

**T.C.  
İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**6360 SAYILI KANUN'A GÖRE BÜYÜKŞEHİRLERDE  
BÜTÜNLEŞME SÜRECİNİN ETKİLERİ: MALATYA  
ÖRNEĞİ**

**DOKTORA TEZİ**

**DANIŞMAN  
Yrd. Doç. Dr. Gülizar ÇAKIR SÜMER**

**HAZIRLAYAN  
Murat SEZİK**

**MALATYA-2015**

**T.C.**  
**İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**6360 SAYILI KANUN'A GÖRE BÜYÜKŞEHİRLERDE BÜTÜNLEŞME**  
**SÜRECİNİN ETKİLERİ: MALATYA ÖRNEĞİ**

**DOKTORA TEZİ**

DANIŞMAN  
**Yrd. Doç. Dr. Gülizar ÇAKIR SÜMER**

HAZIRLAYAN  
**Murat SEZİK**

Jürimiz tarafından .../.../2015 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda bu doktora tezi (oybirliği /oyçokluğu) ile başarılı bulunarak Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Kentleşme ve Çevre Sorunları Bilim Dalında doktora tezi olarak kabul edilmiştir.

Jüri Üyelerinin Unvan Ad Soyadı

imzası

- |    |       |
|----|-------|
| 1. | ..... |
| 2. | ..... |
| 3. | ..... |
| 4. | ..... |
| 5. | ..... |

İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulunun ..... tarih ve .....sayılı kararıyla bu tezin kabulü onaylanmıştır.

Prof. Dr. Mehmet KARAGÖZ  
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

## **Onur Sözü**

Doktora tezi olarak sunduğum “**6360 Sayılı Kanun'a Göre Büyükşehirlerde Bütünleşme Sürecinin Etkileri: Malatya Örneği**” başlıklı bu çalışmanın bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın, tarafımdan yazıldığını, yararlandığım bütün eserlerin hem metin içinde hem de kaynakçada yöntemine uygun biçimde gösterilenlerden oluştuğunu belirtir, bunu onurumla doğrularım.

Murat SEZİK



## ÖNSÖZ

Doktora Tezi Olarak hazırlanmış olan bu araştırma insan ömründe hiç de azımsanmayacak bir süre olan dört yılı aşkın bir sürenin sonunda tamamlanmıştır.

Araştırmada, 6360 sayılı Kanun'a Göre Büyükşehirlerin Bütünleşme Sürecinin Etkileri Malatya İli örneğinde incelenerek kanunun ortaya çıkardığı; yönetsel, siyasal, mali yapılardaki değişiklikler ve bu değişikliklerin kentsel hizmet sunumuna etkileri ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Bu süreç içerisinde desteğini hiçbir zaman esirgemeyen tez danışmanım Yrd. Doç. Dr. Gülizar ÇAKIR SÜMER'e, tez izleme komitesinde yer alarak çalışmanın her safhasında bilgileri ve değerlendirmeleriyle katılarda bulunan Yrd. Doç Dr. Oğuzhan GÖKTOLGA, Doç Dr. Gökhan TUNCEL'e çok şey borçluyum. Ayrıca ders döneminde "kent ekonomisi" konusundaki bilgi ve bilinç düzeyimin artmasına katkı sunan çok değerli hocam Yrd. Doç Dr. Metin KIRIMHAN' a teşekkür etmek bir vefa borcudur. Doktora yapmam konusunda moral motivasyon desteğini hiçbir zaman eksik etmeyen Doç. Dr. Nihat AKBIYIK ve hayata bakış konusunda bana çok şey katan Doç. Dr. Selahaddin BAKAN' a da ayrıca teşekkür etmeliyim.

İyi bir araştırmanın her şeyden önce araştırmacısını mutlu etmesi ve bilim adına, katacağı şeylerin bulunması gerekir. Bu araştırma, araştırmanın yürütücüsünü bilim adına bilgi denizine kattığı şeylerden ve söylenenleri tekrar etmekten kaçınarak, söylenmesi gerekenleri ifade edebildiği için mutlu kılmıştır.

Bu araştırmanın hazırlanması sürecinde gösterdikleri sabır ve verdikleri destek nedeniyle aileme, özellikle çocuklarla ilgilenme konusunda kendisini yalnız bıraktığım eşime teşekkürlerimi sunarım.

## ÖZET

**SEZİK, Murat**

### **6360 SAYILI KANUN'A GÖRE BÜYÜKŞEHİRLERDE BÜTÜNLEŞME SÜRECİNİN ETKİLERİ: MALATYA ÖRNEĞİ**

**Doktora Tezi**

**İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Temmuz 2015**

**Danışman: Yrd. Doç. Dr. Gülizar Çakır Sümer**

Türk idari sisteminde reform boyutuyla gündeme gelen birçok değişiklik gerek merkezi idarede gerekse yerel yönetimlerde çok önemli sonuçlar doğurmuştur. Merkezi idarenin etkisi altından kurtarılmak istenen yerel yönetimlere ilişkin gerçekleştirilen birçok yasal düzenleme dünyadaki küreselleşmenin etkisine paralel bir seyir izlemiş ve özellikle AB ülkelerinde yaşanan yerel yönetim birim sayılarının azaltılması süreci Türkiye'de de yaşanmaya başlamıştır. 6360 sayılı Kanun, yerel yönetimler açısından şu ana kadar ortaya konulan kanunlar içerisinde en köklü değişim ve dönüşümü gerçekleştirmeyi amaçlamış bir yasal metin olarak durmaktadır.

Bu kanunun getirdiği değişimleri siyasal, yönetsel ve ekonomik boyutlarıyla ele alıp inceleyen bu çalışma sahadan elde ettiği veriler ile kanunun şu ana kadarki uygulamalarını tartışmakta, kanunun genel gerekçesinde ve temel metinde ortaya konulan ilkeler ile uygulamalar arasındaki ilişkileri incelemektedir. Araştırmada dünyada başta AB ülkeleri ve ABD'de etkili olan ve etki alanını gittikçe geliştiren liberal yerel yönetim politikalarının etkilediği bu ülkelerdeki yerel yönetim ve metropol alan yönetimi üzerinde değerlendirmeler de yapılmıştır. Büyükşehirlerde yaşanan bütünleştirilme sürecinin yerel üzerindeki etkilerini Malatya örneği

üzerinden ortaya koymaya çalışan bir araştırmanın, Türkiye'de büyükşehir olan bütün illeri kapsayacak bir genelleme şeklinde değerlendirilmesi elbette mümkün değildir. Fakat siyasal kültür, yönetim kültürü ve kırsal alan özellikleri açısından benzer özellikler gösteren kentlerin ortak sorun alanlarına sahip olması pekala mümkündür. Bu açıdan bakıldığında bu araştırma her ne kadar Malatya ilinde yapılan bir alan araştırması olsa da ulusal ölçekte yaşananları anlama çabasıdır.

**Anahtar Kelimeler:** Yerel yönetim, Yerel siyaset, Küreselleşme, Büyükşehir belediyesi, Bütünleştirme



**THE EFFECT OF INTEGRATION PROSESS IN METROPOLITAN  
MUNICIPALITIES ACCORDING TO 6360 LAW NUMBER EXAMPLE OF  
MALATYA**

**Doctoral Dissertation by Murat SEZİK**

**Institute of Social Sciences, İnönü University, July 2015.**

**Consultant: Assistant Professor Doctor Gülizar ÇAKIR SÜMER**

**ABSTRACT**

Many reformative changes in Turkish administrative system have led to vital consequences for local and central administrations. A good deal of legislative regulations made for local administrations, which are meant to be recovered from the effect of central administration, have in line the effect of globalisation, and the number of local administrations has started to be reduced, as in EU countries in particular. The law no. 6360 is a legal text aspiring to make the most radical change and transformation ever in local administrations.

This study, which deals with the changes brought about by this law in a political, administrative and economic way, discusses former practices of the law in the light of the data obtained from the field. This study also examines the relationships between the principles in the law's main preamble and text and its practices. In this study, some assessments are made over local administrations and metropolis administrations affected by local administration policies which are dominant especially in EU countries and USA and which are enlarging their sphere of influence.

Of course, this study, which tries to determine the effects of the process of integration of metropolitan municipalities on local administrations, cannot be generalised to all of the metropolitan municipalities in Turkey. However, it is quite possible that cities with properties which are similar in political culture, administrative culture and rural characteristics have common problem areas. When

viewed from this aspect, although this study is a fieldwork run in Malatya province, it is also an effort to understand and explain what is happening on a national scale.

**Keywords:** Local Administration, Local Politics, Globalisation, Metropolitan Municipality, Integration





## İÇİNDEKİLER

Onur Sözü .....	ii
ÖNSÖZ .....	iii
ÖZET .....	iv
İÇİNDEKİLER .....	viii
TABLolar LİSTESİ.....	xii
GRAFİKLER LİSTESİ.....	xiii
KISALTMALAR .....	xvii

### ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR

1. ARAŞTIRMANIN KONUSU, AMACI, DENENCESİ VE YÖNTEMİ.....	1
1.1. Araştırmanın Konusu ve Amacı.....	1
1.2. Araştırmanın Denencesi ve Yöntemi .....	6
1.3 Araştırmanın Bilgi Derleme ve İşleme Araçları .....	7
1.4. Araştırmanın Kavram Tanımları .....	7
1.5. Araştırmanın Sunuş Sırası .....	9

### GELİŞMİŞ BATI ÜLKELERİNDE VE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERE GENEL BİR BAKIŞ

2. YEREL YÖNETİM .....	11
2.1. Yerel Yönetim Kuramları.....	13
2.1.1 Kamu Tercihi Kuramı.....	16
2.1.2. Bütünleşmeci Yaklaşım .....	18
2.1.2.1. Yeni Bölgeci Yaklaşım.....	18
2.1.2.2. Kent Bölgeleri Yaklaşımı .....	19
2.2. Kent ve Yerel Yönetimler Tarihi .....	21
2.3. Avrupa'da ve ABD' de Yerel Yönetimler ve Büyükşehir Yönetimleri.....	24
2.3.1. Fransa'da Yerel Yönetimler ve Büyükşehir Yönetimi .....	25
2.3.2 İngiltere'de Yerel Yönetimler ve Büyükşehir Yönetimi .....	28
2.3.3. Almanya'da Yerel Yönetimler ve Büyükşehir Yönetimi .....	32
2.3.4. İspanya'da Yerel Yönetimler ve Büyükşehir Yönetimi .....	33
2.3.5. Hollanda'da Yerel Yönetimler ve Büyükşehir Yönetimi .....	35
2.3.6. ABD'de Yerel Yönetimler ve Büyükşehir Yönetimi .....	38

2.3.7. Avrupa Ülkeleri ve ABD’de Yerel Yönetimlerin ve Büyükşehir Yönetimlerinin Genel Değerlendirmesi.....	42
3.TÜRKİYE’DE MERKEZİ VE YEREL YÖNETİMLERDE DÖNÜŞÜM.....	44
3.1 Merkezi Yönetim Dönüşüm Çalışmaları.....	44
3.1.1. Osmanlı'da Merkezi Yönetimde Dönüşüm.....	44
3.1.2. Cumhuriyet Dönemi Merkezi Yönetim Dönüşüm Çalışmaları.....	46
3.1.2.1. 1960 Öncesi Yıllarda Merkezi İdarede Dönüşüm Çalışmaları.....	48
3.1.2.2. 1960 Sonrası Yıllarda Merkezi İdarede Dönüşüm Çalışmaları.....	50
3.2. Türkiye’de Yerel Yönetim Dönüşüm Çalışmaları.....	52
3.2.1. Osmanlıdan Devralınan Yerel Yönetim Mirası.....	52
3.2.2. 1923-1960 Dönemi Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Çalışmaları.....	54
3.2.3. 1960-1990 Dönemi Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Çalışmaları.....	55
3.2.4. 2000 Sonrası Dönemde Yerel Yönetim Dönüşüm Çalışmaları.....	59
4. TÜRKİYE'DE BELEDİYELER VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİ ARAYIŞLARI.....	67
4.1. Belediye Kavramı ve Belediyenin Özellikleri.....	67
4.2. Belediye Türleri.....	68
4.2.1. Belde Belediyeleri.....	68
4.2.2. İl ve İlçe Belediyeleri.....	70
4.2.3. Büyükşehir Belediyesi.....	71
4.3. Büyükşehir Belediyelerinde Bütünleşme Çalışmaları.....	73
4.3.1. Kavramsal Olarak Belediyelerde Bütünleştirme.....	73
4.3.2. 1984 Öncesi Dönem Büyükşehir Yönetimi.....	74
4.3.3. 2003 Sonrası Bütünleşme Çalışmaları.....	79
4.4. 1980 Sonrası Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluşu ve Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi.....	81
4.4.1. 3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu.....	82
4.4.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Kanunu ve Bütünleştirmeye Yönelik Çalışmalar.....	84
4.4.3. 5747 Sayılı Kanun ve Bütünleştirmeye Yönelik Çalışmalar.....	88
4.4.4. 6360 Sayılı Kanun.....	91

**6360 SAYILI KANUNA GÖRE BÜTÜNLEŞTİRMENİN ETKİLERİ VE  
MALATYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ**

5. 6360 SAYILI KANUN'UN GEREKÇESİ, HEDEFLERİ VE ELEŞTİRİLER.....	94
5.1. 6360 Sayılı Kanun'un Gerekçesi .....	94
5.2. 6360 Sayılı Kanun'un Getirdiği Değişiklikler ve Etkileri.....	96
5.2.1. 6360 Sayılı Kanun'un Getirdiği Değişiklikler.....	96
5.2.2. 6360 Sayılı Kanun'un Etkileri .....	99
5.3. 6360 Sayılı Yasaya Yapılan Eleştiriler .....	104
5.3.1. Akademik Çevreler Tarafından Yapılan Eleştiriler.....	104
5.3.2. Muhalefet Tarafından Yapılan Eleştiriler.....	110
5.3.3. Uygulayıcılar Tarafından Yapılan Eleştiriler .....	111
5.3.3.1 İdari Açısından Yapılan Eleştiriler .....	112
5.3.3.2. Mali Açısından Yapılan Eleştiriler.....	116
5.3.3.3. Hizmet Alanları Açısından Yapılan Eleştiriler.....	118
6. MALATYA KENTİ VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ HAKKINDA GENEL BİLGİLER .....	120
6.1. Malatya'nın Coğrafyası ve Genel Bilgiler .....	120
6.2. Malatya Kentinin Tarihi .....	121
6.3. Malatya'nın Mekânsal Gelişimi ve Nüfus Değişimleri.....	125
6.4. Malatya Belediyesi'nin Yapısı ve Hizmet Alanları .....	130
6.4.1 Malatya Belediyesinin Büyükşehir Olmadan Önceki Yapısı, Mali Durumu ve Hizmet Alanları.....	133
6.4.2. Malatya Büyükşehir Belediyesinin Yapısı, Hizmet Alanları ve Mali Durumu .....	140
7. BÜYÜKŞEHİR BÜTÜNLEŞME SÜRECİNİN MALATYA ÜZERİNE ETKİLERİ.....	151
7.1 Araştırmada Kullanılan Yöntem ve Teknik .....	151
7.2. Araştırmaya Yönelik Kolaylaştırıcı Girişimler ve Karşılaşılan Sorunlar.....	153
7.3. Uygulama ve Verilerin Analizi .....	155
7.3.1. Kapatılan Belde Belediye Başkanları Açısından 6360 Sayılı Kanun'a Göre Büyükşehirlerde Bütünleşme Sürecinin Etkileri.....	155
7.3.2. Mahalle Muhtarları Açısından 6360 Sayılı Kanun'a Göre Büyükşehirlerde Bütünleşme Sürecinin Etkileri.....	169

7.3.3. Görüşme Yapılan Diğer Aktörler Açısından 6360 Sayılı Kanun'un Büyükşehirlerde Bütünleşme Süreci ve Etkileri .....	180
7.4 Araştırma Bulguları ve Bulguların Genel Değerlendirmesi.....	190
7.4.1. Yönetmel Açından Bütünleştirmenin Sonuçları ve Değerlendirmesi.....	190
7.4.2.Ekonomik Açından Bütünleştirmenin Sonuçları ve Değerlendirmesi.....	196
7.4.3. Siyasal Açından Bütünleştirmenin Sonuçları ve Değerlendirmesi.....	200
7.4.4. Kentsel Hizmet Sunumu Açısından Bütünleştirmenin Sonuçları ve Değerlendirmesi .....	203
8. SONUÇ .....	218
KAYNAKÇA.....	219
EKLER.....	237
Ek 1: Malatya ilinde Kapatılan Beldelerin Belediye Başkanlarına Yöneltilen Anket Soruları.....	237
Ek 2: Malatya İlindeki Muhtara Uygulanan Anket Soruları.....	241
Ek 3: Malatya İlinde Büyükşehir Belediyesi, Bağlı Kuruluşlarında Görev Yapan Üst Düzel Yöneticiler ve Önceden Üst Düzey Aktif Görevler Üstlenmiş İdareciler ile Yapılan Görüşme Soruları.....	244

