalarının yanı sıra, birleşmelerde genellikle küçük belediyelerde katılım açısından önemli derecede etki gösterdiğini, nispeten büyük olan belediyelerde katılım oranının değişmediğini belirtmişlerdir.

Komün birleşmeleri konusunda güçlü bir eğilimi olan İsviçre’de Glarus Kantonunun vatandaş meclisi 2006 yılında 25 komün sayısını 3’e indirmeye karar vermiştir. Bu birleşmenin sonucunda ekonomik açıdan çok küçük rakamların ortaya çıkmasının yanı sıra politik katılımı inceleyen Frey vd. (2023: 330), İsviçre’nin diğer kantonlarına kıyasla oy katılımında ciddi düşüşlerin yaşandığını belirtmişlerdir. Çalışmada 1991-2019 yılları arasındaki seçimleri inceleyen yazarlar, birleştirmeler yoluyla kanton sayısının azaltılmasını savunanların ortak argümanlarını sunmuşlardır. Bunlar, küçük birimlerin etkin ve verimli yönetimi sağlayamaması, komün sınırlarının kamu mallarının faydasıyla örtüşmemesi, ölçek ekonomileri sağlanması ve kamu hizmetleri ile ilgili arz ve talep dengesinin sağlanmasıdır. Yazarlar, radikal belediye birleştirmelerinin, ulusal düzeyde siyasi katılımı azaltacağı, oy kullanmayanların oranının artacağı savıyla hareket etmişlerdir. Bunun önemli nedenleri arasında, yerleşik halkın kendilerini siyasi olarak etkisiz hissetmesi ve kurumlarla vatandaşlar arasındaki mesafenin artması sayılmıştır (Frey vd., 2023: 331). Çalışmanın sonucunda, ölçek

ekonomilerinden beklenen faydanın çok küçük olduğu, Glarus kantonunda ulusal düzeyde siyasi katılım oranının düştüğü, bu oranın yüzde 4,4 ile 5,5 olduğu belirtilmiştir. Bu noktada önerilerden biri, yerel sakinlerin yönetime yabancılaşmaması için komün bayrağı, adı gibi önemli kararlarda karar alma sürecine dahil edilmeleridir (Frey vd., 2023: 344).

Belediye birleşmeleri ve seçmen katılımı arasındaki ilişkiyi Danimarka örneği ile inceleyen Bhatti ve Hansen (2019: 697-698), büyüklük ve demokrasi açısından birleştirilmiş ve birleştirilmemiş belediyeleri karşılaştırmışlardır. Bu çalışma, 66 belediyeye birleştirilen 239 belediye ve değişikliğe uğramayan 32 belediyeyi örneklem alan bir araştırmanın sonucudur. Bu birleşmelerin katılım üzerinde kısa vadede olumlu etkileri olurken, orta ve uzun vadede olumsuz sonuçları ortaya çıkardığı görülmüştür. Ölçek ekonomisi motivasyonu ile gerçekleştirilen belediye birleştirmeleri, seçmen katılımını azaltırken, büyük kuruluşlarla vatandaşlar arasındaki bağların da zayıflamasına neden olabilmektedir. Çalışmada, dört yılda bir yapılan yerel seçimler göz önüne alındığında, reformdan önce 1993 ve 1997 olmak üzere iki seçim, reformdan sonra 2005-2017 dönemindeki seçimler incelenmiş ve birleştirme sonucunda yerel katılım oranlarının düştüğü görülmüştür (Bhatti & Hansen, 2019: 704). Ayrıca Rodrigues ve Tavares (2020: 5)'in Portekiz'deki belediye birleşmelerini incelediği çalışmasında beş seçim döneminin verileri kullanılmış (2001, 2005, 2009, 2013, 2017), birleşme reformunun katılım düzeyleri üzerinde olumsuz etkisi olduğu görülmüştür.

Swianiewicz (2018: 2), Avrupa'da uygulanan belediye birleşmeleri üzerine yaptığı çalışmasında, 2008-2017 yıllarında Avrupa belediyelerinin sayısının 5.000'den fazla azaldığını tespit etmiştir. Kimi ülkelerde birleşme süreci yıldan yıla uygulanan sürekli bir süreç halini almıştır. Bu çalışmada Avrupa ülkelerine yönelik yapılan incelemede bazı belediye birleşmelerinin sayısal verileri yer almıştır. Buna göre, Yunanistan'da 2011 yılında 1034 belediye, birleşme reformu (Kallikratis reformu) sonrası 325 belediyeye düşürülmüştür. İrlanda'da 2014 yılında belediye reformu ile 114 olan belediye sayısı 31'e düşürülmüştür Swianiewicz (2018: 2).

Akdemir ve Benk (2010: 163-166)'ın Japonya'da yerel yönetim reformları ve para desteği üzerine yaptıkları çalışmada, mali açıdan yeterli gelire sahip olmayan çok sayıdaki küçük yerel yönetim birimlerinin ölçek ekonomilerinden yararlanamama sonucunu doğurduğu anlaşılmıştır. Birleşme reformlarına karşılık yerel yönetim sayısı oldukça fazla olan Japonya'da bu sayı, 1999 yılında 3232'den 2008 yılında 1787'ye çekilmiştir (Akdemir & Benk, 2010: 182). Belediye birleşmelerinde genellikle göz ardı edilen hususlar, belediye birleştirmeleri öncesi yeterli analizin yapılmaması, birleştirme olmadan yapılacak iş birliklerinin göz ardı edilmesi ve

daha büyük yerel yönetimler her zaman daha iyi hizmet verir varsayımıyla hareket edilmesidir (Yaslıkaya, 2019: 2702).

1.4.2.3. Küreselleşmeye Hızla Ayak Uydurma Gereksinimi

Dünyada var olan birçok sistem, küreselleşmenin etkilerine ayak uydurmak durumundadır. Bu sürece uyum sağlayamayan sistemlerin küreselleşme ile hızlı bir şekilde dönüşmesi, reform çalışmalarının daha hızlı ve sistemli bir şekilde yapılması gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır. Kentleşmenin de hızlanmasından kaynaklanan kontrolsüz büyüme, plansız yapılaşma, çevre kirliliği ve altyapı gibi sorunlar, küreselleşmeye uyum sürecinde kaynak yetersizliğinin ve yönetim kapasitesinin eksikliğinin daha belirgin hale gelmesinden kaynaklanmaktadır (Gül & Batman, 2013: 8).

Küreselleşme sürecine zamanında ayak uydurabilecek maddi gücü ve enerjisi olmayan şehirler ve ülkeler, bu sürece hızlı bir şekilde uyum sağlama yolunu seçtikleri zaman hem diğer ülkelerin üstesinden gelmiş oldukları sorunları hem de güncel sorunları aynı anda çözme çabası ile daha fazla zaman, mali kaynak ve enerji sarf etmektedirler. Yeni yerleşim yerlerinin ortaya çıkması, nüfusun artması var olan kentlerin büyümesine neden olurken, hali hazırda uygulanmakta olan hizmetin, artan nüfusa paylaştırılması zorunluluğu da ortaya çıkmaktadır. Bu durum, büyükşehir yönetimine ilişkin devlet yönetiminde ve politikasında değişiklikler yapılmasını gerekli kılmaktadır (Toprak, 2016). Bu duruma örnek olarak;

“İnsanların küçük bir mekâna doluşması özel taleplerde korkunç bir artışı da beraberinde getirir. İnsanlar, caddeler, su ve kanalizasyon sistemleri, çöp hizmeti; polis koruması, yangın emniyeti, parklar ve oyun alanları, meydanlar, okullar, kütüphaneler, ulaşım sistemleri ister. Mühendislik, hukuk, finans ve toplumsal huzura ilişkin birbiriyle bağlantılı sorunları ele alacak daha karmaşık bir idare sistemi zorunlu hale gelir. Endüstri devrimine eşlik eden emsalsiz bir kentsel büyüme hızı, tüm bu konularda, daha önce görülmemiş birçok sorunu da beraberinde getirdi” (Weber vd., 2000: 40).

Metropolitan yönetimlerin gerekçelerinden biri de büyük kentlerde koordinasyon ve hesap verebilirlik mekanizmalarının doğru işleyişini sağlamaktır. Metropolitan alanlar yerel yönetimlerin yetki alanlarını da içine alacak şekilde belirli bir coğrafi alanı kapsadığından bu alandaki zorluk ve fırsatları tek başına yönetecek araçlara sahip olamayan yönetimler, politikalarını koordine edebilecek düzeyde iş birlikleri oluşturabilmektedirler. Bu iş birliklerinin türleri ülkeler arasında hatta aynı ülke içinde farklı metropolitan alanlar arasında farklılık gösterebilmektedir (Ahrend & Schumann, 2014: 4).

1.4.3. Metroliten Yönetim Yaklaşımları

Metroliten alanların, küreselleşmenin unsurları olan ekonomik, sosyal ve kültürel süreçlerin etkisiyle dönüşüme uğradıkları görölmektedir. Bu dönüşüm, yoğun şehir merkezi ile bunların çevresindeki bölgeler arasındaki ilişkilerin de dönüşümüne yol açmış (Kübler & Heinelt, 2005a: 1), metroliten alan yönetimi ile ilgili birtakım sınıflandırmalar ortaya çıkarmıştır.

Lefèvre, metroliten alanlarla ilgili sınıflandırma ve yönetim modellerinin ortaya çıkmasındaki en önemli unsurlardan birinin “yönetebilirlik” olduğunu dile getirmiştir. Yönetebilirlik, yönetimin ihtiyaçlarına ve sorunlarına yönelik çözüm üretme ve sunma kapasitesi ile ilgili bir kavramdır. Burada esas olan, sorunlar ile kapasite arasındaki farkın, yönetebilirlik ile ters orantılı olmasıdır. Bir başka ifade ile yönetebilirlik, metroliten alan gibi bir bölgenin, sorunları çözebilecek ve bölgeyi geliştirebilecek politika üretmesini mümkün hale getirmesidir (Lefèvre, 2008: 137).

Nüfusun artması ve yoğunlaşması dikkate alındığında metroliten alanlar, büyük örgütlere ihtiyaç duyan ve aynı zamanda büyük sorunlara sahip alanlardır (Çukurçayır, 2013: 223). Metroliten yönetim, kurumsal düzenlemeler ile yakından ilgilidir. Büyük kentsel alanların yönetimi sorunu 1980’lerin sonunda yeni deneyimlerle tekrar gündeme gelmiştir. Kentsel alanların mekânsal olarak genişlemesi, bilgi teknolojilerinin gelişmesi, refah devletinin krizi ve özellikle de küreselleşme, metroliten yönetim sorununu biraz daha değişmiş bir şekilde tekrar sunmuş; önceki dönemlerden daha farklı bir yaklaşıma ihtiyaç duyulmuştur. Bu noktada yerel aktörlerin harekete geçirilme isteği de yönetim anlayışının etkilerini göstermektedir. Günümüzde hala popüler olan yönetim kavramı, çeşitli paydaş ve gönüllü katılıma dayalı eylemleri içerir (Lefèvre, 1998: 9). Aynı zamanda kamusal eylem biçimlerini tanımlayan ve yerel yönetimleri de ilgilendiren yönetim kavramı, büyükşehir yönetimi ile ilgili yeni yaklaşımların ortaya çıkmasında da etkili olmuştur.

“Çok merkezli kentsel bölgeler” şeklinde bir dizge ile anlatılabilen metroliten alanlar, parçalanmış bir yapı ihtiva ettikleri için devletler bu yapılarıdaki sorunların çözümünde zorluklarla karşılaşabilmektedirler. Karşılaşılan zorluklar, parçalanmış metropol alanların yönetimi için uygun yapıları gerektirmiş ve bu alanlara yönelik yaklaşımların ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bu yaklaşımlar, metroliten reform geleneği, kamu tercihi okulu ve yeni bölgecilik olarak sınıflandırılmıştır (Kübler & Heinelt, 2005b: 8-11). Bu yaklaşımlarla ilgili olarak bahsedilmesi gereken durum, metroliten yönetimlerin merkezîyetçi anlayışla mı yoksa ağırlıklı olarak yerinden yönetimci anlayışla mı bir örgütlenmeye gideceğidir. Merkezîyetçi anlayışla örgütlenmiş metroliten yönetimde, bütünün ihtiyacına yönelik politikalar

oluşturulmaktadır. Daha çok kamu hizmetlerinin eşit şekilde sunulması, kaynakların eşit şekilde dağıtılması, ölçek ekonomileri ile kaynak israfından kaçınma gibi konulara yoğunlaşmaktadır. Yerinden yönetimci bir anlayış ise vatandaş katılımını ve halka yakınlığı esas alan, yerel nitelikteki ihtiyaçlara cevap veren bir yönetimi tesis eder (Barlow, 1993: 133).

1.4.3.1. Güçlü Bir Merkezi Metropoliten Yönetim: Metropoliten Reform Geleneği

Metropoliten alan sorunu, 20.yüzyılın başlarından beri kabul görmüş ve yerel yönetim ile ilgili reformların odağında olmuştur. Bu reformlarla ilgili argümanların birkaçı dışında, yeniden düzenleme önerileri, hizmet yetersizliğini vurgulayan argümanlar kadar halka daha yakın hizmet verme, yolsuzlukları önleme, vergi oranını düşürme gibi argümanları savunanlar tarafından olumlu karşılanmamıştır.

Lefèvre (2008: 139-141) metropoliten alan yönetiminin gerekçelerini ekonomik sebepler, toplumsal sebepler, politik sebepler ve diğer sebepler olarak dört gruba ayırarak incelemiştir. Metropoliten alanlar için özel yönetim biçimleri geliştirmenin toplumsal gerekçelerinden biri, sosyal ayrımların çözülmesidir. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri'nde metropol alanlardaki kurumsal parçalanmanın neden olduğu sosyal ayrım, belediyelerin sorumlulukları açısından önemli bir özerkliğe sahip olması ile ilişkilendirilmiştir. Metropoliten alanda özel bir yönetim biçimiyle, bölge çapındaki sorunları çözmeyi amaçlayan düzenlemeler ile özerkliği dengeleyerek sosyal ayrışmanın azaltılacağı düşünülmüştür (Lefèvre, 2008: 140).

Bölgeselcilik ya da eski bölgeselcilik olarak da adlandırılan metropoliten reform geleneğinin gelişmesindeki en önemli argüman, merkez kentin kırsal alanlara doğru yayılmasının kontrol edilmesi olmuştur (Swianiewicz & Madurowicz Lackowska, 2012: 2). 20. yüzyılın başlarında kentsel bölgelerin nasıl organize edileceğine yönelik tartışmalardan türemiş reform geleneğinin teorik temelinde tek merkezlilik yatmaktadır. Bu yaklaşımı destekleyenler, yönetim birimlerinin parçalanmasından yakınlık, çözümün kentsel alanlardaki yönetim birimlerini en aza indirmekte, hatta mümkünse her kentsel alan için tek bir yönetim birimi oluşturulmasında aramak gerektiğini savunmuşlardır. Bunun gerekçesini, yerel hizmetlerde hem kentsel alandaki bütün sorunlara hakim hem de ekonomik açıdan daha verimli bir yönetimi destekleyen bir anlayış olarak sunmuşlardır (Lyons & Lowery, 1989: 533). Metropoliten reform geleneği savunucuları, ana kentsel alanda örgütlenmiş tek bir yerel yönetimin olmasını savunmuş, bölünmüş yerel yönetim yapılarını yerel yönetimin gücünü azaltacağı endişesiyle eleştirmişlerdir (Ostrom, 1972: 476). Metropoliten reform geleneğinin savunucularından biri Robert Wood'dur. Wood (1958) metropoliten yönetimin parçalanmasını "vatandaşların kimin

hangi politika ve hizmetlerden sorumlu olduğunu belirleyemediği bir sistem antidemokratiktir” diyerek eleştirmiştir (Savitch & Vogel, 2009: 107).

Metropolitan reform geleneği, bir anakentteki parçalı yapıları, verimli ve eşit bir şekilde kentsel hizmet sunumuna engel olarak görmektedir. Bu yaklaşımda, Weberci güven olarak da ifade edilen büyük bürokrasilerin planlama kapasitesi ve rasyonelliği temelinde, bir bütünleşme savunulmuştur. Bunun en önemli nedeni, bölgeler arasındaki ekonomik ve sosyal gelişme farklarını en aza indirme amacı olarak ifade edilebilir. Bütünleşmeyi savunan bu yaklaşımda, metropolitan alanlarda irili ufaklı, kent merkezindeki belediye ve onun etrafındaki mahalle, köy gibi yerel yönetim birimlerinin örgütsel ve idari olarak konsolidasyonunun sağlanması bir gerekliliktir. Bu durum, metropol alandaki bütün yerel yönetim birimlerini tek bir tüzel kişilik çatısı altında toplanmasını ifade eder. Bunun bir başka yolu da yerel yönetim kuruluşlarının tüzel kişilikleri korunarak, geniş yetki ve özerkliğe sahip, iki kademeli sistem için ayrı bir metropolitan yönetim kurulmasıdır. Her iki durumda da güçlü bir merkezi metropolitan yönetim gerekli kılınmıştır (Kübler & Heinelt, 2005b: 9; Ostrom vd., 1961: 831). Kamu tercihi okulu savunucularının tam aksini iddia eden bu yaklaşım “bütünleşmeci yaklaşım” olarak da anılmaktadır (Keser & Gökmen, 2012: 25). Bu yaklaşımı savunanların argümanlarından biri, insanların bütünleşmiş bir yapıda, parçalı bir yapıya göre toplumsal bağlılığının daha fazla olmasıdır (Kübler & Heinelt, 2005b: 12).

Metropolitan yönetim geleneği savunucuları, temelde yerel parçalanmanın verimsiz ve etkisiz kamu hizmeti sunumuna yol açacağı endişesi içerisinde olmuşlardır. Ekonomik ve sosyal bir örgütlenme olan metropolitan alanın bölünmesi, kamu hizmetinin dağıtılmasında ve finansmanında eşitsizlikler yaratacağı, hizmetlerin koordinasyonunda da problemler ortaya çıkaracağı böylece bölgesel sorunların çözümsüz kalacağı endişesiyle değerlendirilmiştir (Savitch & Vogel, 2009: 107). Büyükşehirler açısından değerlendirildiğinde, konsolidasyona dayalı bütüncül bir yapı oluşturularak ölçek ekonomilerinden yararlanmanın, hizmet miktarı arttıkça birim başına düşen maliyeti azaltmanın amaçlandığı görülmektedir (Bird & Slack, 2008: 197). Metropolitan yönetim açısından bütünleşmenin destekçilerine göre, idari birimlerin yönetim için gerekli olan en az sayıya indirilmesi ile yerel yönetimler optimum boyuta ulaşacaktır. Yerel yönetimlerin çok parçalı olması kimi zaman siyasi-idari parçalanmışlıkla birlikte ele alınmaktadır. Bu nedenle, yerel birimlerin yapıları bozulmadan yapılan reformlarla bütün kentsel alanı kapsayan ve yerel birimlerin üzerinde olan büyükşehir yönetimi düşüncesi gelişmiştir (Lefèvre, 1998: 12).

20.yüzyıl, büyüyen ve metropolitan kent olarak adlandırılan alanların yönetimi ile ilgili yaklaşımların ortaya çıktığı bir zamandır. Kentsel alanların büyümesinin yarattığı

yönetim sorunları farklı ekolleri beraberinde getirmiştir. Eski bölgecilik, metropoliten reform geleneği, reform okulu ya da metropoliten yönetim okulu olarak farklı adlandırmalara sahip anlayış, etkin ve adaletli yönetimi olabildiğince az tüzel kişilikle hatta mümkünse tek tüzel kişilik çatısı altında sürdürülebileceğini savunmaktadır. Buradaki temel kaygı, yerel yönetimlerin parçalanarak verimsiz ve etkisiz kamu hizmeti sunma yolunu seçmeleridir. Metropoliten alanın büyümesi sorun yaratmakta, yönetsel açıdan çözümler aranmaktadır. Metropoliten alan büyürken kent sınırlarındaki alanla birleşmesi yetersiz geldiği için il ve ilçelerin bütünleşmesine odaklanılmaktadır. Zamanla bu birleşmenin zorlukları, mevcut belediye örgütlerinin kentsel alanda hizmetlerden sorumlu birer metropoliten yönetimlere dönüştürülmelerini gerektirmiştir (Efe, 2020: 47). Parçalı metropoliten yönetime karşı yöneltilen eleştiriler değerlendirildiğinde esas endişenin hizmetlerden sorumlu alanın belirlenemeyeceği düşüncesi olduğu görülmektedir.

Yetki alanı dışında bölgesel olarak bir dizi sorunun ortaya çıkması, şehir merkezleri ve banliyöler arasında etkisi gittikçe artan sosyal eşitsizliklerin ve toplumsal ayrışmanın hissedilmesi, kırsala doğru yayılan nüfusun bu bölgeleri kentsel alana dönüştürmesi ile yeşil alanların daralması sonucu toprak erozyonu, seller, çevresel tehlikeler gibi sorunların ortaya çıkması da parçalanmış yönetim yapısıyla ilişkilendirilmektedir. Yönetimin bu olumsuzlukları en aza indirmek için kuşatıcı ve teşvik edici olmasının yanı sıra koordinasyonla yönetmesi de metropoliten reform geleneğinin savunulan yönleri arasındadır (Savitch & Vogel, 2000: 160).

1.4.3.2. Adem-i Merkeziyetçi Bir Metropoliten Yönetim: Kamu Tercihi Yaklaşımı

Metropoliten yönetim için bir başka yaklaşım, bütünleşme fikrini reddeden kamu tercihi kuramıdır. Metropol alanlarında birçok yerel idarenin olmasını etkili, adil, verimli bir hizmet sunabilmek açısından yararlı bularak, parçalanmış bir yapıyı, adem-i merkeziyetçi bir metropoliten yönetimi savunmaktadır. Bunun nedeni, birçok yerel yönetim biriminin varlığının, vatandaşların kendi seçimlerine en uygun hizmet sistemini sunan adayı seçmesine olanak tanınmasıdır. Esasında bu yöntem, kentsel hizmet talepleri ile yerel yönetimler arasında rekabet edilebilir bir alan yaratmaktadır (Kübler & Heinelt, 2005b: 9). 20.yüzyılın başlarında büyük yönetimlere yönelik tartışmaların belirleyicisi olan metropoliten reform teorisi, 1960'larda yavaş yavaş eleştirilmeye başlanmıştır. Kamu Tercihi Yaklaşımı savunucuları tarafından gelen eleştiriler ve itirazlar genel olarak büyük yerel yönetimlerin halkı yönetimden uzaklaştırdığı, demokratik katılımı aksattığı ve ölçek kazançları yaratacağı sanılan birleştirmelerin aslında ölçek kayıpları oluşturduğu yönündedir (Yaslıkaya, 2019: 2688). Kamu tercihi kuramı savunucuları, vatandaş katılımı ve yerel demokrasi uygulamalarını ön plana çıkarmışlardır.

Siyasi temsil, birçok yerel yönetim birimi bulunan büyükşehirler için hayati önem taşımaktadır. Vatandaşın, demokratik katılım yoluyla hizmet sunumu konusunda tercihini ifade etmesi ve vatandaşın geniş bir katılım alanının olmasının, kaynakların verimli kullanılmasında olumlu etkisi olduğu üzerinde fikir birliği vardır (Kübler & Heinelt, 2005b: 9-13; Ostrom vd., 1961).

Metropoliten alan yönetimine ilişkin ana teorik çerçevelerden biri olan kamu tercihi okulu, 1950- 1960 yıllarında kamu hizmeti sunumunda tek merkezli kent yönetimine karşı argüman geliştirerek ortaya çıkmaya başlamıştır (Savitch & Vogel, 2009: 106). 1960'lı yıllarda metropoliten alan yönetimine ilişkin literatürün ekonomik sorunlara odaklandığı görülmektedir. Dönemin metropoliten yönetim yaklaşımı, hizmetlerin tekrarından kaçınmak ve ölçek ekonomilerinden yararlanmak için metropol alanının siyasi ve kurumsal olarak parçalanması gibi alternatifleri içerecek şekilde oluşmuştur. Metropoliten alanlara yönelik özel düzenlemelerin gerekli olduğu anlayışı da şehirlerin ekonomik rekabet gücünün kilit unsur olduğu düşüncesinden türemiştir (Lefèvre, 2008: 141).

Konsolidasyona karşı parçalanmayı destekleyen kamu tercihi kuramı Ostrom, Tiebout ve Warren tarafından yazılan "The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry" adlı makale ile şekillenmeye başlamıştır (Lyons & Lowery, 1989: 533; Ostrom vd., 1961). Kamu tercihi modeline göre bir kentte ve kentin çeperindeki parçalı yerel idarelerin varlığı, vatandaşların ihtiyaçlarına daha etkili çözüm sunabilme fırsatı sağlayacaktır. Bu anlayışa göre, eski reform geleneği, vatandaşa daha uzak ve daha bürokratik bir yerel yönetim yapısı oluşturmaktadır (Lyons & Lowery, 1989: 533, 534).

Kamu tercihi okulu, büyükşehir yönetiminde tekel olmayı kınayan bir anlayışla yönetimin parçalı bir yapıda olmasının hem yeni durumlara ayak uydurmayı kolaylaştıracağını hem de ölçek ekonomilerinden yararlanılacağını savunmaktadır. Bu anlayışta, bir büyükşehir yönetiminin tek başına karşılayamayacağı hizmetlerin parçalanmış bir yapıda ya da iş birliğine dayalı bir yapıda daha verimli bir şekilde yerine getirilebileceği düşünülmektedir. Tekli yapı aleyhtarı kamu tercihi kuramcıları, yerel yönetimlerin ölçek büyüklüğü ile hizmet sunumu ve vatandaş katılımı arasında ters orantı olduğunu savunmuşlardır. Bu sistem, daha fazla sorumluluk üstlenmiş ve daha etkin hizmet üreten yerel birimlerin gelişmesini ve ölçek ekonomilerinde başarılı bir kent örgütlenmesini desteklemektedir (Lefèvre, 1998: 11). Buna göre tek merkezli, hiyerarşik ve bürokratik bir metropoliten yönetim sistemi, yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde, kontrolünün sağlanmasında, vatandaşların ihtiyaçlarının karşılanmasında zaman ve maliyet kaybına neden olabilmektedir. Daha açık bir eleştiri, "bürokratik tepkisizlik, kamusal nitelikteki yerel sorunları çözmek için hiçbir erişim noktası bulamayan vatandaşlarda hayal kırıklığı ve sinizm üretebilir" şeklindedir. Bu nedenle kamu tercihi literatüründe genel

kanı, parçalı yapıdaki yerel yönetimlerde vatandaşların yerel yönetim hakkında daha fazla bilgiye sahip olduğu, böylece kamu politikası üzerinde daha etkili olduğu; yerel yönetimlerin büyüklüğü ile vatandaş katılımı ve yerel yönetimlerdeki kararları etkileme yeteneği arasında ters orantı olduğudur (Lyons & Lowery, 1989: 534; Ostrom vd., 1961: 838).

Büyükşehir yönetiminde bu tür yaklaşımların ortaya çıkmasında kentsel alan ile kentsel alanı kapsayan kurumsal alan arasında bir uygunluk arayışı etkili olmuştur. Bu arayış, hizmet sunumunda verimlilik için kentsel alanlarda yeniden kurumsal örgütlenmelere gidilmesi ihtiyacından kaynaklanmıştır. Kısaca hizmet sunumunda verimlilik arayışı yeni örgütlenmeleri gerekli kılmıştır.

1.4.3.3. Yönetişim Temelli Metropoliten Yönetim: Yeni Bölgeselcilik Yaklaşımı

Yeni bölgeselcilik yaklaşımı 1990'lı yıllarda gelişmeye başlayan ve günümüzde çeşitli uygulamalarda varlığını devam ettiren bir metropoliten yönetim yaklaşımıdır. Yeni bölgeselcilik yaklaşımı, metropoliten yönetim olarak da anılmaktadır. Yönetişim anlayışının gelişmesi ile karar alma ve hizmet sunumundaki reformlar yerinden yönetimleri etkilerken, büyükşehir yönetim yapılarında da dönemin şartlarına göre yeni düzenlemeleri beraberinde getirmiştir.

Metropoliten yönetimde yatay örgütlenmelerin önem kazandığı 1990'lı yıllarda (Eken vd., 2020: 14) “yeni bölgeselcilik” adıyla metropol alan yönetimine ilişkin, büyükşehir yönetiminde mutlaka kurumsal bütünleşmenin gerekli olmadığı argümanı ile yola çıkan yeni bir yaklaşım gündeme gelmiştir. Bu yaklaşım, yerel yönetimlerin bütünleşmesi ya da parçalı, özerk yapılar oluşturmasını değil, çeşitli kamu kurumları ve özel sektör arasında iş birliği şeklinde örgütlenmeler yapılması düşüncesini ön plana çıkarmıştır. Yönetişim anlayışını akla getiren bu yaklaşım, devletin daha az aktif olduğu, toplumsal aktörlerin ve politika ağlarının öneminin arttığı bir sistemi anlatmaktadır. Kısaca, yeni bölgeselcilik, sadece kamu bürokrasisinin değil, diğer aktörlerin de bir araya gelerek oluşturduğu büyükşehir yönetim sistemini savunmaktadır (Kübler & Heinelt, 2005b: 10). Yeni bölgeselciliği savunanların argümanı, reform geleneği ve kamu tercihi okulunun güncel metropoliten alan yönetimi sorunlarını tartışma ve onlara çözüm üretme konusunda yetersiz olduklarıdır. Yeni bölgeselcilik bu nedenle ağırlıklı olarak ekonomik temellere odaklanarak, bölgesel rekabet ve dış sermaye ile ilgilenmektedir (Kübler & Heinelt, 2005b: 14).

Yeni bölgecilik/ bölgeselcilik anlayışı, metropoliten yönetim sorunlarını ele almak için hükümet ve sivil toplum kuruluşları arasında gönüllü iş birliği esasını önceleyen anlayışa doğru bir yönelim olduğunu göstermektedir. Bu anlayışın temelinde gönüllü mekanizmalara güven

yer alır. Burada temel sorun “büyükşehir yönetişimi, büyükşehir yönetimi olmadan gerçekleşebilir mi?” sorusuyla karşı karşıya kalınmasıdır. Buna karşılık Norris, metropoliten kurumların yokluğunda metropoliten yönetişimin oluşmayacağını savunmuştur (Norris, 2001: 533). Yine yeni bölgeselcilik açısından bakıldığında çok aktörlü bir yönetim şekli ve iş birliği, ortaklık gibi oluşumları desteklediği için tek tip bir formdan bahsedilememektedir. Çünkü yönetişim, sadece tek bir karar alma merkeziyle değil, kamusal karar alma argümanıyla ortaya çıkmaktadır (Hamilton vd., 2004: 150).

1980’ler metropoliten alan yönetiminde “yönetişim” anlayışının denendiği yıllardır. Birçok kaynakta metropoliten yönetişim kavramından bahsedilmektedir (Ahrend vd., 2014; Ahrend & Schumann, 2014; Andersson, 2015; Bahl vd., 2013; Bird & Slack, 2008; Feiock, 2004; Feiock, 2009; Gómez-Álvarez vd., 2017; Kübler & Heinelt, 2005b; Lefèvre, 1998; Lowery, 2000; Norris, 2001; Sorensen, 2011; Wikstrom, 1996; Zimmermann, 2014). Metropoliten yönetim ile ilgili çalışmalarda “yönetişim” kavramının tercih edilmesinin sebebi, metropoliten alanların diğer yerel yönetim birimlerine göre net bir siyasi sınırının olmaması ve birçok yerel yönetim birimini içine alacak şekilde genişleme eğilimi göstermesidir.

Metropoliten yönetişim koordinasyon, eşitlik, katılım, mali açıklık, sürdürülebilirlik, yerindelik gibi kriterlerle ifade edilirken, hizmetlerin metropoliten düzeyde, ilgili yerel aktörlerin katılımı ve kurumsal altyapının uygunluğu ile yerine getirilmesini gerektirmektedir (Tekel, 2009b: 195). Bu nedenle yeni bölgecilik yaklaşımında çok merkezliliğin yanı sıra etkinlik ve verimliliğin sağlanması için yerel aktörler arası ilişkiler de ön plandadır (Efe, 2020: 56, 57). Metropoliten alanlar, birçok bölümden oluşan ve bu bölümler arasında ekonomik ve sosyal bağlarla karakterize edilen mekânlardır. Bu alanlar açısından sosyal ve ekonomik bağlar, genellikle yerel birimlerin ötesine geçmektedir. Açıkça, bağların yerel birimlerin ötesine geçmesi, metropol alan yönetimine sahip mahalli idarelerin ya da metropol yönetimlerin bütün görev, yetki ya da zorluk ve fırsatları tek başına üstlenecek araçlara sahip olmadığı anlamına gelir (Ahrend & Schumann, 2014: 4). Bu durum gerek ulusal gerekse yerel anlayışta, yerel yönetimler arası iş birliğinin bir gereklilik olduğunu göstermektedir.

Devlet, özel sektör ve sivil toplum paydaşlığında ortaya konan yönetişim anlayışının metropoliten alan için de geliştirilebilir; görev, sorumluluk ve fırsatlarda yetebilir bir yönetim oluşturma gayretine girilmiştir. Bu anlayış, belirli bir iş birliği için yerel aktörler tarafından geliştirilmiş, kurumsallaştırılmış yönetim yapılarıyla, aynı ölkedeki farklı metropoliten alanlarda farklı yönetim biçimlerinin olabileceğini göstermiştir. Bölgeler arasındaki farklılıklar dikkate alınarak gelişme durumuna göre şekillendirilen bu yönetim biçimleri, esasında yerel aktörlerin özel ihtiyaçlarına yanıt olarak aşağıdan yukarıya bir yaklaşımla oluşturulmuşlardır

(Ahrend & Schumann, 2014: 4). Birçok aktörün yatay ve dikey etkileşimini ifade eden metropoliten alan yönetişiminin ilk kriteri, metropoliten yönetimin coğrafi açıdan metropoliten alanın büyük bir kısmını kapsıyor olmasıdır. Çevredeki yönetimlerin koordinasyonunun sağlanması için metropoliten yönetimin baskın ve kapsayıcı bir alanının olması gerekmektedir. İkinci kriter ise ilgili aktörlerdir. İlgili aktörlerden kasıt, ulusal yönetim, yerel yönetimler, iş dünyası ve sivil toplum temsilcileridir. Üçüncü kriter, tematik odak, yani kuruluşun üzerinde yoğunlaştığı konulardır. Özellikle metropoliten alan bölümleri arasında koordinasyonu gerektiren politika alanları bunun bir örneğidir (Ahrend & Schumann, 2014: 5-6). Bazı mahalli idarelerin yetki alanlarının metropoliten alanla örtüşmesi, görev ve yetki paylaşımında sorunlar ortaya çıkarmakta, zaman ve kaynak kayıplarına neden olmaktadır (Wood, 1958: 122). Bu kayıplar belediye birleşmeleri ya da belirli bir hizmet konusunda belediyeler arası iş birliğinin ana sebeplerinden biri olan ölçek ekonomilerinden yararlanma savının gerçekleşmemesine neden olmaktadır (Bovaird, 2014: 1076). Buna karşın tüm örtüşme biçimlerinin israf oluşturmadığını, kurumsal anlamda etkinlik, verimlilik ve güvenilirlik sağlayabildiğini savunanlar da vardır (Miranda & Lerner, 1995: 193). Son olarak dördüncü kriter, tematik genişliktir. Bu kriter, metropoliten yönetişim organının birden fazla konuda çalışmasına izin verilmesine olanak sağlamaktadır (Ahrend & Schumann, 2014: 6).

Merkezi yönetim ve yerel yönetimlerdeki yeniden yapılanmaya yönelmenin sebeplerinden biri gerekli düzeylerde yalın olma yani bürokraside düzeni sağlayıp tekrarları önleme çabasıdır. İki kamu kurumunun aynı işlevi yapması ve yetki alanlarının örtüşmesi, geleneksel görüşe göre istenen bir durum değildir. Bu görüşe göre, tekrar sorununun en aza indirilmesi için bir birimin ortadan kaldırılması ve diğerinde konsolide edilmesi gerekmektedir. Konsolidasyonun sonucunda maliyet düşürme ve halka daha iyi hizmet verme gibi faydalar lanse edilirken, siyasi arenadaki adaylar için de ortak tema, parçalanmış sistemleri birleştirme, hizmet tekrarını azaltma ve bürokrasideki aksaklıkları düzene sokma vaadi olmaktadır (Miranda & Lerner, 1995: 193).

Etkin ve verimli hizmet sunumu için yerel yönetimlerin, bu hizmetleri sürdürmesi ve finanse etmesi için yeterli kaynaklara sahip olmaları gerekmektedir. Yeterli kaynaklara sahip olunamadığı durumlarda daha olumsuz siyasi riskler taşıyan düşük maliyetli alternatiflere başvurmaları da olasıdır (Kang vd., 2022: 808). Kang vd. (2022)'ın yaptığı çalışmada, ABD'deki yerel yönetimlerin kamu hizmeti sunmak için başvurdukları, taşeronluk ve hükümetler arası hizmet sözleşmeleri gibi çeşitli hizmet sunum yöntemleri üzerinde durulmuştur. Hükümet tarafından geleneksel doğrudan hizmet sunumunun yanı sıra yerel yönetimlerde hizmet sunumunda gönüllülerin kullanılması da bir yöntem olarak tercih

edilmektedir. Kamu sektöründe gönüllüğü teşvik etmek ve kuruluşların çevredeki değerleriyle iş birliği yapmak amacıyla kaynak sağlanıldığı dikkat çekmektedir. Kamu kuruluşlarının neden bu alternatifini kullandıklarını açıklayabilmek için kaynak bağımlılığı teorisi ve işlem maliyeti ekonomisi yaklaşımlarından yararlanmışlardır (Kang vd., 2022: 806, 807). Kaynak bağımlılığı Pfeffer and Salancik (2003) tarafından, “The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective” adlı kitapta detaylı bir şekilde ele alınmıştır. Teması, “örgütsel davranışı anlamak için, örgütün çevresindeki diğer sosyal aktörlerle nasıl ilişki kurduğunu anlamak” olan kitapta, örgütlerin kendi amaçları doğrultusunda hareket eden aktörler olduğu savını reddederek, başkalarının taleplerine uyan yapılar olarak değerlendirildiği görülmektedir (Pfeffer & Salancik, 2003: 257). Dış kaynakları elde etmeye yönelik olan kaynak bağımlılığı teorisine göre, kuruluşlar hedeflerine ulaşabilmeleri, ayakta kalabilmeleri için kaynaklara ihtiyaç duymakta, bu kaynaklar diğer kamu veya özel kuruluşlarca sağlanmakta (Biermann & Harsch, 2017: 135) ve kuruluşların bu kaynakların temin edildiği kuruluşlarla etkileşim içinde olması gerekmektedir. Böylece kuruluşların kaynak temin ettiği çevrelerine bağıllığı söz konusudur. Bu bağıllık aynı zamanda örgütlerin elinde bulunan kıt ve kritik kaynakların kontrolünün de bu örgütlerde olmasından kaynaklanmaktadır (Pfeffer & Salancik, 2003: 258, 259).

Nüfus yoğunluklarının ortak sorunlar çerçevesinde ve yetki sınırları boyunca iş birliği yapma mantığı, metropoliten alanlarda yerel yönetimler arası iş birliği olasılığını artırmaktadır (Leroux & Carr, 2007: 348). Büyükşehir yönetimlerinde ortaya çıkan iş birlikleri, hizmet sözleşmeleri ya da gönüllü organizasyonlarda, kaynak bağımlılığından söz edilebilir. Bunun nedeni, kuruluşların kendi belirsizlikleri ve birbirlerine bağımlılıkları noktasında ortaya çıkan sorunları birbirlerine kenetlenerek çözmeleri sonucunda oluşan daha büyük bir organizasyonun sıkı koordinasyon gerektirmesidir (Pfeffer & Salancik, 2003: 285). Büyükşehir yönetimlerinde hukuki açıdan bağlayıcı hizmet sözleşmelerine taraf olan birden fazla yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Sözleşmeye konu olan hizmetin, ödeme yapan idarenin yetki alanında ikamet eden vatandaşlara verilmesi gerekmektedir. Böylece hizmet, sözleşmeye katılan idarelerin yetki alanındaki vatandaşlara ortak olarak planlanır ve finanse edilir. Kimi zaman her iki yönetimin de ihtiyaç duyduğu ekipmanların alınması için ortak satın alma yoluna gidilirken; kimi zaman da bir hizmetin sağlanmasına ilişkin bütün sorumluluğun diğer yönetim birimine aktarıldığı idareler arası hizmet aktarımı yöntemi de kullanılmaktadır (Leroux & Carr, 2007: 346). İş birliklerinde kaynak bağımlılığının yarattığı koordinasyon, üretilen hizmette mükerrerliği ve kaynak israfını önleyeceğinden faydalı bulunmaktadır (Biermann & Harsch, 2017: 136).

Ekonomik organizasyonların incelenmesi için geçerli olan işlem maliyeti kuramı ise, ekonomik kurumların işlem maliyetlerinde tasarruf sağlamasını önceler (Williamson, 1979: 16, 17). Organizasyonlar içerisinde kamu idarelerini özel olarak ele aldığımızda, işlem maliyeti, temelde işlemlerin maliyetsiz gerçekleşmeyeceği savıyla, kamu hizmetini üretmek için hangi şartlarda işlemlerin en az maliyetle yapılacağını belirlenmesini esas alır. Mutlak bir yöntem olmamakla birlikte, yönetim giderlerini azaltmak ve rekabeti sağlamak için bazı hizmetler sözleşme yoluyla devredilebilirse işlem maliyetleri de daha az olacaktır (Hughes, 2003: 13). Başka bir anlatımla, örgütler işlemlerini gerçekleştirirken oluşan tehlikeler göz ardı edilebilir olduğunda ya da varlık özgüllüğünün önemsiz olduğu durumlarda en az maliyetli yöntemlere başvurulurken; tehlike arttıkça maliyetin artacağı durumlarda ya da varlık özgüllüğü ile başa çıkmanın zor olduğu durumlarda işlem maliyetlerini en aza indirecek yönetim mekanizmaları kurmaya yönelmektedir (Williamson, 1979: 42). Çalışmanın bu bölümünde işlem maliyeti teorisinden bahsedilmesinin nedeni, bazı hükümet hizmetlerinin sözleşme ile başka kuruluşlara verilmesinin bu teoriyle açıklanıyor olmasıdır (Hughes, 2014: 274). Aynı şekilde büyükşehir yönetim kuramlarından olan ve yönetişim anlayışıyla gelişen yeni bölgecilik kuramının uygulamalarının da işlem maliyeti teorisine açıklanmasının mümkün olduğu görülmektedir. Genel bir değerlendirme ile yerel yönetimlerin kaynaklarını garanti altına alma ve işlem maliyetlerini düşürme çabaları olduğu söylenebilir.

Aşağıdaki tablo ile metropoliten yönetim yaklaşımlarının dönemsel olarak özeti verilmiştir.

Tablo 1.1: Metropoliten Alan Yönetimi Üzerine Teorik Bir Çerçeve

	Eski Bölgecilik	Kamu Tercihî Kuramı	Yeni Bölgecilik
Zaman Aralığı	1900-1960lar	1950-1990'lar	1990'lardan günümüze
Esas Odak	Yeterlilik	Verimlilik	Eşitlik
Kentsel Gelişim Modeli	Tek merkezlilik	Merkezi baskın olduğu çok merkezli metropoliten alan	Merkezin baskın olmadığı çok merkezli metropoliten alan
Problem	Parçalanma	Merkezileşme	Eşitlik ve rekabet gücü
Çözüm	Hiyerarşi, sınırlara ekleme, birleşme, yeni bir kademe ekleme yoluyla büyükşehir kurma.	Piyasa, vergileri düşük tutmaya, iyi kamu hizmeti sunmaya, işletmeleri çekmek için iyi bir iş ortamı sağlamaya yönlendiren Pazar rekabetine güvenmek.	Hiyerarşi, iş birliği stratejik metropoliten kararlara odaklanmak (birleşme ya da yönetişim düzenlemeleri ile)
Temel Eleştiri	Konsolidasyonun daha yüksek maliyet oluşturmaları ve yanıt verme eksikliği.	Yoksullar açısından eşitsizlik Vatandaşlar vergi ve hizmetler konusunda bilinçli seçimler	Seçici ve zayıf bölgeselcilik. Eşitsizlikleri azaltmaya elverişli değil. Post-fordist kentsel yeniden yapılandırma

	İki kademeli metropoliten yönetim daha iyi ancak eşitsiz bir altyapı gelişimi ve planlama sağlıyor.	yapmak için yeteli bilgiye sahip olamıyorlar.	ve neoliberal devlet tasarrufunu yansıtır.
Seçilmiş Çalışmalar	Lefèvre (1998) Wood (1968)	Ostrom vd. (1961)	(Savitch & Vogel, 2000) (Kang vd., 2022)
Uygulamalar	New York City (1898) Toronto (1954) Miami (1958) London (1965)	Los Angeles (Lakewood Planı) Pittsburgh	Louisville (1986-2000) Bologna Rotterdam Portland

Kaynak: (Ahrend & Schumann, 2014; Andersson, 2015: 26-29; Savitch & Vogel, 2009: 108, 109).

Birçok metropoliten yönetim yaklaşımının olduğu gerçeği ile metropoliten çeşitliliği anlayabilmek için metropoliten yönetim düzenlemelerini çift yönlü okumak gerekir. Boudreau vd. (2006: 7), buna istinaden, bir yandan metropoliten alana yönelik politikaların içeriğine, oluşma nedenlerine ve bunların temelinde yatan makro ekonomik mantıklara, bir yandan da son yıllarda güçlü bir şekilde değişen kurumların yapılandırılmasına atıf yaparak ikili bir okuma çerçevesi benimsenmesini önermiştir.

1990'lı yıllardan itibaren büyükşehir yönetiminde sadece siyasi meşruiyete sahip otorite değil, özel sektör, dernekler, baskı ve çıkar grupları gibi diğer yerel aktörlerin de söz sahibi olduğu metropoliten yönetişim anlayışı gelişmiştir. Güçlü merkeziyetçi geleneğe sahip ülkelerde dahi yerelleşme sürecinde yerel paydaşların yönetime katılımını ve aktörlerin iş birliğini destekleyen politikalar üretilmeye başlanmıştır. Müzakere, ortaklık, gönüllü katılım, esneklik, hesap verebilirlik, verimlilik gibi ilkeler yerel yönetim anlayışının birer ilkesi haline gelmeye başlamış; bu durum verili bir yönetimin kabulünü değil, aktörler tarafından geliştirilen bir yönetimi ifade etmiştir.

1.4.4. Metropoliten Yönetim Uygulamaları

Metropoliten yönetim modelleri, ülkenin siyasi ve idari sistemlerinin etkisiyle, farklı seçenekler etrafında şekillenmektedir. Özellikle üniter devletlerde merkezi yönetim ile yerinden yönetim arasındaki gerilimleri azaltmak, kolayca merkezileştirebilir nitelikteki hizmet ve yetkilerin dengeli dağılımı için büyükşehirlerle de idari ve mali yönden sorumluluklar verilebilmektedir. Bu nedenle büyükşehirlerin nüfusu ve karmaşıklığı arttıkça, bürokratik ve hiyerarşik mekanizmaların gölgesindeki görev ve sorumlulukları azaltmak için iki kademeli sistemlere doğru bir yönelim gözlenmektedir (Barlow, 1993: 132-134). Bu sayede, büyükşehir yönetimleri, kendi içindeki farklı belediyelere yetki ve sorumluluk aktarabilmekte ya da bu birimlerle iş birliği yapabilmektedirler. Yerel yönetimler arasında ortak sorunların doğasına göre iş birliği yapılması (Ahrend & Schumann, 2014: 6), oluşmuş veya ortaya çıkması

muhtemel görev örtüşmelerinden kaynaklı duplikasyonlara çözüm bulmak için farklı bir yöntem olmakla birlikte, yetkinin merkezileşmesine neden olabileceği için de kimi durumlarda mesafeli olunan ve eleştirilen bir yöntemdir.

Yerel yönetimler arasındaki iş birliği, genel olarak hükümet politikaları tarafından belirlenmektedir. Türkiye özelinde, büyükşehir belediye yönetiminin anayasada ve yasalarda yer aldığı, yasal çerçevesinin olduğu görülmektedir. Burada iş birliği, belediye yönetimlerinin ulaşım, altyapı, su temini gibi konularda Büyükşehir Belediye Kanunu'nun verdiği yetkiler çerçevesinde görev ve sorumluluk paylaşımı, ilçeler arası ve büyükşehir belediyesi ile ilçeler arasındaki koordinasyonu kapsamaktadır. Sonraki başlıklarda metropoliten yönetim türleri ve bunların Türkiye'deki örnekleri incelenecektir.

Hem ulusal hem de yerel bağlam dikkate alınarak, büyük şehirler için en uygun yönetim yapısı, yasal çerçeve, yerel yönetim sorumlulukları, belediye sınırlarına yönelik belirli konular, kurumsal kapasite ve gelenek gibi faktörler kapsamında oluşturulmalıdır. Bu yapılar oluşturulurken, ölçek ekonomileri, hizmet potansiyeli ve verimliliği, bölgesel eşitsizlikler, vatandaşların yerel hizmetlere erişim kolaylığı ve ilgili yönetimin hesap verebilirliği dikkate alınması gereken önemli kriterlerdir. Görevin sürdürülebilirliğini sağlamak için gelir kaynaklarının tahsis edilmesi, ihtiyaçlar değiştikçe idari ve mali düzenlemelerin zaman içinde gelişmesi ve koordinasyon metropoliten yönetimlerin oluşturulmasında önemli etmenlerdir. Ancak her koşulda metropoliten yönetimin belirlenmesinde siyaset ön planda olmakta ve tarihsel gelişim dikkate alınmaya değer bir kriter olarak karşımıza çıkmaktadır (Andersson, 2015: 10).

Metropoliten yönetimlerin oluşması ve bu yönetimlerin çeşitliliğinden kaynaklı bir sınıflandırmanın olmasında etkili olan önemli bir unsur, kentlerin büyümesi ve bununla ilişkilendirilen nüfus artışıdır. Buna ek olarak kentteki yetki sınırının artması durumunda, bu alana yönelik kamu hizmetleri, idari ve mali sorumluluklar da olacaktır. Dikkat çeken sorun alanı, bu alanda hizmetten yararlananların giderlere katılmaması sonucunda ortaya çıkan adaletsizliktir. Bu durum kent sınırında oluşan yerleşim yerlerinin yönetilmesi, denetlenmesi, planlamaya dahil edilebilmesi, hizmet verilmesi ve burada yaşayan halkın yerel karar alma süreçlerine katılabilmesini sağlamak için merkezdeki mahalli idare ile sınırlardaki yerleşim alanları arasında anlaşmalar yapma; belirli hizmetlerin yürütülebilmesi için metropoliten alan çapında özel yönetim biçimleri oluşturma ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Birçok farklı türde örgütlenme şekli olmasına rağmen hepsinde kasıt kamu hizmetini halka yakın, uygun fiyatlı ve etkin sunmaktır (Keleş, 2012: 7). Metropoliten yönetimlerde temel amaç bu olmakla birlikte, yönetim sorunları yaratacak kadar büyümüş şehirlerin sorunlarının çözülmesi, şehirde

yaşayanlarla şehir arasında bir uyum yaratılması ve mahalli müşterek ihtiyaçların sağlanması için kentin idari, mali ve sosyal kaynaklarını metropoliten ölçekte kullanmak da amaçlanmaktadır.

Metropoliten alanların en çok ihtiyaç duyduğu şeylerin başında planlama ve kalkınma gelmektedir. Kentleşmeyle birlikte şehirlerin, işgücü ve ekonomileri ile ortak çıkarlar etrafında ortak eylemlerde bulunması gereğiyle oluşan metropoliten alanlar, çevrelerindeki yerleşim yerleri ile birleşerek birbirine daha bağımlı hale gelmekte, kapsayıcı bir yönetim oluşmakta ve tek bir varlık olarak hareket etme eğilimi göstermektedirler. Büyükşehir ölçeğinde yönetilmesi gereken bu kentler ya da yapılarda, parçalı bir hizmet sunumu verimliliğin düşmesine ve fırsatların kaçırılmasına neden olabilmekte, bölgesel gelir ve hizmet düzeyi eşitsizlikleri zamanla artma eğilimi göstermektedir (Andersson, 2015: 11).

Metropol yönetim yapıları arasındaki farklar, ekonomik yapıda hakim olan hizmet sektörünün ağırlığına, merkez şehrin şehirler arasındaki yerine, küresel şirketlerin yoğunluğuna göre de değişebilmektedir (Gündüzöz, 2012: 46). Metropoliten yapılar arasında farklar olduğu gibi, bir ülkedeki metropoliten yönetim yapısı, sunulan hizmetin niteliğini, miktarını ve verimliliğini, ayrıca maliyetlerin adil bir şekilde dağılımını etkileyebilmektedir. Bu noktada vatandaşlarla yönetim arasında sıkı bir bağ olması ve yönetimin vatandaşlara karşı hesap verebilir olması gerekmektedir (Bird & Slack, 2008: 194). Dünya genelinde, metropolitenleşmede temel etken belirli bir coğrafi alanda birbirine yakın parçalı mahalli idarelerin ortak sorunlarının çözümü ve ölçek kazançlarının sağlanmasıdır (Yaşamış, 1995: 95). Metropoliten yönetim sınıflandırmalarında pek çok yerel yönetim, kendi tüzel kişiliğini koruyarak birden çok kamu hizmetini çeşitli örgütlenmelerle yürütebilmektedirler.

Yerel yönetimler için metropoliten yaklaşımın amacı, belirli konularda, hizmetlerde iş birliği yapmak ve diğer konularda gelecekte oluşacak hizmetlerin kalitesi ve maliyetleri açısından rekabet etmektir. Metropoliten yönetim açısından bir gelişmenin ya da reformun tetikleyici unsuru, genellikle yerel bir sorunun ortaya çıkmasıdır. Dünya çapında farklı şehirlerde çeşitli uygulamaların ortaya çıkmasına neden olan ve reformu tetikleyen bu unsurlar, “maliyetlerden tasarruf sağlayabilmek için ortak hizmet sunumu”, “bölgesel arazi kullanım planlaması ve geliştirilmesi”, “stratejik planlama”, “entegre bölgesel planlama”, “ekonomik kalkınma”, “yerel yönetimler arasında mali eşitsizlikler”, “yerel yönetimlerin genel koordinasyon ihtiyaçları ve ulaşım”, “atık su yönetimi, su temini” gibi belirli konulardır (Andersson, 2015: 8). Türkiye açısından metropoliten yönetimin ya da büyükşehir yönetiminin gelişmesindeki tetikleyici unsurların neler olduğunu görebilmek, çalışmada yer alması gereken anahtar unsurlardır. Bunları, örnekleri ile ele almayı bir sonraki bölüme bırakıyoruz.

Metropoliten yönetimler, ortaya çıkma sebepleri ve oluşan durumlara verilen cevaplar sonucunda bir yönetim sistemi içinde değerlendirilmekte veya bir sınıflandırmanın içerisinde yer almaktadırlar. Metropol alanlarda mevcut veya ortaya çıkması muhtemel sorunları birkaç maddede sıralamak mümkündür (Bahl vd., 2013: 3):

- Metropol alanlar sadece nüfus artışı ile değil şehir sınırlarını aşan yoğunlaşmayı da beraberinde getireceği için *bölgesel planlama* zorunlu hale gelecektir.
- Artan araç sahipliği, altyapı, çevre ve tarımsal arazi kullanımı için zorluklar yaratacaktır. *Etkili arazi kullanımı* düzenlemesi gerekli hale gelecektir.
- Metropolitan ekonomilerin küresel ekonomiye doğal olarak entegre olması ve bu nedenle daha rekabetçi hale gelmeleri kaçınılmazdır. *Bilgi teknolojileri* de geliştirilme ihtiyacı olan bir alan olacaktır.
- Metropol alanların *iklim değişikliği ve yeşil büyüme* çalışmalarında en önde yer almaları gerekmektedir.

Birleşmiş Milletler'in "Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development" adlı araştırma makalesinde, daha güçlü bir metropoliten yönetim geliştirilmesi için güçlü etkinleştirici ve kısıtlayıcı faktörler sunulmuştur. Buna göre etkinleştirici faktörler, metropoliten yönetim düzenlemelerine izin veren yasalar, yönetmelikler, hükümetlerin teşvik sağlaması, büyükşehir bölgesindeki yerel yönetimlerden siyasi destek sağlamak, yönetim seviyeleri arasında net bir şekilde belirlenmiş görev dağılımı, bunlara bağlı olarak hizmetlerin koordinasyonunda başarı örnekleridir. Kısıtlayıcı faktörler ise, sınırlayıcı kanunlar, yerel desteğin eksikliği, seçmenlerin kararlara katılmasında ve alt yerel yönetimlere yetki vermede isteksizlik, kimin neyden sorumlu olduğu konusunda belirsizlik, örtüşen yetki ve harcama sorumlulukları, yerel düzeyde sınırlı kurumsal, idari ve mali kapasitedir (Andersson, 2015: 9, 22).

Metropoliten yönetimleri tetikleyici unsurlar sonucunda oluşan örgütlenmeler pek çok farklı sınıflandırma şeklini de beraberinde getirmiştir. Metropoliten alanla ilgili, literatürde sıklıkla kullanılan sınıflandırmalardan biri aşağıdaki gibi iki gruba ayrılmış şeklide karşımıza çıkar (Eke, 1985: 46; Gül & Batman, 2013: 11; İsbir, 1991: 185; Keleş, 1985: 71,72; 1994: 235):

- "Geçici, küçük ölçekli çözümler: Yönetimler arası hizmet anlaşmaları, kentsel birlikler, özel amaçlı anakentsel örgütler".
- "Uzun süreli, köklü çözümler: birleştirmeler ve yerel federasyonlar".

Geçici ve küçük ölçekli modelin, görev konuları nispeten kısıtlı olmak üzere üç alt modeli vardır. Bunlardan *yönetimler arası hizmet anlaşmaları*, yerel kuruluşların birbirlerinden

hizmet temin etmeleri ya da özel sektörden satın almalarıdır. Bu yöntemin kullanılması, yerel kuruluşların belirli hizmetleri yerine getirecek kaynak veya kapasitelerinin olmamasından ya da hizmetin yüksek maliyetli olmasından kaynaklanmaktadır. ABD'nin öncelik verdiği bu yöntemde sağlık, kütüphane, itfaiye, radar hatta vergi toplama gibi hizmetler, bu yolun kullanılmasını sağlayan yerel yönetimlerin elinde bulunan tüzel kişilik ve özerklik sayesinde gerçekleştirilebilmektedir. Ancak burada kent yöneticisi hizmeti üreten tarafta değil, hizmeti üreten kurumla anlaşma yapan alıcı ya da satıcı konumunda bulunmaktadır (Eke, 1985: 46, 47; Keleş, 1994: 235). Bu yöntem, Pazar ortamı yaratacağı ve bu sayede verimlilik ve tasarruf sağlanacağı için avantajlı görülmektedir. Bir başka yararlı yanı ise yerel yönetimlerin kendi ihtiyaçlarına göre hizmet sunmalarına olanak sağlayacak örgüt kurulmasını böylece mükerrer örgütlerden ve kaynak israfından kaçınmayı sağlamasıdır (Eke, 1982: 20). Ayrıca yerel özerkliğin sınırlandırılmasının önüne geçildiği gibi üstünlükleri olsa da belediyeler arası iş birliğinin kısa süreli olması, sözleşmenin yapıldığı anakentteki bütün birimleri bağlamaması, kamunun denetimine de elverişsiz olması gibi sakıncalarının olduğu görülmektedir (Keleş, 1985: 71). Geçici, küçük ölçekli ya da belirli hizmetlerde görevli metropoliten yönetim modelinde, *kentsel birlikler* de bir yöntem olarak sunulmaktadır. Yerel yönetimlerin özerkliği ve tüzel kişiliği sayesinde, kendi özgür iradeleri ile kendi aralarında kurabildikleri kentsel birlikler, kimi zaman bütün kenti kapsayacak nitelik göstermemektedir (Keleş, 1985: 71). Büyükşehirlerde, belediyelerin kentin ortak sorunlarını çözmek üzere şehir planlaması ve yönetimi amacıyla bölgesel nitelikli yapılar kurulabilmektedir (Eke, 1985: 47). Türkiye'de bu uygulamanın örneklerini yerel yönetimler arasındaki iş birliğini teşvik etmek ve ortak hizmetler sunmak için kurulan Belediyeler Birliği şeklinde görmekteyiz.

Özel amaçlı metropoliten örgütler ise, Anglo grup olarak nitelenen Birleşik Krallık, Kanada ve Amerika Birleşik Devletleri gibi ülkelerde (Kübler & Heinelt, 2005a: 4), anakentin tamamını veya önemli bir kısmını ilgilendiren su, kanalizasyon, terminal, park, aydınlatma, toplu taşıma gibi tek bir hizmeti sunmak için oluşturulan yönetimlerdir (Eke, 1985: 47). Bu tür örgütlenmeler, genel olarak yerel yönetim birimlerinin mali ve idari yapısının, belirli hizmetleri karşılamaya yetmediği durumlarda oluşturulmaktadır (Keleş, 1994: 237). Bu örgütlerin ABD'de daha fazla kullanımı, yerel yönetimlerin mali ve teknik açıdan zayıf olmaları, bu nedenle bürokratik engelleri aşan, siyasi baskılardan uzak, hizmette uzmanlaşmayı ve verimliliği sağlayacak yönetimlerin daha etkin olması gibi faktörlere atfedilmektedir (Eke, 1982: 25). Özel amaçlı kuruluşların desteklenmesinin en önemli sebeplerinden biri, belirli hizmeti bir yerel birime değil, büyükşehir sunmasıdır. Ancak, bu örgütlenmeler, halkın denetimi olmadan yönetilmeleri ve parçalı yapıda olmaları nedeniyle eleştirilmektedirler

(Keleş, 1994: 238). Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi (ASKİ), İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ), Antalya Su ve Atık Su İdaresi gibi genel müdürlük şeklinde örgütlenmiş, büyükşehirle bağlı, bağımsız bütçeli yapılar, özel amaçlı metropoliten örgütlere örnek verilebilir (Gül & Batman, 2013: 11).

Metropoliten alan yönetimine ilişkin ikinci sınıflandırma, *uzun vadeli, birleşme ya da özerk bir yapı kurulmasıyla oluşan yönetimlerdir. Birleşme*, yerel yönetim birimlerinin zorunlu olarak yasa ile ya da kendi özel iradeleriyle yeni yönetim biçimi haline gelmeleridir. *Yerel federasyonlar* ise, küçük mahalli birimlerin birleştirilmesi yerine var olan birimler ile merkezi yönetim arasında bölgesel nitelikte bir idare kurma yoluyla oluşturulmaktadır. Burada, hem tüm alanı ilgilendiren konulardan sorumlu bir büyükşehir, hem de yerel nitelikli, küçük ölçekli hizmetleri üstlenen alt yerel yönetimler vardır. Sonuç olarak iki kademeli metropoliten yönetim şekli ortaya çıkmaktadır. Planlama, eğitim, altyapı, imar gibi genel nitelikli hizmetlerin planlanması ve yürütülmesinin sorumluluğu büyükşehirle verilirken, sokak temizliği, aydınlatma gibi hizmetler de alt kademelere bırakılmaktadır. Bu sistem, kamu hizmetlerinin daha uygun maliyetli ve yetkin bir şekilde verilmesini sağlayacak, görev örtüşmelerine fırsat vermeyecek, merkez ile alt kademe arasında eşgüdüm tahsis edecek bir yapı olarak nitelendirilmektedir. Aynı zamanda özerklik, katılım ve halk tarafından denetlenmenin de bu sistemin avantajları olduğu bilinmektedir (Eke, 1985: 48; Keleş, 1985: 72). Metropoliten alan yönetimi sınıflandırmalarında sorumlulukların ve mali kaynakların metropoliten alandaki yönetim kademeleri arasındaki dağılımı da önemli bir kriterdir (Bird & Slack, 2008: 195).

Shah (2012) tarafından yapılan sınıflandırmada metropoliten yönetim modeli altı grupta kategorize edilmiştir. İlk olarak üniter metropoliten yönetim modelinde tek kademeli, bütünleşik ya da bütün alanı kapsayan yönetim modellerinden söz edilmektedir. Bu yönetim modelinde alt kademe küçük belediyelerin birleştirilmesi ile oluşturulan belediye, tüm kentsel hizmetlerin sunumundan sorumludur. Londra, Melbourne ve Toronto şehirlerinde uygulanan yöntem bu modele örnek gösterilmektedir (Shah, 2012: 10). Bu yönetim modelinin, metropoliten reform geleneği gibi parçalı yapıları değil, bütünleşmeyi temsil ettiği görülmektedir.

Dikey olarak koordine edilmiş metropoliten yönetim, yönetim yapısı, doğrudan seçilmiş bir meclis ve alt kademe yerel yönetim birimlerinden oluşan, iki kademeli metropoliten yönetim modelidir. Merkezi yönetimin kontrolüne tabidirler. Ancak, genellikle merkezi yönetimin gözetim ve denetim yetkileri bulunmaktadır. İstanbul, Berlin, Madrid, Montreal, Seoul, Tokyo iki kademeli metropoliten yönetim modeline örnektir. Bu modelin en önemli özelliği, hizmet örtüşmelerini ve bölünmüşlüğü azaltmasıdır. Üst kademe belediye, alt kademe belediyelerin

kararlarını onama veya geçersiz kılma yetkisine sahiptir. Örneğin, 18 ilçeye sahip bir büyükşehir olan Varşova, doğrudan seçilmiş bir Varşova Konseyi tarafından yönetilmekte olup, büyükşehir görevlerinden sorumludur. Bu görevleri bölge ofisleri aracılığıyla koordine etmektedir (Shah, 2012: 11). Türkiye’de uygulanan büyükşehir yönetim sisteminin de dikey olarak koordine edilmiş iki kademeli metropoliten yönetim sınıflandırması içinde olduğu görülmektedir. Hem büyükşehir belediyesinin hem de ilçe belediyelerinin karar ve yürütme organları seçimle oluşmakta; üst yönetimin vesayet yetkileri bulunmaktadır (Gül & Batman, 2013: 15).

Yatay olarak koordine edilmiş iki kademeli metropoliten yönetim biçiminde farklı kademelerdeki belediyeler, iyi tanımlanmış ve bağımsız görev alanlarına sahiptir. Üst kademe, sosyal hizmetler, altyapı, planlama, toplu taşıma, katı atık toplama ve bertarafı gibi hizmetlerden sorumludur. Alt kademe belediyeleri ise cadde ve sokakların ışıklandırılması, park ve bahçeler, kütüphane hizmetleri, imar denetimleri gibi görevleri yerine getirmektedirler (Slack, 2007: 19). Belgrad, Sırbistan, Makedonya’da uygulanan yöntem bu modele örnek olarak gösterilmektedir. Belgrad’da üst kademe ve alt kademe belediyeleri vardır ve yönetim, doğrudan seçilmiş bir belediye başkanı ve meclislerden oluşmaktadır (Shah, 2012: 12).

Yatay olarak örgütlenmiş iki kademeli gönüllü metropoliten yönetimlerde, iki kademelinin de bazı hizmetleri ortak sunmasının yanı sıra, metropoliten ölçekte çok sayıda yerel yönetim hizmetlerinin sunumunu gerçekleştirebilmek için gönüllü iş birlikleri kurulmaktadır. Koordine edilmemiş iki kademeli metropoliten yönetim modelinde, bölgesel ve yerel yönetimler, yatay veya dikey koordinasyon mekanizmaları olmadan, birlikte varlıklarını sürdürmektedirler. Örneğin Bükreş’te doğrudan seçilmiş, özerk; ancak koordine edilmemiş iki kademeli sistem vardır. İkinci kademede hizmet veren altı ilçe ve üst kademe olarak hizmet veren belediye başkanı ve meclis vardır (Shah, 2012: 12).

Son olarak koordine edilmemiş ve parçalanmış tek kademeli metropoliten yönetim modelinde, bir metropoliten alanda, farklı düzeylerde çok sayıda yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Bu birimler özerk ve kendi görev sınırlarında hizmet sunan yönetimlerdir. İki kademeli yönetimde olduğu gibi sürekli koordinasyon ve denetim birimi olan üst kademe bulunmamaktadır. Yerel özerkliğin baskın olduğu yönetimlerde (ABD ve Hindistan) kullanıldığı görülmektedir (Gül & Batman, 2013: 13; Shah, 2012).

Metropoliten yönetim modellerinin ortaya çıkışında çeşitli kentsel sorunlar da etkili olmuştur. Bu sorunlar belediyelerin tek başına veya birleşerek ya da belediyeler üstü örgütlenmelerle çözebileceği sorunlar şeklinde ele alınabilir. Lefèvre (2008: 142)’nin metropoliten yönetim modelleri ile ilgili önerdiği sınıflandırmalardan biri “kurumsal yapılanma

yoluyla büyükşehir yönetimi” (Almanya, İtalya, Fransa) ve “kurumsal olmayan yönetim modelleri” dir. Kurumsal yapılanma yoluyla büyükşehir yönetimi belediyeler üstü düzenlemeler ve belediyeler arası düzenlemeler olmak üzere iki gruba ayrılmıştır. Belediyeler üstü düzenlemeler, mevcut yerel yönetim birimlerinden bağımsız yeni bir yönetim kademesinin kurulmasını belirtir. Belediyeler üstü düzenlemenin temel özellikleri, doğrudan seçim yoluyla büyükşehir otoritesinin siyasi meşruiyet sağlaması, metropolün sınırlarıyla bütünleşen yönetim alanı, sorumluluk ve yetkinlikleri, politika yapma ve uygulama için yeterli ve kendine ait mali ve idari yapısı olmasıdır. Bu modelin örnekleri Büyük Londra Konseyi, Madrid ve Büyük Londra Otoritesi’dir. 32 ilçeyi içeren Büyük Londra Konseyi (Greater London Council-GLC) 1963’te kurulmuş, 1986’da lağvedilmiştir. Doğrudan seçilmiş temsilcilerden oluşan bu yapıyla birlikte iki kademeli bir yönetim sistemi oluşmuştur. Yetki alanı ile işlevsel alan eşleşmiştir. Konseyin başlangıçta az yetkisi olsa da devlet, zamanla planlama ve ulaşım gibi önemli yetkileri de konseye devretmiştir. Madrid ise 1983 yılında kurulmuş, 179 alt kademe belediyesi içeren bir metropoliten yönetimdir. Metropoliten yönetim alt kademe belediyelerinden daha fazla yetkiye sahiptir ve metropoliten alanın neredeyse hepsini kapsamaktadır. Bu yetkiler, ulaşım, altyapı, eğitim, sağlık, planlama, ekonomik kalkınma, çevre ve kültür olarak sıralanabilir. Aynı zamanda bunları yerine getirecek karar ve idare organları ile mali kaynaklara sahiptir. 2000 yılında kurulan ve 32 ilçeyi kapsayan Greater London Authority (GLA) ise GLC ile aynı otorite alanına sahip, yani belediye sınırları kent sınırları ile eşleşmiş haldedir. Doğrudan seçilmiş bir belediye başkanı vardır. Ekonomik kalkınma, planlama, çevre ve sağlık gibi hizmetler GLA’ya devredilmiştir. Ulaşım ise işletme boyutundadır ve belediye başkanına devredilmiştir. Belediye başkanı bölgenin en büyük toplu taşıma şirketi olan Transport for London’a başkanlık etmektedir. Ancak merkezi devletin GLA faaliyetleri üzerindeki sıkı kontrolü, GLA’nın özerkliğini sınırlandırıcı niteliktedir (Lefèvre, 2008: 142, 146).

Belediyeler arası metropoliten modelde ise, belediyelerin siyasi meşruiyeti korunmakta olup, nadiren özerklikleri vardır ve mali kaynaklar, üye makamlar tarafından sübvansede edilmektedir. Her iki modelde de üstlendikleri yetki ve sorumlulukların alanı benzerlik göstermektedir ve yerel yönetim birimleri varlıklarını korumaktadırlar. Lefèvre’ye göre, büyükşehir yönetimi ile ilgili deneyimler bu iki uç arasında yer almaktadır (Lefèvre, 1998: 13). Belediyeler arası metropoliten yapı, belediyeler üstü metropoliten yönetime karşı yerel yönetim birimleri tarafından daha kabul edilebilir bir büyükşehir yönetim modeli olmuştur. Çünkü yerel yönetimler kendilerinin üzerinde yeni özerk ve güçlü siyasi yapıya sahip yerel yönetim birimlerini, kendilerinin mevcut otorite ve meşruluğunu sorgulatabilir nitelikte görmektedirler. Bu nedenle belediyeler üstü bir modele karşın belediyeler arası model kısmen de olsa bir çözüm

yolu olmuştur. Bu modelde yerel yönetimlerin özerklik ve meşruiyetleri saklı kaldığından yetki ve görev paylaşımında çatışmaların önüne geçilebilmektedir (Lefèvre, 1998: 15).

Kurumsal olmayan yönetim modelleri ise mevcut yapıların koordinasyonu ve resmileştirilmiş anlaşmalar olmak üzere iki gruba ayrılmıştır. Mevcut yapıların koordinasyonu, bir metropoliten kurumun olmadığı, tek bir fonksiyon üzerinde ya da çok sektörlü kuruluşların kamu politikalarını yürüttüğü alanlarda bulunmaktadır. Yetki alanları çok küçük olduğu için metropoliten alanda bir yönetim sunamazlar (Lefèvre, 2008: 151). Resmileştirilmiş anlaşmalar ise, kamu politikalarını ve aktörlerini koordine etmek için anlaşmalarla sağlanmış sınırlı bir amaca yönelik (altyapı gibi) modeldir (Lefèvre, 2008: 152).

Metropol yönetimleri tek tek sınıflandırmak mümkün değildir. Çünkü neredeyse her ülkede birbirinden farklı büyükşehir yönetim düzenlemeleri vardır. Metropoliten alan yönetimi ile ilgili sorunlar evrensel olsa da çözümler bağlama özeldir. Bu nedenle her ülkeye ya da her şehre uyan bir model geliştirmek çok zordur. Kimi ülkelerde ülkenin ekonomik, sosyal, siyasal iklimine göre gerekli görüldüğünde parçalı, küçük yerel yönetim birimleri oluşturulabilmekte, kimi zaman da bütüncül bir yapıda yönetiminin daha verimli olduğu görülebilmektedir. Ancak hepsinin belediyeler arası ve belediyeler üstü olmak üzere iki uç arasında yer aldığını söylenebilmektedir (Bird & Slack, 2008: 195; Lefèvre, 2008). Yine de metropoliten yönetimlerin farklı kurumsal biçimleri arasında bir ayrım yapmayı amaçlayan yaygın bir tipoloji oluşmuştur. Bu metropoliten yönetim biçimleri genellikle yasal düzenlemelerden kaynaklanmaktadır. Literatürde en çok kullanılan sınıflandırma, görev bölüşümü temelinde örgütlenmeleri baz almış tek kademeli, iki kademeli, gönüllü iş birliği ve özel amaçlı metropoliten şehir yönetimleri şeklinde dördü sınıflandırmadır (Bird & Slack, 2008: 196-211; Yıldırım, 2014: 327). Bu modellerin, genel eğilimleri belirleyen idealist tipler olduğunu belirtmek gerekir (Tomàs, 2017: 245). Bu bölümde dünyada uygulanan metropoliten yönetim modelleri üzerine yapılan sınıflandırmalardan bahsedilecek ve ikinci bölümde Türkiye açısından bu sınıflandırmalar değerlendirilecektir.

1.4.4.1. Tek Kademeli Metropoliten Yönetim Modelleri

Çok sayıda yerel hizmetin tek çatı altında toplandığı model, tek kademeli metropoliten yönetim olarak ifade edilmektedir. Genel olarak büyük ve konsolide olmuş tek kademeli yönetimler temelde üç model şeklinde sınıflandırılmıştır. Bunlar “kaynaşmış (annexatio)”, “city/county birleşmesi (consolidation)” ve “yerinden yönetime dayalı tek kademeli metropoliten yönetim” modelleridir (Bird & Slack, 2008: 198; Slack, 2007: 15).

Özellikle yerel yönetimlerin harcamalarında daha rasyonel davranıldığı gerekçesiyle merkez kabul edilen şehrin kıyısındaki yerleşimlerin şehre birleştirilmesi yoluyla gerçekleştirilen *kaynaşma ve katılma*, şehrin fiziksel olarak büyümesine de neden olmaktadır (Edwards & Xiao, 2009: 147). Kaynaşma ve katılma nedeniyle birden fazla mahalli idare birleştiği için ya da bir başka belediye sınırına dahil olduğu için bütünleşme ve sonucunda yerel yönetim birimlerinin sayısında düşüş yaşanmaktadır (Yıldırım, 2014: 328). Bu yöntemle merkez şehrin etrafında oluşan banliyöler de kent sınırlarına katılarak denetlenebilir ve planlamaya dahil edilebilir hale getirilmektedir. Merkez kente dahil olan yönetimlerin kendi tüzel kişilikleri kaldırılırken görev ve yetkileri üst kademeye aktarılmaktadır (Akyol, 2018: 34). Buna Türkiye’de 12 Eylül 1980 darbesinden sonra çıkarılan 34 sayılı Milli Güvenlik Konseyi kararı ile bazı büyük kentlerin çevresindeki köy ve küçük belediyelerin büyük kentlere bağlanması örnek gösterilebilir (Parlak & Ökmen, 2016: 330). Sözü edilen tüzel kişiliklerin kaldırılması görevi, sıkı yönetim komutanlarına verilerek kaynaşma gerçekleştirilmiştir. Düzensiz kentleşmenin yarattığı büyük kentlerin yakınındaki alanlarda su, kanalizasyon ve ulaşım sorunlarını bütün olarak çözmek için uygulanan kaynaşma yöntemi, tüzel kişiliğe müdahale olduğu için yerel özerklik açısından olumsuz değerlendirilmiştir (Kalabalık, 2000: 243). *City/County birleşmesi*, büyük metropoliten alanlarda meydana gelen ortak sorunların çözülmesi ihtiyacına karşılık geliştirilmiştir. Yerel yönetim birimlerinin bu yöntemle başvurmalarının en önemli sebepleri arasında, büyük kent sınırları ile county yönetimlerinin sınırlarının aynı olmamasından kaynaklanan kamu hizmetlerinde koordinasyonsuzluk, ölçek ekonomilerinin yakalanması, hizmet sunumunda verimliliğin artırılması, ekonomik ve sosyal dengenin sağlanması gibi unsurlar yer almaktadır (Akyol, 2018: 33). Birleşme yöntemine kent çevresinde oluşan hizmet koordinasyonu problemlerinin çözülmesi ve ulaşım, sağlık, itfaiye gibi hizmetlerin daha verimli bir şekilde yerine getirilmesi için başvurulmaktadır. Bu yöntemde tüzel kişilik korunduğu için siyasi meşruiyet ve seçmen çevresi de korunmaktadır (Kalabalık, 2000: 244). Birleşme yönteminde, katma ve kaynaşmadan farklı olarak belediyelerin kimlik kaybını önlediği için, birleştirilen yerel yönetim birimine ya da metropoliten yönetime karşı hizmet sunumu ve maliyetinde karşılıklı denge oluşmaktadır (Yıldırım, 2014: 329).

Tek kademeli metropoliten yönetimde, yerel hizmetlerden sorumlu tek yönetim vardır. Bu durum hizmet koordinasyonunu kolaylaştırdığı, hizmet tekrarlarını ve görev çatışmalarını önlediği, hızlı karar vermeyi sağladığı için faydalı bulunmaktadır. Ancak metropoliten alanın oldukça büyümesi nedeniyle bürokratik sorunların artması, hizmete erişimin zorlaşması gibi olumsuzluklar da doğurabilmektedir (Eken vd., 2020: 17). Bu tür yönetimlerle ilgili olarak, daha hızlı karar alma ve uygulama, daha iyi bir hizmet koordinasyonu, kamu hizmetleri

açısından daha büyük vergilendirme alanı sayesinde maliyetin paylaşılmasında adalet, ölçek ekonomilerinden yararlanma gibi olumlu çıkarımlar da yapılabilmektedir. Konsolide ve tek kademeli yönetimlerin geniş yetki alanından kaynaklı bürokrasi ve hesap verebilirlik sorunlarını azaltmak için vatandaşlara yakın vergi, fatura vs. ödeme merkezleri kurulması ile daha erişilebilir bir yapı oluşturmak, çözüm yolu olarak sunulmuştur (Bird & Slack, 2008: 198). *Yerinden yönetim esasına dayalı tek kademeli metropoliten yönetim modelinde* ise, sorumluluk tek bir merkezde toplanarak, metropoliten alanın bütününe yönelik tek bir yerel yönetim birimi kurulması ve böylece yerel ihtiyaçlara yönelik karar alma ve hizmet sunma işlevlerinin tek merkezde yerine getirilmesi esastır. Bu yönetim modeline Stockholm, Seul, Paris, Oslo, Winnipeg (Kanada), Viyana, Roma şehirleri gösterilebilmektedir (Kalabalık, 2000: 245; Tuzcuoğlu, 2003: 154; Yıldırım, 2014: 331). Bu yapıya Toronto şehri (Greater Toronto Area (GTA)) de örnek gösterilmektedir. Toronto, 1954'ten 1998'e kadar iki kademeli sistemle yönetilmiştir (Slack, 2007: 20).

1.4.4.2. İki Kademeli Metropoliten Yönetim Modelleri

İki kademeli metropoliten yönetim modeli, geniş bir coğrafi alanı kapsayan üst düzey bir yönetim organı (bölge, büyükşehir belediyesi, ilçe) ile alt kademe belediyelerinden (kasaba, köy, ilçe) oluşmaktadır. Belediyenin görev ve işlevlerinin diğer kademelerle paylaşıldığı bu modelde, üst kademe belediyeler ya da metropoliten belediye, büyükşehir belediyesi kent sınırlarının tümünde hizmetlerden sorumlu olurken, ulaşım, planlama ve katı atık bertarafı gibi hizmetlerde ölçek ekonomilerinden yararlanmakta, alt kademe belediyeler ise daha yerel nitelikteki parklar, rekreasyon alanları gibi hizmetlere yönelmektedir. Ayrıca metropoliten alanda vergi ve kamu harcamaları ile ilgili politikalar üst kademe belediye tarafından karara bağlanmakta, metropol alan genelinde tek tip vergilendirme uygulanmaktadır. Bu metropoliten yönetim modeli hesap verebilirlik, verimlilik ve sorunlara daha çabuk yanıt üretebilme açısından tek kademeli metropoliten yönetime göre daha avantajlı konumda olabilir. Buna karşın eleştiriye hedef olduğu noktalar, iki düzeyde örgütlenmeden kaynaklanan mükerrer hizmet sunumunun yarattığı kaynak israfı nedeniyle hizmet maliyetlerinin yükselmesi ve hangi görevden kimin sorumlu olacağı konusunda anlaşmazlıkların olmasıdır. Ayrıca aynı metropoliten alanda örgütlenmiş iki belediye meclisinin çatışmalara, verimsiz karar alma ve uygulamalara, gecikmelere yol açacağı endişesi de vardır (Bird & Slack, 2008: 201; Slack, 2007: 18, 20).

İki kademeli metropoliten yönetimden beklenen yarar, küçük yerel yönetimler kurularak hizmetin halka en yakın yerden sunulmasıdır (Kalabalık, 2000: 246). Eke (1982:

17)'nin anakentlerin sorunlarını çözmek için yapılan yönetim sınıflandırmasında uzun süreli çözümler içinde “iki düzeyli yerel federasyonlar” başlığı dikkat çekicidir. Tokyo, Londra, Toronto’da uygulanan ve Türkiye’deki büyükşehir yönetiminin de benzer özellikler gösterdiği bu yönetim yapısı, ikinci bölümde Türkiye’de uygulanan büyükşehir yönetim modelleri şeklinde incelenecektir.

Tablo 1.2. İki Kademeli Metropoliten Alan Yönetiminde Mali Sorumlulukların Paylaşılması

Görev	Üst Kademe	Alt Kademe	Gerekçe
Sosyal Yardım	X		Gelirin Yeniden Dağılımı, Dışsallıklar
Çocuk Bakım Hizmeti	X		Gelirin Yeniden Dağılımı, Dışsallıklar
Toplu Konut Hizmeti	X		Gelirin Yeniden Dağılımı, Ölçek Ekonomileri Dışsallıklar
Halk Sağlığı Hizmeti	X		Gelirin Yeniden Dağılımı, Ölçek Ekonomileri Dışsallıklar
Ambulans	X		Ölçek ekonomileri, Dışsallıklar
Yol ve Köprü Hizmetleri	X	X	Yerel ve bölgesel yollar
Toplu Taşıma Hizmetleri	X		Dışsallıklar; ölçek ekonomileri
Aydınlatma Hizmetleri		X	Dışsallık yok
Kaldırım Hizmetleri		X	Dışsallık yok
Su Hizmetleri	X		Ölçek ekonomileri
Kanalizasyon Hizmetleri	X		Ölçek ekonomileri
Çöp Toplama Hizmetleri	X		Ölçek ekonomileri; dışsallıklar
Çöp Bertaraf Hizmetleri	X		Ölçek ekonomileri; dışsallıklar
Zabıta Hizmetleri	X		Dışsallıklar; ölçek ekonomileri
İtfaiye Hizmetleri		X	Daha hızlı yerel çözüm oluşturma; özel hizmetler için ölçek ekonomileri
Yangın Önleme/Eğitim Hizmetleri	X		Ölçek ekonomileri
Yerel Arazi Kullanım Planlaması		X	Yerel erişim, hızlı çözüm oluşturma
Bölgesel Arazi Kullanım Planlaması	X		Dışsallıklar
Ekonomik Gelişme	X		Dışsallıklar
Parklar ve Rekreasyon Hizmetleri		X	Daha hızlı yerel çözüm oluşturma

Kütüphane Hizmetleri		X	Daha hızlı yerel çözüm oluşturma
----------------------	--	---	----------------------------------

Kaynak: Bird, R., & Slack, E. (2008). Fiscal Aspects of Metropolitan Governance. E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, & J. M. F. Güell (Ed.), *Governing the Metropolis: Principles and Cases*. Inter-American Development Bank, 204.

Bird and Slack (2008: 201)'in iki kademeli metropoliten alan yönetimi ile ilgili değerlendirmeleri genel olarak, üst kademenin bölge çapında dışsallıklar, ölçek ekonomileri ve yeniden dağıtıma odaklanan hizmetlerden sorumlu olduğu; yerel faydalar sağlayan ve daha hızlı yerel çözüm odaklı hizmetlerin alt kademe yönetimlerin sorumluluğunda olduğudur.

Metropoliten alanlar için oluşturulan bir yönetim modeli olan iki kademeli yapıda yukarıdaki tabloda da görüldüğü üzere görev ve sorumluluklar alt ve üst kademe arasında paylaştırılmaktadır. Aynı şekilde kaynaklar da büyükşehir yönetiminin iki kademesi arasında paylaştırılmaktadır. Bu durum hem koordinasyon görevi üstlenmiş hem de kentsel hizmetlerin belirli bir bölümünün sunulmasından sorumlu olan, bütün metropoliten alanı kapsayan bir büyükşehir belediyesi ve ona bağlı alt kademe belediyeler meydana getirmektedir (Tuzcuoğlu, 2003: 160). İki kademeli metropoliten yönetimin en eski örneği 1954 yılında oluşturulan Metropolitan Toronto Belediyesi'dir. Şehir ölçeğinde sorumluluk taşıyan Metropolitan Toronto zabıta, ulaşım hizmetleri, yol, trafik denetimi, çöp tasfiyesi, sosyal hizmetler, kanalizasyon, su gibi hizmetlerden sorumluyken, yerel birimler, itfaiye, vergileme, yerel kanalizasyon, otoparklar, çöp toplama, yerel su dağıtımı, halk sağlığını denetleme hizmetlerinden sorumludur. Hem metropoliten hem de yerel nitelik taşıyan hizmetler ise, dinlenme eğlence hizmetleri, parklar, kütüphaneler, planlama ve ekonomik gelişmedir (Yıldırım, 2014: 336).

İki kademeli metropoliten yönetimin bir başka örneği de Madrid'de uygulanmaktadır. 1983 yılında kurulan Madrid Özerk Topluluğu (Comunidad Autonoma de Madrid (CAM)) 179 alt kademe belediye barındıran bir metropoliten yönetimdir. Alt kademelerin sorumlulukları daha az olmakla birlikte, CAM ulaşım, altyapı, eğitim, sağlık, planlama, ekonomik kalkınma, çevre ve kültür hizmetlerini kendi bünyesinde toplamıştır (Slack, 2007: 19).