## TABLÖLAR LİSTESİ

<b>Tablo 1:</b> Avrupa Ülkelerindeki Belediye Sayılarında Değişimler .....	42
<b>Tablo 2:</b> Belediyelere Yönelik Yasal Düzenlemeler .....	71
<b>Tablo 3:</b> 6360 Sayılı Kanun'un Getirdiği Düzenlemelerin illere Etkileri.....	102
<b>Tablo 4:</b> Malatya'da ki Beldeler ve Kuruluş Tarihleri .....	128
<b>Tablo 5:</b> Malatya İlinin Nüfus Değişimleri .....	129
<b>Tablo 6:</b> Malatya ili Seçmen Sayıları.....	130
<b>Tablo 7:</b> Malatya Belediyesi 2004-2008 Gelir Kalemleri .....	134
<b>Tablo 8:</b> Malatya Belediyesi 2004-2008 Gider Kalemleri .....	134
<b>Tablo 9:</b> Malatya Belediyesi 2009-2013 Yılları Kesinleşen Gider Kalemleri....	135
<b>Tablo 10:</b> Malatya Belediyesi 2009-2013 Yılları Kesinleşen Gelir Kalemleri.....	136
<b>Tablo 11:</b> Belediye Müdürlükleri Bütçe Ödenekleri ve Gerçekleşen Harcamalar..	139
<b>Tablo 12:</b> Malatya Belediyesi ve Malatya BŞB Gelir-Gider Karşılaştırması.....	143
<b>Tablo 13:</b> Malatya Belediyesi Personel Eğitim Durumları.....	144
<b>Tablo 14:</b> MASKİ Personel Eğitim Durumları .....	145
<b>Tablo 15 :</b> Belde Belediyeleri Personel Sayıları .....	147
<b>Tablo 16:</b> Malatya Köy Yolları.....	149
<b>Tablo 17:</b> İl Özel İdaresi ve Malatya B.Ş.B. Köy Yolları Yapım Karşılaştırması... 149	
<b>Tablo 18:</b> Belde Belediye Başkanları Meslek Dağılımları.....	156
<b>Tablo 19:</b> Belde Belediye Başkanları Eğitim Durumları .....	156

## GRAFİKLER LİSTESİ

- Grafik 1.** 6360 sayılı Büyükşehir Yasası ile Yerel Yönetimler Güçlenmiştir. İfadesi hakkındaki görüşler.....157
- Grafik 2.** 6360 sayılı Yasa ile Büyükşehir sınırları ile mülki sınırlar çakıştırılmıştır. Bu uygulama yerinde bir uygulamadır. İfadesi hakkındaki düşünceler..... 157
- Grafik 3.** 6360 sayılı yasa ile bir ilin Büyükşehir olması için, ilin nüfusunun 750.000 olması yeterli bir şart olmuştur. Bu düzenleme uygundur, ifadesi hakkındaki düşünceler..... 158
- Grafik 4.** Ağırlıklı olarak kırsala hizmet götürmekle görevli kılınmış olan İl Özel İdareleri, büyükşehir olan illerde kapatılmıştır. İl Özel İdareleri'nin kapatılması yerinde bir uygulama olmuştur.” ifadesi hakkındaki düşünceler..... 159
- Grafik 5.** İl Özel İdarelerinin kırsala yönelik hizmetlerinden olan, kırsalın sulama, kanalizasyon ve içme suyu ihtiyacının karşılanması gibi görevleri Büyük Şehir Belediyelerinin ilgili kurumlarınca tam ve zamanında yapılmakta olduğuna katılıyor musunuz” ifadesi hakkındaki görüşler.....159
- Grafik 6.** Belde belediyelerinin ve köylerin mahalleye dönüşmesi isabetli bir karardır. ifadesi hakkındaki görüşler ..... 160
- Grafik7.** 6360 Sayılı Yasa ile geniş ölçekte hizmet üretecek yönetim birimlerinde daha nitelikli teknik personel istihdam edilecektir. İfadesi hakkındaki görüşler....160
- Grafik 8.** Mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerden olan imar, planlama, ulaşım ve itfaiye gibi hizmetlerin sunumunda etkinliğin arttığı değerlendirilmesine katılıyor musunuz? İfadesi hakkındaki görüşler..... 161
- Grafik 9.** Kapatılan Belde Belediyeleri, köyler ve İl Özel İdaresi'nin personel, taşınır ve taşınmaz mallarının dağıtımında isabetli kararlar alındığı fikrine katılıyor musunuz? İfadesi hakkındaki görüşler.....162
- Grafik 10.** Kırsal oylar, büyükşehir yönetimlerini belirlemede etkili olacaktır. İfadesi hakkındaki görüşler.....162
- Grafik 11.** Yapılan hizmetlerde kent merkezi ile kırsal alan arasında iyi bir planlama yapılabiliyor ifadesi hakkındaki görüşler..... 163
- Grafik 12.** 6360 sayılı yasanın önemli gerekçelerinden olan koordinasyon eksikliği ve kaynak israfı önlenmeli ifadesi hakkındaki görüşler..... 164

<b>Grafik 13.</b> Belde belediyeleri kapatılmadan teknik ekipman ve nitelikli personel ile desteklenmesi, belde ve köylerde yaşayan insanların daha hızlı ve etkili hizmet almasını sağlayabilirdi. İfadesi hakkındaki görüşler.....	165
<b>Grafik 14.</b> Belde belediyeleri kötü yönetilmektedir ifadesi hakkındaki düşünceler. ....	165
<b>Grafik 15.</b> 6360 sayılı yasa ile Büyükşehir belediyelerinin yetkileri genişletilmiş ilçe belediyelerinin birçok yetkisi büyükşehir belediyesine geçmiştir. Bu uygulama yerindedir, ifadesi hakkındaki düşünceler.....	166
<b>Grafik 16.</b> Önceki ve yeni kurulan büyükşehir belediyelerinin sınırlarının, il mülki sınırlarına genişletilmesi, imar bütünlüğü ve benzeri gerekçelerle ilçe belediyelerinin yetkilerinin büyükşehir vesayeti altına girmesi, büyükşehir belediye başkanlıklarını, klâsik anlamda bir belediye olmaktan çıkarmakta ve onları çok güçlü kılmaktadır” ifadesi hakkındaki düşünceler.....	167
<b>Grafik 17.</b> Köylerin ve beldelerin kaldırılması ile ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyelerinin tahakkümü altına alınmaları, demokratik katılımın ve seçmen denetiminin etkisizleştirilmesi anlamına gelmektedir, ifadesi hakkındaki düşünceler. ....	167
<b>Grafik 18.</b> İl Özel İdaresi sisteminin kaldırılması, hükümet ve devlet politikalarının yerine getirilmesini imkânsız hâle getirecektir. Zira yerel yönetimlerin, çoğu zaman devleti temsil gibi bir kaygısı olmayacaktır. İfadesi hakkındaki düşünceler.....	168
<b>Grafik 19.</b> Köylü, ihtiyacı olduğunda rahatlıkla ulaşabildiği muhtar ve belde belediye başkanı yerine, uzun ve karmaşık bürokratik formalitelerle uğraşmak zorunda kalacak, hizmet ihtiyacını daha zor ve uzun zaman içinde karşılayabilecektir, ifadesi hakkındaki düşünceler.....	168
<b>Grafik 20.</b> Büyükşehir belediyesi ve merkez ilçe belediyeleri, niteliksiz konut olgusundan arındırılmış, tarihi, kültürel ve yeşil dokusunu koruyan, çağdaş, sosyal, katılımcı bir kent için çalışmaktadır." şeklindeki ifade hakkındaki düşünceler.....	169
<b>Grafik 21.</b> Malatya’da sürdürülebilir kentsel gelişim için gerekli çalışmalar yapılmaktadır. İfadesi hakkındaki düşünceler.....	170
<b>Grafik 22.</b> Yeni Belediye Yasası ile Malatya Büyükşehir Belediyesi ve Merkez İlçeler, zabıta hizmetlerini kaliteli ve üst seviyede vererek, halkımızın katılımıyla güvenli ve yaşanabilir bir kent ortamı oluşturulmaktadır. İfadesi hakkındaki düşünceler.....	170

<b>Grafik 23.</b> Büyükşehir Belediyesi yapılanmasından sonra, kentimizde tarımsal ticaret (Sebze- Meyve) faaliyetleri etkin bir şekilde yönetilmektedir. İfadesi hakkındaki düşünceler.....	171
<b>Grafik 24.</b> Büyükşehir Belediyesine dönüşümden sonra, Büyükşehir Belediyesi tarafından ilde yangın güvenlik standartlarının yükseltilmesi çalışmaları yapılmaktadır. Şeklindeki İfadesi hakkındaki düşünceler.....	172
<b>Grafik 25.</b> Malatya Büyükşehir Belediyesi, Malatya İl merkezi ve ilçelerin kültürel ve sosyal açıdan gelişmesini sağlamak için yatırımlar ve çeşitli faaliyetler yapmaktadır." ifade hakkındaki düşünceler.....	172
<b>Grafik 26.</b> Malatya Büyükşehir Belediyesi İl Merkez ve İlçelerinin kültürel ve doğal zenginliklerini koruyup tanıtımlarını yapmaktadır. İfadesi ile ilgili.....	173
<b>Grafik 27.</b> Büyükşehir Belediyesi, halkın sosyal ve sportif faaliyetlerine ilgisini artırmak için gerekli olan organizasyonları yapmaktadır. İfadesi hakkındaki düşünceler.....	173
<b>Grafik 28.</b> Büyükşehir Belediyesi, Malatya'yı sağlıklı, temiz, düzenli bir kent haline getirmek için çalışmalar yapmaktadır. İfadesi hakkındaki düşünceler.....	174
<b>Grafik 29.</b> Büyükşehir Belediyesi ve Merkez ilçeler, kent in daha yaşanabilir ve sağlıklı bir yaşam alanı olabilmesi için hayvanlardan insanlara geçen hastalıklarla etkin mücadele etmektedirler. İfadesi hakkındaki düşünceler.....	175
<b>Grafik 30.</b> Büyükşehir Belediyesi, sağ lıkta yaşam kalitesinin sürdürülebilir bir biçimde gelişmesine katkı sağlamak amacıyla koruyucu ve önleyici sağ lık hizmetleri sunmaktadır. İfadesi hakkındaki düşünceler.....	175
<b>Grafik 31.</b> İl ve İlçe yolları yapım ve bakım hizmetleri alanlarında gerekli çalışmalar yapılmaktadır. İfadesi hakkındaki düşünceler.....	176
<b>Grafik 32.</b> İl sınırları dâhilinde rahat, hızlı ve güvenilir ulaşım için trafik, toplu taşıma ve ulaşım hizmetleri modernizasyonu yapılmaktadır. İfadesi ile ilgili düşünceler.....	177
<b>Grafik 33.</b> Malatya Büyükşehir Belediyesi tarafından köprü ve sanat yapıları ile ilgili gerekli çalışmalar yapılmaktadır.İfadesi hakkındaki düşünceler.....	177
<b>Grafik 34.</b> Malatya Büyükşehir Belediyesinin Mali yapısı güçlenmiştir. İfadesi hakkındaki görüşler.....	178
<b>Grafik 35.</b> Büyükşehir Belediyesi hizmet birimlerinin ihtiyacı olan yapım, mal, hizmet, danışmanlık hizmet alımları ile ilgili ihale ve doğrudan temin talepleri açık, şeffaf, katılımcı, güvenilir bir şekilde gerçekleşmektedir." İfadesi hakkındaki görüşler.....	178



**Grafik 36.** Malatya Büyükşehir Belediyesi ve merkez ilçe belediyeleri insan kaynaklarını yönetirken kariyer, liyakat esaslarını gözetmektedir. Şeklindeki ifade hakkında düşünceler..... 179

**Grafik 37.** Malatya Büyükşehir Belediyesi, katılımcı ve şeffaf bir yönetim anlayışıyla modern ve kaliteli hizmet sunmaktadır. ifadesi ile ilgili düşünceler.....180



## KISALTMALAR

<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>ABD</b>	: Amerika Birleşik Devletleri
<b>AKP</b>	: Adalet ve Kalkınma Partisi
<b>ANAP</b>	: Anavatan Partisi
<b>AYÖŞ</b>	: Avrupa yerel Yönetimler Özerklik Şartı
<b>BŞB</b>	: Büyükşehir Belediyesi
<b>CHP</b>	: Cumhuriyet Halk Partisi
<b>DB</b>	: Dünya Bankası
<b>DP</b>	: Demokrat Parti
<b>HDP</b>	: Halkların Demokrasi Partisi
<b>İMF</b>	: Uluslararası Para Fonu
<b>KAYA</b>	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
<b>MASKİ</b>	: Malatya Su ve Kanalizasyon İşleri Genel Müdürlüğü
<b>MEHTAP</b>	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
<b>MHP</b>	: Milliyetçi Hareket Partisi
<b>OECD</b>	: Ekonomik İşbirliği Gelişme Örgütü
<b>STK</b>	: Sivil Toplum Kuruluşları
<b>TBMM</b>	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>TODAİE</b>	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
<b>TÜİK</b>	: Türkiye İstatistik Kurumu
<b>YİKOB</b>	: Yatırım İzleme Koordinasyon Birimi

## ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR

### 1. ARAŞTIRMANIN KONUSU, AMACI, DENENCESİ VE YÖNTEMİ

Bu bölümde; araştırmanın konusu, araştırmanın amacı, denenceleri, yöntemi ve araőtirmedeki kavram tanımları açıklanmıştır.

#### 1.1. Araştırmanın Konusu ve Amacı

Yerel yönetim kavramının batılı ülkelerdeki karşılığı belediyeler olmakla birlikte, farklı belediyeçilik ekollerinin varlığından söz edilebilir. Örneğın, Federal devletlerde belediye örgütlenmesi, üniter devletlerde adem-i merkeziyetçi belediye örgütlenmesi, sosyalist belediyeçilik uygulamaları ve Fransız tarzı belediyeçilik uygulamaları çeşitli yönlerden birbirinden ayrılan ve bazı durumlarda benzeşen yönetim tarzlarının görüldüğü yapılarıdır. Bütün dünyada özellikle de Batı dünyasında belediyeler kurulduğundan bu yana siyasal yapılara hâkim olan düşünce tarzlarına göre şekillenmiş, değışim ve dönüşümler yaşamıştır. Fakat belediyelerin yapısını sürekli olarak değıştiren ve belediyelere yeni görev ve sorumluluklar veren yasal düzenlemelerin sadece ulus devletin iç dinamikleri ile açıklamak eksik bir yaklaşım olacaktır. Uluslar arası dinamiklerin, siyasal ve ekonomik beklenti ve taleplerinin de bu yapıları etkilediğı dikkatlerden kaçmamalıdır. Küreselleşmenin etkileri, Avrupa Birliğı'nin yerelleşmeyi savunan yapısı, Dünya Bankası'nın çeşitli çalışma raporlarındaki vurgusu bu durum için verilebilecek örneklerdir.

Türkiye'de 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu ve akabinde çıkarılan birçok kanunla kentsel hizmetler düzenlenmiş, belediyelerin yetki ve sorumlulukları belirlenmiştir.

1950'li yıllarda ortaya çıkan hızlı kentleşme, kentsel alanlarda daha öncesinde yaşanmayan yeni ve ciddi sorunların ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bu sorunların çözümü için çeşitli çalışmalar gerçekleştiren merkezi idare MEHTAP projesi ile "İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu" kurmuş ve komisyonun araőtırmasındaki rapora uygun olarak belediyelerin, büyük kentler, kentler ve kasabalar olarak örgütlenmesini planlamıştır (Özaslan, 2014: 319).

Cumhuriyet'in kuruluşundan, planlı dönemin başladığı 1960'lı yıllara uzanan döneme bakıldığında belediyelerin özerk yerel yönetim kuruluşları olarak kabul edilmesinden çok, merkezi idarenin kırsala uzanan eli olarak görüldüğü anlaşılmaktadır. Bu dönemde, belediye başkanları, özellikle büyük kentlerde, merkezi yönetimce atanırken belediye meclisleri seçimle işbaşına gelmekteydi. Bu yaklaşım belediyeleri merkezi yönetimin bir uzantısı olarak kabul eden, faaliyet alanı olarak yerelin ( kent) ulaşım hizmetlerini çözen, yol bakım ve onarımını yapan ve çöp toplayan teknik bir yapılanma olarak algılayan bir yönetim anlayışının göstergesidir.

Türkiye'de 1960'lı yıllarda, özellikle büyükşehirlere kırdan gelen göçlerle büyük yığılmalar meydana gelmiş ve bu yeni kentli nüfus kentlerin kenar mahallelerinde oluşturdukları yaşam alanlarında kentsel hizmetlerin çoğundan mahrum olarak hayatlarını sürdürmüşlerdir. Bu durum 1970'li yıllara gelindiğinde kentsel solculuk hareketinin belirmesine yol açmıştır. 1973 yerel seçimlerinde bu durum neredeyse bütün büyükşehirlerde yerel seçimleri CHP'nin kazanmasıyla sonuçlanan yeni bir sürecin başlangıcını doğurmuştur. 1970'li yılların demokratik sol belediyecilik anlayışı, özerk bir yerel yönetim anlayışı, üretici yerel yönetim ilkesinden hareketle arsa konut üreten bir yaklaşım ve birlikçi ve bütünlükçü belediyecilik ilkesi ile diğer belediyelerle işbirliğinin önemini vurgulayan bir belediyecilik yaklaşımı geliştirilmiştir (Çukurçayır,2008:32).

1970'li yılların en temel özelliği, hızlanan kentleşmenin sonucu olarak kentsel hizmet ihtiyaçlarının doğması, fakat yasal düzenlemelerin yetersizlikleri ve kentsel hizmet sunumuna siyasal yaklaşımların etkili olmasıdır. Bunun sonucu olarak, merkezi yönetimin yarattığı kısıtlamalar ve engellemelere karşı, bu dönem belediyeleri daha önce merkezi yönetimin alanı olarak bilinen bir dizi alana girmeye başlamışlardır.Toplu konut projeleri, sağlık ve eğitim projeleri, temel tüketim maddeleri üretimi gibi projeler dönemin sol eğilimli belediyelerinde hayata geçirilmiş ve böylece ülke sosyal belediyecilik uygulamaları ile tanışmıştır (Şengül, 2009: 172). Merkezi yönetimin yerel yönetimleri kısıtlama çabalarıyla beraber, 1978 yılında Kurulan "Yerel Yönetim Bakanlığı" nı yerel yönetimlerin aksayan yönlerini gidermek, işlerliğini artırmak ve hızlı değişim sürecinde bulunan kentsel yaşamın

sorunlarının çözümü için merkezi idare tarafından geliştirilen bir başka araç olarak görülmelidir (Urhan, 2008: 88).

1580 sayılı Belediyeler Kanunu 1930 yılında çıkarılmış ve dolayısıyla o yılların ihtiyacına göre düzenlenmişti. Bütün kentleri bir tutan, büyük kentlerin ihtiyaçları ile küçük kentlerin ihtiyaçlarının farklı olabileceğini gözetmeyen bu yasal durumun düzeltilmesi için çalışmalar sürerken 12 Eylül 1980 askeri darbesi gerçekleşmiştir. Fakat belediyelerin günün şartlarına uygun hale getirilmesi çalışmalarını bilen darbe yönetimi 4 Aralık 1981 tarihinde 2561 sayılı “Büyükşehirlerin Çevresindeki Yerleşme Yerlerini Ana Belediyelere Bağlanması Hakkındaki Kanun” yayımlanarak ulaşım, toplu taşıma, imar, temizlik vb. gibi temel belediye hizmetlerinin birbiriyle uyumlu ve bütünleştirici bir planlama içinde yerine getirilmesi amaçlanmış ve büyükşehir yönetim modelleri ile ilgili arayışlar ivme kazanarak yıllardır kümülatif olarak devam eden çalışmalar somut bir noktaya taşınmıştır (Ökmen, 2007: 4). Yeni Anayasanın 127. maddesinde de “Kanun büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.” denilerek Büyükşehirler için yeni yönetim şeklinin oluşturulmasına imkân sağlanmıştır. 1984 yılında çıkartılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeler Kanunu ile anakentlerde iki kademeli belediye yapısına geçilmesi ile büyük kentlerin ağırlaşan sorunlarının daha rahat çözüme kavuşturulacağı düşünülmüştü.

1980’lerin ortasından itibaren tüm dünyayı etkisi altına alan küreselleşme ve liberal politikalar Türkiye’yi de etkisi altına almış ve Türkiye’de, merkezi yönetim politikalarında ve yerel yönetim politikalarında önemli sayılabilecek değişiklikler yapılmıştır. Ülkedeki birtakım akademisyenlere göre bu dönemde “Yerel yönetimler sermayenin taleplerine duyarlı hale gelmiş, liberal politikaların uygulamaya geçirilmesi ile yapılan yatırımlar yerli ve yabancı sermayeyi destekler mahiyette oluşmuştur” (Şengül, 2009: 160). Zira, belediye hizmetlerinin sağlanmasında özelleştirmelerin yapılması, yatırımları artan belediyelerin bu alanlarda taşeronluğa yönelmeleri bunun birer yansıması olarak değerlendirilmektedir. Keynesyen dönemde sistemde kendine hizmet sağlayıcı olarak yer edinen belediyeler, 1980’li yıllarla beraber büyüme, sermayeden daha çok pay alma gibi amaçlarla yarışmacı bir karaktere dönüşmeye başlamışlardır. Bu yıllarda belediyelerin yapacakları yatırımlar

için merkezi idarenin kaynakları dışında, doğrudan uluslararası para piyasalarından borçlanmaları da rastlanılan bir durum haline gelmiştir.

Belediyelerin 1986 yılında dış kredi kullandıkları proje sayısı 2 iken bu sayı 1997 yılında 102 olmuştur. 1991-1995 yılları arasında belediyelerin kullandıkları kredi tutarı ise 3 milyar doları bulmuş ve bu dönemde dış kredi kullanımı ile iller bankası aşılarak devreye doğrudan Hazine Müsteşarlığı girmiştir (Güler, 1997: 20).

2003 tarihinde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki, görev, sorumluluk ve kaynak paylaşımını yeniden yapılandırmak, katılımcı, saydam, hesap verebilir bir kamu yönetimi oluşturmak, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilebilmesi için merkezin ve yerelin rollerini yeniden belirlemek, kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemek üzere Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı gündeme gelmiştir.

Bu tasarıyla hizmetlerin görülmesinde merkezi yönetim artık ikincil konuma düşmekte, daha çok yerel yönetimlere eşgüdümü sağlayan, hizmetlerin hukuka, ulusal politika ve standartlara uygunluğunu denetleyen bir konuma getirilmektedir (Urhan, 2008: 89).

İdari sistemin yerel yönetimler boyutundaki değişiklikler, hızlı kentleşmenin ortaya çıkardığı sorunların çözülebilmesi, küreselleşme ve yerel yönetimlerde etkinlik ve verimlilik arayışlarının etkisi ile açıklanabilir. Belediye yönetimlerinde etkinliği ve verimliliği artırma, kaynakların yerinde kullanılmasını gerçekleştirebilmek üzere Avrupa ülkeleri ve ABD'de ideal yönetim arayışı bütünleştirme sürecini ortaya çıkarmıştır. Birçok Avrupa ülke belediyesinde ideal bir yönetim modeli arayışı olarak ortaya çıkan bütünleştirilmiş belediye uygulaması 1970'lerden itibaren hız kazanmıştır.

Bu yıllarda Türkiye'de nüfusun yaklaşık yarısı kentlerde yaşamaya başlamıştı. Türkiye'de kentleşmenin temel özellikleri sıralandığında nüfus, artan oranlarda küçük ve orta büyüklükteki kentlerde değil, en büyük kentlerde yığılmış, bölgeler arasında dengesizlik artmış, kentlerle kırsal alanlar arasında olduğu gibi, kentlerin içlerinde de önemli boyutta eşitsizlikler meydana gelmiş, gecekondulaşma, çevre kirlenmesi, katı atık sorunları, eğitim sorunu, sağlıksız yaşam koşulları, güvenlik (Erkan, 2010: 197) vb. sorun alanları oluşmuş ve yerel yönetimlerin çözebileceği boyutların ötesine taşmıştır.

Aşırı artan nüfusun yaşadığı kentlerde belediye yönetimlerini zorlayan altyapı sunumu, içme suyu sağlama, çöp toplama ve atık su idaresi gibi sorunlar belediye hizmetlerinin mevcut belediye yasaları ve maddi kaynakları ile sağlanamayacağını gün yüzüne çıkarmış ve yeni yasal düzenlemeler ile maddi imkânlar devreye sokulmuştur.

Türk idari sisteminde reform boyutuyla gündeme gelen değişikliklerin büyük bir kısmının küreselleşmeye paralel bir seyir izlemesi, reformların ekonomi- politik yönünü de ön plana çıkarmaktadır. Çağdaş küreselleşme, çok aktörlü bir yapı içerisinde gelişmektedir. Bu bağlamda, dört temel aktörden bahsedilebilir: Ulus devlet, uluslararası kuruluşlar ve devletler üstü kurumlar, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları. Küreselleşme süreci, bu aktörlerin iletişimi ve etkileşimi sonucunda şekillenmektedir (Bayar, 2011: 34 ).

Küreselleşme ile birlikte, daha önce kalkınmanın motoru olarak görülen devlet, artık sorunların kaynağı olarak görülmeye başlanmış ve sorun haline gelen devletin küçültülmesi ve düzenleyici devlet formatına kavuşturulabilmesi için bazı kavramlar geliştirilmiştir. Bunlar; küreselleşme, yerelleşme ve yönetim kavramlarıdır. Ulus devlet, bir yandan uluslar üstü kurumların etkisi diğer yandan yetkilerin yerel yönetimlere devrini ifade eden yerelleşme ile en son olarak da yetkilerin sivil toplum kuruluşları ve özel sektör ile paylaşılmasını ifade eden yönetim ile küçültülmeye çalışılmaktadır (Kayıkcı, 2007: 168).

Araştırmada, 30 Mart Yerel seçimlerinden sonra uygulamaya geçen 6360 sayılı yasa ile gündeme gelen belediyelerdeki bütünleşme süreci tüm boyutları ile Malatya Büyükşehir Belediyesi örneği üzerinden incelenmektedir. Yasanın yeni uygulamaya girmesi, belediyelerin yapılanma sürecinin devam ediyor olması ve yasanın ilk uygulama sonuçlarının ortaya çıkması çalışmayı daha anlamlı hale getirmektedir. Belediyelerin bütünleştirilmesi sonucu kent yönetim sistematğinde önemli değişikliklerin meydana gelmesi, bu değişiklikleri kentlerin yönetsel, siyasal ve ekonomik alanlarında önemli sonuçlar doğuran birer uygulama haline getirmiştir.

Araştırmada 6360 Sayılı yasanın genel gerekçesinde ortaya konulan ilkelerden hareketle çeşitli sorular sorulmuş ve bunların yanıtları aranmıştır. Örneğin, bu yasa yerel yönetimleri ne ölçüde güçlendirmiştir? Değişen belediye sisteminin bir neticesi olarak kırsal oylar büyükşehir yönetimlerinde etkili olacak mı? Kırsal alan

ile kent merkezi arasında yapılacak olan hizmetlerde planlama ve koordinasyon problemi yaşanmakta mı? Kaynak israfı önlenebildi mi? Kaynakların etkin ve yerinde kullanımı sağlanabildi mi? Ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılabiliyor mu? Gibi sorular cevap bekleyen sorulardır.

Ayrıca, Osmanlı döneminden günümüze kadar gelen yerel yönetim kuruluşlarından birisi olan il özel idareleri 6360 sayılı yasa ile kapatılmış ve il özel idareleri tarafından yapılan işlerin önemli bir kısmı büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Araştırmada yerelin mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere bütünleştirilmiş olan büyükşehir belediyelerin ve bağlı kuruluşlarının kırsala yönelik yeni birtakım görevleri yerine getirebilme kapasitesi de tartışılmıştır.

Sonuç olarak 6360 sayılı yasa, İl Özel İdareleri'nin kaldırılması ve ilin mülki sınırları ile belediye sınırlarını çakıştırması münasebeti ile yerel yönetimler alanında son dönemlerde yapılan en önemli düzenleme durumundadır. 6360 sayılı yasa ile oluşturulan bütünleştirerek büyükşehir yönetim modeli oluşturulmasının daha önceki düzenlemelerden oldukça farklı olan yönlerini, reform olarak da adlandırılan yeni yapılanmanın ekonomi- politik boyutlarını, büyükşehir idaresinin kentin bütününe hizmet götürme zorunluluğu ve kırsalının sorunlarının analiz edilmesi çalışmanın asıl amacıdır.

## **1.2. Araştırmanın Denencisi ve Yöntemi**

Araştırmanın denenceleri aşağıda belirtilmiştir.

1- Avrupa ve ABD yerel yönetim sistemlerinde görülmeye başlanan belediyelerin birleştirilmesi/ bütünleştirilmesi çalışmaları Türkiye'nin yerel yönetim sistemini de etkilemektedir. Bu etkiler Türkiye'de yerel yönetimleri şekillendiren dış etkenler arasında sayılan küreselleşmenin bir sonucudur.

2- Büyükşehir Belediyesi'ne geçişte kentin yerel siyasetinde önemli değişiklikler meydana gelmekle birlikte yönetsel ve ekonomik alanlarda yeni sorunlar ortaya çıkmaktadır.

3- Bütünşehir uygulaması şeklinde gerçekleşen metropol alan (büyükşehir) yönetimi, yerel demokrasinin gelişimini olumsuz yönde etkilemekte ayrıca kararlara katılımı zorlaştırmaktadır.



4- Bütünleştirilmiş Belediye uygulamasıyla büyükşehir olan illerde kent merkezlerinde ve kırsalda, kentsel hizmetlerin çeşitlenmesi ve kalitesinin artması kamuoyunun beklentileri arasındadır.

Bu araştırmada, nitel araştırma yöntemi kullanılmıştır. Ayrıca, araştırılan konunun sahadan elde edilen verilerden hareketle daha rasyonel çıkarımlarda bulunmak üzere “uygulamalı araştırma yöntemi” olan anket tekniği ve birebir görüşme yöntemleri kullanılmıştır. Bu yöntemlerin dışında araştırmanın yürütücüsü, Avrupa’da yerel yönetim yapıları, büyükşehir yönetimleri ve bölge yönetimlerini yerinde incelemek ve gözlemler yapmak üzere 14-21 Aralık 2014 tarihleri aralığında İspanya’nın Andalusia Bölgesi’nde çalışma ziyaretinde bulunmuştur. Gerçekleştirilen bu ziyarette bölgesel karaktere sahip üniter devlet yapısı içerisindeki bölge yönetimleri ve yerel yönetim yapıları incelenmiştir. Sonuç olarak araştırmada alan araştırması, anket yöntemi ve ikincil veri analizi yapılması suretiyle dolaylı araştırma yöntemlerinden faydalanılmıştır.

### **1.3 Araştırmanın Bilgi Derleme ve İşleme Araçları**

Araştırmada literatür taraması, anket uygulaması ve kişisel görüşme yöntemleri kullanılmış, elde edilen veriler tarihsel bir düzen içerisinde verilmiştir. Araştırmanın evrenini Malatya İli Büyükşehir Belediye sınırları oluşturmaktadır. Yapılan literatür taraması ile konu ile doğrudan ya da dolaylı olarak ilgili olan kitap, makale, rapor ve tez gibi bilimsel çalışmalardan faydalanılmış ayrıca elektronik ortamdaki çeşitli siteler ve bloklar taranarak gerekli bilgiler sağlanmıştır. Anket uygulanması ve birebir görüşmeler yolu ile elde edilen bilgiler, sınıflandırma, içerik çözümleme, karşılaştırma ve yorumlama araçları kullanılarak işlenmiştir.

### **1.4. Araştırmanın Kavram Tanımları**

Bu alt bölümde; araştırmanın anahtar kelimeleri olan, küreselleşme, Yerel Yönetim, Yerel Siyaset, Büyükşehir Belediyesi ve Bütünleştirme kavramları açıklanmıştır.

**Küreselleşme:** En basit anlamda, yerkürenin farklı bölgelerinde yaşayan insan, toplum ve devletlerarasındaki iletişim ve etkileşim derecesinin karşılıklı bağımlılık kavramı çerçevesinde giderek artması olarak tanımlanabilir. Çağdaş

küreselleşme, çok-aktörlü bir yapı içerisinde gelişmektedir. Bu bağlamda, dört temel aktörden bahsedilebilir: Ulus-devlet, uluslararası kuruluşlar ve devletler-üstü kurumlar, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları. Küreselleşme süreci, bu aktörlerin karşılıklı iletişimi ve etkileşimi sonucunda şekillenmektedir (Bayar, 2008: 25). Küreselleşme özellikle 21. yüzyılın başından itibaren ülkeleri ve toplumları derinden etkileyen bir olay olarak karşımızda durmaktadır

**Yerel Yönetimler:** Yerel Yönetimler, 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde; "Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri" olarak sayılmıştır. "Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir" hükmü ile de yerel yönetim birimlerinin kuruluma şekilleri ve yetkilerinin kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.

Yerel yönetimler, gerek demokratik hayatta oynadıkları roller, gerekse kamu hizmetlerinin halka sunulmasında ve erişiminde yüklendikleri fonksiyonlar sebebiyle yerel halkın yönetime katılmasının ilk aşamasıdır. Yerel yönetimlerin kuruluş yasalarıyla tanımlanmış bütün görevleri, kendileri tarafından yerine getirilmesi esası kabul edilmiştir.

Bazı hizmetleri ihale vb. yöntemlerle yaptırabilme nihai kontrol yetkisi ile birlikte yerel yönetimlerdeki. Böylelikle yerel birimlerin yerinde karar verme kapasitelerinin geliştirilmesi beklenmektedir. Merkez-yerel hizmet bütünlüğü ve yerelde yaşam kalitesi göstergelerine optimal düzeyde erişmek için hizmetlerde verimliliğin sağlanması, karar süreçlerine halkın katılımı ve hemşerinin yerel ve müşterek isteklerinin önem kazanması yerel mevzuatta öncelikle vurgulanmaktadır (Toprak, 2013: 3).

**Yerel Siyaset:** Şehir ölçeğinde faaliyet gösteren kişi, kurum ve kuruluşların, şehir ve şehir halkına ait sorun ve konuları ele alarak sürdürdükleri bir yerel iktidar mücadelesi; yerel düzeydeki kaynak ve imkânların kullanılarak, yerel ölçekteki vatandaşların mutluluk, refah ve adaletini sağlamak üzere yerel iktidar ve otorite üzerinden yerel toplumu idare etme sanatıdır (Akdoğan, 2008: 10).

**Büyükşehir Belediyeleri:** Büyükşehir Belediyeleri Türk belediyeçiliğine 1984 yılında girmiş olan üst kademe belediyelerdir. Bu belediyeler 1982 anayasasının 127. maddesindeki "*büyük yerleşim yerlerinde özel yönetim biçimleri oluşturulabilir*" hükmüne dayanılarak 1984 yılında kurulmaya başlanmıştır. O tarihe kadar, Türkiye’de belediyelerin hizmet alanları iç içe geçmezdi. Büyükşehir belediyeçiliğinde ise, büyükşehir hizmet alanı içinde birden çok ilçe veya birinci kademe belediyesi vardır. Dolayısıyla, belediye hizmeti aynı zamanda hem büyükşehir, hem de ilçe belediyesi eliyle yürütülür. Ancak, yasa büyükşehir ve ilçe belediyelerinin yürüttükleri hizmet türlerini birbirinden ayırmıştır.

**Bütünleştirme:** Bütünleştirme kavramı yerel yönetimler için kullanıldığında, birden fazla tüzel kişiliğin sınırlarının yeni, daha geniş bir sınır içinde adeta eritilerek yeni bir tüzel kişilik oluşturulması sürecini ifade etmektedir (Çınar, vd. 2013: 47).