İki kademeli metropoliten alan yönetiminin, ölçek ekonomilerini yakalama, dışsallıklardan faydalanma, hızlı çözüm bulma gibi olumlu yönleri olsa da büyükşehir sorunları karşısında sık kullanılan yöntemlerden biri değildir. Bunun en önemli nedeni, iki kademeli bir büyükşehir yönetim birimi kurulduğunda ülkenin mevcut idari bölümlerinde önemli değişikliklere neden olmasıdır, ki bu durum hem kamu tercihi teorisyenleri hem de iktidardaki yerini kaybetmekten endişe duyan siyasetçiler nezdinde bir muhalif düşünce oluşturabilmektedir. Bu durum özellikle büyükşehir belediyesi kurulduğunda özerkliğini kaybetme ve kaldırılma tehdidi altında olan ilçe, belde, köy gibi alt kademe birimleri için önem taşımaktadır (Swianiewicz & Madurowicz Lackowska, 2012: 3).

1.4.4.3. Gönüllü İş Birliği Modeli

Gönüllü iş birliği modeli, metropoliten alan içerisinde mevcut yerel yönetim birimleri arasında birleştirmeye başvurmadan, kalıcı ve bağımsız kurumsal statü oluşturmada uygulanan bir yönetim modelidir. Bu yöntemde hizmet sunumunda ölçek ekonomilerinden yararlanılırken yerel idarelerin idari ve mali özerklikleri de korunduğu için kurulması ve dağıtılması kolaydır. Bu modelin eleştirilen noktalarından biri, iş birliğini gösteren resmi bir mekanizma olmaması ve bu durumun yerel yönetimlerde hesap verebilirliği geri planda bırakmasına neden olması, vatandaşların hizmet sorunlarını yerel yönetim birimine mi yoksa sözleşmeli kuruluşa mı bildireceği konusunda kafa karışıklığı yaşamalarına neden olmasıdır. Belediyeler arası iş birliği belirli hizmetlerde verimlilik sağlayabilmekte, ancak metropoliten alan çapında koordinasyonun sağlanmasında olumsuzluklarla karşılaşabilmektedir. Bologna ve Vancouver örnek olarak gösterilmektedir (Bird & Slack, 2008: 204-207). Büyük Vancouver Bölgesel Yönetimi (Greater Vancouver Regional District- GVRD), 21 belediye ve 1 seçim bölgesinden oluşan bir federasyondur. Bu sistemde üyeler, kamu hizmetleri ve yerel yönetim hizmetlerinin planlanması ve yürütülmesi konusunda iş birliği içinde çalışmaktadırlar. İş birliği içinde çalışmanın gerekli görüldüğü içme suyu, atık arıtma, katı atık yönetimi, hava kalitesi düzenlenmesi ve izlenmesi, bölgesel planlama, uygun fiyatlı konutlar gibi hizmetleri yerine getirmektedirler (Vancouver, 2021(erişim tarihi 10.05.2023)). GVRD’de belediyelerin temsilcileri belediye meclislerinde seçildikten sonra kurulda görev yapmak üzere kendi belediyeleri tarafından atanırlar. Doğrudan temsil, yerel özerklik, birden fazla işlevi koordine etme kapasitesi olsa da politikaları uygulama yetkisi olmaması bu modelin dezavantajlarından biridir. Bir başka deyişle, gönüllülük esası gereği, bölgesel çapta yapılmış bir plan olsa da planın uygulanması belediyelerin iradesine bırakılmıştır (Bird & Slack, 2008: 208).

ABD ve Fransa’da çok yaygın olan gönüllü iş birliği modelinde iş birliği kuruluşları, belediyelerden hizmet için katkı payı ve kullanıcılardan da hizmet bedeli alabilmektedirler (Slack, 2007: 21). Gönüllü iş birliği modeli, iş birliği oluşturan üye idarelerin metropoliten alanın bir kısmında ya da tamamında ortak temsilini gerektirmektedir (Eken vd., 2020: 18). Bölgesel ölçekli sorunlara çözüm bulmak için oluşturulabilen bir yöntem olarak gönüllü iş birliği modelinin ABD’de uygulanan örneği, yerel hükümet konseyleri (Councils of Governments (COGs)) dir. İmar, su, sanitasyon, ulaşım gibi alanlarda hizmet veren bu konseyler, kentsel alanlardaki parçalanmayı azaltması açısından olumlu bir özelliğe sahiptir (Gül & Batman, 2013: 17). Sadece metropoliten alanlarda değil, örneğin İspanya yerel yönetim yasasının 44.maddesinde belediyeler arası birliklerden bahsedilmiş ve bu iş birliği genellikle küçük belediyelerde hizmetlerin birleştirilmesi için kullanılan popüler yöntemlerden biri

olmuştur (Tomàs, 2017: 246). Yerel yönetimlerin, kanuni bir zorlama veya kurumsal bir zorunluluk olmadan yerel hizmet vermek için bir araya gelmeleri ile oluşan gönüllü iş birliği modelini, belediye birlikleri şeklinde görmek de mümkündür (Arıkboğa, 2018b: 256; Demirkol, 2021: 48).

Fransa’da “Belediyeler Arası İşbirliği Kamu Kurumu (Établissement Public de Coopération Intercommunale)” tüzel kişiliği içinde kurulan kentsel ve kırsal topluluklar, belediyeler arası gönüllü iş birliğine örnek gösterilmektedir. Valilik kararı ile kurulan bu modelde kent toplulukları kültürel faaliyetler, çevre, su, kanalizasyon gibi kent içi hizmetlerden; kırsal topluluklar ise kırsal kalkınma, toplu taşıma gibi görevlerden sorumludur (Eken vd., 2020: 37).

1.4.4.4. Özel Amaçlı Metropoliten Yönetim Modeli

Belediye sınırlarını aşan hizmetleri sunmak için oluşturulan özel amaçlı metropoliten yönetimler, metropoliten alanda hizmet sunmanın bir başka yoludur (Slack, 2007: 23). Hızla artan kentleşme, büyük kentleri bulundukları ülkelerin itici gücü haline getirmektedir. Bu gelişmeler paralelinde, kentsel gereksinimlerin artması ve yerel hizmetlerin çeşitlenmesi, hizmet sunma yöntemlerinin de değişmesine ve farklı alternatifler ortaya çıkmasına neden olmuştur. İhale, imtiyaz, özelleştirme, şirketler ve birlikler bu alternatiflere örnek olarak gösterilmektedir (Ökmen & Parlak, 2015: 165).

Gelişmiş ülkelerin ekonomik gücünün büyük ölçüde kentsel alanlarda yoğunlaşması, “büyükşehirler ülke ekonomisinin itici gücüdür” düşüncesini isabetli hale getirmektedir. Büyükşehirler, yatırımı çeken alanlar olmasının yanı sıra, iş ve barınma ihtiyacı olan göçmenleri, daha iyi altyapı, ulaşım ve sosyal hizmet talebi olan grupları da çekmektedir. Bu durum şehirlerin, büyük şehir haline gelmesine ve artan trafik sıkışıklığına, çevresel zararlara ve sosyal sorunlara yol açmaktadır. Özellikle büyükşehirin artan ve yeni ortaya çıkan ihtiyaçlarını finanse etmek için büyüyen ekonomiden pay almasını sağlayacak ve hizmetlerin maliyet açısından etkin bir şekilde sunulmasına yarayacak yöntemler kullanılması gerekmektedir (Bahl vd., 2013: 1).

Genellikle ulaşım, su ve atık yönetimi, ekonomik kalkınma gibi hizmetlerin sunulması amacıyla kurulan özel amaçlı yönetimler, kurucu belediye meclisleri tarafından dolaylı olarak denetlenmektedir. Şunu da söylemek gerekir ki, her hizmetin bölge çapında yayılımı farklılık gösterdiği için her hizmetin alanı farklı büyüklüklerde ve özel olarak planlanmaktadır. Bu yönetim modelinin sağladığı avantajlar, verimlilik, kararların siyasi etkiden uzak profesyoneller tarafından alınması ve hizmetin bu şekilde sunulması, hizmet harcamalarını kullanıcı ücretleri

şeklinde tahsis edebilmeleridir. Buna karşılık özel amaçlı bölgelerle ilgili dezavantajlar da vardır. Her kurum tek bir hizmetten sorumlu olduğu için ulaşım, su, kanalizasyon gibi harcamalarda pazarlık yapılamamakta, maliyetler yüksek olabilmektedir. Ayrıca birbiriyle ilişkili hizmetlerin koordinasyonu zorlaşmaktadır. Bunun yanında, hizmet sunumunda birçok karar alma organı ortaya çıkmakta ve vatandaşın muhatap olacağı kesim çoğaldığı için hesap verebilirlikten uzaklaşma söz konusu olabilmektedir (Bird & Slack, 2008: 210). Çoğu zaman özel amaçlı metropoliten kuruluşlar siyasal sorumluluktan ve mahalli halkın katılımından yoksun hareket etmektedirler. 1986'dan sonra Londra'da değişik yerel yönetim birimlerinden gelen üyelerle özel amaçlı metropoliten kuruluşlar oluşturulmuş ve bu kuruluşlar toplu taşımacılık, itfaiye, kanalizasyon gibi tek bir hizmetin sunumu konusunda yetkiye sahip olmuşlardır (Yıldırım, 2014: 341). 1999 yılında GLA tarafından kurulan Londra Ulaşım İdaresi (Transport of London- TfL) bu kuruluşlardan biridir. TfL, Londra'nın ulaşım politikasının uygulayıcısı ve belediye başkanının Londra'daki ulaşım konusundaki strateji ve taahhütlerini yerine getirmekten sorumlu entegre ulaşım otoritesidir. Otobüs, metro, tramvay, yol ücretlendirme, bisiklet altyapısı, trafik ışıkları, teleferik, nehir ulaşımı, taksi gibi ulaşım hizmetlerini yerine getirmektedir (London, 2023, erişim tarihi: 13.05.2023).

Özel amaçlı metropoliten yönetim ile amaçlanan durum, belediye sınırlarını aşan, birkaç belediye için ortak veya benzer yerel hizmetleri faaliyet bütünlüğü esasıyla sunmak için özel amaçlı bölge oluşturmaktır. Bu iş birliği şeklinde oluşturulan yönetim biçiminde güçlü ve özerk yerel yönetimler önemli rol oynamaktadır. Nitekim bu model özel amaçlı bölgeler kurulurken yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliklerini, siyasi meşruiyetlerini saklı tutar. ABD bu yönetim biçimini ülkedeki hizmetlerin yaklaşık üçte biri oranındaki kısmını sağlamak için kullanmaktadır (Bird & Slack, 2008: 209).

Türkiye'deki ilk özel amaçlı yönetim modelinin uygulanması, 1981 yılının Kasım ayında 2560 sayılı Kanun ile oluşturulan İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü ile başlamıştır (Parlak & Ökmen, 2016: 330). Belediyelerin kendi bünyelerinde kurdukları iktisadi teşebbüsler ve ortaklıklar da bu modele örnek gösterilebilir. Özellikle 2014 yılından sonra büyükşehir belediyelerinin il mülki sınırlarını kapsayacak şekilde genişletilen görev ve yetki alanı, özel amaçlı metropoliten kuruluşları ön plana çıkarmıştır.

Metropoliten yönetim modelleri ideal tipler olarak değerlendirilse de ülke örneklerinde de olduğu üzere gerçekte çeşitli yaklaşımların uygulandığı görülmektedir. Teorik açıdan eşdeğer modellerin pratik üzerinde uygulama farklılıklarının olduğu açıktır. Metropoliten yönetim modelleri teorinin yanı sıra siyasi kültür, yerel yöneticilerin büyükşehir yönetimine yönelik tutumu gibi soyut unsurların metropoliten yönetim anlayışını etkilemesi muhtemeldir.

Bazı ülkelerde ulusal düzeyde reformlar yapılarak homojen modeller için çabalanırken (İtalya), Almanya’da çeşitli yönetim biçimleri ile metropoliten yönetim uygulanmaktadır (Tomàs, 2017: 245).

Yukarıda detaylandırıldığı üzere birçok metropoliten yönetim şekli olsa da bunlar tek başına en iyi yönetim biçimi değildir. Metropoliten alanlar sosyal, ekonomik, çevresel, idari ve siyasal olarak pek çok karşılıklı bağımlılık ve yerel yetki alanları arasındaki dışsallıklarla karakterize edilmektedir. Metropoliten alanların bu karakteristik yapısı, belediyeler arası mali eşitsizlikler, hizmet sunumundaki dışsallıklar gibi genel sorunları ele almak, ulaşım, çevre, altyapı gibi konularda koordinasyon sorunlarını çözmek, sosyal uyum ve şehrin ekonomisi için bölgesel bir yapıya ihtiyaç duymaktadır. Bu nedenle belediyelerin bütüncül bir yapı oluşturması, ya da parçalı yapılar arasında tüzel kişiliklerini kaybetmeden iş birliği veya ortaklıklar kurması gerekmektedir (Bird & Slack, 2008: 211, 212).

Büyükşehir yönetimine ilişkin bu çeşitlilik değerlendirildiğinde, bir ülkede ya da ülkenin belirli bir alanında uygulanacak büyükşehir yönetim modelinde, o ülkenin idari yapısı, ekonomik ve politik faktörleri; uygulanacak olan modelin de dışsallıklar, ölçek ekonomileri, verimlilik, görev ve sorumluluk paylaşımındaki rolü belirleyici olmaktadır. Buna göre bir ülkede sadece bir tane metropoliten yönetim modeli uygulanabileceği gibi farklı modellerin kombinasyonları da o yerel yönetim için avantaj sağlayabilmektedir.

Metropoliten alanların büyüklüğü yönetim açısından önemlidir ve bu durum, Bahl vd. (2013: 3)’ın “metropol alanların büyüklüğü, nasıl yönetildiklerine bağlı olarak ekonomik bir nimet veya bir lanet olabilir” cümlesiyle ifade edilebilir.

1.4.5. Metropoliten Alanda Üniter Devletin Rolü

Genel bir değerlendirme yapılacak olursa son otuz yılda büyükşehir yönetimi ile ilgili pek çok gelişme yaşanmıştır. Yönetişimin ve yerindeliğin ön planda olduğu bir büyükşehir yönetim anlayışı geliştirilmeye çalışılmıştır. Ancak devlet, güçlü bir aktör olarak belediyeler üzerindeki ağırlığını hissettirmektedir (Lefèvre, 2008: 178). Dünya genelinde kentleşme ve nüfus artışının yarattığı büyük şehirler, yönetim, işgücü piyasası ve ekonomi açısından etrafındaki şehirlerle işlevsel olarak birbirine bağlı bir yapı oluşturmaktadır. Şehir merkezilerinin idari ve mali olarak sınırlarının ötesine geçmesi, etrafındaki kırsal alan veya komşu şehirleri kapsayacak kadar genişlemesi anlamına gelmektedir. Bu durum parçalı yerel yönetimlerin belirli kademelerde birleştirilmesi ve metropoliten düzeyde yeni bir yönetim ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. Büyükşehirlerin yapı ve ihtiyaçları değiştikçe yönetim şekillerinde de farklılıklar oluşmaktadır. Bu nedenle günümüzde metropoliten yönetim,

büyükşehir yönetimi gibi kavramların yanı sıra metropoliten yönetim kavramı üzerinde de çokça durulmakta, gelecekteki iş birlikleri üzerine çalışmalar yapılmaktadır (Andersson, 2015: 8). Tüm bu açıklamalar sonucunda metropoliten alan, “nüfusun yoğun olduğu ekonomik, sosyal ve yönetim açısından o bölgenin merkezi durumunda olan merkezi şehir veya şehirlerin çevre kentleriyle oluşturdukları birim” olarak değerlendirilmektedir (Görmez, 1993: 19).

Metropoliten yönetimlerle genel idare arasındaki dikey yapılanma genellikle yetki ve sorumluk paylaşımı, vergilendirme, kamu harcaması gibi idari ve mali yetkilerle ve idari denetim ile değerlendirilmektedir. Merkezi hükümet verginin büyük bir kısmını toplayan, ulusal bütçenin büyük payını harcayan ve yerel yönetimlerin nasıl işleyeceğine dair kurallar koyan bir otorite olduğu için metropoliten yönetimde daha iyi yönetime ve mali sonuçlara giden yolun ulusal hükümetle başladığı savunulmaktadır. Bu durum yönetimler arası dikey ilişkilerin metropoliten yönetimde kamu maliyesini nasıl etkileyeceğini de göstermektedir. Metropoliten yönetimlerde dikey yapılanma ile ilgili üç konu dikkat çekmektedir. Birinci konu, büyükşehirlere, ülkedeki diğer yerel yönetimler ile aynı şekilde mi davranılacağı yoksa farklı bir uygulamanın mı olacağı konusudur. Örneğin farklı büyüklüklerdeki şehirler için farklı vergilendirme ve özel harcama tahsisi yapılabilmektedir. Ya da başkentler için farklı yönetim şekilleri belirlenebilmektedir. İkinci konu, metropoliten alanda hizmetlerin doğrudan merkezi yönetimce uygulanması konusudur. Bu konu, kentsel alanda hizmet sunumunun koordine edilmesi ile ilgilidir. Üçüncü konu ise, büyükşehirdeki yerel yönetimlerin faaliyetlerinin merkezi yönetim tarafından ne ölçüde denetlenip düzenleneceğidir. Örneğin yerel yönetim bakanlığı ya da işleri bakanlığı genellikle yasalara ve yönetmeliklere uyumu sağlamak için denetimler yaparlar. Bu düzenlemeler katı denetimler şeklinde olursa yerel otoritenin ve özerkliğin zayıflamasına neden olabilir (Bahl vd., 2013: 6).

Metropoliten alan tipolojisinde Hamilton vd., (2004)'un yaptığı bir analiz, merkezi hükümet ve metropol alanlar arasındaki güç paylaşımı (dikey örgütlenme) ve metropol alanda yer alan belediyeler arasındaki güç paylaşımı (yatay örgütlenme) ekseninde bir ilişkiye dayanmaktadır. Bu sınıflandırmada devletlerin ademi merkeziyetçi ya da merkeziyetçi politikalarını destekleyen yönetim şekilleri oluşturulmasına fırsat verilmektedir. Kısaca devletin yerel yönetimlere yetki devrinin kapsamına göre metropoliten yönetim açısından örgütlenmeler de farklılık göstermektedir. Bir başka anlatımla, yerel yönetimlerin kilit unsur olmasının yanı sıra metropoliten yönetimin gelişmesinde merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkilerinin (mali ilişkiler ve yetki ilişkileri) (Türkiye’de uygulanan metropoliten yönetim temelinde değerlendirirsek büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki yatay ilişkiler) metropoliten

yönetimlerin belirlenmesinde önemli rol oynadığını söyleyebiliriz (Hamilton vd., 2004: 150, 151).

Yerel yönetimlerde en önemli konuların başında hizmet sunumunun yönetilmesi gelmekte ve gelişmekte olan ülkeler bunu kimi zaman doğru yönetememe sorunuyla karşılaşmaktadır. Bu durumlarda yetkilerin merkezileştirilmesi bir çözüm olarak görülmektedir. Ancak yönetememe sorunu kamu harcamaları ile ilgili olduğu gibi, personel ve yönetim sistemindeki zayıflıklar, yetersiz gelir düzeyi gibi nedenlere de bağlıdır (Bahl vd., 2013: 9).

Türk idari sistemi açısından değerlendirdiğimizde metropoliten kent yönetimi veya büyükşehir belediyesi, tasviri zor topografik sınırlarla, mevcut yönetim sistemine eklenmiş, anayasal zemini hazırlanmış idari ve ekonomik bir birim olarak varlık kazanmıştır. Merkeziyetçi devlet geleneği içinde bir yerel yönetim birimi olarak eklenen bu yapı günümüze kadar gelen reformlarla kapsadığı alan, nüfus ve yetki bakımından merkezi yönetim ile yerel halk arasında siyasi tabanı olan meşru bir kademe olarak yer almıştır. Büyükşehir belediyesi sınırlarında merkezi yönetimin büyükşehir belediyesine devrettiği ve mahalli idareler üzerindeki idari vesayeti, onun büyükşehirlerde varlığını göstermesi, idarenin bütünlüğü anlayışı gereğidir. Ancak devlet, yetki genişliği esasıyla da metropoliten alanda varlık gösterir. İllerde yer alan ancak belediye haricinde bir başka mahalli idare birimi olan il özel idareleri, 2012 yılındaki düzenlemeden sonra oluşan sistemde, faaliyet göstereceği bir sınır olmadığı için kaldırılmıştır. Bu durum, merkezi yönetimin metropoliten alandaki varlığını değiştirmiştir.

Merkezi idarenin metropoliten alandaki varlığı sadece idari ve ekonomik yapıda aranmaz. Kimi zaman merkezi yönetim ile kent yönetimi arasındaki ilişki ile de açıklanabilen “devletin metropoliten alandaki varlığı” kayyım atama şeklinde de kendini göstermektedir. Büyükşehir belediyeleri ile merkezi yönetim arasında ya da büyükşehir belediyesi ile alt kademe arasındaki paylaşım sorunları da merkeziyetçi yönetim geleneğinin bir sonucudur. Ancak bu yapıları çevreleyen mevzuatın (Anayasa, yasalar, uluslararası anlaşmalar) kesin varlığına rağmen uygulamada ortaya çıkan siyasi kaygılar ve ayrılıklar idarenin bütünlüğü gereği iş birliği içinde yerine getirilmesi gereken kamu hizmetlerini olumsuz yönde etkileyebilmektedir (Mengi, 2021: 87).

1.4.6. Üniter Devletlerde Metropoliten Yönetimin Alt Kademe ile İlişkisi

Çalışmada farklı üniter devletlerdeki iki kademeli metropoliten yönetimde metropoliten yönetim ile alt kademe arasındaki yetki ve görev bölüşümü ve bu konuda ortaya çıkan aksaklıklar da incelenmek istenmiştir. Yetki alanı ve yetki paylaşımı açısından Türkiye’de

büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiyi değerlendirmek açısından farklı uygulamaların referans alınabileceği düşünülmüştür. Bu başlığın, tezin üçüncü bölümünde ele alınan, devletlerin yerel yönetimleriyle olan merkeziyetçi veya ademi merkeziyetçi ilişkilerinin etkilediği, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkide merkeziyetçi veya adem-i merkeziyetçi davranışın yerel vesayet uygulamalarına ışık tutacağı düşünülmüştür.

Londra kentinin bütün sınırlarını kapsayacak şekilde, 1963 yılında kurulan 32 ilçeli The Greater London Council (GLC), 1986 yılına kadar varlık göstermiştir (Tortop, 1993a: 3-4). 1972 yılına kadar süren üç kademeli yerel yönetim sisteminin birinci kademesinde il meclisleri, ilçe meclisleri ve Londra Anakent Meclisi; ikinci kademede ilçe belediyeleri (kırsal ve kentsel); üçüncü kademede ise köy meclisleri ve köy dernekleri yer almıştır. 1972 yılında Londra’da başkentin metropoliten sorunlarını çözmek ve ihtiyaçlarını karşılamak için alt ve üst kademeden oluşan iki kademeli yönetim oluşturulmuştur. Thatcher döneminde Yerel Yönetim Yasasının yürürlüğe girmesi ile Londra Anakent Belediyesi ve diğer altı büyükşehir belediyesi “yüksek maliyetli, halktan kopuk ve etkinliği düşük kuruluşlar olması” gerekçesiyle 1986 yılında kaldırılmıştır (Karasu, 2004: 111-113). Böyle bir yaklaşım büyükşehir ile hükümet arasındaki ekonomik ve politik konulardaki siyasi ayrılıklarla gerekçelendirilmiştir (Uyanık, 1993: 24). İki kademeli metropoliten yönetim örneği olan Londra Metropoliten Yönetimi (LMY), 1999 tarihli Londra Büyükşehir Yönetimi Kanununun yürürlüğe girmesiyle kurulmuştur (Canpolat & Haktankaçmaz, 2010: 3). Yasanın tesis ettiği Londra Büyükşehir Yönetimi belediye meclisi ve belediye başkanından oluşmuştur. Ayrıca 25 üyeden oluşan meclisin 14 üyesi basit çoğunlukla seçilip özel alanları temsil etmekte; 11 üyesi ise siyasi parti listelerinden nispi yöntemle seçilmiş üyelere oluşturmaktadır (Erbay & Akgün, 2017: 421).

LMY kurulduktan sonra ulaşım, kalkınma, itfaiye ve acil planlama, polis olmak üzere dört temel sorumluluk, üyeleri belediye başkanı tarafından atanan kurullar tarafından yerine getirilmektedir (Travers, 2002: 780). LMY tarafından 1999 yılında kurulan Londra Ulaşım İdaresi (Transport of London- TfL) bu kuruluşlardan biridir. TfL, Londra’nın ulaşım politikasının uygulayıcısı ve belediye başkanının Londra’daki ulaşım konusundaki strateji ve taahhütlerini yerine getirmekten sorumlu entegre ulaşım otoritesidir. Otobüs, metro, tramvay, yol ücretlendirme, bisiklet altyapısı, trafik ışıkları, teleferik, nehir ulaşımı, taksi gibi ulaşım hizmetlerini yerine getirmektedir (London, 2023 (erişim tarihi: 13.05.2023)). Farklı alanlarda faaliyet gösteren özel amaçlı metropoliten kuruluşlar, özerk yapılar olsalar da bu tür idareler büyükşehir belediyesi koordinasyonu altında çalışmaktadırlar. Örneğin Londra İtfaiye ve Acil Durum İdaresi sekizi Londra Meclisi, yedisi alt kademe belediye meclisleri, ikisi de Londra Belediye Başkanı tarafından seçilen 17 üyeli bir yapıya sahiptir. Büyükşehir belediye meclisi

ve başkanı ile olan bu ilişki, Türkiye’deki özel amaçlı kuruluşlarla benzerlik göstermektedir (Alıcı, 2017b: 34, 35). Merkezi yönetimin büyükşehirler üzerindeki etkisi açısından incelendiğinde ise yerel yönetimlerin işleyişini düzenleyen birimin zaman zaman İçişleri Bakanlığı tarafından yönlendirilebilen Yerel Yönetimler Komisyonu olduğu görülmektedir. Yerel yönetimleri ilgilendiren konularla ilgilenen merkezi yönetim birimi Çevre, Ulaşım ve Bölgeler Bakanlığı’dır (Erbay & Akgün, 2017: 422). Ayrıca metropoliten yönetimin faaliyetleri ve bütçesi merkezi yönetim tarafından kontrol edilmektedir (Eken vd., 2020: 28)

Konumuz açısından önemli olan, Londra Metropoliten Yönetimi ile ilçe belediyelerinin (borough) görev ve yetki paylaşımıdır. Londra meclisi hem bir karar organıdır hem de başkan karşısında güçlü denetim işlevine sahip bir konumdadır (Demirkaya & Bozlağan, 2015: 502). Belediye başkanı temsil ve icra yetkileri ile donatılmıştır. Büyükşehir belediye yönetiminde üst kademe genel nitelikteki hizmetlerle ilgili planlama yapıp uygulayan, birimler arasındaki çıkar çatışmaları ve uyuşmazlıklarda koordinasyon sağlayan (Canpolat & Haktankaçmaz, 2010: 3); sanat ve kültür, ulaşım, güvenlik, sosyal ve ekonomik kalkınma, çevre, spor, itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yerine getiren bir yerel yönetim birimidir (Travers, 2002: 780). Alt kademeler ise daha yerel nitelikteki konut, dinlenme, kentin temizliği, eğlence, katı atık toplama ve bertarafı, kent içinde yer alan yolların tamiri gibi hizmetleri yerine getirmektedir (Canpolat & Haktankaçmaz, 2010: 4). LMY’nin finansmanı merkezi hükümet hibeleri, ulaşım gelirleri, işletme oranları ve belediye vergilerinin bileşiminden oluşmaktadır. Yıllık 17 milyar Euroluk bütçe (2023) ile ulaşım, itfaiye ve polis hizmetlerindeki yatırımlar desteklenmektedir (London, 2023).

LMY büyük bir yapıya sahip olduğu için halkın yönetime katılımı ve vatandaşa yakınlık açısından olumsuz değerlendirilmiştir. Karmaşık ve büyük metropoliten yapı, hizmetten kimin sorumlu olduğunun bilinmemesine ya da üst kademenin fazlaca yetkilerle donatılması alt kademelerin işlevsiz kalmasına ve halka uzak yönetimler oluşmasına neden olabilmektedir (Canpolat & Haktankaçmaz, 2010). Bu olumsuz sonuçlar, mahalli idarelerde ölçek büyütmenin siyasi sonuçları olarak da değerlendirilmektedir (Blom-Hansen vd., 2021; Yaslıkaya, 2019a).

Fransa’nın metropoliten yönetim yapısı incelendiğinde diğer ülkelere nispeten daha kurumsal bir yapısı olduğu görülmektedir. Temelinde Communaute Urbaine olarak adlandırılan ulusal yasalarla tanımlanmış belediyeler arası iş birliği oluşturan bir organ vardır. Bu topluluk, bulunduğu yerlerde ulaşım, mekânsal planlama, bölgesel kalkınma ve su temini gibi alanlarda kapsamlı sorumluluklara sahiptir (Ahrend & Schumann, 2014: 10). Fransız hukukunda büyükşehir yönetimine denk gelen belediyeler arası iş birliği şeklinde örgütlenen “metropole” idareleri üst kademe olarak beldeler arasındaki eşitsizlikleri gidermek, yerel halkın

yaşam koşullarını iyileştirmek, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı sağlamak, kent ile ilgili kararları almak, çevreyi korumak gibi yetkilerden sorumludur (Tansuğ, 2023: 283). 1982 yılından itibaren yapılan reformlar hem desantralizasyon hem de idari vesayete yönelik hükümler içermiştir. Ortaya çıkan düzenlemelerle merkezi yönetimden yerel yönetimlere sorumluluk ve kaynak aktarımı sağlanmıştır. Büyükşehir olgusu üzerinde 2009 yılında kadar çok durulmamasına rağmen Paris, ülkenin geri kalanına göre desantralizasyonun en çok önemsendiği büyükşehir olmuştur. Bu dönemde büyükşehre planlama ve toplu taşıma gibi yetkiler devredilmiş olsa da politikaların yeniden merkezileşme eğilimleri devam etmiştir (Lefèvre, 2010: 626-627). 2019 yılında yapılan hukuki düzenlemelerle mahalli idarelerin etkinliğinin artırılması amaçlanmıştır. Özellikle mahalli idareler seçimleri ile göreve gelen belediye başkanlarının yetkilerinin kullanımının kolaylaştırılması, belediye başkanlarına yeni kolluk görevleri ve idari para cezası uygulama yetkisi tanınması ile ilgili düzenlemelerin yanı sıra, iş birliği yapan belediyelerin temsil kabiliyetlerinin iyileştirilmesi de amaçlanmıştır. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi tartışmaları toplumsal olaylarla (2018-2021 Sarı Yelekliler Hareketi) da varlığını devam ettirmiş, 2022 yılında 217 sayılı yasa (3DS Kanunu- farklılaşma (différenciation), yerinden yönetim (décentralisation), yetki genişliği (déconcentration) ve basitleştirme (simplification)) ile yerel yönetimleri daha etkin hale getirmek amaçlanmıştır. Ancak yetki genişliği ilkesinin de güçlendirilmek istenmesi hayal kırıklığı olarak ifade edilmiştir (Tansuğ, 2023: 275-277).

Bu başlık altında *Paris* kentinin üzerinde durulmasının nedenlerinden biri Fransa’da özel yönetim biçiminin Paris, Marsilya ve Lyon şehirleri ile başlaması ve bu sistemin Türkiye’de uygulanmaya başlanan büyükşehir belediye yönetimi ile benzerlik göstermesidir (Tortop vd., 2008: 261). Ancak Gözler (2019a) Türk büyükşehir belediye sisteminde (3030 sayılı ve 5216 sayılı yasalar) Fransa’dan etkilenilmediğini ifade etmiştir. Bunun nedeninin ifade edilişi, 20 ilçenin yine Türkiye’deki ilçelere benzer *daire/Arrondissement* denen bölümler olduğu, bu ilçelerin ana belediyeden ayrı tüzel kişiliklerinin olmadığı, benzerliğin Osmanlı döneminde İstanbul’da kurulan belediye sistemi ile alakalı olduğu şeklindedir. Ancak yine de yukarıda sayılan üç büyükşehrin Türkiye’de uygulanan büyükşehir belediye sistemine benzerliği ifade edilmiştir (Gözler, 2019a: 18-19). Bu benzerliğin bir örneği de 1964 yılında il genel meclisi ile belediye meclisinin Paris meclisinde birleşmesidir. Aynı zamanda başında valinin bulunduğu bilinmektedir. 1955 yılında İstanbul’da uygulanan sistemde de belediye başkanlığı ile valilik tek bir yapı olarak tasarlanmıştır. 1975 yılından itibaren Paris belediye başkanı belediye meclisi içinden seçilerek işbaşına gelmiştir. İlçe belediyelerinin başında 1982 yılında yapılan reformlara dek sekreter ve görevlerle ilgili memurlar yer almıştır. Tüzel

kişilikleri olmadığı ve demokratik seçimlere dayanmadıkları için de bütçeleri Paris Belediyesi'nde toplanmıştır (Tortop, 1993b: 83-85). Ancak ilçe meclisleri seçimle işbaşına gelmektedir. Paris'ten farklı olarak Lyon ve Marsilya'nın ilçeleri birer belediyedir ve tüzel kişilikleri vardır (Yaman & Aydın, 2018: 1989). Günümüzde Paris Büyükşehir Yönetimi belediye başkanı ve meclis olmak üzere iki organ şeklinde yapılanmıştır (Tarhan, 2013: 109). Belediye encümeninin olmaması Türk büyükşehir belediye yönetiminden farklı bir özelliğidir. Büyükşehirler açısından bir başka farklılık da Paris büyükşehir ilçe belediyelerinin tüzel kişiliğinin olmaması ve ilçe meclislerinin büyükşehir için danışman görevi görmesidir (Veysel, 2021: 131). Birer idari birim gibi hareket eden ilçe belediyeleri yerel hayatı kaldırmak için büyükşehir belediyesine görüş bildirmek, proje sunmak, planlama için danışmanlık yapmak gibi çok sınırlı yetkilere sahiptirler. Büyükşehir belediyesi ise, imar, bütçe, altyapı, eğitim, kültür, polis gibi daha kapsayıcı yetkilere sahiptir (Arslan, 2019: 55). Belediye başkanı ise nüfus işlemlerinin yapılması, istatistiklerin toplanması, mevzuatın halka duyurulması, pasaport, inşaat izinleri gibi merkezi idarenin görevlerini; trafik düzenini ve kamu düzenini sağlama, cenaze işlemleri, afetlerle mücadele ve kolluk gibi yerel yetkileri yerine getirmekle yükümlüdür (Tarhan, 2013: 109-110). Büyük Paris Metropolü ise 2014 yılında çıkarılan ve 2016 yılında uygulanmaya başlanan MAPAM (Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des metropoles, Yerel kamusal eylemin modernleştirilmesi ve metropollerin teyidi kanunu) ile kurulmuştur. Bu metropol Paris dahil dört ili kapsamıştır. Metropolün yetkileri kent planlaması, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınma, çevre ve yaşam alanlarının korunmasıdır (Eliçin, 2017: 45). Ayrıca bu kanun ile nüfusu 650.000'i geçen on yeni büyükşehir oluşturulmuştur (Arslan, 2019: 54)

Güney Kore'de de metropoliten yönetim, büyükşehir kavramıyla karşılanmaktadır. Yerel yönetimin en büyük düzeyi, büyükşehirlerdir. Günümüzde Güney Kore'de bulunan yedi büyükşehir aynı zamanda il statüsüne sahip olması bakımından Türkiye'deki büyükşehir belediye yönetim sistemi ile benzerlik göstermektedir. Ayrıca başkent olan Seul, ayrı bir yönetim şekline sahiptir. Tipik olarak ulaşım, bölgesel kalkınma, mekânsal planlama, su sanitasyonu, atık bertarafı gibi görevleri vardır. Belediye yönetimi açısından incelendiğinde büyükşehirlerin doğrudan seçilmiş belediye başkanları ile yönetildiği görülmektedir (Ahrend & Schumann, 2014: 16).

İspanya'da metropoliten yönetimin kurumsallaşmasını Barselona, Valencia, Bilbao, Madrid ve Sevilla metropoliten alanları temelinde inceleyen Tomàs (2017), bu kentlerdeki metropoliten yönetimlerin kurumsallaşma düzeylerinin birbirlerinden farklı olduğunu analiz etmiştir. Aralarında metropoliten yönetim olarak en kurumsallaşmış yönetime sahip

Barselona’da, 36 belediyeyi kapsayan bir büyükşehir yönetimi olmasına rağmen, ajans temelli yani özel amaçlı metropoliten yönetimlerin de tercih edildiği görülmektedir. Buna göre, büyükşehir ulaşım otoritesi 253 belediyeyi kapsamakta olup ulaşım planlamasından sorumludur. Yeni bölgecilik yaklaşımının etkisiyle de belediye, diğer kamu kuruluşları ve özel aktörlerin iş birliğinin yer aldığı stratejik planlama alanında da 36 belediyenin bulunduğu görülmektedir. Valencia’da ise büyükşehir yönetimi olmamakla birlikte, 60 belediyeyi kapsayan büyükşehir ulaşım ajansı, 51 belediyeyi kapsayan su ajansı ve 45 belediyeyi kapsayan atık ajansları bulunmaktadır. Madrid ve Sevilla’da ise bölgesel hükümetlerin ulaşım, su gibi metropoliten hizmetleri üstlendiği dikey koordinasyona dayalı bir yönetim söz konusudur (Tomàs, 2017: 245-249). Barselona Metropoliten Bölgesi başkanı ise bölgenin yerel yönetim başkanları ve meclis üyeleri tarafından dolaylı olarak seçilmektedir (Andersson, 2015: 34). Farklı sayıda belediyeyi kapsayan ve alanları birbirinden farklı olabilen metropoliten yönetimlerin varlığı, İspanya’da metropoliten yönetim açısından kurumsallaşmanın kısmen gelişmediğini göstermektedir.

Çeşitli ülkelerde büyükşehir yönetiminden daha fazla belediyeyi ve alanı kapsayan metropoliten yönetim modelleri oluşmuştur. Türkiye’de ise 2014 yılından itibaren net sınırları olan ve sınırları içindeki ilçe sayısı kadar belediyesi olan büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Bu açıdan değerlendirildiğinde Türkiye’deki büyükşehir belediye yönetiminde ağırlıklı olarak iki kademeli metropoliten yönetimin uygulandığı, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin görev ve yetki dağılımında büyükşehir belediyelerinin daha güçlü konumda olduğu söylenebilmektedir. Büyükşehir belediyeleri, ulaşım, altyapı, imar ve bütçe gibi konularda üst düzey yetkilere sahipken denetim yetkisini de elinde bulundurmaktadır. İlçe belediyeleri ise yerel nitelikli hizmetlerden ve kırsal alandan sorumludur. Büyükşehir belediyeleri ile alt kademe arasındaki ilişkiler 2014 yılındaki uygulamalardan önemli ölçüde etkilenmiştir. Bu nedenle büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki kıyas tez konusu açısından değerli görülmüştür.

1.4.7. Federal Devletlerde Metropoliten Yönetimin Alt Kademe ile İlişkisi

Kanada’da dokuz metropoliten alan olmasına rağmen, metropoliten yönetime dair farklı yaklaşımlar tespit edilmektedir. Kimi metropoliten alanda yönetişim düzeyi olmamasına rağmen, kimisinde sadece gönüllü yerel yönetim birlikleri bulunmaktadır. Örneğin Metro Vancouver, kent sakinlerine su, kanalizasyon ve atık bertaraf hizmetleri, toplu konut, mekânsal planlama ve bölgesel kalkınma hizmeti vermekle yetkilidir. Montreal ve Quebec ise eyalet yasalarıyla kurulmuş metropoliten alan yönetim organlarına sahiptir. Ayrıca Kanada’nın en

büyük üç metropol bölgesi Toronto, Vancouver ve Montreal'dir (Ahrend & Schumann, 2014: 9). Lightbody (1978: 489, 490), Kanada'da yapılan ve kentsel yönetimi büyük ölçüde merkezileştiren büyükşehir reformunun ideolojik boyutunu, yetkililerin siyasi ideolojisini de kapsayacak şekilde ele almış ve bu reformun başarısını ölçmek için iki soruluk bir değerlendirme yapmıştır. Reformun başarısını değerlendirecek sorular, “mevcut düzenlemelerden kimler faydalaniyor” ve “alternatif düzenlemelerden kimler faydalanacak” şeklindedir. Buna göre Lightbody, mevcut düzenlemelerin, büyük ölçüde statükoyu korumak için siyasi kapasiteye sahip olan baskın ekonomik ve sosyal grupların çıkarlarına hizmet ettikleri için varlığını sürdürdüğünü iddia etmiştir.

Kanada'da Manitoba Eyaleti'nin başkenti Winnipeg'de bölgeler arası koordinasyon için 1961 yılında kurulan iki kademeli metropoliten yönetim sistemi (Lightbody, 1978: 492), 1971 yılında tek kademeli bir yönetim yapısına evrilmiştir. Winnipeg'de uygulanan iki kademeli metropoliten yönetim sisteminde, iktidarda olan muhafazakar partinin politikaları, alt kademe belediyelere verilen sorumluluklar için vergilendirmenin eşitlenmesi, ana arter güzergahlarının ve ulaşım sistemi sorumluluğunun üstlenilmesi, kanalizasyon ve çöpün bertaraf edilmesi ve bölge için uzun vadeli bir plan hazırlanması olmuştur. Ancak endüstriyel gelişimin adaletsiz bir şekilde dağılması, merkez şehrin metropoliten alanın bütününün masraflarını üstlenecek duruma gelmesi sonucunda Winnipeg'de tek kademeli metropoliten yönetim yapısı tekrar onaylanmıştır (Lightbody, 1978: 496). Birleşme sonucunda oluşan tek kademeli yapıya, kırsal kesime siyasi etki ve yerel kimliğe ilişkin korkular nedeniyle kademeli olarak geçilmiş; kırsal kesimin masraflarını da ödemek zorunda olan metropoliten yapının yerini, maliyetlerin eşit paylaşıldığı bir yönetim yapısı almıştır (Lightbody, 1978: 498).

Avusturya'da üç metropoliten alan bulunmaktadır. Bunlardan birincisi Viyana'daki Stadt- Umland- Management, planlama odaklı bir politika değişim forumudur. Belediyelerin, seçilmiş görevlilerin aksine planlama bölümünde çalışan yüksek rütbeli memurlar tarafından temsil edildiği görülmektedir. İkinci metropoliten alan, Graz bölgesindeki Regionalmanagement Graz'dır. Çeşitli alanlarda proje odaklı çalışan bir kuruluştur. Üçüncü metropoliten yönetim ise Linz'dir (Ahrend & Schumann, 2014: 8).

Meksika'da Anayasa'nın eyaletler ve belediyeler arasında herhangi aracı bir hükümet düzeyine izin vermemesi ve belediyelerin çok büyük olması, yerel yönetimlerin çok parçalı yapıda olmamasını sağlamıştır. Genellikle birden fazla metropoliten alanın bir belediye içinde yer alması, yerel yönetimler arasında yatay iş birliği sorunlarının ortaya çıkmamasını da sağlamaktadır. İlçelere bölünmüş belediyeler, özerk olmayan idari birimler olarak

nitelendirilmektedir. Günümüzde Meksika’da 26 metropoliten alan vardır (Ahrend & Schumann, 2014: 13).

OECD’ye göre Hollanda beş metropoliten alana sahiptir (Ahrend & Schumann, 2014: 14). Hollanda’da metropoliten yönetim Plusregio’lar aracılığıyla yönetilmektedir. Bu yapılar genellikle metropoliten alanın merkezi şehrinin belediye başkanı tarafından yönetilmektedir. Plusregios’ta belediyeler, arazi planlaması, altyapı, konut, ulaşım ve bölgesel ekonomik kalkınma konuları çerçevesinde iş birliği yapmakla yükümlüdür (Gómez-Álvarez vd., 2017: 170).

1.5. Bölüm Değerlendirmesi: Vesayet, Özerklik ve Metropoliten Yönetim

Büyükşehir belediye yönetimleri, birbirleriyle örtüşen çıkarların sahne aldığı karmaşık bir alandır. Bu yönetimlerin karmaşık zorluklarının üstesinden gelmek için kent genelinde altyapı, ulaşım, imar gibi hizmetlerin yönetim birimleri arasındaki koordinasyon ile sağlanması gerekmektedir. Etkili koordinasyon, yönetimlerin kaynaklarının mükerrer kullanılmasını önleyeceği için ölçek kazançlarından yararlanma motivasyonunu da sağlamış olacaktır. Kentsel sorunların çözümünde beraberlik ve iş birliği, birbiri ile bağlantılı sorunların da çözümünü sağlayacağı için etkili ve verimli bir yönetim oluşturulması mümkündür. Yönetim birimleri arasındaki iş birlikleri, ortak planlamalar, dengeli görev ve yetki paylaşımı koordinasyon mekanizması ile yerine getirilirken, denetim unsuru da ortaya çıkmaktadır. Kademeler arası ilişkilerde denetim, merkezileşmiş ve büyük alanlar kaplayan büyükşehirlerde Callanan vd. (2014: 374)’ın da ifade ettikleri gibi büyükşehirlerde bir denetim mekanizması yarattığı için merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetim görevini ve maliyetlerini azaltabilecek niteliktedir. Ancak bu durum büyükşehir belediyesini ya da metropoliten yönetimi merkezileştirmekte ve hesap verebilirlik yönünden de büyükşehirleri daha sorumlu hale getirmektedir. Çok sayıda yerel yönetim biriminin aynı alanda var olması konut krizleri, kentsel rant, atık toplama, atık bertarafı, sanitasyon gibi hizmetler açısından hem belediye başkanını hem de meclis üyelerini eylemlerden ve kararlardan sorumlu kılmaktadır. Vatandaşların hem talep hem de geri bildirim kanallarının şeffaf ve hesap verebilir olması gerekmektedir.

Türkiye’deki büyükşehir belediye yönetimi incelenirken yasalarda ve gerekçelerde esas unsurun ölçek ekonomisi olduğu görülse de koordinasyon sağlamak da bunun bir parçasıdır. Büyükşehir belediyesinin ve belediye başkanının koordinasyon görevleri ilçe belediyelerinin hizmetlerinin, karar ve işlemlerinin doğru bir şekilde yerine getirilmesini sağlarken denetim görevini de içermekte ve ilçe belediyelerinin özerkliği konusunda tartışmalar ortaya çıkmaktadır. Yasal sınırlar içinde kullanılması zorunlu bir yetki olan koordinasyon için önemli

bir unsur görev ve yetkilerin kademeler arasında net bir şekilde paylaştırılmış olmasıdır. Çatışmaların önlenmesi ve koordinasyonun sağlanması için gerekli olan net rollerin belirlenmesi yerel yönetimlerin özerklikleri üzerindeki tartışmaların önlenmesi ve hizmetlerin etkin bir şekilde sunulması açısından önemlidir.

Çalışmanın bu bölümünde devlet sistemlerinde ve yönetim yapılarında metropoliten yönetimlerin ortaya çıkışı, örgütlenmesi ve kademeler arası ilişkiler açıklanmıştır. Öncelikle bu yapıların oluşumunda merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçilik kavramları ile yerel yönetimler ile ilgili özerklik, idari vesayet, idarenin bütünlüğü üzerinde durulmuş, kavramsal açıklamalar ve örnekler verilmiştir. Yerel özerkliğin açıklanmasının gerekliliği ile Avrupa Yerel Özerklik Şartı Türkiye açısından değerlendirilmiştir. Üçüncü bölümde farklı bir türüne değinilen idari vesayetin Türk kamu yönetimindeki anlamı, kullanım alanları, yasal ve Anayasal statüsü değerlendirilmiştir.

Merkeziyetçilik ve adem-i merkeziyetçilik merkezi iktidarın güç paylaşımında kullanılan iki temel kavramdır. Merkeziyetçilik ulusal ve siyasi çıkarlar temelinde iktidarın ve idarenin bütünlüğünü ifade ederken, adem-i merkeziyetçilik yatay örgütlenmeyi, iktidarın ve idarenin birden fazla merkeze dağıtılmasını ifade etmektedir. Merkeziyetçiliğin, yerel ihtiyaçların ve önceliklerin göz ardı edilmesi, bürokratikleşme gibi olumsuz yönlerine karşılık, adem-i merkeziyetçilik, yerel düzeydeki ihtiyaçların halka en yakın yerde karşılanmasını, demokrasinin güçlendirilmesini gerektirmiştir. Yerel seçim sistemleri ve siyasi rekabet de yerel özerkliğin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Ancak adem-i merkeziyetçilik de merkezi otoritenin zayıflamasına, yetki çatışmalarına neden olacak olumsuzluklar barındırmaktadır. Bu nedenle idarenin bütünlüğü anlayışı, idari özerklik ve idari vesayet kavramları ile dengelenmelidir.

Yerel özerklik, idari özerklik ve mali özerklik olmak üzere iki temel unsuru barındırmaktadır. İdari özerklik, mahalli idarelerin demokratik seçimlerle seçilmiş karar ve yürütme organları ile görev ve sorumlulukları yerine getirebilme kapasitesini ifade eder. Mali özerklik ise mahalli idarelerin görev ve sorumluluklarını yerine getirirken sahip olduğu mali kaynaklar ve bu kaynakları kullanma kapasitesi ile ilgilidir. Genel olarak değerlendirilirse, yerel özerklik, mahalli idarelerin görev ve sorumluluklarını idari ve mali özerklikleri sayesinde merkezi yönetimden belirli bir bağımsızlıkla ve kendi karar organları ile yerine getirmeleridir. Yerel yönetimlerin kendi bütçelerini oluşturma, proje geliştirme, mahalli müşterek hizmetleri sunma yetkisini kullanırken merkeze bağlı olmaması sağlanmakta, merkezi yönetimin iş yükü de azalmaktadır. Bu sayede yerel halkın demokratik seçimlerle belirlediği karar ve yürütme organları, yerel katılım mekanizması olarak da işlemektedir. Özerkliğin bu şekildeki tanım ve

kapsamı devletlerin yönetim yapısına, adem-i merkeziyeti uygulama düzeylerine, siyasi, sosyal ve ekonomik yapısına göre değişkenlik göstermektedir.

İdari vesayet kavramı da yerel özerklik gibi idarenin bütünlüğünün dengeleyici unsurudur. T.C. Anayasası'nda da yer alan ve bu sayede ülkemizde anayasal temeli olan bu yetki, kapsamı ve sınırları belirli, istisnai ve hukuki bir yetkidir. Kamu yararını da içeren bu yetki, temel olarak merkezi yönetimin yerel yönetimlerin işlemleri, kararları ve uygulamalarının hukuka uygunluğunun kontrol edilmesini ve gözetimini ifade etmektedir. İdari vesayetin Anayasa Mahkemesi kararlarında yerindelik denetimini de içerdiği belirtilmiştir (AYM, E.2008/28, K.2010/30, 04/02/2010). Bakanlıkların, valiliklerin ve kaymakamlıkların belediyeler üzerindeki idari denetimi, idari vesayet olarak tanımlanmaktadır. İdari vesayet, mahalli idarelerin özerkliklerini sınırlandırıcı etkisi açısından tartışmalı bir yetkidir. Adı geçen bu kavramlar merkezi yönetim ile mahalli idareler arasındaki ilişkilerin açıklanması için önemli kavramlardır. Büyükşehir belediye yönetimlerinin özel yönetimler olmaları, farklı bir yönetim biçimine sahip olmaları ve ekonominin yürütücüsü konumunda olmaları nedeniyle merkezi yönetimle olan ilişkileri de diğer belediyelere göre farklılık göstermektedir. Bu nedenle literatürde çoğunlukla metropoliten yönetim olarak karşılık bulan sınıflandırma ve kuramlar çalışmanın açıklayıcı olması için üzerinde durulan kavramlar olmuşlardır. Metropoliten yönetimlerdeki sınıflandırmalarda kademeler arası ilişkilerin belirlenmesi ve paylaşım, büyükşehir yönetimleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkilerin belirlenmesinde önemli rol oynamaktadır.

Yukarıda açıklanan kavramlar merkezi yönetim ile mahalli idareler arasındaki ilişkiyi tanımlamaktadır. Metropoliten yönetimlerde merkezileşmiş yapıların kademeler arasındaki ilişkilerini açıklamak için de bu kavramları kullanmak yol gösterici olacaktır. Büyükşehir yönetiminde iki kademeli yapıda merkezileşmiş bir sistemden bahsederken Türkiye'de uygulanan büyükşehir belediye yönetimi akla gelmektedir. Böyle bir örneklendirmenin nedeni büyükşehir belediye yönetiminin 1984 yılında uygulanmaya başlamış olmasına rağmen 2012 yılında il çapında ve ilçe sınırlarını da kapsayan büyükşehir belediye yönetiminde bir tür merkeziyetçilik oluşması ve bu yapının merkezi yönetimin kavramları ile açıklanmasının mümkün hale gelmesidir. Arıkboğa (2018a: 29) bu durumu farklı bir bakış açısıyla değerlendirmiştir. Bu değerlendirmede, yerinden yönetimin kavramları (dekonsantrasyon, delegasyon ve yetki genişliği) büyükşehirlerde yerinden yönetim türleri olarak da analiz edilmiştir. Burada kabul, büyükşehirlerin merkezileşmesidir.

Küresel gelişmelerin takibi ve benzer yönetim yapısına sahip ülkelerin büyükşehir yönetim modellerinin uygulama sürecinde verdikleri tepki ve çıkarımların, ülkemizdeki

büyükşehir yönetimlerini anlamak ve sınıflandırmak için yol gösterici olduğu bir gerçektir. Bu nedenle çalışmanın kavramsal açıklamalar kısmında, konuyu en açık şekilde anlatabilmek için büyükşehir yönetimi ile ilgili kapsamlı tartışmalar ve uygulamalardan yola çıkılmış, büyükşehirlerin konumlandığı yaklaşımlar, uygulamalar ve mevcut yeni veriler özetlenmeye, ana eğilimler belirlenmeye ve bu eğilimlerin büyükşehir belediye yönetimine ilişkin öğretilerdeki önemi değerlendirilmeye çalışılmıştır. Bu nedenle çoğunlukla kullanılan bir sınıflandırma olarak Bird ve Slack (2008)'in tek kademeli, iki kademeli, gönüllü iş birliği ve özel amaçlı metropoliten şehir yönetimleri şeklinde dördü sınıflandırması temel alınmıştır. Aynı zamanda kuramsal açıdan konsolidasyonu savunan metropoliten reform, parçalı yapıları önceleyen kamu tercihi kuramı ve yönetim temelli yeni bölgecilik kuramları da çalışmada açıklanmıştır.

Metropoliten yönetimler, ortak kentsel sorunların ortaya çıkması ve çözümü ile ilişkilidir. Kimi durumlarda büyük kentlerin yönetimindeki sorunlar görev ile orantısız gelir kaynakları ile açıklanmaktadır. Bu nedenle metropoliten yönetimlerin ön plana çıkan özelliği ölçek ekonomilerinden yararlanma beklentisidir. Küçük yerel yönetim birimlerini reddeden ölçek ekonomisinde altyapı, ulaşım, planlama, itfaiye gibi hizmetlerin büyük birimler tarafından daha kapsamlı, daha az maliyetli bir şekilde daha fazla nüfus için sağlanabileceği anlayışı hakimdir. Bu nedenle çoğunlukla başvurulan yöntem belediye birleşmeleridir. Buradaki önemli bir amaç hizmetin kentin bütününde farkın en aza indirilmiş şekilde sunulmasıdır. Büyükşehir yönetimlerinin de temel gerekçelerinden biri en az maliyetle en fazla üretimin hangi ölçekte gerçekleştirileceğinin tespitidir. Büyük bir kentin bütünsel yönetimi, sabit maliyetlerin daha fazla nüfusa paylaştırılması ile sonuçlanacaktır. Ancak ölçek kazancı beklentisiyle yapılan birleştirmeler demokratik açıdan sorunlu bir alan yaratabilmektedir. Kamu tercihi kuramcılarının göre, konsolidasyon savunucularının göz ardı ettiği durum yerel demokrasidir. Kamu tercihi kuramcılarını küçük ve parçalı yerel yönetim birimlerinin halka daha yakın olması nedeniyle yerel demokrasiyi sağlayacağı motivasyonu ile hareket etmektedirler.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’ DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİ

Çalışmanın ikinci bölümde, günümüzdeki büyükşehir yönetim sistemini daha iyi kavrayabilmek ve gelişim seyrini ortaya koyabilmek için Cumhuriyet Dönemi’nde yerel yönetim alanında yapılan yasal düzenlemeler ve uygulamalar analiz edilecektir. Bu noktada büyükşehir belediye yönetiminin tarihsel gelişimine, hukuki dayanaklarına, değişim sürecine ve bu süreçte yasalaşmamış tasarıların değerlendirilmesine yer verilecektir. Sürekli gelişmelerin yaşandığı büyükşehir yönetim sisteminde, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki yetki ve görev bölüşümüne, görev örtüşmelerinin yarattığı sorunlar ve bu sorunlara yönelik girşilen çözümlere değinilecek, büyükşehir yönetiminin gerekçeleri değerlendirilecektir. Bu çözümler arasında yer alan 6360 sayılı yasa sonrası oluşan yapı ve yasanın oluşturduğu yeni örgütlenmenin ortaya çıkardığı yeni kurumsal düzenlemeler analiz edilecek; büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki denetim sorunları ele alınacaktır. Bu noktada büyükşehir yönetiminin gerekçeleri, ölçek ekonomisi, koordinasyon, imar planlama ve konsolidasyonu barındırdığı ve bu gerekçelerin merkezi yönetim ile büyükşehir belediyeleri arasındaki ilişkiyi etkilediği gibi temelde bütün bir yapı oluşturmak adına büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiyi de yeniden yapılandırıldığı için araştırmaya değerdir.

2.1. Türkiye’de Büyük Şehir Yönetiminde Mekân ve Alan Yönetimi

Nüfus artışının hız kazanması ve kentsel alandaki nüfus yığılması sonucunda, kentlerin sorunlarının da artması ile başlangıçta İstanbul, Ankara ve İzmir’de metropoliten sorunların gerektirdiği çözümler üretilmeye başlanmış; anayasa, yasa tasarıları, kurumsal düzenlemeler ve iş birlikleri ile bu süreç desteklenmiştir.

1982 Anayasası ile büyükşehir yönetimleri için anayasal zemin oluşmuş ve 1984 yılından itibaren yaşanan süreçte farklı metropoliten yönetim türleri yasa değişiklikleriyle mevzuata işlenmiş ve pratikte uygulanmaya başlanmıştır. Zamanla değişen ekonomik, yönetsel ve toplumsal koşullar, kentlerin idari ve siyasi sınırlarının ötesinde gelişmesine ve kent ölçeklerinin büyütülerek ihtiyaçlara çözüm aranmasına neden olmuştur (Çiner, 2017: 41). Kentlerin ölçeğinin büyütülmesi şehrin merkezini ya da sadece şehri tekil olarak ilgilendiren metropoliten kent yönetiminden şehri bütün sınırlarıyla ya da çevresiyle ele alan metropoliten alan yönetimine yönlendirmiştir (Efe, 2020: 186). Ülkemizde belediye yönetimi, mekânı yönetmek üzerine tasarlanmıştır (Güler, 2013: 289). Ancak öncelikle İstanbul ve Kocaeli’de

uygulan alan yönetimi, başka bir deyişle ilin mülki sınırlarını kapsayan ve ilçe belediyelerinin mülki sınırlarını yönetim sınırlarına dahil eden bir alan yönetimi, söz konusudur. Sadece büyükşehirlerin değil, büyükşehir ilçe belediye yönetimlerinin de mekân yönetiminden alan yönetimine geçtiğini söylemek gerekir.

Büyükşehir belediyelerinde ilçe kurma yoluyla oluşturulan “yerel yönetim içinde yerel yönetim” şekli (Gözler, 2019b: 208) ülkemizde öncelikle büyükşehirin yapılandığı mekânı kapsarken, günümüzde il sınırlarını kapsayarak alansal yönetim şeklini almıştır. Bu yapı esasında devlet yapısında gözlemlenen bir durumdur. Ülkemizde ve özellikle diğer üniter yapıli devletlerde merkezi yönetim, örgütlenme, yetki ve yönetimin fonksiyonları açısından kapsayıcı konumda ve yerel yönetimlerin üzerindedir. Bu durum, merkezi yönetimin mahalli idareler üzerinde kanuna dayanan denetim fonksiyonu ile sonuçlanmakta ve bu denetim yetkisinin idari boyutu idari vesayet yetkisi olarak anılmaktadır (Eryılmaz, 2015: 223). Merkezi yönetimlerin bu özelliğı, ulusal egemenliğı, idarenin bütünlüğünü ve uyumunu korumayı, kamu hizmetlerinin hukuka uygun, verimli ve etkili bir şekilde yerine getirilmesini sağlamayı amaçlamaktadır.

3030 sayılı Kanun ile oluşturulan büyükşehir belediye yönetiminde merkezinde ilçe belediyesi bulunan şehirlerin büyükşehir statüsüne getirilmesi sonucunda büyükşehir belediyesi, kendi sınırları içinde kalan ilçe belediyeleri ile uyum içerisinde çalışmak durumundaydı. Mekân yönetimi, pergel uygulamasıyla büyükşehir belediye sınırları biraz daha genişletilerek ve bu sınırlar içerisinde kalan küçük yerel yönetim birimlerinin ve mahallelerin tüzel kişilikleri kaldırılarak ölçeğın farklılaşması şeklinde yasa değışikliğini de içererek devam etmiştir. 2014 yılına kadar devam eden mekân yönetimi, 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı kanunun getirdiğı değışikliklerin 2014 mahalli idareler seçiminde uygulanmaya başlanması neticesinde alan ya da arazi diyebileceğimiz, yine iki kademeli ancak büyükşehirin bütün araziyi kapsadığı, mülki sınırlardaki bütün ilçelerin sınırlarında konumlandığı bir yönetim tarzına evrilmiştir. Büyükşehir belediyesinin 1984 yılından itibaren var olan koordinasyon görevi bu yasa ile bütün ili kapsayan bir hal alarak, denetim konusunda da yetki alanını artırmıştır. Büyükşehirdeki bütünlük tıpkı merkezi yönetimde idarenin bütünlüğü gibi büyükşehirin bütünlüğü görüntüsü vermiştir. İdarenin bütünlüğünden bahsedilmesinin nedeni, alanda hâkim olan büyükşehir belediyesinin meclis, başkan ve koordinasyon bakımından ilçe belediyeleri ile ilişkilerinde vesayet denetimine benzer bir durumun ortaya çıkmasıdır. Uygulamalar bakımından vesayeti yerel nitelikli bir şekilde andıran bu durum 3.bölümde örnek uygulamalarla değılendirilecektir.

2.2. Türkiye’de Metropoliten Yönetimin Gerekçeleri

Bu bölümde ülkemizde yapılan yerel yönetimlerin tez açısından önemli görülen kısmı büyükşehir yönetimleridir. Bu nedenle büyükşehir yönetimi ile ilgili gelişim süreci ve yasaların gerekçelerinden hareketle bir değerlendirme yapılacaktır.

Bir ülkenin anayasasında veya diğer ulusal mevzuatta “büyükşehir” kavramının yer alması, bu kavramın kabul edilebilirliğine ve kurumsal düzenlemelerin oluşturulmasına zemin hazırlar. Bununla birlikte büyükşehir belediyesinin doğrudan seçilen bir temsilci tarafından yönetilmesi, hesap verebilirlik ve özerklik açısından dolaylı seçimlere veya atamaya karşın anlamlı bir kıyastır. Doğrudan seçilen belediye başkanı ile yönetimin daha güçlü olacağı kabul edilmektedir (Andersson, 2015: 34). Ancak zaman zaman idari reformlara konu olan büyükşehir belediye yönetimi, kapasite ve kurum olarak değişikliğe uğramaktadır. Reformların başarısı da çoğunlukla reform öncesi detaylı analizlerin ve uzun vadeli çalışma planlarının yapılıp yapılmamasına bağlıdır. Güvenilirliği artıran kapsamlı analizlerle değişim ihtiyacına sürdürülebilir bir yanıt vermek daha olasıdır. Yasa değişikliği gereğinin ortaya çıkması ve bu süreçte yapılan değerlendirmeler için ülkenin yönetim sistemi ile bağlantılı olarak yerel yönetim seviyeleri arasındaki görev ve sorumlulukların dağılımı, gelir kaynakları, güçlü bir yerel özerklik geleneği de metropoliten yönetimlerin oluşumu ile ilgili kriterlerdir. Bu kriterlerle yerel yönetimler, kendi kendine yeten, demokratik meşruiyeti olan ve aynı zamanda mali olarak merkezi yönetime en az bağımlılıkla hizmetleri yerine getiren bir yapıyı oluşturmaktadır.

Arıkboğa (2013)’ın büyükşehir yönetimleri için “arayış dönemi” olarak nitelendirdiği 1960-1982 yılları Türkiye’de büyükşehir yönetimine neden ihtiyaç duyulduğuna ilişkin gerekçeler sunmaktadır. Göç hareketleri ve kentteki demografik artış, şehir merkezlerinin büyümesine neden olurken ekonomik ve sosyolojik sebepler, şehrin çevresinde de yerleşim alanlarının oluşmasını kaçınılmaz kılmıştır. Sınırlardaki yerleşimlerin yönetim açısından sorunları, altyapı ve ulaşım talepleri ortaya çıkarmaya başlamıştır. Ölçek ekonomisi yaratmak için koordinasyon ve planlamanın geliştirilmesi, hizmetin talepler doğrultusunda daha etkin sunulması metropoliten yönetimlerin sorunlarına cevap olarak değerlendirilmiştir. Şehir merkezine uzak ve çok sayıda yönetimlerin oluşması kent bütününe ilgilendiren konularda koordinasyondan uzak ve parçalı bir yapı ortaya çıkarmıştır. Yönetim yapısına ilişkin çeşitli yasal girişimler, metropoliten nitelik gösteren şehirlerin değişimi için öncü olmuş, ancak bu dönemde “büyükşehir” ifadesi kendisine yer bulamamış; sorunların yasal olarak çözümü 1980’li yıllara kalmıştır (Arıkboğa, 2013: 52-53)

Büyükşehir belediyelerinin gelişmesindeki en önemli gerekçelerden biri, şehir merkezindeki nüfusun var olan yasalarla ve ekonomik düzenle yönetilme sınırlarını aşmasıdır. Nüfusun çoğunlukla büyük kentlerde yığılması, küçük yerleşim yerlerinin öneminin azalması ile sonuçlanmaktadır. Başka bir deyişle, kentsel yığılmanın bölgeler arası eşitsizlikleri arttırması (gelir düzeyleri, büyüme hızları, yaşam ölçütleri, kalkınma güçleri) ve büyük kentlerin çevresindeki küçük yerleşim yerlerini zayıflatabilmesi; aynı şekilde kentlerin kendi içindeki ya da kırsalındaki bölgesel eşitsizlikler, şehirlerin nicel olarak hızlı bir şekilde büyümesinin sonuçlarıdır (Keleş, 1985: 69, 70). Bu sonuçlar değerlendirildiğinde Türkiye’de büyükşehir belediye yönetimi yapısına ihtiyaç duyulması ve bu yapıların oluşturulmasındaki gerekçeler de karşımıza çıkmaktadır. Türkiye’de mahalli idarelerin tarihi, Osmanlı Devleti döneminde belediye yönetiminin kurulması ile başlamış, Cumhuriyet Dönemi Türkiye’sinde de 1950 sonrası hızlı nüfus artışı ve kentleşme süreci, yönetim alanındaki değişimleri beraberinde getirmiştir (Kavruk, 2002: 197). Metropolen kentlerin kendine özgü sorunlarını çözebilmesi için normal nüfusa sahip kentlerden farklı yaklaşım ve kurumlarla donatılması gerekliliği ortaya çıkmıştır. 1970’li yıllarda Ankara, İzmir ve İstanbul’un metropol niteliği göstermeye başlaması, 1980’li yıllarda büyükşehir yönetiminin ilk yasal ve kurumsal örneklerinin oluşmasını sağlamıştır. Bu noktada nüfus önemli bir ölçüt olmuştur. 1927 yılından beri sürekli artış gösteren Türkiye nüfusu, 2019 yılında 83.154.997’dir. Bu nüfusun %92,78’i kentlerde, %7,22’si köylerde yaşamaktadır (TÜİK, 2019). Türkiye’nin artan nüfusu, özellikle 1950 sonrasında kentleşmenin hız kazanması, kentlerin çekici ve kırsal alanın itici faktörlerinin etkisiyle kentsel alanlarda toplanmaya başlamıştır. 1927 senesinde ülke nüfusunun yaklaşık %24’ü kentlerde yaşamaktadır (CSB, 2022; Demir & Çabuk, 2010: 194). 1960 yılında Türkiye’de kentsel nüfusun ülke nüfusu içindeki payı 31,52 iken 1980’e gelindiğinde bu oran 43,78’e yükselmiştir. 1990 yılında kentsel nüfus oranı 59,20, 2000 yılında 64,74 olmuştur (Dünya Bankası, 2022). 2018 yılında kentsel alanlarda yaşayan nüfus oranı 75,1’e ulaşmıştır (CSB, 2022). TÜİK verilerine göre, 2019’da il ve ilçe merkezlerinde bu oran yüzde 92,8 iken, 2020 yılında yüzde 93 olmuştur (TÜİK, 2022). 31 Aralık 2021 tarihi itibarıyla de Türkiye nüfusu 84 milyon 680 bin 273’tür ve bu nüfusun %93,2’si il ve ilçe merkezlerinde %6,8’i de belde ve köylerde yaşamaktadır (TÜİK, 2023).

Nüfus artışının devam etmesi ve kentsel alandaki nüfus oranının artması sebebiyle kentlerin sorunlarının da artması sonucu metropolen alanlara özgü çözümler geliştirmek amacıyla 1960’lı yıllarda Metropolen Planlama Büroları oluşturulmuştur. Bu bürolar, İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyük kentlerin nazım planlarını hazırlamakla görevlendirilmiştir. Daha sonra yapılan tüzel kişilik kaldırma ve anakente bağlama yolu ile

parçalı yönetimi azaltma girişimi metropoliten yapıların gelişmesinde etkili olmuştur. Bu gelişmeler temelinde Türkiye’de büyükşehir yönetimleri temel iki gerekçe ile değerlendirilebilmektedir. Bunlar, büyük kent merkezlerinde kamu hizmetleri açısından etkinlik ve verimliliğin sağlanması ile katılım ve demokrasiyi gerçekleştirmektir (Görmez, 1993: 21). Bu gerekçeler göz önünde bulundurulduğunda küresel gelişmeleri temel alarak ilerleyen bir metropoliten alan yönetiminin ve teorik yaklaşımları destekleyen yerel yönetim gelişmelerinin ülkemizde de yaygınlaştığı görülmektedir. Öncelikle reform yaklaşımı temel alınsa da zamanla değişen demografik, ekonomik ve sosyo-kültürel koşullar parçalanmış yönetimlere de şans verilmesine neden olmuştur. Parçalanmış yönetim ile, Türkiye’de üniter devlet yapısı gereği idarenin bütünlüğü ilkesi ile var olan, ulusal egemenliği tehdit etmeyen, parçalanmış yani birden fazla ve kendi idari özerkliği ve demokratik meşruiyeti olan ilçe yönetimlerini içeren büyükşehir belediye yönetimleri kastedilmektedir.

Ülkemizde 2. Dünya Savaşı’nı takiben oluşan ekonomik ve toplumsal yapıdaki dönüşümlerin, kentleşmenin ivme kazanmasında ve yönlendirilmesinde etkili olduğu bilinmektedir. Kentleşme, kentlerin sayısal açıdan artışına neden olduğu gibi, kent nüfusunun ve örgütlenmesinin değişmesi de kentlerin alan olarak büyümesinde etkili olmuştur. Ulaşım kolaylıkları ve kentlerin çekici özellikleri, nüfusun kırsal alandan kent merkezlerine yönelmesinde önemli rol oynamışlardır. Ülkenin nüfus dağılımında, özellikle 1960 sonrası kentsel nüfus, kırsal alanlardaki nüfusa oranla artmıştır (Keleş, 1994: 229). Büyük kentlerin ortaya çıkmasında etken olan kırsaldan kente göçler, kentin fiziksel ve sosyal yapısını değiştirirken, kentin sınırlarında dağınık yerleşim yerlerinin oluşmasına ve buralarda altyapı, ulaşım ve konut yetersizliği yaşanmasına neden olmuştur (Canpolat, 2002: 46, 47). Kentleşme hızının artması ile özellikle batıdaki kentlere yönelme de artmış ve İstanbul, İzmir gibi kentlerde, “merkezden kopuk, onunla bütünleşmemiş” yerleşim yerleri oluşmaya başlamıştır. Bu alanların oluşması merkez ve çevre arasında ekonomik, toplumsal, siyasal ve idari ilişkiler açısından zorlu bir süreci başlatmıştır. Kent merkezinden uzakta yaşayan nüfus ile merkezde yaşayan nüfusun aldığı hizmet farklılaşmıştır. Bunun en önemli sebeplerinden biri, kentsel alanın kentin sağladığı hizmetlerden faydalanmak için bir vergi ödeme gücü olmadığı gibi, kent yönetiminin de uzak bölgelere hizmet götürecek ekonomik ve idari gücünün olmamasıdır (Keleş, 1994: 232; Toprak, 2014: 312).

Ulaşım ve iletişim teknolojilerindeki ilerleme, insanların köy ve kasabalardan daha büyük kentlere gidip gelebilmesi; insan, bilgi, sermaye ve mal akışının artması, yeni kentsel alanların oluşmasına neden olmuştur. Bütün bu gelişmeler değerlendirildiğinde, birbirini tamamlayan ve birbirine bağımlı kentsel alanların oluşması, metropol alanların oluşmasını

karakterize etmektedir. Bir yönetim alanının zamanla dışa doğru büyümesi, birbirine bağlı çeşitli yerel yönetim kademelerinin genişlemesi, onun karakterinin ve hizmet ihtiyaçlarının da zamanla gelişebileceğini göstermektedir. Böylece metropoliten alanlar ortaya çıkıp büyüdükçe, metropol düzeyinde yönetim ihtiyacı da artış eğiliminde olmaktadır. Her bir yerel yönetim biriminin (belediyelerin) kendi çabalarına ek olarak kalkınmalarını koordine etmek, daha verimli ve adil hizmet sunumu sağlamak, görev ve kaynak bölüşümünde koordinasyonu korumak, bir tür yasal ve kurumsal düzenleme ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır (Andersson, 2015: 13). Ancak yönetsel süreçlerin yetersiz olmasından kaynaklanan sorunlar, bundan dolayı yerine getirilemeyen hizmetler sadece büyükşehir yönetimi kurularak değil kaynakların artırılması ile çözülebilmektedir. Hizmetlerin bütünlüğü ve koordinasyon büyükşehir yönetimlerinin çevresi ile düşünüldüğünde daha zorunlu bir gerekçedir. Büyükşehir yönetimleri kurularak planlama ve hizmetlerde bütünlüğü sağlamak, hizmet ve kaynak bölüşümünde dengeyi sağlamak amaçlanmaktadır (Eke, 1982: 169). Tortop vd. (2008: 262) büyükşehir belediyelerinin kuruluşundaki amaçların, yaşanan şehirleşme problemlerini çözmek ve mahalli idarelerin işleyişinde rasyonelliği sağlamak olduğunu ifade etmiştir.

Kamu hizmetleri, etkinlik ve verimlilik sağlayabilmek için, niteliğine göre yerel yönetimlerce ya da merkezi yönetim tarafından sunulabilmektedir. Keleş (1994), her hizmetin en verimli biçimde görülebileceği düzeye aktarılmasının, görevlerin küçük birimler tarafından ayrı ayrı yerine getirilmesi sorununu doğurmayacağını ifade etmiştir. Örnek verilirse, toplu taşıma, alt yapı, konut, imar hizmetlerinin, tek tek alt birimler tarafından verilmesine gerek yoktur. Ancak çocuk oyun alanları, imar denetimi, sokak temizliği gibi hizmetlerin, yerel yönetimler tarafından görülmesi daha olağandır. Bu şekilde örgütlenmeyi gerektiren yerel nitelikli hizmetler, esasında büyük şehir düzeyinde meydana gelen sorunları ifade etmektedir. Bu sorunların çözümü, büyük şehir ölçeğinde planlar yapılmasını, özel yönetim biçimleri geliştirilmesini gerekli kılmıştır (Keleş, 1985: 70, 71; 1994: 233).

Türkiye’de büyük şehirlere yönelik çalışmaların değerlendirilmesi, yerel yönetimlerin gelişimi ile doğrudan ilişkilidir. Buna göre ülkemizde belediyelerle ilgili ilk yasa, 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu’dur. Bu yasanın hazırlanması sürecinde göz önünde bulundurulmuş bazı ilkeler, yasanın gerekçesini de sunmaktadır. Bostanoğlu (1990: 80, 81), bu ilkeleri, belediye yönetimleri arasında eşitliğin sağlanması, belediyelerin hizmetlerini yerel özerklikle yerine getirebilmeleri, merkezi yönetimin vesayet denetimi, temsili demokrasinin ve halk denetiminin sağlanması, son olarak da belediyelerin hizmet sundukları alanın altyapı, ulaşım gibi hizmetler açısından artırılması olarak sıralamıştır. Ayrıca belediye kanunun oluşturulmasında devletçilik politikasının da etkisi olmuş ve yerel nitelikli hizmetler

belediyeleştirilmiştir. Çoğunlukla yabancı sermayenin etkin olduğu elektrik, su, kent içi ulaşım ve haberleşme gibi yerel nitelikli hizmetlerin gerçekleştirilmesi hakkının 1580 sayılı yasa ile belediyelere verilmesi kararlaştırılmıştır (Bostanoğlu, 1990: 80, 81). Belirli ilkeler temelinde tasarlanan yasa ile belediyeler arasındaki gelişme farklarını en aza indirmeye yönelik bir yol izlenmeye çalışıldığı, belediyelere yetkiler verilerek icraatlarını gerçekleştirme şansı verilirken bir yandan da merkezi yönetimin vesayetinin gözetildiği görülmektedir.

Yasaların meydana geldiği idari ve siyasi atmosfer de yasaların gerekçelerini ortaya koyan argümanlar taşır. Buna göre ülkemizde ekonomik ve sosyal açıdan uygulanan ve 1970’li yıllara kadar varlığını göstererek bir refah artışı yaratan Keynesyen ekonomi politikaları ardından gelen kıtlık ve fiyat yükselmelerinden, aynı zamanda devam eden sanayileşme ve hızlı nüfus artışı, büyük çaplı göçlerden etkilenen halkın kırsal kesimden kente göçünü artıran ve kentsel alan sorunlarının daha belirgin hale gelmesine neden olan durumu ortaya çıkarmıştır (Zürcher, 2014: 388). 1980’li yıllarda yükselen yeni sağ politikalar, yerel yönetimlerin yapılanmasını da etkilemiş, Dünya Bankası’nın bu doğrultuda sunduğu desantralizasyon önerisi, merkeziyetçilik anlayışında değişimin başlamasına neden olmuştur (Güler, 2016: 245).

Yeni sağın yerel yönetim reformları, büyükşehirlerin de daha detaylı olarak gündeme gelmesinde etkilidir. En önemlisi Thatcher döneminde, birinci bölümde üzerinde durulduğu gibi, 1985 yılında yürürlüğe giren Yerel Yönetim Yasası’nın Londra Metropolitan Belediyesi’ni kaldırmasıdır. Bu yönetimin kaldırılmasının gerekçesi, halktan kopuk, etkinliği düşük ve yüksek maliyetli olmasıdır. Büyükşehir sorunları birimlerin yetkileri merkezi yönetime ve özel amaçlı yönetimlere devredilerek çözülmek istenmiştir (Karasu, 2004: 111-113). Bu dönemde reformların ideolojik sahibi, yükselen yeni sağ ve onun yapısal uyarlama politikaları olmuştur (Güler, 2016: 246). Türkiye’de 1984 yılına kadar yapılan çalışmalar, yine yeni bir anayasanın önderliğinde yeni düzenlemelerle ancak 3030 sayılı Kanunda daha düzenli hale getirilmiş, büyükşehirlerin iki kademeli bir sistemle yönetilmesi düşüncesi yasal zemin kazanmıştır (Yaşamış, 1995: 94). Esasında büyükşehir belediyeleri ile ilgili düzenleme 3030 sayılı Kanundan önce, 18.01.1983 tarih ve 2972 sayılı seçim kanunu ile düzenlenmiştir. Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerinin kurulmasını ve seçim çevrelerinin belirlenmesini içeren bu kanundan 3 ay sonra 195 sayılı KHK ve bu KHK’nın düzenlenmesi ile oluşturulmuş 3030 sayılı Kanun yürürlüğe girmiştir.

12 Eylül 1980 tarihli askeri müdahale, belediye yönetimleri açısından önemli gelişmeleri beraberinde getirmiştir. Öncelikle 29 Eylül 1980 Tarih ve 2303 sayılı Kanun ile 1580 sayılı Kanunda değişiklik yapılması sonucu, mevcut belediye meclisleri feshedilerek belediye başkanları görevden alınmıştır (Milli Güvenlik Konseyi, 1981). 1980’den sonra

geliştirilen büyük kentlerin sorunları ile ilgili çözümler iki önemli gelişme nedeniyle, optimal ölçek yaratmaya yönelik alan düzenlemesi olarak değerlendirilmektedir. Bu gelişmelerden biri, Milli Güvenlik Konseyi'nin 11 Aralık 1980 tarih ve 34 No'lu kararıdır. Bu karar ile büyük şehirlerin etrafında bulunan küçük belediyelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak bulundukları büyük şehir ile birleştirilmesi yoluna gidilmiştir. Kararın gerekçesi aşağıda verilmiştir (Canpolat, 2002: 47; Doru, 2015: 127):

“Ülkemizdeki hızlı nüfus artışı ve köyden kente göçün sonucu olarak büyük kentlerimizin yakınlarında teşekkül etmiş belediyeler; aydınlatma, su, kanalizasyon ve ulaşım gibi hizmetlerin yeterli bir şekilde halka götürülememesine ve kontrolün aksamasına neden olmaktadır. Büyük kentlerin çevresinde teşekkül etmiş olan bu durumdaki belediyelerin Sıkıyönetim Komutanlıklarının koordinesinde ve onların emrecekleri şekilde ana belediyelere bağlanması bir plan dahilinde ve en kısa zamanda sağlanacaktır” (17187 Sayılı Resmi Gazete, 1980, p. 11).

Bu birleşmenin belediye sayısında düşüşe neden olması, dönemin metropol kent yönetim kuramı olan yeni bölgecilik yaklaşımını andırsa da güvenlik amacıyla yapılan bu düzenlemenin reform yaklaşımına uygun bir şekilde yapıldığını söylemek daha doğru olacaktır.

Büyük şehirler nedeniyle birleştirme kararı uygulanırken 1981 yılında 2561 sayılı yasa çıkarılmıştır. Bu yasanın amacı:

“Enerji, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma ve imar gibi temel belediye hizmetlerinin birbirleriyle uyumlu ve bütünleştirici bir planlama içinde yeterli ölçüde ve verimli bir biçimde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre belediye nüfusu 300.000'i aşan büyük şehirlerin çevresinde bulunan belediye ve köyler, bu Kanunda belirtilen esas ve usullere göre yakınında bulundukları büyük şehir belediyesine bağlanabilir” (2561 Sayılı Kanun, 1981/md.1).

Büyükşehir sorunlarının yasal düzende çözüm arayışları, büyükşehir yönetiminin de gerekçesi niteliğindedir. Buna göre, önemli gerekçelerden birinin kentin çeperi dahil bütün arazide ortaya çıkan temel altyapı, ulaşım ve imar sorunlarının bütünü ilgilendiren planlarla çözülmek istenmesi olarak ifade edilebilir.

Türkiye’de büyük şehirlerin oluşumunda kentleşmenin önemli rolü vardır. Ancak Türkiye’deki kentleşme, nüfusun özellikle en büyük kentlere doğru gitmesi, bu durumun bölgeler arasında keskin dengesizlikleri ortaya çıkarması ve sadece şehirler arasında değil şehirlerin kendi içlerinde de bölgesel eşitsizliklerin oluşması ile karakterize edilmiştir (Bostanoğlu, 1990: 77). Parçalı yapının ya da iki kademeli yapının getirdiği hizmet farklılaşması ve dengesizliğini eleştiren Bostanoğlu (1990: 78), kırsal alanların içme suyu, kanalizasyon, çöp toplama ve bertaraf etme gibi hizmetlerde yetersiz kalmasını da yerel demokrasi açısından eleştirmiştir.

Büyükşehir yönetimlerinin kurulmasında önemli gerekçelerden biri de şehirleşmeye yön vermek ve olumsuz etkilerini gidermektir. Günümüzdeki hızlı kentleşmenin neden olduğu ulaşım güçlükleri, su ve atık yönetiminde yetersizlikler, trafik, gecekondulaşma, artan suç oranı gibi sorunlar karşısında 21. yüzyılın şehirleşmesinin nekropolise dönüşeceği yönündeki kötümser görüşlerle karşı karşıya kalınmıştır (Tortop vd., 2008: 251).

Bilindiği üzere büyükşehir belediye kanununa değişiklik getiren 6360 sayılı Kanunun gerekçesi küreselleşme, etkin yönetim, hesap verebilirlik, yerellik ilkeleri etrafında şekillenmiş ve dönemin değişen yönetim paradigması ile savunulmuştur. Odak noktası, vatandaşa daha yakın, daha verimli ve kalitesi artırılmış bir hizmet götürmek olan gerekçe, vatandaşın artan hizmet beklentilerine karşı katılımcılığı da ön plana çıkarmıştır. Ayrıca büyükşehir belediyeleri içindeki birçok yönetim biriminin küçük ölçekli planlar yapması yerine bütüncül makro politikalarla büyükşehir bölgesinin tamamını ilgilendiren bir yönetim anlayışının daha etkili olacağı düşünülmüştür (TBMM, 2012: 6, 7).

Keleş (1994)'e göre “anakentler, devletin ekonomik ve toplumsal politikalarının ürünü olan yerleşmelerdir”. Bir ülkedeki nüfus ve ekonomik etkinliğin dağılımını, devletin uyguladığı politikalar belirlemekte; büyük şehirlerin “büyükşehir” niteliği ve statüsü kazanması ise, orada yaşayan mahalli halkın istenci doğrultusunda ortaya çıkmaktadır (Keleş, 1994: 243). Metropoliten yönetimlerin ortaya çıkmasında önemli unsurlardan biri ulaşım teknolojileridir. Buna göre ulaşım teknolojilerinin gelişimi, ilçeler arası ya da büyükşehirin etrafındaki yerleşimlerle merkez arasındaki yerleşimler arasındaki ulaşım süresinin kısalması, hareket alanını artırarak kentlerin çepere doğru büyümesine zemin hazırlamaktadır (Tekeli vd., 2006: 21).

Sonuç olarak büyükşehir belediyelerinin göç, kentleşme gibi sebeplerle artan kent merkezi nüfusunun ihtiyaçları temelinde ortaya çıkan hizmet talepleri farklı bir yerel yönetim ihtiyacını da doğurmuştur. Bunu imar, ulaşım, atık su, içme suyu gibi temel ihtiyaçlar ekseninde ölçek ekonomilerini yakalamak, hizmetlerin büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında paylaşımında ve yerine getirilmesinde koordinasyonu sağlamak gibi gerekçeler şeklinde ifade etmek de mümkündür. Ölçek ekonomisi konusu, birinci bölümde ve 6360 sayılı Kanunun gerekçesi kısmında detaylandırıldığı için burada yinelenmemiştir.

2.3. Türk Yerel Yönetim Sistemi İçerisinde Büyükşehir Belediye Yönetiminin Gelişimi

Büyükşehir yönetiminin tarihsel gelişimi, toplumsal, siyasi ve idari gelişmeler neticesinde ortaya çıkan anayasa dönemleri, çok partili siyasi hayata geçiş, yasal düzenlemeler ve büyükşehir yönetimine öncülük edecek fakat kurumsallaşmanın zayıf kaldığı belgeler

çerçevesinde belirli dönemsel sınırlamayı gerektirmektedir. Bu nedenle literatürde genel kabul gören sınıflandırmalardan yola çıkarak, çalışmanın özüne uygun bir sistematik oluşturulacaktır.