### **1.5. Araştırmanın Sunuş Sırası**

Araştırmanın birinci başlığında araştırma ile ilgili genel bilgilere yer verilmiştir. Araştırmanın ikinci üst başlığı "Gelişmiş Batı Ülkelerinde ve Türkiye’de Yerel Yönetimlere Genel Bir Bakış" olarak belirlenmiş ve bu başlık altında "Yerel Yönetim Kuramları", "Kent ve Yerel Yönetimler Tarihi" değerlendirilmiş ayrıca "Avrupa Ülkelerinde ve ABD’de Yerel Yönetim ve Büyükşehir Yönetimleri" incelenmiştir. Bu başlıkta; Fransa, İngiltere, Almanya, İspanya, Hollanda gibi AB’ ülkeleri ve ABD incelenerek yerel yönetimler ve büyükşehir yönetim yapıları arasındaki benzerlikler ve farklılıklar ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Araştırmada üçüncü başlık "Türkiye’de Merkezi ve Yerel Yönetimlerde Dönüşüm"dür. Osmanlı Devleti’nin son dönemlerinden gerçekleştirilen merkezi yönetim dönüşüm çalışmaları alt başlığıyla başlatılan bu bölüm, Cumhuriyet Dönemi merkezi yönetim dönüşüm çalışmaları ile devam ettirilmiştir. Cumhuriyet dönemi merkezi yönetim dönüşüm çalışmaları, planlı dönem öncesi ve planlı dönem sonrası şeklinde iki alt başlığa ayrılarak incelenmiştir. Türkiye’deki yerel yönetim dönüşüm çalışmaları "Osmanlı’dan Devralınan Yerel Yönetim Mirası" ile başlatılmış, 1923-1960 dönemi, 1960-1990 dönemi ve 2000 Sonrası Dönemlerde Yerel Yönetim Dönüşüm Çalışmaları şeklinde alt başlıklara ayrılarak incelenmiştir.

Dördüncü başlık " Türkiye'de Belediyeler ve Büyükşehir Belediye Yönetim Arayışları" olup, belediye kavramı, belediyelerin özellikleri, belediye türleri incelenerek, büyükşehirlerde bütünleşme çabalarının büyükşehir belediye yasalarına yansıyan maddeleri, gerekçeleri de göz önüne alınarak dönemler halinde incelenmiştir.

Araştırmanın üçüncü üst başlığı olan "6360 Sayılı Kanun'a Göre Bütünleştirmenin Etkileri ve Malatya Büyükşehir Belediyesi" şeklinde olup, bu başlık altında, 6360 sayılı Kanun'un Gerekçesi, Hedefleri ve Eleştiriler, Kanun'un Getirdiği Değişiklikler ve Kanun'un Etkileri tartışılmıştır.

6360 sayılı Kanun'a yapılan eleştiriler ise üç alt başlıkta incelenmiştir. Bunlar, Akademik Çevreler Tarafından Yapılan Eleştiriler, Muhalefet Tarafından Yapılan Eleştiriler ve Uygulayıcılar Tarafından Yapılan Eleştiriler şeklinde sıralanmıştır. Uygulayıcılar tarafından yapılan eleştiriler ise kendi arasında idari, mali ve hizmet alanları açısından yapılan eleştiriler olarak üçe ayrılarak incelenmiştir.

Araştırmanın altıncı başlığı "Malatya kenti ve Büyükşehir Belediyesi Hakkında Genel Bilgiler "dir. Bu başlık altında Malatya'nın coğrafyası, tarihi, kentin mekansal gelişimi ve nüfus değişimleri açıklandıktan sonra Malatya Belediyesi'nin ve Malatya Büyükşehir Belediyesinin yapısı, hizmet alanları ve mali durumları incelenmiştir.

Araştırmanın yedinci başlığı "Büyükşehir Bütünleşme Sürecinin Malatya Üzerine Etkileri"dir. Bu başlık altında saha araştırmasında kullanılan yöntem, araştırmaya yönelik kolaylaştırıcı girişimler ve karşılaşılan sorunlar ve uygulama ve verilerin analizi yer almıştır. Araştırmanın bulguları ve genel değerlendirmesi dört ayrı parametre üzerinden yapılmıştır. Bunlar; Yönetmel, Ekonomik, Siyasal ve Kentsel Hizmet Sunumu Açıklarından Bütünleştirmenin Sonuçları ve Değerlendirmesi şeklindedir.

Araştırma bulguların tartışıldığı ve önerilerin sunulduğu sonuç bölümü ile tamamlanmıştır

## GELİŞMİŞ BATI ÜLKELERİNDE VE TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERE GENEL BİR BAKIŞ

Bu başlık altında yerel yönetim kavramı, yerel yönetim kuramları, yerel yönetimlerin faaliyet alanı olan kentlerin tarihi ve yerel yönetimler tarihi ana hatları ile ortaya konulmaya çalışılmıştır.

### 2. YEREL YÖNETİM

Yerel yönetimler konusunda yapılan çalışmaların incelenmesi neticesinde ortaya çıkan ortak özellikler, yerel yönetimin, merkezi örgütlenmeye bağlı fakat ondan belli oranlarda özerkleşmiş yönetim kademeleri olması ve yörede yaşayanlar tarafından oluşturulup yönetilen birimler olması şeklinde sayılmaktadır. Yerel yönetim tanımı ise, “ *Yerel yönetimler, belli gereksinimlere yanıt vermek üzere, toplumların tarihsel gelişmesine koşut olarak ortaya çıkmış birimlerdir. Yanıt verdikleri gereksinimler ve gelişmelerini sağlayan etmenler siyasal, yönetsel ve toplumsal nitelikler taşır.*” ( Keleş, 2006: 22) şeklindedir. Bu şekilde yapılmış olan tanım yerel yönetimlerin yukarıda sayılmış olan niteliklerine siyasal bir boyut katmaktadır.

Modern ülkeler, toplumların sorunlarını çözebilmede yerel yönetim uygulamalarına özel önem vermekte ve vatandaşların en yakın oldukları, en çok ilişki içinde buldukları yerel yönetim birimlerinin verdikleri hizmetlerden vatandaşların memnuniyetlerini önemsemektedirler. Bazı ülkelerde yerel yönetimlerin yetkileri, görevleri anayasalarında belirtilirken bazılarında devlet tam yetkili olup, yerel yönetimlere bazı yetkiler özel kanunlarla bırakılmıştır (Tortop, 2011: 394). Türkiye de yerel yönetimlerin yetkileri yer, konu ve biçim yönünden sınırlandırılmıştır. Ayrıca örgütleri, memurlarının atanma usulleri de yasalarla merkezi idare tarafından belirlenmiştir.

Günümüzde yerel yönetimler bütün ülkelerde kamu yönetiminin önemli ve vazgeçilmez unsurlarından birisi haline gelmiştir. Bir ülkedeki yerel yönetimlerin gücü ve etkinliği söz konusu ülkedeki demokrasinin düzeyi ile yakın ilişki içinde olduğu kadar yerel hizmetlerde verimliliği ve etkinliği sağlamada da vazgeçilmez kurumlardan birisi haline gelmiştir.

Özellikle 1980'li yıllar ve sonrasında yaşanan ekonomik ve siyasal gelişmeler kamu hizmet anlayışındaki değişimler, birtakım hizmetlerin yerel yönetim kuruluşlarına devredilmesini gerektirmiştir. Yerel yönetimlerinin öneminin artması, devlet otoritesinin ya da yasaların belirlemesinden ziyade halkın istekleri ve ekonomik ihtiyaçlarından doğmuştur (Ulusoy ve Akdemir, 2012: 22-23).

Yerel yönetimlerin, yönetim yapısı içerisinde öneminin artmasının gerekçelerinden birisi, idari ve siyasi düzeyde yönetime katılmanın daha canlı ve etkili olması gerçeğidir. Yerel yönetimlerde etkili siyasi katılım olmadan ülkede demokrasiden bahsedilemez. Ayrıca yerel yönetimler sayıca çok oldukları için yönetime katılma kanalları ve organları genişlemektedir. Belediyeler, il özel idareleri ve köylerin kendi meclisleri ve çeşitli katılım organları bulunan yerel yönetim kurumu olmaları onları demokrasi için vazgeçilmez kılmaktadır.

Üniter devlet sisteminde oluşturulacak güçlü bir yerel yönetim modeli, ülkedeki demokrasinin kökleşmesi ve ulusal bütünlüğün sağlanmasında etkili olabilir.

Açıklamalardan da anlaşılacağı üzere yerel yönetimler, yerel siyasetten ayrı düşünülemez ve yerel yönetimlerin anlaşılabilmesi yerel siyasetin anlaşılabilmesi ile mümkün görülmektedir. Tabi bu denklemde merkezi yönetim ve merkezi siyasetin etkisini ve gücünü ihmal etmeden ve/fakat daha sonraki değerlendirmelere bırakarak yerel siyasette kısaca açıklanmalıdır.

Yerel siyaset denilince ilk akla gelen yerel ölçekte yapılan siyasettir. Yerel siyasete mekân üzerinden bakıldığında temel olgu şehir ve şehir yönetimidir. Başka bir ifade ile yerel yönetimdir (Akdoğan, 2008: 10).

Yerel siyaset, yerel yönetimler üzerinden demokrasiyi, etkin ve işlevsel etkileşimiyle bir düzlemde buluşturan, temsil ve katılım kurumudur. Yerel siyaset ile yerel düzeyde yönetilenle yönetenler arasında mekânsal ve toplumsal uzaklık en aza inmektedir. Bu önemli nokta, hem çeşitli kentsel grupların yerel karar organlarında temsiline olanak sağlamakta hem de bu yerel aktörlerin kesintisiz yönetsel sisteme katılımı için gerekli ortamı sunmaktadır.

Yerel yönetimlere, demokratik katılıma en uygun yönetimler gözüyle bakılır. Bunun nedeni, yerel yönetim organlarının, yerel halkın katılımıyla seçilmiş ve yerel halka en yakın yönetsel birim olmalarındandır. Yerel yönetim ve yerel siyaset

kavramlarıyla birlikte akla gelen ilk kurum belediyedir. Halkın yerel, müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan belediyeler günümüzdeki haliyle yerel yönetimin ve yerel siyasetin odağında yer almaktadır (Çukurçayır, 2008: 26).

Yerel nitelikteki toplumsal ihtiyaçların merkezi yönetim tarafından sunulmasının ortaya çıkardığı sakıncaları gidermek üzere oluşturulan yerel yönetimler, sahip oldukları özellikler itibarı ile merkezi idareden önemli ölçüde ayrılmaktadır. Yerel yönetimler gördükleri hizmetler itibarı ile o yörede oturan insanların yaşam kalitesini yükselten en önemli yönetsel birimlerdir (Ulusoy ve Akdemir, 2012: 21). Bu nedenle yerel yönetim birimleri, yerelde yaşayanlar için vazgeçilemez nitelikler sahip birimlerdir.

Yerel yönetimler, bir anayasal kavramdır. 1876 Anayasası dahil diğer bütün anayasalar, yerel yönetimlerle ilgili hükümlere ve ilkelere yer vermiştir. Ancak 1982 Anayasası'nın yerel yönetimlerle ilgili düzenlemesi, diğer anayasalara göre daha kapsamlıdır (Eryılmaz, 2005: 125). Bu durum yerel yönetimlere ilişkin çeşitli düzenlemelerin daha kolay yapılabilmesini mümkün kılmıştır.

Özellikle yüzyılımızın ikinci yarısından itibaren serbest piyasa ekonomisi sisteminin gelişmesi ve özelleştirme uygulamalarının yaygınlaşmasıyla birlikte yerelleşme düşüncesi de yeniden güç kazanmıştır. 1970'lerden sonra merkezîyetçi ve otoriter sistem uygulayan ülkeler dahi yapılarını yerel yönetim ilkelere göre yeniden düzenlemeye başlamışlardır (Ulusoy ve Akdemir, 2012: 21). Bu da göstermektedir ki günümüz dünyasında bütün ülkeler yönetim sistemleri içinde yerel yönetimlere geniş yer vermektedirler.

## **2.1. Yerel Yönetim Kuramları**

Türk Dil Kurumu'nun sözlüğünde kuram; sistemli bir biçimde düzenlenmiş birçok olayı açıklayan ve bir bilime temel olan kurallar, yasalar bütünü, nazariye, teori olarak açıklanmıştır. Başka bir değerlendirmede ise kuram, herhangi bir olayı, vakayı, açıklamak için kullanılan düşünce sistemi olarak ifade edilmektedir. Ayrıca bir kuram, açıklanabilir, genel, bağımsız ilkelere dayanmaktadır. Modern bilimde kuram, bilimsel yöntem ile tutarlı bir şekilde yapılan ve modern bilimin gerektirdiği kıstaslarına uygun açıklamalardır. Neden ve nasıl sorularına cevaplar vermeye

çalışır. Araştırılan konuyu çeşitli kavramlar arasında ilişki kurarak, çoğu zaman başka olgularla ilişkilendirerek açıklamaya çalışır (Neuman, 2013: 76).

Araştırma yerel yönetimin kurumlarından birisi olan belediyelere ilişkin olduğundan öncelikli olarak yerel yönetim kuramları çerçevesinde konunun değerlendirmesi gerekmektedir.

Yerel yönetim kuramları temel olarak devlet kuramları çerçevesinde şekillenmiştir ve çoğulcu (pluralist), yönetimsel (Weberci) ve sınıfsal (Marksist) paradigmalara oturtularak değerlendirilmektedir. Yerel yönetim kuramlarının neredeyse tümü belli bir tarihsel dönem ve coğrafyadan yola çıkarak genelleme yoluyla sorunlara cevap getirmeye çalışmıştır. Bunun böyle olmasının temel nedeni yerel yönetimlerin, belli amaçlara ulaşmak, belli ihtiyaçlara cevap vermek üzere toplumların tarihsel gelişmesine koşut olarak ortaya çıkmış birimler olmasıdır (Parlak, 2011: 856). Başka bir ifade ile kuramların tamamı, teorisyenlerin incelediği, üzerinde araştırmalar yaptığı yönetim sistemlerinden hareketle ortaya konulmuş değerlendirmelerdir.

Çoğulcu paradigmada devlet, karar alma sürecinde karar vericinin kendisi olmaktan ziyade tarafsız bir hakem rolü üstlenir. Çoğulcu yaklaşıma göre yerel yönetimler başlı başına bir yönetim mekanizmasıyken, merkezileşmiş devletin rolü demokratik despotizmin önlenmesi adına reddedilir. Bu sayede bireyler kendi çıkarlarını en üst düzeyde tatmin edebilmek için rasyonel bir fayda-zarar hesabı yapacaktır ve herkes kendi faydasını gözettiğinde toplumsal faydaya da ulaşılmış olacaktır. Yani devlet politikaları belirli bir pazarlık sürecinin ardından oluşacaktır.

Giderek çeşitlenen ve sayısı artan gruplarla hiper-çoğunlukçu bir ortam sağlanacak; yerel yönetimler arabuluculuk ve tarafsız hakemlik görevinden, gruplar arası koordinasyonu sağlama görevine geçiş yapacaktır (Uzbek, 2009: 30). Böylece, belirli ya da farklı gruplar birbirini bastırmadan bir iktidar yapısına ulaşabileceklerdir. Tüm bunlardan yola çıkarak, yerel yönetim söyleminin ardında bu kuramın durduğunu söyleyebiliriz, bu kurama göre hakim söylem; yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin ve demokrasinin doğru olduğu yönündedir. Ancak bu şekilde siyasal ve ekonomik elitlerin ellerinde bulundurduğu çok fazla güç önlenebilecektir (Parlak, 2011: 142). Ne var ki, bu yaklaşım sosyo-ekonomik ve sınıfsal farklılıkları da göz ardı etmekte; her birey ve toplumun pazarlık sürecine aynı koşullar altında katılacağını



varsaymakta ve aynı zamanda bu uzlaş/pazarlık sürecini etkileyen çeşitli sınırlayıcı belirleyicinin varlığını da yok saymaktadır (Schmidt, 2002: 150).

Yönetimci paradigmada ise devlet, ulusal sınırlar içerisinde meşru şiddeti tek başına elinde tutan bağımsız bir güç merkezidir. Bu sebeple de yerel yönetimler, merkezi yönetimin bu yetkisi sebebiyle güç yitimine uğrarlar. Bu her ne kadar özerkliklerinin ve özgünlüklerinin azalması anlamına gelse de aldıkları sorumluluğun kapsamını azaltmaz. Yönetimci paradigmanın bu yaklaşımı içerisinde birbiriyle çelişen iki görüşün ortaya çıktığı söylenebilir (Şengül, 2009: 75).

Birinci görüşe göre; merkez ve yerel arasındaki ilişki sorumlulukları paylaşan, işlevsel ve birbirini tamamlayan bir iş bölümüne dayanır. İkinci görüş ise, merkez ve yerel yönetim arasındaki bu ilişki sürecinde iş bölümünün kaçınılmaz olduğu fakat tamamlayıcı olmadığı yönündedir. Bu durum, bir yandan bürokrasi ile demokrasi arasındaki çelişkiyi ifade ederken, diğer yandan devletin içinde ortaya çıkan seçkinler arası çelişki olarak değerlendirilmektedir (Şengül, 2009: 76).

Yönetimci paradigmanın yerel yönetimlere ilişkin en önemli katkısı, kent yöneticiliği yaklaşımıdır. Kent yöneticiliği üzerine çalışan, Ray Pahl çalışmalarında her ne kadar bu kavramı ilk çalışmalarında açık bir şekilde kullanmasa da ortaya koyduğu bu yaklaşımla devleti bağımsız bir güç olarak ele alan yönetimci paradigmanın içinde kalarak yerel halkı bağımlı, kent yöneticilerini ise kentin bağımsız değişkenleri olarak ele alır. Kent yöneticilerinin, kentsel kaynakların dağıtımından sorumlu olduğu bu yaklaşımda, özel sektör de kaynakların dağıtımında ve finansmanında en az bürokratlar kadar etkin kabul edilmiş ve dahil tutulmuşlardır. Fakat özel sektöre aktif rol ithaf eden bu görüş aynı sebeple yoğun eleştirilere maruz kalmış, Pahl bir sonraki evrede çalışmasını gözden geçirme gereği duymuş, yöneticilere atfettiği bağımsız değişken olma özelliğini; merkezi yönetimle, yerel halk arasında aracı olması gerektiği şeklinde yenilemiştir (Aslan, 2015: 3).

Sınıf merkezli–Marksist paradigma ise çoğulcu ve yönetimci paradigmada sınıf boyutunun ihmal edilmesine bir eleştiri olarak doğmuştur. Sınıf merkezli yaklaşımda makro düzeyde ekonomik ilişkiler baz alınarak, buna bağlı olarak sosyo- ekonomik farklılıkların ve sınıfsal çelişkilerin göz önünde bulundurulması ile merkezi ve yerel yönetim ilişkilerinin incelenmesi esastır. Kendi içinde araççı ve yapısalcı görüş olmak üzere iki ayrı yaklaşımı barındırmakla beraber daha sonraları, çoğulculuğa bir

kayıp olarak nitelendirilebilecek sivil toplumcu taraftarı bir yaklaşım da geliştirilmiştir (Şengül, 2009: 158). Araççı görüş, en basit tabirle devleti hakim sınıfın çıkarlarına hizmet eden bir araç olarak görür. Bu yaklaşıma göre, devlet özünde bütüncül bir yapı teşkil eder ve yerel yönetim birimleri devletin taşradaki uzantısı olduğu için asli işlevi emek gücünü ve sosyal üretim ilişkilerinin yeniden üretimi sağlamaktır. Bu yüzden yerel birimlerin devletin özgünlüğü olmayan aygıtları olduğunu; yerel yönetim yerine yerel devlet kalıbının kullanılmasının daha doğru olacağını savunur. Devlet, sadece egemen sınıfın bir aracı olduğu için, sınıf kavgaları sona erdiğinde ortadan kalkacaktır. Baskı yapacak bir sınıf olmadığı zaman devletin de amacı olmayacaktır (Tannenbaum, 2007: 408).

Bir diğer yaklaşım olan yapısalcı görüş, devleti sınıflar arası ilişkilerin bir sonucu olarak görürken devletin rolünü; emek sermaye çelişmesini dengeleyen bir organizasyon olarak görmektedir. Bu yaklaşım içerisinde Castells'in çalışmaları öne çıkmaktadır. Castells, yerel birimleri basitçe devletin birer uzantısı olarak görmemekle birlikte, kentsel düzeyin siyasi pratikler içerisinde belli oranda özerkliğe sahip olduğunu da iddia etmektedir. Yerelin özerk karakteri de kentin, kolektif tüketimin örgütlendiği mekan olmasından kaynaklanmaktadır (Aslan, 2015: 3).

Küreselleşme ve yerelleşme tartışmalarına cevap olarak doğan sivil toplumcu yaklaşımda ise, sivil toplum örgütleriyle birlikte devletin merkezileşmiş gücünün kırılması amaçlanmaktadır. Bu görüşte, emek sınıfının rolü sivil toplum örgütleriyle değiştirilmekte ancak neden böyle bir değişime ihtiyaç duyulduğu açıklanamamaktadır. Türkiye'nin 1970'li yıllarda tecrübe ettiği deneyimler, bu yaklaşımın ülkemizdeki yansımalarına örnek gösterilebilir. Sınıf merkezli yaklaşıma getirilen eleştiriler; bu paradigmanın katı sınıfsal çatışmalar üzerine kurulu olması ve sınıfsal bakış açısını ortak bir uzlaşıda sonuçlandıramamasıdır (Uzbek, 2009: 37).

### **2.1.1. Kamu Tercih Kuramı**

Kamu Tercih Kuramı, esas olarak iktisat disiplini içinde doğmuş ve temel varsayımlarının ekonomik insan (homo- economicus) ve bireycilik olduğu kabul edilen bir teoridir. İktisat disiplini içerisinde kendine yer edinen bu okul zamanla farklı disiplinleri de etkilemiştir. Bu doğrultuda okulun etkilediği disiplinlerden biri kamu yönetimidir (Çınar, vd, 2009:16). Bu okul liberalizmin, toplumun bireyler

toplamından oluştuğu varsayımını kendine temel almıştır. Kamu Tercihi Kuramı'nın temellerinin 18. yy'a kadar uzandığı belirtilmekle beraber modern anlamda gelişimi İkinci Dünya Savaşını izleyen yıllarda kamu kesiminin hızla büyümesi sonucu olmuştur. Kenneth Arrow, Duncan Black, M.Buchanan ve Gordon Tullock gibi düşünürler Kamu Tercihi Teorisinin modern anlamda geliştirilmesinde önemli katkılar yapmışlardır (Dura, 2010: 108). Bu kuram çok sayıda ve birçok alanda birbiri ile yarışan yerel birimlere işaret etmektedir. Bu yaklaşım metropoliten alanda var olan çok sayıdaki yerel birime işaret etmektedir. Kamu Tercihi teorisyenleri, parçalı bir yönetim yapısının hizmetlerde etkinliği yükselteceğine vurgu yapmaktadırlar (Çınar, vd. 2009: 17). Kuram ayrıca, iktisadi yaşamda kamu kesiminin sınırlarını ve kamuyu oluşturan kesimlerin birbirleri ile olan etkileşimlerini, ilişkilerini iktisat ve siyaset kapsamında incelemekte olup, kamudaki politik ve bürokratik karar süreçleri iktisadi bulgular vasıtasıyla analize tabi tutmaktadır. Kamudaki politik, bürokratik idari süreçlerin ise iktisaden etkinsiz ve verimsiz olduğu, bu süreçlerin işleyişi ortaya konularak açıklanmaya çalışılmaktadır (Dura, 2010: 108).

Bu kuramın temelinde neo-klasik iktisatçıların “Piyasa Başarısızlığı Teorisine” karşılık olarak geliştirdikleri “Devletin Başarısızlığı” teorisi vardır. Kamu Tercihi teorisyenleri devletin başarısızlığında Keynesci iktisadi anlayış doğrultusunda hareket eden akademisyenler, bürokratlar ve politikacıların önemli etkileri olduğunu ifade etmişler ve Keynesci iktisadın devletin ekonomiye aktif müdahalesini öngördüğü için müdahaleci devlet anlayışının kamu sektörünün zaman içerisinde büyümesine yol açtığını belirtmişlerdir (Çoban, 2003: 78). Kamu Tercihi teorisyenleri, öz olarak Kamu Tercihi teorisini; piyasa dışı karar alma mekanizmalarının ekonomik analizi veya bir başka ifade ile ekonomi biliminin politika bilimine uygulanması olarak tanımlamaktadırlar ( Akçagündüz, 2010: 30).

Kamu Tercihi kuramcıları metropoliten düzeyde bütünleştirme yerine parçalı bir yönetim yapısının, bu yapı içinde yer alan yerel yönetim birimleri arasında rekabeti artırıcı bir rol oynayacağını, ortaya çıkacak bu rekabetin de doğal olarak hizmet etkinliğini yükselteceğini savunmaktadırlar. Kuramcılar, metropoliten alanda yer alan yerel yönetim birimlerinin tıpkı özel sektörde yer alan firmalar gibi mal ve hizmet üretiminde birbirleriyle rekabet içinde olabileceklerini varsaymaktadır

(Çınar, vd., 2009: 17). Bu rekabetçilik ortamının ortaya çıkmasıyla, yerel yöneticiler hizmet sunma yöntemlerini de piyasaya uyumlu hale getireceklerdir ve sonuçta piyasa yerel yöneticileri disiplin altına alacaktır.

Kamu Tercih teorisyenleri 1990'lı yıllarda bir yenilik olarak “ farklı kamu mallarının üretimi için farklı en uygun (optimal) ölçeklerin varlığına vurgu yapmaya başlamış, bunun mantıksal sonucu olarak işlevsel uzmanlaşma ve tek amaçlı yönetimler ortaya çıkmıştır. Yani bu okulun yaklaşımını benimseyen akademisyenler çok sayıda küçük ölçekli mekansal topluluk düşüncesinden vazgeçip bunun yerine işlevleri sınırlandırılmış, çok düzeyli yönetimleri savunmaya başlamışlardır (Çınar vd., 2009: 19).

### **2.1.2. Bütünleşmeci Yaklaşım**

1950 ile 1992 yılları arasında, 19 Avrupa ülkesinde yerel yönetimlerin toplam sayısı 38.933 azalmıştır. Bu radikal yeniden yapılanma, esas olarak hızlı kentleşme, yapısal, toplumsal ve ekonomik değişimler ve hizmet sunumunda verimliliğe verilen önemle bağlantılı olmuştur (Rydergard, 2012: 3). Yerel yönetimlerin çeşitli yollarla bütünleştirilme isteği yerel yönetim birimlerinin büyüklüğünün artırılmasının ölçek ekonomisine sahip olacağı hipotezi, marjinal faydanın marjinal maliyete eşit olduğu bir büyüklüğe yaklaşarak verimliliği optimize etmeye ilişkin ekonomik teorilerden gelmektedir.

Bütünleşmeci yaklaşımlar içinde ön plana çıkan Yeni Bölgeci ve Kent Bölgeleri yaklaşımlarıdır. Bu iki yaklaşım mekânın örgütlenmesinde kent ile bölge ölçeğini bütünleştirme amacındadır; fakat Yeni Bölgeci yaklaşım mekânı bölge ölçeğinde ele alırken, Kent Bölge Yaklaşımı, kent ile bölge arasındaki mekânsal farklılığı ortadan kaldırmayı hedeflemektedir.

#### **2.1.2.1. Yeni Bölgeci Yaklaşım**

Her bir bölgenin kendi özel koşulları olduğu ve bu özel koşulların ancak bölgede bulunan bütün aktörlerin ortak katılımı ile harekete geçirileceğine dayanan yerel/bölgesel kalkınma anlayışı bu çerçevede kalkınmanın ve planlamanın doğrudan merkez tarafından belirlenmemesi gerektiği düşüncesine dayanmaktadır. Çünkü kalkınmanın tek elden ve merkezi olarak tespit edilmesi yerel ve bölgesel

dinamiklerin gücünü görmezden gelmekte, yerelin ve bölgenin gereksinimlerinden ziyade bir anlamda tek tipleştirme politikası sunmaktadır. Bu bağlamda yeni kalkınma ve bölgeselleşme politikası eşitlik temelinde değil, rekabet temelinde işlemekte ve çok aktörlü bir yapılanma bağlamında kalkınmanın sağlanabileceğine inanılmaktadır. Bu yapılanma içinde devletin görevi de doğrudan müdahale etmek değil, aktörleri yapabilir kılmaktır (Övgün, 2011: 267).

Yeni Bölgeci yaklaşıma göre devlet odaklı bir kalkınma süreci yerine yerel güçlerin ve kurumların ön planda olduğu bir bölge anlayışı gündeme gelmiştir. Bu bağlamda bölge post fordist ekonomik gelişmenin en etkin birimi olarak görülmekte ve bölgesel kalkınmayı yönlendirecek yeni kuramsal mekanizmaların oluşturulması önerilmektedir. Bu yaklaşımın teorisyenlerine göre devlet, ilgisini bölge düzeyine yoğunlaştırmalı ve bölgeler üzerinden yeni politikalar geliştirme çabasında olmalıdır (Eraydın, 2008: 23).

Yeni Bölgeci yaklaşımın savunucularına göre, metropoliten alan yönetimlerinde planlama sorunu, söz konusu alanlarda hizmetlerin üretimi ve dağıtımının hangi mekanizmalarla yapılacağı sorunuyla doğrudan bağlantılıdır. Bu çerçevede ölçek sorunu hizmet üretimi ve dağıtımını sorunları çerçevesinde ele alınmaktadır. Bu kapsamda metropoliten alanlarda yerel yönetim birimleri arasında gerçekleştirilen birleştirmelerle yerel hizmet sunumunun sağlanmasında ölçek ekonomilerinden en üst düzeyde yarar elde edileceği savunulmaktadır (Çınar vd., 2009: 21).

Yerel yönetim birimlerinin büyüklüğünün artırılmasının ölçek etkisine sahip olacağı hipotezi, marjinal faydanın marjinal maliyete eşit olduğu bir büyüklüğe yaklaşarak verimliliği optimize etmeye ilişkin ekonomik teorilerden gelmektedir. Ancak, kamu hizmetlerinin marjinal faydasını ölçmenin birtakım zorlukları olduğundan deneysel çalışmalar genellikle maliyet tarafına odaklanmakta veya nüfus ile çıktıyı eş saymaktadır (Rydergard, 2012: 6).

#### **2.1.2.2. Kent Bölgeleri Yaklaşımı**

Kent Bölgeleri Yaklaşımı, Bütünleşmeci Yaklaşım çerçevesinde değerlendirilecek bir başka girişimdir. Metropoliten alanların yönetiminde sınırların değiştirilmesi ve bu alanda sorumluluk sahibi yerel yönetimlerin yeniden

örgütlenmesi kırsal toprakların kentsel kullanımlara aktarılmasını da beraberinde getirmektedir ( Çınar vd., 2009: 22).

Bir kent bölgenin iki ana unsuru bulunmaktadır. Bunlardan ilki şehirdir, yani kent merkezi alanıdır. İkincisi ise, bu merkezi çevreleyen, onun çevresini oluşturan alandır. Kent merkezi alanı, kentleşmenin belli bir düzeye ulaştığı ya da sürdüğü bir alanı ve bu alanda yaşayan belirli bir nüfusu kapsamaktadır. Bu alan, çevresinde oluşan bir kentleşmenin ya da birbirinden bağımsız kentsel merkezlerin birbiriyle eklemlenmesi sonucu olarak ortaya çıkmakta ve metropoliten alan olarak da nitelendirilmektedir. Genel olarak ele alındığında bu alan, kamusal ve özel hizmet sunumu anlamında bir merkez teşkil etmektedir ve aynı zamanda ulaşım ve iletişim ağlarının yoğunlaştığı bir mekânı ifade etmektedir (Özışık, 2015: 317).

Mekansal ölçeklerin tanımlanması devletin mekanda örgütlenme biçiminde ve değişik mekansal birimlerde uygulanan politikaların ağırlıklarının değişmesi ile ortaya çıkmakta veya doğrudan yönetimin yeniden yapılandırılması ve reformu ile farklı ölçeklerde yer alan kurumların mali kapasitelerinin yeniden tanımlanması ile mümkün olabilmektedir. Çeşitli çalışmalarda kent bölgenin fiziksel sınırları tanımlanırken, “anakentin ayak izlerinin belirlendiği alan” deyimini kullanılmakta ve iş olanakları, konut ve hizmetlerin arz ve sunumu arasındaki ilişkilerle tanımlanan ve yönetsel sınırlarla betimlenmeyen bir mekandan söz edilmektedir. Kent bölge içinde yer alan mekansal alt birimler arasında değişik türde etkinliklerden kaynaklanan insan ve mal akımlarının yoğunluğu Kent Bölgenin mekansal sınırlarını belirlemektedir ( Eraydın, 2009: 2).

Avrupa’da belediyelerin birleştirilmesi sürecinde, çoğu durumda gönüllülük ve zorunluluk arasında bir karışım uygulanmıştır. Örneğin İsveç’teki ikinci reformlar dönemi olarak bilinen 70’li yıllar gönüllü bir uygulama olarak başlamış ancak çok az sayıda birleşme gerçekleştiği için, bir parlamento kararı ile bu düzenleme zorunlu kılınmıştır. Danimarka ve Yunanistan’da 2000’li yıllarda zorunlu birleşmeler gerçekleştirilirken, Norveçte mali teşvikler ve ulusal yönetim, belediyeler ve bölgeler birliğinin kampanyalarıyla gönüllü önlemler vasıtası ile birleştirmeler gerçekleşmiştir. Almanya’da gönüllü bir aşamayı, eyaletlerin birleşmeyi zorunlu kıldığı bir aşama izlemiştir (Rydergard, 2012: 9).

## 2.2. Kent ve Yerel Yönetimler Tarihi

Dünyadaki kentlerin ilk örnekleri sayılan Filistin'deki Eriha ve Anadolu'daki Çatalhöyük Neolitik dönemde ortaya çıkmış yerleşim alanlarıdır. Bu iki kent kalıntısından hareketle Kentlerin Doğuşu çalışmasında (2000: 33) kentin tanımını yapan Jean- Louis Huot ve arkadaşları kenti “ karmaşık bir toplum yapısının, bireysel düzeyde çözülemeyecek sorunların üstesinden gelmesine olanak sağlayan ve kendine özgü özellikleri bulunan bir yerleşim sistemi” şeklinde tanımlamışlardır. İnsanoğlunun tarımdaki başarısı kent merkezlerinin oluşturulması, büyütülmesi ve kalıcı hale gelebilmesi için belirli bir bölgede politik bir otoritenin kurulmasını da gerektirmiştir (Spellman, 2011: 10). Yine, Eriha ve Çatalhöyük yerleşim yerlerinden hareketle kentin örgütlülüğü ön plana çıkartılarak “ gerçek bir kent, örgütlü, hiyerarşik siyasal ve sosyal bir yapı yansıtmalıdır” demişler ve böylece kente yönelik tanımlarını daha da netleştirmişlerdir.

Mezopotamya, Anadolu, Nil Vadisi daha sonraki dönemlerde ise Hint ve Çin'de ortaya çıkan ilk kentler, tarımın etkisi ve artı ürünün bir sonucu olarak ortaya çıkmışlardır. Tarımın ve köyün devamı için suni sulama kanallarının yapım işlerinin ve denetiminin tek elde toplanması merkezi bir yönetimi gerekli kılmıştır. Bu yapılanma köyler arasındaki çatışmaları önlediği gibi bu yapılanmanın sağladığı verim artışı ve istikrar ile yeni bir toplumsal hasıla olarak “artı ürün”ü ortaya çıkarmıştır. Artı ürünü ortaya çıkaran örgütlenmenin gerçekleşmesi ile doğudaki tarım alanlarında şehirler kurulmuştur (Tuna, 2009: 16). Kentlerin; toplumların örgütlenme biçimine göre üretilen ya da ele geçirilen zenginliklerin ve bu zenginlikleri oluşturan ilişkilerin örgütlendiği ve denetlendiği merkezlerde ortaya çıktığı söylenebilir.