Bu başlık kapsamında, dönemsel olarak farklılıklar gösteren uygulamalarıyla Türkiye’de büyükşehir yönetiminin gelişimi tarihsel açıdan incelenmiştir. Literatür incelendiğinde büyükşehir yönetiminin iki farklı şekilde değerlendirildiği görülmektedir. Alada (1988), Oktay (1998), İzci ve Turan (2013: 123), Eryılmaz (1997: 83) ve Ortaylı (2011: 163) bu gelişimi, Osmanlı Devleti’nin son dönemlerinden itibaren başlatırken, kimi yazarlar (Arıkboğa, 2013: 51; Çukurçayır, 2013: 234; Görmez, 1993: 20), o dönemlerde kentlerin bugünkü büyüklüklerinde olmadıkları için büyükşehir sorunlarından bahsedilemeyeceğini, bu nedenle 1960 sonrası artan kentsel sorunlarla birlikte büyükşehir yönetiminin yasal temellerinin atıldığını savunmaktadırlar. Bu yazarlar, büyükşehir yönetimlerini, kentlerin büyüklükleri ve yönetsel sorunların ortaya çıkması ile ilişkilendirmişlerdir. Tarihsel gelişim açısından belediye veya büyükşehir belediyelerinin yasalarla resmi ayrımının yapılması mümkünse de büyükşehir belediyelerinin gelişimini 1984 yılından itibaren kabul etmek belirli bir birikimi göz ardı etmek olacağından, tarihsel gelişimi genel anlamda yerel yönetimlerin gelişimi şeklinde algılamak tez açısından önem arz etmektedir.

Yüzyıllar süren yapılanmasında farklı özellikler gösteren ve keskin değişimler yaşayan Türk idari teşkilatlanması, merkezi yönetimin bütünü ilgilendiren işleyişi ile ilerlemiştir. Bu süreci kapsayan Tanzimat döneminde modern bir yerel yönetim yapısının oluşması da dikkat çekici bir gelişmedir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler iç içe olduğu için geçirdikleri tarihsel sürecin birlikte ele alınması gerekmektedir (Erbay & Akgün, 2017: 51). Doktrinde, Türk idari teşkilatlanmasında ve mahalli idare yönetiminde Fransız idare hukukunun etkisi olduğu ifade edilmektedir (Onar, 1960). Gözler (2019a), 1580 sayılı Kanun ile 1884 tarihli Belediye Teşkilatı Hakkında Fransız Kanunu hükümlerini inceleyerek, oluşumları ve kurumsal özellikleri açısından iki belediye sisteminin çok benzer olduğunu ve bu nedenle Fransız sisteminden esinlendiğini ancak güncel yasal düzenlemelerde, özellikle büyükşehir yönetimi konusunda önemli farklılıkların olduğunu belirtmiştir.

Klasik dönem Osmanlı şehrinin ya da Tanzimat dönemi öncesinde Osmanlı Devleti’nin mali işleri, şehir yönetimi, yargı ve kolluk işleri merkezi bürokrasinin üyesi olan ve yerel halk tarafından seçilmeyen kadiya belli bir süreliğine verilmiş ve kurumsallaşmayı gerektirmeyen bu süre için belediye binasına ihtiyaç duyulmamıştır. Yerel yönetimin ve sivil toplum varlığından tam olarak söz edilemeyen bu süreçte, halkın yönetime katılımı değil, Kadının talebi önemli olmuştur. Tanzimat döneminde siyaset anlayışında merkezîyetçilik anlayışı kırılmaya başlamıştır. Bu alanda yapılan çalışmalar, yerel yönetimleri Osmanlı Devleti’nde 19.

yüzyıla ait bir gelişme olarak değerlendirmektedir. Aynı şekilde 19. yüzyıl, güçlü bir merkezi yönetimin gelişmeye başladığı ve kaçınılmaz olarak yerel yönetimlerin doğuşunu başlattığı bir süreçtir (Çukurçayır, 2013; Ortaylı, 2011: 12, 19).

Osmanlı Devleti'nde 19. yüzyıla kadar süren “ferdiyet ve cemaat usulüne dayalı Türk Şehirciliği” (Alada, 1998: 135) ve Tanzimat Dönemi ile yenileşme hareketi, şehircilik alanında gelişmeler içermiştir. Osmanlı devlet yönetiminde taşra yönetiminin temelinde kadı ve onun yardımcısı muhtesib vardır. Çarşı ve Pazar teftişinden sorumlu olan muhtesib zamanla belediye görevlerinden sorumlu hale gelmiştir (Eryılmaz, 2015: 230, 231). Öncelikle 1826 yılında Yeniçeriliğin kaldırılması sonucu yeni idari sistem gelişmiş (Kazıcı, 2014: 32), şehirlerin güvenliği, belediye fonksiyonları ve vergi tahsili gibi görevlerle donatılmış İhtisab Nazırlığı ve Müdürlükleri kurulmuş, 1836 yılında mahalli hizmetler açısından yetersiz kalan vakıflar Evkaf Nezareti ile tek bir çatı altında toplanmıştır. Böylece şehirlerden sorumlu Kadıların da kentlerle alakalı işlevleri yitirilmiştir (Alada, 1988: 135, 136).

Osmanlı Devleti'nde Tanzimat Dönemi'ne kadar olan süreçte belediye hizmetleri kadılar, muhtesibler, vakıflar ve esnaf kuruluşları tarafından yerine getirilmiş, belediye hizmetlerinde bütüncül bir örgütlenme oluşturulmamıştır. Bütüncül bir yaklaşımla belediye örgütlenmesinin kurulması için gerekli ortam Tanzimat döneminde oluşmuştur (Eryılmaz, 1997: 63). II. Mahmut Dönemi'nde mahalle ve köy yöneticilerinin merkezin onayı ile seçimle atanmasının ardından, kaza yöneticilerinin de aynı yöntemle belirlenmeye başlaması, yerel halkın ihtiyaçlarını belirlemede önemli bir adım olmuştur (Çandırcı, 2007: 61). Osmanlı İmparatorluğu'nda şehircilik faaliyetleri modern şehir hizmetlerine duyulan gereksinimle başlamıştır. Özellikle İstanbul temel alınarak başlayan belediye örgütlenmesinin yanı sıra, taşrada belediye örgütünden değil ancak beledi hizmetlerden söz etmenin daha doğru olduğu söylenmektedir (Ortaylı, 2011: 171).

19. yüzyılda, liman şehirleri ticaret ve yabancı ilişkiler açısından önemli merkezler haline gelmişlerdir. Tüccar gemilerinin yanı sıra yabancı ziyaretçiler için de hizmet verecek tesislerin ve şehir içi ulaşımın düzenlenmesi gerekmiştir. Sayılan hizmetlerin öncelikli olarak yerine getirilmesi gereken şehirler İstanbul ve İzmir olmuş, böylece belediye faaliyetlerinin de başlangıcı bu şehirlerde yapılmıştır (Erbay & Akgün, 2017: 53). Belediyelere yönelik gelişmeler, kent yönetimlerinin sağladıkları hizmetlerin değişen ihtiyaçlara cevap verememesi ve özellikle 1854 Kırım Savaşı'nın yarattığı karmaşayı düzene koyma ihtiyacı yeni bir yapılanmayı zorunlu kılmıştır (Alada, 1988: 136; Kazıcı, 2014: 35). Tanzimat sonrası dönemde, Beyoğlu- Galata semtinde artan Avrupalı nüfusuna karşılık, altyapı, kanalizasyon, aydınlatma, kaldırım ve temizlik açısından belediye hizmetleri yetersiz gelmeye başlamış; azınlık

tüccarlarının istek ve baskıları nedeniyle oluşan karmaşanın giderilmesine yönelik talepler İstanbul başta olmak üzere yeni bir şehir yönetimi modelinin deneyimlenmesini gerektirmiştir (Erbay & Akgün, 2017: 53; Eryılmaz, 1997: 39). Bunun sonucunda 1854 yılında İstanbul'da Şehremaneti adında bir belediye örgütlenmesi oluşturulmuş ve İhtisab Nezareti kaldırılmıştır. Reform niteliğindeki bu değişimde önceliğin yerel demokrasiyi tesis etmek değil, şehrin mahalli müşterek ihtiyaçlarına (şehrin güvenliği, temizliği, ekonomik faaliyetlerin gözetimi, fiyat kontrolü) çözüm üretmek olduğunu söylemek gerekir (Şengül, 2019: 36).

İstanbul, Şehremaneti ile yönetim açısından farklı bir statüye sahip olmuştur. İstanbul'un bütününde belediye hizmetlerini yürütmekten sorumlu bu teşkilat, merkezi hükümet tarafından atanan şehremini ve bir şehir meclisi tarafından yönetilmiştir (Eryılmaz, 1997: 65). Esnafın denetimi, vergi toplanması, temizlik gibi görevleri yerine getiren şehremanetinin, merkezi idarenin onayına ve denetimine ve onun bir şubesi gibi örgütlenmesinden dolayı merkezi idarenin vesayetine tabi olduğu söylenebilir. Şehremanetinin gelir kaynaklarının da merkezi idareye bağlı kılınmış olması, görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının olmaması, yetki ve görevlerinde merkezi idarenin sıkça müdahalesini gerekli hale getirmiştir (Alada, 1988; Şengül, 2019: 37, 38). Alada (1988), bu durumu, belediye yönetiminde mahalli müşterek ihtiyaçlara yönelik kurumsallaşmanın tarihsel olarak karşılaştığı zorlukların başlangıcı olarak değerlendirmiştir (Alada, 1988: 137). Ortaylı ise, tüzel kişiliği, bağımsız gelirleri olmayan bu belediyelerin modern anlamda belediyeciliğin başlangıcı olamayacağı belirtilmiştir (Ortaylı, 2017: 437). Batılılaşma yönündeki kurumsal değişimlerin bir yönünü oluşturan Şehremaneti, mali kaynak, tecrübeli yönetici ve üye eksikliği gibi nedenlerden dolayı görevini başarılı bir şekilde sürdüremediği için 1857 yılında, kuruluşundan bir yıl sonra lağvedilmiştir (Eryılmaz, 1997: 65).

1856 yılında belediye yönetimine dair bilgisi olan kişilerden oluşan İntizam-ı Şehir Komisyonu kurulmuştur. Bu komisyonda gayrimüslimler ve Türk tebaası yer almıştır. Komisyon, batı tarzını ihtiva eden bir belediye örgütü kurma yönünde yasal hazırlıklar yapmak ve bu hazırlıkları hükümete sunmak için görevlendirilmiştir. Komisyonun altyapı, cadde, sokak düzenlemeleri ve maliye ile ilgili tavsiyelerini içeren tasarı 9 Aralık 1857 yılında kabul görmüştür (Alada, 1988: 137). Bu modele göre, İstanbul ve Bilad-ı selase, Boğaziçi ve Adalar ile ondört daireye bölünecektir. Başlangıçta Beyoğlu ve Galata birer belediye olarak ele alınmış, büyük ve kozmopolit kentlerde, küçük yapılara bölünmüş bir yönetim biçimi oluşturulması gerekli görülmüştür. Alada'ya göre, bu uygulama büyükşehir yönetimine dair fikirlerin ortaya çıkmasını sağlamıştır (Alada, 1988: 138; Şengül, 2019: 38). Komisyonun önerileri neticesinde, gayri-Müslim halkın yoğun olarak bulunduğu Altıncı Dairenin, yerel yönetim modelinin

uygulanması için gerekli nitelikleri taşıdığı belirlenmiştir (Şengül, 2019: 38). Oktay (2020: 6) ise bu yapıyı, Şehremaneti'nin bütün şehirden, dairelerin ise belirli bölümlerden sorumlu olması neticesinde Türkiye'deki iki kademeli belediye yönetiminin başlangıcı niteliğinde bir gelişme olarak değerlendirmiştir.

Altıncı Belediye Dairesi, Paris'in seçkin semtlerinden biri olan "Sixieme Arrondissement" (Altıncı Daire)'e benzetilmiştir. İstanbul'un dairelere bölünerek yönetilmesi, Paris'teki ana belediyeden ayrı tüzel kişilikleri olmayan Arrondissement'lerin karşılığı olarak değerlendirilmiştir (Gözler, 2019a: 18, 19). Adı geçen idare, esasında dönemin anakenti olan Şehremaneti'nin bir şubesi şeklinde oluşturulmuş, ancak Şehremaneti ile ilişkilendirilmeyerek merkeziyetçi anlayışla Babıali'ye bağlanmıştır. Burada, merkezi yönetime bağlı olan bir belediye örgütlenmesi ile, fazlaca gayretle, idari ve mali destekle Avrupa tarzında bir belediyenin İstanbul'da yerleştiğini göstermek amaçlanmıştır (Eryılmaz, 1997: 67). Altıncı Belediye Dairesi'nin kuruluş ve işleyişinde özel bir statü oluşturulmuştur. Beyoğlu-Galata'yı kapsayan bu dairede yabancı uyrukluların da yönetime katılması söz konusu olmuştur. Bunun en önemli nedeni de halktan toplanamayacak, devlete yük olacak mahalli giderler konusudur. Bu giderlerin, bölge zenginlerinden (zenginlerin çoğu yabancı uyruklu) toplanabilmesi için onların belediye örgütüne meclis üyesi veya danışman olarak alınmalarını gerekli kılmış ve böylece kozmopolit bir örgüt oluşturulmuştur (Ortaylı, 2011: 145, 146). Altıncı daire, yerel demokrasi niteliği göstermekten çok bayındırlık işlerinin düzenlenmesi için yönetilen merkezi hükümet bürosu olarak da nitelendirilmiştir (Ortaylı, 2017: 438). Belediye örgütünün kurulduğu ilk şehirlerden biri de İzmir'dir. Ülkenin liman şehirlerinde ulaşım ve ticaret imtiyazı verilen yabancı şirketler bu bölgelere tüccarların yerleşmesine neden olmuş ve bu durum modern şehir hayatının düzenlenmesine ilişkin talepleri artırmıştır. 1864 Vilayet Nizamnamesi'nin ulaşım ve ticaret merkezlerinde belediye meclislerinin kurulmasına izin veren hükmü ve olumlu değerlendirmeler, İzmir'de 1864 yılında belediye örgütünün kurulmasıyla sonuçlanmıştır (Ortaylı, 2011: 179).

Altıncı Dairenin 10 yıllık deneyimi sonucunda belediye teşkilatının İstanbul geneline yaygınlaştırılması, 1868 tarihli "Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi" ile kararlaştırılmıştır (Gözler, 2019a: 19). Şehremaneti'yi yeniden düzenleyen bu nizamname ile şehir meclisi kurulmuştur. Karar ve danışma organı olan bu meclis, merkezi yönetim tarafından atanan altı üyeden oluşmuştur. Ayrıca Cemiye-i Umumiye-i Belediye adında ve ondört belediye dairesinden gelen üçer üyeden ve daire başkanlarından oluşan, bütçe ve gelir-gider konularını görüşen bir organ daha oluşturulması kararlaştırılmıştır (Eryılmaz, 1997: 69; Tortop vd., 2008: 89). 1868 Nizamnamesi ile, tam anlamıyla bir belediye dairesi kurulamamış olsa da bu modelin

temeli atılmıştır. Meclislerin kendi içinden seçtikleri üyelerden oluşan bir üst meclisin oluşturulması, Alada'nın ifadesiyle iki kademeli federatif bir şehir yönetimini ortaya çıkarmaktadır (Alada, 1988: 139, 140).

Vilayet örgütlenmesini yeniden düzenleyen 1871 Vilayet Nizamnamesi, şehir ve kasabalarda belediye örgütlenmesinin kuruluş ve görevleri içermektedir (Ortaylı, 2011: 175). Bu düzenleme, belediye örgütünün vilayet idaresinde idari bir varlık kazanmasını sağlamıştır. Belediye meclisinin görevleri, imar, yolların yapım ve bakımı, şehrin temizliği, ulaşım araçlarının tedariki, yangın tulumaları kurmaktır. Vali, mutasarrıf ve kaymakamın bulunduğu her şehirde kurulacak olan belediye meclisinin hükümetin onayı ve kontrolü altında seçilmesi öngörülmüştür. Bu anlamda İstanbul Belediyesinin vesayet organı Babıali, vilayetlerdeki vesayet organı ise idare meclisleri olmuştur. Bu şekilde örgütlenen ve bir çok yerde kurulan belediye meclisleri Türkiye'de uygulanan yerel yönetim geleneğinin ilk örneklerini oluşturmuştur (Ortaylı, 2011: 176, 177; Ortaylı, 2017: 435-441).

1876 Anayasası (Kanun-i Esasi) hem bir anayasa dönemini başlatması hem de İstanbul ve taşrada belediye kurulması ve bu belediyelerin seçim yoluyla görevlendirilecek meclislerce yönetilmesi, görevlerinin ve temsilcilerinin seçiminin kanunla düzenlenmesi bakımından yerel yönetimler için atılan önemli bir adım olması ile önem arz etmektedir (Tortop vd., 2008: 89). Anayasa'nın 112. maddesinde belediye işlerinde merkez ve taşra belediyelerinde görev paylaşımına değinilmiştir (Kanun-i Esasi, 1876/ md.112). Kanuni Esasi ile ilgili bir başka önemli nokta, 108. Maddede belirtilen yetki genişliği ve görevlerin ayrılığı ilkeleri ile adem-i merkeziyetin güçlendirilmesi yoluna gidilmesidir (Kanun-i Esasi, 1876/ md.108).

Bu gelişmelerle, I. Meşruiyet Döneminde belediye yönetimi, yasal düzenlemelerin konusu haline gelmeye başlamış ve belediye yönetiminin temelleri atılmıştır (Ortaylı, 2017: 439). İstanbul ve taşra için hazırlanan iki ayrı kanun (Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilayet Belediye Kanunu), 1877 yılında parlamento tarafından onaylanmıştır. Bu dönemde Altıncı Daire gibi imtiyazlı belediye yönetimlerini sonlandırmak amaçlanmış, 1877 Dersaadet Belediye Kanunu ile Altıncı Daire, Adalar ve Tarabya'nın özel statülü durumuna son verilmiştir (Eryılmaz, 1997: 71; Ortaylı, 2011: 163).

1877 Vilayetler Belediye Kanunu, belediyelerin kendi kaynaklarını yönetme, davalı veya davacı olma hakkı verdiği için aynı zamanda tüzel kişilik kazanmasını da sağlayacak niteliktedir (Ortaylı, 2011: 187). Belediye dairelerinin Şehremaneti'den ayrı hareket edebilme kabiliyeti de olması bunu destekler niteliktedir. Bu sebeplerle Eryılmaz (1997: 83) ve Ortaylı (2011: 163) Şehremaneti modelinin 1984 yılında kabul edilen büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri modeline benzediğini savunmuşlardır.

Kendi zamanının yasalarına göre daha adem-i merkeziyetçi bir nitelik taşıyan vilayet kanunu, Osmanlı-Rus Savaşı nedeniyle uygulanamamıştır. İstanbul Belediyesinin yapısının 1878’de on daireye bölünerek tekrar yapılanmasında farklı bir yol izlenmiştir. Bu dairelerin müdürleri hükümet tarafından atanmış ve faaliyetleri 1908 yılına kadar devam etmiştir. Bu tarihten sonra Dersaadet Belediye Kanunu yürürlüğe konmuştur. Kısa bir süre uygulandıktan sonra 1912 yılında adem-i merkeziyetçi tavrından vazgeçilip merkeziyetçi bir anlayışla tekrar düzenlenmiştir (Alada, 1988: 141). 1912 yılında çıkarılan Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun -ı Muvakkat ile daha merkezi bir belediye yönetimi amaçlanmış (Dersaadet Belediye Kanunu ile belediye daireleri Şehremaneti’nden farklı tüzel kişilikler şeklinde örgütlenmiştir), İstanbul için bir belediye dairesi ve tüzel kişilikleri kaldırılmış, hükümet tarafından atanan müdürlerle yönetilen dokuz idare şubesinden oluşan bir örgütlenme getirilmiştir. Şehremaneti meclisi kaldırılarak Şehremaneti Encümeni oluşturulmuş, şubelere hükümet tarafından müdür atanmış, şubelerden seçilen altışar üye ile 54 kişiden oluşan Cemiyet-i Umumiye-i Belediye oluşturulmuştur (Eryılmaz, 1997: 83; Kazıcı, 2014: 37; Parlak & Ökmen, 2016: 205).

23 madde ile sınırlı 1921 Anayasasının 10. Maddesinde kamu yönetimi anlayışı olarak Türkiye’nin idaresinin vilayet, kaza ve nahiyelerden oluştuğu ifadesiyle yerinden yönetim ilkesini benimsediği görülmektedir (1921 Anayasası, 1921). Özellikle illerin mahalli görevlerde özerk olması ve tüzel kişilik unsurunu barındırması, yerel yönetimler açısından önemli gelişmelerin yaşandığı kısa bir dönem olarak değerlendirilebilir (1921 Anayasası, 1921/ md. 11).

Cumhuriyetin ilanından sonraki süreç, hem yönetim ve siyaset açısından önemli bir kopuş hem de tarihsel bağın devamlılığı olarak değerlendirilebilir. Kopuşu ifade eder, çünkü Türkiye Cumhuriyeti kurularak milli egemenlik ilkesi Anayasal bir ilke halini almıştır ve hilafet rejimine son verilmiştir. Devamlılık olarak değerlendirilir, çünkü ulus devletin inşası, merkeziyetçi anlayış devam etmiş, toplumsal gelişme de sürdürülmüştür (Erbay & Akgün, 2017: 65). Devamlılık içerisindeki bu kopuşla devlet yetkilerini yerel düzeyde yürütmek amacıyla kurulmuş mali açıdan güçsüz, yerel yönetim geleneğinden kopuk bir belediye sistemi devralınmıştır (Parlak & Ökmen, 2016: 203). Cumhuriyetin ilk yıllarında oluşturulmaya çalışılan batılı anlamda belediyecilik çalışmaları 1923 yılında Dersaadet ve Vilayet Belediye Kanunlarını ve 1924 tarihli 417 sayılı “Ankara Şehremaneti Kanunu” nu ortaya çıkarmıştır. Ankara’nın başkent olması belediye yapısında değişiklik yapılmasını gerektirmiş ve kanunla özel bir yönetim biçimi getirilmiştir. Ankara Şehremini, Dahiliye Vekaleti tarafından atanan ve İstanbul şehremininin yetki ve görevlerine sahip konuma getirilmiştir. Ayrıca 1924-1930 yılları

arasında Ankara valileri şehreminlik görevini de yerine getirmişlerdir. Bütçenin kabulü ve personel ataması İstanbul'da şehremaneti tarafından yapılırken Ankara'da Dahiliye Vekaleti tarafından gerçekleştirilmiştir (Oktay, 2020: 8). 1924 Anayasası'nda da mahalli idarelerin tüzel kişilik sahibi oldukları, illerin idaresinin yetki genişliği ilkesine göre düzenleneceği belirtilmiştir. Yerel yönetime çok fazla ağırlık verilmeyen bu Anayasa'da (Parlak & Ökmen, 2016: 216) Türkiye, coğrafi ve ekonomik durum açısından il, ilçe, bucak, kasaba ve köy şeklinde örgütlenmiştir (1924 Anayasası, 1924/ md.89, 90, 91).

1924 yılında Köy Kanunu ile de mahalli idareler düzenlenmiş ve “nüfusu 3 binden aşağı olan yerler köy, 3 bin-20 bin arası yerler kasaba, 20 bin-300 bin arası yerler şehir ve 300 binden yukarı yerler büyük şehir” şeklinde sınıflandırılmıştır (Oktay, 2020: 9). Böylece bu yasa ile yerleşim yerini tanımlamak için ilk defa nüfus kriterinin başka bir ölçüte ihtiyaç duyulmadan esas alındığı görülmektedir (Demir & Çabuk, 2010: 198).

Belediye yönetiminin Osmanlı Devleti'ndeki ve Cumhuriyetin ilk yıllarındaki denemelerinin ardından dağınık halde olan yasal düzenlemelerin tek bir yerde toplanması ile daha sistematik duruma geleceği açıktır. Bu nedenle çeşitli yasa tasarıları sonrası, 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe konmuş, belediye hukuku ortaya çıkmış ve Dersaadet Belediye Kanunu, Vilayet Kanunu ve Ankara Şehremaneti Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır. Bu düzenleme, özünde merkezîyetçi olsa da belediye görevlerinde bir genişleme meydana getirmiştir (Yıldırım, 2014: 546). Ancak İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyük kentlerde metropol alan sorunları ile karşılaşıldığı bir dönem başlamış ve İstanbul için düzenlenen yönetim yapısı yasada belirtilenden farklı olmuştur (Çukurçayır, 2013: 235).

1580 sayılı yasada İstanbul için farklı bir yönetim şekli belirlenmiş, İstanbul belediyesi ile il yönetimi birleştirilerek belediye başkanlığını İstanbul valisinin yürütmesi hükme bağlanmıştır (1580 Sayılı Kanun, 1930/ md. 149-150). Bu düzenlemenin esası belediye yönetimi ile valiliğin birleştirilmesidir. Bu birleştirmenin getirdiği yönetim yapısı İstanbul Ortak Yönetimi olarak adlandırılmıştır. Buna göre, Ortak yönetimin başkanı, merkezi yönetim tarafından atanan ve İstanbul belediye başkanlığı yapan vali olmuştur (Keleş, 1985: 73). İl Özel İdaresi'nin encümeni ve il genel meclisi, belediyede şehremini, encümen ve Cemiyet-i Umumiye-i Belediye kaldırılmış, üyeleri halkın oyuyla seçilen İstanbul Umumi Meclisi, karar organı olarak kurulmuştur (Oktay, 2020: 10). Merkezîyetçilik tartışmalarının da odağı olan bu durum esasında yerel yönetim sistemimizin model alındığı Fransa'da da uygulanmış ve 1970 yılında son bulmuştur (Çukurçayır, 2013: 235).

1580 sayılı yasanın ilk maddesinde belediye tanımı “Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahallî mahiyette müşterek ve medenî ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef

hükmî bir şahsiyettir” şeklinde yapılmış; 2. maddesinde nüfusuna bakılmaksızın kaza ve il merkezlerinde, ayrıca nüfusu 2 binden fazla olan yerlerde belediye kurulması kararlaştırılmıştır. Ayrıca belediyelerin teşkilat yapısı belediye başkanı, belediye meclisi ve encümeni olarak belirlenmiştir (1580 Sayılı Kanun, 1930/ md. 1, 2, 3). Kanunda, belediye başkanlarının doğrudan seçim yolu ile değil belediye meclisi içinden ya da dışarıdan dört sene için gizli oy ve üye sayısının çoğunluğu ile meclis tarafından seçileceği hükmü yer almaktadır (1580 Sayılı Kanun, 1930/ md.89).

Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında belediye yönetiminin gelişmesi bilinçli bir yerelleşme çabası olarak görülmemektedir. Bu dönemde Osmanlı Devleti’nden 389 belediye devralınmıştır. Ancak bu belediyeler yerel demokrasi anlayışından uzak ve yetersiz hizmetle yönetilen alanlardır. Savaşın yıkımları, hastalıklar, yetersiz sermaye, siyasal sistemin ve devletin güçlendirilmesi yönündeki çabalar merkeziyetçilik geleneğini kuvvetlendirmiştir (Erbay & Akgün, 2017: 70). Belediye yönetiminin önemli yasal ve kurumsal değişimler geçirdiği 1580 sayılı yasanın uygulandığı dönem, 1960 yılına kadar olan dönemi kapsayacak şekilde ülkenin içerisinde bulunduğu siyasi, ekonomik, idari ve kültürel unsurlar ile ele alınmaktadır (Çukurçayır, 2013; Keleş, 1985; Oktay, 2020). Bu dönemde ülkenin devletçilik politikası ve tarıma bağlı ekonomisi sanayi açısından önemli katkılar sunmuştur. 1930’lu yıllardaki ekonomik kriz, belediye kaynaklarının artırılması gerekliliğini, özellikle de altyapı için para desteğinin gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Bu ihtiyaçlar Belediyeler Bankası’nın kurulması ile sonuçlanmıştır (Sakal, 2000: 125, 126).

1580 sayılı Belediye Kanunundan önce bazı kentsel hizmetlerin sağlanmasında imtiyazlı şirketlerden yararlanılmıştır. Ancak Kanunla birlikte elektrik, tramvay, telefon gibi hizmetlerin yerine getirilmesinde farklı bir yöntemle geçilmiştir. Bu hizmetleri yerine getiren şirketler, önce hizmetlerin merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesini sağlayacak şekilde satın alınarak devletleştirilmiş (1580 sayılı Kanun/md.157), daha sonra da özel kanunlarla belediyeleştirilmiştir. 1980 sonrası dönemde, merkezi yönetimin ağır vesayeti ile karşılaşılması ve belediye hizmetlerinde daha fazla etkinlik sağlanması ihtiyacı, şirket modeline geri dönüşü daha uygulanabilir kılmıştır (Eryılmaz, 1997: 43). 1930-1960 dönemi metropoliten alan sorunlarının henüz görülmediği bir dönemdir. Ancak değişen yerel nitelikli ihtiyaçlar, 1580 sayılı Kanun ile cevap bulmaya başlamış ve belediye yönetiminin yasal temelleri güçlendirilmiştir (Erbay & Akgün, 2017: 71).

1930 sonrası dönemde su tesisatlarının ihtiyaçlara göre düzenlenmesi, elektrik şebekesinin belediye halkına yetecek şekilde yenilenmesi, hal ve mezbaha alanlarının geliştirilmesi, belediyelerin kent planlaması ve altyapı konusunda gelişmeye başladığını

göstermektedir (Sakal, 2000: 127). Ayrıca İkinci Dünya Savaşı sonrası yıkılan Avrupa şehirlerinin iyileştirilmesi amacıyla yapılan kentleşme hareketleri, Türkiye’de uygulanmaya başlanan çok partili hayat, serbest piyasa ekonomisinin politikalar alanında da etkili olması (Sakal, 2000: 127; Parlak & Ökmen, 2016: 312; Urhan, 2008: 87) gibi gelişmeler, 1580 sayılı kanunun yetersiz kaldığı alanları ortaya çıkarmış, kırdan kente göç hareketinin artması kent alanlarındaki değişimin (Özçelik, 2014: 1121) yanı sıra belediye yönetimi ve kentleşme alanındaki gelişmeleri de beraberinde getirmiştir (Ökmen & Parlak, 2015: 143). Bu dönemde belediye yönetimi tarihi açısından temel özellik, kentsel kamu hizmetlerinin kamulaştırılmasıdır. Belediyeler Bankası’nın kurulması ve 1948 yılında 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu’nun çıkarılmasıyla belediyelerin gelirlerinin ve borç imkanlarının artırılması hedeflenmiştir. 1945 yılında kurulan İller Bankası Belediyeler Bankası görevlerini devralmıştır (Bostanoğlu, 1990: 83).

Belediye yönetimine uzun yıllar yasal zemin oluşturan 1580 sayılı yasanın uygulandığı ilk dönemlerde, belediyelerin görevleri ayrıntılı olarak düzenlenmiş, kaynakları artırılmaya çalışılmış ve tek tip belediye yönetimi uygulanması kararlaştırılmıştır. Ancak belediye başkanlığı ve valiliğin tek bir idari yapı haline getirilmesi Ankara ve İstanbul belediyelerinde idari vesayetin oldukça güçlü bir şekilde işlediğini göstermektedir. Yerel yönetimlerin geliştirilmesine yönelik çaba, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetiminde değişikliğe neden olmamış, 1961 Anayasası dönemindeki gelişmelerin gerekçelerini oluşturmuştur.

Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında yaşanan idari dönüşümlerin, küresel alandaki gelişmelerin ve ülkedeki siyasi atmosferin, kentsel alanlarda ve çevrelerinde artan nüfusun etkisiyle kentlerin planlı bir şekilde gelişmesinin gereklilikleri ortaya çıkmıştır. Kentlerin sayısının ve kentlerin nüfus yoğunluğunun eşitsiz bir şekilde artması, örgütlenmelerinde de değişime gidilmesini gerektirmiştir. İstanbul, İzmir ve Ankara’da görülen altyapı, ulaşım gibi metropoliten alan sorunları, ülkenin diğer alanlarında da hissedilmeye başlamıştır (Erbay & Akgün, 2017: 73).

7 Ocak 1946 tarihinde resmi olarak kurulan ve çok partili siyasi hayatın dönüm noktası olan Demokrat Parti’nin (DP) programı, iktisadi ve siyasi liberalizmi savunan politikalara sahiptir (Ataay, 2019: 121). Liberal ekonominin önem kazandığı bu dönem, aynı zamanda dış kuruluşların raporlarının ve Truman, Marshall programlarının etkilerin görüldüğü bir süreçtir. 1951 yılında Dünya Bankası tarafından hazırlanan Baker Raporu da özel girişimciliğin özendirilmesi ve kolaylaştırılmasını önermiştir. Bu dönemde yapılan karayolları ve barajlar bu raporun çıktıları olarak değerlendirilmiştir (Çavdar, 1992: 221). 1950-1953 DP döneminde,

tarım odaklı ekonomi modeliyle ihracatın artması ve ekonominin büyümesi sağlanmıştır. Çiftçiye verilen destek ve tarımda makineleşme ekonomik kalkınmanın önemli unsurları haline gelmesine rağmen 1953 yılı sonundan itibaren etkilerini göstermeye başlayan ekonomik sıkıntılar, uygulanması gereken ekonomik istikrar programları karşısında DP'nin izlediği serbest piyasa düşüncesini ön plana çıkarmıştır (Ataay, 2019: 127, 129). Serbest piyasa düşüncesi ve sanayileşme çabaları, tarımda makineleşme gibi gelişmelerin ortaya çıkardığı hızlı kentleşme karşısında, yerel yönetimlerle ilgili uygulamalarda merkeziyetçi anlayış devam etmiştir (Ökmen & Parlak, 2015: 143).

1950-1960'lı yıllardan Türkiye'de nüfus yoğunluğunun ve toplam nüfus içerisinde kentsel nüfus oranının artmaya başladığı görülmektedir. Bu artış, Türkiye'de kentleşmenin de nedenlerini belirginleştirmiştir (Parlak & Ökmen, 2016: 312). Plansız bir şekilde artan kentleşme, çevre sorunları, yerleşme sorunları, istihdam, altyapı ve ulaşım, barınma sorunlarının yanı sıra belediye hizmetlerinin kapasitesinin yetersiz kalmasına neden olarak yönetim sorunlarını da ortaya çıkarmış, yeni yapılanmalara zemin hazırlamıştır. Bu anlamda yeni belediye yönetimlerinde koordinasyon ve hizmet birliği anlayışı ön plana çıkmaya başlamıştır (Parlak & Ökmen, 2016: 317; Şengül, 2019: 134, 135).

1960-1980 dönemi belediye yönetimlerinin yanı sıra büyükşehir yönetimi ile ilgili yasal düzenlemelerin ortaya çıkmaya başladığı bir dönemdir. Bu dönem boyunca büyük şehirlere yönelik kanun tasarıları hazırlanmıştır. Öncelikli olarak dönemin en önemli gelişmesi olan 1961 Anayasası'nın büyükşehirlerin yönetimi ile ilgili bir maddesi olmasa da yerel yönetim ile ilgili düzenlemeleri dikkat çekmektedir.

1961 Anayasası'nın "idarenin esasları" bölümünde 112. maddesindeki "idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayanır" hükmü ile merkezden yönetimin yanı sıra yerinden yönetim de yer almıştır (1961 Anayasası, 1961/ md. 112). 116. maddede yer alan "mahalli idareler il, belediye veya köy halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir" hükmü ile de mahalli idarelerin kamu tüzel kişiliği kabul edilmiştir. Ayrıca 1961 Anayasası'nın 116. maddesi ve 1580 sayılı Kanunun 133. maddesinde mahalli idarelerin kendi aralarında birlik kurabilecekleri belirtilmiştir. Bu ifadeler ile de yasal düzende birliklerin yeri olduğunu belirtmek gerekir (1961 Anayasası, 1961/ md. 116; 1580 Sayılı Kanun, 1930/ md. 133). Belirtilen bu anayasa ve yasalarla, yerinden yönetim ilkesi hukuki temele kavuşturulmuştur (Çağdaş, 2011: 404). 1963 tarih ve 307 sayılı kanun ile belediye başkanının belediye meclislerinin kendi içinden ya da dışarıdan seçtikleri ve vesayet organlarının (vali ve cumhurbaşkanının onayının kaldırılması) onaylamasıyla göreve gelmesi usulü kaldırılarak,

halk tarafından seçilmesi yönteminin getirilmesi ile merkezi yönetim ve belediye meclisi karşısında görece daha özerk ve güçlü bir şekilde konumlandırılmıştır. Ayrıca bu gelişmeler merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi açısından da hafifletici unsurlar olarak değerlendirilebilmektedir (Erbay & Akgün, 2017: 73; Oktay, 2020: 13).

1961 Anayasası ile yönetim, merkezi yönetim ve mahalli idare şeklinde bölümlere ayrılmış, belediyelerin daha özerk ve güçlü olmasının sağlanması için anayasal çerçeve çizilmiştir. Bu anayasa ile belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesi belediye başkanlarını daha güçlü hale getirirken, belediye yönetimi üzerindeki vesayet kısmen azaltılmak istenmiştir. Ancak anayasanın getirdiği mali ve idari düzenlemeler yeteri kadar hayata geçirilememiştir (Yıldırım, 2014: 547). 1961 Anayasası, anakent yönetimlerinin oluşturulmasına elverişli bir düzen yaratmamıştır. Bu düzende birçok belediye mali ve idari imkanlarını bir araya getirip görevlerini daha iyi yapabilmek için hizmet birlikleri kurma yoluna giderek bazı hizmetleri yerine getirmeye çalışmışlardır (Keleş, 1994: 250). Ancak bu uygulama bir hizmetin bütün kentsel alanda gördürülmesi için kurulan özel amaçlı metropoliten yönetimler gibi algılanmamalıdır (Keleş, 1985: 74).

Anayasal yeniliklerin ve idari düzenlemelerin olduğu 1961-1980 döneminde yapılan çalışmalar aşağıda tablo şeklinde verilmiştir.

Tablo 2.1. 1965-1982 Yılları Arasında Büyük Şehir Yönetimini Hazırlayan Girişimler

Dönem	Büyük Yönetimlere İlişkin Program	Gerekçe ve Etkiler
1965	İmar ve İskan Bakanlığı'na Bağlı Nazım İmar Büroları kurulması İstanbul (1965) İzmir (1968) Ankara (1969)	1963 yılında DPT'nin kalkınma planına dayanarak, Milli Güvenlik Konseyinin talebi doğrultusunda İzmir, Ankara ve İstanbul'da nazım planı yapılması için yasal zemin oluşturulmuştur. Bu şehirlerde Nazım İmar Büroları kuruldu.
1972	Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısı	Nüfusu 100.000'den fazla olan yerleşimler ve bunların çevresindeki birimlerin kuracakları hizmet birliklerine dayanan bir anakent yönetimi öneriyor. Hizmetler imar planları, anayol, konut, toplu taşıma ve kanalizasyon (Eke, 1982, p. 170).
1972	Bakanlıklar Arası İmar Koordinasyon Kurulu (25 Nisan 1972 Gün ve 7/4345 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile kurulmuştur.) RG. 9 Mayıs 1972, No: 14182	İstanbul, İzmir ve Ankara'daki büyük şehir sorunlarını çözmek ve imar planlarında bütünlük ve koordinasyon sağlamak amacıyla kurulmuştur. Ayrıca metropoliten idareler kurulması için gerekli hazırlıkları yapmak amaçlanmıştır.
1975	İstanbul Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısı (İmar ve İskan Bakanlığı ile DPT'nin iş birliğinde)	Yönetimsel yetersizlikler, merkez-yerel ilişkilerinde kopukluk ve anlaşmazlıkların çözümü için çok amaçlı bir yönetim kurulması hedeflenmiştir.

1976	İstanbul Bölgesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı	İstanbul ile çevresinin belediyelerce ayrı ayrı sunulmasında sakıncalar olabilecek içme suyu ve kanalizasyon hizmetlerinin tek elden planlanması ve yönetilmesi için gerekli görülmüştür.
1978	Büyük Kent Birliği Kanun Tasarısı	Metropolitan bölge içindeki mahalli idarelerin kalkınma planları ile uyumlu gelişmeleri, faaliyetlerinde eşgüdümlü olmaları, yerel yönetimlerin yetkisini aşan hizmetlerde daha kapsayıcı bir yönetim oluşturmak amaçlanmıştır.
1981	2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (İSKİ) Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'un kabulü	İstanbul ve çevresinde içme suyu ve kanalizasyon hizmetlerinin tek elde planlanması ve yürütülmesi amacıyla yürürlüğe girmiştir.
1982	1982 Anayasasının 127. maddesi	Büyük yerleşim merkezleri için özel yönetimler oluşturulması Anayasal zemine kavuşturulmuştur.

Kaynak: (Altaban, 2002: 33; Çukurçayır, 2013: 213; Eke, 1982: 170; Görmez, 1993: 21; Keleş, 1994: 237-246; Oktay, 2020: 14; Tekel, 2006: 80).

Büyük şehirler, merkez ve etrafında oluşan yerleşimlerle bir bütün olarak değerlendirildiğinde birden fazla belediyeyi ilgilendiren imar planlaması önem kazanmaktadır. Ölçek açısından büyüklük ifade eden bu şehirlerde imar planlaması özel bir örgütlenme biçimini gerektirmiştir (Çukurçayır, 2013: 232). Büyük şehirlerde özel yönetim biçimi oluşturulması ve öncelikle İstanbul, İzmir ve Ankara'nın nazım planlarını yürütmek üzere 1965 yılında İmar ve İskan Bakanlığı'na bağlı Metropolitan Planlama Büroları kurulması, metropolitan şehir sorunlarının çözümü için önemli bir gelişme olmuştur (Çukurçayır, 2013: 237; Keleş, 1994: 246). Metropolitan planlama bürolarının kurulmasında metropolitanlerin ülke ekonomisindeki etkisi göz önünde bulundurulmuş, kalkınma için kentleşmenin bir araç olarak kullanılması düşünülmüştür. İstanbul, Ankara ve İzmir'den sonra Bursa, Samsun, Erzurum, Çukurova ve Elazığ'da da nazım imar büroları kurulmuştur (Tekel, 2009a: 10). Bakanlar Kurulu tarafından 1972 yılında kent genelinde imar planlarına yönelik bütünlüğün sağlanması ve metropolitan alanlarla ilgili sorunların çözülmesi amacıyla Bakanlıklar arası İmar Koordinasyon Kurulu kurulması kararlaştırılmıştır (RG, 9 Mayıs 1972, No: 14182). Bu karar ile büyükşehirlerde imar çalışmalarında koordinasyonun sağlanması, kentsel sorunların metropolitan yöntemlerle çözülmesi ve denetimin tesis edilmesi amaçlanmıştır (Keleş, 1985: 75). Oktay (2020), planlama bürolarını, merkezi yönetimin yerel yönetimlere doğrudan müdahalesi şeklinde değerlendirmiş, büyük şehirlerdeki idari ve mali yetersizliğin, planlama konusuna da etki ettiğini, bu sorunların çözümleri için merkeze bağlı yapılar oluşturulduğunu ifade etmiştir.

Şehirlerin büyümesi ile ana şehir çevresindeki belediye veya köylerin imar planı, ulaşım araçları, itfaiye, mezbaha, temizlik ve atık yönetimi gibi faaliyetlere ulaşması mali ve idari imkansızlıklardan dolayı zorlaşmıştır. Bu durumun kent çevresinde plansız yapılaşmayı ortaya çıkarabilecek bir sorun olması, metropoliten idareleri gündeme getirmiştir. 1969 yılında yapılan programda metropoliten alanalar içinde çok sayıda idare bulunması karar alma ve uygulamada parçalı yapı kararların uygulanmasında aksaklıklar çıkmasına neden olacağı düşüncesinden hareketle, koordinasyon ve hareket bütünlüğü sağlamak adına, metropol idarelerin kurulması düşüncesi bir çözüm olarak sunulmuştur. Bu süreçte İçişleri Bakanlığı'nın başlattığı Metropoliten İdare Araştırmasının 1969 yılına kadar tamamlanması öngörülse de araştırma planlandığı gibi sonuçlandırılmamıştır. Mahalli ihtiyaçların acil çözüme kavuşturulması için yasalar çerçevesinde önlemler alma gereği ortaya çıkmıştır (Tortop vd., 2008: 249). Bu dönemde metropoliten yönetimler arasında özel amaçlı metropoliten yönetimler için de tasarılar hazırlanmış, bu tasarılar somut girişimlerle (örneğin İSKİ) sonuçlanmıştır (Eke, 1982: 174).

1960-1980 döneminde düzenlenmeye başlanan beş yıllık kalkınma planları ile de metropoliten yönetimlere yönelik problemler ve çözüm önerileri getirilmiştir. Birinci kalkınma planında “büyük şehir bölgeleri (metropoliten bölge)” adı altında bir çalışma yapılmıştır. Nüfus ve iktisadi çalışmaların büyük şehir bölgelerinde toplanması ve bunun sonucunda sosyal, iktisadi ve fiziki zorluklar ortaya çıkarması ele alınmıştır. Büyük şehirlerdeki bu sorunları azaltmak için yeni çekim merkezleri ve araçlarının araştırılması gerekliliği ortaya çıkmıştır (DPT, 1963: 474). Bölge çapında planlama yapılarak özellikle İstanbul gibi büyük şehir alanlarında iktisadi ve sosyal sorunların çözülmesi, yeni gelişme merkezlerinin tespit edilmesiyle aşırı şehirleşme ve merkezleşmenin yükünü hafifletmek istenmiştir (DPT, 1963: 475). 2. Kalkınma Planı'nda, şehirleşmenin dengeli bir şekilde sağlanması, (DPT, 1968: 263), şehirlerin ulusal politikalarla desteklenmesi ve belediye hizmetlerinde devletin denetimi ve katkısının önemli olduğu, nüfusu bakımından önemli farklılıkları bulunan şehirlerin aynı görevlerle ve örgütlenmeyle yönetilmesinin zorluklarından bahsedilmiştir (DPT, 1968: 268). Bu Kalkınma Planı'nda merkezi yönetim ve belediyeler arasındaki iş bölümüne önem verildiği görülmektedir. İş bölümünün şehirlerin niteliklerine, önem düzeylerine ve şehirleşme politikalarına göre tespit edileceği belirtilmiştir (DPT, 1968: 270). Ayrıca altyapı, inşaat ve konut politikalarında da büyük şehirlere öncelik verilmesi planlanmıştır (DPT, 1968: 285).

1960'lı yıllar itibariyle hızlı şehirleşmenin doğal bir sonucu olarak şehirlerdeki altyapı sorunları ve talepleri artmış, öte yandan arsa spekülasyonu arazi değerlerinin hızla yükselmesine neden olmuştur (DPT, 1973: 93). Sanayileşmeye dayalı değil, ağırlıklı olarak nüfus yığılması şeklinde gerçekleşen şehirleşme ülkedeki şehir nüfusunun oranını artırmış, bu

oran % 26,3 den % 35,9 a yükselmiştir (DPT, 1973: 112). Göç hareketlerinin İstanbul, İzmir ve Ankara dışında nüfusu 100.000'i geçen kentlere de yöneldiği, bu nüfus yığılmasının kentlerde gecekondulaşmaya neden olduğu üzerinde durulmuştur (DPT, 1979: 77). Artan İçme suyu, altyapı talepleri, kent içi ulaşım ve trafik sorunları (DPT, 1979: 78), yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısındaki güçsüzlüğü nedeniyle metropoliten alanlarda özel bir yönetim biçimi ve altyapı talepleri belirginleşmiştir. Ancak merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki, özellikle imar sürecindeki vesayet yetkileri aksaklıklara neden olmuştur. Planlama büroları, yetkilerinin yetersiz olması nedeniyle danışma birimi olmaktan kurtulamamıştır (DPT, 1979: 81, 82). Bu nedenle büyük kentler için belediye yönetiminin kurumsallaşması ve gelirlerinin artırılması gerekmektedir (DPT, 1979: 303). Büyük şehirlere, özellikle de büyük şehir çeperine yoğunlaşan göç ve burada oluşan yerleşmeler sonucunda hizmet sunma maliyetleri artmış ve şehirlerin hizmet sunma kapasitesi yetersiz kalmıştır. Kent merkezinden uzak çeperdeki yerleşmeler koordinasyon sorunu yarattığı için metropoliten yönetim yapısına ihtiyaç duyulmuştur (Şengül, 2019: 134, 135). 1971 yılında Bakanlar Kurulu, büyük şehirlerde ortak kentsel hizmetlerin parçalı yönetimlerle değil, metropol idarelerle yönetilmesini önermiştir. Bu dönemdeki Belediye Yasası tasarısı da nüfusu 100.000'i geçen belediyeleri büyük kent belediyesi olarak adlandırmıştır (Çukurçayır, 2013: 237).

Henüz büyükşehir belediye yönetimini düzenleyen yasaların olmadığı bu dönemde diğer ülkelerdeki yerleşme eğilimleri çerçevesinde yerel yönetimlerin özerklikleri ön plana çıkmaya başlamış ve denetimin hukukilik ile sınırlı olması gerektiğinin altı çizilmiştir (Erbay & Akgün, 2017: 74). Yeni bir Anayasa dönemi ile başlayan ve birçok yasa tasarısı oluşturma, metropoliten sorunlara çözüm üretmek için oluşturulan bürolar ve birlikler kurma ile planlamalar neticesinde, yerel yönetimlerde merkezi yönetimin vesayet denetiminin azalmadığı ve metropoliten yönetimlerle ilgili kesin düzenlemelerin yapılamadığı söylenebilir.

2.4. Büyükşehir Belediye Yönetiminin Yasal ve Anayasal Dayanakları

Türk idare tarihinde büyükşehir ve büyükşehir belediye yönetimine ilişkin tanımların ve hukuki başlangıcın ilk noktası 1982 Anayasası'dır. Büyükşehir kabul edilen alanları açıklamak için sistematik bir tanım Anayasa'da ve büyükşehir belediye kanunlarında yer almaktadır. Büyükşehir belediyelerinin oluşumunu hazırlayan tarihsel arka plan incelendikten sonra 1982 Anayasası ve 3030 sayılı Kanun ile başlayan yasal düzen, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişki temel alınarak günümüze kadar olan sürecin değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

2.4.1. 1980-1984 Döneminde Büyükşehir Belediye Yönetimindeki İdari Gelişmeler

1960'lı yıllardan itibaren kendini gösteren büyük şehirleri yönetme çabasına yönelik girişimler, kesin bir yönetim şeklini oluşturmaktan uzak kalmıştır. Öneri niteliği şeklinde oluşmuş bu düzenlemelerin hayata geçirilmesi 1980'li yıllara kalmıştır. Burada dönemin politikaları da etkili olmuştur. Küreselleşme, yeni sağ politikaları, yerelleşme düşüncesinin artması ve uluslararası rekabette büyükşehirlerin aracılığı, küçük belediyelerin etkisiz ve yetersiz kalması, Fransa, Almanya, İngiltere gibi ülkelerde uygulanan birleştirme yoluyla belediye kurma örnekleri Türkiye'ye de etki etmiştir (Aydınlı, 2003: 75-76).

12 Eylül 1980 askeri müdahalesinden sonra yaşanan birkaç yıl, ülke yönetiminin yanı sıra belediye yönetimi ile ilgili kararların alındığı bir ara dönem olarak değerlendirilmiştir. Bu dönemde belediyeleri ilgilendiren önemli kararlar, belediye organlarının tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve belediye başkanlarının atama ile göreve gelmesidir. Milli Güvenlik Konseyi (MGK)'nin kararıyla yapılan bu düzenlemenin amacı, konsolidasyon sağlamak ve parçalı yapıyı düzenlemektir (Çukurçayır, 2013: 238). Birleştirme kararı, büyük kentlerdeki küçük mahalli idarelerin tüzel kişiliğinin kaldırılması ve büyük kente bağlanması ile sonuçlanmıştır (Görmez, 1993: 21). Bu karar sonucunda Türkiye'de belediye sayısında önemli bir düşüş yaşanırken (Keleş, 1994: 252); birleştirmeler sonucunda İstanbul'da 13, İzmir'de 12 belediye şubesi kurulmuştur (Tortop vd., 2008: 249). Yine sıkıyönetim komutanlıklarının talebiyle il merkezlerinde İçişleri Bakanlığı, il merkezi olmayan yerlerde ise valiler tarafından atanan görevliler belediye başkanlığı görevini 1984 yılına kadar yürütmüştür (Oktay, 2020: 17). Bu birleştirmelerin, büyükşehir olmak için yeterli olmadığı söylenebilir, çünkü bu süreçte asıl sorun, anakentlerin sınırlarının ve tüzel kişiliğinin ne olduğunun belirlenmesi değildir. Sonuç olarak, askeri otoriteler tarafından alınan konsolidasyon kararının, yerel hizmet sunumunda etkinliğin ve iç güvenliğin sağlanmasına yönelik olduğunu söylemek mümkündür (Keleş, 1994: 253). Ayrıca bu dönemde büyük şehir yönetimi ile ilgili önemli gelişmelerden biri özel amaçlı metropoliten yönetimlerin ülkemizdeki ilk örneği olarak kurulan İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ) olmuştur. "2560 sayılı İSKİ Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun" ile İstanbul ve çevresinde içme suyu ile kanalizasyon hizmetlerinin tek elde planlanması ve yürütülmesi amaçlanmıştır (Keleş, 1994: 238, 239). Bağımsız bütçeli ve tüzel kişiliğe sahip; hizmet alanı İstanbul Belediyesi'nin mahalli sınırları olan bu yapı, 1984 yılında belediyenin bağlı kuruluşu haline getirilmiştir (Akyılmaz, 1988: 133).

MGK'nın büyük şehir bölgelerindeki belediyelerin merkez belediyeye bağlanması kararı, belediyelerin sınırları genişlediği için köyleri de kapsamıştır (Akyılmaz, 1988: 134). Bu gelişmeyi izleyen süreçte, 1981 tarihli 2561 sayılı "Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki

Yerleşim Yerlerinin Anabelediyelere Bağlanması Hakkında Kanun” un, 1982 Anayasası’ndan önce ortaya çıkan ve büyük şehirleri ilgilendiren en önemli hukuki gelişme olduğunu söyleyebiliriz. Bu yasa, nüfusu, ihtiyaçları ve ekonomiye katkısı artarak büyüyen belediyeleri daha yönetilebilir kılmak için düzenlenmiş hem belediye yönetiminde hem de büyükşehir yönetiminde önemli gelişmelerden biri olmuştur. Bu kanunun amacı ve kapsamı yasadaki haliyle alıntılanmıştır (2561 Sayılı Kanun, 1981/ md.1):

“Enerji, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma ve imar gibi temel belediye hizmetlerinin birbirleriyle uyumlu ve bütünleştirici bir planlama içinde yeterli ölçüde ve verimli bir biçimde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre belediye nüfusu 300.000’i aşan büyük şehirlerin çevresinde bulunan belediye ve köyler, bu Kanunda belirtilen esas ve usullere göre yakınında bulundukları büyük şehir belediyelerine bağlanabilir. Bu bağlamda, bağlanacak belediye ve köylerin anabelediyelere uzaklıkları, anabelediyenin imkanları, hizmet götürme ve birleştirme olanakları göz önünde tutulur”.

2561 sayılı Kanunda, anakente bağlanacak belediyeler ve bu belediyelerin karar ve yürütme organlarının, valilik tarafından belirlenip İçişleri Bakanlığı’na önerileceği hükmü yer almaktadır. Bu teklifte belediyelerin birleştirilme nedenlerinin gerekçeleri ile sunulması ve bağlanacak belediyelerin nüfusu, idare yapısı, anakente mesafesi gibi özelliklerinin de dikkate alınması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca belediyelerin birleştirilmesi teklifi konusunda İçişleri Bakanlığı, İmar ve İskan Bakanlığının görüşünü alarak teklifi Bakanlar Kuruluna sunmaktadır (2561 Sayılı Kanun, 1981/ md.2). Yine büyükşehirin çevresinde ve onunla bütünleşmiş köylerin de tüzel kişilikleri sona erdirilerek büyükşehir mahalle olarak ya da belediye şubesi olarak bağlanabileceği 3. maddede belirtilmiştir (2561 Sayılı Kanun, 1981/ md.3). 2516 sayılı Kanun büyük şehir etrafındaki tüzel kişiliklerin ana belediyeye bağlanmasını anlattığı için genel olarak tüzel kişiliğin sona ermesi ve devamında uygulanacak envanter, plan, yönetmelik, yeni sınır tespiti (1580 sayılı kanuna göre yapılır), yetkili organların görevlerinin sona ermesi, bağlanan belediyelerin görevleri gibi unsurlar üzerinde durulmuştur.

Büyük şehir nüfusunun 300.000 olarak belirlenmesi, ölçek kazançlarından yararlanılacağı düşüncesi, kentin son binalarından itibaren çevreye doğru 2.5-3 km uzağındaki alan dahil büyük şehir çevresi olarak belirlenmesi (Tekel, 2006: 82), bu düzenlemenin ileride işlenecek olan 3030 sayılı Kanun itibarıyla büyükşehir olmak için getirilen kuruluş kriterlerinden daha rasyonel olduğu görülmektedir.

1980’li yılların başlangıcı, yerel yönetimler alanında yeniden yapılandırma reformlarına sahne olmuş, planlı dönem boyunca büyük yerel yönetimlere, büyük yerleşim merkezlerine, metropol düzeyde sunulması gereken hizmetlere odaklanan araştırma, proje ve yasa tasarıları, nihayet amaçlanan büyükşehir belediye yönetimleri için yasal adımların atılmasını sağlamıştır. Görmez (1993: 23), merkeziyetçi bir geleneğe sahip devletin yerelleşme çabası ile oluşturduğu

anakent yönetiminde, yasalarda merkeziyetçiliğin korunduğunu ancak yerelleşmenin de görüldüğünü ifade etmiştir.

Büyüyen kentlerin sorunlarına yönelik çözüm arayışlarının anayasal zemini 1982 Anayasası ile sağlanmıştır. Kentin genelini ilgilendiren ancak farklı mahalli idareler tarafından ayrı ayrı yerine getirilen hizmetlerdeki yetersizlik, büyük alanlarda bir üst otoritenin kurulmasını gerekli hale getirmiş; buna yönelik adım ise 1982 Anayasası'nın 127. maddesi ile atılmıştır. “Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” (T.C. Anayasası, 1982/ md.127) şeklindeki madde, büyük şehir yönetimine zemin hazırlamıştır. Bu madde ile kurulacak özel yönetim biçiminin il merkezinde veya tek bir ilde kurulması zorunlu koşullanmamış, bir ilde bir veya daha fazla özel yönetim biçiminin kurulması mümkün kılınmıştır (Özgür & Yavuzçehre, 2016: 910). Ancak 1984 yılında 3030 sayılı Kanun yürürlüğe girene dek hiçbir şehir, resmi olarak büyükşehir belediye statüsü kazanmamıştır. Büyükşehirlerle ilgili yeni bir teşkilatlandırma bu yasa ile oluşturulmuştur.

Büyükşehir yönetimi için bütünsel düzenlemelerin yapıldığı bu dönemin genel görüntüsü, büyük kentlere yönelik olarak, küçük yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak birleştirme yoluna gidilmesi, daha az sayıda yerel yönetimin oluşturulması ve de İstanbul ve İzmir gibi büyük kentlerde belediye şubeleri tesis edilmesi olarak ifade edilebilir. Ayrıca büyük kentlere anayasal zemin hazırlanmış olup; bu alana yönelik yasaların hazırlanması için engel kalmamıştır.

Aşağıda verilen tablo, büyükşehir belediye yönetiminin dönem ve model açısından özeti niteliğindedir.

Tablo 2.2. Büyükşehir Modelinin Dönemlendirilmesi

Dönem	Adlandırma	Açıklama
Arayış Dönemi		
1960-1982 Dönemi	Arayış Dönemi	Nasıl Yapalım?
İl Merkezinde BŞB Dönemi		
1984-2004 Dönemi	Kuruluş Dönemi	Yeni BŞB'lerin ilave olması
2004-2008 Dönemi	Genişletme Dönemi	Yarıçapa dayalı genişletme
2008-2012 Dönemi	Bütünleştirme Dönemi	Yarıçap içinde sıfır belde =2008 modeli
Mülki Ölçekte BŞB Dönemi		
2012+	Alansal BŞB Dönemi	2012 modeli: BŞB/ilçe mülki sınır+sıfır belde/köy

Kaynak: (Arıkboğa, 2013: 51).

Arıkboğa'nın “arayış” dönemi olarak adlandırdığı dönemin sonlarında (Arıkboğa, 2013), kentsel sorunların çözümüne yönelik ulaşılan sonuçlar, “metropol belediye yönetim biçimi oluşturmak ve büyük şehirleri bu modele göre yönetmek” şeklinde ortak paydada buluşmuştur (Yaşar, 1995: 94).

2.4.2. 1984-2004 Döneminde Büyükşehir Belediye Yönetimindeki Gelişmeler

Ara rejim olarak bilinen 1980-1983 yılları arasındaki askeri yönetimin belediye yönetimlerinin tüzel kişiliklerini kaldırarak şubeleşme şeklinde uygulanan belediye yönetimi, belediyenin iç sorunlarını çözmeye yetse de büyük şehirlerin koordinasyon, planlama, yetki ve mali kaynak sorunlarında yetersiz kalmıştır (Çukurçayır, 2013: 238, 239). 1984 yılında yapılacak olan mahalli seçimlerden iki gün önce 23 Mart 1984 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan 195 sayılı “Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile büyük şehir belediye yönetimine hukuki statü kazandırılmıştır. Büyük şehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkilerin, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyumlu bir şekilde yürütülmesini düzenleyen bu KHK’da büyük şehir ve ilçe belediyesi tanımları yapılmıştır. Buna göre, büyük şehir, belediye sınırları içinde birden fazla ilçesi bulunan şehirler; ilçe belediyesi ise büyük şehir sınırları içinde kalan ilçelerde kurulan belediyeler olarak tanımlanmıştır (195 Sayılı KHK, 1984/md. 1,2,3). Böylece özünde Metro Toronto ve Greater City Council örneklerine benzer iki kademeli büyükşehir yönetim modelinin başlangıcı yapılmıştır. Birinci kademede, günlük belediye hizmetlerinden sorumlu ve yetkili alt kademe ilçe belediyeleri; ikinci kademede, kentin genelini ilgilendiren hizmetlerden, projelerden ve ilçeler arasındaki koordinasyondan sorumlu büyükşehir belediyesi konumlandırılmıştır (Yıldırım, 2014: 71). Bu durum, 1984 tarih ve 3030 sayılı “Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” ile pekiştirilmiştir. Bu kanunun öne çıkan en önemli özelliği yerel yönetim geleneğimize büyükşehir modelini getirmesidir. 3030 sayılı Kanun ile kurulan büyükşehir yapısı, iki kademeli bir sistemi ve yerel kamusal hizmetlerin bu iki kademe arasında paylaşılmasını gerektirmiştir (Canpolat, 2002: 48). Bu kanun ile büyükşehir belediyelerinin hukuki statüsünü sağlamanın yanı sıra, hizmetlerin planlı, programlı ve uyum içinde yürütülmesi de amaçlanmıştır (3030 Sayılı Kanun, 1984 /md.1).

1984 yılında yasal dayanağı oluşmuş büyükşehir belediye yönetimi için tek kriter, belediye sınırları içerisinde birden fazla ilçe bulunmasıdır. Böylece, İstanbul, Ankara ve İzmir’de büyükşehir yönetimi uygulamaya konulmuştur (3030 Sayılı Kanun, 1984/ md. 3). Yasanın 6. maddesinin f (Yeşil sahalar, parklar ve bahçeler yapmak, sosyal ve kültürel hizmetleri yerine getirmek, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işletletmek) ve l (Toptancı halleri ve mezbahalar yapmak, yaptırmak, işletmek veya işletletmek) bentlerinde sayılan görevlerin ilçe belediyelerince de yapılabileceği belirtilmiştir. Bunun dışında ilçe belediyelerinin görevleri ayrı maddeler halinde sayılmamış; “büyükşehir belediyelerinin sayılan görevleri dışında kalan ve mevzuatla belediyelere verilen

görevlerin ilçe belediyelerince yürütüleceği” şeklinde bir yaklaşım benimsenmiştir (3030 Sayılı Kanun, 1984/ md.6). Oktay (2020: 20)’a göre, 3030 sayılı Kanunda büyükşehirlere yönelik olarak görev paylaşımında “bir ilçenin sınırlarını ve kapasitesini aşan ve kent bütününe hitap eden hizmetlerin üst kademe, ilçe sınırlarını aşmayan hizmetlerin de ilçe belediyesi tarafından üstlenilmesi” şeklinde bir yaklaşım benimsenmiştir.

3030 sayılı Kanuna göre büyükşehir belediyesinin organları, büyük şehir belediye meclisi, büyük şehir belediye encümeni ve büyük şehir belediye başkanından oluşurken (3030 Sayılı Kanun, 1984/ md.9); büyükşehir belediyesi teşkilatı genel sekreter ve yardımcıları ile genel sekreterin yönetiminde daire başkanlığı, müdürlük, şeflik ve memurluklardan oluşmuştur (3030 Sayılı Kanun, 1984/ md.16, 17). Büyükşehir belediyelerindeki genel sekreterlik Amerika’daki “seçilmiş başkan yanında uzman yönetici (city manager/ chief executive)”, profesyonel yönetici anlayışından esinlenerek oluşturulmuş bir yapı olarak değerlendirilmiştir. Bu yöneticiler yürütme yetkisine sahiptir. Genel sekreter ikinci bir başkan gibi düşünülmüştür. İlk kez 1976 yılında hazırlanan “İstanbul Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Tasarısı”nda adı geçen genel sekreter, büyükşehir belediye yönetiminin resmileşmesi sürecinde yasalarda yer almış, yerel yönetim alanında önemli yeniliklerden biri olmuştur (Eke, 1982: 174; Oktay, 2020: 21).

1980 yılında uygulanmaya başlanan “belediye başkanlarının atama ile göreve gelmesi” 1984 yılında 3030 sayılı Kanun kabul edilene kadar sürmüştür. Bu yasaya göre büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye sınırları içindeki seçmenler tarafından beş yıllık bir dönem için seçilmektedir. Ayrıca, büyükşehir belediye başkanına, ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesinde birlik ve beraberliği sağlama görevi de verilmiştir. Büyükşehir ve ilçe belediye meclislerince alınan kararların büyükşehir belediye başkanına gönderileceği; büyükşehir belediye başkanının, gönderilen konunun meclislerle yeniden görüşülmesini isteyebileceği, meclis kararlarında 2/3 çoğunlukla ısrar edilmesinde kararın kesinleşeceği de belirtilmiştir (3030 Sayılı Kanun, 1984 /md.14).

3030 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinin ardından İçişleri Bakanlığı tarafından 12 Aralık 1984 tarih ve 18603 sayılı Resmi Gazete ile, “Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında 3030 Sayılı Kanun’un Uygulanması ile İlgili Yönetmelik” yayımlanmıştır. Yönetmelik, resmi olarak uygulamaya konulan bir metropoliten yönetim modeli getirmiş ve büyükşehir belediye yönetiminde bir dönüm noktası yaşanmıştır. Yerel yönetimlerde önemli bir yapı oluşturan 3030 sayılı Kanunun getirdiği model, demokratiklik, eşitlik, özgürlük gibi yerel yönetimin temel değerlerini ön plana çıkarmıştır. Merkeziyetçiliğin etkisiyle

büyükşehirlerin demokratik ve katılımcı yönü değil, hizmet boyutu ön plana çıkarılmıştır (Yıldırım, 2014: 71).

3030 sayılı Kanun ile ilgili tez açısından önemli görülen bir nokta büyük şehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyelerinin tanımının, kuruluşunun ve sınırlarının netlik kazanmasıdır. Buna göre büyük şehir, “belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler”, büyükşehir ilçe belediyeleri ile “büyük şehir sınırları içinde kalan ilçelerde kurulan belediyeler” şeklinde tanımlanmıştır. Kuruluş maddesinde de üzerinde durulan bu tanıma ek olarak “merkez ilçe belediyesi” de yer almıştır. Büyük şehir belediyelerinin sınırları ismini aldıkları büyük şehirlerin belediye sınırları, ilçe belediyelerinin sınırları ise ilçelerin büyük şehir belediye sınırları içinde kalan kısmını ifade etmektedir (3030 Sayılı Kanun, 1984/ md. 3, 4, 5). Bu yasal düzenleme ile büyükşehirlerde büyükşehir ilçe belediyesi ve ilçe belediyesi olmak üzere iki farklı ilçe belediyesinin konumlandığı görülmektedir. Bu durum büyükşehir ilçe belediyelerinin 3030 sayılı yasaya göre yönetilmesini, ilçe belediyelerinin ise 1580 sayılı yasaya göre yönetilmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır.

21 Mart 1984 günü yapılan mahalli idareler seçiminden sonra birinci kuşak büyükşehirleri oluşturan üç ilden (İstanbul, Ankara, İzmir) sonra 1986 ve 1987 yıllarında farklı yasalarla büyükşehir statüsüne alınmak istenen belediyelerin merkezinde ilçeler kurulması yoluyla ikinci kuşak büyükşehir belediyeleri (Adana, Bursa, Kayseri, Gaziantep, Konya) oluşturulmuştur. 1993 yılında üçüncü kuşak büyükşehirler (Mersin, Eskişehir, Antalya, Samsun, İzmir, Erzurum) 3030 sayılı Kanuna dahil edilmiştir (Yaşamış, 1995: 94).

Tablo 2.3. Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluş Tarihleri ve Yasal Düzenlemeleri

Yıl	Yasal Düzenleme		Büyükşehir Belediyesi
1984	3030 sayılı Kanun	Birinci kuşak büyükşehir belediyeleri	İstanbul, Ankara, İzmir
1986	3306 sayılı Kanun	İkinci kuşak büyükşehir belediyeleri	Adana
1987	3391, 3398, 3399 sayılı Kanunlar		Bursa (3391), Gaziantep (3398), Konya (3399)
1988	3508 sayılı Kanun		Kayseri
1993	504 sayılı KHK	Üçüncü kuşak büyükşehir belediyeleri	Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit (Kocaeli), Mersin, Samsun

2000	593 sayılı KHK	Dördüncü kuşak büyükşehir belediyeleri	Adapazarı (Sakarya)
2014	6360 sayılı Kanun	Beşinci kuşak büyükşehir belediyeleri	Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van

Kaynak: (Arıkboğa, 2013; TBMM, 2012; Yaşamış, 1995)

1980’li yıllarda belediye sayısının azaltılması, tüzel kişiliklerinin kaldırılması gibi güvenlik önlemi şeklindeki uygulamalar, parçalı belediye yönetiminin reddedilip kentin bütününe ilgilendiren büyük ölçekli hizmetlerde tek bir yapı oluşturulması ve koordinasyonun tek elden sağlanmasının amaçlanması, büyükşehir yönetimi açısından reform yaklaşımının benimsendiğini göstermektedir (Oktay, 2020: 20). Reform yaklaşımını benimseyen konsolidasyon savunucularının motivasyonu, daha büyük ölçekli hizmetler tasarlayarak ölçek ekonomilerinden yararlanmaktır. Böylece birimler arasında bölünmesi zor hizmetler bütünleşik bir şekilde yerine getirilerek daha fazla alana ve nüfusa etki edecek, kentsel mal ve hizmetlerin belirli bir yerde yoğunlaşmasının önüne geçilip eşit şekilde dağıtılması sağlanacaktır (Drew, 2020: 15; Newton, 1982: 205; Yaslıkaya, 2019: 2683)

Üst kademenin, ilçeler arası anlaşmazlıklarda son karar mercii olması iki kademeli metropoliten yönetim sisteminin doğal bir sonucudur. Büyükşehir belediye meclisinin ilçe belediyelerinden gelen üyelerden oluşması, dikey koordinasyona neden olduğu ve büyükşehirin sahip olduğu denetim yetkilerini dengelediği için, sistemin olumlu yönleri arasında sayılmaktadır (Oktay, 2020: 21). İki kademeli bu modelde büyükşehir belediyesinin görevleri, üst kademede ele alınması gereken işler olarak değerlendirilmiş ve yerel hizmetler için mali kaynak sağlamak, büyükşehir imar planını yapmak, onaylamak ve uygulamak, yolların yapım, bakım ve onarımından sorumlu olmak, çevreyi korumak, parklar yapmak, kent içi ulaşım, kanalizasyon, su, ısıtma ve yangın söndürme hizmetleri şeklinde sayılmıştır. İlçe belediyelerine ise, büyükşehir belediyesine verilen görevler haricinde kalan, belediye mevzuatında yer alan görevler verilmiştir. Birlikte yapabilecekleri görevler ise yeşil alan, bahçe, park, kültürel hizmetler, toptancı halleri ve mezbahalar yaptırmak olarak sayılmıştır (Tekel, 2006: 83). Ayrıca, 3030 sayılı yasanın 7. maddesinde büyükşehir belediyesinin sunduğu hizmetlerde ilçe belediyeleri arasında nüfus ve hizmet alanını dikkate alarak dengeli bir şekilde hareket etmesi, ilçe belediyelerinin yerine getiremedikleri bazı görevlerini ortaklaşa yapmaları veya devralmaları üzerinde durulmuştur. Büyükşehir çapında koordinasyon içinde yürütülmesi gereken altyapı ve ulaşım hizmetleri için de bağlayıcı kararlar alan Altyapı Koordinasyon

Merkezi ile Ulaşım Koordinasyon Merkezi kurulması kararlaştırılmıştır (3030 Sayılı Kanun, 1984/ md.7).

Kanunlarda yer alan büyükşehir olma ölçütüne öncelikle 3030 sayılı kanunun incelenmesi ile başlanmalıdır. 3030 sayılı kanunda büyükşehir olma ölçütü kuruluş maddesinde (md.4) il merkezinde birden fazla ilçe (kaymakamlık) örgütü kurulması tek ölçüt olarak belirlenmiştir. İlk üç büyükşehir (büyükşehir kurulmadan önce il merkezinde ilçeler vardı) dışında 2.kuşak büyükşehirlerde il merkezinde ilçe kurulması yoluyla büyükşehir statüsü sağlanmıştır. Bu durum büyükşehir ölçütleri konusunda eksikliklerin ortaya çıkmasında etken bir gelişme olmuştur. Burada büyüyen ilçelerin bölünerek daha yönetilebilir duruma getirilmesi dikkat çekicidir. Ancak bölünme durumu ilçe kurmayı gerektirdiği için kaymakamlık kurma noktasında aksaklıklar yaşanmıştır. Örneğin Bakırköy Belediyesi'nin küçültülmesi dört kaymakamlık kurmayı gerektirdiği için "garip" bir yönetim aksaklığını ortaya çıkarmıştır. Büyükşehir oluşturmada bu tip gelişmelerin, ölçüt sorunsalı olduğu açıktır. 24.06.1993 tarih ve 3911 sayılı Yetki Kanunu uyarınca çıkarılan 504 sayılı KHK ile oluşturulan 3. kuşak büyükşehirler ölçüt bakımında değişikliği içermektedir. Buna göre, il merkezlerinde ayrıca ilçe belediyesi kurulmadan "alt kademe" belediyesi adında bir yönetim birimi oluşturulmasına karar verilmiştir (Günel, 2013: 129; Yaşamış, 1995: 97). Bu düzenleme ile ilgili ilginç bir gelişme 3911 sayılı Kanunun Anavatan Partisi TBMM meclis grup başkanı (Mesut Yılmaz) tarafından açılan iptal davası sonucunda Anayasa Mahkemesinin 16.9.1994 tarihli ve E. 1993/26, K. 1993/28 sayılı Kararı ile Anayasa'ya aykırı bulunması ve iptal edilmesidir. Bu kanun uyarınca çıkarılan ve iptal davası açılan KHK'lar iptal edilmiştir (TBMM Tutanak, 1994). Ancak 504 No'lu KHK için Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmadığı için bu KHK ile büyükşehir olan iller statüsünü korumuştur (Yaşamış, 1995: 97). Bu KHK ile ilçe kurulmadan merkez ilçenin kademelere bölünmesi ile büyükşehir olan iller "Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Kocaeli, Mersin, Samsun"dur (Arıkboğa, 2013: 56). Merkezi yönetim, büyükşehir belediyesi kurabilmek için ilçe örgütlenmesi oluşturmayı mali açıdan olumsuz değerlendirdiği için bu yöntem kullanılmıştır (Arıkboğa, 2013: 58). Kuruluş ölçütleri bu şekilde belirlenen büyükşehirler için Yaşamış (1995: 110) nesnel ölçütlerin, nüfus büyüklüğü, nüfus artış hızı, endüstrileşme, ilin gelir-gider seviyesi, gayri safi milli hasıla içindeki payı olabileceğini belirtmiştir.

3030 sayılı Kanun ile gelen önemli bir gelişme belediye başkanının ilçe belediyeleri arasındaki hizmetlerin yürütülmesi bakımından birlik ve beraberliği sağlama görevidir (3030 Sayılı Kanun, 1984/ md.14). Koordinasyon görevi olarak da ifade edebileceğimiz bu gelişme, günümüzde de büyükşehir belediyelerinin esas görevlerinden biri olarak devam etmektedir.

Ayrıca belediyelerin imar konusundaki kararlarının ve uygulamalarının artırılması için imar planlama yetkilerinin İmar Kanunu ile belediyelere verildiği görülmektedir (Sakal, 2000: 131). Bakanlığın onayının kaldırılması (Çiner, 2017: 33) ile de merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki idari vesayetine ilişkin düzenlemelerde değişiklik olmuştur. Yerelleşme eğilimlerinin arttığı ve yetkinin dağıtılarak yerel yönetimlerin güçlendirilmeye başlandığı bir döneme girildiği görülmektedir.

Bu dönemde mahalli idareler açısından önemli kabul edilen bir gelişme de (birinci bölümde açıklanan) 1998 tarihinde imzalanan AYYÖŞ'tür. Yerellik bilincinin geliştirilmesi amacıyla "subsidiarite" ilkesinin üzerinde durulmuş, belirli standartlar çerçevesinde bu ilke yerleştirilmeye çalışılmıştır (Ökmen & Parlak, 2015: 102). Mahalli idarelerin idari ve mali özerkliği sayesinde halka yakın hizmet sunma özelliğine vurgu yapan subsidiarite ilkesinin yanı sıra idari vesayetin kaldırılması için de etkili bir belge olmuştur. Bu belge üst kademeler ile alt kademeler arasındaki yetki ve görev bölüşümünde yerindelik, ölçek ve kapasite esaslı bir dağılımın yapılması, üst yönetimin temel görevleri üstlenmesi, alt yönetimin yerel esaslı hizmetleri üstlenmesi ve kapasitesini aşan durumlarda yetkisini üst yönetime devredebilmesi ile alakalıdır (Güler, 2013).

2002 yılında Adalet ve Kalkınma Partisi iktidara gelmiş ve Acil Eylem Planı ile idari ve ekonomik krizin çözülmesi, yerel yönetimler açısından da idari vesayetin azaltılması (Aydiner, 2019: 64), yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artırılması suretiyle yeni yasal düzenlemelerin yapılması, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi için mali kaynaklarının artırılması, yerel düzeyde katılımı artırmak ve sivil toplumu etkin kılmak için kent konseylerinin kurulması, hizmet ölçeğinin etkin hizmet sunumuna yönelik düzenlenmesi, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak amacıyla kalkınma ajanslarının kurulması hedeflenmiştir (DPT, 2003: 31-35). 2002 Acil Eylem Planı'nda asli fonksiyonların (güvenlik, adalet, eğitim, sağlık) devlet tarafından yerine getirilmesi, diğer hizmetlerde ise devletin "düzenleyici ve denetleyici" konumda olması gerektiği anlayışı (Ak Parti, 2002: 60'tan aktaran Çiner, 2017: 35), merkezi yönetimin yürütmek zorunda olmadığı hizmetlerde yerel yönetimlerin bu hizmetleri yapacak yetki ve imkanlarla donatılmasını gerekli kılarak yerel yönetimlerin ön plana çıkmasını sağlamıştır. Ülkemizde bu dönemde, yönetim anlayışının "devlet kürek çekmez, dümen tutar" (Osborne & Gaebler, 1992: 25) referansı ile yerel yönetimlerin yapabilirliğini artırma üzerine odaklanıldığı görülmektedir.

Yine bu dönemde yaşanan ve yerel yönetimlerde mevzuat değişikliklerinin başlangıcını oluşturan bir diğer gelişme de Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı (KYTK)'dır (Güler, 2004: 4). Bu dönemde girilen kamu yönetimi reformları, yeni kamu yönetimi anlayışını

içermiş (Al, 2004: 183; Lamba, 2014: 136); gündeme gelen bu tasarı “katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan” bir kamu yönetimi anlayışı oluşturulmasını ve yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesini öngörmüştür (5227 Sayılı Kanun, 2004/ md.1). KYTK ile yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, il özel idarelerinin kırsal kalkınmada uzmanlaşması, kamu yönetiminde yönetim anlayışının yerleştirilmesi gibi kamu yönetimini yeniden şekillendiren düzenlemeler öngörülmüştür (Şahin, 2017: 55).

2003 tarihli “5026 sayılı Bazı Belediye ve Köylerin Denizli Belediyesine Katılmasına İlişkin Kanun” büyük kentlerde ve bu kentlerin çeperinde gelişen yerleşim yerlerinde birleştirme yönteminin kullanılmasını öngörmüştür. Buna göre, Denizli Belediyesinin etrafında yer alan belediye ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak mahalle statüsü ile bu belediyeye bağlanması istenmiştir. Bu uygulama, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından geçici 3. maddenin tekrar görüşülmesi için TBMM’ye gönderilmiştir (Çiner, 2017: 39-40). Bu madde, 28 Mart 2004 yılında yapılacak mahalli idareler seçimi ile ilgilidir. Ancak yasanın kabulü ile uygulanması arasında geçecek olan yaklaşık 3 ay, yasanın uygulanmasında aksaklıkları ortaya çıkaracaktır. Ayrıca Anayasa’nın 67. maddesinde yer alan “Seçim kanunlarında yapılan değişiklikler, yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanmaz” ibaresi bu kanunun mahalli idareler seçimlerine kadar uygulanmasını da imkansız kılmıştır (5026 Sayılı Kanun, 2003/ md. 3; T.C. Anayasası, 1982/ md.67).

Bu dönemin büyükşehir belediye yönetimine ilişkin gelişmeleri kalkınma planlarında da görülebilir. 5. Kalkınma Planı’nda büyükşehirlerle yönelik amaçlar bu alanlara olan göçün azaltılarak, orta büyüklükteki şehirlerin kendilerine yeterli hale gelmesi ve yatırımların dengeli dağılımı amaçlanmıştır (DPT, 1985: 125). Şehirleşmenin mekânsal açıdan dengeli gelişmesi amacıyla, göçü farklı büyüklüklerdeki şehirlere yönlendirmek, caydırıcı tedbirlerle ekonomik faaliyetlerin küçük illerde de gelişmesini sağlamak amaçlanmıştır. Genel amacın orta büyüklükteki kentleri geliştirmek olduğu görülmektedir (DPT, 1985: 151-165). Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, büyükşehir belediye kanununu da içerdiği için öncelikle “büyükşehir belediyesi” ifadesini içermektedir. Bu planda büyükşehirlerle ilgili olarak üzerinde durulan ana konular büyükşehirlerin nüfuslarındaki artış ve gayri safi milli hasıla içerisindeki artış olmuştur (DPT, 1990: 320, 340).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde (1996), Türkiye nüfusunun yüzde 76,6’sı belediye sınırları içinde ikamet etmektedir. Bu dönemde büyükşehirlerde yaşayan toplam nüfus ise belediye nüfusunun yüzde 42,6’sını oluşturmaktadır (DPT, 1996: 15). Bu planda hem merkezi yönetimde hem de yerel yönetimlerde yeniden yapılanmanın gerekliliğine vurgu yapılmıştır. Özellikle aynı alandaki mahalli idare birimleri arasındaki koordinasyon eksikliği

üzerinde durulmuştur. İdareler arasındaki hizmet ve kaynak paylaşımı konusunda mahalli idarelerin güçlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Böylece yerelleşme çabasının ön plana çıktığı, yerel sorunların çözümünün merkezi idareden beklenmesinin önüne geçilmek istendiği görülmektedir. Merkeziyetçilik geleneğinin sürdürülmesinin görev ve kaynak paylaşımındaki sorunların devam etmesine neden olduğu, bu nedenle hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin gerçekleştirilemediği de dikkat çekici bir sonuçtur (DPT, 1996: 17). Bu planda subsidiarity ya da Avrupa Yerel Özerklik Şartı'na hazırlık niteliğinde olan bazı mahalli idare düzenlemelerinin yapılmasının gerekliliği belirtilmiştir (DPT, 1996: 124). Değinilen bir başka konu, büyükşehir belediyelerinin il merkezinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından ek pay verilmesinin diğer belediyelerin de büyükşehir olma talebini artırmasıdır (DPT, 1996: 126). Bu durum, 1993 yılında ilçe belediyesi kurulmadan büyükşehir belediye statüsü kazanan ve büyükşehir kuruluşu açısından farklı bir uygulamayı yerel yönetim geleneğine ekleyen yedi büyükşehirin kurulması ile ilişkilendirilebilir. Büyükşehirlerle ilgili ulaşım, haberleşme, kentsel altyapı gibi hizmetlerin de iyileştirilmesi gerektiği ancak bunu yaparken kentleşmeye dayalı yatay ve dikey dengiyi sağlayabilmek için sanayileşme, kamu yatırımları ve teşvik politikalarının büyükşehirlere göçü özendirmemesine de dikkat edileceği ifade edilmiştir (DPT, 1996: 175, 180).

8. BYKP ile metropol alanlar ve büyüyen ilçe belediyelerinin kaynak yetersizliği ve verimsizlikle karşılaşması, eşgüdümünden uzak çalışılması ve bu nedenle altyapı hizmetlerinin gerçekleştirilememesi üzerinde durulmuştur (DPT, 2001: 62). Büyükşehir belediyelerinde katı atık yönetiminin tek elden planlanıp uygulanacağından bahsedilmiştir (DPT, 2001: 176).

3030 sayılı Kanunun uygulanmasında bazı aksaklıklar meydana gelmiştir. Bunlardan biri büyükşehir belediyesine ilçe belediyelerinin imar planlarını onaylama yetkisinin süre belirlenmesi yapılmadan verilmesidir. Yedinci BYKP'nda bu konuya değinilmiştir (DPT, 1996: 188). Büyükşehir belediye sisteminin uygulanmasında karşılaşılan güçlüklerin temelinde merkeziyetçi gelenek yer almaktadır. Yerel yönetimlerin siyasal işlevlerinin göz ardı edilerek salt kamu hizmeti birimi olarak görülmeleri de bir sorundur. Buna göre, merkezi yönetim büyükşehir belediyeleri üzerinde güçlü idari vesayetini devam ettirmiş ancak büyükşehirlere bıraktığı yetkiler konusunda büyükşehirlerin ilçe belediyeleri üzerinde bir vesayet denetimi oluşturmasına neden olmuştur. Bu dönemde yerelleşme çabaları vesayetin konumunu değiştirmiş, büyükşehir belediyeleri bir vesayet makamı gibi hareket etmeye başlamıştır (Parlak, 2020: 157).

Yasa ile ilgili bir başka sorun da büyükşehir belediye encümeninin seçimle gelen üyesinin bulunmamasıdır. Buna göre encümen, büyükşehir belediye başkanının bakanlığında

genel sekreter ve belediyenin idari birim başkanlarından oluşmuştur (3030 Sayılı Kanun, 1984/ md.13). Ayrıca büyükşehir belediyesi ve ilçe belediye meclislerinde alınan bütün kararların büyük şehir belediye başkanına gönderilmesi ve 2/3 çoğunlukla ısrar edilen kararların kesinleşmesi de 3030 sayılı Kanunun uygulanması açısından güçlü başkan anlayışı ve vesayet olarak değerlendirilebilir (3030 Sayılı Kanun, 1984/ md.14). Sonuç olarak 3030 sayılı kanun ile uygulanmak istenen sistemde, yetki ve görev bölüşümünde nesnel ölçütlerin olmaması, belediye kademeleri arasında iş birliği mekanizmalarının gelişmemesi, üst kademe belediyenin ilçe ve alt kademeler üzerindeki kesin hakimiyeti, büyükşehir belediyelerinin büyüklüklerinin çok farklı olması, planlama ve koordinasyonun eksik olması (5216 Genel Gerekçe, 2004: 3) bu dönemin sorunları olarak değerlendirilebilir. Arıkoğlu (2013: 65), 3030 modelini büyükşehir belediye başkanının yetkilerinden dolayı tek adamcı, büyükşehir belediyesinin tek kademeli gibi hareket etmesi ve yetkilerin bu kademede yoğunlaşması nedeniyle merkeziyetçi bir model olarak değerlendirmiş; bu özelliklerin ilçe belediyelerinin özerkliğini sınırlayan bir nitelik gösterdiğini belirtmiştir.

2000’li yılların başında yerel yönetimler alanındaki reformlar büyükşehirlerle ilgili yasal düzenlemeleri de beraberinde getirmiştir. Böylece büyükşehirler 2004 yılında 5216 sayılı kanunla yeni bir düzene kavuşmuştur. Yerelleşme çabalarının artması, merkezi yönetimin denetiminin azaltılması, yerel yönetimlerin kaynaklarında artış sağlanması gibi konular yerel yönetimlerde demokratik katılımın artırılması ve bu alanlardaki sorunlara çözümler sunulması noktasında gündeme gelmektedir (Parlak & Ökmen, 2016: 320).

2.4.3. 2004-2012 Döneminde Büyükşehir Belediye Yönetimindeki Gelişmeler

Türk idare tarihinde planlı dönemden itibaren çeşitli projelerle büyük kentlerin yönetimine ilişkin yapılan düzenlemeler, 1984 yılında 3030 sayılı kanun ile sonuç vermiştir. 2004 yılına kadar geçen 20 yıllık süreçte neoliberal politikalar, yönetim ilkelerini yerel yönetimlere kentin paydaşlarını ortak ederek yerleştirme çabası, kentsel nüfusun artması, diğer ülkelerde uygulanan metropoliten yönetimler ve hizmetin halka en yakın yerden sunulması gibi nedenlerle büyük şehirlerin yönetimi ve planlanması yeniden gündeme gelmiş ve kapsamlı idari reformlar büyükşehir belediye yönetiminde de yasa değişikliği ile sonuçlanmıştır. 5216 sayılı kanunun ve bu kanunda değişiklik yapan 5747 sayılı kanunun uygulanmaya başlanması ile büyükşehir belediyelerinin nicel durumu değişmemiş, ancak büyükşehir ölçeği ve sorumlulukları açısından önemli gelişmeler yaşanmıştır.

Bu dönemin değerlendirmesine KYTK’nun etkisi ile başlamak yerinde olacaktır. 2002 yılını takip eden süreçte KYTK, yerel yönetimler açısından köklü değişikliklere kapı

aramıştır. Bu süreçte, 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5215 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5227 sayılı KYTK meclise sunulup kabul edilmiş ancak 5216 sayılı yasa dışındakiler Cumhurbaşkanı tarafından tekrar görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderilmiştir. Belediye kanunu ve il özel idaresi kanunu yeniden değerlendirilerek 2005 yılında sırasıyla 5393 ve 5302 sayılı yasalar olarak yürürlüğe girmiştir. 5227 sayılı yasa ise uygulama zorlukları ve toplumsal muhalefet sebebiyle yeniden görüşülmemiştir. Esasında bu dönemde uygulanmak istenen idari reformun ya da yerel yönetimler reformunun parçalı bir şekilde uygulanması yoluna gidilmiş ve yerinden yönetimde önemli adımların atıldığı bir dönem başlamıştır. İdari reform süreci ilk önce 5126 sayılı yasanın kabul edilmesi ile somut bir sonuç doğurmuştur (Çiner, 2017: 31; Yılmaz, 2007: 228). Metropoliten alanda yerel hizmetlerin sürdürülmesinde yine iki kademeli yöntemin benimsendiği bu yasa ile büyükşehir belediyelerinin sınırları 30-40-50 km kapsayacak şekilde genişletilmiş ve büyükşehir belediyeleri, planlama dahil yetkileri ve yetki alanları artırılarak ilçe belediyeleri karşısında daha güçlü konuma getirilmiştir (Şahin, 2017: 61).

Pergel kanunu olarak da nitelendirilen 5216 sayılı Kanunun kabul edilmesiyle 3030 sayılı kanunun 20 yıllık serüveni, büyükşehir belediye yönetiminin tarihsel gelişim kısmında işlenmeye başlamıştır. 5216 sayılı Kanunun tasarısı, gerekçesiyle birlikte 03.03.2004 tarihinde TBMM'ye sunulmuştur. Yasanın ortaya çıktığı dönemi ve nedenlerini anlayabilmek için Genel Gerekçe'deki ifadelerden bahsetmek gerekir. Nüfusun büyük bir bölümünün kentlerde toplanması hizmetlerin çeşitlenmesine, hizmet talepleri artarken hizmet kalitesinin düşmesine ve maliyetlerin artmasına neden olmuştur. Nüfus yoğunluğundan kaynaklanan aşırı trafik, zaman ve kaynak israfına neden olmuştur. Kent çeperinde oluşan gecekondulaşma kaçak yapılaşmayı artırırken kent estetiğini de bozmuş ve konut ve imar sorunları ulusal düzeye yansımıştır. Kentlerin artan ve çeşitlenen hizmet talepleri karşısında yetersiz kalması, bazı yerel sorunların ulusal düzeyde çözümünü gerektirmiştir (5216 Genel Gerekçe, 2004: 1). 3030 sayılı kanun ile uygulanmaya başlanan iki kademeli sistemin aksaklıkları ve kamu yönetiminde meydana gelen değişimler büyükşehir belediye yönetiminde yeniden düzenlemeyi zorunlu ve acil hale getirmiştir. Büyükşehir yönetimlerinin de kamu yönetimi alanında sıkça kullanılan etkin, hesap verebilir ve katılımcı bir yönetime dönüştürülmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. 5216 sayılı Kanunun tasarısı bu gerekçelerle hazırlanmıştır. Tasarıda iki kademeli yönetim devam ettirilmiş, büyükşehir kapsamındaki bütün belediyelerin tüzel kişiliklerinin olacağı, hizmetlerin bir kısmını yerine getirmek amacıyla kurulan özel nitelikli kurumların varlığının büyükşehirin daha fazla denetimi ve koordinasyonu ile devam ettirileceği belirtilmiştir. Genel gerekçede dikkat çeken ayrıntı, büyükşehir kurulabilmesi için bir milyon nüfus şartı ile ölçek

geliştirilmesidir. Ayrıca ilçe belediyeleri ve alt kademe belediyeleri tarafından yapılabilecek hizmetlerin bu belediyelere verileceği, büyükşehir genelinde planlama ve eşgüdümüne ihtiyaç duyan hizmetlerin büyükşehir belediyesince yapılacağı, ilçe belediyelerinde yapılabilecek ancak uyumsuzluk yaratan hizmetlerin de büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirileceği düşüncesi ile nesnellik ve yerindelik sağlanacağı belirtilmiştir (5216 Genel Gerekçe, 2004: 3, 4). Nüfus şartının bir milyon olarak belirlenmesi, büyükşehir belediyesi kurmayı zorlaştıracak ve halihazırda var olan 300.000 nüfuslu şehirler açısından dengesizlik yaratacağı için bu sayı 750.000 olarak yasaya işlenmiştir (5216 Genel Gerekçe, 2004: 15).

Gerekçede dikkat çeken bir başka konu, büyük kent sorunlarının, parçalı sistemde, koordinasyondan yoksun bir şekilde çözülmesinin imkansız olduğu düşüncesidir. Büyükşehir düzeyinde yürütülecek hizmetlerde çok sayıda birimin yetkili olmasının plan ve koordinasyonun yanında ölçek kazançlarını da ortadan kaldırarak kaynak israfına yol açacağı savunulmuştur (5216 Genel Gerekçe, 2004: 2). Ölçek kazançlarından yararlanmanın konsolidasyon ile sağlanabileceği görüşünün hakim olduğu gerekçede, 5216 sayılı Kanun ile büyükşehir ve bağlı belediyeleri arasındaki imar yetkilerinin paylaşımı da daha anlaşılır hale getirilmek istenmiştir. Özellikle seçim dönemlerinde kullanılmayan imar denetim yetkileri 5216 sayılı kanunda “büyükşehir belediyelerine etkin, kullanılabilir ve kendiliğinden harekete geçerek gerekli tedbirleri alma” şeklinde kapsamlı bir kontrol yetkisi ile sonuçlandırılmak istenmiştir (5216 Genel Gerekçe, 2004: 6).

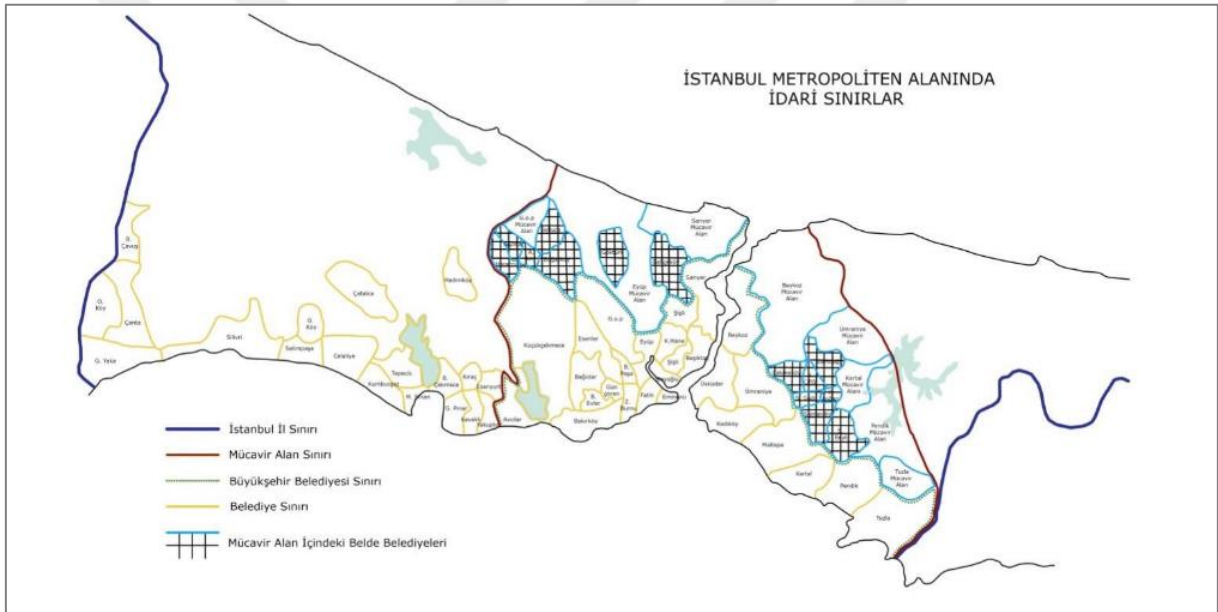
5216 sayılı Kanunun amacı, büyükşehir belediye yönetiminde yeni bir yasal statü düzenleyerek, metropoliten hizmetlerin planlı ve koordinasyon içinde yerine getirilmesini sağlamaktır. Yasada büyükşehirin tanımında, kuruluş koşullarında değişiklik yapılmıştır. İlçe belediyelerinin tanımı korunmuştur. Büyükşehir belediyesi ise aşağıdaki şekilde tanımlanmıştır (5216 Sayılı Kanun-Eski Hali, 2004/ md.3):

“En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi...”

2004-2012 yılları arasında uygulanan büyükşehir belediye yönetimi, kendi içinde iki farklı dönemi barındırmaktadır. 5216 sayılı Kanunun uygulandığı ilk dört yıla “pergel kanunu dönemi” ya da Arıkboğa (2013: 51)’nın ifadesiyle “genişletme dönemi” diyebiliriz. İkinci dört yıl 5747 sayılı yasa ile gelen değişikliklerin uygulanması ile başlamıştır. 5216 sayılı kanunun genel gerekçesinde yakınılan 3030 sayılı kanunda büyükşehir kurulması için “nesnel ölçütlerin olmaması” sorunu bu kanunda çözülmüştür. Büyükşehir belediyelerinin kuruluş ve sınırları da büyükşehir olma kriterlerinde yenilik getirmiş, 3030 sayılı kanunda yer almayan nüfus, yerleşim durumu ve ekonomik gelişmişlik düzeyi yasaya işlenmiştir. Buna göre, belediye

sınırları içindeki ve bu sınırlara 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin nüfusunun 750.000’den fazla olduğu il belediyelerinde fiziki yerleşim durumları, ekonomik gelişmişlik düzeyleri birlikte değerlendirilerek kanunla büyükşehir kurulabilecektir (5216 Sayılı Kanun-Eski Hali, 2004/ md.4).

5216 sayılı Kanunun Geçici 2. maddesinde yer alan büyükşehir sınırı politikası, büyükşehirlerin sınırlarının genişletilmesi ve böylece bu sınırlara dahil olan köy ve beldelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak ilçe belediyelerine büyükşehir belediye meclisinin kararıyla mahalle olarak bağlanmaları ile ilgilidir. Bu düzenleme ile sınır genişletme yoluna gidilmiştir. İki farklı büyükşehir yapısı ortaya çıkmıştır. İlk olarak İstanbul ve Kocaeli için sınırlar il mülki sınırı olarak belirlenmiştir. Diğer on dört büyükşehir belediyelerinde ise nüfusu 1.000.000’a kadar olanların sınırları 20 km, nüfusu 1.000.000 ile 2.000.000 arasında olanlar 30 km, nüfusu 2.000.000’un üzerinde olanlar ise 50 km genişletilmiştir (Zengin, 2014: 100).



Şekil 2.1. İstanbul Metropoliten Alan İdari Sınır

Kaynak: (Erbaş, 2018: 33)

Sınır düzenlemesinden sonra büyükşehir belediye sınırları içinde kalan orman köylerinin tüzel kişiliklerinin varlığını koruyacağı, imar açısından metropoliten belediye alanında kalacağı, su ve kanalizasyon hizmetlerinin de büyükşehir belediyesince yürütüleceği belirtilmiştir (5216 Sayılı Kanun- Eski Hali, 2004/ Geçici md.2). Büyükşehir belediyelerinin sınırlarının mülki sınır ölçütü ile nüfus ve çap ölçütü (Mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartı) olmak üzere iki ölçüt halinde belirlendiği görülmektedir (TBMM, 2004/Sıra Sayısı 948). Büyükşehir belediyelerinde ölçek ekonomilerinden yararlanmak için savunulan parçalı ve küçük yerel yönetim birimlerini kaldırma fikri gerçekleşmiş, daha bütüncül bir yapı oluşturulmak istenmiştir.

17 Haziran 2005 tarihinde “Adalet ve Kalkınma Partisi Grup Başkanvekili Bursa Milletvekili Faruk Çelik ile Bursa Milletvekili Sedat Kızılcıklı’nın; Büyükşehir Belediyesi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi ve İçişleri Komisyonu Raporu”nda 5216 sayılı Kanunun getirdiği yarıçap uygulamasının sakıncaları giderilmeye çalışılmıştır. Kanunun Geçici 2. maddesinde şu ifade yer almaktadır:

“...büyükşehir belediyesi kapsamına alınan ilçelerin mülkî sınırları içinde kalan belediye ve köyler ile, büyükşehir belediyesi kapsamına alınan belediyelerin mücavir alan sınırları içerisinde bulunan köylerden; birinci fıkrada belirtilen mesafelerin dışında kalan belediye ve köyler, bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren altı ay içinde belediye meclisi veya köy ihtiyar heyetinin talebi üzerine büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile başka bir işleme gerek kalmaksızın büyükşehir belediye sınırları içine alınabilir”.

Raporda ilçe merkezinin büyükşehir sınırları içine giren yerlerde ilçenin mülki sınırları içinde kalan belediye ve köylerin de büyükşehir belediyesine bağlanması kararlaştırılmıştır. Ancak yarıçapa göre belirlenmiş düzenleme, coğrafi bütünlüğü bozan bir sonuç yaratmıştır. Bu nedenle ilçe merkezi büyükşehir belediyesi dışında kalan ancak çap uygulamasından dolayı büyükşehir dahil olmuş köy ve beldeler oluşmuştur. Bunun, büyükşehir dahilinde kalmış köy ve beldeler ile ilçe sınırlarında kalmış köy ve beldelerde hizmet farklılıkları ve vatandaşlar arasında bölünmüşlük yaratacağı endişesi doğmuştur. Bu nedenle kanunun Geçici 2. maddesinin yeniden düzenlenmesi, bu düzenlemeye aşağıdaki ibarenin eklenerek düzenleme yapılması gerekliliği ortaya çıkmıştır (TBMM, 2004/ Sıra Sayısı 948):

“Merkezleri büyükşehir belediyesi sınırları dışında kalan ilçelerin, büyükşehir belediye sınırları içine giren belediye ve köyleri, bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren iki yıl içinde belediye meclisi veya mahalle ihtiyar heyetinin kararı ve büyükşehir belediye meclisinin görüşü üzerine İçişleri Bakanlığının onayı ile başka bir işleme gerek kalmaksızın, “eski statüleriyle”, büyükşehir belediye sınırları dışına çıkarılabilir”.

Ayrıca büyükşehir olanaklarının köylere hizmet götürme açısından elverişli olmadığı, köylerin hizmetten yoksun kalacağı ve köy statüsünde olan yerlerde vergi, resim, harç gibi ödemelerin ortaya çıkacağı gerekçe gösterilmiştir (TBMM, 2004/ Sıra Sayısı 948). Bu durumda 5747 sayılı yasa ile yapılan değişiklikle kaldırılmış olan çap uygulamasının tam olarak uygulanmadığını söylemek yanlış olmayacaktır.

5216 sayılı kanunun yürürlüğe girmesinden sonra 2 Temmuz 2005 tarihinde 5390 sayılı kanun ile müdahalede bulunulmuştur. Bu kanun ile 6. maddede yer alan “Büyükşehir belediyesi sınırları içine katılan ilçe belediyeleri ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan belediyeler, büyükşehir ilçe veya ilk kademe belediyesine dönüşür” ibaresi “Büyükşehir belediyesi sınırları içine katılan ilçe belediyeleri büyükşehir ilçe belediyesine, diğer belediyeler ilk kademe belediyesine dönüşür” şeklinde nüfus şartı kaldırılarak değiştirilmiştir (5390 sayılı Kanun,

2005/ md.1). Büyükşehir belediye alanlarını genişleten bu yasalarla ikinci kademe belediye sayıları da artırılmış ve yetki alanları genişletilmiştir (Özgür & Yavuzçehre, 2016: 917).

5216 sayılı kanunun 7. maddesinde büyükşehir belediyesinin görev ve sorumlulukları arasında büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ve 1/ 25.000 ölçeklerinde nazım imar planı yapmaları yer almıştır. Yetki alanı genişleyen büyükşehir belediyesi için bu durum merkezi yönetim ve ilçe belediyeleri karşısında planlama açısından önemli bir gelişme olmuştur. Büyükşehir belediyelerinin üst ölçekli planlar yapabiliyor olması, ilçelere karşı güçlendiği anlamını da taşımaktadır (Şahin, 2017: 64).

Uygulamaya geçirilmeyen 5026 sayılı yasa ile başlamış olan konsolidasyona yönelik tüzel kişilik kaldırma, mahalleye dönüştürme, birleştirme politikaları ve 2008 yılında çıkarılan “5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile büyükşehir belediye yönetiminde önemli değişiklikler yaşanmıştır. Bu değişiklikler arasında önemli olan ilk kademe belediyelerinin mevzuattan çıkarılmasıdır. Böylece yasanın “büyükşehir belediyesine katılma” başlığındaki ilk kademe belediyelerini ilgilendiren imar, altyapı, katılma, köy ve beldelerle ilgili katılma ve büyükşehir belediyesinde temsil oranını açıklayan fıkralar yürürlükten kaldırılmıştır (5216 Sayılı Belediye Kanunu Eski Hali, 2004/ md. 6; 5747 sayılı Kanun, 2008/ md.3).

5747 sayılı yasa ile büyükşehir belediye sınırları içerisindeki ilk kademe belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmış, büyükşehirlerde büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi olmak üzere iki kademeli sistem devam etmiştir. 16 büyükşehir varlığını korurken büyükşehir bünyesindeki belediyeler ilçe teşkilatı ve ilçe belediyesi olarak örgütlenmiş ve 43 adet ilçe kurulmuştur (Parlak & Ökmen, 2016: 337). 242 ilk kademe belediyesinin ve 862 belde belediyelerinin hukuki statüleri değiştirilerek parçalı yapı da yavaş yavaş bütünleşik bir yapıya dönüştürülmeye çalışılmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu ile nüfusu 2.000’in altına düşen belde belediyelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılmasına karar verilmiştir. Sonuç olarak bu iki yasa ile yapılan düzenlemelerde ölçek genişletilerek küçük ve parçalı yönetimlerin önüne geçilmek istenmiştir. Ayrıca büyükşehir yönetiminin ilçe belediyeleri karşısındaki yetkileri artırılarak konumları güçlendirilmiştir (Canpolat, 2009: 537, 538). Arıkoğlu (2013: 61) bu düzenlemenin amacının, BŞB sisteminin şehir yönetiminde bütünlüğü, hizmetlerin devamlılığını ve koordinasyonunu sağlamak olduğunu belirtmiştir.

5747 sayılı yasa küçük yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması konusunda yerel demokrasi tartışmalarına neden olmuştur. Bu kanun dönemin ana muhalefet partisi (CHP) tarafından iptali için Anayasa Mahkemesine götürülmüştür (AYM, E. 2008/34, K. 2008/153, 31.10.2008). Belediye kapatma konusu tartışmalı hale gelmiş, seçim ve yürürlük

konusu² itibarıyla ADNKS sonuçlarına itiraz eden 836 belediye, köye dönüştürülmekten kurtarılmış ve seçimlere belediye olarak katılmıştır (Zengin, 2014, p. 101). Kırsal alana doğru bütünleşme olarak da değerlendirebileceğimiz bu düzenleme, ilerleyen dönemlerde büyükşehir belediye yönetimlerinde kırsal alanları yönetme kabiliyetlerinin de artırılmasını gerektirecektir.

Denizli ili için yapılması öngörülen belde ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak mahalleye dönüştürülmesi girişimi, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 11.maddesinde yer alan "Tüzel kişiliğin sona erdirilmesi" başlığı referans gösterilerek 2006 yılında Balıkesir, Denizli, Kütahya, Kırıkkale, Aksaray; 2007 yılında Serik (Antalya), 2009 yılında Aydın ilinde ve Antalya'nın Alanya ilçesinde sınır değişiklikleri yapılmıştır (Çınar vd., 2013: 148-151'den aktaran Çiner, 2017: 40).

Büyükşehirlerin yönetiminde önce yönetim biçimi, daha sonra da yönetim ölçeği değişmiştir. Yönetim ölçeğinin değişmesi, mükerrer örgütlenmelerin yarattığı sorunların giderilmesi ve planlarda büyükşehir ölçeğinde bütünlük sağlanması için büyükşehir belediyesinin denetim ve koordinasyon yetkileri de artırılmıştır (Parlak & Ökmen, 2016: 335). 5216 sayılı kanunun dikkat çeken bir özelliği de ilçe belediyelerinin görevlerinin de ayrı bir şekilde beş bent halinde sayılmasıdır. 3030 sayılı kanunda ilçe belediyeleri büyükşehir belediyesinin görevleri haricinde belediye mevzuatındaki görevlerden sorumlu tutulmuştur. İlçe belediyelerinin park, bahçe, sosyal ve kültürel hizmetlerle toptancı halleri ve mezbahalarla ilgili görevleri üstlenebileceği de belirtilmiştir. Bunun dışında dikkat çeken bir başka değişiklik, büyükşehir belediye başkanının yetkileridir. 3030 sayılı kanunda büyükşehir ve ilçe belediye meclislerinde alınan bütün kararlar belediye başkanına gönderilirken (md. 14); 5216 sayılı yasa ile bu değişmiş, ilçe belediyelerinin bütçe ve imarla ilgili olan kararları dışındakilerin büyükşehir belediye başkanına gönderilmesi kararlaştırılmıştır (md.14). Ayrıca 3030 sayılı kanunda kararların kesinleşmesi ile ilgili olan meclisin 2/3 çoğunlukla ısrarı, 5216 sayılı kanunda salt çoğunluk olarak değiştirilmiştir (md.14). 5216 sayılı kanunun 11. maddesinde yer alan büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetim yetkisi de bu kanundaki yeniliklerden biridir. Büyükşehir belediyesi uygulamaya ilişkin her türlü belgeyi isteme, inceleme ve örneklerini almaya yetkili kılınmıştır. İncelemede sorun tespit edilirse ilgili belediyeye üç ay süre verilerek eksikliklerin giderilmesini istemek, aksi durumda eksiklikleri ve aykırılıkları gidermek de büyükşehir belediyesi sorumluluğundadır (Şengül, 2019: 145).

3030 sayılı kanunun 20. maddesinde yer alan büyükşehir belediyesinin bütçesinin doğrudan, ilçe belediyelerinin bütçelerinin ise büyükşehir belediyesinde yatırım ve hizmetlerle

² Anayasa'nın 67. maddesinin son fıkrasında "Seçim kanunlarında yapılan değişiklikler, yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanmaz." ifadesi yer almaktadır.

bütünlük oluşturacak şekilde aynen veya değiştirerek kabul edilmesinin ardından vali tarafından onaylanması şartı vardır. Burada bütçe üzerinde iki türlü vesayet olduğunu söyleyebiliriz. Birincisi merkezi yönetimin bütçe kabulü üzerindeki vesayet denetimi, ikincisi de büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerinin bütçelerini aynen veya değiştirerek onaylamasıdır. 5216 sayılı Kanun ile bu durumda değişiklik olmuş, bütçenin onaylanmasında valinin onayı kaldırılmıştır. Ancak yatırım ve hizmetlerde bütünlük sağlamak amacıyla büyükşehir belediye bütçesi ve ilçe belediyelerinin bütçelerinin büyükşehir belediye meclisine sunulup burada aynen veya değiştirerek kabul edilmesi uygulamasına devam edilmiştir (5216 Sayılı Belediye Kanunu Eski Hali, 2004/ md.25).

Büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri ile ilgili imar planlarını, parselasyon planlarını denetleme, aynen veya değiştirerek onaylama yetkisi, yerine geçerek yapma sorumlulukları da büyükşehir belediyelerini ilçe belediyeleri karşısında güçlendiren durumlardır (5216 Sayılı Kanun-Eski Hali, 2004/ md.7). 5216 sayılı kanunun 27. maddesinde yer alan belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon yetkisi de iki kademeli büyükşehir yönetiminin önemli ancak büyükşehir belediyesini ilçe belediyeleri karşısında oldukça güçlendiren bir yetkisidir.

5216 sayılı kanunun hemen ardından çıkarılan 5393 sayılı kanun da büyükşehir yönetimlerini ilgilendirmektedir. 5216 sayılı yasanın 10. maddesinde “büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerinin yetkileri ve imtiyazları” başlığında bu durum belirtilmiştir. Genel olarak büyükşehir belediye yönetimini ilgilendiren başlıca kanunlar aşağıda sayılmıştır. Bunlar (Parlak, 2020: 160);

- 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu
- 5393 sayılı Belediye Kanunu
- 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu
- 6360 sayılı “On üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmündeki Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”
- 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun
- 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun
- 747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

- 3572 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun
- 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu
- 3194 sayılı İmar Kanunu

Ayrıca 5393 sayılı kanunun ilk halinde, belediyenin görev ve sorumluluklarını içeren 14. maddede yer alan “Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır.” fıkrası Anayasa Mahkemesinin 24/01/2007 tarih ve E. 2005/95, K. 2007/5 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir. Bu iptalin gerekçesini açıklamakta yarar vardır. Adı geçen bu fıkranın Anayasa’ya aykırılığı, merkezi yönetimin ülke genelinde genel yetkili, mahalli idarelerin ise somut bir şekilde belirlenmiş görevleriyle hem coğrafya hem de konu bakımından sınırlandırılmış şekilde yetkili olması ile ilişkilendirilmiştir. Ancak yukarıda belirtilen “yasalarla başka bir kurum ve kuruluşa verilmeyen” ibaresinin belediyeleri genel görevli konumuna getirmesi ve genel görevler arasında sayılmamış bir görevin yasal düzenleme gerektirmeksizin belediyeler tarafından yapılacağı sonucunun çıkarılması sakıncalı bulunmuştur. Yerel kademedeki hizmetlerin yasada tek tek sayılması gerektiği, aksi takdirde standart bir kamu hizmeti sunmanın olanaksızlaşacağı ve sonuç olarak hizmetler açısından yerel dengesizliğin artacağı ifade edilmiştir. Bu maddenin belirlenmesinde AYYÖŞ’ün “mahalli müşterek ihtiyaç” kavramının gerekliliği de vardır. Yerel yönetimlerin özerkliği anlayışının belediye kanunu ile yerleştirilmeye çalışılmasının bir sonucu olan bu madde, belirlenmiş görevler dışında her türlü görevin yerine getirilmesi sonucunu doğurabilecektir. Bu sakıncalar nedeniyle fıkranın incelenmesi gerekmiştir. Karşı oy açıklamasında ise “mahalli ve müşterek nitelikte” bir görevin zaten hizmet alanı coğrafi sınırlarla belirli olduğu için sakıncalı bir sonuç doğurmayacağı ifade edilmiştir. Ancak fıkranın, anayasaya aykırılık nedeni ile iptaline karar verilmiştir (AYM E. 2005/95, K. 2007/5).

2004-2012 yıllarında kalkınma planlarında da büyükşehir belediye yönetimleri, sorunlar ve çözüm öneriler ele alınmıştır. 5216 sayılı Kanunun gerekçesinde metropol belediyelerin, küresel ve ulusal ekonominin yürütücüsü, yatırım ve iş faaliyetlerinin geliştiği bir alan olarak tanımlanması bu noktada önemlidir (5216 Genel Gerekçe, 2004: 1). 9. BYKP’nda DPT koordinasyonunda, OECD ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi iş birliğiyle İstanbul Metropolitan Alan İncelemesi adında bir çalışma başlatıldığı belirtilmiştir. Bu çalışmanın amacı, İstanbul’un potansiyellerini ve gelişme eğilimlerini tespit etmek, rekabet gücünü geliştiren politikalara öncelik verilmesini sağlamaktır (DPT, 2006: 48).

Türkiye idare ve hukuk sisteminde metropoliten yönetim tanımı ve kapsamının nesnel ölçütlere dayandırılması, bu alanda yaşanan sorunlara cevap verebilir olması gerekmektedir.

3030 sayılı kanun uygulanmaya başladığı zamandan bu yana üzerinde tartışılan büyükşehir yönetiminin, ilçe ve alt kademe belediyeleri üzerinde olan hakimiyeti, görev ve yetki dağılımı konusunda nesnel ölçütlerin olmayışı gibi sorunlar, 5216 sayılı Kanun ile bazı değişiklikler yapılsa da devam etmiştir. Ancak 5216 sayılı Kanunda, önceki yasaya göre en önemli farklılık, hem yerel demokrasi hem özerklik hem de idari vesayet açısından değerlendirilebilecek olan büyükşehirlerin “idari ve mali özerkliğe sahip olan” (5216 sayılı Kanun, 2004/ md. 3) ibaresi ile tanımlanmasıdır. Bu süreçte yerindenlik ilkesine uyum çabalarının yasalarla somutlaştırıldığı görülmektedir.

Büyükşehir yönetimi ile ilgili gelişmeler tarihsel süreç içerisinde yeni ekonomik ve toplumsal gelişmeler, siyasi süreçler ve göç olgusuyla da ilişkilidir (Erbay & Akgün, 2017: 324). Kent yönetiminde ortaya çıkan zorluklar, kentlerin kapasitesinin büyümesinde önemli role sahiptir. Bu zorlukların çözümü temelde yasal süreçlerde aranmıştır. 1984 yılından itibaren 20 yıllık bir uygulama geçmişi olan 3030 sayılı yasa ile bütünü ilgilendiren bir metropoliten yaklaşım benimsenememiştir. Bu durum metropoliten alanların arz talep konusunda dengeli bir şekilde gelişmesini sağlayamamıştır. 2004 yılında 5216 sayılı Kanun ile planlamalar metropoliten alanda yapılmaya başlanmış, büyükşehir belediyesinin sorumlu olduğu ölçeğin genişletilmesi yoluna gidilmiş ve metropoliten yönetimde stratejik planlar önem kazanmıştır (Tekel, 2009a: 13).

2.5. 2012 Yılından Sonra Büyükşehir Belediye Yönetimindeki Değişim

Türkiye’de büyükşehir belediye yönetimine ayrılan ikinci bölümde 6360 sayılı Kanunun yarattığı değişiklikler ve 5216 sayılı Kanunun son halinde yer alan büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişki detaylı bir şekilde değerlendirilmek istenmiştir.

Büyükşehir belediye yönetiminin gelişimi, büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkileri, koordinasyon sorunlarını ve ölçek değişimlerini değerlendiren birçok çalışma yapılmıştır. Bu çalışmaların birkaçı burada örnek gösterilebilir. Şahin (2017) KYTK tasarısından sonra yerel yönetimler alanında yaşanan yasa değişikliği süreçlerini 6360 sayılı Kanun da dahil olmak üzere, tarihsel süreci içerisinde büyükşehir belediyelerinin ve ilçe belediyelerinin mekânsal planlama yetkileri üzerine değerlendirmelerde bulunmuştur. Büyükşehir belediyelerinin yetkilerinin olağanüstü bir şekilde artırılmasının, ilçe belediyeleri ile ilişkilerinde iletişim ve koordinasyon sorunu oluşturacak alanlarının da artmasına neden olduğunu belirtmiştir. Büyükşehirlerde yetki tekelleşmesinin yarattığı sorunlardan bahsetmiştir. Atay (2021) ise büyükşehir belediye yönetiminde yeniden ölçeklendirme sonucunda mali ilişkilerde yaşanan düzenlemelerin (ilçe belediyelerinin birçok gelir

kalemlerinin büyükşehir belediyelerine verilmesinin) iki birim arasında asimetrik ilişkiler yarattığını dile getirmiş, bu durumu Bandırma ilçesi üzerinden incelemiştir.

Türk idare tarihi içinde büyükşehir yönetimlerini 3030 sayılı Kanun kadar radikal bir değişime uğratan düzenleme, 12.11.2012 tarihinde kabul edilen³ ve 20 Mart 2014 yerel seçimlerinden sonra yürürlüğe giren 6360 sayılı kanun ile olmuştur. Tam adıyla “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile 16 olan büyükşehir belediye sayısı önce 29’a, daha sonra 2013 yılında kabul edilen 6447 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile Ordu da büyükşehir statüsüne sahip olmuş ve bu sayı 30’a yükselmiştir. Sonuç olarak kanunun adı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” olarak değiştirilmiştir (6360 Sayılı Kanun, 2012/ md. 1; 6447 sayılı Kanun, 2013/ md.1).

KYTK tasarısından sonra birçok yasa yürürlüğe girmiştir. Bu süreçten sonra yasalarda yeniden değişiklik olmuştur. Özellikle büyükşehir belediye kanunlarındaki değişikliklerle kapatılan ve birleştirilen tüzel kişilikler ve bunun devamında büyükşehir ve ilçe belediyelerinin sınırlarındaki değişimden söz etmek gerekir. Büyükşehir belediyelerinin genişleyen sınırları yeni yetki ve sorumlulukları da beraberinde getirmiş, sonuç birçok yetkiyi büyükşehir tekeline veren 6360 sayılı Kanunun 5216 sayılı Kanuna müdahalesiyle yeni bir ölçeğe sahip, sayıca artmış büyükşehirler ortaya çıkmıştır (Şahin, 2017: 61).

Çiner (2017: 39), iktidar partisinin yönetime geldiği dönemden itibaren parçalı ve küçük yapıda yönetimlerin mali bakımdan güçsüzlükleri nedeniyle imar, planlama gibi sorunlar yaşadıkları için kapatılmalarını desteklediğini belirtmiştir. Benzer durum konsolidasyon savunucuları için de geçerlidir. Arıkboğa (2012: 9), 2011 Genel Seçim mitinglerinde Recep Tayyip Erdoğan’ın büyükşehir reformu konusundaki söylemlerine değinmiştir. Bu mitinglerdeki konuşmaların içeriğinde 11 yeni büyükşehir kurulacağı ve büyükşehirlerin sınırlarının il mülki sınırı olacağı yer almıştır. Bu şehirlerde imar bütünlüğü sağlamak için üst ölçekte nazım imar planları, ilçe belediyelerinde ise uygulama imar planlarının yapılacağı belirtilmiştir (Arıkboğa, 2012: 9).

6360 sayılı Kanun ile tüzel kişilik kapatma ve birleştirme yolu, küçük yerel yönetimlerden kaynaklanan sorunların giderileceği motivasyonu ile gerçekleştirilmiştir. Kapsayıcı ve bütünleştirici bir yöntem olarak değerlendirilebilecek yeni büyükşehir modeli,

³ 06.12.2012 tarihinde 28489 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

yerel yönetim tarihimize farklı bir ölçeği eklemiştir. Başka bir açıdan 2004 yılında uygulanmaya başlanan fakat pek de başarılı olamayan, hatta temsil adaletsizliği ve sınır sorunlarına neden olan düzenleme, 2008 yılında büyükşehir sınırlarındaki belde belediyelerinin kapatılmasını ve ilçe bazlı bütünleştirmeleri getirmiş, 6360 değişikliğine doğru gidilen dönemde alansal ölçekte bütünleştirme yöntemleri başlamıştır (Arıkboğa, 2013: 64-65). Bu dönemde yapılan büyükşehir belediyeleri düzenlemesi, ağırlıklı olarak yönetsel ölçeği ilgilendirmektedir. Bu düzenlemelerin metropoliten alan özelinde bir merkezileşme yarattığı yönünde tartışmalar da ortaya çıkmıştır (Şahin, 2017: 59). Bu konuya yerel vesayeti konu alan üçüncü bölümde detaylıca yer verilecektir.

2.5.1. 6360 Sayılı Kanun'un Gerekçesi ve Değişiklikten Etkilenen Kanunlar

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye yönetiminin radikal dönüşümünü hem mahalli idareler arasında hem de merkezi yönetim ile büyükşehir belediyeleri arasında görmemiz mümkündür. Öncelikle 5216 sayılı Kanunun uygulanmasında karşılaşılan güçlükler, büyük alanları, nüfusları ve ekonomileri kapsayan büyük yönetimler için neden ilk halinin yeterli olmadığı, olumlu değerlendirmeler ve olumsuz eleştirilerden yola çıkarak, devlet nezdinde ise 6360 sayılı gerekçeden yola çıkarak çıkarımlarda bulunulması gerekmektedir. Bu değerlendirmelerden bir kısmını Tekel (2006: 85)'in çalışmasında görebiliriz. Kısaca, 5216 sayılı Kanun ile metropoliten yönetimlere desantralizasyona uyum açısından yeni görev ve yetkiler verilmiş ve bu yönetimlerin yetki ve sorumluluk alanları artırılmıştır. Yeni yasa metropoliten alanda ilçe ve alt kademe belediyelerini artırmış; bu durum parçalı yapı ihtiva ettiği için hizmet sunumu, eşgüdüm ve planlama sorunlarını da beraberinde getirmiştir. Yerel halkın kararlara katılımı için gerekli katılım mekanizmaları üzerinde durulmamıştır. Büyükşehir belediyelerinin mali imkanları, artan yetki ve sorumlulukları ile orantılı bir düzeyde artırılmamıştır. Merkezi yönetimin yetki aktardığı büyükşehir belediyelerinin, sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediyeleri üzerinde yerinden yönetim ilkesi ile çelişen katı idari vesayeti söz konusu olmuştur (Tekel, 2006: 85).

6360 sayılı kanun ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda değişiklikler yapılmış ve büyükşehir yönetiminde farklı bir yapı oluşturulmuştur. Bu düzenleme ile 5216 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmasa da köklü değişiklikler meydana gelmiştir. Bu değişikliklere neden ihtiyaç duyulduğunu anlayabilmek için Kanun'un genel gerekçesi incelenmiştir. Kanun'un Genel Gerekçesi'nde büyükşehir yapılanmasına ilişkin olarak, küreselleşme ile yönetim paradigmasının değişerek yeni değerleri ortaya çıkarması hedef gösterilmiştir. Bu noktada kamu yönetimi reformları için "etkin, verimli, hesap verebilen,

katılımcı, saydam ve olabildiğince yerel bir yönetim” ilkelerinin ön plana çıktığı görülmektedir. Ulaşılmak istenen durum ya da gerekçeler aşağıda sıralanmıştır (TBMM, 2012: 6, 7):

- Kamu yönetiminde kamu hizmeti anlayışını değiştirecek ve vatandaş memnuniyetini artıracak etkinlik ve verimlilik sağlamak,
- Mahalli idareleri yeni kamu yönetimi ilkeleri etrafında yeniden düzenlemek,
- Halkın demokratik hayata katılımının bir aracı olan mahalli idarelerin etkin hizmet üretmesini sağlamak,
- Büyükşehir sınırları içinde çok fazla yerel yönetim biriminin ölçek kazançlarından yararlanmayı engellemesi
- Kamu hizmetlerinin kaliteli bir şekilde karşılanamaması
- Hizmet sunumunda koordinasyon eksikliği.

6360 sayılı kanunun gerekçesinde özellikle “geniş ölçek” üzerinde durulduğu için, bu gerekçeyi detaylı değerlendirmek gerekmektedir. Büyükşehirler, doğası gereği çok fazla yerleşim merkezini sınırları içinde barındıran geniş ölçekli yönetimlerdir. Fakat büyükşehir sınırları içinde çok sayıda yerel yönetim biriminin tüzel kişilikleri ve demokratik nitelikleri gereği küçük ölçekli planlar yapmaları da mahalli idarelerin bir gereğidir. Ölçek ekonomilerinden yararlanma, mükerrer işleri ortadan kaldırma, yönetimlerin mali durumlarını iyileştirme gibi sebeplerle planların bütüncül bir yöntemle ve makro politikalarla oluşturulması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Çok sayıda yerel yönetimin yetkili olduğu bir coğrafi alanda planlama ve koordinasyondan yoksun bir idarenin ortaya çıkması ve bu durumun kaynak israfına yol açması endişesi vardır. Ayrıca küçük ölçekli yerel yönetimlerin hizmet kapasiteleri ve mali kaynaklarının ulaşım, sanayileşme ve çevre sorunlarının çözümünde yetersiz kalması da sorun yaratmaktadır. Verimsizliğe neden olan bu durum, büyükşehirlerde sorunlara yol açmaktadır. Bu nedenle optimal büyüklükte, belediye mülki sınırlarında hizmet üretimini sağlamak için güçlü yerel yönetimler bir ihtiyaç haline gelmiştir (TBMM, 2012: 7).

Büyükşehir yönetiminde tek merkezlilik anlayışının hakim olduğu bu gerekçede, hizmetlerin tek merkezden yürütülmesinin temelinde ölçek kazançlarıyla birlikte etkinlik, eşgüdüm, yüksek nitelik, daha az kaynakla daha fazla nüfusa hizmet, maliyetler ve kişi başına düşen giderleri azaltma motivasyonu vardır. Bu motivasyon, metropoliten alanda hizmet üreten büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri modelini ortaya çıkaracaktır. Bu yöntemden beklenen diğer faydalar da “geniş ölçekte hizmet üreten yerel yönetim birimleri”ni teknolojik gelişmelere adapte etmek, nitelikli personel istihdamı ile verimlilik artışı sağlamak, merkezi kaynakların etkin kullanımını sağlamak, büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasındaki kaynak kullanımı açısından adil bir yapı sağlamak, imar konusundaki üst ölçekli planlarla il çapında

bütünlük ve koordinasyon sağlamaktır. Böyle bir ölçeğin geliştirilmesindeki örnekler 5216 sayılı kanun ile İstanbul ve Kocaeli illerinde il mülki sınırı uygulamalarının bütünlük içinde yürütülmesi gereken imar, planlama, itfaiye, ulaşım gibi mahalli müşterek hizmetlerde etkinlik sağlaması olarak gösterilmiştir (TBMM, 2012: 7).

6360 sayılı Kanun ile başlangıçta “Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van olmak üzere 13 il belediyesinde yeni büyükşehir kurulması ve var olan İstanbul ve Kocaeli dahil Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya, Samsun olmak üzere 16 büyükşehir belediyesinin yeni yasaya göre yeniden düzenlenmesi öngörülmüştür. Yapılması öngörülen düzenlemeler, büyükşehirlerde il mülki sınırı uygulaması, bu belediye sınırlarındaki belde ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması, büyükşehir belediyesi için en az bir tane ilçe belediyesinin varlığı, 52 ilde nüfusu 2.000’in altındaki belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kapatılmasıdır. Sonuç olarak bu tasarı ile 29 il özel idaresi, 1591 belde belediyesi, 16.082 köy tüzel kişiliği kaldırılacak, bu köy ve beldeler mahalle olarak büyükşehir ilçe belediyelerine katılacaktır. 52 ilde tüzel kişiliği kaldırılan beldeler ise köye dönüştürülecektir. Hizmet kalitesinin ve etkinliğinin artırılması için büyükşehir ve ilçe belediyelerinin ödeneklerinin de artırılacağına altı çizilmiştir (TBMM, 2012: 8). Gerekçede dikkat çeken bir diğer konu, kırsal alanlara yöneliktir. Bu kanun ile orman köylerinin dahil bütün köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılması öngörüldüğü için orman köylüsüne verilen ayrıcalıkların bu yerler için devam edeceği belirtilmiştir. İlçe belediyelerine katılan, köylerin 4342 sayılı Mera Kanunu gereğince mera, yaylak, kışlak gibi yerlerden yararlanmaya devam etmeleri öngörülmüştür (TBMM, 2012: 8-9). Kanunun gerekçesinde madde gerekçeleri de sunulmuştur. Burada gördüğümüz değişiklikler, büyükşehir belediyelerinin hizmet sınırının il mülki sınırı ile bütünleştirileceği, büyükşehir ilçe belediyelerinin hizmet sınırının ise ilçe mülki sınırlarla birleştirileceği ve bu belediyelerde il özel idarelerinin, belde ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılacağıdır. Büyükşehir kurulması nüfus şartına bağlansa da ilçe kurulmasında coğrafya, ekonomik koşullar, kamu hizmeti gerekleri göz önünde bulundurulmuştur. Bu değişiklik ile ilgili dikkat çeken durum 29 ilde merkezi idarenin taşrada yürüteceği hizmetler için Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezlerinin kurulmasıdır (TBMM, 2012: 9).

Büyükşehir belediye sisteminde yapılan bir düzenleme de UKOME ile ilgilidir. Oy hakkı olmadan UKOME toplantılarına katılma hakkı olan ulaşım alanındaki kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları temsilcilerine, üye olma hakkı getirilmiştir. Büyükşehir belediye varlıklarının üçüncü kişilere ihalesiz kiralanması sona erdirilmek istenmiştir. İmar mevzuatı

gereği tahsil edilen otopark gelirlerinin büyükşehir belediyesine devredilmesi ve bu gelirlerin otopark inşası dışında kullanılmasını engelleyen hükümler de bu kanun değişikliği ile oluşturulmuştur (TBMM, 2012: 10).

Kanunda değişikliğe gidilmeden önce büyükşehir belediye yönetimlerin kuruluşu ile ilgili tartışmalar, başka illere büyükşehir statüsü kazandırılmasına yönelik TBMM'ye verilen yasa teklifleri ile devam etmiştir. Örneğin 2010 yılında Malatya'nın büyükşehir olması gerektiğine yönelik gerekçe ekonomik, sosyal, coğrafi ve kamu hizmeti bakımından 5393 sayılı Kanunun bu şehir için yönetim açısından yetersiz kalması olarak belirtilmiştir. Denizli için gerekçe, 16 büyükşehir içindeki 10 büyükşehir belediyesini sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralaması olarak geride bırakması olarak sunulmuştur (Keser & Gökmen, 2012: 26).

6360 sayılı Kanun ile mahalli idareleri ilgilendiren bazı kanunlarda değişiklik yapılmıştır. Bunlar (Gül & Batman, 2013: 32; TBMM, 2012: 10);

- 5393 sayılı Belediye Kanunu,
- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu,
- 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu,
- 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunu,
- 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunu
- 5682 sayılı Pasaport Kanunu
- 197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu
- 5355 Mahalli İdare Birlikleri Kanunu

5393 sayılı Kanunda mahalle büyüklükleri ile ilgili de değişiklik olmuştur. Kanunun 9. maddesine “Belediye sınırları içinde nüfusu 500’ün altında mahalle kurulamaz.” hükmü eklenmiştir. İl özel idarelerinde ise il encümen üye sayısının azaltılması şeklinde bir değişiklik yapılmıştır (TBMM, 2012: 10).

2.5.2. Büyükşehir Belediye Yönetiminde Meydana Gelen Değişiklik

Büyükşehir belediye yönetiminde yapılan değişiklikler, 6360 sayılı Kanunun 5216 sayılı Kanunda yaptığı değişiklikler ve bu değişikliklerin Anayasa Mahkemesi kararlarına konu olan yönleri aşağıda açıklanmıştır. Ancak bu yasa sadece 5216’da değil, daha birçok yasa da değişiklik yapmış ve ilerleyen süreçlerde bu yasalarda yeniden düzenlemeler devam etmiştir. 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunun kimi maddeleri yasanın kabul edildiği dönemde kimi maddeleri de 2014 Mahalli İdareler Seçimlerinden itibaren yürürlüğe girmiştir. İlçe örgütü

(kaymakamlık) kurulmasına yönelik hükümler kanunun yayımlandığı tarihten itibaren yürürlüğe girmiştir. “İl özel idaresi, belediye ve köy tüzel kişiliklerinin kaldırılması, il belediyesinin büyükşehir belediyesine dönüştürülmesi, büyükşehir belediye sınırının ilin mülki sınırlarına genişletilmesi, mülki sınır değişikliği yapılması ve ilçe belediyesi kurulmasına” dair hükümler 2014 Mahalli İdareler Seçiminden itibaren uygulanmıştır (6360 Sayılı Kanun, 2012/ Geçici Madde-1). Geçici Madde 1’de tüzel kişilikleri kaldırılan belediye ve köylerin personeli, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçlarının, katılacakları ilçe belediyesine bildirildikten sonra komisyon⁴ kararı ile ilgisine göre bakanlıklara, büyükşehir belediyesi, bağlı kuruluşu ve ilçe belediyesine devredileceği kararlaştırılmıştır. Bu devir, tasfiye ve paylaştırma işlemleri 2014 mahalli idareler genel seçimi itibariyle uygulamaya konulmuştur (6360 Sayılı Kanun, 2012/ Geçici Madde-1).

5216 sayılı Kanun 7 bölüm, 33 madde, 3 ek madde ve 4 tane geçici maddeden oluşmaktadır. 6360 sayılı yasanın büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi kurulması ve sınırları ile ilgili 1. ve 2. maddeleri, yapılan değişikliklerin ana hatlarını sunmaktadır. 5216 sayılı Kanunun 3. maddesi olan “tanımlar” başlığından itibaren kanunda ve yönetimde yapılan değişiklikleri doğrusal bir şekilde sıralamamız ve bu yönde değerlendirmemiz mümkündür.

Büyükşehir belediyesi ile ilgili yapılan ilk değişikliğin, tanımı olduğu görülmektedir. 5216 sayılı Kanunun ilk halinde büyükşehir belediyesi “en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” dir. 6360 sayılı Kanunda ise büyükşehir belediyesi 5216 sayılı Kanundan farklı olarak “sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan...” olarak sınır ve ilçe belediyeleri değişiklikleri ile düzenlenmiştir (5216 sayılı Kanun, 2004/ md.3). Bu değişikliğe göre büyükşehir belediyelerinin sınırı, il mülki sınırı olarak değiştirilmiş ve büyükşehir içinde kalan ilk kademe belediyeleri kaldırılmıştır (5216 sayılı Kanun, 2004/ md.3).

Büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırları ve ilçe belediyelerinin sınırlarının da ilçe mülki sınırları olarak belirlenmesi sonucunda (5216 sayılı Kanun, 2004/ md. 5), değişiklik öncesi “büyükşehir belediyesine katılma” maddesi ilga edilmiştir. Bunun sebebi büyükşehir belediyelerinde sınırın il mülki sınırları olması sonucunda belde ve köylerin mahalleye dönüştürülmeleridir. “İmar düzeni ve temel alt yapı hizmetlerinin zorunlu kıldığı durumlar”

⁴ 6360 sayılı yasaya kanunda belirtilen devir, tasfiye ve paylaştırma işlemlerinin yürütülmesi amacıyla vali tarafından, bir vali yardımcısının başkanlığında ilgili kurum, kuruluş ve belediyelerin katılımıyla devir, tasfiye ve paylaştırma komisyonu kurulması geçici madde olarak eklenmiştir (6360 Sayılı Kanun, 2012, Geçici Madde 1).

nedeniyle dönüştürülen mahalleler, ilgili belediyelere bağlanmıştır. Yine nüfus şartı gözetmeksizin var olan bütün ilçe belediyeleri, büyükşehir belediyesi sınırlarına katılmıştır (5216 Sayılı Kanun-Eski Hali, 2004/ md.6).

Büyükşehirlerde mülki sınır uygulamasının gerekçeleri arasında, bu alanda hizmetin bir merkezden yürütülmesi ile ölçek ekonomileri uygulanacağı ve bu sayede koordinasyon sağlanacağı, az kaynak ile daha verimli ve yüksek kalitede kamu hizmeti sunulacağı, merkezden gönderilen kaynakların daha etkin kullanılacağı gibi düşünceler yer almaktadır (TBMM, 2012: 6, 7).

6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyesinin tanımı değiştiği gibi sınırları ve kuruluş kriterleri de değişmiştir. Kanunun büyükşehirde radikal değişikliklere sebep olan düzenlemesi belediye sınırları ile ilgilidir. Buna göre değişiklik öncesi kuruluş kriterlerinde yer alan fiziki yerleşim durumu ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri kriterleri terk edilerek, toplam nüfus yani 750.000 nüfus tek kriter olarak alınmıştır (5216 sayılı Kanun, 2004/ md. 4). Madde, önceki haliyle kıyaslandığında büyükşehir olmak için sadece nüfus kriterini karşılamasının yeterli olduğu görülmektedir. Keleş (2012: 8), sadece nüfusun ölçüt olarak alınmasını “tek düze bir dizge” ve “çağdaş kamu yönetiminin ilkeleriyle bağdaştırılamaz” şeklinde yorumlamıştır.

Değişiklik öncesi “Büyükşehir belediyelerinin sınırları, adını aldıkları büyükşehirlerin belediye sınırlarıdır. İlçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin, büyükşehir belediyesi içinde kalan kısımlarının sınırlarıdır.” maddesi, 6360 sayılı kanunun getirdiği değişiklikle “Büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıdır. İlçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin mülki sınırlarıdır.” şeklini almıştır (5216 sayılı Kanun, 2004/ md. 5). Bu düzenleme, 2972 sayılı Kanunda da değişiklik gerektirmiş, mahalli idare seçimlerinde büyükşehir belediye başkanının seçim çevresi, il mülki sınırları olmuştur (2972 Sayılı Kanun, 1984/ md. 4).

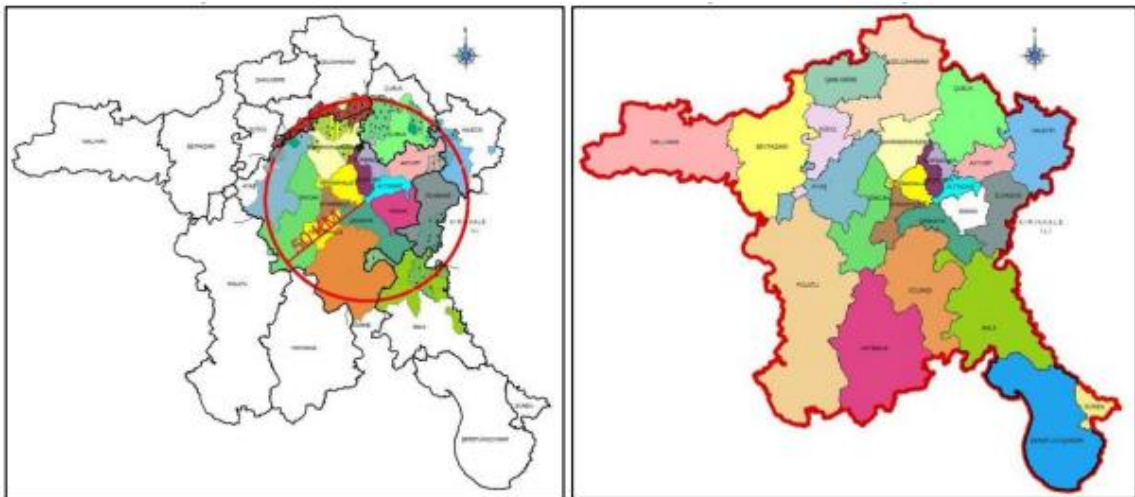
Yukarıda sayılan değişiklikler yerel yönetim birimlerinin nicel durumunu da değiştirmiştir. Buna göre, nüfus kriterinin il mülki sınırları içerisinde 750.000 olması büyükşehir belediye sayısının 30’a yükselmesinde önemli bir etkidir (Erbay & Akgün, 2017: 340). Sonuç olarak 30 ilin sınırı il mülki sınırı olarak belirlenmiş, yeni kurulan büyükşehirlerde de il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür. Bu sınır değişikliği ile büyükşehirlerin ilçe mülki sınırlarında kalan köy ve beldeler bağlı bulundukları ilçelere mahalle statüsüyle katılmışlardır. İstanbul ve Kocaeli büyükşehirlerinin sınırları 5216 sayılı Kanun ile il mülki sınırı olarak belirlenmişti ve 6360 ile bu sınırlardaki köyler, tüzel kişiliklerini kaybederek ilçelerine mahalle statüsü ile katılmıştır. Ölçek değişikliği olarak da ifade edebileceğimiz sınır değişikliği sonucunda büyükşehirlerdeki il özel idareleri ve bucak teşkilatları da kaldırılmıştır (6360 Sayılı Kanun, 2012/ md. 1; 6447 sayılı Kanun, 2013/ md.1).

Küçük yapıda bir çok yerel yönetim biriminin kaldırılmasındaki etkenlerden biri yerel yönetim birliklerinde köyler açısından başarı yakalanmasına rağmen belediyelerde bu durumun işe yaramamasıdır (Apan, 2016: 9).

Yukarıda sayılan değişiklikler, kentsel alan yönetiminde optimal büyüklüğü belirleme girişimi olarak görülebilir (Öner, 2008: 180-181). Burada dikkat çeken durum, 6360 ile değişen kuruluş kriterinin sadece nüfusu kapsamı, ekonomik gelişmişlik ve yerleşim durumunun göz ardı edilmesidir. Yapılan değişikliklerin en önemlisi irili ufaklı birçok belediyenin ve köyün tüzel kişiliklerinin kaldırılmasıdır. Bu durum mahalli idare sayısında ciddi bir düşüş yaratmış ve daha bütüncül bir yapı oluşturulmuştur.

2000’li yıllarında başından itibaren uzaklaşılan Kamu Tercihi Teorisi’nin parçalı, küçük, daha yerel birimlerinin yerini, 6360 sayılı yasa ile yoğun bir şekilde kimi özelliklerinden dolayı reform kimi özelliklerinden dolayı da yeni bölgecilik yaklaşımına benzetmek mümkündür. Birleştirme yoluna gidilmesinin en temel sebeplerinden biri, mahalli hizmetlerin yeterli düzeyde verilmesidir. Bu sebeple iki veya daha fazla yerleşim biriminin bir araya gelmesi ile yeni bir idari birim oluşturulmaktadır. Sadece büyükşehirler için değil belediyeler için de bu uygulamaların yapıldığı görülmektedir. Türkiye’de buna örnek uygulama, nüfusu 2.000’in altına düşen belediyelerin kapatılarak mahalleye dönüştürülmesidir (Apan, 2016: 7).

Günümüzde büyükşehir belediyesi içinde bulunan bütün ilçeler, büyükşehir ilçe belediyesi olarak varlık göstermekte ve büyükşehir yönetimi mahalli idare olarak sadece belediye idaresini barındırmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2023). Bu anlamda 6360 sayılı Kanun değişikliği ile mülki sınır uygulamasının iki kademeli büyükşehir yönetim sisteminde ortaya çıkardığı görüntü Ankara Büyükşehir Belediyesi örneğinde net bir şekilde anlaşılmaktadır. 5216 sayılı Kanuna göre Ankara Büyükşehir Belediyesi 662.445 hektarlık bir alanda konumlanmışken, 6360 sayılı Kanunun il mülki sınırı uygulaması ile alan 2.557.594 hektara ulaşmıştır (Ceyhan & Tekkanat, 2018: 31):



Şekil 2.2. Ankara Büyükşehir Belediyesi Sınır Değişikliği

Kaynak: (Ceyhan & Tekkanat, 2018: 31)

1984 öncesi dönemin metropoliten alan anlayışı ya da tesis edilmek istenen il ölçeğinde ya da mücavir alan ve büyükşehir belediyesi dahilinde metropoliten alan yönetimi anlayışı (sadece proje olarak var olmuşlardır) 3030 sayılı Kanun ile terkedilmiştir. Metropoliten alan planlaması büyükşehir yönetimi içinde kurumsallaşamamıştır. Ancak bütünsellik açısından belediyeleri mücavir alanları ile değerlendiren İmar Kanunu, metropoliten yönetim açısından önemlidir (Tekel, 2002: 52). 3030 sayılı yasa ile terkedilen metropoliten alan yönetimi düşüncesi 6360 sayılı Kanunun getirdiği değişikliklerle yeniden ve somut bir şekilde oluşturulmuştur. Alan yönetimi, 6360 ile kurumsallaşmaya başlamıştır denilebilir.

Tablo 2.4. 6360 sayılı Kanun ile Büyükşehirlerde Kurulan İlçeler

Sayı	Büyükşehir Belediyesi	Kurulan İlçe
1	Aydın	Efeler
2	Balıkesir	Karesi, Altıeylül
3	Denizli	Merkezefendi, Pamukkale
4	Hatay	Antakya, Defne, Arsuz, Payas
5	Manisa	Şehzadeler, Yunusemre
6	Kahramanmaraş	Dulkadiroğlu, Onikişubat
7	Mardin	Artuklu
8	Muğla	Menteşe, Seydikemer
9	Tekirdağ	Süleymanpaşa, Kapaklı, Ergene
10	Trabzon	Ortahisar
11	Şanlıurfa	Eyyübiye, Haliliye, Karaköprü
12	Van	Tuşba, İpekyolu
13	Zonguldak	Kilimli, Kozlu
14	Ordu	Altınordu (2013)

Kaynak: (6447 sayılı Kanun, 2013; İzci & Turan, 2013: 130)

Yasa değişikliği ile 30 büyükşehir belediyesinin sınırları içerisinde kalan toplam 1076 belde belediyesi ve 51 ilde nüfusu 2000'in altında olan 502 belde belediyesinin tüzel kişiliği kaldırılarak kapatılmıştır. Sonuç olarak 1578 belde belediyesinin varlığına son verilmiştir. Yine büyükşehir belediye sınırları içerisinde kalan 16.544 tane köy ve orman köyü statüsündeki köylerin tüzel kişiliği kaldırılmıştır (Erbay & Akgün, 2017: 342). Günümüzde Türkiye genelinde toplam belediye sayısı 1393 olarak kaydedilmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2023). Metropol veri sınıflandırma kategorisi niteliğinde TUIK ve İçişleri Bakanlığının mülki idare birimleri, istatistiki bilgilere ulaşılabilen online alanlardır. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu olan Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün her yıl düzenli olarak yayımladığı mahalli idareler genel faaliyet raporları da yerel yönetimler hakkında çeşitli ve detaylı bilgiler sunmaktadır.

Tablo 2.5. Türkiye’de Mülki İdare Bölümleri Sayısal Durumu

İl sayısı	81	Büyükşehir Belediyesi Sayısı	30
İlçe Sayısı	922	İl Belediyesi Sayısı	51
Mahalle Sayısı	32204	Büyükşehir İlçe Belediyesi Sayısı	519
Köy Sayısı	18290	İlçe Belediyesi Sayısı	403
Bağlı Sayısı	23829	Belde Belediyesi Sayısı	390
		Toplam	1393

Kaynak: (İçişleri Bakanlığı, 2023)

Değişiklik sonrası büyükşehir belediye sınırları içinde kalan 1.076 belde belediyesi ve 16.500 köy tüzel kişiliğini kaybetmiştir. Yukarıda verilen 519 ilçe belediyesinin 25’i 6360 sayılı kanun ile kurulmuştur (Zengin, 2014: 103). 2014 mahalli idareler seçimlerine kadar nüfusun %83’ü belediye sınırları içinde ikamet etmekteydi. %83 nüfusun %55’i büyükşehir belediyesi sınırları içinde, %45’i belediye ve beldelerde yaşamaktaydı. 6360 sayılı yasanın tamamen yürürlüğe girmesiyle birlikte ülke nüfusunun %77,2’si yani yaklaşık 56 milyon kişi büyükşehir belediye sınırlarında yaşamaya başlamıştır (Akyol, 2018: 92; Ökmen & Arslan, 2014: 90). TÜİK verilerine göre, 2019 yılında il ve ilçe merkezlerinde yaşayan nüfus oranı yüzde 92,8 iken, 2020 yılında yüzde 93 olmuştur (TÜİK, 2022). 31 Aralık 2021 tarihi itibarıyla da Türkiye nüfusu 84 milyon 680 bin 273’tir ve bu nüfusun %93,2’si il ve ilçe merkezlerinde %6,8’i de belde ve köylerde yaşamaktadır (TÜİK, 2023). 2022 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu’na göre, ülkemizdeki toplam nüfusun (85.279.553 kişi) %78,15’i BŞB sınırlarında, %16,60’ı diğer belediye sınırlarında yaşamaktadır. Bu verilerle nüfusun %94,76’sının belediye sınırları içinde ve %5,24’ünün köy sınırları içinde yaşadığını söylemek mümkündür. Büyükşehir belediyelerinin sınırları içinde 66.653.949, il belediyelerinde 7.735.058, ilçe belediyelerinde 5.247.414, belde belediyelerinde 1.174.239 kişi olmak üzere toplam 80.810.660 kişi belediye sınırları içerisinde yaşamaktadır (Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2023: 32).

Büyükşehir belediyelerinin istatistiki durumunu 2013 yılı ile karşılaştırmak ya da 2009, 2014, 2019 mahalli idare seçimleri açısından değerlendirmek daha sağlıklı bilgiler verecektir.

Tablo 2.6. Yıllara Göre Belediye Sayıları

Yıl	Büyükşehir Belediyesi	Büyükşehir İlçe Belediyesi	İl Belediyesi	İlçe Belediyesi	Belde Belediyesi	Toplam
2013	16	143	65	749	1.977	2.950
2014	30	519	51	400	396	1.396
2019	30	519	51	403	398	1.389
2023	30	519	51	403	390	1.393

Kaynak: (İçişleri Bakanlığı, 2023; Ökmen & Arslan, 2014: 90; Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2020: 32; Zengin, 2014: 103)

6360 sayılı Kanunun, gerekçesi ve getirdiği düzenlemeler, “soyut, bilimsel araştırma ve analizlerden yoksun olarak temelsiz, temenniden öteye geçemeyen varsayımlar” olarak değerlendirilmiştir (Zengin, 2014: 102). Ayrıca bu Kanunun 5216 sayılı Kanunda yaptığı değişikliklerin büyükşehir belediye yönetiminin “bütün şehir” olarak yorumlanmasına neden olduğu görülmektedir. Bu değişiklik ile sadece büyükşehir yönetiminde değil, kamu yönetimi anlayışında da hayati değişiklikleri hedeflediği görülmektedir (Apan, 2016: 5; Erbay & Akgün, 2017: 339).

Yerel yönetimlerin büyüklüklerinin artırılması ya da bir üst kademede birleştirilmesinde ölçek ekonomilerinden faydalanma motivasyonunun yanı sıra kimi zaman tek başına büyük projeleri üstlenmek için yeterli kapasiteye sahip olmamaları da önemli bir etkindir. Büyük yerel yönetim birimlerinin daha tutarlı bölgesel planlar yapabileceği düşünülmektedir (Drew, 2020: 15). Ancak büyük yerel yönetimler her zaman konsolidasyon savunucularının vaatlerini yerine getirememektedir. Bunun nedenleri, sınır reformu yaparken karar vericiler için yol gösterici ampirik bir analizin yapılmasının ihmal edilmesi, siyasetçilerin göreve devam etmek için savurgan harcamaları, personel harcamaları, teknik ve yazılım için uyumlulaştırma harcamaları, yerel yönetim birimlerinin altyapı ve hizmet seviyeleri açısından uyumlulaştırılması gibi giderlerin ölçek kayıplarına neden olması şeklinde sayılabilir (Drew, 2020: 62-64). 6360 sayılı yasanın gerekçesinde sunulan ölçek ekonomilerinden yararlanmak, esasında büyük şehirlerin etrafında kalan yerleşim alanlarının ölçek ekonomisi gerekçesiyle metropoliten alana dahil edilmesi sıkça başvurulan yöntemlerden biridir (Yaslıkaya, 2019b: 180).

1980’li yılların başından itibaren hukuki ve idari dönüşümlerin başrolünde olan büyük ölçekli kentler, yoğunlukla mahalli idareler ile merkezi yönetimin sorumluluk alanları bakımından mükerrer örgütlenmelere sahne olmuştur. Bunun en önemli nedenlerinden biri hızla artan nüfusun artan ve çeşitlenen hizmet beklentisi ve bu beklentinin yerel yönetimlerin kapasitelerini aşmasıdır (Aktepe, 2022: 12). Bu soruna çözüm olarak, başlangıçta İstanbul ve Kocaeli için, 2014 yılında ise bütün büyükşehirler için il sınırı ile belediye sınırının eşitlenmesi yöntemi kullanılmıştır.

Bu yasa ile yapılan radikal değişikliklerden biri, 30 büyükşehirdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılmasıdır (6360 Sayılı Kanun, 2012 /md.1). İl özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırıldığı büyükşehirlerde bazı görevlerin valiliklerce yürütülmesi kararlaştırılmıştır. Bu görevlerden biri jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli sular ruhsatına ilişkin yetki ve görevlerdir. Valiliklerce yürütülmesi kararlaştırılan bir yetki de maden üretim faaliyetleri ile bu faaliyetlerle ilgili iş yeri açma ve çalışma ruhsatına ilişkin yetki ve görevlerdir.

(6360 Sayılı Kanun, 2012 /md. 3). Büyükşehir belediyelerinde il mülki sınırı uygulaması nedeniyle tüzel kişiliğe ve bütçeye sahip il özel idarelerinin varlığına son verilmiştir. Hem merkezi yönetimin temsilcisi hem de il özel idarelerinin başı olan vali, bu idarelerin kaldırıldığı yerlerde görev ve yetki açısından güç kaybına uğramıştır. Bu güç kaybının ilde yürütülen genel ve yerel hizmetlerde yaratacağı aksamaları önlemek amacıyla büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde valiye bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) kurulmuştur (Erbay & Akgün, 2017: 341). YİKOB’lar 2016 yılından itibaren tüzel kişiliğe sahip olmuştur. Bu süreçte valiliklere bağlı hizmet yürütmüş ancak ödeneklerin gecikmesi, ihale süreçlerinin aksaması, mahalli açıdan verimli olamaması gibi sebeplerle tüzel kişilik kazanmıştır (2016 yılında 674 sayılı KHK ve 6758 sayılı Kanunla yapılan düzenlemeler). Büyükşehirlerde il özel idarelerinin kaldırılması sonucunda oluşan sorunların çözülmesi amacıyla kurulan YİKOB’lar, valinin büyükşehirlerde özellikle mali konularda rolünün artırılması, bu kurumu yerel nitelikteki hizmetlerin merkezileşmesi yönünde eleştirilerle karşılaşmıştır (Aygül & Genç, 2022: 2; Çiner, 2017: 47; Günel vd., 2014: 65). YİKOB’ların kuruluş ve görevleri son olarak 1 No’lu CBK’da düzenlenmiştir (1 No’lu CBK, 2018/ md. 273):

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

Büyükşehir belediye yönetiminin değişmesi sonucunda harcama ve katılma paylarında da değişiklik olmuştur. 6360 sayılı yasada belirtildiği üzere, tüzel kişiliği kaldırılan köylerde, Emlak Vergisi Kanunu’na göre alınması gereken emlak vergisi ile Belediye Gelirleri Kanunu’na göre alınması gereken vergi, harç ve katılma paylarının 31.12.2017 tarihine kadar alınmayacağı kararlaştırılmıştır. Ayrıca, bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücretlerin 31.12.2017 tarihine kadar en düşük tarifenin %25’ini geçmeyecek şekilde belirleneceği ifade edilmiştir. Ancak yapılan değişikliklerle Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca bu tarihler 2017 yılında 31.12.2020, 2018 yılında 31.12.2022, 2022 yılında da 31.12.2025 olacak şekilde güncellenmiştir (6360 Sayılı Kanun, 2012, Geçici Madde 1).

Bu değişiklikler ile metropoliten alandaki mahalli idarelerin görev ve sorumluluklarında, ulaşım hizmetleri yetkisinde, belediye başkanının görevlerinde, şirket kurulmasında, otopark gelirlerinde, amatör spora nakdi yardım konusunda, tarıma ve mabetlere destek konularında 5216 sayılı Kanuna yeni düzenlemeler eklendiği görülmektedir (5216 sayılı Kanun, md.7, 26, 27). Özellikle idari yapıda, yönetim coğrafyasında ve hizmet sunumunda

önemli değişiklikler getiren 6360 sayılı Kanun; tüzel kişiliklerin kaldırılması ve kurulması, sınır değişiklikleri, üst yönetimde birleşmeler ve hizmet paylaşımına ilişkin hükümler içermektedir. Büyükşehir sınırlarının değişmesi seçim çevresini de değiştirdiği için halkın temsil edildiği siyasi organların faaliyetleri ve faaliyet alanları da değişmektedir (İzci & Turan, 2013: 119-120). Büyükşehirlerde merkeziyetçi bir tavır oluşması, kademeler arası hizmet ve kaynak bölüşümünde sorunların yaşanması, ölçek büyümesinin yerel katılımı azaltacağı ve ilçe belediyelerinin güç kaybı yaşayacağı konusunda 6360 sayılı Kanuna yönelik değerlendirmeler ortaya çıkmıştır. Buna karşın büyükşehir belediye başkanının seçim çevresi il sınırlarını kapsadığı için yerel demokrasi açısından olumlu değerlendirilmiştir (Çelik, 2020: 134). Bu durum, demokratikleşme ve yerelleşme açısından olumlu karşılanmaktadır. Bu hükmün gerekçesi, büyükşehir sınırlarının mülki sınırlara kadar genişletilmesidir. Aynı şekilde bu düzenleme ile kırsal alanda da büyükşehirin ön plana çıkarak, mülki idarenin yerelde güçsüzleşebileceği, atanmışlara karşı seçilmişlerin etkili olacağı düşünceleri yerel demokrasi açısından değerlendirilebilir.

Değişiklik ile büyükşehirlerde seçim çevresinin bütün il sınırları olmasıyla alakalı yerel seçim sonuçlarının 2009, 2014 ve 2019 dönemleri açısından karşılaştırılması mümkündür. Bunun nedeni, ilde bulunan bütün kırsal alanın ve orman köylerinin de belediye başkanı seçimlerinde seçim çevresini oluşturması ve oy oranlarının partiler arasında değişip değişmediğinin anlaşılabilmesidir. Aydın ili özelinde yapılan bir çalışmada 2009-2014 döneminde merkez belediyenin CHP yönetiminde olduğu, büyükşehir düzenlemesi sonrasında da Aydın Büyükşehir Belediyesi'nin aynı partide olduğu belirtilmiştir. Öyle ki 2009 yerel seçimlerine göre iktidar partisinin oylarının diğer partilere kaydığı da gözlenmiş ve 6360 ile yapılan düzenlemenin 2014-2019 seçim dönemi için iktidar partisi açısından olumlu sonuçlanmadığı belirtilmiştir (Genç, 2014: 23-24).

Kentlerdeki nüfus artışının getirdiği olumsuz sonuçlar sürerken, kent çeperinde veya banliyödeki yerleşmelerde hizmet vermek zorunda olan 30 büyükşehir için ağır hizmet yükü oluşturduğu bilinmektedir. Bunun nedeni, büyük kentlere olan nüfus akımının yanı sıra merkezden banliyölere doğru yerleşme eğilimi gösteren varlıklı aileler ile ucuz toprak bulma ve imar denetiminden kaçabilme amacıyla gecekondu bölgesine yerleşen yoksul kesimin kent çeperindeki nüfusun kent merkezindeki nüfusa oranla daha hızlı artmasına neden olmasıdır (Parlak & Ökmen, 2016: 316).

6360 sayılı Kanunun bütün bir şekilde yürürlüğe girmesinden bu yana 2014 ve 2019 olmak üzere iki mahalli idare seçimi yaşanmıştır. Yasanın uygulanma fırsatı bulunduğu, bir kısmı geçiş süreci (Zengin, 2014: 114) olarak da değerlendirilebilecek yaklaşık 10 yıllık sürede eksik

ve yerel yönetimler açısından sakıncalı olabilecek maddeler yeniden düzenlenip, yeni uygulamalar eklenmiştir. Bütün bu gelişmelere ek olarak mali yapıda da değişikliğe gidilmiştir. Ayrıca belediyelerin öz kaynak sağlamaları açısından imkanları genişletilirken, büyükşehir belediyelerine yeni kaynaklar sağlanmıştır (Yıldırım, 2014: 564).

Tablo 2.7. Genel Bütçe Vergi Gelileri Tahsilatındaki Değişim

Mahalli İdare Türü	6360 Öncesi Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatının Paylaşımı	6360 Sonrası Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatının Paylaşımı
Büyükşehir Belediyeleri	%5	%6
Büyükşehir İlçe Belediyeleri	%2,50	%4,5
Büyükşehir Dışındaki Belediyeler	%2,85	%1,50
İl Özel İdareleri	%1,15	%0,50
Toplam	%11,5	%12,5

Kaynak: (5779 sayılı Kanun, 2008/ md.2; 6360 Sayılı Kanun, 2012/ md.25)

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunun 2008 yılında kabul edildiği halinde 2. maddede bu mahalli idarelerin genel bütçe vergi gelirlerindeki payı hesaplanmıştır. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 5'i ve %4,5'lik büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payın yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılmıştır. Yasanın 5. maddesinde belediye payı olan %2,85'in %80'lik kısmı belediyelerin nüfusuna, %20'lik kısmı ise gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından belediyelere dağıtılacağı belirtilmiştir. Büyükşehir belediyesinin payının %70'i ilgili büyükşehir belediyesine doğrudan aktarılırken, %30'luk kısmı büyükşehir belediyeleri arasında nüfus esasına göre dağıtılmaktadır.

6360 ile yukarıda açıklanan oranlar değişikliğe uğramıştır. Buna göre büyükşehir dışındaki belediyelerin payı 1,50 olarak belirlenmiştir. Büyükşehir ilçe belediyelerinin payı yüzde 4,50 ve il özel idarelerinin payı yüzde 0,5 olarak belirlenmiştir. Büyükşehir belediyelerinin payı ise toplam tahsilatın yüzde 6'sı ile büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'udur (5779 sayılı Kanun, 2008/ md.2). Değişikliğe göre büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan %4,5'lik payın %90'lık kısmı ilçelerin nüfusuna, %10'luk kısmı ise ilçelerin yüzölçümüne göre dağıtılmaktadır. Büyükşehir belediyesine ayrılan %6'lık payın ise %60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine, %40'lık kısmın %70'i nüfusa, %30'u da yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılmaktadır (5779 sayılı Kanun, 2008/ md. 5). Yasa değişikliği ile yeniden düzenlenen oranlar, büyükşehir belediyelerinin mali özerkliklerinin seyrini incelemek için yol göstericidir. Bu konuyu inceleyen bir çalışmada, büyükşehir belediyelerinin öz gelirlerinin toplam gelir içindeki payının 2009-2013 döneminde %34, 2014-2018 döneminde ise %26 olarak tespit edildiği görülmektedir. Transfer gelirlerinin ise %65'ten %73'e yükseldiği saptanmıştır. Öz gelirlerin oranının azalıp merkezi yönetimden

aktarılan transfer gelirlerinin oranının artması, mali açıdan merkeze bağılılığın yüksek ve mali özerkliğin düşük seviyede olduğunu göstermektedir (İçmen & İçmen, 2020: 37,47).

Bu dönem ile ilgili yasada ve uygulamalarda dikkat çeken önemli noktalar vardır. Öncelikle büyükşehir belediye yasasında değişikliğe gidilmesinin önemli nedenlerinden birinin imar planları ile ilgili olduğunu söylemek gerekir. Büyükşehir sınırlarını kapsayan bütüncül imar planları ile koordinasyon sağlanmak istenmiştir (TBMM, 2012: 7). Diğer illerde devam eden bu soruna yönelik olarak Cumhurbaşkanı 2016 yılında il, ilçe ve merkez ilçe belediyelerinin vatandaşa hizmet sunma, uygulama farklılıklarına dikkat çekmiş, imar uygulamalarındaki değişen tavra odaklanmıştır. Şehirler arasındaki ayrımın ortadan kaldırılması için nüfus kriterinin düşürülerek daha fazla büyükşehir yaratılmasının, böylece ilçeler arasındaki planlama farkının en aza indirilmesinin, Cumhurbaşkanının tabiriyle “ilçelerin kendi başlarına farklı farklı karar almalarının önlenmesi” için büyükşehir belediye yönetiminin daha verimli olacağı düşünülmüştür. Büyükşehir belediyelerinin sayısının 50-60lara yükseltilmesi ve büyükşehirlerdeki merkez belediyelerin güçlendirilmesi öngörülmüştür (Cumhuriyet Gazetesi, 02.12.2016).

2.5.3. Anayasa Mahkemesi Kararlarında 6360 ile İlgili Çıkarımlar

2013 yılında 121 milletvekili, 6360 sayılı kanunun mülki sınır düzenlemesi dahil birçok maddenin anayasaya aykırılık yönünden incelenmesini talep etmişlerdir. İl mülki sınırları ile ilgili dikkat çeken dava gerekçesi, büyükşehir uygulamasının “29 ilde güçlü başkan, zayıf meclis, daha fazla kaynak, göstermelik katılımcılık, sembolik merkezi yönetim unsurları hakim olan büyükşehir modeli” şeklinde tanımlanmasıdır. Model, ülkede iki farklı belediye yönetimi ortaya çıkardığı için idarenin bütünlüğü esası bakımından da eleştirilmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi bu durumun Anayasa’nın 123. maddesinde “Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” ifadesi ile çelişmediğini ve Anayasaya aykırı olmadığını belirterek, iptal istemini reddetmiştir. Kararda üzerinde durulan bir başka konu, köy ve beldelerin halkın görüşü alınmadan kapatılmasının AYYÖŞ⁵e ve Anayasa’nın 127. maddesindeki yerinden yönetim ilkesine aykırılığının öne sürülmesidir. Ancak Anayasa Mahkemesi kararındaki açıklama, kanun koyucunun daha etkili ve verimli kamu hizmetleri sağlamak için bir belediyenin veya köyün tüzel kişiliğini feshedebileceği, bir belediyeyi köye veya tersi haline getirebileceği, bir belediyeyi veya köyü mahalle olarak başka bir belediyeye birleştirebileceği, seçimler yoluyla oluşan yerel halkın iradesine saygı göstererek ve ölçek

⁵ Yerel yönetimlerin sınırlarında, bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz (AYYÖŞ, md. 5).

meselesini göz önünde bulundurarak, ayrıca mevzuat veya idari prosedürlerle belediyelerin sınırlarında, görev, yetki ve niteliklerinde değişiklikler yapabileceği yönündedir (AYM, E.2013/19, K.2013/100, 12/09/2013).

Söz konusu kararda, büyükşehirlerde il özel idarelerinin kaldırılmasının da Anayasaya aykırılık yönünden incelendiği görülmektedir. İl örgütlenmesi bulunan bir yerde il özel idaresinin de bulunmasının yasal gereklilik olduğu, kaldırılmasının demokratik katılım açısından olumsuz değerlendirildiği ve kamu yararı ilkesini zedeleyeceği belirtilmiştir. Kararda, Anayasa’da “il özel idaresi” ibaresinin açıkça bulunmamasından dolayı, 6360 sayılı kanunla yapılan bu düzenleme Anayasaya aykırı bulunmamıştır. Bu durumun Anayasaya aykırı olmadığını belirten bir başka açıklama da “bir ilde mutlaka üç tür mahallî idare türünün aynı anda olması” şeklinde yorumlanmaması gerektiğidir (AYM, E.2013/19, K.2013/100, 12/09/2013).

Anayasa Mahkemesi kararında dikkat çeken bir konu da 6360 sayılı yasa ile büyükşehirlerde köy tüzel kişiliklerinin son bulmasına yöneliktir. Buna göre tüzel kişiliği kaldırılan köylerin, bir şehrin mahallesi haline gelmesi durumunda köy halkının varlığından söz edilemez denilmektedir. Köy halkının olmadığı durumda, yani köy halkının şehir halkı statüsüne geçtiği durumda buradaki ihtiyaçların belediyeler tarafından yerine getirileceği ifade edilmiştir (AYM, E.2013/19, K.2013/100, 12/09/2013).

Gözler (2013: 46), tüzel kişiliklerin kaldırılması yoluyla mahalli müşterek ihtiyaçların büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri eliyle görülmesi ve bunun sonucunda, ihtiyaçları birbirinden farklı olan insanların “mahalle sakinlerine” dönüştürülmesini eleştirmiştir. İl, belediye veya köy halkının ne anlama geldiğine ve ihtiyaçlarının farklılığına da değinmiştir (Gözler, 2013: 46-47):

“İl halkı, il sınırları içinde oturan herkesi kapsar. Bir belediyede, bir köyde değil, dağ başında bir kulübede, deniz kenarında bir balıkçı barınağında, bir burundaki fenerde, bir yaylada kurulmuş çadırlarda yaşayan herkes, “il halkı” kavramı içine girer. Bunlar köy halkı değildir; çünkü köy sınırları dışındadır. Bunlar belediye halkı da değildir; çünkü bunlar birbirine yakın evlerden oluşmuş bir yerleşim merkezinde yaşamamaktadırlar. Belediye halkı, belli bir büyüklükteki yerleşim yerlerinde yaşayan insanlardan oluşur. Bu yerleşim yerindeki evlerin haliyle birbirine komşu veya birbirine az çok yakın olması gerekir. Köy halkı ise, kendisine köy denilen nüfusu küçük yerlerde (mevzuatımıza göre köyün nüfusu kural olarak 150 ilâ 2000 arasındadır) yaşayan insanlardan oluşur”.

Gözler’in “belediye halkı” açısından yaptığı değerlendirme de ilginçtir. Belediyenin Arapça “belde” sözcüğünden geldiğini, beldenin, “içinde oturan birbirine komşu veya yakın evler topluluğu” anlamına geldiğini, ancak bir köyün tüzel kişiliğinin kaldırılarak ilçe belediyesi sınırları içine dahil edilmesinin, uzak köyler açısından “belde” kavramını geçersiz kıldığını, bu kadar uzaklıkta oturan insanların oluşturduğu topluluğa da “belde halkı”

denilemeyeceğini ifade etmiştir. 6360 sayılı Kanun ile yapılanın da belediye kavramını karmaşaya uğratmak olarak değerlendirmiştir. Bütün il sınırında, yerleşim merkezi temelinde değil “coğrafi bazlı bir mahalli idare” kurulması şeklinde mülki sınırlarda örgütlenen büyükşehir belediye sistemini, il özel idaresine benzer nitelikte olduğu için, Anayasaya aykırılık yönünden eleştirmiştir (Gözler, 2013: 48). Bu değerlendirmelerden yola çıkarak, büyükşehir belediyesi kurulan illerde ve büyükşehir ilçe belediyesi olan ilçelerde tek bir mahalli idare birimi olarak belediyelerin varlığından ve il sınırını kapsayan bir yönetimden dolayı da halkın “il halkı” olduğunu söylemek mümkündür.

Büyükşehir belediyelerinde il özel idarelerinin kapatılması, mülki idarede Tanzimat’tan beri süregelen yönetimin 51 ilde işlevlerine devam etmesi ile sonuçlanmıştır. Mülki sınırlarda büyükşehir belediyelerinin yetkili olacağı, üst ölçekli planlardan yararlanılması ve özellikle imar ve planlamada bütünlüğün sağlanması gerekçe olarak gösterilmiştir. Ancak 5302 sayılı Kanunun 6. maddesinde belirtildiği gibi il özel idarelerinin “belediye sınırları dışında” ve “il sınırları içinde” iki alanda görevleri vardır. Belediye sınırları dışında mahalli hizmetleri yürüten il özel idareleri, il sınırları içinde merkezi yönetimin taşra yatırımlarına aracılık etmektedir. 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir sınırları il mülki sınırları ile özdeşleştirildiği için il özel idarelerinin belediye sınırları dışındaki görevleri büyükşehirler için sonlandırılmıştır. Ancak il sınırları içindeki mahalli nitelikte olmayan görevleri de kaldırılıp, valiye ihdas edilen YİKOB’lara verilmiştir (AYM, E.2013/19, K.2013/100, 12/09/2013). 6360 sayılı Kanunda YİKOB’ların merkezi idarenin taşra hizmetlerinde etkinliği artırmak, kaynakların yerinde kullanılmasını sağlamak, hizmetlerin aksamasını engellemek, denetim alanında oluşan boşluğu tamamlamak amacıyla kurulduğu belirtilmiştir (6360 Sayılı Kanun, 2012). Bu durum, büyükşehir yönetim sisteminin etkinliği ve demokratikliğinin azalması, yerelde yeni bir merkez oluşturulması yönünde eleştirilmiştir (Çukurçayır, 2013: 308).