İlk kentlerin ortaya çıktığı ve aynı zamanda ilk devlet örgütlenmesinin gerçekleştiği dönem Kalkolitik Dönem olarak kayıtlara geçmiştir. Anadolu'da da Kalkolitik Dönem yerleşimleri ilk kentlere örnek oluşturmaktadır. Yukarı Fırat bölgesinde yer alan Malatya Aslanteppe Höyük Kalkolitik Dönemin Geç Uruk evresinde, Fırat Vadisi yoluyla hem Mezopotamya hem de Orta Anadolu kültürleriyle ilişki kuran önemli bir kent yerleşim yeridir. Bu yerleşim yeri ve yakın etkileşim içinde olduğu yerlerde yerel seçkinlerden oluşan sınıf, politik ve dinsel

egemenliğin yanı sıra ekonomiyi, ürünün ve üretimin idaresini ellerinde tutmaktaydı (Frangipane, 1999: 60).

Kerpiçten yapılmış anıtsal binaların bulunduğu geniş alanda saray, tapınak ve artı ürünün depolandığı binalar bir arda yapılmıştır. Ayrıca Aslantepe'de çok sayıda mühür baskısının bulunması idari etkinliklerin yoğunluğu ile çok sayıda memurun çalıştığı bir organizasyonu göstermektedir. Aslantepe'deki arkeolojik kazıların yönetsel açıdan ortaya koyduğu bir diğer önemli sonuç bürokrasinin geliştiği, güçlü siyasi ve dini kurumları olan bir yönetim sisteminin kurulmuş olduğudur (Frangipane, 1999: 62).

Antik Yunan ve Roma kentleri ise MÖ 7. yüzyılda Mezopotamya kentlerindeki altyapıya sahip değildi. Yunan kentlerinin fiziki altyapısı olgunlaşmamış olduğundan hijyen de yoktu; ama M.Ö 5. yüzyıl başında Kleisthenes reformları çerçevesinde oluşturulmuş demokrasi vardı. Atinalı tüm özgür yurttaşların doğuştan doğal üyesi olduğu meclis, yönetime ilişkin her türlü düzenlemeyi tartışarak karara bağlıyordu. Yasa önünde herkes eşitti. Kamu işlerinin yürütülmesinde uzmanlık yerine her yurttaşın yaşamı boyunca üstlendiği birtakım işler kamu yararına yerine getirilmekteydi. Roma devletinin siyasi olarak 410 yılındaki çöküşü ve ticaretin sönmesi sonucunda kentler yönetsel olarak kilisenin denetimine girmiştir. Bu süreçte kentlerin nüfusu azalıp yoksullaşırken, piskoposların gücü ve etkinliği artmış, dinsel yönetim merkezleri haline gelmişlerdir (Bumin, 2010: 36).

Ortaçağ Avrupa kentlerinde yaşayan halkı tanımlamak gerekirse bir kent halkından söz etmek yerine bir kale halkından söz etmek daha doğru olacaktır. Bu durumu değiştiren olgu ise 10. yüzyılda gelişen ticarettir. Krallar ve onlara bağlı feodal beylerin çekişmelerine rağmen kentler gelişme sürecine girmişlerdir. Fakat kentleşme eğilimleri bölgeden bölgeye değişiklik göstermiştir (Tuzcuoğlu, 2003: 10).

Rönesans ve sonrasındaki siyasi anlamdaki en önemli değişim mutlakıyetçi devletin ortaya çıkmasıdır. Bürokrasi ve ordunun gücü ile temsil edilen bu değişime paralel olarak kentler yeni iktidar biçimini yansıtan bazı yeni düzenlemelere tabi tutulmuşlardır. Yeni kent planlamacıları kent planları yaparken ordunun gereksinimlerini hep akılda tutmuşlar, geniş bulvarlar ve meydanlar askerlerin yanaşık düzende uygun adım yürümelerinde bir sorun yaşanmaması ve güç görüntüsünün olumsuz etkilenmemesi adına planlanmışlardır (Mumford, 2013: 455).



Rönesans dönemi ile birlikte kentlerin bilinçli bir şekilde birtakım düzenlemelere tabi tutulmuş olduğu ifade edilebilir.

Yerel yönetimlerin kökeni kabul edilen komünler Ortaçağ'da ortaya çıkmış ve tarihsel süreç içerisinde çeşitli değişiklik ve düzenlemelerle günümüze belediye yönetimleri olarak gelmiştir. Komün belli bir toprak parçası üzerinde yaşayan insanların sürekli bir topluluk oluşturarak kendi aralarında yardımlaşma, güvenlik ve bir arada yaşamaktan doğan ve diğer ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik örgütlenme şekli olarak doğmuştur. Komün, feodal rejimde bir kentin kendi kendini yönetme hakkını bir berat ile elde etmiş burjuva grubunun, kendi kendini yönettiği, feodal baskılardan kurtulmuş kent olarak değerlendirilmektedir (Çelik ve Aykanat, 2007: 106).

18'inci yüzyılın sonunda buharlı makinenin icadıyla, sanayi büyük bir atağa geçmişti. Fabrikaların oluşmaya başlaması ve tarım makinelerinin icadı, kırsal alandaki insan gücüne daha az ihtiyaç doğururken, sanayi daha çok işçiye ihtiyaç duyurmaya başlamış, bu da kentlere yoğun bir göçe neden olmuştur (Uyar, 2013: 30). Hızlı sanayileşme sürecinin kentsel alanların üzerindeki en büyük etkisi, hızlı nüfus artışı ve sanayileşmenin gerektirdiği yapılaşma ile birlikte gerçekleşen büyüme baskısı olmuş, bu dönemde şehirler; ticarete dayalı yapıdan farklı olarak, sanayi üretimine ve sermayeye bağlı servet oluşturmaya dayalı ekonomik sistemin merkezi haline gelmiştir. Sanayi Devriminden kısa bir süre sonra şehirler hızla büyümeye başlamıştır (Bumin, 2010: 56).

Batı Avrupa'da ticaret ve endüstri kenti olarak büyüyen kentler sanayi devriminden önce de bir çok sorunlar yaşanmaktaydı. Özellikle 15. ve 16. yüzyıllarda yaşanan toplumsal krizlerden hareketle, Tohomias More (2010: 22), İngiltere'yi koyunların insanları yediği ülke olarak tanımlarken gelişen tekstil sanayisi nedeniyle kentsel alanlara yapılan göçler, kent çeperlerine yerleşen yığınların sağlıksız ortamlarda yaşamaları ve sonuç olarak salgın hastalıkların artışı ve ölümleri anlatmak istemiştir.

Kentlerin yönetimi ile ilgili olarak kafa yoran düşünürler genel olarak yerel yönetimlerin gerekliliği üzerinde vurgu yaparken bazıları buna gerek olmadığı fikrini savunmuşlardır. Örneğin Jean Jacques Rousseau ve Kant gibi düşünürler “özgür kentli” ile “özgür devlet” arasında yerel yönetim gibi bir ara kurum sokulmasına gerek

görmemişler, Turgot ise ara kurumlardan ve vakıflardan söz ederken bunların varlıklarını tek başlarına sürdüremeyeceklerini, toplumun yararı için var olmaları gerektiğini, yararlı olmaktan çıktıkları anda varlıklarına da gerek kalmayacağını belirtmiştir (Keleş, 2006: 35). Turgot ve Jeremy Bentham gibi düşünürler, ülkenin genel yararlar ve bireysel yararlar arasında bağ işlevi görecektir alt bilimlere ayrılması gerektiğini ifade etmişler ve bu düşünceler çağdaş yerel yönetim kavramının temel köşe taşlarından olmuştur (Çelik ve Usta, 2010: 128).

Düşünürlerin ortaya attığı fikirlerin, Fransa'yı komünlere, kantonlara, ilçelere ve illere ayırmada önemli etkileri olmuştur. Fransız belediye yapılanması ise Almanya, Hollanda, Belçika, Polonya ve İspanya'yı etkilemiştir. İngiltere'de ise "yerel yönetim" ve "belediye" gibi kavramların Avam kamarasında ilk kez kullanılması 1835 yılına denk düşmektedir (Keleş, 2006: 37).

Avrupa'daki yerel yönetimlerin şekillenmesinde Montesquieu ve Jean Jacques Rousseau'nun önemli etkileri olmuştur. "Yasaların Ruhunu" isimli kitabında Montesquieu, yerel yönetimleri hükümdarın erkini sınırlandıran birim olarak görmekte ve ideal devletin yerel topluluklarca yaratılabileceğini savunmaktadır (Tekeli, 1983: 4).

Rousseau ise yerel erkin kaynağını, yerel kuruluşlarda ya da meslek örgütlerinde değil, tek ve bölünmez bir genel istence yurttaşların katılmalarında bulur, ayrıca ülkenin coğrafi bölümlere ayrılmasını, kentlerin bir başkente bağlanmasını uygun saymamış, ülkede meclislerin bir başkente gerek kalmayacak bir biçimde kentler arasında sırayla yer değiştirmesini önermiştir (Keleş, 2006: 45).

Batılı toplumların büyük çabalar ve mücadeleler sonucunda elde ettiği yerel siyasal haklar; demokratik, ekonomik, yönetsel ve siyasal boyutlarıyla daha iyi bir yaşam elde etmek için kullanılan araçlardır.

### **2.3. Avrupa'da ve ABD' de Yerel Yönetimler ve Büyükşehir Yönetimi**

Avrupa tarihinin en başta gelen aktörleri ve siyasal- yönetsel yapının temel taşları olan yerel yönetimler, günümüzde de Avrupa'nın siyasi ve ekonomik birliğinde kritik bir öneme sahiptir.

1970 ve 1980'li yıllardaki küresel ekonomideki değişiklikler 1990'lı ve 2000'li yıllarda Avrupa ülkelerinde ve ABD 'de yerel ve bölgesel politikaların hedef ve

içeriğini bütünüyle değiştirmiştir. 1990'lı yıllardan itibaren pek çok OECD ülkesi yeni mekansal politikalara yönelmiş, artık refah devleti kapsamında gündeme gelen dezavantajlı bölgeleri kalkındırmak temel amaç olmaktan çıkartılmıştır. Bunun yerine "piyasa dostu etkin devlet" paradigmasıyla birlikte bölgelerin avantajlarını daha rekabetçi bir anlayış içinde yer temelli ve yer ortaklı bir ekseninde artırma hedefi, bölge politikalarının temel amacı haline gelmiştir (Çınar vd., 2009: 23).

Ülkelerin yönetim sistemlerini kurarken veya yeniden yapılandırırken birbirlerinden referans aldıkları ve bazen bir sistemin neredeyse tümüyle diğerine aktarıldığı görülmektedir. Oysa kamu yönetimi ve yerel yönetim kuramlarının evrensel geçerlilik iddiaları olsa da, bunlar ülkelerin ve kültürlerin öznel durumlarını içerebildiği ve buna dayanarak daha etkili çözümler üretebildiği ölçüde geçerli olabilecektir (Parlak, 2006: 216).

### **2.3.1. Fransa'da Yerel Yönetimler ve Büyükşehir Yönetimi**

Günümüz şartlarında "Bölgesel Üniter" devlet diyebileceğimiz Fransa'da yerel yönetimlerin, 1789 devrimi sonrasında ortaya çıktığı ifade edilmektedir. Fransa yerel yönetim sisteminin 1799-1815 reformları ve 2003 yılında yapılan birtakım köklü değişiklikler ile günümüzdeki yapısına ulaştığı söylenebilir. 2003 yılında yapılan köklü değişikliği etkileyen temel metin olan Maastrich Anlaşması ve subsidiarite (yerellik) ilkesi neticesinde yerel yönetim ifadesi anayasadan çıkartılarak yerine "ülkesel yönetimler" ifadesi konulmuştur. Bu reformla birlikte Fransa'da Bölge yönetimleri anayasal bir kurum haline gelmiştir. Bu düzenleme ile birlikte ülkede üç tür yerel birimi oluşmuştur. Bunlar; belediyeler, iller ve bölgelerdir (Koçak, 2008: 138). Fransa'da köylerin olmaması ve köy sistemi yerine belediye yapısının benimsenmesi nedeniyle belediye sayısı 36 bin gibi yüksek bir rakama ulaşmıştır (Keleş, 1994: 4).

Küçük belediyeler kapasite yetersizliği sorununu aşmak üzere merkezi yönetimin il müdürlükleriyle hizmet anlaşmaları yapmaktadırlar. Bu durum ise merkezi yönetimin küçük belediyeler üzerinde teknik vesayet kurmasına sebep olmaktadır. Çok sayıda belediyenin varlığı kamu hizmet verimliliğini düşürmekte ve kamu kaynaklarının rasyonel kullanımını engellemektedir. Sorunları çözmeye yönelik reform çabalarına rağmen belediye sayısını azaltacak sonuçlar alınamamıştır.

Reformların başarısızlığında yerel toplulukların belediyelerine duydukları bağlılık, belediyenin tarihselliği ve reformları gerçekleştiren siyasal kadroda yer alan belediye meclis üyelerinin ve belediye başkanlarının belediye sayısında yapılacak düzenlemenin kendi siyasal güçlerine zarar vereceği endişesi etken olmuştur (Şengül, 2012: 35).

İl yönetimleri Türkiye'deki İl Özel İdaresi yapısına benzer bir yapılanmaya sahiptir. Yani, halk tarafından seçilen bir il genel meclisi, genel meclisin kendi arasından seçtiği bir meclis başkanı, başkan yardımcısı ve daimi encümeni bulunmaktadır. Meclis başkanını il hizmet birimlerinin ve polis hizmetlerinin başıdır (Parlak, 2006: 243). Bölge örgütü yapısı ise bölge meclisleri, meclis başkanı ve daimi encümen olmak üzere üç organa sahiptir. Bu özelliği ile il yönetimlerine benzemektedirler. Bölge meclisi üyeleri, bölgedeki çevre illerden seçilerek gelmekte ve bölgenin karar alma organı durumundadırlar. Meclis kendi üyeleri arasından başkanını ve daimi encümeni seçer. Başkan bölgenin siyasi sorumlusu ve aynı zamanda yürütme organıdır.

Fransa'nın 26 bölge yönetiminden birisi başkent Paris'in de içinde olduğu Île-de-France Bölge Yönetimidir. Île-de-France Yönetiminin yetki alanı içerisinde 8 il ve 1.281 komün yer almaktadır (Nitas, 2015: 244).

Fransa'da bölge yönetimlerinin önemli görevlerinden biri bölge kalkınma planlarının hazırlanmasıdır. Bu bağlamda iki plan hazırlanmaktadır. Birincisi "Sdrif" adı verilen Bölgesel Kalkınma Planı Taslağı; ikincisi ise Merkezi Yönetim-Bölgesel Yönetim Müşterek Bölgesel Plan Sözleşmesi'dir. Sdrif, konut, iş yaşamı, hava kalitesi, mücavir alan, kırsal alanlar, ulaşım ve hizmetler gibi bölgedeki günlük yaşama dair birçok konuda gelecek planlamasını sunar. Île-de-France'ın son Sdrif'i 2007 yılında hazırlanmıştır. Bu amaçla 2030 yılına kadar süren bir planlama yapılmıştır ve ortaya konulan bazı temel hedefler şunlardır: Yılda 60.000 yeni konut yapılması, ormanların ve çiftlik alanlarının korunması, toplu taşıma hizmetlerinin geliştirilmesi (Toksöz, 2009: 69).

Merkezi Yönetim-Bölgesel Yönetim Müşterek Bölgesel Plan Sözleşmesi ise altı yıllık bir süre için hazırlanır. Bu kapsamda özellikle Avrupa Birliği kapsamında yapılması ön görülen uygulama planları hayata geçirilir. Île-de-France'ın son Müşterek Bölgesel Planı Mart 2007 tarihinde bölgesel konsey başkanı ve bölge valisi

arasında imzalanmıştır. Planın Avrupa Birliği önceliklerini de taşıyan üç temel hedefi ise toplu taşıma, yüksek öğrenim ve araştırma ile metropoliten bölge kalkınmasıdır (Toksöz, 2009: 70). Özellikle Avrupa Birliğinin yerel yönetimler hakkındaki düşüncelerinin adem-i merkeziyetçi ve bölgeselleşme yönünde olması üye ülkelerin tamamının idari sistemlerini etkilemekte ve çeşitli farklılaşmalar ve revizyonlara yol açmaktadır.

Fransa'da yerel yönetimlerin gelirleri; vergi gelirleri, transfer gelirleri ve diğer gelirler şeklinde ayrıma tabi tutulabilir. Vergi gelirleri içinde ise dört temel vergi bulunur. Bina vergisi, arazi vergisi, oturma vergisi ve meslek vergisidir. Bu vergilerle ilgili çok sayıda istisna ve muafiyet bulunmaktadır. Vergi oranları kanunlarda belirlenen çerçevede yerel yönetimler tarafından belirlenmektedir. Doğrudan alınan vergilere ek olarak belediyeler çevre temizlik vergisi gibi çeşitli vergiler de almaktadır (Şengül, 2012: 41).

Fransa'da merkezi idare tarafından belediyelere yapılan mali yardımlardan da söz edilmelidir. Mevsimlik turizm hareketliliğine bağlı olarak nüfusları çok fazla sayıda artan ve bu nedenle ek masraflara katlanmak durumunda kalan belediyelere yapılan turizm yardımı, belediyeler arası refah farkını gidermek için zengin belediyelerin vergi gelirlerinden kesintilerle oluşturulan dayanışma fonu, katma değer telafi fonu ve çok avantajlı belediyelere ödenen paylardan kesilerek avantajsız belediyelere aktarılan şehir dayanışma yardımları bunlar arasında sayılabilir (Akçakaya, 2003: 163).