Bir başka Anayasa Mahkemesi Kararında 5216 sayılı Kanunun 26. maddesinde yer alan şirket kurulmasına yönelik hüküm incelenmiştir. Buna göre dava dilekçesinde büyükşehir belediyeleri hafriyat işleri, toplu taşıma hizmetleri, sosyal tesisler, büfeler, otoparklar ve çay bahçeleri gibi çeşitli tesisleri işletme yetkisine sahiptir. Bu tesisleri ya kendi kaynaklarını kullanarak ya da belediye veya iştiraklerinin “%50’den fazla hissedarı olduğu şirketlere 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilmesinin” Anayasaya aykırılığı ifade edilmiştir. Bunun açık ve rekabetçi koşullarla ihale edilmesi gerektiği ileri sürülse de AYM iptal istemini reddetmiştir (AYM, E.2011/63, K.2013/28, 14/02/2013). 6360 sayılı Kanunun getirdiği değişiklik ile 5216

sayılı Kanunun 26. maddesine “Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerinde tabidir” ifadesi eklenmiştir.

2.5.4. Kalkınma Planlarında Kentsel Yönetim Politikaları

6360 sayılı kanunun kabul edildiği dönemde çıkarılan 10. BYKP ile yerel düzeyde kurumsal kapasitenin önemine dikkat çekilmiş, 6360 sayılı Kanunun uygulanması ölçek ekonomisi ve mahalli hizmetlerin koordinasyonunda etkililik olarak değerlendirilmiştir. İl sınırı esas alınarak oluşturulacak büyükşehirle “Türkiye yüzölçümünün yüzde 51’inin, nüfusun ise yüzde 77’sinin büyükşehir belediyesi kapsamına gireceği” tahmin edilmiştir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013: 24, 25). Mahalli idareleri mali ve kurumsal kapasite açısından güçlendirmek, yönetim ilkeleri ile yeniden düzenlemek, yerindenlik ilkesinin geliştirilmesi bu plan döneminde de önemli görülmüştür. Sayısı 30’a çıkacak ve il sınırında hizmet verecek büyükşehirler için kırsal hizmetleri de kapsayan planlama, örgütlenme ve hizmet sunma modelinin geliştirilmesi gerekliliği üzerinde durulmuştur (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013: 118).

Büyükşehir belediye kanununda değişiklik yapmanın temelinde büyükşehirlerde hizmete ulaşmayı kolaylaştırmak, altyapı hizmetlerinin maliyetini düşürmek, kırsal alanları kalkındırmak, yerindelik ilkesini güçlü tutmak gibi amaçlar vardır (Kalkınma T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013: 133). Büyükşehirlerin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırlarının genişlemesi hizmet verdikleri alanın, hizmetlerin sayısının ve kaynak ihtiyacının artmasına neden olacaktır. Bu nedenle yerel kurumsal kapasite de kırsal alanları içerecek şekilde geliştirilmeye muhtaçtır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013: 194).

2012-2023 yılları arasında yayımlanan kalkınma planları açısından bir değerlendirme yapmak gerekir. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB) tarafından yayımlanan 11. Kalkınma Planı’nda Türkiye’de gelişmekte olan büyükşehir modelinin hizmette etkinliği önelediği, bunun bölgesel ve yerel kalkınmayı sağlayacak, hizmet sunumunda ve kentsel planlamalarda vatandaş katılımını artıracak yönde daha da geliştirilmesine ihtiyaç duyulan bir yönetim türü olduğu dile getirilmiştir (SBB, 2019: 13). İl mülki sınırı ve 750.000 nüfus esası ile dönüştürülen büyükşehir sisteminde, büyükşehir belediyesinin yetki alanlarının genişletilmesindeki amaçlardan birinin kırsal alanlara büyükşehir imkanlarıyla hizmet götürmek olduğu belirtilmiştir. Büyükşehirlerin artan hizmet sunma kapasitesi, ilçe belediyeleri ile örtüşen görev sınırları birer sorun alanı olarak kabul edilmiş ve gözden geçirilmesi gerektiğinin altı çizilmiştir (SBB, 2019: 23). Ayrıca büyükşehirlerde kentiçi ulaşım da yolcu, sürücü ve yayalar için bilgilendirme sistemlerinin kurulacağı belirtilmiştir. KÖYDES (Köylerin

Altyapısının Desteklenmesi) girişimi ile büyükşehir dışında kalan illerde köylerin altyapı ve üstyapı ihtiyaçlarını desteklemek amaçlanırken; büyükşehir olan illerde de KIRDES (Büyükşehir Altyapı Projesi) ile büyükşehir sınırları içindeki daha önce köy veya belde olan mahalleler ve kırsal alanlar için erişilebilir yol ağları, atık su, küçük sulama tesislerinin inşası için maddi destek sağlanması amaçlanmıştır (SBB, 2019: 180).

11. Kalkınma Planında üzerinde durulan önemli bir konu da büyükşehir belediyesi olmayan illerde de su ve kanalizasyon idarelerinin kurulmasının ve bu yönde mevzuat düzenlenmesinin amaçlanmasıdır (SBB, 2019: 164). Özel amaçlı yönetimler olarak büyükşehirlerde kurulan ve bütün kenti ilgilendiren koordinasyon amaçlı bu kuruluşların büyükşehir olmayan yerlerde de kurularak amaçlanan durumun ölçek ekonomilerinden yararlanmak ve daha eşit bir altyapı hizmeti vermek olduğu düşünülebilir. Ancak kentin tamamını ilgilendiren bu kuruluşun üst yapısının nasıl oluşturulacağı açıklanmamıştır. Büyükşehir olmayan illerde il özel idareleri ile belediyelerin iş birliği bu noktada değerlendirilebilir.

11. Kalkınma Planında imar ve ulaşım ile ilgili karar ve politikaların koordinasyon içinde yapılması, özellikle imar ve ulaşım ana planlarının birbiriyle uyumlu yürütülmesi için koordinasyon mekanizması kurulacağı da belirtilmiştir (SBB, 2019: 164). Büyükşehir belediyeleri haricindeki belediyelerde de metropoliten yönetimi andıran koordinasyon mekanizmalarının kurulmasının amaçlanması, önümüzdeki dönemlerde büyükşehir olma ihtimali olan iller açısından bir hazırlık gibi de görülebilir. Bu değerlendirmenin yapılmasının amacı il nüfusu 750.000'e yaklaşan şehirlerin olmasıdır. TÜİK 2022 verilerine göre 13 ilin toplam nüfusu 500.000'in üzerindedir ve yakın gelecekte bu illerin nüfusunun 750.000 olması veya büyükşehir olmak için gereken nüfusun düşürülmesi halinde bu illerin büyükşehir belediyesi olarak yapılanması gerekecektir. 2024 mahalli idareler seçimlerinden sonra da tabloya göre Afyonkarahisar ilinin büyükşehir olması beklenmektedir.

Tablo 2.8. TÜİK Verilerine Göre Nüfusu 500 Bin Üzeri Olan Kentler

İl	Toplam	İl ve İlçe Merkezleri	Belde ve Köyler	Nüfus Yoğunluğu
Adıyaman	635.169	458.278	176.891	90
Afyonkarahisar	747.555	461.436	286.119	52
Ağrı	510.626	306.295	204.331	45
Çanakkale	559.383	346.026	213.357	56
Çorum	524.130	395.258	128.872	41
Elazığ	591.497	459.901	131.596	70
Kütahya	580.701	427.985	152.716	48
Sivas	634.924	485.991	148.933	22
Tokat	596.454	407.820	188.634	60
Zonguldak	588.510	374.309	214.201	178

Batman	634.491	524.208	110.283	136
Şırnak	557.605	362.910	194.695	78
Osmaniye	559.405	439.537	119.868	179

Kaynak: TÜİK ADNK Sistemi, 2022, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Adrese-Dayali-Nufus-Kayit-Sistemi-Sonuc-lari-2022-49685>. (Erişim Tarihi: 12.11.2023).

On İkinci Kalkınma Planı 31 Ekim 2023 tarihinde TBMM’de kabul edildikten sonra 1 Kasım 2023 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Bu planda büyükşehir belediyeleri ile ilgili dikkat çeken konu, belediyeler arasındaki görev ve yetkilerin dağılımındaki sorunlar nedeniyle mevzuatta düzenleme yapılması gereğinin üstünde durulmasıdır (SBB, 2023: 221). Yerel yönetimler alanında kent konseylerini etkinleştirmek, temsil ve karar alma süreçlerine toplumun her kesiminin katılımını artırmak için mekanizmalar geliştirmek, muhtarların kent yönetiminde karar alma süreçlerine etkin katılımını sağlamak gibi önemli amaçlar da bulunmaktadır. Özellikle yerel yönetimlerin hizmet sunumunda etkinlik sağlanmasının gerekliliği, görev ve yetki dağılımında, hizmet alanında yeniden yapılanma ihtiyacı üzerinde durulmuştur. Bu ihtiyaç karşısında yerel yönetimler için en uygun hizmet ve coğrafi alan büyüklüğünün tespitinin yapılacağı, yeniden yapılandırmanın söz konusu olacağı ve bunun mevzuat çalışmasını da beraberinde getireceği belirtilmiştir. Büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyon sorununun ortaya çıkardığı hizmet aksaklıklarının giderilmesi için de çalışmaların yürütülmesinin bir ihtiyaç olduğu görülmektedir. Yerel yönetimler açısından bir başka önemli konu, girişimcilik, üretim ve pazarlamaya yöneliktir. Planda yerel yönetimlerin kapasitelerinin, girişimciliğin geliştirilmesi için artırılacağı, yerel yönetimlerde üretim ve pazarlamaya yönelik kurulacak yapılar için destek sağlanacağı belirtilmiştir (SBB, 2023: 241). Yerel yönetimler açısından bu destekler, özellikle büyükşehir ilçe belediyeleri açısından değerlendirilebilir. Bu belediyelerin mali yapılarının güçlendirilmesinin, katma değer yaratmak için oluşturdukları yapıların ilçenin gelişimine katkı sağlaması ve büyükşehir koordinasyonu altındaki yönetimlerinin özerklik açısından güçlendirilmesi için önemli olduğu görülmektedir.

2.5.5. 5216 Sayılı Kanun’daki Değişimlerin Değerlendirilmesi

Türkiye’de belediyelerin mekânı yönetmek üzere oluşturulmasına (Güler, 2013: 289) karşın 6360 sayılı yasa ile mülki sınır uygulaması gelmiş ve alan yönetimi söz konusu olmuştur. Gözler (2019b: 212) bu durumu, büyükşehir belediyelerinin kaldırılıp yerlerine il özel idareleri kurulmuş birer araziye tanımlı mahalli idare şeklinde büyükşehir belediyesi olarak ifade etmiştir. Alan yönetimi şeklinde ve “hizmette bütünlük ilkesi” etrafında tasarlanan büyükşehir belediyelerinde kentin bütününe ilgilendiren hizmetlerde büyükşehir belediyeleri yetkili

kılınmış, idarenin bütünlüğü ilkesi adeta büyükşehirler ile ilçe belediyeleri bağlamında düşünülmüştür (Günel vd., 2014: 62).

Büyükşehir belediyelerinde diğer mahalli idarelerin kaldırılması, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi olarak sadece tek bir mahalli idare yapısının (Gözler, 2013: 46) olduğu bir sistem ortaya çıkarmıştır. Mahalli müşterek nitelikte ihtiyaçların yerine getirilmesi, yerel demokrasi ve yerindelik ilkeleri ile değerlendirilebilecek bu durumun Anayasa Mahkemesi kararında “bir ilde mutlaka üç tür mahallî idare türünün aynı anda olması”nın şart olmadığı gerekçesi ile yapılan düzenlemenin Anayasaya aykırı olmadığı ifade edilmiştir (AYM, E.2013/19, K.2013/100, 12/09/2013).

Büyükşehir belediyesinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları ile ilgili mülki sınırlarının eşleşme kararı neredeyse yasadaki diğer değişikliklerin de ana sebeplerinden biri olmuştur. 5216 sayılı Kanunun önceki haliyle halihazırda uygulanan büyükşehir sınırlarında köy ve beldelerin kapatılması, 6360 ile il sınırlarına sirayet etmiştir. Aynı şekilde il özel idarelerinin görev alanı olan idari sınırlarda artık büyükşehir belediyesi yetkili olduğu için il özel idarelerinin görev alanı yok olmuş ve kurumsal varlığına da gerek kalmamıştır. Mülki sınırlar büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerinin yetki alanlarını genişlettiği için kimi zaman belediyeler arasında yetki ve görev paylaşımı konusunda sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Ayrıca merkezi yönetim ile büyükşehir belediyesi ve büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında da görev ve yetki paylaşımında var olan sorun alanlarının derinleştiği görülmektedir. Büyükşehir belediyelerinin yüzölçümlerinin büyük olmasından kaynaklanan ve hizmet götürmek zorunda olduğu uzak ilçeler de bir başka sorun alanıdır. Bir sonraki bölümde 6360 sayılı yasa sonrasında oluşan kurumlar ve politikaların zaman içinde ortaya çıkan sonuçlarına ve sorun alanları ile ilgili çözüm olarak ortaya çıkan uygulamalara değinilecektir.

Büyükşehir belediye yönetimine ilişkin sınır değişiklikleri, tüzel kişiliklerin kaldırılması, il özel idarelerinin kaldırılması, büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri karşısında güçlendirilmesi gibi konuların tartışıldığı geniş bir literatür mevcuttur. Arıkoğlu (2013), 6360 sayılı Kanun ile uygulanan sistemi bütünleştirme döneminin bir parçası olarak “alansal büyükşehir belediyeleri dönemi” ve “merkeziyetçi yerelleşme” olarak değerlendirmiştir. Gözler (2019b: 210-211) “büyük yerleşim merkezleri” ifadesini özellikle 6360 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra oluşan büyükşehir yapısından dolayı eleştirmiş, büyükşehirlerin evlerin birbirine yakın, toplanmış halde bulunan büyük merkezlerde kurulması gerektiğini belirtmiştir. 5216 sayılı Kanunda yapılan değişikliklerle büyükşehir belediye yönetiminin bölge yönetimi, karar organlarının da bütün ilçeleri kapsayan temsilci yapısı ile bölge parlamentosu gibi değerlendirildiği görülmektedir (Çukurçayır, 2013: 240,

242). Çukurçayır (2013: 308)'ın dile getirdiği bir başka değerlendirme de belediyelerin yetki alanlarının sadece kent merkezini değil kırsal alanı da kapsayarak, il mülki sınırları içinde mahalli müşterek ihtiyaçları karşılama durumunun ortaya çıkmasıdır. İlin bütün sınırlarının “kent” olarak algılanması, belediyelerin geleneksel tanımını da değiştirmiştir. Daha açık bir ifadeyle il genelinde hizmet veren yerel yönetim biriminin belediye olarak adlandırılmasının doğru olup olmadığı üzerinde durmuştur. Bu nedenle büyükşehir belediyesinin federalizmle bağdaştırılarak “küçük bölge yönetimi”, büyükşehir belediye başkanının da “eyalet başbakanı” olarak algılanacağını belirtmiştir. Güçlü başkan ve zayıf meclis modelini anımsatan bu değerlendirmenin, 1984 yılından itibaren büyükşehir belediyelerinin yetkilerinin artırılması ve ilçe belediyelerinin yetkilerinin azaltılması ile ilgili olduğu söylenebilir (Çukurçayır, 2013: 308). Ülkemizde uygulanan büyükşehir yönetim modelinin uzun vadeli çözümlerden olan yerel federasyonlarla ilişkilendirmek daha mümkündür. Bütün bu benzetmelere karşın, metropoliten yönetimlerdeki esas amacın “etkin, verimli, çabuk ve ucuz” yerel nitelikli kamu hizmeti sunmak olduğunu söyleyebiliriz (Keleş, 2012: 7).

Büyükşehir belediyelerinde yoğunlaşan yetkiler merkeziyetçi bir anlayış sergilediği için, bu yönde tartışmaların da konusu olmuştur (Arıkboğa, 2013; Övgün, 2016). Büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il mülki sınırı olmasının yerelleşme, yerel demokrasi, adem-i merkeziyetçilik (siyasi katılımın düşmesi, kararların merkezden alınması ve uygulanması gibi) açısından da olumsuz sonuçları olması muhtemeldir. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yerine, yerel alanda merkezileşmiş bir yönetim yaratıldığını söylemek de mümkündür (Çukurçayır, 2013: 309).

İl mülki sınırı uygulaması, yüzölçümü çok büyük büyükşehir belediyeleri için zaman kaybına ve hizmet aksamasına neden olacağı şeklinde yorumlanmıştır (Ceyhan & Tekkanat, 2018: 35). Bunun en önemli nedenini 6360 sayılı Kanunda yapılan değişiklikte görmek mümkündür (5216 sayılı Kanun, 2004/ md.7):

“Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek”.

Bu düzenlemenin gerektirdiği hizmetlerin yerine getirilebilmesi büyükşehir belediyelerinin ilçelerde de örgütlenmesini zorunlu hale getirmiştir. Bazı büyükşehirlerde kurulan ilçe hizmet binaları bunun en göze çarpan örneğidir. Yeni örgütlenmelere gitmeyi gerektiren ilçe hizmetleri ve kırsal hizmetler, koordinasyonun sağlanması için de gerekli

görülmektedir. Kırsal Hizmetler Daire Başkanlığı ve İlçe Hizmetleri Daire Başkanlığı kurulması bu konuya örnek gösterilebilir. Başka bir anlamda büyükşehir belediyelerinin ilçe sınırlarında şubeleşmeye gittiği de söylenebilir. Ancak bu durum, ilçe belediyelerinin özerkliği ve hizmetin en yakın birim tarafından sunulmasını tartışmalı hale getirmektedir. Apan (2016: 11) büyükşehir merkezinden uzak yerlere hizmet götürülmesi için farklı örgüt yapıları geliştirmenin gerekliliğinden bahsetmiştir. Yeni örgütsel yapı üzerinde durmasının nedeni, bütün il sınırları içinde sunulması gereken, özellikle de kırsal nitelikteki hizmetlerin ihale ve sözleşmecilik yoluyla verilebilecek olmasıdır.

Bu düzenleme ile büyükşehirlerde bulunan köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılması, demokratik temelli eleştirilerin başında gelmektedir. Bu durum yerindenlik anlayışına ters düşmekle birlikte, köy halkı tarafından seçilen yerinden yönetim organlarının kaldırılmasında, seçenlerin söz hakkının olmaması durumu sıkça eleştirilmiştir.

6360 sayılı Kanun AYYÖŞ'ün 4. ve 5. maddeleri açısından da eleştirilmiş, uluslararası belgeye aykırı bulunmuştur. AYYÖŞ'ün 4. maddesi hizmetlerin vatandaşa en yakın makamlarca sunulmasını, 5. maddesi ise yerel yönetim sınırlarının değişiminin vatandaşlara danışma usulüyle yapılmasını konu almaktadır. Demokratik katılımı, yerindeliği ve adem-i merkeziyetçiliği yerleştirmeye çalışan AYYÖŞ için 6360 sayılı Kanun, aykırı bir düzenleme olarak değerlendirilmiştir (Çukurçayır, 2013: 310; Keleş, 2012: 9). Bütün bu gelişmeler değerlendirildiğinde hizmette etkin ve verimli olma anlayışı ile şekillendirilen büyükşehir belediye yönetimlerinde halka uzak yönetimler oluşturulduğu, bu nedenle uygulanan sistemin subsidiarite ilkesi ile çeliştiği yönünde eleştiriler gelmiştir (Günel vd., 2014: 63).

6360 sayılı yasa ile kır-kent ayrımının grileştiği, büyükşehirlerde “köy halkı” ya da kırsal alan ifadelerinin tartışmalı olmaya başladığı görülmektedir. Bu tartışmanın sebebi 6360 sayılı Kanun ile büyükşehirlerde mekân yönetiminin terkedilip, alan yönetiminin yerleştirilmesidir. Alan, il sınırını ifade ettiği için “kırsalda yaşayıp, tarımla uğraşan nüfusun” kentli sayılması sonucunun ortaya çıktığı görülmektedir. Büyükşehirde çok uzak yerlerin hizmetlerinin büyükşehir belediyeleri tarafından yerine getirilmesi gerekmiştir (Apan, 2016: 11). Bu tartışmayı Çukurçayır (2013) ve Gözler (2013) de yapmıştır. Bu durum büyükşehir ilçe belediyeleri için de geçerlidir. Bu belediyeler, ilçe mülki sınırında yapılandığı için kırsal alanda ilçelerin de yetkili olduğu görülmektedir.

Kırsal alanın da büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyeleri ile yönetildiği bu sistemde, yerleşim yerlerinin dağınıklığı, yüzölçümünün büyüklüğü, topografik yapı, ulaşım açısından zorluklar temsilde adalet açısından düşünülmesi gereken durumlardır. Kırsalın bu

yönetime dahil edilmesi, sadece hizmet götürme açısından etkin olmayı değil, temsilinin de önemsenmesini gerektirmektedir (Genç, 2014: 24).

Türk idare yapısında prensip, yerleşim yerlerinde mahalli müşterek ihtiyaçların belediyeler tarafından karşılanmasıdır. İstisna olan büyükşehir belediyesi ile idare edilmesidir. Bu istisna ise “büyük” ve “yerleşim merkezi” olan yerler için kanunla özel yönetim biçimi getirilebileceği şeklinde ifade edilebilir. Ancak 6360 sayılı Kanun ile kurulan sistemde coğrafi ve ekonomik, yerleşim merkezi, büyüklük gibi kriterler değerlendirilmeden bir yönetim oluşturulduğu için Anayasaya aykırılık oluşturacağı düşünülmüştür (Gözler, 2013: 50). Yeni yasa, planlama hizmetlerinin maliyeti ve bürokrasisi konusunda da endişelere yol açmıştır. Büyükşehir belediyesinin il çapında faaliyet göstermesi ancak il merkezinde konumlanmasının vatandaşın sık sık merkeze gitme zorunluluğunu ortaya çıkaracağı, planlama maliyetlerinin artacağı, planlama hizmetlerinde taşeron kullanımının artacağı, bunun da rant, kar odaklı planlara yol açacağı endişesini taşımaktadır (Şahin, 2017: 74).

Birinci bölümde işlenen metropoliten yönetim modellerinin geliştirilmesinin arka planında genellikle, yetki ve görevlerdeki dağınıklığı ve başına buyrukluğu çözmek vardır. Hizmet sunumunda farklılıkların giderilmesi, koordinasyon, merkezden sunulması gereken hizmetlerin ölçeğinin genişletilmesi ve bu hizmetlerin tek elden görülmesi, belirtilen bütünlük anlayışının temelini oluşturmaktadır (Keleş, 2012: 9). 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu il bütününde iki kademeli büyükşehir yönetiminde de koordinasyon ve planlama ön plana çıkmaktadır. Bu nedenle optimal ölçek büyüklüğünü sağlayarak kanunun gerekçesinde de amaçlandığı gibi ölçek ekonomilerinden yararlanılması açısından olumlu değerlendirilmektedir (Genç, 2014: 6). İl sınırında örgütlenen bir büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin imar bütünlüğü açısından da olumlu sonuçlarla karşılaşması beklenmektedir. Küçük yerel yönetim birimlerinin kaldırılması ve optimal ölçeğe ulaşılması ile kaynak ve personel açısından tasarruf sağlanacağı düşüncesi de olumlu eleştirilerden biridir (Erbay & Akgün, 2017: 351). Üst ölçekli planların yapılması kentin tamamını ilgilendiren planların yapılmasını kolaylaştırması, birbiri ile uyumlu ve tamamlayıcı planların yapılması ve mükerrer uygulamalardan kaçınılması açısından olumlu değerlendirilmektedir (Ersoy, 2013).

2.6. Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyelerinde Görev ve Yetki Dağılımı

Merkezi yönetim ile mahalli idareler arasındaki önemli problemlerden biri vazife paylaşımıdır. Görev bölüşümü tartışmalarının kamu yönetiminde çokça yer almasının sebeplerinden biri de yerine getirilmesi gereken görevlerde ve görevlerin içeriklerinde meydana gelen artış ve değişimlerdir. Hangi kamu hizmetlerinin merkezi yönetim veya yerel yönetimler

tarafından yerine getirileceği, bu paylaşımın hangi kriterlerle sağlanacağı tartışma konusu olmuştur. Bu noktada esas olarak idarenin bütünlüğü ilkesinden hareket edildiği görülmektedir.

Bu başlığın büyükşehir yönetiminde ayrı bir şekilde değerlendirilmesinin nedeni, büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasında gelişen, vesayet niteliği gösteren durumun görev, sorumluluk ve yetki ilişkileri bakımından değerlendirilebilir nitelikte olmasıdır. Bu nedenle yetkileri, 5216 sayılı Kanunda belirtildiği gibi, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin tek başına yerine getirebildikleri, birlikte yerine getirebildikleri ve devredilebilen yetkiler olarak sınıflandırılmış bir şekilde değerlendirmek yerinde olacaktır.

Ülkemizde uygulanan büyükşehir yönetim modeli 3030 sayılı Kanundan itibaren iki kademeli yapıdadır ve yapılan düzenlemeler büyükşehir ve ilçe belediyelerinin yetki alanları konusunda iç içelik yaratmış, iki düzeydeki belediyenin aynı hizmeti vermesine ve mükerrer yapı oluşturmaya neden olmuştur. Bu durum iki kademe arasında yetki ve sorumluluk paylaşımı konusunda, iki kademeli büyükşehir belediye yönetiminin aksaklığını ortaya çıkarmıştır (Gözler, 2019b: 213; Günel, 2013: 129). 6360 sayılı kanun ile il mülki sınırı uygulaması iki kademeli metropoliten yönetimde ortaya çıkan yetki ve sorumluluk paylaşımı sorununu, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin aynı sınırlarda yetkili olması ile daha görünür kılmıştır. Bu başlık altında yeniden ölçeklendirme sonucunda büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin paylaşım noktasında çalışılması için önemli görülmüştür.

Metropoliten yönetimler açısından değerlendirildiğinde iki düzeyli metropoliten yönetimde üst kademe büyükşehir ölçeğinde ulaşım, planlama, toplu taşıma gibi kentsel hizmetleri yerine getirip bu hizmetlerin koordinasyonunu ve denetimini sağlarken, alt kademe hareket sahasına göre yerel halkın mahalli müşterek hizmetlerini karşılamakla görevlidir (Şengül, 2019: 137).

2.6.1. Büyükşehir Belediyelerinin Görev, Sorumluluk ve Yetkileri

3030 sayılı kanun döneminde büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında görev ve sorumluluk paylaşımı konusundaki anlaşmazlıklar, kimi yerel hizmetlerin özellikle de planlama, imar ve altyapı gibi hizmetlerin sahipsiz kalmasına ya da her iki belediye tarafından sahiplenilmesine neden olmuştur (Şengül, 2019: 144). 6360 sayılı Kanun, 5216 sayılı Kanunun büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarının 23 bent halinde sıralandığı 7. maddesinde de değişiklikler yapmıştır. Gözler (2019b: 214), 5216 sayılı Kanun 7. maddesinde sayılan görev ve sorumluluklara istinaden büyükşehir belediyesinin özel, ilçe belediyelerininse genel görev ve yetkili olduğunu ifade etmiştir.

5216 sayılı Kanunda büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumlulukları aşağıda sıralanmıştır:

- İlçe belediyelerinin de görüşleri doğrultusunda büyükşehir stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bütçesini hazırlamak.
- Nazım imar planını yapmak, yaptırmak, uygulama imar planlarını aynen veya değiştirerek onaylamak.
- Büyükşehir belediyesine verilmiş hizmetlerde her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nda belediyelere verilen yetkileri kullanmak.
- Büyükşehir belediyelerinin sorumluluğunda bulunan alanlardaki işyerlerine ruhsat vermek ve denetlemek.
- Belediye Kanunundaki arsa ve konut üretimi ile kentsel dönüşüm ve gelişim alanı yetkilerini kullanmak (69. ve 73. maddeler)
- Büyükşehir ulaşım ana plânının yapılmasını ve uygulanmasını sağlamak, toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; toplu taşıma araçlarının sayılarını, bilet ücretlerini, tarifelerini, zaman ve güzergahlarını belirlemek, durak yerleri ve araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettmek, kiraya vermek; sorumlu olduğu trafik düzenlemesini yapmak.
- Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile buradaki binaların numaralarını vermek.
- Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak.
- Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak, eğlence yerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak, inşaat malzemeleri, hurda, hafriyat, odun, kömür depolama alanları ve satış yerlerini belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğini önlemeye yönelik tedbirler almak.
- Büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın

yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettmek.

- Sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak.
- Gıda tahlil laboratuvarları kurmak ve işletmek.
- Yetki sınırlarında zabıta hizmetlerini yerine getirmek
- Yolcu ve yük terminali, otopark yapmak, yaptıрма, işletmek, işlettmek ve ruhsat vermek.
- Kütüphane, müze, eğlenme ve dinlenme yerleri, hayvanat bahçesi gibi yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek ve işlettmek.
- Amatör spor kulüplerine nakdi yardım, malzeme desteği sağlamak, spor müsabakaları düzenlemek, derece alan sporculara belediye meclis kararıyla ödül vermek.
- Gerektiğinde mabet, sağlık, eğitim ve kültür hizmetlerinde bina ve tesis yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarının bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin bakım ve onarımını yapmak.
- Tarihsel mekânları korumak, bakım ve onarımını yapmak.
- Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek, buna yönelik tesis kurmak, işletmek, işlettmek, toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek.
- Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, baraj kurmak, derelerin ıslahını yapmak, kaynak suyunu pazarlamak.
- Mezarlık alanları tespit ve tesis etmek, işletmek, işlettmek, defin hizmetlerini yürütmek.
- Toptancı halleri ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettmek.
- Doğal afetlerle ilgili plan ve hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak, gerektiğinde diğer afet bölgelerine destek vermek.
- İtfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek.
- İş yerleri ve kamu kuruluşlarını yangına veya diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, afet ve yangınlar açısından mevzuat gereği ruhsat ve izinleri vermek.
- Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek amacıyla sosyal tesisler kurmak.
- Meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek ve işlettmek.

- Merkezi ısıtma sistemleri kurmak, kurdurtmak, işletmek ve işlettirmek.
- Afet riski taşıyan veya güvenlik riski oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkım konusunda ilçe belediyelerinin taleplerine destek vermek.
- Bisiklet yollarının ve şeritlerinin, bisiklet ve elektrikli skuter ve şarj istasyonlarının, yaya ve gürültü bariyerlerinin planlanması, projelendirilmesi, yapımı, bakımı ve onarımıyla ilgili işleri yürütmek.
- Gerektiğinde cemevleri için bina ve tesisler yapmak, bu bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak.

Büyükşehir belediyelerinin 5216 sayılı Kanuna göre ulaşım ve altyapı hizmetlerinde de koordinasyon ağırlıklı yetkileri vardır. Kanunun 8. maddesinde açıklanan altyapı hizmetleri ile ilgili olarak büyükşehir belediye sınırları içinde altyapı hizmetlerinde koordinasyonun sağlanması için belediye başkanı veya atadığı kişinin yönetiminde, kamu kuruluşlarının ve özel kuruluşların temsilcilerinin katılımıyla koordinasyon merkezi (AYKOME) kurulması gerektiği belirtilmiştir. Kanunun 9. maddesinde de ulaşım hizmetleri için belirlenen kriterlerle ulaşım koordinasyon merkezi (UKOME) kurulması kararlaştırılmıştır. UKOME, büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini planlama, koordinasyon, durak ve park yerleri belirleme görevleri ile il trafik komisyonunun yetkilerini kullanmakla görevlidir. UKOME'nin kararları, büyükşehir belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girmektedir. Ayrıca AYKOME'nin çalışma esas ve usulleri Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenirken, UKOME için bu yönetmelik sadece Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından çıkarılmaktadır (5216 sayılı Kanun, 2004/ md. 8- md. 9). AYKOME ve UKOME olarak adlandırılan koordinasyon merkezlerinin kurulmasındaki amaçlardan biri metropol alanda gerçekleştirilecek hizmetlerde koordinasyonu sağlayarak, aynı anda birden fazla kamu kuruluşu tarafından yapılacak hizmetlerde bütünlük ve ölçek ekonomisinin getireceği kazançlardan yararlanmaktır.

Büyükşehir belediye kanunu incelendiğinde büyükşehir belediyelerinin koordinasyon yetkisinin üzerinde çokça durulduğu görülmektedir. Sahip olunan koordinasyon yetkisi 6360 sayılı Kanun ile tüm il sınırlarına yayılmıştır. Alıcı (2017a: 263) koordinasyon yetkisini “kentsel alanda mahalli müşterek nitelikli hizmetler” ile ilgili nitelik gösteren bir yetki olarak değerlendirmiştir.

2.6.1.1. 2012 Sonrası Büyükşehir Belediyelerinin Değişen Görev ve Yetkileri

2012 yılı itibarıyla yasada yapılan değişiklik ve eklemeleri değerlendirmek gerekir. Bu maddeden öncelikle ilk kademe belediyeleri ile mücavir alan ifadelerinin kaldırıldığı

görülmektedir. Mülki sınır düzenlemesinin bir sonucu olarak büyükşehir belediyesinin görev alanında da değişiklik olmuştur. değişikliklerden biri, büyükşehir belediyesinin yetki alanı içinde kalan meydan, bulvar, cadde ve ana yollar ile ilgili çalışmalarına “büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar” da dahil edilmiştir. Büyükşehir belediyesinin görevleriyle ilgili olarak gerektiğinde mabetler yapabileceği ve beceri kursları açabileceği de hükme bağlanmıştır (5216 sayılı Kanun, 2004, md.7). Mabetlerin yapımı, amatör spor kulüplerine nakdi yardım yapmak, sporcular dışında teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere de müsabakalarda başarı göstermeleri durumunda belediye meclisi kararı ile ödül verilmesi ile ilgili görev ve sorumluluklar da 6360 sayılı Kanun ile eklenmiştir (5216 sayılı Kanun, 2004/ md. 7). Bu Kanunda değişiklik öncesinde büyükşehir belediyesine ait olan afet riski taşıyan binaları tahliye etme ve yıkma görevi, 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir ilçe belediyelerine verilmiş ve bu görevle ilgili büyükşehir belediyelerine düşen sorumluluk, bu binaların tahliye ve yıkımı konusunda ilçe belediyelerinin talep etmesi durumunda her türlü desteği sağlamak olarak belirlenmiştir (6360 Sayılı Kanun, 2012/ md.7).

Değişikliğe gidilen bir başka görev, toplu taşıma ile ilgilidir. Bu göreve 2018 yılında, metropoliten alandaki toplu taşıma hatlarının işlettilmesi için karar verme ve tespit etme kriterlerinin belirlenmesi eklenmiştir. İşletilecek hatların belirlenmesi için “şehir merkezine uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı” kriterlerinin temel alınması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Toplu taşımada bu kriterlerin belirlenmesi, büyükşehir belediye sınırlarında toplu taşımanın tek merkezden verilmesinin güçlüklerinden kaynaklandığı düşünülebilir. Hatların kullanımında ve hangi hatların çalıştırılacağına karar vermede hatları kullanan kişi sayısı, uzaklık gibi kriterlerin esas alınması, ölçek kazançlarından yararlanmaya da yardımcı olacak kriterlerdir (5216 sayılı Kanun, 2004/md. 7).

24.12.2020 tarihinde 7261 sayılı Kanunun 29. maddesi ile büyükşehir belediyelerinin görevleri arasına, bisiklet yolları, şarjlı skuter istasyonları, yaya yolları ve gürültü bariyerlerinin plan, proje, yapım, bakım ve onarımı işlerini yürütme görevi eklenmiştir. Yine 16.11.2022 tarihinde 7421 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerine gerektiğinde cemevleri için bina ve tesis, yapım, bakım ve onarımı görevi verilmiştir (5216 sayılı Kanun, 2004/md.7).

Arıkboğa (2018a: 18), büyükşehir belediyelerinin yetkilerini çok geniş bir alanda, birbirinden veya merkezden uzak pek çok yerleşim birimlerinde asli yetkili olarak kullandığını, bu nedenle merkezîyetçi bir konumda olduğunu ve hizmetlerin yerine getirilmesinde yerindelik ilkesinin önemslenmediğini ifade etmiştir. İlçe belediyelerinin sınırlarının, daha önce İl Özel İdaresinin ve valiliklerin yetkisinde olan sınırlara taşınması, büyük alanların ilçe belediye

sınırlarına dahil olması buradaki yetkileri de üstlenmeye neden olmuştur. İlçe belediyelerinin denetlemek durumunda olduğu sit alanları buna örnektir (Şahin, 2017: 71).

İki kademeli metropoliten yönetimde, ölçek ekonomisi ve büyükşehir genelinde verilen hizmetin alanının ve faydasının büyüklüğü, üst kademeye sayıca fazla hizmet verilmesini gerektirmiştir. Büyükşehir alanına yönelik hizmetlerin ve üst ölçekte yürütülmesi gereken imar, ulaşım gibi hizmetlerin büyükşehir belediyelerine verilmesi ekonomik etkinlik sağlayacağı varsayımıyla daha akılcı bir hizmet sunumu olarak görülmektedir (Arıkboğa, 2012: 5).

2.6.2. Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Büyükşehir belediye sistemindeki değişiklik kademeler arası görev ve yetki paylaşımında, büyükşehir belediyesini geniş yetkilerle güçlendirmiştir. İlçe belediyeleri ise daha yerele özgü ve büyükşehir belediye görevleri dışındakileri üstlenmiştir. Büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırlı yetkilere sahip olduğu, ancak 6360 sayılı Kanun ile hizmet alanının genişlemesi nedeniyle yeni yetkilerinin de ortaya çıktığı görülmektedir (İzci & Turan, 2013: 133). Esasında yetkilerin bir çoğu aynı kalmış ancak yetkinin coğrafyası oldukça artırılmıştır. Görev ve sorumluluklar daha önce de olduğu gibi tek başına yapılabilecek yetkiler, birlikte yapılabilecek yetkiler ve devredilebilecek yetkiler olarak sınıflandırılmıştır.

Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler ve yerel özerklik açısından düşünüldüğünde, büyükşehir ilçe belediyelerinin diğer ilçe belediyelerine göre farklı bir statüsü vardır. Büyükşehir belediyesi olmayan belediyelerde ilçe belediyeleri 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre hareket etmekte ve üst kademenin idaresinde veya koordinasyon sınırlarında olmadan yetkilerini kendi başına yerine getirebilmektedir. İlçe belediyeleri hizmetlerini başka bir yerel yönetim birimine bağlı olmadan yerine getirebilirken büyükşehir ilçe belediyeleri büyükşehir belediyesine bağlıdır. Ya da büyükşehir ilçe belediyesi bazı hizmetlerini ve gelirlerini büyükşehir yönetimine devredebilmekte veya paylaşabilmektedir. Meclis kararlarının da büyükşehir belediye meclisinde görüşülmeye, denetlenmeye, onaylanmaya ihtiyacı vardır (Zengin, 2014: 106).

Büyükşehir ilçe belediyelerinin tek başına yapabilecekleri görevler arasında sayılan ilk görev, büyükşehir belediyelerinin sayılan görevleri dışında kalanları yapmaktır. Diğer görev ve yetkiler ise aşağıda sıralanmıştır;

- Büyükşehir belediyesinin katı atık planına uygun olarak atık toplayıp aktarma istasyonuna aktarmak (depolama ve bertaraf görevi büyükşehir belediyelerinde),
- Halka açık eğlence ve dinlenme yerlerini ruhsatlandırıp denetlemek,
- Spor, eğlence yerleri yapmak, sosyal ve kültürel hizmetler sunmak,

- Mesleki eğitim ve beceri kursları açmak,
- Mabetler ve sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapımı, bakım ve onarımı,
- Kültür ve tabiat varlıklarını korumak,
- Bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek,
- Defin hizmetlerini yürütmek,
- Afet riski durumunda tehlikeli binaları tahliye etmek ve yıkmak,
- Cemevleri yapım, bakım ve onarımını yapmak,
- Büyükşehir belediyelerinin de üstleneceği tarım ve hayvancılık faaliyetlerini desteklemek.

6360 sayılı yasa ile büyükşehir ilçe belediyelerinin görevlerine eklemeler yapılmıştır. Buna göre, büyükşehir ilçe belediyelerinin yetkilerine, “afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmak”, “tarım ve hayvancılık faaliyetlerini desteklemek” ve “cemevlerinin yapım, bakım ve onarımı” şeklinde eklemeler yapılmıştır (5216 sayılı Kanun, 2004, md.7).

2.6.3. Büyükşehir Belediyelerinin Devredebileceği veya İlçe Belediyeleriyle Birlikte Yerine Getirebileceği Görevler

6360 sayılı Kanunun getirdiği değişikliklerde ilçe belediyelerine devredilebilecek veya birlikte yapılabilecek görevler konusunda da değişiklik yapılmış, esneklik sağlanmıştır.

Büyükşehir belediye başkanının görevleri ile ilgili 2007 yılında Anayasa Mahkemesi’nin belediye başkanının “gerektiğinde görev ve yetkilerinden bir veya birkaçını ilçe veya ilk kademe belediye başkanına devretme” yetkisinin iptal edildiği görülmektedir (Anayasa Mahkemesi’nin 25/1/2007 tarihli ve E.: 2004/79, K.: 2007/6 sayılı Kararı). Ayrıca 6360 sayılı Kanunun 5216 sayılı yasadan kaldırdığı bir hüküm de büyükşehir belediyelerinin 7. maddede yer alan görevlerinden ilçe ve alt kademe belediyelerine devretmesinin büyükşehir belediye başkanının uygun görüşü ile olacağı maddesidir (6360 Sayılı Kanun, 2012/ md.13). 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerine devredebileceği veya birlikte yapabileceği görevler açık bir şekilde düzenlenmiş, hizmet devrine konu olan kararın belediye meclisi tarafından alınacağı belirtilmiştir. Bunlar Kanunun 7. maddesinde sıralanmıştır (5216 sayılı Kanun, 2004, md. 7);

- Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek,

- Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin hizmetlerini yürütmek.
- Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek.
- Temizlik, adres ve numaralandırma hizmetleri.

Karakaya (2020: 114), görev paylaşımının yasada net bir şekilde yapılması gerektiğine ancak bu yetkinin yasa ile büyükşehir belediye meclisine verilmesi nedeniyle meclisin “yerel yönetim parlamentosu” gibi bir yapıya dönüştüğüne vurgu yapmıştır.

6360 sayılı Kanun ile 5216 sayılı Kanuna yapılan önemli bir ekleme “Büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilirler” fıkrasıdır (5216 sayılı Kanun, 2004/ md.7). Her iki kademenin de sorumlu tutulduğu kırsal hizmetlerin varlığı söz konusudur. Mülki sınır uygulaması hem büyükşehir belediyesi hem de ilçe belediyelerini etkilediği için hizmet yükü ve hizmet alanı da bu yönde artmıştır. Ancak kırsal alanda iki kademenin de aynı anda sorumlu olması, mükerrer hizmetlerden ve kamu harcamalarından kaçınmak için iki belediyenin iş birliği içinde olmasını gerektirmektedir.

Büyükşehir imkanlarından yararlanılması için mahalleye dönüştürülen yerlerde “büyükşehir, büyükşehir ilçe belediyeleri ve bağlı idareler yatırım bütçelerinin en az % 10’unu on yıl süre ile bu Kanun kapsamında belediye sınırlarına dâhil olan yerleşim yerlerinin altyapı hizmetleri için ayırır ve kullanırlar” hükmü de 6360 sayılı Kanunda yer almıştır (6360 Sayılı Kanun, 2012/Geçici Madde-1).

Tablo 2.9. Büyükşehir Belediyesi ile Büyükşehir İlçe Belediyesi Arasındaki Görev, Sorumluluk ve Yetki Paylaşımı

Hizmetler	Büyükşehir Belediyesi	İlçe Belediyeleri	Büyükşehir Belediyesi’nin İlçe Belediyeleri’ne Devredebileceği Yetkiler
KENTSEL ALTYAPI			
Anayol, bulvar, meydan, yol bakımı	X		
Yol, sokak, meydan, cadde, bulvar ile bunların üzerindeki binaların ad ve numaralandırılması	X		
Su ve Kanalizasyon	X		
Yağmur suyu hattı	X	X	
Tüm ulaşım, durak ve otoparklara yönelik hizmetler	X	X	X
İlan ve reklam asılacak yerler ile bunların şekil ve ebatlarının belirlenmesi	X	X	
Derelerin ıslahı	X		

Coğrafi kent bilgi sisteminin kurulması	X	X	
Katı atık yönetim planının yapılması	X		
Birinci sınıf gayrisihhi işyerlerinin ruhsatlandırılması, denetimi	X		
Sihhi işyerlerini, ikinci ve üçüncü sınıf gayri sihhi müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek		X	
Doğal afet planlaması, diğer afet bölgelerine araç malzeme desteği	X	X	
Patlayıcı ve yanıcı madde depolama yerlerinin tespiti	X		
İşyerlerinin yangın ve diğer afetler konusunda denetlenmesi, izin ve ruhsatın verilmesi	X		
Merkezi ısıtma sistemi kurulması	X		
Baraj ve tesis kurulması, işletilmesi	X		
HİZMETLER			
Çevre, tarım ve su alanlarının korunması, ağaçlandırılması	X	X	
Katı atıkların toplanması ve aktarma istasyonuna taşınması		X	
Katı, Sanayi ve Tıbbi atıkların değerlendirilmesi	X		
Yolcu ve yük terminali kurma	X		X
Toplu taşıma hizmetlerinin yürütülmesi, gerekli tesislerin kurulması	X		X
Kara ve denizdeki tüm toplu taşıma araçlarına ruhsat verilmesi	X		
Toptancı hal ve mezbaha yapımı, işletimi, ruhsatlandırılması, denetimi	X		X
Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmak		X	
Afet riski taşıyan tehlikeli binaların tahliyesi, yıkılması, ilçe belediyesinin talebi halinde destek sağlanması	X	X	
Mezarlık ve Defin hizmetleri	X		X
Defin ile ilgili hizmetleri yürütmek		X	
Zabıta hizmetleri	X	X	
İtfaiye hizmetleri	X		
Temizlik hizmetleri	X		X
Adres ve numaralandırma	X		X
İMAR VE PLANLAMA			
Stratejik plan, yıllık hedef, yatırım programı ve bütçenin hazırlanması	X	X	
Büyükşehir sorumluluğundaki yerleri ruhsatlandırmak	X	X	
Nazım imar planı	X		
Uygulama imar planı	X	X	
İmar Ruhsatlandırma	X	X	
İmar Denetimi	X	X	
Arsa Kentsel Dönüşüm ve konut üretimi	X	X	
SOSYAL VE KÜLTÜREL			

Her türlü sosyal tesis kurulması, hizmetlerin yürütülmesi, kursların açılması ilgili kuruluşlarla iş birliği yapılması	X	X	
Park, hayvanat bahçesi, barınak, kütüphane, müze, spor, dinlenme, eğlence gibi yerlerin yapımı, işletimi, ruhsatlandırılması	X	X	
Amatör spor kulüplerine ayni ve nakdi yardım, ödül verilmesi	X	X	
Mabet, kültür, eğitim, sağlık, spor hizmetleri için tesis yapılması, bakımı, onarımı, malzeme desteği	X	X	
Cemevleri için bina ve tesisler yapmak, bu bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak.	X		
Cemevlerinin yapım, bakım ve onarımını yapmak.		X	
Kültür, tabiat, tarihsel açıdan önemli mekânların korunmasını sağlamak, aslına uygun inşası, bakımı, onarımı	X	X	
Mesleki eğitim ve beceri kazandırma kursları	X	X	
Yaşlı ve engellilere yönelik hizmetler	X	X	
Gıda tahlil laboratuvarlarının kurulması	X		
EKONOMİ			
Tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyette bulunmak	X	X	
Yiyecek ve içecek maddeleri için laboratuvar tesisi kurulması	X		
Sanayi bölgesi oluşturulması	X		
Pazar yeri	X	X	
Otel, dükkân gibi yerler inşa ederek, kiralamak	X		
Otopark tesisi kurmak, işletmek ve ruhsatlandırmak	X	X	
Şirket kurmak	X	X	

Kaynak: (5216 sayılı Kanun, 2004; 5393 Sayılı Yasa, 2005; Alıcı, 2012a: 70, 71; Çürüksulu Usta, 2022: 135-137)

Yukarıda yeniden gözden geçirilmiş ve yasalar uyarınca eklemeler yapılmış tablo, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasındaki hizmet paylaşımlarını bütün olarak görmek açısından önemlidir. Aynı zamanda büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkilerin analiz edilmesinde ve günümüzde uygulanan büyükşehir yönetim sisteminin değerlendirilmesinde yardımcı bir araç olma niteliği taşımaktadır.

İmar ve Planlamaya İlişkin Yetki ve Sorumluluklar

Şahin (2017: 68-69), büyükşehir belediyelerinin 1/100.000 de dahil olmak üzere her ölçekte plan yapabilmelerine karşın, genel olarak kent bütünü ölçeğinde yani yasada belirtildiği şekliyle 1/25.000'e kadar olan "Kent Bütünü Nazım İmar Planı" yaptıklarını belirtmiştir. Büyükşehir ilçe belediyelerinde ise uygulama imar planları çerçevesinde planlama süreçlerinin yürütüldüğü belirtilmiştir.

Tablo 3.10. Büyükşehir Belediyeleri ile İlçe Belediyelerinin Mekânsal Planlama Unsurları

Büyükşehir belediyeleri tarafından yürütülen mekânsal planlama unsurları	İlçe belediyeleri tarafından yürütülen mekânsal planlama unsurları
• Çevre Düzeni Planı (1/25.000 - 1/100.000) araştırılması, yapılması ya da yaptırılması • Kent Bütünü Nazım İmar Planı (1/25.000) yapılması ya da yaptırılması • Nazım İmar Planı (1/5.000) araştırılması, yapılması ya da yaptırılması • Uygulama İmar Planı (1/1000) araştırılması, yapılması ya da yaptırılması • Koruma Amaçlı İmar Planı (1/1000) araştırılması, yapılması, yaptırılması • 5366 sayılı kanuna göre yenileme alanlarını belirlemek • Ulaşım ana planı hazırlanması (50 bin üstü belediyelerde) • Kentsel Dönüşüm Master Planı hazırlanması (50 bin üstü belediyelerde) • Kentsel Tasarım Projesi hazırlanması • Çevre Düzenleme Projesi hazırlanması • Parselasyon planı hazırlanması • Kent Bilgi Sistemlerinin Kurulması	• Uygulama İmar Planı (1/1000) araştırılması, yapılması ya da yaptırılması • Koruma Amaçlı İmar Planı (1/1000) araştırılması, yapılması, yaptırılması • 5366 sayılı kanuna göre yenileme alanlarını belirlemek • Ulaşım ana planı hazırlanması (50 bin üstü belediyelerde) • Kentsel Dönüşüm Master Planı hazırlanması (50 bin üstü belediyelerde) • Kentsel Tasarım Projesi hazırlanması • Çevre Düzenleme Projesi hazırlanması • Parselasyon planı hazırlanması • Kent Bilgi Sistemlerinin Kurulması

Kaynak: Şahin (2017: 68-69)

Büyükşehir belediyelerinin ölçeğinin büyümesi, il ölçeğinde mekânsal planlama yapmayı gerektirmiştir. Yeni düzenleme ile büyükşehir belediyelerinin planlama yetkileri oldukça artırılması büyükşehirin re'sen planlama yetkilerini de artırmıştır. Bu durum merkeze uzak yerel birimler için yerel ihtiyaçların dikkate alınmasını zorlaştıracak bir gelişme olarak değerlendirilmiştir. Büyükşehir yeni sınırları nedeniyle (tüm ili planladığı için) öncelikle çevre düzeni planı yapmak durumundadır. Ayrıca il düzeyinde ulaşım ana planı yapılması da planlama ve yatırımlarla büyükşehir belediyesine geçmiştir (Şahin, 2017: 70).

5216 sayılı yasa ile planlama konusunda büyükşehir belediyesi güçlendirilmiş ve 6360 sayılı yasa ile yapılan değişikliklerle, planlarda bütünlük sağlanması noktasında büyükşehir belediyesinin yetkileri denetim anlamında da oldukça artırılmıştır (Şengül, 2019: 144).

Büyükşehir belediyelerinin sorumluluklarından biri belediyeler arasındaki hizmet ilişkilerini düzenlemek ve koordinasyonu sağlamaktır. 5216 sayılı Kanunun ilk halinde büyükşehir belediye sınırları pergel kanun ile belirlenmiş ve bu nedenle büyükşehir belediye

sınırı günümüzdeki anlamından ve kapsamından farklı bir şekilde kurgulanmıştı. Kanunun ilk halinde belediyeler arasındaki hizmet ilişkileri ve koordinasyon “Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilâf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir” şeklinde açıklanmıştır. Bu maddedeki koordinasyon yetkisi, “Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir” olarak yeniden düzenlenmiştir. Ayrıca değişiklik ile, sadece yeni kurulan değil bütün büyükşehir belediyelerinde meydan, bulvar, cadde, yol, sokak, park, spor ve kültürel tesislerin büyükşehir belediyesi ile diğer belediyeler arasında paylaşımına ilişkin esaslar büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecektir (5216 sayılı Kanun, 2004, md. 27). Günal (2013: 129) bu nedenlerden dolayı büyükşehir belediyesinin baskın konumunu, “merkezi yönetimle ilçe belediyeleri arasında yeni bir kademe” olarak değerlendirmiştir.

2.7. Bölüm Değerlendirmesi: Türk İdari Yapısı İçerisinde Metropoliten Yönetim ile Alt Kademe İlişisinin Değerlendirilmesi

Büyükşehir yönetimi ile ilgili akademik çalışmalar incelendiğinde kamu yönetimi ve siyaset bilimi alanında, erkler arasında yetki paylaşımı ile merkezi ve yerel idari organlarla ilgili görev ve kaynak dağılımına ilişkin çalışmalar yapıldığı görülmektedir. Günümüzde Türkiye’de oluşan büyükşehir belediye yönetimi hem yönetsel birikimin hem yönetim tarihinin hem de toplumun ve devletin talep ve gereksinimlerinin bir karşılığıdır.

Büyükşehirler için bir düzenleme öngörmeyen 1580 sayılı Kanundan sonra metropoliten alanları konu alan yasal düzenlemeler, 1960’lı yıllarda yeni bir anayasanın yürürlüğe girdiği dönemde başlamıştır. Bu dönemde 1961 Anayasası metropoliten yönetim ile ilgili bir model getirmese de beş yıllık dönemler halinde hazırlanan kalkınma planları ile metropoliten yönetimler için öneriler getirilmiştir. Özellikle Ankara, İstanbul ve İzmir için hazırlanan kentsel nazım planları ve devamında oluşturulan koordinasyon kurulları bu sürecin, metropoliten yönetime olan gereksinim sonucu oluşacak yönetim yapılarının kurumsal düzeylerde oluşmaya başladığı bir süreç olarak değerlendirilmesine imkan sağlamaktadır. Göç hareketlerinin yarattığı hızlı ve ölçsüz kentleşme sonucunda kent merkezlerinde ve kent çeperlerinde artış gösteren nüfusun değişen ve yükselen hizmet beklentisi, belediye yönetimlerinin koordinasyon, planlama ve bütçe miktarlarını aştığı için ölçek ekonomisi yaratma amacıyla birleştirmeler yoluna gitmelerinin yasal olarak mümkün olduğu 1980’li yıllar metropoliten yönetim modellerinin uygulanmaya başlandığını gösterir.

Yaşamış (1995: 93), ülkemizde büyükşehir belediye sistemi içine alınabilecek büyükşehirlerin belirlenmesine yönelik kriterler bakımından bir değerlendirme ve 3030 sayılı yasanın büyüyen şehirlere yönelik çözüm şekline karşı bir eleştiri yapmış ve metropolleşme ile büyük şehir olma durumlarını birbirinden ayırarak tanımlamıştır. Metropolleşme, “belirli bir coğrafi bölgede birbirlerine yakın hatta sınırda çok sayıda yerel yönetim biriminin ortaya çıkması ve bu yönetimlerin ortak kentsel hizmet sorunlarına ortak kurumsal çözüm yolları bulmaları”; büyük şehir ise “kent kendi bünyesi ve sınırları içindeki sosyo-ekonomik yapıdaki gelişmeler” ile ilgili olgular olarak tanımlanmıştır (Yaşamış, 1995: 93). Ülkemizde büyük şehir merkezi ile kent çeperindeki nüfus yoğunlaşmasının başlaması ulaşım, yol yapımı, altyapı, su gibi hizmetlerin daha koordineli ve daha kapsamlı planlarla yürütülmesini gerektirmiştir. Çoğunlukla büyükşehir belediye kanunlarının gerekçelerinde yakınılan bir durum olan hizmet birliğinin sağlanamaması, koordinasyonun sağlanamaması ve metropoliten kent sorunlarının ortaya çıkması gibi durumlar yeni bir belediye yönetimini gerekli kılmıştır (Şengül, 2019: 135). Kamu yönetiminin zorlu süreçlerinden biri olan hizmet sunumunda koordinasyonun sağlanamaması ve kaynak israfına neden olunmasında küçük ve parçalı yapıların “suçlu” olduğu düşünülür. Bu nedenle birleştirme yoluyla daha az kademeli, daha az belediyeli ve böylece daha bütün bir yapı oluşturularak hizmet sunumunda eşitliğin sağlanacağı ifade edilir. 1980’li yıllarda Türkiye idaresinde belediye yönetiminin üzerine inşa edilmeye çalışılan yapı, tüzel kişilik sahibi parçalı birimlerin ölçek kazançları sağlamak ve daha eşit hizmet sunmak amacıyla karmaşıklıktan kurtarılmış, çoğunlukla reform anlayışı etrafında şekillenmiş tek kademeli büyükşehir belediye yönetimi şeklindedir.

Dikey ve yatay olarak iki farklı yönde yapılanan büyükşehir yönetim yapıları, ülkelerin siyasi yapı ve yerel özerkliğe bakış açısına göre ya da mali verimliliğe göre değişebilmektedir. Yatay örgütlenme, büyükşehir belediyesi, ilçe belediyeleri ve özel amaçlı yönetimler olarak değerlendirilebilir (Bahl vd., 2013: 5). Türkiye açısından değerlendirdiğimizde büyükşehir alanlarındaki yönetim yapısının da üç temel stratejinin karışımı olduğu anlaşılmaktadır. Bunlar büyükşehir alanını kapsayan büyükşehir belediye yönetimi, yargısal parçalanmayı ifade eden büyükşehir ilçe belediyeleri ve son olarak işlevsel parçalanmayı ifade eden özel amaçlı kamu girişimleridir.

Metropoliten ölçekte koordinasyon ve bütünlük sağlamak amacıyla uygulanan metropoliten yönetimlerde, Türkiye’de 1980’li yıllardan itibaren neo-liberal politikalar nedeniyle parçacı planlama tesis edilmiş, bütüncül planlarla ilgili yapılan projeler terkedilmiştir. Serbest piyasa ve kent toprağının rant aracı olarak görülmesi bunda etkili olmuştur (Tekel, 2009a: 11-12). Büyük kentlerin yönetimi için başlangıçta Milli Güvenlik

Konseyi'nin 34 No'lu kararıyla büyük kentlerdeki küçük yerel yönetim birimlerin tüzel kişiliğinin kaldırılmasıyla tek kademeli metropoliten yönetime doğru bir yönelim yaşanmıştır. Şubeleşme ve mahalle olma yoluyla (Geray, 1999: 72; Görmez, 1993: 21) büyükşehir idari ve mali yönden bağlı yapılarda kontrol edilebilir bir yönetim oluşturulmuştur. Güvenlik nedeniyle yapılan bu düzenleme reform geleneğinin de bir uygulaması olarak değerlendirilebilir. 3030 sayılı yasa ile oluşturulan iki kademeli yönetim de büyükşehirlerde ilçe belediyelerinin varlığı nedeniyle idareler arası yetki ve sorumluluk paylaşımını gerektirmiştir. Altyapı ve ulaşımın büyükşehir yönetiminin en önemli görevlerinden olması ve büyükşehir belediye sınırlarında eşgüdüm gerektiren bu görevlerin yerine getirilmesinde koordinasyon merkezlerinin kurulması 3030 sayılı yasa ile başlayan büyükşehir belediye yönetimi açısından önemli bir gelişme olmuştur. Bütünleşik yapılar oluşturulurken kaynak yeterliliğiyle eşit hizmet sunabilme amacı kabul edilebilir bir girişimdir. Ancak bu yapıların siyasi katılım açısından olumsuz sonuçlar doğurması da muhtemeldir. Bunların başında yerel hizmetlerin halka en yakın birimlerce yerine getirilmesi ilkesinin zedelenmesi gelmektedir. Subsidiarite ilkesinin zedelenmesi, yerel halkın yerel idari birimlere erişimini zorlaştırabileceği gibi, siyasi katılım açısından da yerel siyasete yabancılaşmayı yaratması söz konusu olabilmektedir.

Büyükşehir yönetimi esasında büyükşehirlerdeki büyümeyi finanse etmek için de bir yoldur. 3030 sayılı iki kademeli modelin uygulanmasından kısa bir süre sonra 504 sayılı KHK il merkezinde ilçe belediyesi olmadan kurulan 3. kuşak büyükşehir belediyeleri (Yaşamış, 1995: 94) buna örnek gösterilebilir. Nitekim 5216 sayılı Kanunun gerekçesinde de bu durumdan bahsedilir. Gerekçede iki kademeli ve merkezi bir büyükşehir yönetim yapısı kurulduğu, büyükşehir belediyesinin daha önce de olduğu gibi koordinasyon yetkisinin olduğu belirtilmiştir. Asıl önemli olan, 3030 sayılı kanunla ek mali kaynaklar sağlanan büyükşehirlerin kaynaklarından dolayı diğer iller için cezbedici bir yönetim haline gelmeleri ve böylece büyükşehir niteliğine sahip olmayan suni büyükşehirlerin oluşmasıdır (5216 Genel Gerekçe, 2004: 3). 1983 döneminden itibaren yaşanan gelişmeler, iktidarda olan Anavatan Partisi (ANAP)'nin desantralizasyon politikaları ile doğrudan ilişkilidir. Yeni sağ politikaların revaçta olduğu bu dönemde belediyelerin güçlendirilmesine yönelik üç girişim vardır. Bunlar genel bütçe vergi gelirlerinde belediye payının %5'ten %10,3'e yükseltilmesi, kentsel alanlardaki kimi hizmetlerin belediyelere bırakılması ve son olarak büyükşehir belediyelerinin resmi olarak kurulmasıdır (Şengül, 2019: 136). Bu pay ve merkezi yönetiminin ilçe belediyelerine aktardığı pay, illerin büyükşehir olma çabasıyla ilişkilendirilmektedir (Keleş, 2012: 9).

Aşağıdaki tabloda Türk idare tarihinde belediye ve büyükşehir belediye yönetiminde benimsenmiş yöntem, kademeler arası ilişkiler şeklinde verilmiştir.

Tablo 2.11. Dönemlere Göre Belediye ve Büyükşehir Belediye Yönetim Modelleri

Dönem	Kademe Yapısı	Belediye Modeli	Belediye Sınırı Ölçeği
1855-1858	Tek kademeli	Şehremaneti	Şehir ölçeğinde
1858-1913	İki kademeli	1-Şehremaneti 2-Belediye daireleri	Şehir ölçeğinde
1913-1930	Tek kademeli	Şehremaneti+Belediye şubeleri	Şehir ölçeğinde
1930-1955	Tek Kademeli	1-İstanbul'da belediye ve il özel idaresi vali yönetiminde birleştirildi. 2-Diğer büyükşehirlerde il belediyesi	1-il ölçeğinde 2-Şehir ölçeğinde
1957-1984	Tek kademeli	İl belediyesi+ belediye şubeleri	Şehir ölçeğinde
1984-2004	İki kademeli	1-Büyükşehir belediyesi 2-İlçe belediyesi	Şehir ölçeğinde
2004-2008	İki kademeli	1-Büyükşehir belediyesi 2-İlçe belediyesi+ ilk kademe belediyesi	1-İstanbul ve Kocaeli il ölçeğinde, diğer bşblr genişletilmiş şehir ve yakın çevresinden oluşan örnekte 2-İlçe ve belde belediyeleri şehir ölçeğinde. İl merkezindeki bazı ilçeler ilçe ölçeğinde.
2008-2014	İki kademeli	1-Büyükşehir Belediyesi 2-İlçe belediyesi	1-İstanbul ve Kocaeli il ölçeğinde Diğer büyükşehir belediyeleri genişletilmiş şehir ve yakın çevresinden oluşan ölçekte. 2-İlçe belediyeleri şehir ölçeğinde. İl merkezindeki bazı ilçeler ilçe ölçeğinde.
2014-	İki kademeli	1-Büyükşehir Belediyesi 2-İlçe belediyesi	1-il ölçeğinde 2-İlçe ölçeğinde

Kaynak: (Oktay, 2020: 35-36)

1950’li yıllardan itibaren sanayileşme ve göç hareketlerinin yükselişi, özellikle İstanbul’a odaklanan düzensiz şehirleşmenin sorun olarak ortaya çıkmasına neden olmuştur. Hızlı kentleşme ile mücadelede çözüm yolu olarak mekânsal düzenlemelere başvurulmuş, siyasi idari çerçevede reform geri planda kalmıştır. Yönetimsel açıdan güçlendirilmesi gereken yerlerde hızlı ve düzensiz göçün devam etmesi, koordinasyon yapılarının gerekliliğini ortaya koymuş ve metropoliten yönetim üzerine tartışmaları başlatmıştır. Ancak 1961 Anayasası’nın büyük kentler için bir düzenlemesi olmadığından bu yönde yasama çalışmaları 1982 Anayasası ile mümkün hale gelmiştir (Eryiğit, 2018: 62).

3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunundan itibaren uygulanan iki kademeli büyükşehir belediye yönetimi, Eke (1982: 17)’nin ifadesiyle iki düzeyli yerel federasyon olarak da nitelendirilmiş, Tokyo, Toronto ve Londra’da uygulanan metropoliten yönetim sistemleri ile örneklendirilmiştir. Bu yöntemde tüm alandan sorumlu bir büyükşehir yönetimi ve yerel nitelikli hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu alt yerel yönetim birimleri vardır. Bu yöntemde aynı alanda aynı işlevleri yerine getiren iki örgütün yapılanmamasından dolayı eşgüdüm sorunları yaşanmayacağı düşünülmektedir (Keleş, 1985: 72). Gül ve Batman (2013: 30) 3030 sayılı Kanun ile oluşturulan sistemin, Oktay (2020: 35)’in yukarıda verilen tabloda belirttiği gibi Osmanlı Döneminde şehremaneti ve belediye daireleri şeklinde örgütlenme sistemine

benzediğini, yerel özerkliğin önemszenmeden alt kademe belediyelerin varlıklarının korunduğu, büyükşehir belediye meclisi ile bu kademelerin temsil edildiğini ifade etmiştir. Büyükşehir ve ilçe belediyeleri ilişkisi açısından da değerlendirebileceğimiz bu sistemde, üst kademe imar, su ve kanalizasyon gibi alan ölçeğindeki kentsel hizmetlerde faaliyet gösterirken, bütçe ve imar konularından alt kademe üzerinde denetim yetkisinin varlığından söz edilebilmektedir (Gül & Batman, 2013: 30).

1982 Anayasası ile anayasal temeli oluşturulan büyükşehir belediye yönetimi 1984 yılında 195 sayılı KHK ile iki kademeli metropoliten yönetim tarzında üç il merkezinde kurularak hayata geçirilmiştir. Aynı yıl 3030 sayılı yasa ile bu yönetim şekli kendi kanununa kavuşmuştur (Gözler, 2019b: 209). Görmez (1993: 20)'in ifadesiyle Türkiye'de uygulanan büyük şehir yönetim yapısında büyükşehir alan federasyonu ve uzun süreli çözümlerler sınıflandırmasında iki kademeli yerel federasyonlara benzer niteliktedir. İki kademeli federatif model olarak tanımlanan bu sistemde büyükşehir ölçeğinde sağlanan kentsel hizmetlerin koordinasyonundan sorumlu büyükşehir belediyesi vardır. Görev paylaşımında üst kademe planlama, toplu taşıma, altyapı gibi kentin genelini ilgilendiren hizmetleri yerine getirirken, daha yerel hizmetleri üstlenen alt kademe üzerinde denetim yetkisinin de varlığı dikkate çekmektedir (Şengül, 2019: 137).

Büyükşehir belediye yönetimlerinde günümüzde de tartışma konusu olmaya devam eden önemli konu, iki kademeli metropoliten yönetim yapısında büyükşehir belediyesinin ve ilçe belediyelerinin yetki ve sorumluluklarının neler olması gerektiği, ölçeğin nasıl belirlenmesi gerektiğidir. Metropoliten yönetimlerin gerekçesi, büyüklükleri farklı ve birbirlerine yakın yerel idarelerin verimliliğinin artırılmasını sağlamak için birleştirme yolundan yararlanmaktır. Ülkemizde de ölçek ekonomilerinden yararlanmak ve oldukça büyümüş kentlerin yönetim sorunlarını çözmek için kurumsal düzenlemelere gidilmiştir. Bu anlamda müşterek hizmetler için ortaklık kurma yerine, yasal düzenlemelerle belediyelerin kendi sınırları içinde kurumsal açıdan dönüştürüldüğü görülmektedir (Yaşamış, 1995: 95).

Metropoliten yönetimlerin meydana gelme nedenleri, nüfus artışının yarattığı gereksinimler ve yönetim sorunlarının çözüme kavuşturulması ihtiyacıdır. Yerel yönetim birimi olan büyükşehirler, genellikle büyük arazileri ve nüfusları kapladıkları için tek bir yerel yönetim birimi tarafından yönetilmeleri yeterli olmamaktadır. Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri, büyükşehir çapında ve büyükşehirin yerel düzeyinde hizmet sunmak için örgütlenmişlerdir. 3030 sayılı Kanun ile de büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri aynı alanda örgütlenmiş, 5216 sayılı Kanunun son versiyonu ile de büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri aynı alanda örgütlenmiştir. Bunların farkı 3030 sayılı

kanununda büyükşehir belediyesi belirli bir mekânı kapsarken, 5216 sayılı kanunda günümüz uygulamasında büyükşehir belediyeleri mülki sınırları kapsamaktadır. Bu noktada kanunlarda yetki ve sorumluluk paylaşımı, kaynak paylaşımı, gelirler, büyükşehir belediye başkanının ve meclisinin görevleri ve yetkileri bakımından merkezîyetçi uygulamalar ortaya çıkabilmektedir. Merkezîyetçi uygulamalardan kasıt, büyükşehir belediye başkanı ve meclisinin yetkilerinin ilçe belediyeleri üzerinde denetim imkanını artıracak, faaliyetlerini kısıtlama kabiliyeti verecek kadar kapsamlı yetkilerle donatılmasıdır. Güçlü büyükşehir belediye başkanı ve büyükşehir belediye meclisi aynı alanda örgütlenmiş ilçe belediyeleri üzerinde “yerel vesayet” diye tabir edeceğimiz bir denetim türünü ortaya çıkarmıştır. Yerel vesayet denmesinin nedeni, büyükşehir belediyelerinin tıpkı merkezi yönetimin uyguladığı idarenin bütünlüğü esasını ilçe belediyeleri açısından uygulamasıdır. Büyükşehir belediyelerinin kademeleri arasında merkezileşme olarak algılanan bu durum iki kademeli büyükşehir belediye yönetiminde denetim ve koordinasyon yetkilerinin bir sonucudur.

Türkiye’de uygulanan büyükşehir yönetimleri ve denemeleri yerel hizmet sunumunda ölçek, nüfus, nüfus yoğunluğu ve sosyo-ekonomik ve ihtiyaçlarla ilgili farklılıklar temelinde değişim göstermiştir. Başlangıçta uygulanan alan yönetimi olarak İstanbul ve Kocaeli, Denizli’deki bütünleşik kent modeli, iki kademeli büyükşehir yönetimi ve özel amaçlı metropoliten kuruluşlar, hizmet anlaşmaları ve hizmet birlikleri belirli teorik temellerle açıklanabilecek uygulamalardır. Büyükşehir yönetimi arayışında son gelişme 6360 sayılı yasanın getirdiği değişikliklerle olmuş ve büyük şehir modeli tek tip ve mekân yönetiminden alan yönetimine geçerek sonuç vermiştir (Gül & Batman, 2013: 30). Mülki sınır bazlı bu metropoliten yönetim anlayışı, reform geleneğinin argümanları olan merkez kentin kırsal alanla birleşmesi yoluna gidilmesi ve güçlü büyükşehir belediyesini içeren yönetimler oluşturulması yöntemlerini desteklemektedir (Swianiewicz & Madurowicz Lackowska, 2012: 2).

2004 yılında yapılan yerel yönetim reformu büyükşehirlerde sınır genişletme ve küçük yerel yönetim birimlerinin eşitsiz gelişmesini engellemek, büyük yerel yönetimlerin imkanlarından yararlanmalarını sağlamak amacıyla tüzel kişiliklerini kaldırarak ana belediyeye bağlama yoluyla aslında kamu yönetimi tercihi kuramı yönünde uygulanan metropoliten yönetim modelini reddedip yeni bölgecilik kuramına benzer bir uygulama getirmiştir. 5747 sayılı yasa ile sınırları daha da genişletilen büyükşehirler esasında 6360 ile daha fazla yankı uyandıran bütünleştirme sürecinin başlangıcı olmuştur. Büyükşehirde karmaşık yapının giderilerek en azından kurumsal olarak daha homojen bir yapı oluşturulduğu söylenebilir. Arazi bakımından büyükşehirlerin yönetilme zorluğu vardır. Ancak bu noktada ilçe belediyelerinin güçlendirilmesi ya da daha güçlü olması gerektiği düşüncesi, güvenlik nedeniyle bütün

büyükşehirlerde uygulanamayacağı için tek tip yapının devam ettirilmesi uygun görülmüştür. Ancak ilçelerin güçlü olduğu durumlar da vardır. Bunun siyasi uyumluluk, merkezden yerele yerelden merkeze, büyükşehir-ilçe, merkezi yönetim-ilçe arasındaki siyasi uyumluluk olduğu söylenebilir.

İki kademeli büyükşehir yönetim yapısında sorun alanlarından biri görev ayrımı ve yetki paylaşımıdır. Bu konuda çıkan sorunlar genellikle görevlerin ve yetkilerin açıkça tanımlanmaması, gri alanlar bırakılması ve kademeler arası siyasi farklılıklardır (Arıkboğa, 2012: 5). Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkilerde siyasi parti farkları olmasa dahi, büyükşehir belediye başkanlarının esas ve tek aktör olma eğilimleri vardır (Çukurçayır, 2013: 309).

Büyükşehirlerde yönetim açısından tesis edilen tekçi yapıda hizmetlerin metropoliten düzeyde yerine getirilmesi gerekmektedir. Buna yönelik strateji oluşturmak, bölgesel düzeyde planlama yapmak, yerel hizmetleri ve sosyal hizmetleri sağlamak gibi faaliyetlerin bütüncül ve üst ölçekli planlarla yönetilmesi olumlu karşılanmaktadır. Yerindelik önemsenmekle birlikte, bu alandaki fazla parçalı yapı, hizmet ile sınırların uyumlu olmaması ve yönetimde şeffaflığın olmaması, metropoliten alandaki yönetimi olumsuz etkilemektedir (Tekel, 2009b: 195-197). Ülkemizde de KYTK sonrasında küçük yerel yönetim birimlerinin kaldırılmasına yönelik politikalar izlendiği görülmektedir. Son olarak 6360 sayılı Kanunun getirdiği değişikliklerle büyükşehir belediyelerinde daha çok konsolidasyonu savunan politika ve uygulamalara şahit olunmuştur. Ancak Belediye Kanununda yer alan büyükşehir belediyelerinde ayrılma yoluyla belde kurulması için gereken nüfusun 6360 sayılı yasa ile 50.000'den 20.000'e düşürülmesi, büyükşehir belediyesi içerisinde uygulanan politikaya zıt parçalı yapı oluşturabilecek bir düzenleme olarak görülmektedir (5393 Sayılı Yasa, 2005/ md.8).

Yerel yönetimlerin ölçeğinin büyüdükçe siyasi katılımın azaldığını gösteren çalışmalar vardır (Bhatti & Hansen, 2019; Frey vd., 2023; Koch & Rochat, 2017; Lapointe vd., 2018)⁶. Bu sonucun oluşumunu kısaca özetlemekte yarar vardır. Küçük ölçekli yapılar, mahalli idarelerin, belediyelerin sorunlarına, halkın taleplerine daha hakim olmasını sağlamakta; merkezileşmiş, belediye binası yerel halktan uzaklaşmış yerel yönetimler ise halkın siyasi katılımında kendi oyunu veya katılımını değersiz hissetmesi sonucunu doğurmaktadır. Ancak siyasi katılım ya da hizmette halka yakınlık, taleplerin belediyeye iletilmesi ve cevap alınması noktasında dijital platformlardan yararlanılması sonucunda talebin görünürlüğünün olması hızlı yanıt almayı kolaylaştırmaktadır. Günümüzde ölçek büyütmek için tüzel kişiliği kaldırılarak diğer

⁶ Bu çalışmalar, birinci bölümün “Ortak Hizmetlerin Çok Sayıda Üretiminde Daha Verimli Olmak” başlığı altında detaylı bir şekilde incelenmiştir.

belediyelere bağlanan belde belediyeleri açısından değerlendirildiğinde, belediye binasının halka daha yakın olması durumu yerel katılım açısından inceleyebilecek bir konudur. Öte yandan 10.000 nüfuslu belde belediyelerinin iş makinalarının atıl vaziyette kalması ya da çözüm olarak bu belediyeleri büyükşehir belediyesine bağlamak yerine, kendi aralarında iş birliği modeli ile hizmet sunmaları daha verimli bir seçenek olabilir.

6360 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında hizmet ve kaynak paylaşımı açısından farklılıklar meydana gelmiştir. İlçe belediyelerinin büyükşehir belediyelerine göre daha sınırlı görev ve sorumluluklarla donatılması büyükşehir belediyelerinin merkezîyetçi niteliğini daha fazla görünür kılmıştır. Büyükşehir belediyeleri güçlendirilirken, ilçe belediyeleri yerele özgü, halkın günlük yaşamını doğrudan etkileyen müşterek hizmetleri yürütmekle sorumlu tutulmuştur. Aynı sınırlar içinde örgütlenmenin getirmesinden endişe duyulan görev ve yetki karmaşasını önlemek için büyükşehir ilçe belediyelerinin yetkileri, tek başına yapılabilecek, birlikte yapılabilecek ve devredilebilecek olmak üzere üç farklı gruba ayrılmıştır. İlçe belediyeleri temel olarak büyükşehir belediyesinin yetki alanı dışında kalan hizmetleri yapmakla yükümlüdür. Yukarıda bahsedilen yerele özgü hizmetler ise, halka açık eğlence ve dinlenme yerlerinin ruhsatlandırılması, spor ve eğlence yerleri yapılması, kültür ve tabiat varlıklarının korunması, defin hizmetleri, bölge otoparkı yapılması gibi hizmetler yerele özgü hizmetler olarak kabul edilebilir. 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin yetkileri artarken, ilçe belediyelerine de yeni görevler verilmiştir. Bunlar, tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmak, tarım ve hayvancılığı faaliyetlerini desteklemek ve cemevlerinin yapım, bakım ve onarımı gibi görevlerdir.

Büyükşehir belediyesinin iki kademeli yapısında her iki kademenin de aynı sınırlarda örgütlü olması görev ve yetki paylaşımını daha önemli hale getirmiştir. Ölçek kazancı motivasyonu ile gerekçelendirilen mülki sınır temelli büyükşehir yönetiminde mükerrer hizmetlerin de önlenmesi amaçlanmıştır. Ancak büyükşehir belediyesi koordinasyon yetkisinin yanı sıra ilçe belediyelerinde de sorumluluk sahibi olmuştur. Bu nedenle büyükşehir ilçe belediye yönetimi, 5393 sayılı Kanun'da yer alan belediye yönetiminden farklı bir konuma gelmiştir. Daha önce ilçe belediyelerinin yerine getirdiği terminal, otopark, otogar, mezarlık, toptancı hali gibi hizmetler büyükşehir belediyelerine verilmiş, gerekirse ilçe belediyelerine devredilebilir veya ilçe belediyeleri ile yapılabilir görevler olarak yeniden düzenlenmiştir.

Büyükşehir belediyelerinin görevlerinin, ilçe belediyeleri ile ilişkilerinin ve merkezi yönetimle olan ilişkilerinin yeniden düzenlenmesi, bu yönetim birimlerinin var olan idari sınırları içinde olabildiği gibi, ölçek değişikliği ile idari sınırların değiştirilip yeniden

düzenlenmesi ile de oluşabilmektedir. 6360 sayılı Kanun bu değişimi köklü bir şekilde gerçekleştirmiş ve büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin ölçeğindeki değişim, yetki alanları ve mali durumlarının yanı sıra, toplumsal ve siyasal etkileri de beraberinde getirmiştir.

Büyükşehir belediyesinin sınırlarının il mülki sınırı olması, büyükşehirlerdeki köy, belde ve il özel idarelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması, merkeze uzak ilçe ve kırsal alanlar açısından yönetim sorunları oluşturma endişesi taşımaktadır. Ölçeğin büyümesi yönetimin yanı sıra yerel demokrasi ve ilçe belediyelerinin özerklikleri açısından da sorunlu alanlar yaratmaktadır.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİNDE YEREL VESAYETE İLİŞKİN UYGULAMALAR VE TARTIŞMALAR

Türkiye’de uygulanan metropoliten alan yönetimlerinden iki kademeli sisteme yönelik ortaya çıkan önemli bir tartışma, özellikle 6360 sayılı yasa değişikliği sonrasında metropoliten yönetimlerin öneminin artmasıyla beraber ortaya çıkan büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasındaki denetim ilişkisinin, vesayete benzer yönleri ile değerlendirilmesidir. Bu konu hem yerelde merkezileşme çerçevesinde değerlendirilmekte ve hem hizmet yerinden yönetim hem de yer yönünden yerinden yönetimlerle ilişkilendirilmekte (Güran, 1991: 271); büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki görev, yetki ve sorumluluk açısından (Arıkboğa, 2018a) ya da ilçe belediyeleri, idari ve mali özerklikleri açısından ele alınmaktadır (Çelik & Taş, 2020).

5216 sayılı kanunun 27. maddesine göre, büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyondan sorumlu tutulmuştur. İlçe belediyeleri ve meclislerinin üzerinde büyükşehir belediyesinin koordinatör olarak tanımlanması, kararların alınması ve uygulanmasında büyükşehir belediyelerinin vesayet makamı gibi hareket etmesine neden olabilmektedir. Bu maddeden yola çıkarak yerel yönetimler arasında tanımlanmamış vesayet ilişkisine rağmen, ilçe belediye meclisi kararları üzerinde büyükşehir belediye meclisinin yeni bir idari vesayet makamı mı olduğu sorusu, tezin tartışma konusudur.

3.1. Yerel Vesayet Tartışması

Yönetim kültürünün temel dayanağı olan merkezîyetçi, bürokratik ve vesayetçi yönetim mekanizması, hakim politikaları genel çerçeve ve yöntemlerle belirleyen merkez ve bu sürecin dışında bırakılan politika çerçevesi içerisinde hareket eden çevreden oluşmaktadır. Merkezîyetçilik ve adem-i merkezîyetçilik tartışmalarının odağında da merkezin çevreye güvenmemesi, onu potansiyel bir tehdit olarak görmesi yer almaktadır. Çevre olarak nitelendirilen yerel yönetimler, daha çok teknik konularla ilgilenirken, merkezi yönetim, hakim politikaların yürütülmesi sürecinde çevreyi denetleme rolünü üstlenmektedir. Uygulanan bu merkezîyetçiliğin sebepleri ekonomik, sosyal, teknik olabilmekte ancak ağırlıklı olarak siyasi nedenler ön plana çıkmaktadır (Eryılmaz, 1997: 104, 105).

Çok sayıda yerel hizmeti yerine getirmek için oluşturulmuş belediyeler, yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları olarak örgütlenen ve idari adem-i merkezîyetçiliği temsil eden kuruluşlardır (Gözübüyük, 2015: 97-99; Öztekin, 2010: 351). Çoğulcu siyasi sistemin

kurumları olan mahalli idarelerde, yerel seçimlerin sonucu olarak pek çok iktidarla karşılaşmak mümkün olmaktadır. ulusal düzey tek bir siyasi iktidarla konumlanmaktadır. Böylece ulusal düzeydeki teklik, yerel demokratik nitelik gösteren mahalli idarelerle parçalı yapıya dönüşmektedir (Eryılmaz, 1997: 101).

İdarenin bütünlüğü ya da merkezi gücün paylaşılması şeklinde iki tezat ancak birbirini tamamlayan dizge ile anlam bulan yerinden yönetimin idare yapısındaki varlığı Anayasamızın 123.maddesinde açıkça ifade edilmiştir. Bu madde, devlet yetkisini kullanan birçok tüzel kişilik bulunmasına rağmen, idarenin, eylemlerinde bir bütün olarak değerlendirilmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Anayasamızın 127.maddesinde tanımlanan merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki vesayet yetkisinin, anayasal ilke olduğu anlaşılmaktadır. Ancak bir kuruluşun yerinden yönetim olarak ifade edilebilmesi için, merkezi idare karşısında tanınmış özerkliğinin bulunması şarttır. Tüzel kişiliğin getirmiş olduğu kendi karar ve yönetim organlarının da varlığı neticesinde özerklikten bahsedilebilmektedir (Gözler, 2019b: 28).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile hem merkezi yönetimde hem yerel yönetimlerde hem de merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkilerinde bir takım değişikliklerin olduğu görülmektedir. Çalışmanın konusunu ilgilendiren idari vesayet tartışmalarında İçişleri Bakanlığı ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı açısından yapılan düzenlemeler de dikkat çekmektedir. Vesayet makamının İçişleri Bakanlığı olduğu yasal olarak düzenlenmiş bir ilkedir. Öyle ki mahalli idareler üzerindeki vesayet denetimi yetkisini İçişleri Bakanlığı kendi hizmet birimi olan Teftiş Kurulu Başkanlığı ile yerine getirmektedir (1 No'lu CBK, 2018/ md.260). Ayrıca İçişleri Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu olan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün kaldırılması ve Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na bağlı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü kurulması, İçişleri Bakanlığı'nın vesayet yetkisi açısından tartışma yaratan bir konu olmuştur. 4 No'lu CBK'da bu konu açıklanmıştır. Buna göre (4 No'lu CBK, 2018: 798):

“İçişleri Bakanlığının mahalli idareler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisine ilişkin mevzuat hükümleri dışında mevzuatta Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün görevleriyle ilgili olarak İçişleri Bakanlığına veya birimlerine yapılmış olan atıflar Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığına veya birimlerine, İçişleri Bakanına veya İçişleri Bakanlığı görevlilerine yapılmış olan atıflar Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanına veya Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı görevlilerine...yapılmış sayılır”.

Mahalli idareler üzerinde merkezi yönetimin denetimi, literatürde vesayet denetimi olarak bilinir, dış denetim olarak da anılır (Gözübüyük, 2015: 307). Bunun nedeni, idarenin tüzel kişiliği çerçevesinde mahalli idarelerle hiyerarşik bağının bulunmamasıdır. Vesayet denetimi, genel vesayet makamı olan İçişleri Bakanlığı ile Sayıştay Başkanlığınca

yapılmaktadır (Alıcı, 2017b: 129). Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile değişen teşkilat yapısı sonucunda Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nın da yönetmelikleri kapsamında mahalli idarelerle ilgili yetkilere sahip olduğu bilinmektedir (5216 sayılı Kanun, 2004/ md.8, 9, 22, Ek Madde-1). Denetimin kamu yönetimindeki yeri, aksayan yönleri bulup, sakıncaları ve sorunları gidermektir. Bu denetim yargı birimlerince yargı denetimi, idari kuruluşlarca idari denetim, yasama organınca siyasi denetim ya da basın veya derneklerle yapılan kamuoyu denetimi şeklinde özel türlerde gerçekleştirilir (Gözübüyük, 2015: 307).

İdari vesayet yetkisinin Türk idare hukukunda sayılan özellikleri arasında en belirgin ve en kısıtlayıcı olanı, yetkinin merkezi yönetim ile mahalli yönetim arasında kurulabileceğidir. Yasalarda belirtildiği sürece, kanuni ve aynı zamanda istisnai özelliklerle kullanılabilecek bu yetki, yerindelik denetimi ve idarenin bütünlüğü esaslarını içermektedir (Bayındır, 2007; Gözler, 2019b: 76, 77; Günday, 1999: 74; T.C. Anayasası, 1982). Çalışmanın birinci bölümünde “Özerkliğin Bir İstisnası Olarak İdari Denetim: İdari Vesayet” başlığı altında idari vesayet, tanımı, özellikleri, işlemler, organlar ve personel üzerinde kullanım şekli, Anayasa Mahkemesi kararlarında geçen özellikleri, uygulama alanları ile detaylı bir şekilde değerlendirildiği için bu bölümde yerel vesayeti açıklamak için gerekli olduğu durumlarda kullanılacaktır. Konu bütünlüğü açısından merkezi yönetimin büyükşehir belediyeleri üzerindeki vesayet denetimi de önemli görüldüğü için yasa maddeleri halinde kısaca değinilmesi gerekmektedir.

Anayasal dayanağı belirtilen merkezi yönetimin, mahalli idareler üzerindeki idari vesayet denetiminin büyükşehir belediyeleri özelinde incelenmesi için 5216 sayılı kanunun ilgili maddeleri şöyledir:

• *Altyapı Koordinasyon Hizmetleri 5216 sayılı Kanun, md. 8:*

“Alt yapı koordinasyon merkezinin çalışma esas ve usulleri ile bu kurullara katılacak kamu kurum ve kuruluş temsilcileri, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı çıkarılacak bu yönetmeliğin, alt yapı yatırım hesabının kullanılması ve ödenek tahsisi ve aktarmasına ilişkin kısımları hakkında, Maliye Bakanlığı ve Devlet Plânlama Teşkilâtı Müsteşarlığının görüşünü alır”.

• *Ulaştırma Koordinasyon Hizmetleri 5216 sayılı Kanun, md. 9:*

“Altyapı koordinasyon merkezinin çalışma esas ve usulleri ile bu kurullara katılacak kamu kurum ve kuruluş temsilcileri, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı tarafından müştereken çıkarılan yönetmelikle belirlenir”.

• *Meclis Kararlarının Kesinleşmesi 5216 sayılı Kanun, md.14:*

“Büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi kararları, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez”.

•*Belediye Başkanlığının Sona Ermesi, 5216 Sayılı Kanun, md.19:*

“Belediye Kanunundaki hükümler saklı kalmak kaydıyla büyükşehir belediye meclisinin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılan büyükşehir ve ilçe belediye başkanlarının görevlerine Danıştay kararıyla son verilir”.

•*Genel Sekreter Ataması, 5216 sayılı Kanun, md.22:*

“Genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı tarafından atanır”.

Merkezi yönetimin büyükşehirler üzerindeki vesayet yetkilerini içeren bu yasa maddelerinde İçişleri Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, vali, kaymakam, Danıştay denetimleri yer almaktadır.

Genel anlamıyla merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkide idarenin bütünlüğünü korumak ve kamu yararı sağlamak adına hukuksal bir mekanizma olan ve merkezden yönetim ile yerel yönetimler arasındaki sakıncaların bir kısmını giderecek olan idari vesayet denetimi (Gözübüyük, 2015: 100) haricinde, büyükşehir belediyelerinde kent yönetiminin kendi içindeki yetki, görev ve sorumlulukların ve sorumluluk alanlarının gerektirdiği “bütünlük sağlama” ya da “büyükşehirlerde idarenin bütünlüğü” olarak da ifade edebileceğimiz nedenlerden dolayı özel bir yetki olarak da ifade edilen “yerel vesayet” kavramı önem kazanmaktadır.

Esasında yönetim hukukumuzda idari vesayet bir denetim türünü değil bir yetkiyi ifade etmektedir. 1982 Anayasası’nda da bu yetki denetim olarak değil “vesayet yetkisi” olarak yer almaktadır (Soysal, 1986: 350).

3030 sayılı Kanun ile resmi olarak uygulanmaya başlanan ve farklı uygulamalar denenerek varlığını sürdüren, iki kademeli metropoliten yönetim modelinin avantajları ve bazı sakıncaları Türkiye’deki büyükşehir belediyeleri açısından görünür hale gelmiştir. İlçe yönetimlerinde de belediye kurulması yoluna gidilerek iki kademeli yönetim yapısının tesis edilmesi, ilçe belediyelerini başlangıçta zayıf yetkilerle konumlandırırsa da yapılan yerel yönetim reformları ile bu belediyelerin özerklikleri artırılmaya çalışılmıştır. Sorun alanı, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluk paylaşımı, yetki alanı ve denetim yetkilerinin kullanımında ortaya çıkmaktadır. Büyükşehir belediye meclisinin ve büyükşehir belediye başkanının yetkileri bu anlamda örnek gösterilebilmektedir.

Merkezi yönetim ile metropoliten idareler arasındaki sorunlar gibi metropoliten idareler ile onların alt kademeleri olan ilçe belediyeleri arasında ortaya çıkan sorunların çözümünde de hukuka uygunluk ve yerel özerklik kavramları dikkate alınmak durumundadır (Mengi, 2021: 87). İdare üzerinde hukuka uygunluk ve yerindelik olmak üzere iki tür denetim şekli bulunmaktadır (Gözübüyük, 2015: 307). Büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerinin

merkezi yönetim tarafından denetimi harcamaları kontrol etmek için Sayıştay tarafından (Kalabalık, 2005: 727) ve idari kontroller için de Mülkiye müfettişleri tarafından her yıl yapılmaktadır (Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2023: 26-27). Sayıştay Başkanlığı'nın 2022 denetim raporunda da idari vesayet yetkisinin, denetim ve soruşturma konularında İçişleri Bakanlığına, yönetsel konularda ise Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na ait olduğu belirtilmiştir (T.C. Sayıştay Başkanlığı-Antalya, 2023: 2).

3.1.1. Literatürde Yerel Vesayetin Varlığı ve Tanımı

Yerel vesayet, literatürde büyükşehir belediyelerinin güçlü kılınması ve ilçe belediyelerinin mali ve idari açıdan yetersizlikleri sonucunda, yetkilerinin büyük çoğunluğunu bağlı bulunduğu büyükşehir belediyesine aktarması veya büyükşehir belediyesinin yetki alanında bulunan büyükşehir ilçe belediyelerinin, yetkilerini kullanırken merkezi yönetim gibi hareket etme kabiliyeti ve gücü bulunan büyükşehir belediye yönetiminin koordinasyondan kaynaklanan denetimi ile karşılaşmasını ifade etmek amacıyla kullanılan bir kavramdır. Bu kavramı farklı bakış açılarıyla kullanan yazarların görüşleri bu başlık altında ele alınmıştır.

Büyükşehir belediye sisteminin uygulanmasında karşılaşılan güçlüklerin temelinde merkeziyetçi gelenek, yerelleşme çabaları ile büyükşehir belediyelerine birtakım yetkileri bıraksa da büyükşehir belediyelerinin de ilçe belediyeleri üzerinde bir vesayet makamı gibi hareket etmesine engel olamamıştır. Bu dönemde yerelleşme çabaları vesayetin konumunu değiştirmiş, büyükşehir belediyeleri bir vesayet makamı gibi hareket etmeye başlamıştır (Parlak, 2020: 157). 1980'li yıllardan itibaren yerleştirilmeye çalışılan yerelleşme politikaları büyükşehir belediye yönetimlerinin oluşturulmasında farklı sorunları beraberinde getirmiştir. Yerelleşme çabaları görülürken merkeziyetçi anlayışın devam etmesi, anakentlerin özerklikleri açısından sorunlu alanlar yaratmıştır. Özellikle büyükşehirlerin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin bütçelerinin vali tarafından onaylanması, meclis kararlarının bir kısmının valinin vesayet denetimine tabi olması, yasanın uygulanması ile ilgili düzenlemelerin yasanın yürütücüsü olması vasfıyla İçişleri Bakanlığı tarafından oluşturulması gibi uygulamalar büyükşehirleri merkezi yönetime bağlı kılmıştır. Ancak merkezi yönetimin büyükşehirlerle bıraktığı bazı yetkiler ilçe belediyeleri açısından hem merkezi yönetimin hem de büyükşehir belediye yönetiminin idari vesayetini ortaya çıkarmıştır. İlçe belediyeleri üzerinde büyükşehir belediyelerinin vesayeti, ilçe belediyelerinin sunduğu hizmetlerin hukuka uygun bir şekilde yerine getirilip getirilmediğini kontrol etmek ve önlem almak amacıyla büyükşehir belediyesince incelenmesi, kararların aynen veya değiştirilerek onaylanması gibi yetkilerle açıklanmıştır (Görmez, 1993: 23).

Vesayet ilişkisinin niteliği, 5216 sayılı Kanun çerçevesinde değerlendirildiğinde de büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerinin kararlarını onaylamak, yerine geçerek karar almak, uygulamayı denetlemek gibi yetkileri dikkat çekmekte ve güncelliğini korumaktadır. Bu yetkiler merkezi yönetimin idari vesayet yetkisini kullanırken uyguladığı yöntemler olduğu için yerel yönetimler arasında uygulanan bir vesayet yetkisi olarak algılanmakta ve hukuki niteliği, “mahalli düzeyde vesayet” olarak nitelendirilmektedir (Şengül, 2019: 159). Yasalarda öngörülmemiş bu yetki, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin hizmetlerindeki uyumun da bir göstergesi olarak değerlendirilebilir. Buradaki uyum büyükşehir alanında hizmetin bölünmezliğinden kaynaklanmaktadır. Böylece hizmetin bütünlüğü ölçek kazançlarını vadettiği için maliyet açısından da yarar sağlayacağı düşünülmektedir (Şengül, 2019: 160). 6360 sayılı Kanun öncesinde de var olan iki kademeli yapıda büyükşehir belediyesinin daha kısıtlı bir coğrafyayı kapsadığı dönemde de yetki sınırları içinde vesayet yerel niteliğinden söz edilmektedir. Vesayet bu şekilde anlaşılması merkezi yönetim açısından idarenin bütünlüğü gibi büyükşehirlerde de idarenin bütünlüğü, hizmetin bölünmezliği ilkesinin bir ifadesi olarak görülebilir. Karar ve uygulamalarla yerel vesayet ile ne anlatılmak istendiği daha iyi anlaşılacaktır.

Kent yönetiminde kademelenme konusu 3030 sayılı Kanun ile netlik kazanmış, iki kademeli bir metropoliten yönetim yapısı oluşturulmuştur. Ancak bu yönetsel yapıda merkezi yönetim tarafından büyükşehir belediyesine bırakılan yetkiler (imar planlamasının ve uygulamasının denetlenmesi, bütçenin onaylanması, devredilebilir veya paylaşılabılır yetkilerin büyükşehir belediye meclisi kararına bağlı olması), büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerinde bir denetim yetkisinin oluşmasına ve bu denetimin idari vesayet ile benzerlik göstermesi ve tek kademeli yönetsel bir yapı gibi hareket edilmesi nedeniyle iç idari denetim, yerel idari vesayet, iç vesayet yetkisi gibi nitelendirmelerle anılmasına neden olmuştur (Parlak, 2020: 159-160). 3030 sayılı Kanunun uygulanması açısından büyükşehir belediyesinin vesayet organı gibi hareket ettiğini dile getiren bir başka yazar Eryiğit (2018: 66)'tir. Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediye meclislerinde alınan bütün kararların büyük şehir belediye başkanına gönderilmesi ve 2/3 çoğunlukla ısrar edilen kararların kesinleşmesi de 3030 sayılı yasanın uygulanması açısından idari vesayet olarak değerlendirilebilir (3030 Sayılı Kanun, 1984/ md.14). 3030 sayılı Kanun'un uygulanması ile ilgili yönetmeliğin 42.maddesinde ilçe ve alt kademe belediyelerinin bütün kararlarının büyükşehir belediye başkanının onayına sunulması şartında belediye başkanının tadilen tasdik yetkisi de yer almıştır. Vesayet yetkisinin kanunla verilebileceği gerekçesiyle tadilen tasdik yetkisi, Anayasanın 127.maddesine aykırı

bulunmuş ve Danıştay 6. Dairesinin 17.12.1996 tarih ve E. 1996/469, K. 1996/5824 sayılı kararlarıyla iptal edilmiştir (Özçelik, 2014: 1125).

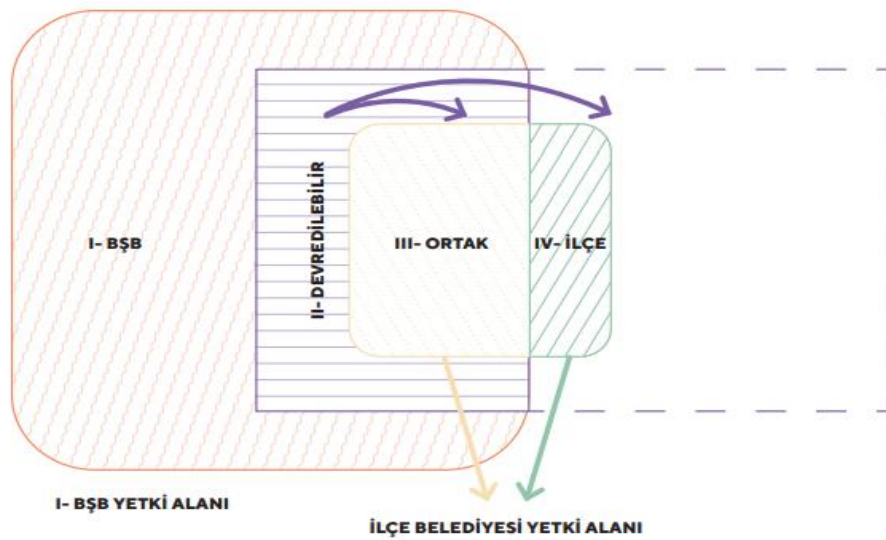
Türkiye’de belediye sistemi, belediye başkanının onaylama yetkisinden dolayı güçlü başkan modeli ile anılmaktadır. Bu modelin sakıncaları, yerel yönetim reformlarında belediye meclisleri güçlendirilerek giderilmeye çalışılmıştır (Azaklı & Özgür, 2005: 298). 5216 sayılı kanunun genel gerekçesinde de 3030 sayılı Kanunun büyükşehir belediyelerine vesayet yetkisi verdiği belirtilmiştir. Buna göre, 3030 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi şeklinde iki kademeli ve merkezi bir büyükşehir yönetiminin kurulduğu, “idareler arası ilişkilerde büyükşehir belediye meclisine ve başkanına koordinasyon amaçlı vesayet yetkileri” verildiği ifade edilmiştir (5216 Genel Gerekçe, 2004: 3).

Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki vesayete benzer ilişki literatürde çeşitli adlarla anıldığı için fikir birliği bulunmadığı anlaşılmaktadır. Güran (1983: 53) “iç idari vesayet, Şengül (2019: 159) “mahalli düzeyde vesayet”, Parlak (2020: 159-160) yerel idari vesayet, iç vesayet yetkisi, Şahin (2017: 62) büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerinde planlama yetkisi bakımında belirli bir idari vesayet yetkisi, Özay (1994: 174) belediyeler arası dış idari denetim, Alıcı (2017b: 131) iç vesayet denetimi olarak adlandırmıştır. Literatüre Sait Güran tarafından kazandırılan “iç vesayet” BŞB ve ilçe belediyeleri arasındaki denetim yetkisini açıklamak için kullanılsa da “yerel idari vesayet” kavramı yaygınlık kazanmıştır (Alıcı, 2017b: 131). Bu kavramı Danıştay Tetkik Hakimi Yusuf Özçelik de kullanmıştır (Özçelik, 2014: 1139). Keleş (1985: 82)’e göre, ilçe belediyeleri açısından büyükşehirler yapay olarak oluşturulmuş, alt düzeydeki yönetimlerde bazı yetkileri olan yeni bir tür vesayet yeridir.

Belediyeler arasında oluşan denetim ilişkisinin, vesayetin yerel niteliği ile tartışılmasının literatüre kazandırılmasında önemli isimlerden biri Sait Güran’dır. “Büyükşehir Belediyesi Yönetimi Üzerine” adlı çalışmasında, büyükşehir belediye ve ilçe meclislerinin kararlarına belediye başkanının “iç idari vesayet”e benzer şekilde kullanılan itiraz yetkisini eleştirerek, idari vesayetin farklı bir türünden bahsetmiştir (Güran, 1983: 53, 54). Güran (1991: 270, 271), bir başka makalesinde, Anayasa’nın merkezi yönetime tanıdığı idari vesayet yetkisinin, genel ihtiyaçların idarenin bütünlüğü anlayışıyla sağlanmasını ve merkez yerel ilişkilerinin bu çerçevede oluşturulmasını ifade ettiğini belirtmiştir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişki idari vesayet ve yerel özerklik ile dengelenmiştir. Yerel özerklik merkezi yönetimin denetiminin sınırlandırıcı unsuru olmuştur. Bu durum merkezileşmenin yerel düzeyde yaşanmaya başlamasına doğru evrilmiştir. 3030 sayılı Kanun ile oluşturulan iki kademeli büyükşehir belediye yönetimi, bir “iç vesayet” mekanizmasını beraberinde getirmiştir. Güran, buradaki vesayet ilişkisinin iki yerinden yönetim idaresi arasında meydana

geldiğini ancak vesayet açısından bir nitelik farkının olmadığını dile getirmiştir. Hatta büyükşehir ilçe belediyeleri “nispeten yerel plandaki örgüt”, büyükşehir belediyesi de “nispeten merkezi otorite” olarak nitelendirilmiş ve büyükşehir ilçe belediyesinin büyükşehir belediyesi tarafından denetlendiğini belirtmiştir. YÖK ile üniversiteler arasındaki ilişki de iç vesayete benzetilmiştir (Güran, 1991: 271). Görevleri ayrı ayrı sayılmasına rağmen büyükşehir belediyesi ilçe belediyeleri karşısında görece üstün konumlandırılmıştır. Bu üstünlük yukarıda bahsedilen ilişkinin hiyerarşik düzen ve denetim olarak algılanmasına neden olmaktadır. Doktrinde yerel yönetimler arasında vesayet ilişkisi de kabul edilmiş değildir. Sayılan sebepler büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasında vesayet ilişkisinin tanımlanmasını zorlaştırırsa da üst kademenin alt kademeyi alan olarak kapsaması ve bu iki kademenin iki farklı tüzel kişiliği ihtiva etmesi hiyerarşik denetimi oluşturmamakta, farklı adlarla anılan vesayet ilişkisinin oluşmasına neden olmaktadır (Dönmez, 1993: 47).

Aynı alanda yetkili iki yerel yönetim biriminden bahseden 5216 sayılı Kanunda, 6360 sayılı Kanundan önce aynı alanda iki mahalli idarenin yetkili olduğu alan sınırlıyken, 6360 sayılı Kanunun getirdiği düzenleme, büyükşehir belediyelerini bütün il sınırında, ilçe belediyelerini de ilçe mülki sınırında yetkili kıldığı için, iki mahalli idarenin aynı alanda yetkili olduğu sınırlar da artmıştır. Arıkboğa (2020: 19-20)’nin ifadesiyle büyükşehir belediye sistemimizde büyükşehir belediyesinin arazisi ile ilçe belediyelerinin sınır topraklarının örtüşmesi, “belediyeler arası entegrasyon ve karşılıklı tamamlayıcılık ilişkisi”ni de beraberinde getirmiştir. Bu durum büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki görev ve yetki paylaşımı kısmında incelendiği için burada şekil ile ifade edilecektir.



Şekil 3.1. Büyükşehir ile İlçe Belediyeleri Arasında Yetki Bölüşümü

Kaynak: (Arıkboğa, 2020: 20)

İdarenin bütünlüğü ilkesinin esas alındığı Türk idari teşkilatında, yerel yönetimlerin daha etkin hale gelmesi için uygulanan idari reformlar, yerel düzeyde kent bütünlüğünü tesis etmeyi de amaçladığından bazı uygulamalar idari vesayet denetimi niteliğinde görünmektedir. (Alıcı, 2012b: 50). Alıcı (2020: 255)'nin, yerel vesayeti ayrıntılı bir şekilde tanımladığı görülmektedir:

“...iki kademeli yerel yönetim sisteminin uygulandığı büyükşehir belediye sınırları içinde kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon sağlanması amacıyla büyükşehir belediyesinde tanınan ve büyükşehir ilçe belediyeleri üzerinde kullanılan nev’i şahsına münhasır bir denetim yetkisi...”

Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin yerel vesayet olarak yorumlanmasının nedeni, bir koordinasyon merkezi olarak konumlanan büyükşehir belediyelerine, merkezi yönetimin vesayet yetkisini “yetki devri” ile devretmiş olması ve böylece ilçe belediyeleri için büyükşehir belediyelerinin bir vesayet organı haline gelmesi ile alakalıdır (Başkaya, 2016: 16). Ancak Anayasa Mahkemesi’nin bu tartışmalarla ilgili kararı “İdari vesayet mahalli idareler üzerinde merkezi idareye tanınan bir yetki olduğuna göre bir mahalli idare olan büyükşehir belediyesine tanınan bu yetkinin vesayet içerisinde değerlendirilmesi mümkün değildir” şeklindedir (AYM, E.2004/79, K.2007/6 25/1/2007).

Merkezi yönetim açısından İçişleri Bakanlığı’nın bir idari vesayet makamı olmasının dışında Danıştay’ın da bu yetkiye sahip olduğu Anayasa Mahkemesi kararlarında kabul edilmiştir (AYM, E.1993/27, K.1993/57, 21/12/1993):

“Danıştay’ın yargısal olmayan görevleri, 2575 sayılı Danıştay Yasasında ve kimi özel yasalarda gösterilmiştir. 74. madde uyarınca belediye meclislerinin işlemleri üzerinde İl İdare Kurulu ya da Danıştay’ca yapılması öngörülen denetim, bir idari vesayettir. Danıştay burada Anayasa ve 2575 sayılı Yasa’yla kendisine verilen danışma ve inceleme işlevini yerine getirmekte, bir yönetim organı imişçesine yönetsel bir karar almaktadır. Çünkü, bu itiraz, yargısal bir başvuru ya da dava olmayıp, yönetsel bir başvurudur. Aslında, 74. maddede kullanılan "tasdik" ya da "iptal" sözcükleri de öngörülen işlemin bir idarî vesayet olduğunu göstermektedir. Çünkü, bu maddede sözü edilen "tasdik" ve "iptal" sözcükleri idarî vesayet kavramlarıdır...75. madde uyarınca Danıştay’a yapılan başvuru, belediye meclisi kararının iptalini ya da onaylanmasını öngörmektedir. Yalnızca bu saptama bile, Danıştay’ca yapılan denetimin "idarî vesayet" olduğunu kanıtlamaktadır”.

Yukarıda Anayasa Mahkemesi’nin Danıştay’ın neden idari vesayet makamı olduğunu açıkça gösteren ifadelerin tasdik, iptal olduğu ve bu ifadelerin idari vesayet kavramları olduğundan yola çıkarak 5216 sayılı Kanunda yer alan büyükşehir belediye başkanına ve meclisine ait yetkilerin de bu çerçevede incelenebileceği görülmektedir. Fakat büyükşehir belediyelerine verilen koordinasyon yetkisi ve kapsadığı alan nedeni ile oluşan vesayet ilişkisinin “idarî vesayet” olarak ifade edilmesi yerine yerel birimler arasında olduğu ve

Anayasa tanımı ile açıklanamayacağı için kavramın “yerel vesayet” şeklinde kullanılması yerinde olacaktır.

Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki vesayet ilişkisi, büyükşehir belediye meclisi üyelerinin “çift kimlikli” olması ile de ilişkilendirilmektedir. Büyükşehir belediye meclisinin hem belediye meclis üyelerinden hem de ilçe belediye başkanlarından oluşuyor olması koordinasyonu ve katılımcı yapıyı artırsa da vesayet denetimi açısından da önemli ipuçları vermektedir (Alıcı, 2012b: 42). 5216 sayılı Kanunda yer alan, belediye meclislerinin bütçe ve imar haricindeki kararlarının yürürlüğe girmesi için büyükşehir belediye başkanına gönderilmesini içeren madde, 5747 sayılı kanunla kaldırılmıştır (5747 sayılı Kanun, 2008/md.3).

Bir diğer önemli tespit 9.Kalkınma Planının (2007-2013) “Yerleşme-Şehirleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu”nda yapılmıştır. Büyükşehir belediye başkanının veto yetkisi ve ilçe belediyelerinin imar planlarını denetleme yetkisi, büyükşehir belediye başkanlarını ilçe belediyeleri üzerinde önemli bir güç haline getirdiği ve bu belediyelerin idari ve mali özerkliklerini neredeyse yitirdiği tartışmalarına neden olmuştur. Bu “aşırı yetkilendirme sorunu” 5216 sayılı Kanun ile de artırılmıştır. Raporda, büyükşehir belediye başkanlarının vali düzeyinde yetkilerle donatıldığının altı çizilmiştir (DPT, 2007: 14-15).

Özel amaçlı metropoliten yönetimlerde de buna benzer bir denetim şekli vardır. Örneğin İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ) ve İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri’nin (İETT) genel müdürlüklerinde, genel müdürlüklerin bütçe ve kesin hesapları ile kadro iptalinin “büyükşehir belediye meclisinde görüşülerek kabul edilmesi, bu idarelerin bazı yöneticilerinin büyükşehir belediye başkanı tarafından atanması” bu ilişkinin hiyerarşik bir ilişki olduğunu göstermekte ancak ayrı tüzel kişilikler olmaları bakımından bu ilişkinin vesayet ilişkisi olarak değerlendirilmesine neden olmaktadır (Alıcı, 2017b: 132).

Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiyi, vesayet açısından değerlendiren Karakaya, iki kademeli büyükşehir belediye yönetimi modelinin uygulanmaya başlanmasıyla merkezi yönetim ile mahalli idareler arasındaki ilişkiye benzer bir ilişkinin oluştuğunu belirtmiş ve bunu “vesayetin yerelleşmesi” olarak nitelendirmiştir. “Yerel iktidarın kim tarafından kullanıldığı” sorusuna yönelik bir kavramsallaştırma yaparken bu yetkinin denetim ve hiyerarşi ile açıklanamayacağına ancak vesayet niteliği göstermesi nedeniyle “yerel vesayet” olarak değerlendirmiştir (Karakaya, 2020: 113-117). Bu çalışmada da büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki denetim ilişkisi yerel vesayet olarak adlandırılmıştır.

Çalışmada büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında ortaya çıkan denetim ilişkisinin niteliğini ortaya koymak amaçlanmıştır. İlişkinin kavramsallaştırılması uygulama örnekleri ve olumlu yönler ile sorunlu alanların tespitinde de önemli bir yer edinmiş ve yol gösterici olmuştur.

3.1.2. 5216 Sayılı Kanun’da Yerel Vesayet ile İlişkilendirilen Maddeler

Çalışmanın bütünlüğü açısından 5216 sayılı yasa çerçevesinde aşağıdaki yasa maddeleri dikkate alınarak büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki vesayet denetimi tartışmaları, “yerel yönetimler arasında vesayet denetimi olmaz” anlayışı ile değerlendirilecektir. 5216 sayılı Kanunun aşağıda sayılan maddeleri, çalışmanın konusunda yerel vesayet olarak adlandırılan durumu açıklamak için yol göstericidir.

Aynen veya değiştirerek onaylamak,

5216 sayılı Kanun, md. 7/b:

“Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak”.

5216 sayılı Kanun, Ek Madde-3

“Köy veya belde belediyesi iken mahalleye dönüşen ve büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunup sosyo-ekonomik durumu, şehir merkezine uzaklığı, belediye hizmetlerine erişebilirliği, mevcut yapılaşma durumu ve benzeri hususlar dikkate alınarak ilgili ilçe belediye meclisinin kararı ve teklifi üzerine büyükşehir belediye meclisinin en geç doksan gün içinde alacağı karar ile kırsal yerleşim özelliği taşıdığı tespit edilen mahalleler, kırsal mahalle kabul edilir. Bu belirlemenin mahalle düzeyinde yapılması esastır. Ancak; tamamı kırsal mahalle olarak tespit edilmeyen diğer mahallelerde de on bin metrekareden az olmamak kaydıyla kırsal yerleşik alan belirlenebilir. Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan vasfı bu fıkra da belirtilen usulle kaldırılabilir. Büyükşehir belediyesi, birinci fıkra uyarınca ilçe belediyesinden gelen teklifi aynen veya değiştirerek kabul edebilir ya da reddedebilir”.

İlçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemek,

5216 sayılı Kanun, md. 11:

“Büyükşehir belediyesi, ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir. Denetim yetkisi, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların örneklerini almayı içerir. Bu amaçla istenecek her türlü bilgi ve belgeler en geç on beş gün içinde verilir. İmar uygulamalarının denetiminde kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yararlanılabilir. Denetim sonucunda belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili belediyeye üç ayı geçmemek üzere süre verilir. Bu süre içinde eksiklik

ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkilidir”.

Meclis kararlarının yeniden görüşülmesi,

5216 sayılı Kanun, md. 14:

“Büyükşehir belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Büyükşehir belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir. Büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi kararları, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar plânına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Üç ay içinde büyükşehir belediye meclisinde görüşülmeyen kararlar onaylanmış sayılır”.

Koordinasyon, büyükşehir belediyesinin yönlendirici ve düzenleyici kararlar alması,

5216 sayılı Kanun, md. 27:

“Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanır. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir”.

Bütçenin aynen veya değiştirilerek kabulü,

5216 sayılı Kanun, md. 25:

“Büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe belediyelerinden gelen bütçeler büyükşehir belediye meclisine sunulur ve büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilir”.

Özay (1994: 173), büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin iki ayrı tüzel kişilik olmaları nedeniyle hiyerarşik denetim ile değil, vesayet ilişkisi ile nitelendirilebileceğini; onaylama, düzeltme ve yönlendirme gibi yetkilerin bunu gösterdiğini ifade etmiştir. Yayla (2010: 254) da büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin hiyerarşik denetim şeklinde bir ilişkisinin olmadığını, ancak bunun idari vesayete benzer bir ilişki olduğu için Anayasa’da bu yetkinin tanımının genişletilmesinin daha yerinde olacağını ileri sürmüştür.

Yerine geçerek karar alma, onaylama, tadilen değiştirme gibi idari vesayet kavramları büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin niteliğini açıklamak için yeni bir kavram ihtiyacını doğurmuştur. Büyükşehir belediyelerinin mikro ölçekli, ilçe belediyelerinin sınırlarını aşmayan hizmetleri de yerine getirmesi, mahalli müşterek nitelikli

birçok hizmetin büyükşehir belediyeleri tarafından yerine getirilmesine neden olmuştur. Alt kademe ise yasa çerçevesinde yerine getirdiği hizmetlerde büyükşehir belediye başkanı ve büyükşehir belediye meclisi tarafından denetlenen, meclis kararları aynen veya değiştirilerek onaylanan yerel yönetim birimlerine dönüşmüşlerdir. Büyükşehir belediyesinin vesayet makamı gibi hareket etmesi sonucu, oluşan bu durum çeşitli kavramlarla nitelendirilmiştir (Alıcı, 2020: 254). Kavramsal olarak görüş birliğine ancak 6360 sayılı kanunun uygulanması ile yaklaşıldığını söylemek yanlış olmayacaktır.

3.2. Merkeziyetçi Büyükşehir Belediye Yönetimi

Yerel yönetimler açısından yetki ve sorumlulukların merkezileşmesi sadece merkezi düzeyde değil büyükşehir düzeyinde de mümkündür. Deprem, sel, salgın hastalık gibi durumlarda yerel yönetimlerin yürütmekle görevli olduğu sorumluluklarını yerine getiremediği durumlarda görevlerin aksamaması ve idarenin bütünlüğü esası gereği, merkezi yönetim geçici olarak bu görevleri bakanlık nezdinde sürdürebilmektedir. Covid-19 pandemisi sürecinde merkezi yönetim tarafından yürütülen politikalar ön plana çıkmış, özellikle Sağlık Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı'nın yürüttüğü politikalar sürekli gündeme gelmiştir. Bu durum merkezi düzeyde yerel nitelikli yetkilerin merkezileşmesi olarak ifade edilebilir. Büyükşehir düzeyinde yetkilerin merkezileşmesi, özellikle 5216 sayılı Kanunda yapılan değişikliklerle güncel hale gelmiştir. Alıcı (2013: 148), 6360 sayılı Kanunun getirdiği değişikliklerle büyükşehir belediyelerinin merkeze bağlılığının yanı sıra ilçe belediyelerinin de büyükşehir belediyelerine bağlılığının arttığını, ilçe belediyelerinin yeterince özerk bir yönetimle tasarlanmadığını belirtmiştir. Vatandaşa yakınlık ilkesi ile sunulması gereken hizmetlerin büyükşehirlerde merkezileşmesi ile karşılaşmıştır.

5747 sayılı Kanun büyükşehir belediye başkanının veto ve değiştirerek onaylama yetkisini kaldırdığı için ilçe belediyeleri açısından daha özerk bir sürece girilmiştir (Arıkboğa, 2018a: 17). BŞB başkanının gücü vesayet göstergesidir ve bir anlamda bu güç törpülenmiştir. İlçe belediyelerinin artan özerklik alanı ise uygulamanın tamamen demokratik olduğunu söylemek için yeterli değildir.

Acar (1997), yerel idari vesayet şeklinde algılanan büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki inceleme ve denetleme yetkisi konusundaki tereddütleri açıklığa kavuşturan bir görüş yazısını incelemiştir. Bu görüş yazısı İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği tarafından görüş almak isteyen Adana Büyükşehir Belediyesi'ne yazılmıştır. 20.05.1996 tarih ve 149 sayılı İçişleri Bakanlığı görüş yazısı 3030 sayılı Kanun açısından değerlendirilmiştir. Bu yazıda, büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerinde gözetim, denetim, yönlendirme ve

koordinasyon yetkilerinin mülki idare amirlerinin sahip olduğu “yönetmelik” statüsünde olduğu ve bu yetkinin hiyerarşik nitelikte olmadığı belirtilmiştir. Yönetmelik olarak adlandırılan bu durum, ilçe belediyelerini denetleyen büyükşehir belediye personeline müfettişlik sıfatı verilmesi ile açıklanmıştır. Böyle bir açıklama 3030 sayılı Kanun’da yer almamış, ancak kanunun boşluklarını gidermek için düzenlenen Uygulama Yönetmeliği’nde verilmiştir. Ancak yasalarla verilmemiş bu yetkinin kullanımı İçişleri Bakanlığın görev ve yetkileri karşısında yetki gaspı gibi olumsuz bir sonucun ortaya çıkması ihtimali ile eleştirilmiştir (Acar, 1997: 55, 56).

Arıkboğa (2013: 64-65), büyükşehir yönetiminin temel ayaklarından bahsetmiştir. Bunlardan biri “temel kurgu”, diğeri de “uygulama mekânı”dır. Temel kurgu ile anlatılmak istenen durum, büyükşehir belediye yönetiminde büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkide yönetim birimlerinin ağırlığıdır. Uygulama mekânından kasıt ise büyükşehir belediyesinin sınırları ve ölçeği ile ilgilidir. Bu ilişki, ülkemizde farkında olunmayan ya da göz ardı edilen bir durumdur. Büyükşehir yönetimlerinde kurgu ile mekân birbiri ile doğrudan ilişkilidir. Çok dar ölçekte kurulmuş iki kademeli büyükşehirde, kademeler arası problemlerin çıkması muhtemeldir.

Büyükşehir belediye reformunun gerekçelerinin başında ekonomik sebepler gelse de toplumsal değişim talepleri ve siyasi sebepler (Kürt açılımı gibi) büyükşehirlerde şehre özgülenmemiş bir yapı ile merkezîyetçi nitelik gösteren bir metropoliten yönetimi ortaya çıkarmıştır. Bu metropolitenleşme süreci, büyükşehir belediye başkanını ve büyükşehir belediye meclisini ekonomik ve siyasal açıdan güçle donatmıştır. Bütün il sınırlarını kapsayan yetki alanına sahip büyükşehir belediyeleri merkezleşmiş bir görünüm yansıtmıştır (Çiner, 2017: 42). Yerelde merkezleşme, “devletin metropoliten ölçekte yeniden ölçeklenmesi” olarak da ifade edilmektedir (Şahin, 2017: 60) Alıcı (2020: 248), adı geçen denetim yetkisini, “yerel mahiyette bir merkezleşme” ve “yerel otoriteler arasında merkezleşme eğilimi” olarak değerlendirmiştir. Bu değerlendirmenin, büyükşehir belediyelerinin sorumlu olduğu alanların artmasına (ilçelerde de cadde, bulvar ve anayollardan sorumlu olması) karşılık büyükşehir ilçe belediyelerinin 15 metrelik sokaklar dışındaki sorumluluk alanının sınırlı tutulması, ayrıca görevlerinin bir çoğunu büyükşehir belediye meclisinin ve büyükşehir belediye başkanının onayıyla yerine getirmesi nedeniyle yapıldığı görülmektedir (Alıcı, 2020: 248).

Büyükşehir belediye yönetiminde merkezleşmeyi ön plana çıkaran değişim 6360 sayılı Kanun ile olmuştur. Yönetmelik ölçek açısından 5747 sayılı düzenlemeyi daha ileri seviyeye taşıyan 6360 sayılı Kanun, büyükşehir alan yönetimi ve bu alanda oluşan merkezleşme eğilimi tartışmalarını başlatmıştır (Şahin, 2017: 59).

3.2.1. İki Kademeli Metropoliten Yönetimin Sayıştay Raporlarında Yerel Vesayete Yönelik Sonuçları

Büyükşehir belediyelerine devredilen hizmetler, merkezileşme ile değerlendirilebilmektedir. Çalışmada ele alınan yerel vesayet, idari reformlar ve yasa değişiklikleri sonucunda büyükşehir belediyelerine devredilen ve büyükşehir belediyeleri ile ortaklaşa yapılabilen hizmetler iki kademeli metropoliten yönetimde büyükşehir belediyesinin merkezileşmesini, ilçe belediyelerinin ise idari ve mali özerkliklerinin seyrini görmek açısından önemlidir. Görev dağılımında yeni düzenleme sonucunda oluşan sorun ya da farklı bir ifade ile büyükşehir belediyesinin merkezizetçi tutumu yıllık Sayıştay raporlarında da görülmektedir. Örnek olarak birkaç büyükşehir için Sayıştay raporlarında sunulan detaylara yer verilecektir.

2022 tarihli Antalya Büyükşehir Belediyesinin Sayıştay Denetim Raporu incelendiğinde büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin görev ve yetki paylaşımında bazı sorunlar olduğu görülmektedir. Buna yönelik olarak Sayıştayın bulgularından biri “görev alanında olmamasına rağmen büyükşehir belediyesi tarafından katı atık toplama ve taşıma aracı kiralananması”dır. Antalya Büyükşehir Belediyesi’nin katı atık toplama ve taşıma araçları kiralaması ile ilgili sayısal veriler aşağıda verilmiştir (T.C. Sayıştay Başkanlığı-Antalya, 2023: 61-62):

“Yapılan incelemeler neticesinde, Büyükşehir Belediyesi tarafından 2022 yılı içerisinde, muhtelif yerlerin çevre temizliği ve katı atık toplama ve taşıma işleri için, 1’i açık ihaleyle, 3’ü pazarlık usulüyle, 13’ü ise doğrudan teminle olmak üzere toplam 17 kez alım yapıldığı, bu alımların toplam maliyetinin 25.043.624,00 TL olduğu ve bu tutarın 5.039.075,16 TL’sinin katı atık toplama ve taşıma aracı kiralanasına ait olduğu tespit edilmiştir”.

Yukarıda açıklanan bu alım 5216 sayılı Kanunun 7.maddesinde sayılan görev ve yetkilere uymamaktadır. Büyükşehir belediyesinin katı atıklarla ilgili yetkileri kaynakta toplama, yeniden değerlendirme, bertaraf etme, tesis kurma, işletme gibi yetkililerdir. Katı atıkları toplama ve aktarma istasyonuna taşımak büyükşehir ilçe belediyelerinin görevleridir. Sayıştay, BŞB’nin katı atık toplama ve taşıma aracı kiralamaması gerektiğini belirtmiştir. Büyükşehir Belediyesi bu bulguyu aşağıdaki şekilde cevaplamıştır (T.C. Sayıştay Başkanlığı-Antalya, 2023: 62):

“...kamu hizmetinin sürekliliği açısından, Belediyeye ait işletmelerde, halkın yoğun olarak kullandığı sahillerde ve mesire alanı gibi alanlarda çevre ve görüntü kirliliğinin önüne geçilmesi amacıyla, şehir nüfusu, yerli/yabancı turist sayısı ve muhtemel halk sağlığı problemleri göz önüne alınarak katı atık toplama aracı kiralandığı ifade edilmiştir”.

Antalya BŞB’de tespit edilen bir başka görev karmaşası da “akaryakıt istasyonları ve içerisinde bulunan işletmelerin yetkili idare tarafından ruhsatlandırılmaması”dır. BŞB tarafından verilmesi gereken 219 işyeri açma ve çalışma ruhsatlarının ilçe belediyeleri tarafından verildiği saptanmıştır. Sayıştay, büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki akaryakıt

suyu, ilan ve reklam vs.)									
Çevre Temizlik Vergisinin Tahakkuk ve Tahsilinde Mevzuat Hükümlerine Uyulmaması			X		X	X	X	X	X
Otopark Gelirlerinin Takibi, Tahsili, Değerlendirilmesi ve Aktarılmasında Mevzuat Hükümlerine Uyulmaması	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Telekomünikasyon Altyapı ve Şebekelerinden Alınması Gereken Geçiş Hakkı Bedellerinin Takip ve Tahsil Edilmemesi		X	X	X	X	X	X	X	X
Belediyeler Tarafından Tahsil Edilen Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunması Katkı Payının İlgili İdarelere Aktarılmaması				X	X	X	X	X	X
Büyükşehir Belediyesi Tarafından İlçe Belediyelerine Aktarılması Gereken Kazı Bedellerinin Aktarılmaması						X	X	X	

Kaynak: (T.C. Sayıştay Başkanlığı-Genel Değerlendirme, 2023: 122-124) (Tablo 2022 Denetim raporundan alınmış ancak içerik 2014-2022 yıllarını kapsayan denetim raporları incelenerek oluşturulmuştur.)

Otopark gelirleri ile ilgili olarak 2016 yılı Sayıştay Denetim Raporunda otopark bedellerinin otopark tesisi dışında başka amaçlarla kullanılmasının yanı sıra ilçe belediyelerinin tahsil ettiği bedellerin büyükşehir belediyesinin otopark hesabına aktarmadıkları tespit edilmiştir. Aynı şekilde ilçe belediyelerine aktarılması gereken otopark işletme payları da aktarılmamıştır (T.C. Sayıştay Başkanlığı-Genel Değerlendirme, 2016: 48). Bu konuda Büyükerşen (2022: 1050) tarafından yapılan tespit, otopark gelirlerinin paylaşımında yaşanan sorunun nedeninin saptanması açısından önemli görülmüştür. Otopark gelirlerinin aktarılmasının başlı başına bir zorluk olduğu, ancak hacizli hesabı olan ilçe belediyelerinin toplanan otopark gelirlerini büyükşehir belediyesine aktarılmasını imkansız hale getirdiğidir. Buradaki önemli bir sorun da büyükşehir ilçe belediyelerinin tahsil edip büyükşehir belediyelerine ödemeleri gereken meblağı harcamalarıdır. Bu nedenle tahsilin ilgili belediye

tarafından büyükşehir hesabına yatırılmasının sağlanması bu sorunu çözecektir (Büyükerşen, 2022: 1050). 2016 Sayıştay Raporunda belirtilen bir eksiklikler de belediyelerin otopark gelirlerini ayrı hesaplarda takip etmediği ve bazılarının bu hesapları vadeli olarak değerlendirmedir. Bu dönem de de otopark gelirleri amacı dışında kullanılmıştır (T.C. Sayıştay Başkanlığı-Genel Değerlendirme, 2017: 60).

3.2.2. Büyükşehir Belediye Başkanının Yetkileri

Büyükşehir belediye başkanına tanınan idari yargıya başvurma yetkisi, esasında merkezi yönetimin bir yetkisi olup valiye verilmiş bir idari vesayet yetkisidir. Aynı yetkinin büyükşehir belediye başkanına da tanınması, büyükşehir belediye başkanının vesayet yetkisini kullanan makam gibi algılanmasını beraberinde getirmiştir (Bayındır, 2007: 219). Anayasa Mahkemesi kararında bu yetki, “belediye meclisi kararları üzerinde büyükşehir belediye başkanı tarafından gerçekleştirilebilecek bir tür iç denetim” olarak değerlendirilmiştir (AYM, E.2008/28, K.2010/30, 04/02/2010). Ancak iç denetim bir hiyerarşi denetimini ifade ettiği için ast-üst ilişkisi şeklinde değerlendirilmektedir. Bu da yetkinin merkeziliğinin bir ifadesidir (Gözübüyük, 2015: 308). Büyükşehir belediyelerinde hiyerarşi-vesayet tartışması iki şekilde değerlendirilirse daha anlamlı bir sonuca varılabilir. Birincisi, büyükşehir belediye başkanı ile büyükşehir belediye meclisinin aynı tüzel kişilik içinde bulunması ve kararlar üzerindeki yetkisinin hiyerarşik ilişkiden kaynaklanmasıdır. Bu nedenle Bayındır (2007: 220)’ın da ifade ettiği gibi bu ilişki vesayet olarak adlandırılmaz. İkincisi ise büyükşehir belediye meclisinin üyelerinin ilçe belediyelerinin temsilcilerinden oluşması ve ilçe belediyelerinin karar ve uygulamalarında büyükşehir belediye başkanının yetkisinin olması durumudur, ki bu ilişki iki farklı tüzel kişilik arasında gerçekleştiği için bir hiyerarşi ilişkisi olarak değerlendirilemez. Yerel vesayet kavramı bu noktada devreye girer.

Büyükşehir belediye başkanının güçlü olması iptal etme, onaylama ve uyuşmazlıkları giderme yetkileri ile ifade edilebilir. Bu yetkiler başkanın ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediye meclisi karşısında güçlü bir konuma getirirken ast-üst ilişkisine benzer nitelikler göstermesine de neden olmaktadır (Görmez, 1993: 28).

5216 sayılı Kanunun 14.maddesinde “meclis kararlarının kesinleşmesi” başlığı yer almaktadır. Bu madde ile alakalı yasadaki tarihler dikkate alındığında zaman zaman değişiklikler, iptaller ve eklemeler olduğu görülmektedir. Bu madde, büyükşehir belediye başkanının hukuka aykırı bulup yeniden görüşülmesini istediği kararları belediye meclisine iade edebileceğini, yeniden görüşülüp büyükşehir belediye meclis üye sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararın kesinleşeceğini açıklamaktadır. Ancak belediye başkanı salt

çoğunlukla kesinleşen kararlar aleyhine idari yargıya başvurma hakkına da sahiptir (5216 sayılı Kanun, 2004/md.14). 14.maddede ilçe belediye meclisinin imar ile ilgili kararlarını incelemek dışında, meclis kararları konusunda vesayet denetiminin olmadığı görülmektedir. Bütçe konusundaki vesayeti ise 25.madde incelendiğinde görülmektedir.

5216 sayılı Kanunun 14.maddesinde, meclis kararlarının kesinleşmesinden itibaren 7 gün içinde büyükşehirlerde valiye, büyükşehir ilçe belediyelerinde kaymakama gönderilme zorunluluğu yer almakta ve aksi takdirde kararların yürürlüğe girmeyeceği de belirtilmektedir (5216 sayılı Kanun, 2004/md.14). Bu maddede yer alan “Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargı mercilerine başvurabilir” fıkrası da Anayasa Mahkemesi’nin 4/2/2010 tarihli ve E.:2008/28, K.:2010/30 sayılı Kararı ile Anayasanın 123. ve 127.maddelerine aykırı bulunarak iptal edilmiştir.

Büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliği olan büyükşehir belediye başkanının belediye sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçileceği, ancak alt kademe ve üst kademe belediye başkanlarının görev süresi içinde siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında faaliyet gösteremeyeceği belirtilmiştir (5216 sayılı Kanun, 2004/md.17).

Büyükşehir belediye başkanının görevlerinden de bahsetmekte yarar vardır. Bunlar, belediye teşkilatını stratejik plana uygun yönetmek, çıkarlarını korumak, kurumsal strateji ve bu stratejilere uygun bütçe hazırlamak, uygulamak, performans ölçütleri belirlemek, izlemek ve bu konularda meclise rapor sunmak; meclis ve encümene başkanlık etmek, kararlarını uygulamak; kanunda verilen görev ve yetkileri etkin ve verimli bir şekilde uygulamak; belediyenin bağlı kuruluş ve işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak, bütçe tasarılarını, bütçe değişiklik önerilerini hazırlamak; alacak ve gelirleri tahsil etmek; sözleşme yapmak, karşılıksız bağışları toplamak, büyükşehir belediyesini mahkeme ve resmi yerlerde temsil etmek; belediye personelini atamak, belediye ve bağlı kuruluşlarını denetlemek; nikah kıymak, diğer kanunlarda verilen yetkilerin büyükşehir belediyesi ile ilgili olanlarını yerine getirmek, yetkileri kullanmak; engelli merkezleri oluşturmaktır (5216 sayılı Kanun, 2004/md.18).

“Gerektiğinde görev ve yetkilerinden bir veya birkaçını ilçe veya ilk kademe belediye başkanına devretmek” yetkisi Anayasa Mahkemesi’nin 25/1/2007 tarihli ve E.: 2004/79, K.: 2007/6 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir. Bu fıkranın iptal istemindeki gerekçe, fıkranın belediye başkanına ilk kademe ve ilçe belediyeleri üzerinde hiyerarşik bir yetki verdiği, ayrıca yetki devrinin aynı kamu tüzel kişiliği içinde yapılan bir işlem olması nedeniyle yerinden yönetim ilkesine de uymadığı savıdır. Aşağıda nedeni daha ayrıntılı açıklanmıştır (AYM, E.2004/79, K.2007/6, 25/1/2007):

“Büyükşehir belediye başkanına kanunla verilen görev ve yetkilerden, mahalli müşterek ihtiyaç kapsamıyla sınırlı ve devredilebilir nitelikte olanlardan hangilerinin ilçe veya ilk kademe belediye başkanlarına devredilebileceğinin yasayla açıkça belirlenmesi gerekir. Bu Anayasal gereğe karşın, büyükşehir belediyesinin tümünü ilgilendirenler de dahil olmak üzere büyükşehir belediye başkanının tüm görev ve yetkilerini gerektiğinde devredilebilmesine olanak sağlayan düzenlemenin belirlilik unsuru açısından hukuk güvenliği ve dolayısıyla hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmadığı açıktır”.

Yetki devri, aynı tüzel kişilik içinde işlerin daha hızlı yürütülmesini sağlamak için, üstün idari görev ve sorumluluklarının bir kısmını, açık bir kuralla, belirli sınırlar içinde asta verme yetkisidir (Derdiman & Uysal, 2014: 253).

Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri arasında sayılan “Büyükşehir belediyelerinin 7.maddeye göre ilçe ve alt kademe belediyelerine görevlerini devretmeleri için büyükşehir belediye başkanının uygun görüşü aranır” fıkrası da 6360 sayılı Kanun nedeniyle mülga edilmiştir (6360 Sayılı Kanun, 2012/md.13). 6360 sayılı Kanunun uygulanması ile 2014 mahalli idare seçimleri sonucunda büyükşehir belediyeleri daha çok gündeme gelirken, büyükşehir belediye başkanları da yerelde çok büyük alanlardan sorumlu oldukları için yetki alanlarının artması nedeniyle daha saygın bir statüye sahip olmuşlardır (Turan & Duru, 2014: 283).

3.2.3. Koordinasyon Yetkisinin Değerlendirilmesi

5216 sayılı Kanun, yerel hizmetlerin büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında uyumlu ve dengeli ilişkilerle yürütülmesini öngörmektedir. İki kademeli yönetimde büyükşehir belediyesinin bu denli yetkili kılınması, ilçe belediyeleri arasında çıkan uyuşmazlıkları gidermek açısından anlamlıdır (Şengül, 2019: 160). Bu en açık şekilde 5216 sayılı Kanunun 3.maddesinde büyükşehir belediyelerinin “il mülki sınırları içinde ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan” şeklinde tanımlanması, 7.maddede “ulaşım hizmetlerinde koordinasyonu sağlamak” görevleri haricinde 27.maddede de “belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon” başlığında büyükşehir belediyelerinin koordinasyon yetkisi ile ifade edilebilir. 27.maddede, büyükşehir belediyesi sınırları içinde belediyeler arası ilişkilerde ve hizmetlerin yerinde getirilmesine uyum ve koordinasyonun büyükşehir belediyesi tarafından sağlanacağı; ilçe belediyelerinin büyükşehir ya da diğer ilçe belediyeleri arasında ihtilaf çıkması durumunda yönlendirici ve düzenleyici karar almaya yetkili organın büyükşehir belediye meclisi olduğu belirtilmiştir. Ayrıca büyükşehir belediyesinin sunduğu hizmetlerin ilçeler arasında paylaşımının, nüfus ve hizmet alanları dikkate alınarak dengeli bir şekilde yapılması gerektiğinin de altı çizilmiştir (5216 sayılı Kanun, 2004/md.27).

Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri aynı sınırlar içinde örgütlendiği için bazı hizmetlerin yerine getirilmesinde büyükşehir belediyesinin vereceği kararlar esas alınacaktır. Kanunda yer alan “büyükşehir belediyelerinde meydan, bulvar, cadde, yol, sokak, park, spor ve kültürel tesislerin büyükşehir belediyesi ile büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dağılımına ilişkin esaslar büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenir” (5216 sayılı Kanun, 2004/md.27) ifadesi bu ifadeyi doğrular niteliktedir. Bu ifade 6360 sayılı Kanun ile yapılan değişikliklerden önce “yeni kurulan” büyükşehir belediyeleri için geçerli bir durumdu. Ancak yapılan düzenlemeden sonra maddenin içeriği bütün büyükşehirleri kapsayacak şekilde genişletilmiştir.

6 Temmuz 2022 tarihinde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının bağlı kuruluşu olan Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğünün “büyükşehir belediye sınırlarındaki yolların sorumluluğunun hangi idareye ait olduğu” konulu yazısında, büyükşehir belediyelerinin şehir içi yolların yapımı ile ilgili genel yetkili olduğu, 6360 sayılı Kanundan önce il özel idareleri ile köylere hizmet götürme birlikleri tarafından gerçekleştirilen köyler ile ilçe merkezleri arasındaki yolların yapım, bakım ve onarım hizmetlerinin, bu kanundan sonra ilçe belediyelerince yerine getirilmesinin ekonomik yetersizliklerden dolayı yeniden görüşülmesi gerektiği belirtilmiştir. Öncelikle 6360 sayılı Kanundan önce ilçe merkezindeki mahalleler ile 6360 sayılı Kanundan sonra ilçe merkezine bağlanan mahallelerdeki şehir içi yolların sorumluluğu ilçe belediyesinde; 6360 sayılı Kanun ile ilçeye bağlanan ve köyden mahalleye dönüşen mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar ile bu yolları birbirine bağlayan yolların sorumluluğunun büyükşehir belediyesinde bulunduğu bilinmektedir. Öte yandan belediyelerin şehir içi yol yapımında genel yetkili olmalarından dolayı mahalle merkezleri ile bu mahallelerin tarlaları arasındaki yolların sorumluluğunun ilçe belediyelerinde bulunduğu şeklinde bir çıkarım yapılabilmektedir. Çünkü büyükşehir belediyesine bu konuda kanunla verilen özel bir yetki yoktur. Bu konuyla ilgili bir başka değerlendirme aşağıda verilmiştir (ÇSB, Sayı: 14399437/622.02-4061013):

“...büyükşehir belediyelerinin tarımı ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyette ve hizmette bulunabileceğinden bu kapsamda kalan yolların da yapım, bakım ve onarımını üstlenebileceği; öte yandan büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon büyükşehir belediyesi tarafından sağlanmakta olduğundan büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisinin yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkili olması nedeniyle konuyla ilgili büyükşehir belediyesince yönlendirici ve düzenleyici karar verilebileceği...”

Yukarıda verilen görev paylaşımı ve büyükşehir belediyesinin koordinasyon yetkisi ile ilgili örnek kararda şehir içi yolların yetki ve sorumluluğunun ilçe belediyelerinde olduğu ifade

edilmiştir (ÇSB, Sayı: 14399437/622.02-4061013). Ancak alıntılanan paragrafta büyükşehir sorumluluğunda olan yollarında yapım, bakım ve onarımı “tarım ve hayvancılığı destekleme” hizmeti ile ilişkilendirilmiş olması çelişki yaratmaktadır. Çelişki olarak ifade edilmesinin nedeni adı geçen hizmetin ilçe belediyelerinin de sorumluluğuna verilmiş olmasıdır⁷.

AYKOME açısından da koordinasyon yetkisinin bir değerlendirmesi yapılabilir. AYKOME, 5216 sayılı Kanunun 8.maddesinde yer almaktadır. Altyapı hizmetlerinde koordinasyonu sağlamak için büyükşehir belediye başkanının başkanlığında kurulmuş bu merkezde ilçe belediye başkanları kendi ilçelerini ilgilendiren konularda üye olarak katılabilirler. Koordinasyon merkezinin kuruluş ve esasları, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nın çıkardığı “Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği” ile belirlenmektedir. Büyükşehir belediyelerinin bu yönetmeliğe ve kanun maddesine göre çıkardıkları uygulama yönetmelikleri buna örnek gösterilebilir. Örneğin Antalya Büyükşehir Belediyesi 11.03.2022 tarih ve 259 sayılı kararı ile “AYKOME Uygulama Yönetmeliği”ni kabul etmiştir. Yönetmeliğin kapsamı, “Antalya Büyükşehir Belediyesi sınırları içindeki yol, meydan ve parklardaki tesislere verilecek altyapı ruhsatları ile açılacak ortak ve münferit tranşe, baca, menhol, galeri gibi, her türlü altyapı tesislerinin yapımını ve koordinasyonunu sağlamak amacı ile kurulan Altyapı Koordinasyon Merkezinin kuruluş, görev ve yetkileri ile çalışma esas ve usullerini, altyapı yatırım hesabının oluşumunu, gelirini ve cezai işlemlerini kapsar.” şeklinde belirlenmiştir (md.2). AYKOME ile alakalı tespit edilen sorun, kuruluş esasları ve üyeleri bakımından hem büyükşehir belediyesi organı hem merkezi yönetimin kuruluşu hem de bir yerel yönetişimin kurumsallaşmış hali olması; ancak ilçe belediyelerinin sadece kendi ilçelerini ilgilendiren konularda bu merkezin toplantılarına katılabilmesidir. Ortak yatırım kararlarının bağlayıcı olması, ilçe belediyelerinin özerkliğini zedeleyen bir durumdur.

Büyükşehir belediyelerinin koordinasyondan sorumlu olması kıyı şeridindeki büyük merkeze sahip olmayan ancak dağınık ve uzak yerleşmeleri olan büyükşehir belediyeleri için olumsuz değerlendirilmektedir. Bu şehirlerdeki büyükşehir belediyeleri kentsel gelişim, altyapı, ulaşım gibi alanlarda koordinasyonu sağlamak için koordinasyondan sorumlu birim olarak ilçe belediyeleri ile sağlıklı bir iletişim kurmak durumundadır. Muğla, Antalya gibi uzun kıyı şeridine sahip büyükşehirlerde ilçe belediyeleri ile koordinasyon ve planlama konusunda sorun ortaya çıkabilmektedir. 5216 sayılı kanundan itibaren büyükşehir belediyelerinin artırılan yetkileri bu noktada sorun yaratabilmektedir (Şahin, 2017: 75).

⁷ 6360 sayılı Kanunu, Md. 7 Ek fıkra: “Büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilirler.”

İlçe belediyelerinin teknik imkanlarının yetersiz olduğu durumlarda hizmetlerinin bir kısmını bedelini ödemek koşuluyla büyükşehir belediyesi ile ortaklaşa yapma ya da doğrudan büyükşehir belediyesine bırakmayı isteme hakları bulunmaktadır. Burada kararı verecek olan organ büyükşehir belediye meclisidir (5216 sayılı Kanun, 2004/md.27). Esasında büyükşehirler iç içe geçmiş veya yakınlaşmış belde sınırlarında yürütülen mahalli müşterek hizmetlerin koordinasyon gerektirecek büyüklüğe ulaşması ya da hizmet sunulan alanın koordinasyon gerektirecek kadar büyümesi nedeniyle ortaya çıkmış yönetim birimleri olarak da tanımlanabilir. Türkiye’deki büyükşehirler birçok ilçe belediyesinden oluşmaktadır. 6360 sayılı Kanun sonrası büyükşehir belediye sınırlarının ilçe belediyelerinin sınırları toplamından oluşması şeklinde bir durum ortaya çıkmıştır. Aslında büyükşehirler kurgusal yönetim birimleri oldukları için kendilerine ait bir toprakları yoktur (Turan & Duru, 2014: 284). Bu durum büyükşehirlerin koordinasyon yetkisinin kapsamını il mülki sınırında genişletmiş, ancak bu yetki genişlemesi, kurumsal kapasitenin de artırılmasını gerektirmiştir. Büyükşehir belediyelerine devredilen yetkiler, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediye sınırlarında da örgütlenmelerini gerektirmiştir. Bu noktada yetki karmaşasının ilçe belediyeleri arasında değil, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında çıkmasının daha muhtemel olduğu görülmektedir.

3.3. Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Özerkliği

Büyükşehir Belediye Kanunu’nda merkezi yönetimin idarenin bütünlüğü ilkesinin büyükşehir belediyeleri özelinde de gözetilmesi anlayışının oluştuğu görülmektedir. Büyükşehirlerin ilçe, köy ve mahalleleri ile bütün bir şekilde düşünülmesi sonucunda merkezileşmiş bir yapı oluşturmaları, bunun başta gelen nedenlerinden biridir (Günel vd., 2014: 62). Büyükşehir yönetiminde yerleşmenin bütüncül planlar, ölçek ekonomileri ve makro politikalar gibi merkeziyetçi anlayışla desteklenmesi de önemli tartışma konularıdır.

3030 sayılı Kanundan itibaren büyükşehir modelinin birincil hedefi, aslında dağınık ve karmaşık yapının düzenlenmesini, büyük şehirdeki farklı hizmet uygulamalarının giderilerek hizmet ve birimler arasında eşgüdümün sağlanmasını, metropoliten nitelikli hizmetlerin merkezi bir şekilde sunulmasını sağlamaktır. Bu durum büyükşehir modelinin ilçe belediyelerinin hareket alanının ve kapasitelerini sınırlandırdığı, sonuç olarak büyükşehir ilçe belediyelerinin özerkliklerini belli bir ölçüde yitirdikleri eleştirisine neden olmaktadır (Keleş, 1994: 265).

Büyükşehir ilçe belediyelerinin özerkliğinin inceleme konusu olması, temelde büyükşehir belediye yönetimindeki merkezileşme tartışmasıdır. Önceki başlıkta ele alınan

merkeziyetçi büyükşehir belediyesi bu konunun girişini oluşturmaktadır. Arıkboğa (2012: 5)'nın Türkiye'deki büyükşehir belediye yönetiminin oluşumuna yönelik çıkarımları bu noktada önemlidir. O'na göre, uygulanan büyükşehir yönetiminin gelişim sürecinde görülen ilk yapılaşma alt kademe kurulmasıdır. Başlangıçta büyükşehir statüsü kazanmak için getirilen "ilçe belediyesi" koşulu bu durumu açıklamaktadır. Üst kademedeki beklenen, genellikle koordinasyonu sağlamasıdır; alt kademe ise hizmette vatandaşla yakınlık gereği hizmetin sunulmasından sorumludur. Ancak ülkemizde büyükşehir belediye yönetiminin, şehirler göz önüne alındığında, nüfus ve coğrafya açısından çok küçük veya çok büyük ölçeklerde uygulandığı görülmektedir. Küçük ölçekli büyükşehirlerde ilçe belediyelerinin birçok görevini üst kademeye vermesi söz konusu olmuştur. Temelde iki kademeli tasarlanan bu yönetim modelinde üst kademe daha yetkili kılınmıştır. Yerleşme politikaları ve halka yakın hizmet sunma anlayışı, zamanla ilçe belediyelerinin özerkliklerinin gelişimini desteklemiştir. Ancak büyükşehir belediyesi ile alt kademe ilişkisinde yerel vesayet oluşmasını önleyememiştir. Buna karşın zaman zaman yapılan yasa değişiklikleri ile büyükşehir belediye başkanının yetkileri hafifletilerek ilçe belediyeleri açısından özerklik ön plana çıkarılmaya çalışılmıştır (Arıkboğa, 2012: 5).

Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerine çevre düzeni planları ile müdahalesi, büyükşehir belediyesinin il düzeyinde planlama yapmasından ileri gelmekte ancak bu durum bir tür vesayet olarak şekillenmektedir. Pejoratif bir anlamda kullanılabilecek bir kavram olan yerel vesayet, çevre düzeni planları açısından bütünlüğü sağlamak noktasında olumlu bir görevi üstlenmiş görünmektedir (Şahin, 2017: 62). Esasında çevre düzeni planı nazım ve uygulama planları açısından bağlayıcı niteliktedir. Planlama kademesindeki konumu "Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi - Ülke Mekânsal Strateji Planı-Bölge Planları - Bölge Mekânsal Strateji Planı - Çevre Düzeni Planı -Nazım İmar Planı - Uygulama İmar Planı" şeklindedir. Bu planları hazırlama yetkisi esas olarak CSB'ye ait olmakla birlikte, büyükşehirlerde büyükşehir belediyesi, büyükşehir olmayan illerde Bakanlık tarafından yapılır. Büyükşehir belediyeleri tarafından yapılan planlar ise bölgesel nitelikli planlara uygunluk açısından Bakanlık tarafından onaylanır (CSB, 2024).

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sınırlarının mülki sınırlara genişletilmesi, ilçe belediyelerinin de büyükşehir belediye sınırı içinde kalmasına neden olmuştur. Büyükşehir belediyeleri içinde kalan bütün ilçeler, büyükşehir merkezinden çok uzakta olsalar da büyükşehir ilçe belediyeleri haline gelmişlerdir. Başka bir anlatımla bağımsız belediye ilçeleri, büyükşehir ilçe belediyelerine dönüştürülmüştür. Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri 5216 sayılı Kanunda belirtilen durumlarda görev paylaşımı yapabilmekte, yine Kanunun kural

koyduğu bazı durumlarda ilçe belediyelerinin kararları büyükşehir belediyesi tarafından onaylanmakta, reddedilmekte ya da tadilen onaylanmaktadır. Bu nedenle ilçe belediyeleri ile karşılaştırıldığında büyükşehir ilçe belediyeleri özerkliklerinin bir kısmını yitirmiş görünmektedir (Gözler, 2013: 53).

Büyükşehir ilçe belediyelerinin özerkliğini, yerel özerklikle ifade etmek doğru olacaktır. Çünkü yerel özerklik belediyelerin idari ve mali özerkliğe sahip olmasını, bu sayede mahalli hizmetlerin etkin ve verimli sunulmasında kendi kendine yetebilir olmasını ifade eder (Yontar & Özer, 2018: 101). Ancak bu açıklama 5216 sayılı Kanunda yer alan büyükşehir ilçe belediyeleri açısından çelişkilidir. Diğer ilçe belediyelerinden farklı bir statüsü olan bu belediyelerin, güçlü büyükşehir belediye meclisinin ve valinin büyükşehirlerdeki konumunun güçlendirilmesi nedeniyle etkisizleşebileceği düşünülmektedir. Oluşan yerelleşme büyükşehir belediyelerinin merkezi yönetim karşısındaki yerelleşmesidir. Büyükşehir ilçe belediyeleri açısından oluşan durum ise niteliksel olarak merkezileşmedir (Öztürk, 2019: 143).

Yerel özerklik “bir ülkede yerel düzeyin yerine getirdiği işlevler yelpazesi ile yerel makamların hizmetlerini nasıl sunacakları konusunda karar verirken sahip oldukları özgürlük - takdir yetkilerinin kapsamı” şeklinde tanımlanmaktadır (van Houwelingen, 2018: 188). Yerel özerklik, yerel yönetimlerin kendi sınırlarını kendi kararlarıyla planlayıp yönetmeleri (Güran, 1991: 274) şeklinde açıklanabilen ilçe belediyelerinin özerkliği, temelde onların birer belediye oluşundan kaynaklanmakta fakat diğer ilçe belediyelerinden hem sınır hem de yetki açısından farklılıkları ve birtakım kısıtlamaları beraberinde getirmektedir. Alıcı (2016: 189), büyükşehir belediyelerinin merkezileşmesini, bu belediyelerin metropoliten alanda ayrıntılı işler dahil her yetkiyi kullanma gücüne sahip olmasıyla açıklamış, ilçe belediyelerininse özerkliklerinin bir kısmını yitirip neredeyse şube müdürlüğü görevi üstlendiklerini belirtmiştir. Aynı düşüncüyü Turan ve Duru (2014: 284) da “Anakentin Zayıf Halkaları: İlçe Belediyeleri” adlı makalelerinde paylaşmışlardır.

İlçe belediyelerinin özerkliğinin tartışılmasındaki nedenlerden biri de iki kademeli büyükşehir yönetimlerinde yetki ve sorumlulukların açıkça belirtilmemiş olmasıdır (Arıkboğa, 2012: 5). Kanun gereği büyükşehir ilçe belediyesi olan yerlerde bazı hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirilmesi ve bazı kararların büyükşehir belediyesi tarafından alınması gerekliliği ortaya çıkmıştır. İlçe belediyesinin kimi kararlarının onay yetkisi de büyükşehir belediyesine ait olmuştur. Bu durum büyükşehir ilçe belediyesine dönüşen ilçe belediyeleri için özerklik açısından olumsuz değerlendirilmektedir (Gözler, 2013: 53).

Gözler (2013: 53), büyükşehirlerde kurulan ilçe belediyelerinin Anayasa’nın 127.maddesinde mahalli idare birimi olarak oluşturulmasının, anayasal olarak hüküm altına

alınmış belediye yönetiminden farklı olduğunu belirtmiştir. Bu fark, ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyesinin vesayeti altında olması ya da bu belediyelerin işlem ve kararları karşısında söz sahibi olması ile ilgilidir. Ancak bir yerel yönetim üzerinde bir başka yerel yönetimin söz hakkının olması Anayasa'ya aykırılık oluşturmaktadır. Eğer kanun koyucu 127.maddenin “kanun, büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” hükmüne dayanan bir kanunla büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri hakkında söz sahibi olmasını öngören bir düzenleme yaparsa bu aykırılığın ortadan kalkması muhtemel görünmektedir (Gözler, 2013: 53).

Bu başlıkta büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiden ve büyükşehir ilçe belediyelerinin özel durumlarından dolayı “büyükşehir ilçe belediyelerinin özerkliği” ifadesi kullanılmıştır. Bu durumu bütçe ve imar kararları ile açıklamamız mümkündür. Büyükşehir ilçe belediyelerinin bütçe ve imar planları öncelikle kendi belediye meclislerinde görüşülmektedir. Daha sonra büyükşehir belediye meclisine görüşülmesi için gönderilir. Eksiklikleri ve aykırılıkları gidermek (5216 sayılı Kanun, 2004/md.11) ve bütçede aynen veya değiştirerek onaylama yetkisi (5216 sayılı Kanun, 2004/md.25) bulunan büyükşehir belediye meclisi bu noktada yerel vesayet uygulama yetkisine de sahip olmaktadır (Alıcı, 2017b: 132).

Belediyeler tamamen özerk olmamakla birlikte, yasal olarak idari ve mali özerklik şeklinde belirlenmiş sınırlar içinde hareket etmektedirler. Üniter devletin gereklerinden biri olarak merkezi yönetim, istisnai bir yetki de olsa vesayet denetimini kullanmak durumundadır. Özellikle belediyelerin ekonomik stresle baş edemedikleri durumlarda merkezi hükümet şehri geçici olarak kayyım yönetimi altına alabilir. Seçilmiş yöneticilerin yerine gelen bu yetkililer genellikle kenti mali dengeye kavuşturmak için geniş yetkilerle donatılıp, denetime tabi olmazlar (Kossis, 2012: 1110).

İlçe belediyelerinin idari özerkliği, karar organlarının seçimle iş başına gelmeleri, bu organlarla serbestçe karar alabilmeleri, sahip olduğu sorumlulukları tüzel kişiliği ile yerine getirebilmeleri şeklinde açıklanabilir. Mali özerklik ise, tüzel kişiliğe sahip, karar ve yürütme organları seçimle iş başına gelen özerk kuruluşların belirli bir mal varlığının ve gelirinin olması ve kanuni sınırlar içinde kendi organlarının kararları ile harcama yapabilmeleridir. Ayrıca yerel yönetimler aldıkları kararları uygulayabilmek ve mahalli ihtiyaçları karşılayabilmek için yeterli ve düzenli mali kaynaklara sahip olmak durumundadır (Ulusoy & Akdemir, 2009: 263-264). Yerel özerklik, doğal olarak yönetsel kapasitenin artırılmasını da beraberinde getirir. Ayrıca yerel özerklik yerel hizmet sunumunda inisiyatif almayı da içermektedir (Jacob vd., 2008: 410).

Yerel özerklik denildiğinde, belediyenin ölçeği ve siyasi katılım da akla gelmektedir. van Houwelingen (2018: 188) özerklik, ölçek ve katılım üzerine yaptığı çalışmada ,Avrupa’da büyük belediyelerin fazla yerel özerkliğe sahip olmadığını ve bu belediyelerde vatandaşların yerel siyasi katılımının ya da yerel siyasi meselelere ilginin az olduğunu ifade etmiştir. Başka bir ifadeyle küçük ölçekli belediyelerde yaşayan vatandaşlar, bu belediyelerle ilgili siyasi meselelere karşı, daha fazla özerkliğe sahip, kendi kendine karar alabilen ve vatandaşa yakın hizmet sunabilen birimler oldukları oranında ilgili davranmaktadırlar.

Cumhuriyet tarihinde belediyelerin kuruluşundan bu yana siyasi katılımın artırılmasına yönelik yapılan düzenlemeler, yasalarda belediyelere verilen görev ve yetkiler zamanla, hatta yarım asrı aşan bir sürede yol alabilmiştir. Belediyelere idari ve mali özerkliğin verilmesi, demokratik katılımı ve zamanla da daha büyük yerel yönetim birimlerinin oluşmasına doğru giden süreci başlatmıştır. Bu nedenle adem-i merkeziyetçilik Birleşmiş Milletlerin de ifade ettiği gibi, bir süreçtir. Vatandaşların politikalar üzerindeki etkisi büyük ölçüde yetkilerin merkezden yerele devredilmesi ile mümkün olmuştur (van Houwelingen, 2018: 188). İlçe belediyelerinin özerkliği de merkezi yönetimden aktarılan yetkiler dışında büyükşehir belediyelerinin de ilçe belediye sınırlarını aşmayan yetkileri ilçe belediyelerine vermesiyle mümkün görünmektedir. Daha dar ölçekli yapılar olmaları nedeniyle yerel ve siyasi meseleler açısından katılımın da daha yüksek olacağı muhtemeldir.

3.3.1. Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyelerinin Siyasi Parti Farklılıkları

İki kademeli metropoliten yapıda kademeler arasında sorunların çıkmasının nedenlerinden biri de kademeler arasındaki siyasi parti farklılıklarıdır (Arıkboğa, 2012: 5).

Bir ülkedeki siyasi partilerin ideolojilerinin devletin ideolojisinden önemli farklılıklarının olması durumunda çekişmeler ortaya çıkabilmektedir. Devlet, kendi ideolojisi ile zıt düşen bir siyasi partiye meşru gözüyle bakmayabilir. Bu durum merkezi yönetim ve mahalli idareler arasındaki ilişki açısından değerlendirilebilir. Mahalli idarelere güç vermekten kaçınmanın nedenleri arasında merkezi yönetimden farklı bir ideolojiye sahip siyasi partinin yerel yönetim birimini idare ederken kullanacakları yetki ve kaynaklar karşısındaki güvensizlik önemli bir etken olarak var olmaktadır. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi tartışmalarında ortaya çıkan ayrılıkçı görüşler, merkeziyetçi ve vesayetçi anlayışın sonucu olarak değerlendirilmektedir (Eryılmaz, 1997: 108).

Siyasi parti farklılıklarının yerel yönetimlerin gelişmesinde meydana gelen çekişmeler, tek partili rejimde belediyelerin yapılanmasını etkileyen devletçilik, modernleşme ve parti devlet bütünlüğü ile açıklanabilir. Parti devlet bütünlüğü ve devletçilik politikalarının

terkedilmesi ve özelleştirme politikasının ağırlık kazanması sonucunda, özel sektöre hizmet devretmenin yerel yönetimlere devretmekten daha tereddütsüz olması da dikkat çekmiştir (Eryılmaz, 1997: 118). Çukurçayır (2013: 110)’ın, “özerkliği belirleyen, yerel organların merkezi yönetimle olan ilişkilerinin rengidir” ifadesi, bir yandan mahalli idareler ile hükümetin birbirine siyasi anlamda yakın olması, özerkliği (mali ve idari) artırıyor düşüncesini akla getirmekte; öte yandan mahalli ihtiyaçların karşılanması konusunda bütünlüğün sağlanması, toplumun yararının korunması gibi “idari vesayet” nedenlerini akla getirerek, merkezi idarenin gereklilikleri açısından düşündürmektedir.

Büyükşehir belediyelerindeki siyasi parti farklılıkları sadece ilçe belediyeleri açısından değil hükümet açısından da değerlendirilebilir. 31 Mart 2019 mahalli idareler seçiminden sonra bazı büyükşehirlerde muhalefet partisinin yönetime geldiği görülmektedir. Bu durum büyükşehirlerde siyasi kaygıları beraberinde getirdiği için hem merkezi yönetim ile hem de büyükşehir ilçe belediyeleri ile yeni çatışma alanlarının ortaya çıktığı görülmektedir. Bunun en bariz ve genel örneği merkezi yönetim ile büyükşehir belediyeleri arasındaki görev, yetki ve sorumluluk paylaşımında yaşanan sorunlardır. İkinci bir sorun ise muhalif büyükşehir belediyeleri ile diğer partilerden olan büyükşehir ilçe belediyeleri arasında yaşanan çekişmelerdir (Mengi, 2021: 87-88). 2019 mahalli idare seçimlerinde İstanbul, İzmir ve Antalya büyükşehir belediyeleri AKP yönetiminden CHP yönetimine geçmiştir. Böylece toplamda on bir büyükşehir belediyesi ana muhalefet partisi yönetiminde, on altı büyükşehir belediyesi iktidar partisi yönetimindedir.

Belediye yönetimleri, yerel siyasetin ve yerel demokrasinin ortaya çıktığı yönetim birimleridir. Gerek bağımsız adaylarla gerekse belirli siyasi parti mensubu adaylarla seçimlere gidilmesi ile oluşan bu birimlerde adayın seçim sürecindeki projeleri ve vaatleri seçim rekabeti ve seçmenin oy verme davranışı açısından önemlidir. Seçim sürecindeki rekabeti ortaya çıkaran siyasi partiler ve onların dünya görüşleri ile politikalarıdır. Oy dağılımına bağlı olarak seçilen bir büyükşehir belediye başkanı ve çoğunlukla farklı partilerin temsilcilerinden oluşan bir belediye meclisi ile belediye teşkilatı, siyasi açıdan kurulmaktadır. Yerel demokrasinin doğal bir sonucu olan yerel iktidar yapısı, farklı partilere temsil imkanı sunduğu için büyükşehir belediyesi ile aynı sınırlardaki ilçe belediyeleri çeşitli siyasi partileri temsil eden yerel iktidarlar oluşturmaktadır. İlçe belediye başkanlarının belediye meclis üyesi oldukları düşünüldüğünde, büyükşehir belediye meclisinin de bir çok farklı siyasi partiyi barındırdığı söylenebilir (Arıkboğa, 2020: 31). Ancak büyükşehir ve ilçe belediye başkanlarının siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alması yasak olsa da (5216 sayılı Kanun, 2004 /md.17), parti politikaları, seçim vaatleri ve vatandaş talepleri çerçevesinde hareket ederler. Aynı şekilde

meclis üyeleri de belediye meclisinde veya büyükşehir belediye meclisinde kendi partilerinin sözcülüğünü yaparlar. Bu nedenle farklı çıkarların birlikte yönetilmesi ve uzlaşılması gerekmektedir. Uzlaş, meclis toplantılarında alınacak kararlarda meclisteki iktidar ve muhalefet grupları ile belediye başkanı arasındaki ilişki ile ilgilidir. Meclisteki çalışmalarda belediye başkanı ile iktidar grubunun çoğunluğu oluşturması belediye başkanını daha güçlü kılabilceği gibi karşıt durumda, müzakerelerin beklenenden daha fazla zaman alması ve tartışmaların olması da muhtemeldir (Arıkboğa, 2020: 32). Bu konuya ilişkin olarak Şahin (2017: 72), muhalefet partisinin iktidarda olduğu büyükşehir belediyelerinin kentsel dönüşüm, enerji ve su kaynakları, ormanlar gibi konularda merkezi hükümetle ilişki kurmasında zorluklarla karşılaşabileceğini belirtmiştir (Şahin, 2017: 72). Büyükşehir belediyesinin koordinasyon yetkisi ve il mülki sınırlarında örgütlenmesi nedeniyle, uzlaşma sağlama rolünün politik nedenlerden dolayı sekteye uğraması yerel demokrasi açısından sorunlu görülmektedir.

Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki parti farklılıklarının yerel vesayet tartışması ile ilişkilendirilmesinin nedeni, bunun hizmet ve kaynak bölüşümündeki çatışmaların sebeplerinden biri olmasıdır. Siyasi ve keyfi sebeplerle ortaya çıkan paylaşım sorunları, hizmetlerin yerine getirilmesinin aksamasına ya da bu alanda da çatışmaların çıkmasına neden olabilmektedir (Görmez, 1993: 26). Siyasi ve ideolojik görüşler, büyükşehir belediye yönetiminde “meclis kararlarının kesinleşmesi” alanında da ortaya çıkabilmektedir. Hizmetlerin önceliğinin belirlenmesi, geciktirilmesi, verilmiş biçimi gibi unsurlar siyasi ve ideolojik görüşlerle alakalı olabilmektedir (Mengi, 2021: 91). Siyasi partilerin yerel düzeyde de iktidar mücadelesi yaptığı bir gerçektir, özellikle TBMM’de bulunan siyasi partiler yerel seçimlerde daha rekabetçi ortam yaratmaktadırlar. Seçim sloganları ve vaatleri de parti merkezi ve ideolojisi ile aynı yönde olmaktadır.

Dönmez (1993: 53), 3030 sayılı Kanun ile ortaya çıkan üç boyutlu bir ilişkiden bahsetmektedir. Burada üç boyutlu ilişki ile ilçe belediyesi-büyükşehir belediyesi-merkezi idare arasında görev, sorumluluk ve yetkiler ile denetim ilişkisi ifade edilmektedir. Ayrıca siyasi parti farklılıklarına da değinerek büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiye örnek vermiştir. Buna göre, Ankara büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin aynı siyasi partiden olması belediyeler arasında uyum tesis etmiştir.

Yiğit (2015: 204)’ın doktora tezi için yaptığı alan araştırması sonucunda ulaştığı bulgu da büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkide siyasi farklılıkların vesayete etkisi açısından örnek gösterilebilir:

“Büyükşehir yönetiminde düzey ilişkisi kurulan ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyelerinin yetki ve görev ilişkisi de araştırmada sorgulanmıştır. Büyükşehirlerde hizmetlerin yerelleşme doğrultusunda ilçe belediyelerince yürütülmesi katılım ve yerel demokrasi bağlamında tercih edilmelidir. Bunun aksine karar

ve hizmet sunumu mekanizmalarının merkezileştiği ve büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerinde idari ve daha kötüsü siyasi vesayet makamına dönüştüğü görülmektedir. İlçe belediyesi muhalefet partisine mensupsa, Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyesinin kararları üzerindeki onay süreci uzamakta, basit karar alma ve uygulama aşamaları sorunlarla dolu bir sürece dönüşmektedir”.

Bulut ve Dönmez (2019: 39) büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinde yetki, hizmet ve kaynak bölüşümü ile denetim ve koordinasyon üzerine yaptıkları çalışmada, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin siyasi parti farklılıklarının hizmet sunumunda da farklılık yarattığını ifade etmişlerdir.

3.3.2. Belediye Şirketlerine Yönetici Atama Yetkisi

Merkezi yönetim-büyükşehir belediyesi-ilçe belediyeleri üçgeninde siyasi parti farklılıklarının etki ettiği görev ve yetki paylaşımındaki çatışmaya bir örnek vermek konunun somut bir şekilde anlaşılmasına yardımcı olacaktır. Belediye şirketlerine yönetici atama yetkisi ile ilgili gelişmeler buna örnek gösterilebilir.

31 Mart 2019 mahalli idareler seçiminden sonra Ankara Büyükşehir Belediyesi’nde (ABB) ortaya çıkan yetki tartışması, belediye şirketlerine yönetici atama ve bütçelerini belirleme yetkisinin büyükşehir belediye başkanından büyükşehir belediye meclisine devredilmesi tartışmasıdır. Tartışma seçimlerden sonra ABB Başkanının BELKO (Ankara Kömür ve Asfalt İşletmeleri Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.)’ya yönetici ataması sonucunda ortaya çıkmıştır. Belediye şirketlerine yönetici atama yetkisini 31 Mart 2019 mahalli idare seçimlerine kadar büyükşehir belediye başkanları kullanmıştır. Ancak ABB Meclisinde AKP ve MHP’li üyelerin belediye şirketlerinin yönetim kurullarını atama ve bütçelerini belirleme yetkisinin büyükşehir belediye meclisine verilmesi için verdikleri önerge büyükşehir belediye başkanı tarafından “yetki benim” ve “hiçbir zaman yasama yürütmenin iradesine el koyamaz” ifadeleri ile reddedilip işleme konulmamıştır. Yetki tartışması ile ilgili Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığının bağlı kuruluşu olan Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü’nün 14.05.2019 tarihli genelgesinde yetkinin belediye meclisinde olduğu bildirilmiştir. Aşağıda bu yetkinin gerekçesi verilmiştir (Mengi, 2021: 101-102):

“Söz konusu mevzuat hükümlerinin birlikte değerlendirilmesi neticesinde; 5393 sayılı Kanunun 17’nci maddesine göre Belediyenin karar organının meclis olduğu, Belediye ve bağlı kuruluşlarının şirket kurması için belediye meclisinin olumlu kararını müteakip Cumhurbaşkanından izin almaları gerektiği, belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar verme yetkisinin belediye meclisinde olduğu, bu şirketler tarafından borçlanma yapılabilmesi için belediye meclis kararının gerektiği, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunun tabi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar verme yetkisinin belediye meclisinde olduğu, bu nedenlerle belediyenin veya bağlı kuruluşlarının sahip oldukları veya ortağı bulundukları belediye şirketlerinin genel kurulunda belediye ve bağlı kuruluşunu temsil edecek kişilerin belediyenin karar

organı olan Belediye meclisinin kararıyla belirleneceği, belediye şirketlerinin genel kurulunda belediye ve bağlı kuruluşunu temsil etmek üzere; belediye başkanı, belediye meclis üyesi, belediye çalışanı veya belediye dışından kişi/kişilerden belirlenebileceği ve belediye ile bağlı kuruluşlarının ortağı olduğu belediye şirketlerinin kurdukları şirketlerin genel kuruluna katılacak kişilerin ise belediye veya bağlı kuruluşlarının ortağı olduğu şirketlerin yönetim kurulu tarafından belirleneceği, ayrıca genel kurul tarafından belediye tüzel kişisinin; yönetim kurulu üyesi veya müdür olarak seçildiği anonim veya limitet şirketlerde ise tüzel kişi ile birlikte, tüzel kişi adına, tüzel kişi tarafından belirlenecek gerçek kişinin seçiminde de karar vermek yetkisinin belediye meclisinde olduğu değerlendirilmektedir”.

Ankara Ticaret Sicil Müdürlüğü ABB Başkanı'nın yaptığı atamayı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün genelgesini gerekçe göstererek ticaret sicilinde tescil etmemiştir. Çünkü, Ticaret Bakanlığının İç Ticaret Genel Müdürlüğünün Ticaret Sicil Müdürlüklerine gönderdiği 20 Mayıs 2019 tarihli genelgede bu yetki belediye meclisine verilmiştir. Bunun üzerine ABB Başkanlığı Ankara 10. Asliye Ticaret Mahkemesi'nde dava açmış, şirket yöneticilerinin atanmasında belediye meclisini yetkilendiren kararın üst hukuk normlarına aykırı olduğunu, iptalini ve yürütmesinin durdurulmasını istemiştir. Ayrıca bugüne kadar büyükşehir belediye başkanı tarafından kullanılan bu yetkinin değiştirilmesinin siyasi amaçlı olduğunu belirtmiştir. Mahkeme, tescil işleminin yapılmamasını yasaya aykırı bularak BELKO genel müdürünün atamasını gerçekleştirmiş, ancak itiraz sonucu Danıştay'a başvurulmuştur. Danıştay genelgenin iptal istemini reddetmiş, sonuç olarak belediye başkanlarının kullandığı mezkur yetkinin belediye meclislerinde kullanılması gerektiği hükmü verilmiştir⁸ (Mengi, 2021: 97-102).