Fransa'da büyükşehir belediyesi denildiğinde akla Paris belediyesi ve belediye başkanı gelmektedir. Paris büyükşehir yönetim yapısı içinde güç belediyenin organları olan belediye meclisi ve belediye başkanı arasında dağıtılmış, meclis başkan karşısında daha işlevsel hale getirilmiştir (Tarhan, 2013:104). Paris'te iki organda hem belediye hem de il özel yönetimine ilişkin işlevleri yerine getirir. Paris'te 20 ilçe belediyesi ve merkezi yönetimin temsilcisi olarak kolluk valisi meclis toplantılarına katılabilmektedir (Kayıkçı, 2003: 30). Paris Büyükşehir Belediye Başkanı, Paris Belediye Meclisince 6 yıllığına meclis tarafından gizli oyla ve mutlak çoğunlukla seçilir. Paris ilçe belediye başkanlarını seçimi ise, Paris Büyükşehir Belediye Başkanının seçiminden sonra ilçe belediye meclislerince seçilmektedir (Tarhan, 2013: 109).

### 2.3.2 İngiltere’de Yerel Yönetimler ve Büyükşehir Yönetimi

İngiltere’nin resmi adı “Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı”dır. İngiltere, Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda’dan oluşmaktadır.

İngiltere'nin yerel yönetim yapılanmasını ve kent yönetim sistematüğini etkileten en önemli olaylardan birisi şüphesiz sanayi devrimidir. İngiltere sanayi devrimini en yoğun yaşayan ülke olmuş bunun sonucu olarak İngiltere'nin kentleri sanayi devriminin olumsuzlukları ile mücadele etmek zorunda kalmıştır.

Sanayi devriminden kısa bir süre sonra İngiltere şehirleri hızla büyümeye başlamıştır. Örneğin; 1801’de İngiltere’de nüfusu 100 binin üzerindeki tek şehir olan Londra, aynı zamanda Avrupa’nın da en büyük şehriydi. 1891 de Londra'nın nüfusu 4.232.118'i bulmuştur (Bumin, 2010: 56). Londra'nın çok hızlı büyümesinin beraberinde kentsel birtakım sorunlar doğurduğu açıktır. Nitekim, temiz su ve kanalizasyon şebekelerindeki yetersizlikler nedeniyle bulaşıcı hastalıklar yayılmış, 19’uncu yüzyılın ikinci yarısındaki hızlı kentleşme sürecinde ortaya çıkan sorunlar; hem şehir planlamasının hem altyapının önemini ortaya koymuştur.

Sanayi devriminin ortaya çıkardığı sorunların çözümünde yerel yönetimler daha fazla sorumluluk üstlenmişlerdir. Halk sağlığını koruma fonksiyonları içinde hastane, düşkúnlerevi, konut, atık sistemi, eğitim hizmetleri gibi temel hizmetlerin yerine getirilmesini sağlamışlardır Bu döneme kadar İngiltere’de kurumları, personeli ve diğer olanakları ile hizmetlerin üretimini ve dağıtımını sağlayan devlettir. İngiltere yerel yönetim sisteminin yapısı il, belediye, köy idareleri olarak şekillenmesi ancak 19. yüzyılda mümkün olabilmıştır. (Yamaç, 2014: 1).

Günümüzde ise İngiltere de hizmetlerin bazıları kamu sermayeli kuruluşlarca, bazıları yarı kamusal özerk kuruluşlarca bazıları ise tamamen özel şirketler aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Merkezi yönetimin bir taşra örgütünün olmayışı birçok hizmetin geleneksel olarak yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesini zorunlu kılmıştır. İngiltere de yerel yönetimlerin 1215 Magna Carta ( Büyük Şart)’dan beridir var olduğu ifade edilebilir (Canpolat, 1999: 318).

Yerel yönetimlerin bugünkü mevcut yapısı büyük oranda 1972’de yapılan ve 1 Nisan 1974’de yürürlüğe konulan Yerel Yönetimler Yasası ile 1986 yılında yapılan düzenlemelerle şekillendirilmiştir. Mevcut yerel yönetim birimlerinin sayısı nüfus yoğunluğu ve sosyo-ekonomik durumlarına göre azaltılarak, üç sınıflı bir sistem

oluşturulmuştur. Bu sınıflamaya göre birinci kademe il, ikinci kademe bölge, üçüncü kademe ise köydür. Ayrıca bu kademeler metropoliten olup olmadıklarına göre sınıflandırılmışlardır. Büyük Londra Yönetimi ise ayrıca düzenlenmiştir (İnanç ve Ünal, 2006: 126).

İngiltere’de Londra ile birlikte yedi anakent belediyesi vardır. Anakent belediyeleri dışındaki yerleşim birimlerinde belediyeler, il belediyeleri ve ilçe belediyeleri olmak üzere iki kademelidir. Yerel yönetimler yerel meclis tarafından yönetilmektedir. Londra anakent belediyesi dışında doğrudan halk tarafından seçilen bir başkan yoktur. Londra Büyükşehir Belediyesi, Londra’nın tümünü ilgilendiren genel nitelikteki sorunlar hakkında liderlik yapan, planlar hazırlayan, Londra’daki belediyeler arasında genel nitelikteki sorunlar konusunda ortak çalışma ve eşgüdüm sağlayan stratejik bir yerel yönetim birimi olarak tasarlanmış ve kurulmuştur. Londra Büyükşehir Belediyesi’nde iki temel organ mevcuttur. Bunlar büyükşehir belediye meclisi ve büyükşehir belediye başkanıdır (Türkyılmaz, 2010: 71).

En son İşçi Partisi iktidarı ile birlikte İngiliz yerel yönetimlerinde önemli değişiklikler yapılmıştır. 1986 yılına kadar uygulanan Londra Büyükşehir Yönetimi sisteminin o zamanki “Thatcher” hükümeti tarafından kaldırılması basında ve parlamentoda büyük tepkilere yol açmış, bu durum halkın %75 tarafından da kabul görmemiştir (Tortop, 1993: 3). Londra Büyükşehir Yönetimi ile birlikte 6 büyükşehirde de kaldırılmış olan büyükşehir sistemi 2000 yılında İşçi Partisi tarafından tekrar uyulamaya sokulmuştur.

Dönemin muhafazakâr parti hükümeti, gerek resmi dokümanlarda gerekse parlamento tartışmalarında Londra Büyükşehir Belediyesi'nin kaldırılma kararının siyasi nedenlerle değil, ekonomik, idari ve demokratik nedenlerle alındığını savunmuştur. Hükümete göre, Londra Büyükşehir Belediyesi ve diğer büyükşehir belediyeleri, harcamalarında diğer belediyelere kıyasla, daha müsrif davranmaktaydılar ve büyükşehir belediyelerinin harcamaları yerel yönetimlerin toplam harcamaları içinde giderek artan bir seyir izlemekteydi (İnanç, 2006: 128).

Yine hükümete göre, Londra Büyükşehir Belediyesi ve diğer büyük şehir belediyeleri gereksiz bir yerel yönetim birimi haline gelmişlerdi; çünkü Londra’da ve diğer büyükşehir belediyelerinde yerel nitelikteki hizmetlerin hemen hepsini alt belediye birimleri yerine getirmekteydi. Büyükşehir belediyeleri sadece polis, itfaiye

ve toplu taşımacılık alanlarında tek başlarına sorumluydular. Son olarak hükümet, büyükşehir belediyelerinin kaldırılmasıyla, söz konusu kentlerde, halka daha yakın olan alt belediyelerin tek sorumlu olacağını, bunun da halkın yerel yönetimin çalışmalarını daha iyi anlayabilmesine ve yerel demokrasinin gelişmesine katkıda bulunacağını da savunmuştur (Yamaç, 2014: 7).

Oysa Muhafazakâr Parti hükümetini büyükşehir belediyelerini kaldırmaya iten temel faktör politik neden olmuştur, diğer nedenler büyük şehir belediyelerinin kaldırılmasını haklı çıkarmak için, öne sürülen nedenlerdir. Hükümetin politik nedenlerle hareket etmesinde temel etken, Londra Büyükşehir Belediyesi'nin radikal sol eğilimli lideri Ken Livingstone'un hükümete açıkça muhalefet eden davranışları ve Livingstone'un liderliğindeki Londra Büyükşehir Belediyesi'nin radikal politikalarıdır (İnanç, 2006: 130).

İngiltere'de yerel hizmetlerin yürütülmesi Londra, büyük kent ve büyük olmayan kent bölgelerinde birbirinden farklılık göstermektedir. Yerel yönetimlerin yürüttükleri hizmetler, polis hizmetleri, itfaiye ve tüketicinin korunması ile ilgili hizmetleri kapsayan koruyucu hizmetler öncelikli görev alanlarındandır. İngiltere'de merkezi bir polis teşkilatı bulunmamaktadır. İngiltere'de polis teşkilatı bölge meclisleri ile bağlantılı olup, bölge meclisleri içinde de bu görev üçte ikisi meclis üyelerinden, üçte ikisi de yargıçlardan oluşan polis komiteleri tarafından yürütülmektedir (Canpolat, 1999: 328).

Birçok ülkede olduğu gibi İngiltere'de de çevre sağlığı ve altyapı hizmetlerinin önemli bir kısmı yerel yönetimlerin görev alanında bulunmaktadır. Çevre sağlığının korunması konusundaki görevler merkezi yönetim ile il ve bölge meclisleri arasında bölüşülmüştür ve bu konuda yakın bir işbirliği halinde görev yapmaktadırlar. Hıfzıssıhha ve gıda kontrolü, bulaşıcı hastalıklardan korunma, çöp toplama ve yok etme hizmetleri, hava kirliliğinin önlenmesi, daire, dükkân ve fabrikalardaki sağlık şartlarının yerine getirilmesinin kontrolü, hayvan hastalıkları, mezbahalar ve halka açık tuvalet yapımı District ve Metropolitan District meclislerinin sorumluluğunda bulunmaktadır. Çöplerin toplanması ile cadde ve sokakların temizlik işleri Districtler, çöplerin imhası ile County'lerce yapılmaktadır (Yıldırım, 1990: 188).

Eğitim ve öğretim hizmetleri ise County Meclislerinin ve Metropolitan District'lerin sorumluluğu altında yürütülmektedir. Bunun yanında meslek



yüksekokulları gibi bazı ileri öğretim hizmetleri meclisler arası birleşik komiteler tarafından üstlenilmiş durumdadır. Yerel yönetimlerin yerine getirdiği eğitim hizmetleri, ilk ve orta öğretim, teknik ve sanat eğitimi, okul yemekleri, öğrenci taşıma servisleri, öğrenci kredileri, özürü çocukların eğitimi gibi geniş alanları içermektedir (Yıldırım, 1990: 187).

Sağlık ve Sosyal Hizmetler konusu ise; ülke çapında bölgesel mahiyette kurulan özerk sağlık otoritelerine devredilmiştir. Sosyal hizmetler kapsamında yer alan kimsesizlere yer temini, gençlerin ve özürüülerin mesleki eğitim konuları ise yerel yönetimlerin görev alanı dâhilinde bulunmaktadır. Yine her türlü spor tesisi yapımı, tiyatro, müze, galeri, kütüphane, park, bahçelerin yapımı, bakımı gibi hizmetler il ve bölge meclislerinin ortak görevleri arasında yer almaktadır. 1980'li ve 1990'lı yıllarda bu kapsam ve bölüşümde önemli değişiklikler yapılmış, Yapılan bu düzenlemeler sonucunda yerel yönetimler, doğrudan iş yapan değil, işi veren ve sınırları dâhilinde iş yapan özel veya kamusal otoriteleri izleyen, denetleyen, bunlarla işbirliği yapan kuruluşlar haline getirilmişlerdir (Canpolat, 1999: 330).

Londra Büyükşehir Belediyesi ise, toplu taşımacılık, planlama ekonomik kalkınma ve yeniden iyileştirme, çevre, polis, itfaiye ve acil planlama, kültür, medya, spor ve kamu sağlığı konularında kendi görev alanlarına giren işleri yapmaktadır. İlk dört hizmet alanındaki görevler, kurulan hizmet organlarıyla yapılmaktadır. Bu kurumlar, Londra Toplu Taşımacılık Kurumu, Londra Kalkınma Teşkilatı, Metropolitan Polis Otoritesi ve Londra İtfaiye ve Acil Planlama Otoritesi'dir. Bunlar, büyükşehir belediye başkanının çalışmalarına yardımcı olmakta, ilgili politikaların kararlaştırılmasında ve uygulanmasında belediye başkanının icracı organları olarak çalışmaktadırlar (Kösecek, 2000: 75).

İngiltere'de yerel yönetimlerin vergilerden sonra en önemli gelir kaynakları merkezi yönetimin yardım ve bağışlardır. Her mahalli idarenin ihtiyacı önce nüfus, çocuk sayısı, yaşlı kişilerin sayısı, yolların uzunluğu gibi özelliklerle belirlenmektedir. (Nadaroğlu, 2001: 151). 1970'li yıllardan itibaren İngiltere'de yerel yönetim birimleri sayısında önemli azalmalar olmuş, 1970'li yılların başında 1855 yerel yönetim birimi olmasına rağmen bu sayı bu sayı 1975'lerde 521'e 2000 yılında ise 422'ye düşmüştür. Bu yıllardan sonra yerel yönetim birimlerinin daha büyük

ölçekte, daha yoğun bir halk kitlesine, daha az sayıda seçilmiş meclis üyesi ile hizmet verdikleri görülmektedir (Uzun, 2013: 612).

### **2.3.3. Almanya’da Yerel Yönetimler ve Büyükşehir Yönetimi**

Alman Anayasa'sına göre, Almanya federal bir devlettir. Birleşik devlet esası ve bunun gereği olan yasama yetkisi paylaşımına dokunulmaması anayasal olarak güvence altına alınmıştır. 16 eyaletten oluşan Federal Almanya’da her eyalet gerçek bir devlettir. Alman eyaletleri 3 farklı grupta toplanmaktadır. Bunlar Eski Alman Eyaletleri, (Baverya, Hessen, Sarre, Holstein) Yeni Alman Eyaletleri (Brandebourg, Thuringe, Saxe...) ve şehir eyaletleridir (Berlin, Bremen, Hamburg). Her eyaletin genel seçimle belirlenmiş bir meclisi (Landtag), bir hükümeti, yüksek mahkemeler dâhil yargı düzeni bulunmaktadır (Batal, 2010: 3).

Almanya'da, federal düzeyde iki meclis bulunmaktadır. Bunlardan birisi eyalet hükümetlerinin temsilcilerinden oluşan Eyaletler Meclisi (Bundesrat) diğer ise tüm halkın temsilcilerinden oluşan Ulusal Meclis (Bundestag) dir ( Bağlı, 2011: 45).

Anayasaya göre birleşik devletlere ait olduğu açıkça belirtilmediği sürece yasama yetkisi eyaletlere aittir. Eyaletlerin ve Federal devletin yetkileri Anayasa'da açıkça belirtilmiştir. Bir eyaletin federal devletin yetkisine giren bir alanda düzenleme yapabilmesi için, federal yasalarla kendisine açıkça yetki verilmesi gerekmektedir. Alman yönetim sisteminde yerellik temel bir ilkedir ve yerel yönetimler oldukça güçlüdür. Siyasal sistemin oluşum sürecinde yerellik hep önemli olmuştur. Nazi döneminde uygulanan merkeziyetçi idari anlayış istisnai bir durum olup ikinci dünya savaşı sonrası yerel yönetimler tekrar demokratik sistemin önemli bir aktörü haline gelmiştir (Çukurçayır, 2013: 62).

Almanya da yerel yönetimler belediyeler ve ilçe yönetimlerinden oluşmaktadır. Ancak bazı eyaletlerde ara basamak olarak il yönetimleri ve birliklerde yerel yönetim sisteminin bir parçası olarak öngörülmüştür. Alman Anayasası belediyelere, yerel hizmetleri yasalar çerçevesinde ve öz sorumlulukları içerisinde yerine getirme hakkı tanımıştır. Bu ülkede belediyeler ilçe yönetimine tabi olup olmamasına göre ikiye ayrılmaktadır. Bunlardan herhangi bir ilçeye bağlı olmayan yani belediye hizmetleriyle diğer ilçe görevlerini kendi başına birlikte yürüten şehirlere “ilçeden bağımsız büyükşehirler” denilmektedir. 141 olan büyükşehirlerin sayısı 1975 ve

1977 yıllarında gerçekleştirilen yönetim ve alan reformu çerçevesinde 87'ye düşürülmüştür. Şehir devleti durumunda olan Hamburg, Bremen ve Berlin bunun dışındadır (Batal,2010:5).

Gerçekleştirilen reformlar büyükşehirlerdeki gibi ilçe sayılarının da azaltılması sonucunu doğurmuş ve Batı Almanya olarak bilinen eyaletlerde ilçe sayısı 425'den 236'ya inmiş, Eski Doğu Almanya eyaletlerindeki sayı da 189'dan 87'ye düşürülmüştür.

Alman yerel yönetim sisteminde, 1990'lı yıllarla birlikte Yeni Kamu Yönetiminin etkisi ciddi oranda hissedilir olmuş ve etkinlik, verimlilik ve demokratiklik arayışları çerçevesinde sürekli reformlar gündeme gelmiştir. Reform arayışlarının en önemli gündem maddelerinden biri de belediye sayılarının azaltılmasıyla ilgilidir. Hatta belediyeler birlik belediyesi adı altında da örgütlenebilmektedir. Bu yapılanmada büyük çaplı yerel hizmetleri üst kademedeki belediye yürütürken, temel nitelikteki belediye hizmetlerini küçük belediyeler yürütmektedir (Çukurçayır, 2013: 68).

#### **2.3.4. İspanya'da Yerel Yönetimler ve Büyükşehir Yönetimi**

İspanya üniter devlet yapısına sahip bir ülkedir fakat bu üniter yapı içerisinde geniş bir yerinden yönetim (desantralizasyon) sistemi uygulanmaktadır. İspanya'da üç kademeli bir yerel yönetim sisteminden bahsedebilir. Bunlar; bölgesel yönetim, il yönetimi, belediyeler şeklindedir. Bu ana birimler yanında nüfus, mekansal uzaklık, gelişmişlik düzeyi ve kırsal alan niteliği gibi kriterlere göre belediye birlikleri, metropoliten yönetim ve ilçeler de bulunmaktadır (Parlak, 2006: 248).