Yukarıda tartışma konusu olan belediye şirketlerine yönetici atama konusunda, yasalar incelendiğinde büyükşehir belediye başkanına verilmiş kesin ve açık bir yetkinin olmadığı görülmektedir. 5216 sayılı Kanun'da konu ile ilgili belirtilen yetki 18.maddenin e bendinde yer alan “büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak, büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin bütçe tasarılarını, bütçe üzerindeki değişiklik önerilerini ve bütçe kesin hesap cetvellerini hazırlamak” tır.

3.4. Büyükşehir Belediyelerinde Yerel Vesayete Yönelik Örnek Uygulamalar

Yönetimler arasındaki yetki ve görev paylaşımında amaç, kamu hizmetinin halka en yakın birimler tarafından verilmesi ya da hizmetin etkinlik ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde yerine getirilebilecek kurumlarca yürütülmesini sağlamaktır. Paylaşımında esas olan hizmeti

⁸ <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-47943715>, Erişim Tarihi: 30.10.2022, <https://www.sozcu.com.tr/yargitay-karari-atama-yetkisi-belediye-baskaninda-wp6321991>, Erişim Tarihi: 30.10.2022, <https://www.memurlar.net/haber/959597/danistay-belediye-sirketlerine-mudur-atama-yetkisi-mecliste.html>, Erişim Tarihi: 30.10.2022

yerine getirecek kuruluşun seçilmesidir (Parlak & Ökmen, 2009: 59). Çalışmada büyükşehir belediyelerinin yerel vesayet kapsamında merkeziyetçi yapısı ve ilçe belediyelerinin özerkliğine etki eden uygulamalar konu edinildiği için örnek olarak 6360 sayılı Kanunun uygulanması ile ortaya çıkan idari uygulama ve kurumsal yapılara örnek olarak ilçe koordinatörlükleri ve ilçe hizmet birimleri örnek gösterilecektir. Yerel vesayet uygulamaları ise otopark gelirleri, kırsal mahalle ve bağlı kuruluşların denetimi ile değerlendirilecektir.

3.4.1. Büyükşehir Belediyelerinin Şubeleşmesi: İlçe Koordinatörlükleri Uygulaması ve İlçe Hizmet Birimleri

İlçe belediyelerinin özerkliklerinin, birer belediye olmalarından kaynaklı 5216 ve 5393 sayılı yasalar temelinde idari ve mali olmak üzere iki açıdan incelenebileceği çalışmanın ikinci bölümünde açıklanmıştır. Bu noktada esas belirtilmesi gereken, büyükşehir belediye sınırlarının il sınırları ile bütünleşmesi sonucu ilçe belediyelerini de kapsar hale gelmesi ve bazı yetki ve sorumlulukların üst yönetime aktarılmasıdır. van Houwelingen (2018: 192) belediye birleşmeleriyle açıkladığı benzer durumu “daha büyük belediyelerin çok çeşitli görev ve sorumluluklarla başa çıkmak için daha fazla idari kapasiteye sahip olması beklenmektedir” şeklinde yaptığı açıklama ile bağdaştırabiliriz. Kentsel alanın genişlemesi ile kent otoritelerinin sorumlulukları ve sorumluluk alanları artmaktadır. Böylece yerel yönetimlerin idari ve mali özerklikleri yerindelik ilkesi açısından daha dikkat çekici hale gelmektedir. Yerel yönetimlerin kendi kendine yetemediği durumlarda daha fazla hissedilen idari vesayet, halkta yerel demokrasi talebini de güçlendirmektedir.

Yetki ve sorumluluk paylaşımında belediye kademeleri arasındaki karmaşık ve uyumsuzluk yaratan durum, aslında vatandaşlar tarafından daha fazla hissedilmekte ve bu, yasadaki dağılımın toplumsal zeminde tam olarak karşılığının oluşmamış olmasından kaynaklanmaktadır. Yasalarda yetki ve sorumluluklar belirlenmiş olmasına rağmen, ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyelerinin ortak bir şekilde yapabileceği görevler ya da devredilebilecek görevler vardır. Üst çatıda genel anlamıyla verilmiş bu yetkiler belediye kademelerinin kent özelinde yürüttüğü yetkiler açısından “özel” nitelik taşımakta ve vatandaşın bu konuda bilgilendirilmesi gerekmektedir. Devredilen yetkiler nedeniyle A büyükşehir belediyesi ile B büyükşehir belediyesinin ve bunların ilçe belediyelerinin yürüttüğü görevler farklılık gösterebilmektedir. Ancak kesin görevler bakımından da yetki sınırının değişmesi nedeniyle bazı anlaşmazlıklar vardır. Büyükşehir belediyelerinde ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesinin yetki ve görev alanlarının toplumda tam olarak karşılığının bulunmaması, halk tarafından tepkilerle karşılanmaktadır. Öyle ki zaman zaman büyükşehir

ilçe belediyelerinin yaptığı bilgilendirme duyuruları bunu göstermektedir. Bu konuyla ilgili Muratpaşa Belediyesi'nin Twitter üzerinden yaptığı bir paylaşım konuyu net bir şekilde açıklayıcı örnek olarak gösterilebilir. Yetki ve sorumluluk alanları ile ilgili bir paylaşım olduğu belirtilen yazı şu şekildedir (Antalya Muratpaşa Belediyesi Twitter, 09.10.2023):

“Kentimizde ana caddelerin bakım, onarım ve kaldırım, cadde temizliği yetkisi ve sorumluluğu Antalya Büyükşehir Belediyesi’nde, sadece çöp konteynerlerini boşaltma Muratpaşa Belediyemizin yetkisindedir. Ara sokakların bakım, onarım ve çöp ve temizlik işleri yetkisi ve sorumluluğu Muratpaşa Belediyemizdedir”.

Ayrıca bu yazıda ulaşım hizmetleri ile kent genelindeki zararlı vektörler ile mücadele ve ilaçlama yetkisinin de Antalya Büyükşehir Belediyesi’nde olduğu belirtilmiştir.

İlçe belediyeleri ile ilgili karmaşa, yetkili olmadıkları hizmetlerde ya da 6360 sayılı Kanun öncesinde henüz büyükşehir belediye sınırları içinde değilken sahip oldukları ancak şu anda yerine getirmedikleri hizmetlerde, vatandaş tarafından hizmetin hala ilçe belediyesinde olması şeklinde algılanmasıdır. Tekel, 5216 döneminde siyasi parti farklılıklarının koordinasyon ve hizmet sunumunda sorun yarattığını, büyükşehirde yaşayan insanların büyükşehir ve ilçe belediyelerinin yetki ve görevlerini bilmediklerini ve bunun yönetim sürecine katılım açısından bir sorun olduğunu, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin yetki ve sorumluluklarının sınırlandırıldığını belirtmiştir (Tekel, 2009b: 211-212). Büyükşehir belediye yönetiminde 2014 yılından sonraki uygulamalar büyükşehir belediyeleri için yeni kurumsal yapıları gerekli kılmıştır. Ancak kapatılan köy ve belde tüzel kişiliklerinden sonra, halkın sorunlarını taşıdığı ilk yer yine de ilçe belediyeleri olmaktadır (Şahin, 2017).

3.4.1.1. Büyükşehir Belediyelerinin İlçelerde Hizmet Sunumu: İlçe Koordinatörlükleri Uygulaması

Yukarıda kısaca büyükşehir ilçe belediyelerinin yetkilerindeki karmaşadan bahsedilmiştir. Ancak bu bölümdeki öncelikli konulardan biri 6360 sayılı Kanunun kabulünü takiben ortaya çıkan *ilçe koordinatörlükleri* uygulamasıdır.

Büyükşehirlerde belediyelerin yetki alanlarının genişlemesi sonucunda ilçelerde sunulacak hizmetlerin yerine getirilmesi için farklı bir yöntem denenmiştir. Öncelikle Antalya’da ortaya çıkan bu uygulama “koordinatörlük” uygulamasıdır. 2014 yerel seçimlerinden sonra Antalya’da Kepez ve Muratpaşa haricinde diğer ilçelerde uygulanmaya başlanan ilçe koordinatörlükleri ile ilgili Türel, BŞB başkanının koordinasyonu sağlaması amacıyla belediye bünyesinde çalışan kişilerin ilçelere koordinatör olarak atandığını, bunun vatandaşın ayağına hizmet götürebilmek için yapıldığını ifade etmiştir. Bu uygulamanın neden ortaya çıktığına yönelik örnekler verilmiştir. Türel’in konu ile ilgili örnek gösterdiği durumlar,

“Finike’de bir su patlağı oradaki belediye başkanının başını ağrıtıyordu ama bugün koordinatörler devreye girmek suretiyle bu hizmetleri çok hızlı bir şekilde çözüyoruz” (Alanya Postası, 9 Mart 2015) ve “Koordinatörler benim temsilcimdir, hizmet etmek için oradalar, benim tarafımdan denetlenmektedirler” (Milliyet Haber, 9 Mart 2015) şeklinde verilebilir.

Örnek bir haber yine koordinatörlükler ve ilçe belediyeleri ile ilgilidir (Karar Haber, erişim tarihi: 22.12.2022-Haber tarihi: 3 Ocak 2018):

“Antalya’nın Alanya ilçesinde dün yağmur suyu drenaj kanalından sızan fueloilin kirlettiği ünlü Kleopatra Plajı, Antalya Büyükşehir Belediyesi ile Alanya Belediyesi ekipleri tarafından temizlendi.

Alanya merkezindeki ünlü Kleopatra Plajı’nda dün yağmur suyu drenaj kanalından denize akan sıvı, ağır kokuya neden oldu. Denize de karışan atık nedeniyle rahatsız olan çevre sakinleri duruma tepki gösterirken, bazı turistler de koku ve görüntü nedeniyle plajdan ayrıldı. İhbar üzerine plaja gelen polis, sıvının ne olduğunu ve kaynağını belirlemek için çalışma başlatırken, Antalya Büyükşehir Belediyesi Alanya Koordinatörlüğü yetkilileri, Alanya Belediyesi Olimpik Yüzme Havuzunun ısıtma sistemindeki arızadan dolayı sızan fueloilin yağmur suyu kanalına karıştığını belirtirken, konuyla ilgili işlem yapıldığını kaydetti”.

“Büyükşehir Belediyesi olarak vatandaşın ayağına hizmet götüremiyorsak, vazifemizi yapmış olmuyoruz demektir. Koordinatörlüğü vatandaşın ayağına hizmet götürmek için kuruyoruz. Düne kadar Finike’de bir su patlağı oradaki belediye başkanının başını ağrıtıyordu ama bugün koordinatörler devreye girmek suretiyle bu hizmetleri çok hızlı bir şekilde çözüyoruz. Koordinatörler, hizmet konusunda vatandaşın ayağına gidecek isimdir. Bunun vatandaşın ayağına en hızlı şekilde götürülmesi ve verimli sonuçlar aldığımızı da belirtmek istiyorum. Bu koordinatörlerimiz, kendi şirketlerimizin personelidir ve aldıkları maaş da 2 bin 500 TL’dir. Bazı koordinatörlerimiz bu maaşı alıyor, bazıları da almıyor”.⁹

Uygulanan koordinatörlük sistemi ile ilgili en önemli eleştirilerden biri koordinatörlerin Kaymakamlık binasında bulunmasıdır. Yapının siyasi nitelik göstermesi, seçilmiş belediye başkanına karşı siyasi bir atama olarak değerlendirilmesine neden olmuştur. Büyükşehir belediyelerinin ilçelerdeki hizmetlerinin yönetimini, hem ilçe koordinatörlükleri ile yerine getirmesi hem de koordinatörlerin kaymakamlık binasında konumlanması yerel vesayet olarak değerlendirilebilir. Bu konu ile ilgili bir başka haberde ABB Başkanı Türel’in ifadesi aşağıdaki gibidir (Ray Haber, Erişim Tarihi: 22.12.2022- Haber Tarihi: 25 Mayıs 2018):

“Koordinatörlük benim icadım ve ilk uygulayan kişi oldum. Türkiye’de birçok belediyede örnek oldu. Fakat her yerde bizdeki gibi faydalı bir şekilde çalışmadı bu makamlar. Ankara’da bazı ilçelerde koordinatörler tamamen ilçe belediye başkanlarının alternatifi haline gelmişler. Büyük sorunlar çıkmış ve çözülemez hale gelmiş. Mesele Cumhurbaşkanımıza arz edilmiş. Bu konunun artık sürdürülebilir olmadığı düşünülerek, Türkiye’nin tamamında koordinatörlük makamının kaldırılması yönünde bir karar ortaya çıkmış”.

⁹<https://www.milliyet.com.tr/yerel-haberler/antalya/buyuksehir-meclisi-nde-koordinatorkluk-tartismasi-10662865>, (Erişim Tarihi: 22.12.2022)- Haber Tarihi, 9 Mart 2015.

Koordinatörlük uygulaması, 5216 sayılı Kanunda yer alan ve büyükşehir belediyelerine verilen “belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon” yetkisi ile ilgilidir. 6360 sayılı Kanundan önce daha dar bir mekânı yöneten büyükşehir belediyelerinin 2012 yılından sonra alanı yönetmeye başlaması, büyükşehir ilçe belediyesine dönüşen ilçeleri, bu ilçelerdeki ana arterleri, otogarları, otoparkları, kanalizasyon ve su hizmetlerini, kırsal hizmetleri yönetme görevi, daha önce de var olan koordinasyon yetkisinin alanını da genişletmiştir. Yetki alanının değişmesi ile büyükşehir belediye kanununda sayılan yetkilerin de alanı değiştiği için organizasyon ve hizmet ilişkileri de bu yönde değişmiştir.

İlçe koordinatörleri uygulaması, 6360 sayılı kanunun büyükşehir belediye yönetimini il mülki sınırında, ilçe belediye yönetimini de ilçe mülki sınırında olacak şekilde görev alanını genişletmesiyle birlikte Antalya’da kurgulanan bir sistem olmuştur. Uygulanmasındaki amaç, Antalya BŞB’ nin ilçelerdeki BŞB hizmetlerinin halka yakın noktalarda sunulabilmesi ve halkın taleplerinin BŞB’ ye ulaştırılabilmesidir. 2016 yılında Norm Kadro Yönetmeliği ile ilçelerde ilçe belediyeleriyle eşgüdümün sağlanması için koordinatörlük kurulabileceği düzenlenmiş, böylece büyükşehir ilçe belediyelerinde koordinatörlük ve şube müdürlükleri şeklinde teşkilatlanmanın önü açılmıştır. Ancak bazı büyükşehirlerdeki koordinatörlerin ilçe belediye başkanlarının alternatifleri haline gelmesi sonucu çözülemez sorunlar ortaya çıkmış İçişleri Bakanlığı’nın 2 Mart 2018 tarihli yönetmeliği ile koordinatörlerin görevlerine son verilmiştir. Burada dikkat çekici noktalar, ilçe belediyelerinde yerine getirilmesi gereken sorumlulukların BŞB başkanına doğrudan bağlı koordinatörler eliyle yürütülmesi ve ilçe belediyeleri ile koordinasyon sağlama amacıdır. Yerel hizmetlerin hangi belediye tarafından sunulacağı da bir başka sorun alanıdır.

Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerine devredebilecekleri toptancı hali, otopark, otogar, mezarlık ve defin gibi hizmetlerin koordinatörlükler aracılığıyla yerine getirilmesi, seçilmiş belediye başkanının yakınlarında atanmış belediye görevlisinin olması ilçe belediyelerinin yapabilecekleri hizmetler konusunda özerkliklerinin sınırlandırıldığını göstermektedir.

İlçe belediyelerinde kalıcı olacakları düşünülen ilçe koordinatörlükleri için bina olarak kapanan belde belediyelerinin binalarının tahsis edileceği konusu da gündem olmuştur.¹⁰ Sadece haber kaynakları ve belediyelerin web sitelerinden ulaşılabilen koordinatörlük uygulamasına yönelik gelişmeleri 2018 yılında son verilmesine dek görebiliyoruz. Örneğin Manisa belediyesi, 2012 yılında büyükşehir statüsü kazanmıştır. Belediyenin web sitesi ve

¹⁰ <https://www.mynet.com/buyuksehir-belediyesi-ilceler-koordinatoru-akdemir-finikede-180101439237>. Erişim Tarihi: 22.12.2022 Haber Tarihi: 19 Haziran 2014.

haber kaynakları incelendiğinde daha önce ilçe belediyelerinin yaptığı hizmetlerin ve ilçe belediyelerinin sınırlarını aşmayan hizmetlerin büyükşehir belediyesi koordinasyonunda ilçelerde konumlanan ilçe koordinatörlükleri ile koordine edildiği görülmektedir. Belirli bir süre kurumsallaşmadan devam eden uygulamadan dolayı koordinatörlerin ataması “ilçe hizmet binaları” şeklinde kurulan kurumlara yapılmaya başlanmıştır. Manisa örneğinde daha önce ilçe belediyesinin ilgilendiği “hal hizmeti” ile ilgili tartışma burada ilçe belediyelerinin özerkliği açısından örnek gösterilebilir. 2017 yılında Akhisar Manavlar ve Pazarcılar Esnaf Odası Başkanı, büyükşehir belediyesinin Akhisar koordinatörlüğünü yerine getirmediği üzerine tartışma başlatmıştır. Tartışmanın nedeni hal denetimi, hijyen belgesi, fatura, ruhsat gibi daha önce ilçe belediyesinin ilgilendiği, 6360 sonrası büyükşehir belediyesine devredildiği için koordinatörlerin ilgilendiği hizmetin yerine getirilmemesi sorunudur.¹¹

Koordinatörlük uygulaması büyükşehir ilçe belediyesi olan belediyelerde, ölçek büyümesinden kaynaklanan, vatandaşların hizmete erişiminin zorlaşması, bazı hizmetler için büyükşehir belediye merkezine gitmesini gerektiren işlerde, kanunun büyükşehir belediyesine verdiği hizmetleri vatandaşa yaklaştırma amacı da taşımaktadır. Başka bir ifadeyle, hizmetin büyükşehir belediyesi tarafından yerinde verilmesidir. Bu konu ile ilgili 2018 yılında atanan Manisa Kula ilçe koordinatörünün “Manisa Büyükşehir Belediyesi tarafından Kula’ya yapılacak olan birçok hizmetin koordinasyonundan sorumlu olacağım” ifadesi örnek gösterilebilir.¹²

Ancak yukarıda da belirtilen “ilçe belediye başkanlarının alternatifi” olma hali İçişleri Bakanlığı tarafından sakıncalı bulunup 2 Mart 2018 tarihinde çıkarılan yönetmelik ile son bulmuştur (Milliyet Haber, Erişim Tarihi: 22.12.2022. Haber Tarihi: 9 Mart 2018). Büyükşehir belediyelerinin ilçe hizmetleri, ilçe hizmet birimleri tarafından yerine getirilmeye başlanmıştır. Ancak hala hizmet binalarının koordinatörlük binası olarak anıldığı görülmektedir.¹³ Örneğin İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin web sitesinde Adalar İlçesi İBB Ek Hizmet Binası, İBB Adalar Koordinatörlüğü olarak anılmaktadır.¹⁴

¹¹ <http://www.akhisarhaberleri.com/index.php?hedef=haber&id=16079>, Erişim Tarihi: 22.12.2022 Haber Tarihi: 6 Temmuz 2017.

¹² <https://www.kulahaber.net/koordinatorkluk-gorevine-mhp-li-faik-senturk-atandi/7046/>, Erişim Tarihi: 22.12.2022 Haber Tarihi: 16 Ocak 2018.

¹³ <https://www.manisasu.gov.tr/haber-detay/14205/kirkagac-ta-yeni-sumatik-cihaz-hizmete-girdi>, Erişim Tarihi: 20.12. 2022.

¹⁴ <https://sehirplanlama.ibb.istanbul/adalar-ilcesi-ibb-ek-hizmet-binasi-acildi/>, Erişim Tarihi: 10.12.2023.

3.4.1.2. Büyükşehir Belediyelerinin İlçelerde Hizmet Sunumu: İlçe Hizmet Birimleri

İlçe koordinatörlüklerinin benzer ve daha kurumsal uygulamasını “ilçe hizmet birimleri” şeklinde görüyoruz. Büyükşehir belediyesi ile ilçe hizmet birimlerinin aynı tüzel kişilik içinde olması nedeniyle bu ilişki, hiyerarşik ilişki şeklinde açıklanabilir. Konuyu daha net bir şekilde ifade edebilmek için ilçe hizmet birimlerinin ne olduğu ve nasıl örgütlendiği ile ilgili mevzuat bilgisi verilecek ve örnek bir belediye şeması ile nasıl kurulduğu ve kuruluş amacı açıklanacaktır.

Tablo 3.2. Büyükşehirlerin İlçe ve Mahalle Sayıları

Büyükşehir Adı	Yüzölçümü	İlçe Belediye Sayısı	Mahalle Sayısı	İlçe Hizmetleri Daire Başkanlığı
Adana	13.844 km ²	15	831	
Ankara	25.632 km ²	25	1422	
Antalya	20.177 km ²	18	915	X
Aydın	8.116 km ²	17	671	
Balıkesir	14.583 km ²	19	1133	X
Bursa	10.813 km ²	17	1060	
Denizli	12.134 km ²	19	616	
Diyarbakır	15.101 km ²	17	1055	
Erzurum	25.006 km ²	20	1187	
Eskişehir	13.960 km ²	14	540	
Gaziantep	6.803 km ²	9	738	
Hatay	5.524 km ²	16	588	
Mersin	16.010 km ²	13	806	
İstanbul	5.461 km ²	39	963	
İzmir	11.891 km ²	30	1296	
Kayseri	16.970 km ²	16	716	
Kocaeli	3.397 km ²	12	483	
Konya	40.838 km ²	31	1137	X
Malatya	12.259 km ²	13	719	
Manisa	13.339 km ²	16	1093	
Kahramanmaraş	14.520 km ²	10	721	
Mardin	8.780 km ²	10	704	
Muğla	12.654 km ²	13	573	
Ordu	5.914 km ²	18	772	
Sakarya	4.824 km ²	15	672	
Samsun	9.725 km ²	17	1252	
Tekirdağ	6.190 km ²	11	372	
Trabzon	4.628 km ²	18	716	
Şanlıurfa	19.242 km ²	13	1456	
Van	20.921 km ²	13	696	

Kaynak: (İçişleri Bakanlığı, 2023)

İlçe koordinatörlüklerinin kurulması ile ilgili esas faktör, büyükşehir belediyelerinin ilçe mülki sınırlarında da hizmet verecek olmasıdır. İlçe hizmet birimleri açısından da aynı durum

geçerlidir. Ancak büyükşehir belediyelerinin güncel teşkilat şemaları incelendiğinde sadece Antalya, Balıkesir ve Konya büyükşehir belediyelerinde ilçe hizmetleri daire başkanlıklarının oluşturulduğu, bazı büyükşehirlerde de (örneğin Mardin) Kırsal Hizmetler Daire Başkanlıklarına bağlı ilçe hizmetleri koordinasyon şube müdürlükleri kurulduğu görülmektedir (T.C. Mardin BŞB, 2023). Tekirdağ Büyükşehir Belediyesinde de daha önce kurulan ve yönetmeliği çıkarılan mezkur birim kapatılarak Tarımsal Hizmetler Daire Başkanlığına bağlı Yerel Hizmetler ve Muhtarlıklar Şube Müdürlüğü kurulmuştur (T.C. Tekirdağ BŞB, 2023). Yukarıdaki tablo incelendiğinde ilçe hizmet birimlerinin üç büyükşehirde kurulduğu ancak bu birimlerin yüzölçümü, mahalle sayısı veya ilçe sayısına göre oluşturulmadığı görülmektedir. Büyükşehirlerin kendi inisiyatifinde olan koordinasyon amaçlı şubeleşmelerin farklı adlarla ya da kırsal hizmetler başlığında oluşturulduğu da görülmektedir.

Koordinatörlük uygulaması gibi ilçe hizmet birimlerinin kurulmasına öncülük eden büyükşehir belediyelerinden biri Antalya Büyükşehir Belediyesi'dir. Bu nedenle örnek örgütsel şema için bu belediyenin gösterilmesi daha uygundur.

İlk olarak Antalya Büyükşehir Belediyesi 2014 mahalli idare seçimlerinden birkaç ay sonra teşkilat yapısında değişikliğe gitmiştir. Bu değişiklikleri 08.10.2014 tarih ve 484 sayılı teşkilat şeması ile ilgili meclis kararında görmek mümkündür. Burada, çalışmanın konusu ile ilgili olarak ilçe hizmet birimlerinin kurulması ile ilgili karara yer verilmiştir. Büyükşehir belediye meclisi kararında, "Teknik işlerden Sorumlu Genel Sekreter Yardımcılığına bağlı faaliyet yürütmek üzere İlçe Hizmetleri Dairesi Başkanlığı'nın kurularak, İlçe Hizmetleri Dairesi Başkanlığı'na bağlı Antalya İl sınırları içerisinde her bir ilçede 1 adet olmak üzere 19 adet İlçe Hizmet Birimi Şube Müdürlüğü'nün kurulması" ifadesine yer verilmiş; 09.03.2015 tarih ve 186 sayılı kararı ile de "İlçe Hizmetleri Dairesi Başkanlığı Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" uygun bulunmuştur. İlçe Hizmetleri Daire Başkanlığı başlangıçta teknik işlerden sorumlu genel sekreter yardımcılığının bir birimi olarak kurulmuştur. 2015-2019 stratejik planı incelendiğinde idari-sosyal, mali ve teknik olmak üzere üç adet genel sekreter yardımcılığı vardır ve ilçe hizmet birimleri teknik işlerden sorumlu genel sekreter yardımcılığına bağlı olarak örgütlenmiştir (Antalya Büyükşehir Belediyesi, 2014: 63). 2020-2024 stratejik planı incelendiğinde ise var olan teşkilat yapısında sekreter yardımcılarının sayısı dörde çıkarılıp mali, idari, sosyal ve teknik olarak düzenlenmiştir. Bu düzenleme sonucunda sözü edilen daire başkanlığı idari işlerden sorumlu genel sekreter yardımcılığına bağlanmıştır (Antalya Büyükşehir Belediyesi, 2019: 45). Son olarak Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin web sitesinde yer alan teşkilat şeması ve 2022 Yılı Faaliyet Raporu incelendiğinde mezkur birimin mali işlerden sorumlu genel sekreter yardımcılığına bağlı olduğu ve toplamda 15 ilçede ilçe

hizmet birimi şube müdürlüğü kurulduğu görülmektedir. Muratpaşa, Konyaaltı, Kepez ve Aksu ilçelerinde bu birimlerin kurulmadığı görülmektedir (T.C. Antalya BŞB, 2023). Bu uygulamanın yasal dayanakları 5393 ve 5216 sayılı kanunların yönetmelik çıkarmaya yönelik verdiği yetkililerdir (T.C. Antalya BŞB İlçe Hizmetleri Daire Başkanlığı Yönetmeliği/ md.2). Büyükşehir belediyesi tarafından çıkarılan yönetmelikle Antalya il mülki sınırları içinde her ilçede bir adet olmak üzere 19 adet İlçe Hizmet Birimi Şube Müdürlüğü kurulması kararlaştırılmış, ancak bu şubeler Konyaaltı, Muratpaşa, Kepez ve Aksu hariç 15 ilçede faaliyete geçmiştir.

Yönetmeliğin 4. maddesinde daire başkanlığının görev ve yetkileri sayılmıştır. Buna göre Başkanlığın görevleri, ilçelerde büyükşehir belediye başkanlığının görevlerini zamanında, tam, hızlı ve verimli bir halde yapmasını sağlamak, ilçelerde büyükşehir belediye başkanlığının birimleri arasında koordinasyonu sağlamak, ilçe belediyeleri ile iş birliği yapmak, ilçe belediyelerinde yaşayan kişi ve tüzel kişilerden büyükşehir belediyesinin görev alanına giren konularda talep ve başvuru almak, büyükşehir hizmetlerinin vatandaşa en yakın yerden sunulmasını sağlamak için geçici ya da sürekli bürolar kurmak, acil ihtiyaçların giderilmesi için önlem almak gibi yetkililerdir.

Yönetmeliğin 8.maddesinde ise İlçe Hizmet Birimi Şube Müdürlüğü'nün görev ve yetkileri sayılmıştır. Buna göre, büyükşehir belediyesinin plan ve politikalarına uymak, ilçelerdeki büyükşehir belediye personelinin gözetmek, yatırımların ve programların zamanında yapılmasını ve denetimini sağlamak, bağlı kuruluş ve şirketlerle koordinasyon sağlamak, sel, kuraklık, yangın, deprem gibi afetlerde eşgüdüm halinde olmaktır (T.C. Antalya BŞB İlçe Hizmetleri Daire Başkanlığı Yönetmeliği/ md.8).

Yukarıda detaylı bir şekilde anlatılan İlçe Hizmetleri Daire Başkanlığı ve Şube Müdürlüklerinin oluşturulmasındaki en önemli amacın yetki sınırları mülki sınırlara genişleyen büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerinde sunmak zorunda olduğu hizmetleri personel ve araç gereç ile yerelde konumlandırmasının yanı sıra bu kurumsallaşma ihtiyacının hizmetleri yerinde, hızlı ve verimli bir şekilde yerine getirme ihtiyacı olduğu görülmektedir. Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin de 2020-2024 stratejik planında İlçe Hizmetleri Şube Müdürlükleri ile gerçekleştirilmek istenen stratejik hedeflerden biri “ilçelerde koordinasyon merkezleri oluşturmak, hizmetleri planı bir şekilde gerçekleştirmek ve vatandaşların hizmetlerden eşit yararlanmasını sağlamak” olarak belirtilmiştir (Antalya Büyükşehir Belediyesi, 2019: 27).

Örneğin 6360 sayılı Kanundan sonra büyükşehir belediyeleri itfaiye hizmetinin sunumunu bütün ilçelerde gerçekleştirme sorumluluğunu üstlenmiştir. Büyükşehir belediyelerinin, büyükşehir ilçe belediyelerinin ve diğer ilçe belediyelerinin örgütsel şemaları

incelendiğinde büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin itfaiye hizmetlerini yerine getirdiği, büyükşehir ilçe belediyelerinin ise örgütsel şemasında böyle bir hizmetin olmadığı görülmektedir. Ancak itfaiye hizmeti, itfaiye araçlarının ve ekiplerinin ilçe belediyelerinde de olmasını gerektirmektedir. Bu gibi gereklilikler büyükşehir belediyelerinin hizmet, araç ve personelinin de büyükşehir ilçelerinde olması için kurumsallaşma yoluna gidilmesini gerektirmektedir. Zabıta hizmetinin de büyükşehir belediyesinde olduğu ancak büyükşehir ilçe belediyelerine devredilebilen veya birlikte yerine getirilebilen hizmetler arasında sayılmadığı görülmektedir. Büyükşehir ilçe belediyelerinin web siteleri incelendiğinde ise zabıta müdürlüklerinin olduğu, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerinde zabıta hizmetlerinden sorumlu olmadığı görülmektedir.

Görüldüğü üzere ilçe belediye sınırlarında da örgütlenen büyükşehir belediyesinin görevlerini yerine getirebilmesi için bulunmuş bir çözüm olarak “İlçe Hizmet Birimi”, ilçe koordinatörlükleri ile benzerlik göstermektedir. Ancak 2014-2018 yıllarını kapsayan koordinatörlük uygulamasının uygulandığı dönemde ilçe hizmet birimleri de kurulmuş, ilçe koordinatörleri bu birimlerde konumlandırılmıştır. Bu da ilçe hizmet birimlerinin, koordinatörlük uygulamasının kurumsallaşmış hali mi olduğu, sorusunu akla getirmektedir. BŞB’nin ilçe belediyeleri sınırında örgütlenmesi, ilçe düzeyindeki hizmetlerin sunulmasına aracılık etmesi ve halkın talepleri için bir kanal olması gibi unsurlar bu kurumların BŞB’nin taşra birimi gibi örgütlenmesi sorununu da ortaya çıkarmaktadır.

İlçe hizmet birimleri, büyükşehir belediyelerinin organizasyon yapıları içinde yer almakta ve büyükşehirlerde daire başkanlığı, ilçe belediyelerinde şube müdürlüğü olarak kurulmaktadır. Bu birimlerin aynı tüzel kişilik içinde bulunması büyükşehir belediyesindeki hiyerarşiyi de kapsamaktadır. Bu nedenle büyükşehir belediyelerinin görevlerini ilçe belediyelerinde de yerine getiren bu idari birimler yetki genişliği ile ifade edilebilmektedir. Hizmet birimlerinin ve şubelerin kurulmasında hangi hizmetin hangi coğrafi ve demografik büyüklükte verilmesi, kısaca ölçek kazancı beklentisi ön plana çıkmaktadır. Ayrıca 5216 sayılı Kanunda yer alan ilçe belediyelerinin yerine getiremeyeceği hizmetler, merkeze uzak ilçeler için böyle bir teşkilatlanmayı gerektirmiştir. Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediye sınırları içinde bu belediyeye eşdeğer bir şube oluşturması belirli hizmetlerin yerel nitelikli olduğu ancak neden ilçe belediyeleri açısından yeniden düzenlenmediği sorusunu akla getirmektedir (Arıkboğa, 2018a: 20).

Büyükşehir belediyelerinin ilçelerde şubeleşmeye gitmesi yerine, ilçe belediyelerinin kapasitelerinden yararlanıp, kendi yetkisinde olan sorumluluklar (cadde ve yolların yapım ve onarımı, mesleki kurslar vs.) konusunda asıl yetkili konumunu koruyup ilçe belediyelerini

yetkinin kullanıcısı konumuna getirebilmesi ile şubeleşme sorununu çözmesi mümkündür. Delegasyon ya da yetki aktarımı olarak da adlandırılan bu durum, yerel yönetim ile merkezi yönetim arasında bir sözleşme ilişkisi içermektedir. Bir başka deyişle, politika sorumluluğunun merkezi yönetimin hiyerarşisinde olmayan ancak merkezi yönetime karşı sorumlu olan yerel yönetimlere devredilmesidir (Schneider, 2003: 38). Bu kavramlar merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkilerinde kullanılsa da büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında oluşan merkezileşme-yerel özerklik ilişkisi bakımından da kullanılabilir. Arıkboğa (2018a: 29) da bu kavramların büyükşehir belediyesi bağlamındaki ifadesini tablo halinde sunmuştur.

Tablo 3.3. Büyükşehirlerde Yerinden Yönetim Türleri

<i>Yerinden yönetimin türü</i>	<i>Alt türü</i>	<i>Yönetim birimleri</i>
Yetki genişliği-dekonsantrasyon	Hiyerarşik alt örgütlenmeler	İlçelerde şubeleşme
		İl-altı fonksiyonel hizmet birimleri
Yetki aktarımı-delegasyon	Hizmet yerinden yönetimi	BŞB bağlı kuruluşlar
		Şirketleşme: İhalesiz yetki aktarımı yapılabilen BŞB şirketleri (toplu taşıma, otopark vb. şirketler)
		Şirketleşme: Diğer BŞB şirketleri
	İlçe belediyelerine delege etme	BŞB tarafından ilçe belediyelerine protokolle aktarılan yetkiler
	Kırsal mahallelere delege etme	Kırsal mahallelere tüzel kişilik verilmesi halinde yetki aktarımı imkanı ve ortak hizmet projeleri
Yetki paylaşımı	Self-Government	Sivil topluma delege etme
		Sivil toplum örgütlerine yetki aktarımı ve ortak hizmet projeleri
		BŞB meclisi kararıyla ilçe belediyelerine devredilebilir nitelikteki hizmetler
	Self-determinasyon	Hizmetlerin, BŞB ile İl arasında yasalarla yeniden bölüştürülmesi
		İl merkezi ile ilin kırsalında yer alan ilçelerin yetki ve kaynaklarının yeni yasalarla farklılaştırılması
		Büyükşehirlerde kullanılabilir bir yerinden yönetim türü değildir

Kaynak: (Arıkboğa, 2018a: 29).

Ancak büyükşehir belediyelerinde ilçe hizmetlerini yerine getirmek için delegasyon yerine dekonsantrasyon uygulanmakta ve koordinasyon yetkisi şubeleşme olarak uygulama alanı bulmaktadır. Sonuç olarak ilçe belediye yönetiminde seçilmiş belediye başkanı yanında yine ilçe belediyesinde yaşayan vatandaşların da seçimine katıldığı büyükşehir belediye başkanının atadığı atanmış yetkililer, yerel hizmetleri yerine getirmektedir. Buradan çıkarılabilecek anlamlardan biri, büyükşehir ilçe belediyelerine devredilebilecek yetki ve

sorumlulukların ilçe belediyeleri tarafından yapılması yerine büyükşehir belediyelerinin şubeleri tarafından yapılmasının yerel özerklik açısından olumsuz olarak değerlendirilmesidir. Mahalli halk, hizmeti mekân olarak yakın olduğu ve sınırları içinde yaşadığı ilçe belediyesinden beklemektedir. Yerel demokrasi de bunu gerektirmektedir. Ancak sorumluluğu ilçe belediyesi sınırlarından uzak olan bir başka belediye üstlendiğinde yerel siyasete ilginin azalması da söz konusu olmaktadır.

Farklı bir bakış açısıyla büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerindeki vatandaşlar nezdinde varlığını somutlaştırması, orada hizmet vermesini gerektirmektedir. Büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerinde de hizmet verme zorunluluğu 6360 sayılı Kanundan sonra yetki alanının genişlemesi nedeniyle zorlaşmıştır. Ancak hizmetin bütünlüğü açısından ölçek ekonomilerinin yakalanabileceği hizmetlerde ve ilçe belediyelerinin yetersiz kalabilecekleri hizmetlerde olumlu sonuçlarla karşılaşmak mümkündür. İlçe belediyelerinin sınırlarını aşmayan mezarlık, hal ve otogar ile ilgili hizmetlerde hizmetin ilçe belediyeleri tarafından yerine getirilmesi hem büyükşehir belediyelerinin hizmet yükünü azaltacak hem de ilçe belediyelerinin idari ve mali açıdan özerkliklerini destekleyecektir.

Yerel yönetim reformlarında yetki alanı artırılan büyükşehir belediyesi yeni gelir kaynaklarına, yeniden tanımlanmış bir bütçeye, yeni verilmiş yetkilere kısaca artan bir yerel kapasiteye sahip olurken, bu gelişmeye uygun bir yönetsel mekanizma da beraberinde gelmiştir. Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerinde yerine getirdiği görevlerde örneğin su ve kanalizasyon hizmetlerinde bakım onarım işlerinin yerine getirilmesi de büyükşehir belediyesine aittir. Bu noktada hizmetin yerine getirilmesinde ilçe ve büyükşehir belediyeleri arasındaki mesafenin dikkate alınması gerekmektedir. İlçe sınırlarını aşmayan hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından görülmesi (Karakaya, 2020: 113), bunun için ilçe sınırlarında örgütlenmesi hem kanun açısından hem de uygulama açısından büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasında iş birliğinin dışlandığı, büyükşehir belediyesinin merkeziyetçi yapısının pekiştirildiği, ilçe belediyelerinin özerkliklerinin zedelendiği çıkarımı yapılabilir.

Bahsi geçen geçen idarelerin oluşturulmasının çok büyük yüz ölçümüne sahip büyükşehir belediyelerinde 6360 sayılı yasanın getirmiş olduğu hizmetleri daha etkin bir şekilde verme zorunluluğundan kaynaklandığını da belirtmek gerekir. Kullanma yetkisi BŞB'nin tekelinde olan imar, bütçe, ulaşım, mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, itfaiye, su ve kanalizasyon hizmetleri (5216 sayılı Kanun, 2004 /md.7) ilçelerde taşra birimi gibi örgütlenmeyi gerektirmiştir. Bu durumun BŞB'nin ilçe belediyesi ile paylaşabileceği yetkiler

açısından da dezavantaj oluşturabileceği; büyükşehir belediyesini, yetkileri paylaşma konusunda çekimser kılabilceği göz önünde bulundurulmalıdır.

Büyükşehir belediyelerinin daire başkanlığı şeklinde örgütlendiği bir başka alan ise kırsal hizmetlerdir. Bu oluşumun da temeli 6360 sayılı Kanuna dayanmaktadır. 6360 sayılı Kanun iki kademeli büyükşehir belediye yönetiminde mekânın yönetiminden alanın yönetimine doğru bir geçişe neden olduğu için, kırsal alanların da belediye himayesinde yönetilmesini gerektirmiştir. Bu kanun ile 5216 sayılı Kanuna eklenen madde, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin tarım ve hayvancılığı desteklemek için faaliyette bulunabileceklerini belirtmektedir. Büyükşehir ve ilçe sınırlarının mülki sınırlara genişlemesi ile de açıklanabilecek bu yenilik, metropoliten belediyelerin kırsal alan yönetimini de gerçekleştirmesi anlamına gelmektedir. Kırsal hizmetlere bu başlıkta yer verilmesinin nedeni hem büyükşehir belediyelerinin hem de büyükşehir ilçe belediyelerinin kırsal hizmetler alanında şubeleşmeye gitmesidir. Bu durum mükerrer örgütlenmeleri yaratabileceği gibi yetki çatışmasına ve kaynak israfına neden olabilecek bir uygulamadır. Örneğin Antalya Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde kalan Akseki ve Gündoğmuş yaylalarında karla kaplanmış yolları açmak için küreme çalışması Antalya Büyükşehir Belediyesi Kırsal Hizmetler Daire Başkanlığı ekipleri tarafından yapılmaktadır (Anka Haber Ajansı, Haber Tarihi: 13.05.2023).

3.4.2. Otopark Gelirleri

6360 sayılı Kanun ile eklenen bir madde büyükşehir ilçe belediyelerinin otopark gelirleri ile alakalıdır. Bu maddeye göre, belediyeler otoparkla ilgili tahsil ettikleri gelirleri 45 gün içinde büyükşehir belediyesine aktarmak zorundadır. Ayrıca bu gelirlerin otopark inşası dışında kullanılmayacağı da belirtilmiştir (6360 Sayılı Kanun, 2012/ md.11). Zengin (2014: 106) imar mevzuatına göre elde edilen otopark gelirlerinin büyükşehir belediyelerine aktarılmasını, büyükşehir ilçe belediyeleri açısından önemli bir yetki ve gelir kaybı olarak değerlendirmiştir. Özellikle otopark gelirleri ile örneklendirilen ilçe paylarının ilçelere yatırım olarak dönmesi gerekmektedir. Bulut ve Dönmez (2019: 34) yaptığı çalışmada Hatay büyükşehir ilçe belediyelerinde ilçelerden alınan payların ilçelere yatırım olarak dönmediğini, siyasi nedenlerin ön planda tutulması nedeniyle ilçelere gerekli hizmetlerin götürülmesinde aksaklıkların ortaya çıktığını tespit etmişlerdir.

Yerel vesayetin otopark gelirleri örnek gösterilerek incelenmesinin nedeni, 5216 sayılı Kanunun 7.maddesinde düzenlenen “bölge otoparkı, kapalı ve açık otoparklar yapma, yaptırma, işletme, işletirme veya ruhsat verme yetkisi” nin ilçe belediyelerine verilmiş olmasıdır. Bu Kanunun 7.maddesinin f bendinde bir başka konu, “...durak yerleri ile karayolu,

yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek” yetkilerinin büyükşehir belediyesine ait olmasıdır. Yine Kanunun 23.maddesinde, 7.maddenin f bendinde tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirlerin %50’sinin ilçe belediyelerine nüfusları oranı dikkate alınarak dağıtılması, kalan %50’sinin büyükşehir belediyesinde kalması hüküm altına alınmıştır.

Bir başka sebep ise, 3194 sayılı Kanun uyarınca 22.02.2018 tarih ve 30340 sayılı Resmi Gazete ile yürürlüğe konan Otopark Yönetmeliğinde yer alan hükümlerdir. Buna göre, otopark gelirlerinden oluşan bir hesap açılıp bu gelirlerin otopark için arsa alımı, bölge veya genel otoparklar yapımında kullanılacağı, bu hesapta toplanan meblağın otopark yapımı dışında kullanılamayacağı hükmü yer almıştır. Ayrıca bu hesapta toplanan meblağın amacına uygun kullanılıp kullanılmadığının İçişleri Bakanlığı tarafından denetleneceği belirtilmiştir. (Otopark Yönetmeliği/ md.11-md.13).

Yukarıdaki gerekçelerden yola çıkarak ilçe belediyelerinin mali özerklikleri üzerinden yapılan çıkarımları Sayıştay raporunda tespit etmek de mümkündür. Buna göre 2022 yılı denetiminde büyükşehir belediyelerinin bir kısmında tespit edilen aykırılıklar aşağıda verilmiştir (T.C. Sayıştay Başkanlığı-Genel Değerlendirme, 2023: 71-72).

- Otopark hesabında toplanan gelirlerin amacına uygun kullanılmadığı,
- Otopark hesabının vadeli olarak değerlendirilmediği,
- İlçe belediyelerinin tahsil etmesi gereken otopark bedellerinin büyükşehir belediyesi tarafından tahsil edilmesi,
- İlçe belediyesine aktarılması gereken araç park yerleri gelirlerinin aktarılmadığı, ilçe belediyelerinin de bunun takibini yapmadığı.

Yukarıda tespit edilen durumlar kamu zararına neden olabileceği gibi hem ilçe hem de büyükşehir belediyeleri açısından önemli bir gelir kaybını da oluşturacaktır.

3.4.3. Kırsal Mahalle Kurulmasında Büyükşehir Belediyelerinin Yerel Vesayeti

6360 sayılı Kanun ile tesis edilen büyükşehir modelinde başlangıçta tüzel kişiliği olmayan ve valiliğe bağlı hizmet yürüten YİKOB’lar sonraki düzenlemeler ile tüzel kişilik kazanmış ve büyükşehirlerdeki mülki idare yeniden güçlendirilmiştir. Ancak 6360 ile köy tüzel kişilikleri de kaldırıldığı için idari sorunlar ortaya çıkmış ve 2020 yılında bazı mahalleler “kırsal mahalle” statüsüne getirilerek bu sorunlar çözülmeye çalışılmıştır (Güler, 2021: 427).

Büyükşehir belediye yönetimindeki dönüşümde il ve ilçe mülki sınırları ile değişen ölçek, kırsal ve tarımsal alanları da il özel idarelerinin sorumluluğundan büyükşehir yönetimi

sınırlarına geçmesini gerektirmiştir. Bu anlamda büyükşehir kanunun geçiş dönemi sırasında yaşanan sorunlar kırsal kalkınma ile ilgili yöntem arayışlarını ortaya çıkarmıştır. İllerin planlanması, kırsal alanın planlanmasını da içinde barındırdığı için yasanın uygulanmaya başlanmasının ardından kırsal mahalle düzeyinin ortaya çıktığı görülmektedir. Kırsal alanla ilgili bu değişim hem büyükşehir belediyesinin hem de ilçe belediyelerinin bu alanlarda yetkili konuma gelmesi ve yeni oluşturulan kırsal mahalle gibi “yerel vesayet”i örneklendiren bir uygulamayı da beraberinde getirmiştir. 5216 sayılı Kanunun Ek Madde-3 şeklinde eklenen maddesi “kırsal mahalle” ile ilgilidir. Kırsal mahalle büyükşehirlerde, merkeze uzaklık, belediye hizmetlerine erişim gibi kriterlerin gözetildiği alanlar için oluşturulmuştur (5216 sayılı Kanun, 2004).

16.10.2020 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan 7254 sayılı kanunun 10.maddesi ile 5216 sayılı Kanuna Ek Madde-3 şeklinde yapılan düzenleme, “kırsal mahalle” kavramının resmi olarak literatüre girmesini sağlamıştır. Ayrıca Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından 15 Nisan 2021 tarih ve 31455 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Kırsal Mahalle ve Kırsal Yerleşik Alan Yönetmeliği” ile de tespit ve uygulamalar detaylandırılmıştır.

5216 sayılı Kanuna eklenen Ek Madde-3’e göre;

“Köy veya belde belediyesi iken mahalleye dönüşen ve büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunup sosyo-ekonomik durumu, şehir merkezine uzaklığı, belediye hizmetlerine erişebilirliği, mevcut yapılaşma durumu ve benzeri hususlar dikkate alınarak ilgili ilçe belediye meclisinin kararı ve teklifi üzerine büyükşehir belediye meclisinin en geç doksan gün içinde alacağı karar ile kırsal yerleşim özelliği taşıdığı tespit edilen mahalleler, kırsal mahalle kabul edilir. Bu belirlemenin mahalle düzeyinde yapılması esastır. Ancak; tamamı kırsal mahalle olarak tespit edilmeyen diğer mahallelerde de on bin metrekareden az olmamak kaydıyla kırsal yerleşik alan belirlenebilir. Kırsal mahalle veya kırsal yerleşik alan vasfı bu fıkra da belirtilen usulle kaldırılabilir. Büyükşehir belediyesi, birinci fıkra uyarınca ilçe belediyesinden gelen teklifi aynen veya değiştirerek kabul edebilir ya da reddedebilir”.

Yukarda adı geçen yönetmeliğin 6.maddesinde büyükşehir belediye meclisinin, ilçe belediye meclisinin verdiği karar teklifini hangi yönde değiştirebileceği de açıklanmıştır. Buna göre;

“Kırsal mahalle ile ilgili teklifi, mahallenin bitişiğindeki diğer mahalleler ile ekonomik ve sosyal bütünlüğün gerektirmesi halinde komşu mahallelerde kırsal yerleşik alan belirlemek suretiyle genişletme veya daraltma...Bir mahalle içindeki kırsal yerleşik alanla ilgili teklifi, mahalle sınırlarına kadar genişletme, yönünde karar alabilir”.

Kimi zaman büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki uygulamalara dair yerel vesayet niteliği taşıyan ilişki, kırsal mahallelerin kuruluşunda da görülmektedir. Burada yerel vesayete konu olan uygulama ilçe belediye meclisi kararının büyükşehir belediyesince onaylanmasıdır. Büyükşehir ilçe belediyesinin daha önce köy veya belde olan 6360 sayılı Kanun ile mahalleye dönüştürülen mahallelerin belirli kriterlerle kırsal mahalle olarak tespit

edilmesinden sonra büyükşehir belediye meclisinde aynen veya değiştirilerek kabul edilmesi ya da reddedilmesi idari vesayet kavramları ile işlem yapılması demektir. Anayasa Mahkemesi onay ve iptal sözcüklerini idari vesayet kavramları olarak değerlendirmiştir (AYM, E.1993/27, K.1993/57, 21/12/1993). Büyükşehir belediye meclisinin bu konudaki onama, reddetme veya değiştirerek onaylama yetkisi, kendi kamu tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğin meclis kararı üzerinde olduğu için tartışmalı bir konudur. İki farklı kamu tüzel kişiliği arasında gerçekleşen yetkinin yerel vesayet olarak değerlendirilebileceği görülmektedir. Büyükşehir yönetiminin temelinde koordinasyon sağlama amacı vardır. Kanundaki bir çok kapsayıcı, onay gerektiren yetkinin de bu sebeple verildiği düşünülmektedir. Kanun tarafından verilmiş yetki olduğu için yetkinin kullanımında hukuka aykırılık tartışması yapmak doğru olmayacaktır.

Ayrıca kırsal mahalle uygulaması ile ilgili olarak usul ve esasların Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirleneceği de 30.02.2023 tarihinde yasaya eklenen bir başka fıkradır. Bu anlamda yerel vesayet haricinde merkezi idarenin vesayetinden de söz edilebilmektedir. Ancak mezkur bakanlık yönetmelik çıkardıktan sonra 5216 sayılı Kanuna esas ve usullerin bu bakanlık tarafından belirleneceği maddesi eklenmiştir.

Bu konu ile ilgili güncel bir çalışma Küçük (2022) tarafından yapılmıştır. Bu çalışmada, yerel idari vesayet olarak değerlendirilen kırsal mahalle kavramı, oksimoron, “zıt kavramları çağrıştıran sözcüklerin farklı amaçlarla kullanımı” kavramı ile eleştirilmiştir.

Kırsal mahalle statüsü ile ilgili önemli bir tartışma, bu statüye geçmesi kabul edilen mahallelerin 5216 sayılı Kanunda da belirtildiği gibi 6360 sayılı Kanunun Geçici birinci maddesinde yer alan 15. ve 29. fıkralarda verilen muafiyetlerden yararlanamayacağı konusudur. Sözü edilen 15.fıkra tüzel kişiliği kaldırılan köylerden alınması gereken emlak vergisi, harç ve katılım paylarının 31/12/2025 tarihine kadar alınmaması, yine bu tarihe kadar su faturasının en düşük tarifenin %25’ini geçmeyecek şekilde belirlenmesidir. 29. Fıkra ise tüzel kişilikleri kaldırılan mahallelerden alınacak su faturasının en düşük tarifenin %50’sini geçmeyecek şekilde alınması ve bu uygulamanın 31/12/2025 tarihine kadar devam etmesidir (6360 Sayılı Kanun, 2012/ Geçici Madde-1). Ancak burada bahsedilen su faturası ve emlak vergisi muafiyetleri kırsal mahalle statüsü için daha geniş kapsamlı şekilde düzenlenmiştir. 5216 sayılı Kanunun Ek Madde-3 kısmında bu muafiyet ve indirimler emlak vergisi, inşaat harcı, içme ve kullanma suyu çerçevesinde belirlenmiştir. Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü Kırsal Mahalle Yönetmeliğine ilişkin yaptığı açıklamada gelir vergisinden muaf esnaf (çilingir, yorgancı), basit usulde gelir vergisine tabi mükellef (terzi, ebe, kendi işinde çalışanlar vs.), işyeri ve mesken olarak kullanılan binalar, zirai üretimde kullanılan bina, arsa ve araziler (ahır, samanlık, tarla)

emlak vergisinden muaf tutulmuştur. Ayrıca kırsal mahallede yaşayanlar, bina inşaatı harçları ile imar/iskan harçlarından da muaf tutulmuştur. Ticari, sınai ve turistik amaçlarla kullanılan bina, arsa ve araziler için emlak vergisi, harç ve harcama payları %50 indirimli uygulanacaktır. Ayrıca su faturaları için ikili ayrıma gidilmiş, iş yerleri için en düşük tarifenin %50'si, konutlar için en düşük tarifenin %25'i tavan fiyat olarak belirlenmiştir. Bir süre kısıtı verilmeyen bu uygulamalarla kırsal mahalle ve kırsal yerleşik alanların mali durumları kalıcı hale getirilmiştir (Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 17 Nisan 2021). Bu konuyla ilgili örnek olarak Malkara Belediyesi'nin Tekirdağ Büyükşehir Belediye Meclisi'nde 14 Nisan 2021 tarihinde kabul edilen kırsal mahalle kararını “köyde yaşayan vatandaşlarımız emlak vergisi ve su faturalarını merkez mahalle bazına ödemek zorunda kalmayacak” şeklinde vatandaşlara duyurmuştur (Malkara Belediyesi, 14 Nisan 2021).

Güncel bir konu olduğu için kırsal mahallelere neden gerek duyulduğu, bu mahallelerin nasıl kurulduğu, neyi yerine getirdiği ile alakalı farklı bakış açılarıyla akademik çalışmalar yapılmaktadır. Ancak tezin ana çerçevesinden çıkmamak ve konuyu dağıtmamak için sadece yerel vesayete denk düşen kısmı ile ilgilenilmiştir.

3.4.4. Belediyenin Bağlı Kuruluşlarının Denetimi Açısından Yerel Vesayet

Belediyelerin hizmet verme yöntemleri bütçe ve hizmetin verimliliği açısından asli görevler haricinde farklılaşabilmektedir. Belediyeler görevlerini yasaların izin verdiği ölçüde yönetimler arası iş birliği, ihale, sözleşme, imtiyaz, gönüllü kuruluşlar, belediye şirketleri ve bağlı kuruluşlarla yerine getirebilmektedirler.

Belediyelerin daha etkin olmak için seçtikleri yöntemlerden biri kendi bütçeleri ve tüzel kişilikleri olan, büyükşehir bünyesi içinde hizmet ürettikleri için hem ona bağlı hem de belediye karşısında belli bir özerkliğe sahip, belirli bir konuda faaliyet gösteren otobüs işletmeleri ile su ve kanalizasyon idareleridir (Eryılmaz, 1997: 144; Gözler, 2019: 268). Özellikle belediyelerin özel kesimden yararlanması için ihale yöntemini kullandıkları bilinmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda bazı görev ve sorumlulukların “yapmak-yaptırmak, işletmek-işlettirmek, kurmak-kurdurmak” (araç park yerleri, katı atık depolanması ve bertaraf edilmesi, yolcu ve yük terminalleri, toplu taşıma, su ve kanalizasyon hizmetleri, baraj, mezarlık vs.) ifadeleri ve Devlet İhale Kanunu ihale yönteminin temelleridir (Karahanoğulları, 2015: 319). İhale yöntemi, Ankara Su ve Kanalizasyon İdaresi (ASKİ)'nin su saatlerinin okunması, fatura düzenleme, bakım ve onarım işlemlerini ihale etmesi ile örneklendirilebilir. Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, uzak mesafeli nakliye işlerini, taş ocaklarının işletilmesini; Adana Belediyesi, katı atık toplama ve bertaraf

işlerini; Manisa Belediyesi otopark yapımı, kavşak düzenlemesi, park düzenlemeleri gibi işleri ihale etmiştir (Karahanoğulları, 2015: 319).

Özel amaçlı metropoliten kuruluşlar, mahalli kamu kuruluşu olarak nitelendirilmektedir. Kamu kurumu ya da hizmet yerinden yönetim kuruluşları, “bir kamu idaresi tarafından kurulan ve onun vesayeti altında çalışan belli bir özerkliğe sahip, belli uzmanlık alanlarında faaliyet gösteren kamu tüzel kişileri” şeklinde tanımlanmıştır. Bu kuruluşlar, üniversiteler, TÜBİTAK, TRT, Orman Genel Müdürlüğü şeklinde örneklendirilebilir. Mahalli kamu kurumu ise, “bir mahalli idare tarafından kurulan, kendini kuran mahalli idarenin sınırları içinde onun vesayet denetimine tabi olarak çalışan, belirli bir özerkliğe sahip ve belirli uzmanlık alanlarında faaliyet gösteren kamu tüzel kişileri” olarak tanımlanmıştır. Mahalli kamu kurumlarına örnek olarak İSKİ, BUSKİ, ASKİ, ASAT, EGO, İETT gibi büyükşehir belediyelerinin bağlı kuruluşları gösterilebilir (Gözler, 2019: 239-268).

Alıcı (2020), su ve kanalizasyon idareleri ile ilgili yaptığı çalışmada, idari vesayetin farklı bir boyutundan bahsetmiştir. O’na göre, su ve kanalizasyon idarelerinin çeşitlenen görevleri, teknolojik gelişmeler, su kaynaklarında azalmasının yanı sıra kamu kaynaklarının daha etkili ve verimli bir şekilde kullanılması gereği hem bu idareler üzerindeki denetim hem de denetimin uygulayıcıları artmıştır. Hem merkezi yönetimin hem büyükşehir belediyesinin denetimini gerektiren bu bağlı kuruluş üzerindeki idari vesayet denetimi teknik nitelik gösterdiği için “teknik idari vesayet” olarak nitelendirilmiştir (Alıcı, 2020: 248).

Mahalli kamu kurumu ya da özel amaçlı metropoliten kuruluş olarak nitelendirilen büyükşehir su ve kanalizasyon idarelerinin (Gözler, 2019: 268) ilk hali 1933 yılında kurulan İstanbul Sular İdaresi’dir. İstanbul belediyesine bağlı olarak kurulan bu yapı 1981 yılında “İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü” ismini almış ve tüzel kişilik kazanmıştır. Milli Güvenlik Konseyince kabul edilen 2560 sayılı İSKİ Kanunu ile kurulan bu kuruluş, zamanla diğer büyükşehir belediyeleri için de geçerli olmuştur. 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sayısının 30’a yükselmesi su ve kanalizasyon idarelerinin de 30 büyükşehirde olduğunu göstermektedir. 2560 sayılı Kanun’un 1.maddesi bu kuruluşun İstanbul için kurulmasını öngörse de Ek Madde-5 ve Geçici Madde-10 ile diğer büyükşehirlerde de kurulmuş (2560 sayılı Kanun, 1981) ve günümüzde otuz büyükşehir belediyesinde il mülki sınırlarında görev yapacak şekilde teşekkül ettirilmiştir. Kendi bütçesi ve kamu tüzel kişiliği olan su ve kanalizasyon idareleri (2560 sayılı Kanun, 1981/md.1), büyükşehir belediyesi karşısında belli bir özerkliğe sahiptirler ve belirli bir görevi yapmak üzere kuruldukları için özel amaçlı metropoliten yönetim sistemi içinde değerlendirilirler (Gözler, 2019: 268). Özellikle Anglo-Sakson kültürün egemen olduğu devletlerde, büyük kentlerin su, kanalizasyon, ulaşım

gibi geniş alanları kapsayan sorunlarının çözümü için bulunmuş bu yönetim biçiminde, bu kuruluşlar metropoliten yönetimden bağımsız olarak hareket etseler de ülkemizdeki varlıkları büyükşehir belediyelerine bağlı ancak belirli bir özerkliğe sahip nitelik göstermektedirler (Eryılmaz, 1997: 145).

Tanıtilan bu tür kuruluşların yerel vesayet ile nasıl ilişkilendirildiği anlatılabilir. Büyükşehir belediye sınırları içinde görev yapmak üzere kurulmuş su ve kanalizasyon kuruluşları, büyükşehir belediye başkanı ve meclisinin birtakım denetim yetkilerini kullanmayı gerektirdiği için bu durum tıpkı ilçe belediyeleri üzerinde uygulanan idari vesayet benzeri bir denetimle açıklanmaktadır. Aslında bu denetim, merkezi yönetimin bazı denetim yetkilerini büyükşehirlerdeki koordinasyon ve bütünlüğün sağlanması için kullanılmak üzere bu belediyelere devretmesi sonucu oluşmuştur. Merkezileşme olgusu yerelde karşılık bulmuştur. Daha açık bir ifadeyle yerelleşme politikaları gereği merkezi yönetimin bazı yetkileri büyükşehir belediyeleri tarafından kullanıldığı için, bu belediyeler vesayetin kullanıcısı haline gelmiş gibi görünmektedir (Alıcı, 2017b: 131). Bu düşünce Keleş (1994: 263)'in büyükşehirlerin ilçe belediyeleri üzerindeki denetim konusunda büyükşehir belediyesi vesayetin kendisi değil, kullanıcısı olduğunu ifade etmesiyle de bağdaşmaktadır.

Özelde su ve kanalizasyon idarelerinin genel olarak belediyenin bağlı kuruluşlarının belediye içindeki denetimi kanun ile büyükşehir belediye başkanına ve meclisine verilmiştir. Büyükşehir belediye başkanının görevlerinin sayıldığı 18.maddede bu yetki “Büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak, büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin bütçe tasarılarını, bütçe üzerindeki değişiklik önerilerini ve bütçe kesin hesap cetvellerini hazırlamak” ve “Belediye personelini atamak, belediye ve bağlı kuruluşlarını denetlemek” şeklinde hem denetim hem de bütçe olarak açıklanmıştır (5216 sayılı Kanun, 2004: 18). İdari vesayet yetkisi ile bağdaşan bu maddeler haricinde bağlı idarelerin büyükşehir belediyeleri ile hiyerarşi ilişkisinin olduğu da görülmektedir (Alıcı, 2017b: 132; Güran, 1991: 271). Bu düşünce, belediyeye bağlı genel müdürlük şeklinde kurulan bu bağlı idarelerin kurumsal yapısı ile ilgilidir. 2560 sayılı Kanun incelendiğinde büyükşehir belediye meclisinin, idarenin genel kurulu olarak da görev yaptığı (2560 sayılı Kanun, 1981/md.4), büyükşehir belediye başkanının da yönetim kurulu başkanı (2560 sayılı Kanun, 1981/md.7) olduğu görülmektedir.

Çukurçayır (2013: 229), belediyelerin bağlı kuruluşları olmaları nedeniyle halk katılımı ve denetimine elverişli olmayan İSKİ gibi özel amaçlı metropoliten yapıların kaynak dağılımında da parçalanmış bir yapı teşkil etmeleri nedeniyle sakıncalar barındırdığını belirtmiştir. Alıcı (2017b: 83), 1981 yılında askeri darbe nedeniyle belediye meclisleri

feshedildiği için İSKİ'nin demokratik bir şekilde yapılandırılmadığını, ancak 1984 yılından sonra demokratikleşme çabalarına gidildiğini ifade etmiştir. Güler (2016: 270-271) ise bu yapının demokratikleşme yönünde geliştiğini belirtmiştir. Gelişimin demokratikleşme olarak ifade edilmesinin nedeni başlangıçta, 1981 yılında İSKİ'nin, genel kurul ve yönetim kurulu açısından ağırlıklı bürokratik bir yapı ile oluşturulmuş olmasıdır. Ancak 1984 yılından sonra büyükşehir belediye başkanı ve belediye meclisinin genel kurul ve yönetim kurulundaki ağırlıkları, bu bağlı kuruluştaki seçilmişlerin ön planda olmasını sağlamıştır. Merkezi yönetimin vesayetinin azaltılması yoluyla demokratikleşmenin sağlandığı görülmektedir. Ayrıca bu kuruluşların genel müdürlük şeklinde kurulması, yatırımlarda Devlet İhale Kanunu'nun dışında kalınmasına neden olmuştur. Alım, satım ve ihalelerin yönetmelikle düzenlenmesi yeterli görüldüğü için bu alanda özel sektör ile sözleşmelerin yaygınlaşmasının önü açılmıştır. Savaş okuma, bakım onarım, fatura kesme gibi işlemler daha karlı bir biçimde ihale yöntemlerine bırakılmıştır. Bu uygulama Dünya Bankası'nın yönetim anlayışı ve yeni sağın katılımcılık anlayışı ile bağdaştırılmıştır (Güler, 2016: 272). Bayramoğlu (2015: 154) da başlangıçta merkeziyetçi bir yapıyla kurulan İSKİ'nin önce merkezi yönetimden daha sonra da yerel yönetimlerden özerk kılındığını belirtmiştir.

Su ve kanalizasyon idarelerine yönelik Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin bağlı kuruluşu olan ASAT örnek gösterilebilir. 1980'li yıllardan itibaren altyapı hizmetlerinin ve özellikle de su hizmetlerinin neoliberal politikalar doğrultusunda kurumsal olarak değiştiği görülmektedir. Buna göre, altyapı ve içme suyu hizmetlerini üstlenen İller Bankası ve DSI 1980'li yıllardan itibaren yeniden yapılanma sürecine girmiş, İller Bankası tasviye edilme sürecine girmiş ve belediye finansman açıklarının kapatılmasında ve temel belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde dış kredilere başvuru yaygınlaşmıştır (Bayramoğlu, 2015: 149). Yerel yönetimlerin hizmet sunumu için küresel kuruluşların dış kredileriyle borçlanmaya gittikleri bu dönemde uluslararası bankalardan alınan krediler, özellikle büyükşehir belediyeleri ve işletmeleri tarafından su ve kanalizasyon, ulaştırma gibi altyapı faaliyetleri için kullanılmıştır (Güler, 1997: 25).

1990'lı yıllarda Antalya'da su hizmetleri, Dünya Bankası'ndan alınan kredi ile özelleştirilmiş ve ASAT olarak adlandırılan özel amaçlı ve özerk kuruluş tarafından verilmeye başlanmıştır. İSKİ mevzuatının sağladığı özerklik karşısında ASAT abonelerine uygun fiyatlı hizmet sağlama gayretiyle İSKİ idaresinden farklı bir yapılanmaya gitmiştir. Dünya Bankası ile yapılan "Su ve Çevre Sağlığı Projesi İkraz Anlaşması" ile 1995 yılında Antalya Büyükşehir Belediyesine bağlı ancak özel amaçlı özerk bir kuruluş olarak su hizmeti veren ASAT, 1996 yılında ALDAŞ A.Ş. (Antalya Alt Yapı Yönetim ve Danışmanlık Hizmetleri Sanayi ve Ticaret

A.Ş.) ve ANTSU A.Ş. (Antalya Su İşletmeleri A.Ş.) da dahil olmak üzere üç ortaklı yapı şeklinde yeniden düzenlenmiş, böylece su hizmetlerinde özel sektör de yer almıştır. ASAT, ANTSU A.Ş. (Fransız şirketi olan Suez Lyonnaise des Eaux'ye ait) ile 10 yıllık sözleşme imzalayarak mal varlığının kullanım hakkını devretmiş ve bu şirket 2002 yılına kadar bu hizmeti devam ettirmiştir (Akıllı, 2012: 21; Gökbayrak, 2003: 93). ALDAŞ A.Ş. ise Dünya Bankası ile ASAT arasında imzalanan Kredi İkraz Anlaşması ile 1995 yılında kurulmuş (ALDAŞ, erişim tarihi: 01.10.2023) ve ASAT, ALDAŞ'a yatırım programının uygulanmasının takibini devretmiştir (Alıcı, 2017b: 85).

Dünya Bankası kredileriyle kar ettirilmesine yönelik yürütülen bu proje (Bayramoğlu, 2015: 155), özelleştirmenin olumsuz yanlarının vatandaş tarafından yüklenilmesine, yoksul kitlelere yük getirmesine neden olmuştur (Güler, 1997: 72). Özelleştirme sonrası yükselen fiyata rağmen suyun kalitesi düşmüş, ancak kar hesabı vatandaşa yüklenerek kamu yararı göz ardı edilmiştir. Bir süre sonra da ANTSU A.Ş. zarar ettiği gerekçesiyle tasfiye kararı alarak daha çok kaynak israfına neden olmuştur (Akıllı, 2012: 24). ASAT 1 Haziran 2002 tarihi itibarıyla su ve atık su hizmetini geri almış ve su tahsilatı dahil olmak üzere bu hizmetin yürütülmesini üstlenmiştir (Akıllı, 2012: 25). Günümüzde ALDAŞ A.Ş., danışmanlık ve yönetim görevine devam etmektedir. ASAT, İSKİ Kanunu uyarınca görevine devam etmekle birlikte atıksu artıma tesisleri yapım, bakım, onarım hizmetlerinde ihale yöntemini kullanmaktadır (ASAT, 01.10.2023).

2014 yılında 30 ilin mülki sınırlarını kapsayacak şekilde yeniden düzenlenen su ve kanalizasyon idareleri bakımından da bir merkezileşme söz konusu olduğu için subsidiarite ilkesi açısından olumsuz değerlendirilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin mülki sınırlardaki yetki alanı ve sorumluluğu arttığı için hizmetin merkezde yoğunlaşması söz konusu olmuş ve ilçe belediyeleri üzerindeki denetim de artmıştır (Alıcı, 2020: 250).

Ankara Elektrik, Havagazı ve Otobüs İşletme Müessesesi (Ego Genel Müdürlüğü), Antalya Su ve Atık Su İdaresi (Asat) gibi tek bir görevi yapmakla yükümlü özel amaçlı metropoliten kuruluşlar da 6360 sayılı Kanun ile il mülki sınırını kapsayacak şekilde hizmet vermeye başlamışlar ve kırsal alan belediyeciliği literatüre dahil olmuş, merkeziyetçi yerelleşmenin örnekleri artmıştır (Alıcı, 2017b: 41). Kentsel alanlarda nüfusun artmaya başladığı 1970'li yıllarda farklı yönetim arayışları sonucunda 1975 yılında İmar ve İskan Bakanlığı'nın hazırladığı tasarıya dayanılarak su ve kanalizasyon idareleri kurulmaya başlamıştır. 1981 yılında da 2560 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesine bağlı, bağımsız bütçeli, kamu tüzel kişiliğine sahip İSKİ, su ve kanalizasyon alanında özel amaçlı metropoliten kuruluş olarak İstanbul özelinde hizmet üretmek için tasarlanmıştır. Bu vb. kuruluşlar il mülki

sınırında hizmet vermektedir (Alıcı, 2017b: 79-83). Teşkilat yapısı bakımından örnek olarak ASAT başkanı büyükşehir belediye başkanı, genel kurulu ise Antalya Büyükşehir Belediye Meclisi'dir.

Su ve kanalizasyon idarelerinin mali özerkliği ile ilgili olarak 2022 yılı Sayıştay Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporunda su ve kanalizasyon idareleri ile ilgili bilgilere ulaşılabilmektedir. Büyükşehir belediyelerinde konut olarak kullanılan binalardan çevre ve temizlik vergisini tahsil etmesi gerekir. Bu vergilerin(gecikme zamları da dahil) %80'i ilgili belediyeye %20'si ise çöp imha tesisi kurulabilmesi için büyükşehir belediyesine gönderilir. Aynı zamanda büyükşehir ilçe belediyesinin iş yeri olarak kullanılan binalardan tahsil ettiği çevre temizlik vergisinin de %20'si büyükşehir belediyesine aktarılır. Ancak denetim sonucunda bazı işyerlerinde bu tahsilatın yapılmadığı, temizlik vergisi paylarının ilçe ve büyükşehir belediyesine aktarılmadığı tespit edilmiştir. Böylece belediyelerin önemli bir gelir kaleminden mahrum kaldığı görülmektedir (T.C. Sayıştay Başkanlığı-Genel Değerlendirme, 2023: 69). Bu durum, ilçe belediyelerinin mali özerklikleri açısından da olumsuzluk yaratmaktadır.

3.5. Bölüm Değerlendirmesi: Yerel Vesayet ve Yerel Özerklik Değerlendirmesi

Çalışmanın üçüncü bölümünde merkezi yönetime Anayasanın 127. maddesi ile verilen idari vesayet yetkisinin kullanımı ile ilgili farklı bir uygulama tartışılmıştır. Büyükşehir belediye yönetimine ilişkin literatür incelendiğinde yerel vesayet kavramının varlığı, ancak kullanımının geri planda tutulduğu görülmüştür. Büyükşehir belediye yönetimi 1984 yılından itibaren parçalı ve iki kademeli model ile şekillenmekte ve yasal düzenlemeler bu modelin gerekçeleri ile oluşmaktadır. Parçalı yapının, temsil edilebilirlik açısından ve buna karşın bütüncül yaklaşımların da ölçek kazançları ve koordinasyon açısından avantajları çoğunlukla tartışılan konular olmaktadır. Parçalı yapı, daha fazla sayıda siyasi parti ve farklı toplumsal kesimlerin temsil edilmesine olanak tanıdığından, büyükşehir yönetimi için yapılan reformlarda etkili olabilmektedir. Ancak ülkelerin uyguladıkları büyükşehir yönetim modellerinin ve destekledikleri yaklaşımların mevcut devlet yapısı ve yönetim sistemi ile ilgili olduğunu da belirtmek gerekir. Bu nedenle birinci bölümde metropoliten yönetim sınıflandırmaları üniter ve federal devlet yapıları ile değerlendirilmiştir.

Çalışmanın bu bölümünde büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasında oluşan koordinasyon ve denetim ilişkisinin yerel vesayet ile açıklanabilir yönleri ve büyükşehir ilçe belediyelerinin özerklikleri incelendiği için başlangıçta idari vesayet temel anlamı ve Anayasal statüsü ile değerlendirilmiştir. İdarenin aksayan yönlerinin düzeltilmesi,

sakıncalarının giderilmesi adına yapılan denetimin Türk idare hukukundaki en belirgin şekli, merkezi yönetimin mahalli idareler üzerindeki kanuni ve istisnai olan idari vesayet denetimidir. Konunun sınırları açısından merkezi yönetimin büyükşehir belediyeleri üzerindeki idari vesayetinin, 5216 sayılı Kanun incelendiğinde, altyapı ve ulaştırma, meclis kararlarının kesinleşmesi, belediye başkanlığının sona ermesi, genel sekreterin atanması alanlarında, İçişleri Bakanlığı, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı ve Danıştay tarafından kullanıldığı görülmektedir.

Merkezi yönetimin tesis etmek ve düzeni sağlamakla yükümlü olduğu idarenin bütünlüğü ilkesi, büyükşehir yönetimlerinin il mülki sınırlarını kapsamaları ile oluşturulan düzende farklı açılardan değerlendirmeyi gerektirmiştir. Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri karşısındaki koordinasyon yetkisi, büyükşehirlerde idarenin bütünlüğü şeklinde algılanmaktadır. Bu yetki ilçe belediye meclisinin kararlarının onaylanması, değiştirilerek onaylanması, iptal edilmesi gibi vesayet kavramları ile yasaya işlendiği için vesayetin yerel yönetimler arasında uygulanan bir türünü ortaya çıkarmıştır. Bir görev veya denetim türü olmayan, sadece hukuka uygunluk açısından kullanılması gereken bir yetki olarak merkezi nitelikteki idareye verilen vesayet yetkisi, büyükşehirlerde imar, bütçe, meclis kararlarının kesinleşmesi, kırsal mahalle kurulması gibi alanlarda uygulanmasının yasal olarak tanınması neticesinde, bu çalışmada, “yerel vesayet” olarak nitelendirilmiştir.

Tezin ana problemini oluşturan büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki vesayet ilişkisi, iki kademe arasında yaşanan sorunlar, organlar, görev ve yetkiler, denetim ve mali kaynaklar bağlamında ortaya çıkmaktadır. Merkeziyetçiliğin ön planda olduğu yönetim geleneğimizde tartışmalar genel olarak merkezi yönetim ile belediyeler arasındaki görev, yetki ve sorumluluk paylaşımından ve idari vesayet yetkisinden doğsa da büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki sorunlar da 6360 sayılı Kanunun getirdiği değişikliklerden sonra daha görünür hale gelmiştir. Bu gelişmeler değerlendirildiğinde sorunların çıkış noktasının, hizmet ve kaynak paylaşımı ile hizmet alanı olduğu görülmektedir.

Çalışmanın temel kavramı olan yerel vesayet, literatürde büyükşehir belediyelerinin güçlü kılınması ve ilçe belediyelerinin mali ve idari açıdan yetersizlikleri sonucunda, yetkilerinin büyük çoğunluğunu bağlı bulunduğu büyükşehir belediyesine aktarması veya büyükşehir belediyesinin yetki alanında bulunan büyükşehir ilçe belediyelerinin yetkilerini kullanırken, merkezi yönetim gibi hareket etme kabiliyeti ve gücü bulunan büyükşehir belediye yönetiminin idari denetimi ile karşılaşmasını ifade etmek amacıyla kullanılmıştır. Tanımı yapılan yerel birimler arasındaki vesayet ilişkisi, kararların onaylanması, yerine geçerek karar alma, imar uygulamalarının denetlenmesi gibi yetkilerde somutlaşmaktadır. Büyükşehir

belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki vesayet yetkisi yasalarla veya Anayasa ile tanınmış bir yetki olmasa da kanun ve uygulamalar incelendiğinde Anayasa Mahkemesi'nin vesayet kavramları olarak nitelendirdiği onama, iptal, düzeltme gibi kavramların varlığı, ilişkinin vesayet olarak gerekçelendirilmesine neden olmaktadır. Esasında bu yetki, büyükşehir belediyesinin koordinasyon yetkisinin bir sonucu olarak da nitelendirilebilir. Bu nedenle bu ilişki koordinasyon yetkisinin büyükşehir belediyelerine verildiği 3030 sayılı Kanunun uygulanmasından itibaren ortaya çıkmıştır. Örneğin 3030 sayılı Kanunda ilçe ve alt kademe belediyelerinin kararlarının onayında belediye başkanının tadilen tasdik yetkisi Anayasa'nın 127.maddesine aykırı bulunup 1996 tarihinde Danıştay tarafından iptal edilmiştir.

Yerel vesayet yetkisinin literatürde Sait Güran, Ruşen Keleş, Yusuf Özçelik, Orhan Veli Alıcı tarafından kullanılması teorik tartışmaları şekillendirirken, Meclis tarafından 5216 sayılı Kanunun gerekçesinde, merkeziyetçi bir büyükşehir yönetimi yaratıldığı ve büyükşehir belediyesinin karar ve yürütme organlarına koordinasyon sağlama amaçlı vesayet yetkilerinin verildiği vurgulanmıştır. Sonuç olarak kavram yasa gerekçesinde doğrudan vesayet olarak kullanılırken, literatürde mahalli düzeyde vesayet, iç vesayet, iç idari vesayet gibi farklı şekillerde kullanılmıştır. Kavramların bu şekilde kullanılması hem mevzuatta böyle bir yetkinin verilmemiş olmasından hem de yasa ve uygulamalardaki durumun üzerinde uzlaşılmış bir kavram ihtiyacı yaratmasından kaynaklanmaktadır.

Merkeziyetçilik açısından da bir gerekçe sunmak mümkündür. Buna göre büyükşehir belediyeleri merkezde örgütlenmiş ve merkezi nitelik gösteren bir idare; ilçe belediyeleri ise yerelde örgütlenmiş ve yerel nitelik gösteren bir idare olarak konumlanmıştır. Merkeziyetçilik açısından en önemli nokta ise mezkur birimlerin kendi tüzel kişiliklerinin olması nedeniyle aralarındaki denetim ilişkisinin bir hiyerarşi barındırmadığıdır. Böylece vesayet kavramları ile yetkilendirilmiş büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin niteliğini, farklı tüzel kişilikler olmaları nedeniyle merkezi yönetimin idari vesayet denetimine benzetilmesi mümkündür.

Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin niteliği yerel vesayet kavramı ile değerlendirilirken kimi uygulamaların vesayet olarak değil "ilçe belediyelerinin özerkliklerinin sınırlandırılması" olarak nitelendirilmesi gerekmiştir. Adı geçen vesayet ilişkisi ilçe belediyelerinin özerkliğini sınırlandıran bir nitelik göstermekte, ilçe belediyelerinin karar ve uygulamalarında bağımsızlığını engellemektedir. Yerel vesayet kavramının en çok tartışılan uygulamaları imar ve bütçedir. Çalışmada farklı temalar üzerinden değerlendirme yapılmıştır. Bunun için öncelikle yerel vesayetin hangi kanun maddeleri ile ilişkilendirildiği tespit edilmiştir. Yerel vesayet ile ilişkilendirilen maddeler 5216 sayılı Kanunda yer almaktadır.

Bunlar imar planlarının aynen veya değiştirilerek onaylanması (md.7/b), kırsal mahalle kurulması için ilçe belediyesinin teklifinin aynen veya değiştirilerek kabul edilmesi ya da reddedilmesi (Ek Madde-3), ilçe belediyelerinin imar uygulamalarının denetlenmesi, eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi (md.11), meclis kararlarının yeniden görüşülmesi (md.14), büyükşehir belediyesinin koordinasyon yetkisi (md.27), bütçenin aynen veya değiştirilerek kabulü (md.25) şeklinde sıralanabilir. Sonuç olarak, verilen maddelerde geçen yeniden görüşülmesini isteme, aynen veya değiştirilerek onaylama, reddetme, yönlendirme yetkileri yerel vesayet olarak nitelendirilmiştir.

Yukarıda tanımlanan ve niteliği açıklanan yerel vesayet, bu bölümde “büyükşehir belediyesinin merkeziyetçi yapısı” ve “büyükşehir ilçe belediyelerinin özerklikleri” olmak üzere iki tema üzerinden değerlendirilmiştir. İlk olarak büyükşehir belediyesinin merkeziyetçi yapısı, onun koordinasyon yetkisi, büyükşehir belediye başkanının yetkileri ve Sayıştay raporlarından elde edilen çıkarımlarla değerlendirilmiştir. İkinci olarak büyükşehir ilçe belediyelerinin özerklikleri, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri ile farklı siyasi partiden olmasının etkileri ile değerlendirilmiştir. Örnek uygulamalar ise ilçe koordinatörleri, ilçe hizmet birimleri, otopark ücretleri, kırsal mahalle ve bağlı kuruluşlar ile ele alınmıştır.

SONUÇ

Metropoliten yönetim farklı uygulama modelleri ve kuramlarıyla 19.yüzyıldan beri başta Avrupa ve ABD olmak üzere Türkiye’de de merkezi yönetimlerin, mahalli idarelerin, uygulayıcıların ve akademisyenlerin ilgi odağındaki konulardan biri olmuştur. Zaman zaman çeşitli metropoliten yönetim modellerinin denendiği, ancak son 30 yılda yeni bölgeselcilik etrafında ve farklı kademe ilişkileriyle şekillenen bir metropoliten yönetimin tercih edildiği görülmektedir. Özellikle ulaşım, su, ekonomik kalkınma, imar, altyapı gibi kentin tamamını ilgilendiren hizmetler, tüzel kişiliklerin birleştirilmesi, kademeler veya belediyeler arası iş birliği ile birden fazla amaçla ya da tek amaçlı kuruluşlarla tek bir hizmetin yerine getirilmesi amacıyla metropoliten yönetim modellerinin sıklıkla kullanıldığı ortadadır. Yönetim modellerindeki farklılıkların, ülkelerin hatta şehirlerin durumuna özgü şekilde dönüştürüldüğü, aynı ülkede farklı büyüklüklerde şehirler için farklı ölçekli ve amaçlı metropoliten yönetimlerin geliştirildiği de anlaşılmaktadır.

Çalışmada kavramsal çerçevenin çizilebilmesi için evrensel olarak kabul edilmiş metropoliten yönetim kalıpları ve kuramları ele alınmış ve Türkiye’de hangi tür metropoliten yönetim modellerinin uygulandığı ve uygulanmakta olduğunun analizi yapılmıştır. Bunun için öncelikle merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki ilişkiyi tanımlayabilmek ve büyükşehir yönetimini ifade edebilmek için vesayet, özerklik, idarenin bütünlüğü gibi kavramlar tartışılmış ve uluslararası alanda üniter ve federal yapılı devletlere göre farklı uygulamaları bulunan metropoliten yönetim modelleri incelenmiştir.

Büyükşehir kavramı, özellikle yabancı literatürde metropoliten alan olarak ele alındığı için kavramsal açıklamalar metropoliten alan üzerinden yapılmıştır. Esasında kavram, farklı tanımlamaları bulunan, belirli özellikleri haiz ancak küresel bağlamda oldukça muğlak bir kavramdır. Ülkelerin yönetim yapılarına göre dahi farklılık gösteren tanımlamaları olan şehir, temelde nüfus ve istihdam üzerinden tanımlanmaktadır. Nüfusun ve tarım dışı istihdamın yoğun olduğu bu yerleşimler için farklı nüfus kriterleri belirlenmiştir. Metropoliten alan için mutabık kılınmış tek bir tanım olmadığı için literatürdeki farklı tanımlamalar yol gösterici olmuştur. Kavramın tanımına daha kapsamlı bir şekilde yer verebilmek için “metropoliten yönetimlere neden ihtiyaç duyulmuştur” sorusu ile hareket edilmiştir. Gerekçelere dayanan bir anlatımla Türkiye’de uygulanan iki kademeli, uzun vadeli ve köklü modelde yerel federasyona benzetilen büyükşehir belediye yönetiminin de ortaya çıkışı bu çerçevede tasnif edilerek anlatılmış ve ikinci bölümün sonunda detaylı değerlendirmesi yapılmıştır.

Metropoliten yönetim ile anlatılmak istenen durum metropoliten alanların kurumsal düzenlemelerle yönetilmesidir. Metropoliten yönetimler siyasi meşruiyetleri barındırdığı gibi idari ve mali özerklik, yetki alanı ve tüzel kişiliği haiz yapılar olarak da öne çıkar. Şehirlerin ekonomik ve sosyal gelişimini desteklemek metropoliten yönetimlerin gerekçelerinden biridir. İkinci ve en önemli gerekçe ise daha büyük nüfus ve daha büyük coğrafi alanda hizmet vermenin ölçek kazançları sağlayacağı beklentisidir. Türkiye’de de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasını içeren idari reformlarda ölçek ekonomilerinden yararlanma gereksiniminin önemli olduğu görülmektedir. Esasında çok dar ölçekli olmayan metropoliten yönetimlerde su, kanalizasyon, ulaşım gibi kentin genelini ilgilendiren hizmetlerin üst kademe tarafından yerine getirilmesi ile maliyetlerde kazanç sağlanabilmektedir. Ancak ölçek büyütmenin maliyet açısından olumlu sonuçları olsa da yerel demokrasi yönünden olumsuz sonuçların ortaya çıktığı bilinmektedir. Konsolidasyon sonucunda yerel hizmetlerin üst kademedede (büyükşehir belediyesinde) merkezileşmesi sonucu vatandaşların yerel siyasete ilgisinin azalması ve yerel hizmetlerde subsidiarite ilkesinin zedelenmesi olumsuzlukların başında kabul edilmektedir. Avrupa Birliği’nin hedeflerinden biri olan yerel özerklik anlayışının geliştirilmesi temel çerçevesinde bakıldığında Avrupa’da bu anlayışın tersine bir yönelimde olduğu görülmektedir. Çünkü yerel özerklik Avrupa ülkelerinde yıllar boyu yerleştirilmeye çalışılmış ancak mahalli idare ölçekleri ve metropoliten yönetim ölçekleri birleştirmeler yoluyla oldukça büyütülmüş ve bölge yönetimleri daha çok önem kazanmıştır. Ölçek büyütmenin birçok sonucu ile yüzleşen büyük kentler hem siyasi katılım hem de halka uzaklık ve yerel özerklik açısından olumsuz etkilenmişlerdir. Türkiye’de de 1980’li yıllardan itibaren uygulanan büyükşehir yönetimlerinde zaman içinde ölçekte büyüme yoluna gidilse de temelde iki kademeli, uzun vadeli örgütlenmiş bir büyükşehir yönetim yapısı tesis edilmiştir. Etkinlik ve verimlilik anlayışı çerçevesinde yapılan reformlar, ölçek kazançları elde etme çabasıyla büyükşehir belediyelerinin yönetim alanını il mülki sınırında genişletme ile ölçeği tamamen büyütülmüştür. Ölçek ekonomisinden yararlanma gerekçesi ile ölçeği büyütülen metropoliten yönetimlerle ilgili olumlu değerlendirmelerin başında bölgesel adalet ve eşitliğin tesis edilmesi gelmektedir.

Ülkemizde metropoliten yönetim gerekçelerinin Anayasaların ve yasaların ortaya çıktığı ekonomik, siyasi ve idari atmosfer temelinde değerlendirilmesi hem uygulama sürecinde yaşanan yeniliklerin hem de küresel olarak uygulanan metropoliten yönetim modellerinin takibi ve karşılaştırması için önemli görülmüştür. Yerel yönetimler açısından küresel ve bölgesel ölçekte sürekli değişim ve dönüşüm içerisinde olan büyükşehir belediyeleri, ölçek, nüfus, yetki ve görev dağılımı açısından tartışmayı mümkün kılan özelliklere sahiptir. Özellikle dairesel/pergel bir yönetimle yeniden yapılanan büyükşehirlerin konsolidasyon temelli gelişim

süreci, adım adım il mülki sınırlarında konumlanması ve küçük yerel birimlerin bu alanda varlığına son verilmesi, il sınırlarında hizmet açısından hizmet adaleti sağlarken, mükerrer örgütlenme, kırsal alan sorumluluğu, kırsalın kalkındırılması gibi konular kalkınma planlarında öngörülen ve neticede belediyelerin faaliyet raporları ve stratejik planları temelinde ayrı ayrı incelenebilecek ve somut sonuçlar verecek konulardır.

Çalışmanın amacı doğrultusunda iki kademeli büyükşehir belediye yönetiminde büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin niteliği yerel vesayet ve ilçe belediyelerinin özerkliği temelinde değerlendirilmiştir. Çalışmada literatür taraması ve mevzuat incelemeleri sonucunda ulaşılan sorular yanıtlanmaya çalışılmıştır. Bu araştırma soruları arasında büyükşehir yönetimlerine Türkiye’de neden gerek duyulduğu, iki kademeli metropoliten yönetimden ve ölçek belirlemeden neyin beklendiği sorularına birinci ve ikinci bölümlerde kavramsal düzeyde ve yasalar temelinde yanıtlar verilmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise literatürdeki “yerel vesayet” tartışmasının temelleri araştırılmış ve esasında 6360 sayılı Kanunun keskinleştirdiği yetkinin merkezde yoğunlaşması, yetkinin merkezileşmesi ve büyükşehir belediyelerinin merkeziyetçi yapısının kökeninin iki kademeli metropoliten yönetimden kaynaklandığı tespit edilmiştir. Ülkemizde büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi şeklinde modellenen bu yönetim iki kademe arasında hizmet ve kaynak paylaşımını ve üst kademenin alt kademeyi denetlemesini gerektirecek şekilde yasalaşmış ve uygulanmıştır. Bu nedenle büyükşehir belediyelerinde bulunan ilçe belediyeleri diğer ilçe belediyelerinden farklı özellikler gösterip farklı idari ve mali özerkliğe sahip olmuşlardır. 6360 sayılı Kanunun iki kademeli büyükşehir belediye yönetimini il mülki sınırı uygulaması ve ölçek bakımından değiştirmesi sonucunda büyükşehir belediyelerinin yetki alanları genişlemiş ve büyükşehir sınırlarında bulunan bütün ilçeler büyükşehir ilçe belediyesi statüsü kazanmıştır. Ağırlıklı olarak ölçek ekonomilerinden yararlanma beklentisi ile yeniden düzenlenen büyükşehir ölçeği, küçük yerel yönetim birimlerinin (köy ve beldeler) tüzel kişiliklerinin kaldırılıp mahalleye dönüştürülerek üst ölçekte konsolidasyonu ile yeni şeklini almıştır. Başka bir deyişle büyükşehir belediye yönetiminin coğrafyası değişmiş, yerel yönetim anlayışımızda mekânı yönetmek için kurulmuş büyükşehir belediyesi, alan yönetimi ile tanışmıştır. Büyükşehir sınırlarında temsiliyetin ve adil hizmet sunumunun sağlanmasına yardımcı olabilecek bu uygulama, kırsal alanlar için yeni düzene geçişte bazı vergi ve fatura muafiyetleri gerekli kılmıştır.

Araştırma soruları giriş, bölümünde araştırmanın yöntemi yazılırken de belirtilmiştir. Çalışmanın sonucunda, bu soruların cevaplarının kısaca değerlendirilmesi uygun görülmüştür.

Çalışmanın alt sorularından biri *Büyükşehir yönetimlerine Türkiye’de neden gerek duyulmuştur?* sorusu metropoliten yönetim sınıflandırmalarının ve kuramlarının araştırılması ile ortaya çıkmıştır. Bu nedenle birinci bölümde Weberci gelenekle büyük bürokrasilerin rasyonelliğini ve konsolidasyonu savunan metropoliten reform geleneği, parçalı yapıların yerel demokrasiyi güçlendireceği motivasyonu ile hareket eden, adem-i merkeziyetçilik etrafında şekillenen kamu tercihi yaklaşımı, yerel sektörler arası iş birliğini gerektiren ve dönemin yönetim anlayışı ile şekillenen yeni bölgeselcilik yaklaşımı, kapsamlı bir şekilde değerlendirilmiştir. Bütünsel bir bakış açısıyla ülke ve şehir ayrımı yapmadan metropoliten yönetimlerin gerekçeleri, şehirlerin ekonomik ve sosyal gelişimini desteklemek, bunu yaparken şehirlerin dengeli gelişimini sağlamak, yönetimlerin büyürken kendilerine yetebilmesini sağlayacak idari ve mali özerkliklerini tahsis etmek, ölçeğin büyümesi ile ölçek ekonomilerinden yararlanmak için belirli hizmetlerin bütünlük içinde yapılmasını sağlamak, küreselleşmeye ayak uydurmak, denetim ve hesap verebilirlik açısından koordinasyon ihtiyacını sağlamak şeklinde özetlenmiştir. Türkiye’de metropoliten yönetimlerin mevzuattaki yeri ve gerekçeleri incelendiğinde ise, nüfus artışı ve kontrolsüz kentleşmenin, büyük kentlerin nüfus bakımından yoğunlaşmasının ve böylece yerel halkın yerel nitelikli hizmet taleplerinde geleneksel belediyelerin yetersiz kalmasının metropoliten yönetimlerin itici gücünü oluşturduğu görülmektedir. Kent çeperinde de artan yerleşmeler, gecekondulaşma ve rant sorunlarının çözümü için imar ve planlama konusunda bütüncül yaklaşımları gerektirmiş; imar planlamalarının yerel nitelik arz eden kısmı büyükşehir belediyelerinin yetkileri arasında yer almaya başlamıştır.

Çalışmanın ikinci alt sorusu birinci sorunun devamı niteliğinde ve büyükşehir yönetim yapısının gerekçeleri referans alınarak oluşturulmuştur. *İki kademeli metropoliten yönetimden ve ölçek belirlemeden beklenen nedir?* sorusu iki temel konu etrafında şekillenmiştir. Birincisi literatürde metropoliten yönetim sınıflandırması olarak geçen, tek kademeli, iki kademeli, gönüllü iş birliği ve özel amaçlı metropoliten yönetimlerin Türkiye’de uygulanan en belirgin türü olarak iki kademeli metropoliten yönetim modelinin incelenmesidir. Türkiye’deki metropoliten yönetim modelleri başlangıçta kent merkezindeki ilçelerin hizmetlerini bütünsel yaklaşımla sunulması temelinde iki kademeli olarak şekillenmiştir. Belediye yönetiminin bir türü olarak şekillendiği için de mekânı yöneten bir birim olarak düzenlenmiştir. Belediyeler üstü bir şekilde örgütlenen (Lefèvre, 1998: 13) iki kademeli büyükşehir belediye yönetiminde büyükşehir belediyeleri ile bu belediyelerin sorumluluk alanındaki ilçe belediyelerinin görev ve yetkilerinin aynı mekânda konumlandığı görülmektedir. 1984 yılında oluşturulan iki kademeli büyükşehir belediye yönetiminde, ölçek kazançları, koordinasyon ve denetim

unsurları ön plana çıkmıştır. Büyükşehir belediyelerinde köy, belde, ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi olmak üzere idari ve mali açıdan özerk yerel yönetim birimlerinin bulunması parçalı bir yapının olduğunu da göstermektedir. Parçalı yerel yönetimler halka yakınlık ve yerel demokrasi ile şekillenirken, ölçek ekonomisi motivasyonu büyükşehir belediyesinin üst kademede koordinasyon ve denetim mekanizması şeklinde konumlanmasını gerektirmiştir. Ölçek ekonomisi, Türkiye’deki büyükşehir belediye yönetimlerinin gelişmesinde ve kademeler arasındaki ilişkilerin şekillenmesinde önemli gerekçelerden biri olmuştur. Yerel hizmetlerin küçük birimlerce ayrı ayrı, kimi zaman da koordinasyon eksikliğinden kaynaklanan mükerrer uygulamalar sonucunda hizmet maliyetlerinin artmasıyla karşılaşılmıştır.

Büyükşehir belediye yönetimlerinde yasa değişiklikleri ağırlıklı olarak ölçek değişikliğini içermektedir. Ancak yerel yönetimlerde ölçek ekonomisi araştırmalarında yaz kış nüfusu, gece gündüz nüfusu, işe geliş gidiş, alışveriş gibi farklı nedenlerle günlük veya mevsimlik olarak keskin bir şekilde değişen nüfuslu beldelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması iki şekilde değerlendirilebilir. Birincisi, yerel nüfusun haricinde alışveriş, iş veya tatil için gelen nüfusun, belediyenin sunduğu kentsel hizmetin yerel nüfus açısından kalite ve miktarının düşmesi ve gelen nüfusun bu maliyete katlanmaması nedeniyle yerel yönetim açısından ölçek kayıpları yaratmasıdır. Bu durumda küçük birim büyükşehir ile birleştirilerek sorun çözülmek istenebilir. İkincisi ise bu durumdaki bir belediyenin ortalama nüfusunun zaten yüksek olmasından dolayı tüzel kişiliğinin korunmasıdır. Bu noktada sadece nüfus esası değil, ekonomik, sosyal ve kültürel etmenlerin de dikkate alınması gerekebilir.

İki kademeli metropoliten yapının doğal bir sonucu olarak oluşan kademeler arası çatışmalar, Türkiye’de nasıl meydana gelmiştir? sorusu da yasalar temelinde değerlendirilmiştir. 5216 sayılı Kanun’un 7.maddesinde büyükşehir belediyesinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri iki kademe arasında, niteliğine ve kapsamına göre paylaştırılmış, devredilebilecek veya birlikte yapılabilecek görev ve sorumluluklar da belirlenmiştir. Ancak hem 5216 sayılı yasanın ilk halinde hem de 6360 sayılı Kanun ile getirilen düzenlemelerle büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerinde koordinasyon ve denetim yetkisinin olması, kimi durumlarda büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerinde vesayet denetimine benzeyen uygulamaları, yetkilerin hangi birim tarafından kullanılması gerektiği konusunda anlaşmazlıklar çıkarmıştır. İl mülki sınırında hizmet vermek zorunda olan büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyesinin örgütlü olduğu uzak belediyelere de hizmet vermekle yükümlü olduğu için, daha önce 5393 sayılı Kanunla yönetilen ilçe belediyeleri açısından yetki kaybı yaşanmıştır.

Yerel vesayet ilişkisi hangi kanunlar ve kanun maddeleri ile ilişkilendirilmektedir?

sorusunun sorulmasının önemli nedeni, yerel vesayet kavramının Anayasa ile ya da kanunlarla tanımlanmamış olması, ancak bazı maddeler uyarınca tanınmış bir yetki olarak nitelendirilmesidir. 5216 sayılı Kanunda tespit edilen ve yerel vesayet ile ilişkilendirilen durumlar aynen veya değiştirerek onaylama, reddetme, yeniden görüşülmesini isteme, koordinasyon yetkisi, eksiklik veya aykırılıkların giderilmesi uygulamaları ile değerlendirilmiştir.

Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki çatışmaların azaltılması ve iki kademeli metropoliten yönetimin Türkiye modelinde doğru bir şekilde işlemesi için yetki ve sorumlulukların net sınırlarla paylaşılması gerekmektedir. Aynı hizmetin iki birim tarafından yerine getirilmesi ya da hizmetin hangi ölçekte yerine getirilmesi gerektiğinin belirsizliği gibi sorunların önüne geçilmiş olacaktır. Aynı zamanda birlikte yapılabilen hizmetlerde, ilçe belediyelerinin idari ve mali açıdan yetersiz kaldığı hizmetlerde büyükşehir belediyesi ile iş birliği sağlanması hizmetlerin mükerrer şekilde yerine getirilmesini, gecikmeleri ve maliyet kayıplarını önleyeceği için daha etkin ve verimli bir hizmet sunulacaktır. Görev karmaşasının önlenmesi ve büyükşehir belediyelerinin koordinasyon yetkisinin denetleyici değil yönlendirici nitelikte olmasıyla da ilçe belediyelerinin yerel özerkliklerini güçlendirecek atılımların önü açılacaktır. Büyükşehirlerde halka en yakın yönetim birimi olmaları nedeniyle talep kanalı çoğunlukla ilçe belediyeleri olmaktadır. Yerel halkın katılım mekanizması da ilçe belediyeleridir. Ancak büyükşehir belediye yönetiminin il mülki sınırında uygulanması neticesinde merkeze uzak ilçe sınırlarındaki vatandaşların da büyükşehir seçiminde oy hakkını kullanması, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediye sınırları içinde hizmet vermesini demokratik açıdan meşru kılmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediye sınırlarında da örgütlenmesi ve ilçe belediyelerinin kararlarının uygulanmasında başvuru kontrol yöntemleri merkezi yönetim tarafından kullanılan idari vesayet kavramını gündeme getirmektedir. Bu değerlendirme neticesinde *Kademeler arası hizmet ve kaynak paylaşımında ortaya çıkan yerel vesayet ile ilgili çalışmalar ve uygulamalar nelerdir?* sorusu literatürdeki tartışmalar, mevzuatta yer alan uygulamalar çerçevesinde değerlendirilmiştir. Bu soru, çalışmanın üçüncü bölümünde cevaplanmıştır. Bu konu için literatür, mevzuat ve Sayıştay Raporları incelenmiştir. Literatürde idari vesayet farklı kademeler arasındaki uygulamalarının da olduğu görülmüştür. Büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri ve bağlı kuruluşları arasındaki denetim ilişkisinin “yerel idari vesayet” ile nitelendirildiği görülmektedir. Bu niteleme 6360 sayılı Kanun ile daha görünür olsa da temelde 1984 yılında 3030 sayılı Kanun ile ortaya çıkmış ve tartışmaların çoğunlukla bu yasaya atıf yapılarak

gündeme getirildiği görülmüştür. Öyle ki 3030 sayılı Kanunun maddeleri “idari vesayet” niteliği göstermesi bakımından Anayasa Mahkemesi tarafından aykırı bulunmuştur. Yerel vesayet yetkisi, Sait Güran, Ruşen Keleş, Yusuf Özçelik ve Orhan Veli Alıcı tarafından literatürde teorik tartışmalarla şekillendirilmiştir. Meclis tarafından da 5216 sayılı Kanunun gerekçesinde, merkeziyetçi bir büyükşehir yönetimi yaratıldığı ve büyükşehir belediyesinin karar ve yürütme organlarının koordinasyon sağlama amaçlı vesayet yetkileri ile donatıldığı eleştirisi yapılmıştır. Yasa gerekçesinde doğrudan vesayet olarak kullanılan kavram, literatürde mahalli düzeyde vesayet, iç vesayet, iç idari vesayet gibi farklı şekillerde kullanılmıştır. Bu farklı kullanımlar, mevzuatta böyle bir yetkinin verilmemiş olmasından ve yasa ve uygulamalardaki durumun üzerinde uzlaşmış bir kavram ihtiyacı yaratmasından kaynaklanmaktadır.

Literatürde yerel vesayet tartışması temelinde büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki denetim ilişkisinin niteliği açıklanabilir mi? sorusu da çalışmanın temel sorusu ve sonucu niteliğindedir. Çalışmanın üçüncü bölümünde bu sorunun cevabı aranmıştır. Büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasında oluşan ilişkinin literatürde tartışılan kavram temelinde değerlendirilmesi ile başlanmıştır. Temelde idari vesayet Anayasal bir yetki olup, merkezi yönetimin yerel yönetimlerin işlemleri ve eylemleri üzerinde “iptal, onama, erteleme, izin, tekrar görüşülmesini isteme, düzeltme” gibi denetim usullerini içeren ve idarenin bütünlüğü esası çerçevesinde benimsenmiş bir denetim yetkisidir. Ancak 3030 sayılı Kanundan itibaren büyükşehir yönetimi incelendiğinde büyükşehir belediyesinin üst ölçekli planlardan ve hizmetlerin koordinasyonundan sorumlu olması bazı yetkilerin vesayet yetkisine benzemesine neden olduğunu göstermektedir. Özellikle çalışmada, ilçe belediyeleri üzerindeki yerel vesayet olarak adlandırılan bu durum 5216 sayılı Kanunda imar planlarını ve kırsal mahalle kurma tekliflerini aynen veya değiştirerek onaylamak veya reddetmek, ilçe belediyelerinin imar planlarının uygulanmasını denetlemek, meclis kararlarının yeniden görüşülmesini istemek, yönlendirici ve düzenleyici kararlar almak, bütçeleri aynen veya değiştirerek kabul etmek şeklinde ön plana çıkan madde başlıkları ve içerikleri uygulamaların Anayasa mahkemesinin idari vesayet kavramları olarak nitelendirdiği *onama, iptal, tadilen onama* ifadelerine denk düşecek şekilde kullanıldığını göstermektedir. Bu kavramlar, büyükşehir belediyeleri ilçe belediyeleri üzerinde bir vesayet makamı mı oldu sorusuna cevap aramak için yol göstericidir.

Büyükşehir belediyesinin bir vesayet makamı gibi hareket etmesine neden olan bazı uygulamalar tespit edilmiştir. Bu uygulamalar arasında bütçe ve imar konuları da olmasına karşılık, çokça tartışılan konular olmaları nedeniyle çalışmada detaylı bir şekilde ele alınmamış

yasalar temelinde açıklama yapılmıştır. Çalışmada daha farklı örneklerle konunun önemi vurgulanmak istendiği için büyükşehir belediyelerindeki yetki ve hizmet yoğunlaşması konusu, merkezileşmiş büyükşehir belediye yönetimi şeklinde incelenmiştir. 6360 sayılı Kanunun gerekçelerinin başında ölçek ekonomilerinden yararlanma beklentisinin geldiği bilinmektedir. Yerel düzeyde küçük yerel birimlerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak mahalle statüsü ile üst ölçekte birleştirilmesi iki kademeli yönetimde hizmetlerin ve kaynakların da üst ölçekte toplanmasını gerektirmiştir. Kanunun gerekçesinde altı çizilen yerelleşme, mahalli müşterek ihtiyaçların halka en yakın birim tarafından yerine getirilmesi ve hizmette verimlilik ve etkinlik anlayışlarının tersine, kanun yerelden uzak, büyükşehirde merkezileşmiş bir örgütlenme şeklini almıştır. Kanundaki görev ve sorumluluklar incelendiğinde büyükşehir belediyesinin esas yetkili olduğu görülmektedir. Esas yetkilinin büyükşehir olarak ifade edilmesinin sebebi, 5216 sayılı Kanunun 7.maddesinde büyükşehir belediyesinin görev ve sorumluluklarının 23 kalemde sıralanırken büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve sorumluluklarının 7 kalemde yeterli görülmesidir. Daha önce ilçe belediyeleri tarafından yerine getirilen hizmetlerin ve bu hizmetlerden elde edilen gelirlerin Kanunla büyükşehir belediyelerinde toplanması hem idari hem de mali açıdan büyükşehirde bir merkezileşmeyi oluştururken ilçelerde yerel özerklik kaybına neden olmaktadır. Ancak büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırlarının da ilçe mülki sınırlarına genişlemesi ilçe belediyelerinin de yetki alanını artırmış ve üst ölçek ile iş birliği içinde hareket etmesi gerekmiştir. Böylece eşit hizmet götürülemeyen uzak mahalleler için büyükşehir belediyesinin koordinasyonu ile hizmette adalet sağlanmasının da mümkün olduğu görülmektedir.

Sonuç niteliğinde sorunun cevabı, üçüncü bölümdeki temalar özetlenerek verilebilir. Bu bölümde yerel idari vesayet, “büyükşehir belediyesinin merkeziyetçi yapısı” ve “büyükşehir ilçe belediyelerinin özerklikleri” olmak üzere iki tema üzerinden değerlendirilmiştir. Büyükşehir belediyesinin merkeziyetçi yapısı, koordinasyon ve bütünlük amacıyla verilen vesayet yetkileri, büyükşehir belediye başkanının yetkileri ve Sayıştay raporlarındaki otogar gelirleri, katı atık toplama, ruhsatlandırma gibi görevlerde büyükşehir belediyesinin yetki paylaşımında sorunlu bir alan yaratması noktasında elde edilen çıkarımlarla değerlendirilmiştir. İkinci olarak büyükşehir ilçe belediyelerinin özerklikleri, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri ile farklı siyasi partiden olması ile örneklendirilmiştir. Büyükşehir ilçe belediyelerinin özerkliklerinin incelenmesinin nedenleri, daha önce de belirtildiği gibi tespit edilen örneklerin yerel vesayet ile açıklanamayacak olması, ancak büyükşehir ilçe belediyelerinin özerkliğinin yerel vesayet ile sınırlandırılmasıdır. Bir başka neden ise adı geçen belediyelerin diğer ilçe belediyelerinden idari ve siyasi açıdan farklı olmaları, büyükşehir çatısı

altında ve ona karşı sorumlu bir şekilde hareket ediyor olmalarıdır. Yapılan bu sınıflandırma neticesinde farklı uygulamaların da olduğu tespit edilmiş ve ilçe belediyelerinin yerel özerkliğini kısıtlayan ve büyükşehir belediyelerinin ilçe sınırlarında şubeleşmesi ile sonuçlanan önce ilçe koordinatörlüklerinin, daha sonra da ilçe hizmet birimlerinin kuruluş ve işleyişleri incelenmiştir. Çalışmada ilçe koordinatörlükleri ve ilçe hizmet birimleri uygulamaları 6360 sayılı Kanundan sonra gelişen ve büyükşehirlerin ilçe merkezlerinde örgütlenmesi ile sonuçlanan şubeleşme, hiyerarşik yapı oluşturma, böylece ilçe belediyeleri üzerindeki vesayetten kaçınma yolu olarak da değerlendirilebilir niteliktedir. Yerel birimler arasındaki vesayet olarak nitelendirilen yerel vesayet uygulamalarında, büyükşehirlerde yetki genişliğinden bahsetmek de mümkündür. Ancak merkeziyetçi büyükşehir belediye yapısı yetki genişliğinin sebep olduğu vesayet uygulamalarının olumsuz sonuçları ile karşı karşıya kalmaktadır. Bunun yerine büyükşehir ilçelerinde hizmet birimi şeklinde şubeleşmek merkeziyetçi büyükşehir niteliğini ön plana çıkarırken, ilçe belediyelerinin yapabilecekleri yetkileri devretmeme noktasında özerkliklerini sınırlayıcı etki yaratmaktadır.

Sayıştay raporlarında dikkat çeken otopark gelirlerinin paylaşımı konusunda yaşanan sorunlar da ilçe belediyelerinin özerkliklerinin sınırlandırılmasına neden olduğu için ayrı bir başlıkta uygulama örneği olarak incelenmiştir. Büyükşehirlerde yerel vesayetin tüzel kişiliği haiz iki farklı mahalli idare arasında uygulanmasına örnek olarak kırsal mahallelerin oluşturulmasında büyükşehir belediye meclisinin onaylama, değiştirerek onaylama ya da reddetme yetkileri değerlendirilmiştir. Belediyelerin bağlı kuruluşlarının denetimi de büyükşehir belediyeleri tarafından gerçekleştirildiği için “yerel vesayet” açısından değerlendirilmiştir.

Sonuç olarak büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin ve bağlı kuruluşların ayrı tüzel kişiliklere, idari ve mali özerkliklere sahip olmaları nedeniyle 5216 sayılı Kanunun öngördüğü hizmet ve gelir paylaşımında büyükşehir belediyesinin esas yetkili konumda olduğu ve yine kanunda öngörülen idari vesayet benzeri uygulamaların büyükşehir belediyesini farklı bir tüzel kişilik olan ilçe belediyeleri karşısında vesayet makamı konumuna getirdiği görülmüştür. Büyükşehir belediyelerine verilen yetkiler, belediye örgütlenmesinin ilçe belediyelerinde de varlık göstermesine neden olmuştur. Bu durum büyükşehir ilçelerinde hem seçilmiş bir belediye başkanı hem de büyükşehir belediye başkanı tarafından atanmış bir belediye görevlisinin yönetiminde yerel hizmet verilmesi durumunu ortaya çıkarmıştır. İlçe belediyelerinin yetkilerinin artırılarak büyükşehir belediyelerinin yükünün azaltılması ve büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerinde şubeleşme yoluna gitmeden hizmet vermesi gibi çözümlerin göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Yerel vesayet ise literatürde üzerinde

uzlaşya varılmamış bir kavram olarak varlığını devam ettirmektedir, çünkü iki ayrı tüzel kişiliğin birinin diğeri üzerinde vesayet denetimini gerektirecek uygulamaları mevcuttur. Başlangıçta ilçe koordinatörlükleri ile daha sonra ilçe hizmet birimleri ile ilçe belediye sınırlarında örgütlenerek hiyerarşik bir yapı oluşturulup, ilçe belediyelerinin yetkileri azaltılıp kontrolü azaltan düzenlemeler yapılsa da yerel vesayetin varlığından söz etmek mümkündür.

Günümüzde uygulanan büyükşehir belediye yönetimi, başlangıçta kent merkezlerinde kimi zaman planlı kimi zaman da parçalı uygulanan planlardan verimlilik ve ekonomiklik sağlanamaması sonucu, çözüm olarak üretilmiş bir yöntemdir. Sadece kentin bir bölümünde değil tamamında bütüncül planlama yöntemi ile ve üst kademenin planlama üzerindeki aşırı kontrolü ile kentsel karmaşanın önüne geçip bütünlüğün sağlanmasında kökten bir çözüm olarak değerlendirilebilir. Ancak bu yöntem ile sadece planlamanın değil, yerel vesayetin de coğrafyası değişmiştir. Bu durum merkezi yönetim açısından da değerlendirilebilir. Büyükşehir belediye yönetimi, kendine çok uzak ve küçük birimler dahil bir araziye, il mülki sınırına, kesin ve bütüncül bir yapı ile yayılmıştır. 30 büyükşehirde çok az sayıda yerel yönetim vardır. Bu da büyükşehirlerde çok az yerellik olduğu ve büyükşehir belediyesinin koordinasyonu ve yönlendirmesinde merkezi yönetimden bakıldığında daha homojen ve kontrol edilebilir bir yapı olarak görülmektedir. Böylece merkezi yönetimin plan ve politikalarının uygulanması bakımından daha hızlı bir yöntem olduğu da söylenebilir. Ancak burada sorun yaratabilecek durum merkezi yönetim ile büyükşehir belediyelerinin farklı siyasi grupta olması, ya da büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında siyasi çekişmeler olmasıdır.

Ayrı tüzel kişilikleri olan ve aralarında hiyerarşik ilişki bulunmayan büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki denetim yetkisinin araştırma, inceleme, bilgi ve belge istemekle sınırlı tutma çabası ile reformlar yapılarak birinin diğesine karşı hiyerarşik amir gibi hareket etmesini ya da vesayet ilişkisinin kurulmasını engelleyecektir (Acar, 1997: 62). Görmez (1993: 29) 1993 yılında yaptığı çalışmasında büyükşehir belediye yönetiminin başarılı bir şekilde işlemesi için, vesayetin kaldırılmasına ya da vesayetin koordinasyon sınırları içinde tutulmasına, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki gelir ve görev paylaşımında daha adil olunmasına, ilçelerin görevlerinin kendilerine verilmesine, yine büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki denetiminin koordinasyonla sınırlı olması gerektiğine, başkanın yetkilerinin düzenlenmesi ve büyükşehir belediye yönetiminin bilimsel kriterlerle oluşturulması gerektiğine vurgu yapmıştır. Gözler (2019b: 213) de değişen büyükşehir belediye yönetiminde yönetimin arazi sınırlarının da değiştiğini, aynı sınırdaki yetkili olan yerel yönetimlerinin ortaya çıktığı gerçeğinden hareketle, görev ve kaynak paylaşımındaki

karmaşanın tüzel kişiliğin sınırlarına göre değil, hizmetin konusuna göre görev ve yetki verilmesi ile çözülebileceğinin altını çizmiştir.

Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki vesayet ilişkisi, yerel yönetimler açısından önemli bir tartışma konusudur. Büyükşehir yönetimlerinde vesayet denetimi benzeri bir ilişki yerine, iş birliği ve koordinasyonu sağlayacak daha etkin yönetim mekanizmalarının geliştirilmesi gerekmektedir. Büyükşehir belediyelerinin merkeziyetçi yapısının ya da ilçe belediyeleri ile arasındaki ilişkinin niteliğinin tamamen ortadan kaldırılması mümkün değildir. Ancak ilçe belediyelerinin özerkliğini sınırlandıran uygulamaların düzenlenmesi ve hukuka uygunluk sınırları içinde kalması, yerel vesayet olarak nitelendirilen ilişkisinin de yerel yönetimlerin iş birliğini ve koordinasyonunu sağlamak için bir araç olarak yeniden yapılandırılarak kullanılması mümkündür.

Ülkemizde uygulanan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'na 6360 sayılı Kanun ile müdahalenin gerekçesinde yer alan “ölçek ekonomilerinden yararlanma” gerekliliği, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri bulundukları yerin mülki sınırlarında görevlerini ifa etmeye başladıkları için, bahsedilen ölçek ekonomisi kazançlarının da birçok hizmetten sağlanacağı varsayımını göstermektedir. Ölçek kazançlarının oluşup oluşmadığını tespit edebilmek için büyükşehir reformu öncesindeki dönem ile 2014 yerel seçimlerinden sonraki iki seçim dönemindeki hizmetlerin analiz edilmesi gerekmektedir. Sadece maliyet kazançları değil siyasi katılım açısından da sonuçlar elde edilebilir. Ayrıca, belediye reformlarında tüzel kişilik kaldırıp yeni ve büyük yerel yönetim birimleri tasarlamak bir yöntem olmakla birlikte, belediyeler arası sözleşmelerle bir hizmetin ölçeğinin büyütülmesi, özel amaçlı metropoliten yönetimler gibi uygulamalardan da yararlanılabilmektedir.

Genellikle içinde olduğu ekonomik, sosyal ve idari yapıdaki gelişmelerin seyrine göre şekillenen metropoliten yönetim sınıflandırmaları, bir ülkedeki merkezi yönetim sistemi ya da yerel yönetim sistemi ile ilgili değerlendirmeler yapmaya yardımcı olmaktadır. Metropoliten yönetim sınıflandırmaları, ülkemizdeki büyükşehir yönetim sistemindeki farklı uygulamaların gerekçelerini, işleyiş sürecindeki durumunu, sonuçlarını değerlendirmek açısından yararlanılabilecek kaynaklardır. Büyükşehir yönetim sistemlerini sınıflandırmayı gerektiren yönetim kademeleri, örgütlenmeler ve kademeler arası ilişkiler sonucunda kamusal girişimler başta olmak üzere, büyükşehir yönetimlerinden beklenen koordinasyonun sağlanması, vatandaşların hayatlarını kolaylaştırıcı unsurların oluşması gibi durumların değerlendirilmesi de mümkündür.

Metropoliten yönetim, şehirlerin gelişmesinin bir sonucu olarak varlık bulan bir yapı olmasının yanında içerisinde farklı ekolleri de barındırmaktadır. Büyükşehirlerde belediyelerin

üstlendikleri ve giderek artan görev ve yetkilerin gerektiği gibi yerine getirilmesi için yönetimle birlikte yönetimin paydaşlarının artması sayesinde bazı görevlerin üstlenilmesinde özel sektöre analitik bir öncelik veren bir yönetim anlayışıyla vesayetten kaçınmanın yolları bulunmaya başlanmıştır.



KAYNAKÇA

- Acar, A. (1997). "Büyükşehir Belediyelerinin İlçe ve Alt Kademe Belediyeleri Üzerindeki İnceleme ve Uygulamayı Denetme Yetkisinin Sınırı". *Sayıştay Dergisi*, 0(26): 47-62.
- Ahrend, R., Gamper, C., & Schumann, A. (2014). *The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in Large Urban Agglomerations*. OECD Publishing, Paris.
- Ahrend, R., & Schumann, A. (2014). "Approaches to Metropolitan Area Governance: A Country Overview". *OECD Regional Development Working Papers 2014/03*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Akçakaya, M. (2000). "Belediyeler Üzerindeki Vesayet Çıkmazı". *Sayıştay Dergisi*, 11(38): 189-210.
- Akdemir, T. ve Benk, S. (2010). "Japonya'da yerel Yönetimlerin Yapısı ve Finansmanında Yşanan Gelişmeler". *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 6(11): 163-186.
- Akıllı, H. (2012). "Su Hizmetlerinde Dejavu: Osmanlı Su Şirketlerinden Antsu'ya". *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 21(4): 15-26.
- Akın, C. (1997). "Türkiye'de Yerel Özerkliğin Anlamı". *Türk İdare Dergisi*, 69(414): 111-124.
- Aktepe, E. (2022). "Yönetim, Hizmet ve Ölçek Tartışmalarında Kamu Hizmetinin Dönüşümü". E. Aktepe (Ed.), *Kentsel Kamusal Hizmetler*. Efe Akademi Yayınları, İstanbul, 11-48.
- Akyılmaz, B. (1988). "Büyükşehir Belediyelerinin Kurulması". *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1(1): 129-140.
- Akyol, İ. T. (2018). *Türkiye'de Metropolitan Yönetim: 6360 Sayılı Kanun Bağlamında Balıkesir İlinde Algılanan Hizmet Kalitesi Üzerine Bir Araştırma*. Yayımlanmamış Doktora Tezi. Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çanakkale.
- Al, H. (2004). "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı". *Liberal Düşünce Dergisi*, (33): 183-197.
- Alada, A.B. (1988). "Bir Erken Büyük Şehir Yönetimi Denemesi". *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 43(3): 135-142.
- Alıcı, O.V. (2012a). *Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: İstanbul Örneği*. Yayımlanmamış Doktora Tezi. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Alıcı, O.V. (2012b). "Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki Denetim Yetkisinin Kavramasl Açıdan Değerlendirilmesi". *Yerel Politikalar*, Mayıs-Ağustos, 38-52.

- Alıcı, O.V. (2013). "Büyükşehir Belediyeleri ile İlçe Belediyeleri Arasında Yaşanan Sorunların Hukuki Temelleri". *Legal Hukuk Dergisi*, 11(131): 13-36.
- Alıcı, O.V. (2016). "Kamu Yönetiminde İç Denetim Mekanizmasının Reorganizasyonu". *Toros Üniversitesi İİBF Sosyal Bilimler Dergisi*, 3(5): 185-200.
- Alıcı, O.V. (2017a). "Büyükşehir Belediyelerinin Koordinasyon Görevi: AYKOME ve UKOME Uygulamaları". *Gümüşhane Üniversitesi SBE Dergisi*, 8(21): 259-277.
- Alıcı, O.V. (2017b). *Özel Amaçlı Metropolitan Kuruluşlar*. Orion Kitabevi, Ankara.
- Alıcı, O.V. (2020). "Su ve Kanalizasyon İdareleri Üzerindeki İdari Vesayet Yetkisinin Dönüşümü: Teknik Vesayet". *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 1(42): 247-268.
- Allan, A. (2015). "New Metropolitan Regime of Turkey: Authoritarian Urbanization via (Local) Governmental Restructuring". *Lex Localis-Journal of Local Self-Government*, 13(3): 849-877.
- Altaban, Ö. (2002). "Ankara Metropolitan Alan Planlama Deneyimi: 1970-1984 Nazım Plan Bürosunun Kuruluşu, Örgüt Yapısı, Planlama Yaklaşımı ve Sorunlar". *Planlama Dergisi*, (4): 32-45.
- Andersson, M. (2015). *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*. UN-Habitat.
- Apan, A. (2016). "Bütünşehir Modeli ve Taşra Yönetimine Etkileri". *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 25(1): 1-24.
- Arıkboğa, E. (2012). "Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform". *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*, (2): 1-32.
- Arıkboğa, E. (2013). "Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli". *Yerel Politikalar, Ocak-Haziran*, 48- 96.
- Arıkboğa, E. (2018a). "Yerinden Yönetim ve Merkezileşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması". *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 6(1): 1-34.
- Arıkboğa, E. (2020). "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Temel Çerçevesi". <https://www.yereldemokrasi.net/proje-yayinlar/turkiye-de-yerel-yonetimlerin-temel-cercevesi> (erşim tarihi: 10.10.2022).
- Arıkboğa, Ü. (2018b). "Metropolitan Yönetimlerde Hizmet Sorumluluklarının Paylaşımı ve Finansmanı". *TESAM Akademi Dergisi* (1): 251-282.
- Arsalan, E. (2019). "Fransa'da ve Türkiye'de Yerelleşme Politikaları: İl Özel İdareleri ve Büyükşehir Belediyeleri Üzerinden Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 28(3): 43-71.

- Arslan, S. (1978). *Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi*. Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Yayını No: 109.
- Ataay, F. (2019). *Türkiye Demokrasi Tarihi 1789'dan Günümüze*. Nika Yayınevi, Ankara.
- Atay, S. (2021). *6360 Sayılı Yasa Sonrasında Büyükşehir Belediyesi Modelinde Büyükşehir Belediyesi-İlçe Belediyesi Arasındaki Kaynak Paylaşımı: Balıkesir Büyükşehir Belediyesi-Bandırma Belediyesi Örneği*. Yayımlanmamış Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Avrupa Konseyi. (2021). "European Charter of Local Self-Government". Avrupa Konseyi. https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/conventions/treaty/122/signatures?p_auth=qOP77Lu1 (erişim tarihi: 11.12.2022).
- Aydiner, T. (2019). "Pseudo Bir Kavram Olarak Yerel". *Memleket Siyaset Yönetim*, (31): 53-92.
- Aydınlı, H. İ. (2003). "1980 Sonrası Türk Belediye Sisteminde Yeni Liberal ve Desentralist Eğilimler". *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (5): 73-86.
- Aygül, A., & Genç, F. N. (2022). "Yöneticilerin Bakış Açısından Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlıkları: Aydın Örneği". *Medeniyet Araştırmaları Dergisi*, 7(2): 1-13
- Azaklı, S., & Özgür, H. (2005). "Belediye Organları ve Organlar Arası İlişkiler: Başkan, Meclis ve Encümen", *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform*, H Özgür ve M. Kösecik (Ed.). Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 297-319.
- Bahl, R. W., Linn, J. F., & Wetzel, D. L. (2013). "Governing and Financing Metropolitan Areas in the Developing World". J. F. L. Roy W. Bahl & D. L. Wetzel (Ed.), *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*. Lincoln Institute of Land Policy, 1-30.
- Dünya Bankası, (2022). "Urban Population". [https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS?contextual=default_\(erişim tarihi: 19.05.2022\)](https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS?contextual=default_(erişim tarihi: 19.05.2022)).
- Barlow, M. (1993). Large City Reforms. R. J. Bennet (Ed.), *Local Government in The New Europe*. Belhaven Press, London, 130-143.
- Başkaya, A. (2016). "Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyeleri Arasındaki Yerel İdari Vesayet İlişkisi ve İmar Denetimi Örneği". *Terazi Hukuk Dergisi*, 11(120): 14-26.
- Bayındır, Ş. M. (2007). *İdari Denetim Olarak İdari Vesayet*. Yayımlanmamış Doktora Tezi. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Bayramoğlu, S. (2015). *Toplumcu Belediye*. Nota Bene Yayınları, Ankara.

- Bhatti, Y., & Hansen, K. M. (2019). "Voter Turnout and Municipal Amalgamations-Evidence from Denmark". *Local Government Studies*, 45(5): 697-723.
- Biermann, R., & Harsch, M. (2017). Resource Dependence Theory. *Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics*, 135-155.
- Bird, R., & Slack, E. (2008). Fiscal Aspects of Metropolitan Governance. E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, & J. M. F. Güell (Ed.), *Governing the Metropolis: Principles and Cases*. Inter-American Development Bank, 193-259.
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K., & Serritzlew, S. (2021). "Jurisdiction Size and Local Government Effectiveness: Assessing the Effects of Municipal Amalgamations on Performance". *European Journal of Political Research*, 60(1): 153-174.
- Bostanoğlu, Ö. (1990). "Türk Belediyeciliğinde Güncel Tarihsellik". *Amme İdaresi Dergisi*, 23(2): 75-93.
- Boudreau, J. A., Hamel, P., Jouve, B., & Keil, R. (2006). "Comparing Metropolitan Governance: The Cases of Montreal and Toronto". *Progress in Planning*, 66(1): 7-59.
- Bovaird, T. (2014). "Efficiency in Third Sector Partnerships for Delivering Local Government Services: The Role of Economies of Scale, Scope and Learning". *Public Management Review*, 16(8): 1067-1090.
- Boyne, G. (1995). "Population Size And Economies Of Scale İn Local Government". *Policy & Politics*, 23(3): 213-222.
- Bozkurt, Ö. (1991). "Fransa'da Ademi Merkezileşmenin Beklenmeyen Bir Sonucu: Feodalleşme". *Amme İdaresi Dergisi*, 24(4): 149-159.
- Bulut, Y., & Dönmez, D. (2019). "6360 Sayılı Düzenlemeyle Oluşan Büyükşehir Modelinde Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasında Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri: Hatay İli Örneği". *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 2(1): 29-40.
- Büyükerşen, Y. (2022). "Büyükşehir Belediyelerinin Yerel Yönetim Sistemine Ait Yapısal Sorunları ve Çözüm Önerileri". *İdealkent*, 13(37): 1045-1052.
- Callanan, M., Murphy, R., & Quinlivan, A. (2014). "The Risks of İntuition: Size, Costs and Economies of Scale in Local Government". *The Economic and Social Review*, 45(3): 371-403.
- Canpolat, H. (2002). *Türk Belediye Sisteminde Ölçek ve Model Sorunu*. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Koordinatörleri Derneği, Yayın No: 17, Ankara.
- Canpolat, H. (2009). "Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Sorunu ve Son Dönemde Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi". *Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler-1, TODAİE Yayınları*, Ankara, 529-545.

- Canpolat, H., & Cangir, M. (2010). "Değişen Dünyada Kamu Yönetiminin Geleceği ve Türkiye'nin Reform Gündemi: Devletin Daha Fazla Demokratikleşmesi". *Türk İdare Dergisi*, 466 (1): 25-45.
- Canpolat, H., & Haktankaçmaz, M. İ. (2010). "Londra Büyükşehir Yönetimi'nde Yerel Yönetişim Sorunları". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 19 (1): 1-18.
- Ceyhan, S., & Tekkanat, S. S. (2018). "6360 Sayılı Kanun ve Ankara İline Etkileri". *Akademik İzdüşüm Dergisi*, 3(2): 20-42.
- Cohen, J. M., & Peterson, S. B. (1996). *Methodological Issues in the Analysis of Decentralization. Development Discussion Paper No. 555*. Harvard Institute for International Development, Cambridge.
- Çağdaş, T. (2011). "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik". *Marmara Üniversitesi İİBF Dergisi*, 30(1), 391-416.
- Çandırcı, M. (2007). *Tanzimat Sürecinde Türkiye, Ülke Yönetimi*. İmge Kitabevi, Ankara.
- Çavdar, T. (1992). *Türkiye'de Liberalizm (1860-1990)*. İmge Kitabevi, Ankara.
- Çelik, A., & Taş, A. (2020). "Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Özerkliği: Şanlıurfa İlçe Belediyeleri Örneği". *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 17(1): 294-320.
- Çelik, D. (2020). *Yerel Demokrasi Açısından Türkiye'de Büyükşehir Belediyeleri*. Yayımlanmamış Doktora Tezi. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Çiner, C. U. (2017). "Yeniden Kamu Yönetimi Temel Kanunu: Yerel Yönetimler Alanındaki Bilanço". *Memleket Siyaset Yönetim*, 12(28): 27-52.
- Çoker, Z. (1988). "Danimarka, Hollanda ve Belçika'da Mahalli İdare Sistemleri ve Türkiye İle Karşılaştırması". *Türk İdare Dergisi*, (378): 249-308.
- Çukurçayır, A. (2013). *Yerel Yönetimler Kuram, Kurum ve Yeni Yaklaşımlar*. Çizgi Kitabevi, Konya.
- Çürüksulu Usta, G. (2022). *Türkiye'de Büyükşehir Belediye Modelinde Hizmet ve Gelir Paylaşımı Analizi: Ordu ve Trabzon Örneği*. Yayımlanmamış Doktora Tezi. Medeniyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- de Sousa, L., da Cruz, N. F., & Fernandes, D. (2021). "The Quality of Local Democracy: An Institutional Analysis". *Local Government Studies*, 1-29.
- Demir, K., & Çabuk, S. (2010). "Türkiye'de Metropoliten Kentlerin Nüfus Gelişimi". *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(28): 193-215.

- Demirkaya, Y., & Bozlağan, R. (2015). "Londra Anakent Belediye Sistemi ile Türk Anakent Belediye Sisteminin Karşılaştırılması". *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara*, 499-511.
- Demirkol, M. (2021). *Metropol Yönetimlerde Türkiye Modeli Arayışı: İstanbul Örneği*. İstanbul. Yayınlanmamış Doktora Tezi. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Derdiman, R. C., & Uysal, Y. (2014). "Türk Kamu Yönetiminde Yetki Devri". *Uludağ Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 15(27): 251-277.
- Dijkstra, L., Poelman, H., & Veneri, P. (2019). The EU-OECD Definition Of a Functional Urban Area. No. 2019/11. OECD Regional Development Working Papers 11 <https://doi.org/doi:https://doi.org/10.1787/d58cb34d-en>.
- Doğanyigit, S. (1996). Yerel Yönetimler İçin Reform Çalışmaları. *Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı Yayınları*, 1, 118-120.
- Doru, S. (2015). "1923-2000 Döneminde Türk Yerel Yönetimleri Üzerine Gerçekleştirilen Reform Çalışmalarının Değerlendirilmesi". *Journal of Alanya Faculty of Business/Alanya İslatme Fakültesi Dergisi*, 7(1): 123- 132.
- Dönmez, Z. (1993). "3030 Sayılı Kanuna Tabi Belediyelerin İşlemleri Üzerinde İdari Vesayet". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2(6): 47-53.
- Drew, J. (2020). *Reforming Local Government- Consolidation, Cooperation, or Re-creation?* Springer.
- Dunleavy, P. (1980). *Urban Political Analysis: The Politics Of Collective Consumption*. Springer.
- Durkheim, E. (2004). *Sosyolojik Yöntemin Kuralları*. Bordo-Siyah Klasik Yayınları, İstanbul.
- Edwards, B., Yılmaz, S., & Boex, J. (2015). Decentralization as a post-conflict strategy: local government discretion and accountability in Sierra Leone. *Public Administration and Development*, 35, 46-60.
- Edwards, M. M., & Xiao, Y. (2009). "Annexation, Local Government Spending, and The Complicating Role of Density". *Urban Affairs Review*, 45(2): 147-165.
- Efe, S. (2020). *Türkiye'de Metropolitan Alanların Kent-Bölge Oluşumu Çevresinde Bir Çözümleme*. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Eke, A. E. (1982). *Anakent Yönetimi Yönetimler Arası İlişkiler*. A.Ü. S.B.F. Basın ve Yayın Yüksek Okulu Basımevi.

- Eke, A. E. (1985). "Anakent Yönetimi Yönetimlerarası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye". *Amme İdaresi Dergisi*, 4(18): 41-68.
- Eken, M., Köseoğlu, Ö., & Tuzcuoğlu, F. (2020). *Dünya'da Metropoliten Kent Yönetimi-Modeller, Yaklaşımlar ve Uygulamalar*. Marmara Belediyeler Birliği.
- Eliçin, Y. (2017). "Fransa'da Yerelleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme". *Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*, 7(13): 37-54.
- Emini, F. T. (2009). "Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri". *Yönetim Ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(2): 31-48.
- Erbaş, A. E. (2018). "İstanbul Metropoliten Alanı'nda 1980 Sonrası Kentsel Gelişme Dinamikleri ve İdari Coğrafyada Sınır Değişiklikleri". *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(1): 17-38.
- Erbay, Y., & Akgün, H. (2017). *Türkiye'de ve Avrupa'da Yerel Yönetimler*. Röle Akademik Yayıncılık, İstanbul.
- Ersoy, M. (2013). "6360 Sayılı Yasa ve Mekânsal Planlama Sorunları". *GAP Belediyeler Birliği Dergisi*, 20-32.
- Eryiğit, B. H. (2018). "Metropoliten Alanların Yönetimine Dair Kuramlar Ekseninde Türkiye'de Büyükşehir Belediye Mevzuatının İrdelenmesi". *TESAM Akademi Dergisi*, 51-76.
- Eryılmaz, B. (1997). *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*. Birleşik Yayıncılık, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (2015). *Kamu Yönetimi, Düşünceler- Yapılar-Fonksiyonlar –Politikalar*. Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Feiock, R. C. (2004). *Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation*. Georgetown University Press, Washington.
- Feiock, R. C. (2009). "Metropolitan Governance and Institutional Collective Action". *Urban Affairs Review*, 44(3): 356-377.
- Fenwick, J., & Bailey, M. (1998). "Decentralisation and Reorganisation in Local Government". *Public Policy and Administration*, 13(2): 26-39.
- Frey, B. S., Briviba, A., & Gullo, A. (2023). "The Impact of Municipality Mergers on Political Participation". *Swiss Political Science Review*, (29): 330-347.
- Frey, W. H., & Zimmer, Z. (2001). Defining the City. R. Paddison (Ed.), *Handbook of Urban Studies*, Sage Publications. 14-35.

- Genç, F. N. (2014). "6360 Sayılı Kanun ve Aydın'a Etkileri". *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(5): 1-29.
- Geray, C. (1999). "İstanbul İçin Yönetim Biçimi". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 8(4): 60-90.
- Gómez-Álvarez, D., Rajack, R. M., López-Moreno, E., & Lanfranchi, G. (2017). *Steering The Metropolis: Metropolitan Governance For Sustainable Urban Development*. Inter-American Development Bank.
- Gökbayrak, Ş. (2003). *Belediyeler, Özelleştirme ve Çalışma İlişkileri*. Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları: 28, Ankara.
- Görmez, K. (1993). "Türkiye'de Anakent Yönetiminin Sorunları". *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 1(2): 19-29.
- Gözler, K. (2013). "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?" *Legal Hukuk Dergisi*, 11(122): 37-82.
- Gözler, K. (2019a). "Türk Belediye Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 3 Nisan 1930 Tarihli Belediye Kanunu Fransa'dan mı İktibas Edilmiştir?". *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 28(1-2): 1-24.
- Gözler, K. (2019b). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*. Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa.
- Gözübüyük, Ş. (2005). *Yönetim Hukuku*. Turhan Kitabevi, Ankara.
- Gözübüyük, Ş. (2015). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*. Turhan Kitabevi, Ankara.
- Gül, H., & Batman, S. (2013). "Dünya ve Türkiye Örneklerinde Metropolitan Alan Yönetim Modelleri ve 6360 Sayılı Yasa". *Yerel Politikalar* (3): 7-47.
- Güler, B. A. (1997). "Küreselleşme ve Yerelleşme-Yerel Altyapı Sektörü". *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 6(3): 62-77.
- Güler, B. A. (2000). "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?" *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 9(2): 14-29.
- Güler, B. A. (2004). "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine". *Hukuk ve Adalet*, 1(2): 26-61.
- Güler, B. A. (2013). *Türkiye'nin Yönetimi- Yapı*. İmge Kitabevi, Ankara.
- Güler, B. A. (2016). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi- Yapısal Uyarılama Politikaları 1980-1995*. İmge Yayınevi, Ankara.
- Günel, A., Avtur, S., & Dernek, K. O. (2014). "6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi". *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(3): 55-70.

- Günel, V. A. (2013). "Merkezi Yönetim-Belediye İlişkileri'nde Antalya Büyükşehir Belediyesi". *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, 5(1): 127-134.
- Günday, M. (1999). *İdare Hukuku*. İmaj Yayıncılık, Ankara.
- Gündüzöz, İ. (2012). "Bir Senaryo Çerçevesinde Metropol Belediye Kavramı ve Fayda/Maliyet Analizi". *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 21(1): 43-70.
- Güran, S. (1983). "Büyük Şehir Belediyesi Yönetimi Üzerine". *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 4(1-3): 51-58.
- Güran, S. (1991). "İşbirliği mi, Karşıtlık mı". *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 12(1-3): 267-275.
- Hamilton, D. K., Miller, D. Y. ve Paytas, J. (2004). "Exploring the Horizontal and Vertical Dimensions of the Governing of Metropolitan Regions". *Urban Affairs Review*, 40(2): 147-182.
- Hofmann, R., & Rother, N. (2019). Was It Worth It? The Territorial Reform in The Canton Of Glarus. *Swiss Political Science Review*, 25(2): 128-156.
- Hughes, O. E. (2003). *Public Management and Administration*. St. Martin's Press, London.
- Hughes, O. E. (2014). *Kamu İşletmeciliği ve Yönetimi*. (Çev. B. Kalkan, B. Akın ve Ş. Akın,). BigBang Yayınları, Ankara.
- İçmen, M., & İçmen, R. (2020). "Belediyelerde Mali Özerklik: Antalya Büyükşehir Belediyesi Gelir Yapısının Mali Özerklik Açısından Değerlendirilmesi". *Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (7): 34-49.
- İsbir, E. G. (1991). *Şehirleşme ve Meseleleri*. Gazi Büro Yayınları, Ankara.
- İzci, F. ve Turan, M. (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 Fakültesi Dergisi*, 18(1): 117-152.
- Jacob, B., Lipton, B., Hagens, V. ve Reimer, B. (2008). "Re-thinking Local Autonomy: Perceptions From Four Rural Municipalities". *Canadian Public Administration*, 51(3): 407-427.
- John, P. (2001). *Local Governance in Western Europe*. Sage, London.
- Kalabalık, H. (2000). "Metropolitan Alan Yönetim Modelleri İçerisinde Türkiye Metropolitan Yönetimlerinin Yeri ve Yasal Çerçevesi". *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 8(1-2): 237-265.
- Kalabalık, H. (2005). *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku*. Seçkin Yayınları, Ankara.

- Kang, S. C., Nesbit, R. ve Brudney, J. L. (2022). "Local Government Volunteer Use: A Resource Dependence and Transaction Costs Explanation". *Public Administration Review*, 82(5): 806-817.
- Kaplan, G. (2005). "Yeni Yasal Düzenlemelere Göre Belediye Meclisi Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi". *Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 0(2): 67-90.
- Karaer, T. (1987). "Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme". *Amme İdaresi Dergisi*, 20(2): 25-46.
- Karahanoğulları, O. (2013). "Yerel Özerklik: Mahalli Müşterek İhtiyaçların Yerinden Yönetimi". *Beşinci Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu*, Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları, Ankara, 65-97.
- Karahanoğulları, O. (2015). *Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)*. Turhan Kitabevi, Ankara.
- Karakaya, O. (2020). *Türkiye'de İl Sınırında Büyükşehir Belediye Yönetimi Modelinin Yapısal ve İşlevsel Analizi*. Yayımlanmamış Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Karakaya, O. (2023). "Metropollerin Yönetimine İlişkin Kuramsal Yaklaşımlar". *Electronic Journal of Political Science Studies (EJPSS)*, 14(2): 69-86.
- Karasu, K. (2004). "İngiltere", *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*. N. Keskin (drl.). Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara.
- Kaufman, H. (1969). "Administrative Decentralization and Political Power". *Public Administration Review*, 29(1): 3-15.
- Kavruk, H. (2002). *Türkiye'de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi*. Hizmet-iş Sendikası Yayını, Ankara
- Kazıcı, Z. (2014). *Osmanlı'da Yerel Yönetim*. Kayhan Yayınları, İstanbul.
- Keleş, R. (1985). "Türkiye'de Anakent Yönetimi". *Amme İdaresi Dergisi*, 18(2): 69-82.
- Keleş, R. (1994). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. Cem Yayınları, İstanbul.
- Keleş, R. (1998). *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*. İmge Kitabevi, Ankara.
- Keleş, R. (2012). "Yeni Anakent (Büyükşehir) Belediyeleri Oluşturulmalı Mı?". *Yerel Politikalar*, 0(2): 7-12.
- Keleş, R. (2020). "Yerel Demokrasiyi Merkezizetçilik Virüsünden Arındırmak". *Kent ve Çevre Araştırmaları Dergisi*, 2(1): 45-58.
- Keser, A. ve Gökmen, Y. (2012). "Büyükşehir Belediyeleri Kuruluş Sürecinin Analizi". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 21(1): 17-42.

- Koch, P. ve Rochat, P. E. (2017). "The Effects Of Local Government Consolidation On Turnout: Evidence From A Quasi-Experiment in Switzerland". *Swiss Political Science Review*, 23(3): 215-230.
- Kossis, L. (2012). "Examining The Conflict Between Municipal Receivership And Local Autonomy". *Virginia Law Review*, 98(5): 1109-1148.
- Kouba, K., & Dosek, T. (2021). "Municipal Size and Local Democracy: Understanding the Trade-off Between Participation and Contestation in Latin America". *Local Government Studies*, 28(5): 951-972.
- Kübler, D., & Heinelt, H. (2005a). "Introduction". D. Kübler & H. Heinelt (Ed.), *Metropolitan Governance in the 21st Century: Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*. Routledge. 1-7
- Kübler, D., & Heinelt, H. (2005b). "Metropolitan Governance, Democracy And The Dynamics Of Place". D. Kübler & H. Heinelt (Ed.), *Metropolitan Governance in the 21st Century: Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*. Routledge. 8-28
- Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K., & Navarro, C. (2019). *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Palgrave, Macmillan.
- Lamba, M. (2014). "Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinden Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformları: Genel Gerekçeler Üzerinden Bir İnceleme". *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(3): 135-152.
- Lapointe, S., Saarimaa, T., & Tukiainen, J. (2018). "Effects of Municipal Mergers on Voter Turnout". *Local Government Studies*, 44(4): 512-530.
- Lefèvre, C. (1998). "Metropolitan Government And Governance in Western Countries: A Critical Review". *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(1): 9-25.
- Lefèvre, C. (2008). "Democratic Governability of Metropolitan Areas: International Experiences and Lessons for Latin American Cities". E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, & J. M. F. Güell (Ed.), *Governing the Metropolis: Principles and Cases*. Inter-American Development Bank. 25-76
- Lefèvre, C. (2010). "The Improbable Metropolis: Decentralization, Local Democracy And Metropolitan Areas in The Western World". *Análise Social*, 45(197): 623-637.
- Leroux, K., & Carr, J. B. (2007). "Explaining Local Government Cooperation on Public Works". *Public Works Management & Policy*, 12(1): 344-358.
- Lightbody, J. (1978). "The Reform of a Metropolitan Government: The Case of Winnipeg, 1971". *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, 4(4): 489-504.

- Lowery, D. (2000). "A Transactions Costs Model of Metropolitan Governance: Allocation versus Redistribution in Urban America". *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 10(1): 49-78.
- Lyons, W. E., & Lowery, D. (1989). "Governmental Fragmentation versus Consolidation: Five Public-Choice Myths about How to Create Informed, Involved, and Happy Citizens". *Public Administration Review*, 49(6): 533-543.
- Mengi, A. (2021). "Kent ve Hukuk Bağlamında Kent Yönetiminde Karmaşa". S. E. Kavanoz, A. Uzun, & H. Şengün (Ed.). *Karmaşık Sorunlar ve Kent*. Astana Yayınları, Ankara. 87-110.
- Miranda, R. ve Lerner, A. (1995). "Bureaucracy, Organizational Redundancy, and the Privatization of Public Services". *Public Administration Review*, 55(2): 193-200.
- Moreno-Monroy, A. I., Schiavina, M. ve Veneri, P. (2021). "Metropolitan Areas in the World. Delineation and Population Trends". *Journal of Urban Economics*, 125, 103242.
- Mumford, L. (1970). *The Culture of Cities*. Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Newton, K. (1982). "Is Small Really So Beautiful? Is Big Really So Ugly? Size, Effectiveness, and Democracy in Local Government". *Political Studies*, 30(2): 190-206.
- Norris, D. F. (2001). "Whither Metropolitan Governance?". *Urban Affairs Review*, 36(4): 532-550.
- OECD. (2012). *Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas*. OECD Publishing.
- Oktay, T. (1998). "Türkiye'de Büyükşehir Belediye Yönetiminin Tarihsel Gelişimi ve Mevcut Sistemin Değerlendirilmesi". *Öneri Dergisi*, 2(10): 63-70.
- Oktay, T. (2020). "1855-2020 Döneminde Türkiye'de Büyükşehir Belediye Yönetiminin Gelişimi". *Strategic Public Management Journal*, 6(12): 1-41.
- Onar, S. S. (1960). *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, (II. Cilt). İsmail Akgün Matbaası, İstanbul.
- Ortaylı, İ. (2011). *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)*. Türk Tarih Kurumu, Ankara.
- Ortaylı, İ. (2017). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. Cedit Neşriyat, Ankara.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley Publishing Company.
- Ostrom, E. (1972). "Metropolitan Reform: Propositions Derived From Two Traditions". *Social Science Quarterly*, 53(3): 474-493.

- Ostrom, V., Tiebout, C. M., & Warren, R. (1961). "The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry". *The American Political Science Review*, 55(4): 831-842.
- Ökmen, M., & Arslan, R. (2014). "Türkiye’de 6360 Sayılı Yasa İle Yeni Kurulan Büyükşehir Belediyeleri: Manisa Büyükşehir Belediyesi Örneği". *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(5): 88-101.
- Ökmen, M., & Parlak, B. (2015). *Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar*. Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Önen, S. M. ve Eken, İ. (2016). "Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdari Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi". *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 15(56): 216-234.
- Öner, Ş. (2008). "Yeni Mevzuat Açısından Kentsel Alan Yönetimi: Uşak Örneği". F. N. Genç, A. Yılmaz, & H. Özgür (Ed.). *Dönüşen Kentler ve Değişen Yerel Yönetimler*. Gazi Kitabevi, Ankara.
- Özay, İ. (1994). *Günüşiğinde Yönetim*. Alfa Basım Yayın Dağıtım, İstanbul.
- Özçelik, Y. (2014). "Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler". *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 5(19): 1117-1142.
- Özel, M. (1998). "Yerel Yönetimlerin Temel Ayakbağı: İdari Vesayet Denetimi". *Öneri Dergisi*, 2(10): 81-90.
- Özer, A. (1985). "Belediyeler Üzerinde İdari Vesayet Denetimi". *Türk İdare Dergisi*, 57(368): 9- 30.
- Özgür, H. ve Yavuzçehre, P. S. (2016). "Türkiye’nin Büyükşehir Belediyesi Sistemi: 1982-2015". *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(1): 903-926.
- Öztekin, A. (2010). *Yönetim Bilimi*. Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Öztürk, K. (2019). "Yerel Yönetim Reformunda Yerelleşme-Merkezileşme Dikotomisi: 6360 Sayılı Yasa Örneği". *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 11(2): 133-148.
- Parlak, B. (2014). "Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri". *TESAM Akademi Dergisi*, 1(1): 7-40.
- Parlak, B. (2020). *Türkiye’de Yerel Yönetimler- Tarihçe, Mevzuat, Yapı ve İşleyiş*. Değişim Yayınları, İstanbul.
- Parlak, B. ve Ökmen, M. (2009). "Yerel Yönetimlerle İlgili Güncel Gelişmeler ve Uluslararası Belgeler". Kemal Görmez & M. Ökmen (Ed.), *Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları- Küresel, Bölgesel ve Yerel Perspektifler-*. Beta Yayınları, İstanbul.
- Parlak, B. ve Ökmen, M. (2016). *Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler- Teori ve Uygulama*. Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.

- Pfeffer, J. ve Salancik, G. R. (2003). *The External Control Of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. Stanford University Press.
- Poggi, G. (1978). *The Development of The Modern State-A Sociological Introduction*. Stanford University Press.
- Polatoğlu, A. (2000). "Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler". *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 9(1): 3-24.
- Pratchett, L. (2004). "Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'". *Political Studies*, 52(2): 358-37.
- Rodrigues, M. ve Tavares, A. F. (2020). "The Effects Of Amalgamations On Voter Turnout: Evidence From Sub-Municipal Governments İn Portugal". *Cities*, 101, 102685.
- Rondinelli, D. A. (1990). "Decentralization, Territorial Power And The State: A Critical Response". *Development and Change*, 21(3): 491-500.
- Rondinelli, D. A., McCullough, J. S. ve Johnson, R. W. (1989). "Analysing Decentralization Policies İn Developing Countries: A Political-Economy Framework". *Development and Change*, 20(1): 57-87.
- Rondinelli, D. A., Nellis, J. R., & Cheema, G. S. (1983). *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*. Working Paper. The World Bank. Washington.
- Ruge, K., & Ritgen, K. (2021). "Local Self-Government and Administration". S. Kuhlmann, I. Proeller, D. Schimanke, & J. Ziekow (Ed.), *Public Administration in Germany*. Springer International Publishing. 123-141.
- Sakal, M. (2000). "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sorunu: Tarihsel Perspektiftenbir Değerlendirme". *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(1): 119-140.
- San, C. (1996). "Çağdaş Demokrasi Anlayışı ve İdari Vesayet Denetimi". *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, (Prof. Dr. M. Şakir BERKİ'ye ARMAĞAN), 5(1-2): 285-297.
- Savitch, H., & Vogel, R. (2009). "Regionalism and Urban Politics". J. S. Davies & D. L. Imbroscio (Ed.), *Theories of Urban Politics*. Sage, 106-124
- Savitch, H. V., & Vogel, R. K. (2000). "Introduction: Paths to New Regionalism". *State and Local Government Review*, 32(3): 158-168.
- Schneider, A. (2003). "Decentralization: Conceptualization and Measurement". *Studies in Comparative International Development*, 38(3): 32-56.
- Shah, A. (2012). *Grant Financing of Metropolitan Areas: A Review of Principles and Worldwide Practices* (Policy Research Working Paper, Issue).

- Sharpe, L. J. (1970). "Theories and Values of Local Government". *Political Studies*, 18(2): 153-174.
- Shaw, D. V. (2001). "The Post-Industrial City". R. Paddison (Ed.), *Handbook of Urban Studies*. Sage Publications. London, 284-295
- Silverman, J. M. (1992). *Public Sector Decentralization: Economic Policy and Sector Investment Programs* (Vol. 188). The World Bank.
- Slack, E., & Bird, R. M. (2013). "Does Municipal Amalgamation Strengthen The Financial Viability Of Local Government? A Canadian Example". *Public Finance and Management*, 13(2): 99-123.
- Slack, N. E. (2007). *Managing The Coordination Of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role Of Metropolitan Governance* (Vol. Policy Research Working Paper 4317). The World Bank, Urban Development Unit.
- Sorensen, A. (2011). "Megacity Sustainability: Urban Form, Development, and Governance". A. Sorensen & J. Okata (Ed.), *Megacities*. Springer, Tokyo, 397-418.
- Sorensen, A., & Okata, J. (2011). "Introduction: Megacities, Urban Form, and Sustainability". J. O. A. Sorensen (Ed.), *Megacities*. Springer, Tokyo, 1-12.
- Soysal, M. (1986). *100 Soruda Anyasanın Anlamı*. Gerçek Yayınevi, Ankara.
- Sweeting, D., & Copus, C. (2012). "Whatever Happened to Local Democracy?". *Policy and Politics*, 40(1): 21-38.
- Swianiewicz, P. (2018). "If Territorial Fragmentation Is A Problem, Is Amalgamation A Solution?-Ten Years Later". *Local Government Studies*, 44(1): 1-10.
- Swianiewicz, P., & Madurowicz Lackowska, M. (2012). "Avrupa'da İki Kademeli Büyükşehir Belediyesi Düzenlemeleri, Tuselog Programı İçin Bir Literatür Araştırması". *Türkiye-İsveç Yerel Yönetimler Ortaklığı Programı (TUSELOG)*, 6-10.
- Şahin, S. Z. (2017). "Türkiye'de Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısından Bugüne Mekansal Planlama Mevzuatı ve Uygulamalarının Dönüşümü ve Etkileri". *Memleket Siyaset Yönetim*, 12(28): 53-80.
- Şengül, R. (2019). *Yerel Yönetimler*. Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Tansuğ, Ç. (2023). "Merkezi İdareyle İlişkileri Bakımından Fransız Hukukunda Mahalli İdareler". *İstanbul Hukuk Mecmuası*, 81(1): 261-300.
- Tarhan, E. (2013). "Büyükşehir Belediyelerinde Belediye Başkanının Yetkileri: Fransa (Paris), İngiltere (Londra) ve Türkiye Karşılaştırmalı Analizi". *SAÜ Fen Edebiyat Dergisi*, (11): 101-120.

- Tavares, A. F. (2018). "Municipal Amalgamations and Their Effects: A Literature Review". *Miscellanea Geographica. Regional Studies on Development*, 22(1): 5-15.
- Team, D. T. (20 Mayıs 2021). *What is Decentralization?*. World Bank. http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html (erişim tarihi: 20.05.2021).
- Tekel, A. (2002). "Metropolitan Planlamanın Önemi ve Gerekliği Üzerine". *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 11(1): 42-55.
- Tekel, A. (2006). "Desantralizasyon ve Türkiye'de Metropolitan Alan Yönetimleri Üzerine Bir Değerlendirme". *Hacettepe Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları (HÜTAD)*, (5), 71-88.
- Tekel, A. (2009a). "Planlama Kuramları ve Metropolitan Planlamaya Yansımaları: Türkiye Özelinde Bir Değerlendirme". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 18(2): 1-16.
- Tekel, A. (2009b). "Türkiye'de Metropolitan Alan Yönetiminden Metropolitan Yönetişime Geçiş: Ankara Örneğinde Bir Değerlendirme". *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 9(18): 191-214.
- Tekeli, İ., Türel, A., Eraydın, A., Berkman, G., Şengül, T., & Babalık, E. (2006). *Yerleşme Bilimleri/Çalışmaları İçin Öngörüler*. Şenol Matbaacılık, Ankara.
- Tetik, A. T. (2017). "Hukuk Devleti İlkesi Bağlamında Takdir Yetkisi ve Yerindelik Denetimi İlişkisi". *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 25(2): 249-276.
- Tocqueville, A. (2004). *Eski Rejim ve Devrim* (Çev. T. Ilgaz). İmge Kitabevi, Ankara.
- Tomàs, M. (2017). "Explaining Metropolitan Governance. The Case of Spain". *Raumforschung und Raumordnung Spatial Research and Planning*, 75(3): 243-252.
- Toprak, Z. (2014). *Yerel Yönetimler*. Siyasal Kitabevi, İzmir.
- Toprak, Z. (2016). *Kent Yönetimi ve Politikası*. Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Tortop, N. (1991). "Özerk, Üreten ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı". *Amme İdaresi Dergisi*, 24(4): 3-9.
- Tortop, N. (1993a). "Londra Büyükşehir Yönetimi". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2(1): 3-8.
- Tortop, N. (1993b). "Paris Şehrinin Yönetim Biçimi". *Amme İdaresi Dergisi*, 26(1): 83-86.
- Tortop, N. (1994). *Mahalli İdareler*. Yargı Yayınları, Ankara.
- Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H., & Özer, A. (2008). *Mahalli İdareler*. Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Travers, T. (2002). "Decentralization London-style: The GLA and London Governance". *Regional Studies*, 36(7): 779-788.

- Turak, E. (1985). Metropoliten Alanlar: Kavramlar, Tanımlar, Ölçütler. *Dünya Şehircilik Günü Kolokiyumu-1, MSÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayını: 2*.
- Turan, M., & Duru, B. (2014). "Anakentin Zayıf Halkaları: İlçe Belediyeleri-Büyükşehir- İlçe Belediyeleri İlişkilerinde Yaşanan Sorunlar". *Uluslararası Türk Dünyası Yerel Yönetimler Sempozyumu*, 283-291.
- Tuzcuoğlu, F. (2003). *Metropoliten Yönetim- Kentleşme Temel Kavram ve Kuramları ile Dünya'da ve Türkiye'de Büyükşehir Yönetimi*. Sakarya Kitabevi, Adapazarı.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2009). "Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi". *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12(21): 259-287.
- United Nation. (2018a). Population Facts., Article 2018/1. https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-PopFacts_2018-1.pdf (erişim tarihi: 01.12.2020).
- United Nation. (2018b). The World's Cities in 2018. https://www.un.org/en/events/citiesday/assets/pdf/the_worlds_cities_in_2018_data_booklet.pdf (erişim tarihi: 01.12.2020).
- Urhan, V. F. (2008). "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması". *Sayıştay Dergisi*, (70): 85-102.
- Uyanık, S. (1993). "Londra'nın Yerel Yönetimi (İki Kademeli Sistemin Sonu ve Şu Andaki Durum)". *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 2(5): 23-26.
- van Houwelingen, P. (2018). "Local Autonomy, Municipal Size And Local Political Participation In Europe". *Policy Studies*, 39(2): 188-203.
- Veysel, E. (2021). "Türk Yerel Yönetimlerinin Yasal ve Yapısal Dönüşümünde Fransa ve İngiltere Örneklerinin Etkisi". *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (70): 123-139.
- Weber, M., Simmel, G., Tönnies, F., & Martindale, D. (2000). *Şehir ve Cemiyet* (Çev. A. Aydoğan). İz Yayıncılık, İstanbul.
- Wikstrom, N. (1996). "Metropolitan Government And Governance: A Research Agenda For The Mid 1990's". *Institute of Governmental Studies*, 96(10): 1-29.
- Williamson, O. E. (1979). "Transaction-Cost Economics: The Governance Of Contractual Relations". *The journal of Law and Economics*, 22(2): 233-261.
- Wood, R. C. (1958). "Metropolitan Government, 1975: An Extrapolation of Trends The New Metropolis: Green Belts, Grass Roots or Gargantua?". *The American Political Science Review*, 52(1): 108-122.

- Wood, R. C. (1968). "City: Metropolitan Government". D. L. Sills (Ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences* (Cilt. 2). The Macmillan Company and The Free Press, 459-466.
- Yaman, K., & Aydın, İ. S. (2018). "Metropoliten Yönetim Modellerinin Karşılaştırmalı İncelenmesi: Paris Ve İstanbul Örneği". *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 11(3): 1988-1996.
- Yaslıkaya, R. (2019). "Yerel Yönetimlerde Ölçeği Büyütmenin Ekonomik Sonuçları: Belediye Birleşmeleri Üzerinden Bir İnceleme". *Turkish Studies-Social Sciences*, 14(5): 2683-2706.
- Yaslıkaya, R. (2019a). "Yerel Yönetimlerde Ölçeği Büyütmenin Siyasi Sonuçları: Avrupa'da Belediye Birleşmeleri Üzerinden Bir İnceleme". *Amme İdaresi Dergisi*, 52(1): 33-65.
- Yaslıkaya, R. (2019b). "Yerel Yönetimlerde Ölçek Ekonomisi: Teori, Kavram ve Tartışmalar". *Liberal Düşünce Dergisi*, 24(95): 163-192.
- Yaşamış, F. D. (1995). "Büyük Şehir Sorunsalı". *Amme İdaresi Dergisi*, 28(1): 93-111.
- Yayla, Y. (1964). "İdarenin Takdir Yetkisi". *Journal of Istanbul University Law Faculty*, 30(1-2): 201-211.
- Yayla, Y. (2010). *İdare Hukuku*. Beta Yayınları, İstanbul.
- Yazar, K. H. (2006). *Sürdürülebilir Kentsel Gelişme Çerçevesinde Orta Ölçekli Kentlere Dönük Kent Planlama Yöntem Önerisi*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Yiğit, M. (2015). *2000 Sonrası Merkezi ve Yerel Yönetimin Görev Bölüşümünde Değişen Konsept ve Yapısal Sorunlar*. Yayımlanmamış Doktora Tezi. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Ankara.
- Yıldırım, S. (2014). *Dünya'da ve Türkiye'de Büyük Kent Yönetimi Üstüne*. Çanakkale Belediyesi.
- Yılmazoğlu, Y. E., & Perdecioğlu, İ. E. (2019). *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Gerekçeli)*. Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara.
- Yontar, İ. G., & Özer, Y. E. (2018). "Yerel Demokrasinin Kalite Göstergesi Olarak İdari ve Mali Özerklik". *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 10(2): 99-110.
- Zengin, O. (2014). "Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi". *Ankara Barosu Dergisi*, (2): 91-116.
- Zimmermann, K. (2014). "Democratic Metropolitan Governance: Experiences in Five German Metropolitan Regions". *Urban Research & Practice*, 7(2): 182-199.

Zürcher, E. J. (2014). *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi*. (Çev. Y. Saner), İletişim Yayınları, İstanbul.

MEVZUAT VE İNTRNET KAYNAKLARI

- 1 No'lu CBK. (2018). *Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*. 30474 Sayılı Resmi Gazete, 10.07.2018.
- 4 No'lu CBK. (2018). *Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*. 30479 Sayılı Resmi Gazete, 15.07.2018.
- 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki KHK'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, 18453 Sayılı Resmi Gazete, 09.07.1984.
- 195 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 18350 Sayılı Resmi Gazete, 23.03.1984.
- 2560 Sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, 17523 Sayılı Resmi Gazete, 23.11.1981.
- 442 Sayılı Köy Kanunu, 68 sayılı Resmi Gazete, 18.03.1924.
- 1580 Sayılı Belediye Kanunu, 1471 sayılı Resmi Gazete, 14.04.1930.
- 1876 Kanun-i Esasi. (1876).
- 1921 Anayasası. (1921). Teşkilatı Esasiye Kanunu. Kanun No: 85, 20.01.1921.
- 1961 Anayasası, Kanun No: 334, 09.07.1961.
- 1924 Anayasası, Kanun No: 491, 20.04.1924.
- 1982 Anayasası, 17863 Sayılı Resmi Gazete, 09.11.1982
- 2561 Sayılı Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Anabelediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun, 17538 Sayılı Resmi Gazete, 08.12.1981.
- 2972 Sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, 18285 Sayılı Resmi Gazete, 18.01.1984.
- 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 18675 Sayılı Resmi Gazete, 23.02.1985.
- 5026 Sayılı Bazı Belediye ve Köylerin Denizli Belediyesine Katılmasına İlişkin Kanun, 21.12.2003.
- 5216 Genel Gerekçe. (2004). Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Avrupa Birliği Uyum ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları, 1/768, 22. Dönem, 2. Yasama Yılı, S. Sayısı: 619, 3.3.2004.
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu Eski Hali, (2004).

- 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 25531 sayılı Resmi Gazete, 23.07.2004.
- 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, <https://www5.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html> (2004).
- 5390 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 02.07.2005.
- 5393 sayılı Belediye Kanunu, 25874 Sayılı Resmi Gazete. 03.07.2005.
- 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 26824 Sayılı Resmi Gazete, 06.03.2008.
- 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 26937 Sayılı Resmi Gazete, 02.07.2008.
- 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 28489 Sayılı Resmi Gazete, 12.11.2012.
- 6447 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 28595 Sayılı Resmi Gazete, 14.03.2013.
- 6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 29976 Sayılı Resmi Gazete, 21.01.2017.
- Adalet ve Kalkınma Partisi Grup Başkanvekili Bursa Milletvekili Faruk Çelik ile Bursa Milletvekili Sedat Kızılcıklı'nın; Büyükşehir Belediyesi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi ve İçişleri Komisyonu Raporu (2/436), (2004). <https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss948m.htm>.
- Anayasa Mahkemesi. (2021). *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*. Anayasa Mahkemesi, Ankara.
- Antalya BŞB, <https://ebelediye.antalya.bel.tr/webportal/index.php>, (erişim tarihi: 10.12.2023).
- Antalya Büyükşehir Belediyesi. (2014). *2015-2019 Antalya Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı*.
- Antalya Büyükşehir Belediyesi. (2019). *T.C.Antalya Büyükşehir Belediyesi 2020-2024 Stratejik Planı*.
- Avrupa Birliği Genel Sekreterliği. (2011). *Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartına İlişkin Bilgi Notu*. T.C. Başbakanlık https://www.ab.gov.tr/files/haberler/2011/yerel_yonetimler_ozerklik_sarti.pdf
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı. (1992) No. 21364, Resmi Gazete (1992).
- Bakanlıklararası İmar Koordinasyon Kurulu, 14182 Sayılı Resmi Gazete. Karar Sayısı: 7/4345, 09.05.1972.

- Bölge Valiliği Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Anayasa Komisyonunun Mütalaası ve İçişleri; Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/6) (1983).
- Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı, (2012).
<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf>.
- CSB. (2022). *Kentsel-Kırsal Nüfus Oranı*. https://cevreselegostergeler.csb.gov.tr/kentsel---kirsal-nufus-orani-i-85670#_ednref1
- CSB. (2022). Büyükşehir İçindeki Yolların Sorumluluğu. Belediye Görüşleri Sayı: 14399437/622.02-4061013. Tarih: 06.07.2022.
- CSB. (2024). Çevre Düzeni Planı. <https://csb.gov.tr/sss/cevre-duzeni-plani>.
- DPT. (1963). *Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıllık 1963-1967)*. Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.
- DPT. (1968). *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.
- DPT. (1973). *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1973-1977*. Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.
- DPT. (1979). *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.
- DPT. (1985). *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.
- DPT. (1990). *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.
- DPT. (1996). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.
- DPT. (2001). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.
- DPT. (2003). *T.C. 58. Hükümet Acil Eylem Planı*. Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.
- DPT. (2006). *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)*. Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.
- DPT. (2007). *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) Yerleşme-Şehirleşme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.
- İçişleri Bakanlığı. (2023). *Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri*. İçişleri Bakanlığı.
- Karar Haber, <https://www.karar.com/fuel-oil-sizintisindan-kirlenen-kleopatra-plaji-temizlendi-711143> (erişim tarihi: 22.12.2022-haber tarihi: 3 Ocak 2018).
- London (2023). How we are governed. <https://tfl.gov.uk/corporate/about-tfl/how-we-work/how-we-are-governed?intcmp=2724#on-this-page-1> (erişim tarihi: 13.05.2023).
- Malkara Belediyesi, (14 Nisan 2021). <https://www.malkara.bel.tr/guncel/haberler/malkara-da-kirsal-mahallelere-konforlu-ulasim-donemi-basliyor> (erişim tarihi: 10.12.2023).
- Metropolitan Vancouver. (2021). <http://www.metrovancouver.org/about/Pages/default.aspx>
- Milliyet Haber, <https://www.milliyet.com.tr/yerel-haberler/antalya/buyuksehirde-koordinatorkluk-donemi-betti-12647845> (erişim tarihi: 22.12.2022. haber tarihi: 9 Mart 2018).

Milli Güvenlik Konseyi Kararı, Karar No: 34, 17187 Sayılı Resmi Gazete, 11.12.1980.

Milli Güvenlik Konseyi. (1981). 1580 Sayılı Belediye Kanununa 2303 Sayılı Kanunla Eklenen Geçici 3 ncü Maddenin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna 3 Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun Tasarısı ve İhtisas Komisyonu Raporu. (1/186).

Ray Haber, <https://rayhaber.com/2018/05/alanyada-rayli-sitem-olacak-mi/> (erişim tarihi: 22.12.2022).

Sınır Tespit Kararı, 27333 Sayılı Resmi Gazete, 28.08.2009, Karar Sayısı: 2009/11169.

TBMM Tutanak (1994). S. Sayısı: 692. <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c063/b118/tbmm190631180225.pdf>, (Erişim tarihi: 13.11.2023).

T.C. Anayasa Mahkemesi. (2021). Genel Kurul. <https://www.anayasa.gov.tr/tr/anasayfa/> (erişim tarihi: 29.11.2021).

T.C. Anayasa Mahkemesi, E.2018/127, K.2021/18, 18/03/2021, Kararlar Bilgi Bankası.

T.C. Anayasa Mahkemesi, E.2019/112, K.2020/35, 25/06/2020, Kararlar Bilgi Bankası.

T.C. Anayasa Mahkemesi, E.2018/99, K.2021/14, 03/03/2021, Kararlar Bilgi Bankası.,

T.C. Anayasa Mahkemesi, E.2012/87, K.2014/41, 27/02/2014, Kararlar Bilgi Bankası.

T.C. Anayasa Mahkemesi, E.2008/28, K.2010/30, 04/02/2010, Kararlar Bilgi Bankası.

T.C. Anayasa Mahkemesi, E.2015/106, K.2016/128, 22/06/2016, Kararlar Bilgi Bankası.

T.C. Anayasa Mahkemesi, E.2011/142, K.2013/52, 03/04/2013, Kararlar Bilgi Bankası.

T.C. Anayasa Mahkemesi, E.2005/95, K.2007/5, 24/01/2007, Kararlar Bilgi Bankası.

T.C. Anayasa Mahkemesi, E.2019/27, K.2019/56, 26/06/2019, Kararlar Bilgi Bankası.

T.C. Anayasa Mahkemesi, E.2015/11, K.2015/14, 18/02/2015, Kararlar Bilgi Bankası.

T.C. Anayasa Mahkemesi, E.2008/34, K.2008/153, 31/10/2008, Kararlar Bilgi Bankası.

T.C. Anayasa Mahkemesi, E.2013/19, K.2013/100, 12/09/2013, Kararlar Bilgi Bankası.

T.C. Anayasa Mahkemesi, E.2004/79, K.2007/6, 25/01/2007, Kararlar Bilgi Bankası.

SBB. (2019). *On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023)*. T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Ankara.

SBB. (2023). *On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028)*. T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Ankara.

T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2013). *Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018*. T.C. Kalkınma Bakanlığı, Ankara.

T.C. Sayıştay Başkanlığı-Ankara. (2023). *Ankara Büyükşehir Belediyesi 2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporu*.

- T.C. Sayıştay Başkanlığı-Antalya. (2023). *Antalya Büyükşehir Belediyesi 2022 Yılı Sayıştay Denetim Raporu*.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı-Genel Değerlendirme. (2016). *2015 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu*.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı-Genel Değerlendirme. (2017). *2016 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu*.
- T.C. Sayıştay Başkanlığı-Genel Değerlendirme. (2023). *2022 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu*.
- Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü. (2020). *2019 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Ankara
- Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü. (2023). *2022 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*. Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Ankara.
- TÜİK ADNK Sistemi, 2022, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Adrese-Dayali-Nufus-Kayit-Sistemi-Sonuclari-2022-49685>. (Erişim Tarihi: 12.11.2023).
- TÜİK. (2019). *Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi*. TÜİK. https://tuikweb.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1059
- TÜİK. (2022). *Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi*. TÜİK.
- TÜİK. (2023). *Adres Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi*. TÜİK.
- Türk Dil Kurumu. (2021). <https://sozluk.gov.tr/>, 07.05.2021.

Ö Z G E Ç M İ Ş

Adı ve SOYADI	Ayşegül GÜLER AĞIN
EĞİTİM DURUMU	
Mezun Olduğu Lise	Hilmi Fırat Anadolu Lisesi, Söke/AYDIN, 2010
Lisans Diploması	Akdeniz Üniversitesi, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, İİBF, 2014
Yüksek Lisans Tez Konusu	Yerel Yönetişim Çerçevesinde Sivil Toplum Kuruluşlarının Yönetime Katılmadaki Etkinliği: Antalya Kent Konseyi Örneği
Tezli Yüksek Lisans Diploması	Akdeniz Üniversitesi, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, SBE, 2017
Doktora Diploması	Akdeniz Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, SBE, 2024
Doktora Tez Konusu	Büyükşehir Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyeleri Üzerindeki Denetim Yetkileri
Yabancı Dil / Diller	İngilizce