İspanya'da yerel yönetimlerin kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarıyla mali haklarına ilişkin pek çok yasal düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin, tek bir bölge yönetimi yasası çıkarmak yerine her bölge için ayrı yasalar çıkarılmıştır. Bunun yanı sıra İspanya'da yerel yönetim birimleri oluşturulurken ülkenin tarihsel geçmişi ile kültürel, ekonomik ve sosyal farklılıklar göz önüne alınmıştır. Bu nedenle, dağınık ama ayrıntılı bir yasal düzenleme göze çarpmaktadır. Parlatonun yerel birimlerin, yerel toplulukların mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak yönünde kullandıkları yetkilere karışması söz konusu değildir. Merkezin, yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi tümüyle kaldırılmıştır.1978 tarihindeki düzenlemeyle il

özel yönetimlerinin önemi giderek azalırken, belediyeler ve özellikle özerk topluluklar önemli yerel yönetim kuruluşu olmuşlardır (Keleş, 1993: 13).

İspanya'da belediye kuruluşları çeşitlilik göstermektedir. Normal belediyeler yanında özel statülü belediyeler ve büyükşehir belediyeleri bulunmaktadır. Özel statülü kentler belediye işlevleri görmektedir. Bu belediyelerde meclis, başkan ve yönetim kurulu bulunmaktadır. Madrid ve Barselona için ayrı ayrı büyükşehir yasaları çıkarılmıştır. Bölgesel yönetimler merkezi yönetim ve o bölgede bulunan belediyelerle illerin görüşünü alarak metropoliten alanlar için özel düzenleme yapabilir. İspanya'da bölgesel yönetimler içinde kalan belediye kuramayacak kadar küçük nüfusu olan köy, mezra ve mahalleler için belediyeye benzer özel bir yönetim birimi olarak köy birlikleri kurulabilmektedir (Toksöz vd., 2009: 78).

İspanya Anayasası'na göre ikinci kademe yerel yönetim birimi olarak iller oluşturulmuştur. Ülkede 50 il bulunmaktadır. Bunlardan 3 tanesine yasa ile özel statü verilmiştir. Ayrıca, Madrid, Navara gibi tek ilden oluşan bölgesel yönetimler de bulunmaktadır. Bölgesel yönetimler belli coğrafi alanlarda toplumun çıkarını gözeterek çeşitli belediyeleri bir araya getiren ayrı bir yönetim biçimi kurabilir. Bunlara ise comarcas (ilçe yönetimleri) denmektedir. Comarcas kurulması için demokratik yöntemler kullanılması zorunludur. Comarcas kurulması, ilçe sınırları içinde kalan belediyelerin sağlamak zorunda oldukları asgari hizmetlerin o belediyelerce yerine getirilmesini önlemez. Bu biçimde kurulmuş kırk beş comarcas bulunmaktadır (Parlak, 2006: 255).

İspanya'daki yerel yönetim anlayışında önemli bir yere sahip olan bölgesel yönetimle, çoğulcu bir anlayış içinde yerel kültürleri daha iyi koruyup geliştireceği düşünülmektedir. İspanyol Anayasası'nın 3. ve 4. maddelerinde dil ve bayrakla ilgili bölgesel milliyetçilik bakımından sembolik değeri yüksek haklar tanınır. 3.maddenin 1. fıkrasına göre "Kastilya dili İspanya'nın resmi devlet dilidir. Tüm İspanyollar onu öğrenmekle yükümlüdür ve onu kullanma hakkına sahiptirler." 2. fıkrası ise " Özerk topluluklarda ve statülerine göre diğer İspanyol dilleri de aynı şekilde resmidir." denilmekte, aynı maddenin üçüncü fıkrası ise " İspanya'nın dil farklılıklarındaki zenginlik, özellikle dikkat edilmesi ve korunması gereken kültürel bir mirastır" denilmektedir (Aykaç, 2012: 264).

Böylece farklı diller kullanan özerk topluluklara çifte resmi dil kullanma olanağı tanınmış olmaktadır. Ayrıca, özerk bölgelerin kendilerine özgü bayrak ya da flamalarını resmi binalar ya da törenlerde İspanyol bayrağı ile birlikte kullanabileceklerini hükme bağlamıştır.

İspanya Anayasa'sının 144. maddesine göre Bölgesel Yönetimler (özerk topluluklar) özel kanunla kurulabilmektedir. Her bölge yönetimi için ayrı bir yasa ile özerk yönetimin yetki, sorumluluk, idari yapı ve mali hakları düzenlenmiş bulunmaktadır. Fakat İspanya Anayasası'nın 145. maddesi bölgesel yönetimlerin kendi aralarında birlik kurmalarını yasaklamaktadır. Bölgesel Yönetim düzeyinde merkezi yönetimin bir temsilcisi bulunmaktadır. Bu temsilci, merkezi hükümet hizmetlerinin yerine getirmek gerektiğinde bölgesel yönetimle işbirliği sağlamakla yükümlüdür ( Toksöz vd, 2009: 80).

İspanya'nın "özerk bölgesel devlet" veya "bölgesel devlet" özelliğini ön plana çıkaran bölgelerinden birisi de Andalucia'dır (Endülüs). Andalucia, İspanya'nın çok eski çağlara kadar uzanan tarihi ile değerli kültürel ve tarihi mirasa sahiptir. 1978 anayasası ile özerk hale gelen Endülüs bölgesinde sekiz il bulunmaktadır. Bunlar; Almeria, Cadiz, Cordoba, Granada, Huelva, Jean, Malaga ve Sevilla'dır. Başkenti Sevilla olan bölge, İspanya'nın 17 özerk topluluğu içinde nüfus olarak en kalabalık ve arazi açısından en büyük ikinci bölgesidir. Bölgenin gelir kaynaklarını tarım ve turizme dayalı hizmet sektörü oluşturmaktadır (OECD, 2010: 18). Bölgesel yasama yetkisinin anayasa ile güvence altına alınması nedeniyle bölgesel federal devlete benzetilen özerk bölgeler tam bir federal devlet olarak kabul edilemezler. Çünkü Andalucia' nın da içinde bulunduğu bu özerk bölgelerin anayasaları yoktur. Yani kurucu iktidara sahip değildirlere, ulusal devletin anayasası olan tek bir anayasa vardır ayrıca İspanya'da tek bir hukuk düzeni ve yargılamanın birliği ilkesi mevcuttur.

### **2.3.5. Hollanda'da Yerel Yönetimler ve Büyükşehir Yönetimi**

Anayasal bir monarşiye sahip olan Hollanda parlamenter sistemin genel özelliklerini de taşımaktadır. Devletin başı ve yönetimin bir parçası olarak kabul edilen kraliçenin yetkileri sınırlı ve semboliktir. Yönetimsel açıdan bakıldığında, yerleşmiş ve bir noktaya kadar özerk yapı içerisinde hareket eden yerel

yönetimlerin yanında özellikle mali açıdan baskın olan üniter bir yapı da dikkat çekmektedir (Karkın, 2013: 284).

Hollanda da yerel yönetim eyalet ve belediyelerden oluşur. Buna ek olarak, ülkede su yönetiminden sorumlu su kurulları da bulunmaktadır. Eyalet ve belediye yönetimlerinin, merkezi hükümet tarafından belirlenen tedbirleri uygulaması gerekmektedir. Ancak belli bir dereceye kadar özerklikleri de mevcuttur (Hollanda Büyükelçiliği, 2013: 4).

Hollanda da on iki eyalet bulunmaktadır. Eyalet yönetimleri çevre yönetimi, bölge planlama, enerji arzı, sosyal hizmet, spor ve kültürel işler gibi alanlardan sorumludur. Eyalet yönetimleri; eyalet konseyi, eyalet yöneticileri kral veya kraliçe tarafından atanan bir komiserden (Komisyon Üyesi) oluşmaktadır. Eyalet konseyi üyeleri, söz konusu eyalette yaşayan ve oy kullanma yaşına gelmiş Hollanda vatandaşları tarafından dört yılda bir seçilir. Hollanda da büyükşehir yönetim modeli kanunen tanımlanmamıştır. Yönetimsel reform çalışmaları çerçevesinde büyükşehir belediyesi kurulması düşünülmüş fakat Amsterdam ve Rotterdam da kurulması düşünülen büyükşehir kurma fikri 1995'deki referandum ile reddedilmiştir. Yapılan reformlar çerçevesinde 1950'den günümüze yerel yönetim birimlerinin, özellikle de belediyelerin sayısı etkililik, verimlilik ve maliyetleri düşürmek gibi gerekçelerle azaltılmıştır. Bu süreçte il sayısı 13' ten 12' ye indirilmiş, belediye sayısı ise 646'dan 483'e indirilmiştir (Önder, 2005: 42).

Amsterdam ve Den Haag (Lahey) şehirlerinin siyasal ve yönetsel başkentler olarak ayrışması diğer Avrupa ülkelerinde görmediğimiz bir uygulamadır. Yönetimsel açıdan (anayasal olarak) Amsterdam'ın başkent olmasına karşın, kraliyet sarayı, parlamento ve hükümet Lahey'de konumlanmıştır. Bu açıdan bakıldığında Hollanda'nın iki ayrı başkenti olduğu ifade edilebilir (Karkın, 2013: 285).

Hollanda da 1851'de Belediyeler Kanunu yürürlüğe girdikten sonra yerel yönetimler sürekli olarak gelişim göstermiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartını 10 Ekim 1990 tarihli kanun ile onaylayan Hollanda, yeni İller ve Belediyeler Kanun'unu 1 Ocak 1994'te yürürlüğe koymuştur (Keleş, 1995: 5). Yürürlüğe giren kanunlarda yeni kamu yönetimi yaklaşımının etkileri olduğu görülmektedir. Ayrıca bu kanunlarla yerel yönetimlerin yönetsel ve mali özerkliği de genişlemiştir.

İl yönetiminin karar mercii il meclisi olup üyeleri dört yıllığına seçilmektedir. İl meclisine kraliyet kararnamesi ile atanan vali başkanlık etmektedir. İl meclisi valiye veya il encümenine yasalarla verilmiş görevler dışında ilin bütün faaliyetlerini yürütme ve kurallar koyma yetkisine sahiptir. Bu sıfatla bütçe yapar, kararlar yayınlar. İl meclisinin en önemli görevi il sınırları içindeki yerel meclislerin ve yöneticilerin işbirliği içerisinde çalışmasını sağlamaktır. Uyuşmazlık halinde temyiz makamı gibi ihtilafların giderilmesi için çalışır İl meclisinin su idaresi ve su kurulları ile ilgili olanlar dışındaki kararları kraliyet makamının onayına tabi değildir (Önder, 2005: 43).

İl meclisinin aldığı kararların yürütülmesinden sorumlu olan organ ise il yürütme kuruludur. İl yürütme kuruluna başkanlık eden vali dışındaki tüm üyeler meclis içinden dört yıllığına seçilmişlerdir. İl yürütme kurulu (Encümeni) belediyeleri denetleme yetkisine sahiptir. Kraliyet kararnamesi ile 6 yıllık bir süre için atanan vali ise hem merkezi yönetimi hem de il yönetimini temsil etmektedir. Vali il meclisine ve il encümenine başkanlık etmekte, sınırları içerisindeki belediyeleri ziyaret etmekte, il belediyelerine atanacak kişileri kraliçeye tavsiye etmekte ve aynı şekilde ildeki en yüksek polis müdürünün atanmasında kraliçeye tavsiye rolü oynamaktadır (Keleş, 1995: 44).

Geniş bir özerklik alanına sahip olan belediyelerde dört yıl için seçimle iş başına gelmiş bir meclis, meclisin içerisinde seçilmiş olan encümen üyeleri, kraliyet atamasıyla gelen belediye başkanı ve belediye sekreteri yer alır. Belediye sekreteri, kurumsal açıdan belediyelerde çalışan ve siyasi yönleri bulunmayan kamu görevlilerinin yönetsel amiri pozisyonundadır. Belediye sekreteri ile eş güdüm içerisinde ve tüm siyasi partilerin üzerinde, tarafsız olacak bir biçimde belediye örgütünün sevk ve idare edilmesini gözeten belediye başkanı; siyasal çekişme ve mücadelenin ise, yürütme konseyinin diğer üyeleri ve meclis arasında gerçekleşmesini sağlamaktadır (Karkın, 2003: 302).

Belediye başkanı belediye meclisi ve belediye encümeninin aldığı kararları yürütür. Belediye başkanı bu kararların kamu yararına olmadığını düşünüyorsa kararları uygulamak yerine il yürütme kuruluna itiraz eder. İl yürütme kurulunun bu kararı 30 gün içerisinde kaldırmaması durumunda kararları uygulamak zorunda kalır. Belediye başkanı belediye meclisi ve belediye encümeni tarafından kendisine verilen

görevleri yapmakla birlikte polis teşkilatının da başı olarak asayiş işlerinden de sorumludur. Pasaport, ehliyet işlemleri ve nüfus işlemleri de belediyeler tarafından yerine getirilmektedir (Önder, 2005: 55).

### **2.3.6. ABD’de Yerel Yönetimler ve Büyükşehir Yönetimi**

ABD’de yerel yönetimlerin tarihi 18. yüzyıla kadar gitmektedir. Amerikan eyaletleri bağımsızlıktan önce de ayrı ayrı örgütlendiklerinden merkezi idareye yetki bırakma açısından oldukça kışkanç davranmışlardır. Federal bir devlet kurmayı da ancak halkın günlük yaşantısını ilgilendiren tüm düzenlemeleri eyalet hükümetlerine bırakılması şartıyla kabul etmişlerdir. Bundan dolayı yerel konularda her eyaletin yetkisi, iş örgütlenmesi, çalışma koşulları, evlenme, boşanma, yerel vergilendirme, olağan polisiye yetkiler öylesine farklı şekillerde düzenlenmiştir ki, iki komşu eyaletin aynı konularda farklı yasaları olabilmektedir (Şahin, 1999: 121).

Amerikan anayasası eyaletlere, anayasanın genel kurallarını ihlal etmemek kaydıyla kendi iç düzenlemelerini istedikleri gibi yapabilme hakkı tanımıştır. Eyalet yönetimlerine bu hakkının tanınması ile eyaletler şehirleri, kasabaları istedikleri gibi düzenleyebilmektedirler. ABD’de yerel yönetimler genellikle beş grup altında toplanmaktadır. Bunlar, Counties, Municipalities, Townships, Special District ve School Districts. Daha önce ifade edildiği üzere ABD eyaletlerden oluşmaktadır. Bu bağlamda Amerikan yerel yönetimleri her eyalette aynı fonksiyonları taşımayabilir. Bununla beraber bazı yerel birimler bir eyalette mevcutken diğerinde olmayabilir (Ayhan, 2008: 105).

Counties'ler eyaletin en büyük alt birimidir ve daha çok kırsal alanların yönetim birimidirler. Bu birimlerin seçilmiş meclisleri ve kurullarının yanında seçimle iş başına gelen belediye görevlileri bulunmaktadır. Counties’in başlıca görevleri; gayri menkul alım satım ve rehinlerin kaydı, kaza ve şiddete dayalı ölümlerin araştırılması, evlenme izni, seçim sertifikalarının hazırlanması, güvenlik işleri, mahalli vergilerin toplanması, ceza kanununu uygulama, okulların denetimi, yol yapımı, elektrik ve telefon gibi görevleri sayılabilir (Koçak, 2008:149).

Günümüzde Amerikan nüfusunun büyük bir çoğunluğu şehirlerde yaşamaktadır. Amerika'daki büyük kentlerin nüfus yoğunlukları çok büyük boyutlara ulaşmış olduğundan, kentlerin yönetimi çok önemlidir. Örneğin elli eyaletten sadece



yedi eyaletin nüfusu New York kentinden daha kalabalıktır. Bu yüzden ülkede başkanlık görevinden sonra en zor görevin New York Belediye Başkanlığı olduğu ileri sürülmektedir. Kent yönetimlerine eyaletler tarafından yetki belgeleri verilmiştir. Bu yetki belgelerinde kent yönetimlerinin amaç ve yetkileri ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. (Şahin, 1999: 123).

Belediyeler genellikle yöre halkının isteği ile kurulur ve bağlı olduğu eyalet tarafından kendisine yetki belgesi verilir. Kanunla kurulur ve tüzel kişilik kazanırlar. Belediyelerin başlıca görevleri, vergilendirme, borç alma, sağlık, güvenlik, kanunun uygulanmasını sağlamak, polis ve itfaiye işlemleri, yol bakım ve aydınlatması, çöp toplama, park yapımı gibi işler sayılabilir (Koçak, 2008: 150).

Belediyelerin yönetim yapısı ve teşkilatlanmaları, önemli farklılıklar göstermektedir. Bu nedenle yapılan çalışmalarda belediye yönetim yapıları, belediyeler, belediye başkanlı meclis sistemi, profesyonel yöneticili meclis sistemi ve kent komisyonu şeklinde sınıflandırılmaktadır.

Belediye Başkanlı-Meclis Sisteminde seçilmiş bir belediye meclisi vardır. Belediye başkanları her eyaletin özel kanunlarına göre değişen yetkilere sahiptirler. Bu nedenle bu sistem güçlü belediye başkanı ve zayıf belediye başkanı olmak üzere iki alt bölüme ayrılarak incelenmektedir. Güçlü Belediye Başkanı sistemde belediye başkanı genel halkoyuyla seçilir ve bu niteliğinden dolayı büyük bir otoritesi ve yürütme gücü vardır. Yasama yetkisi genel oyla seçilmiş belediye meclisine aittir. Yargı yetkisi de yine genel oyla seçilen avukat ve denetçiler tarafından kullanılır. Güçlü belediye başkanları belediye meclis kararlarını veto etmek, görevlileri atamak, uzaklaştırmak gibi yetkilere sahiptir. Zayıf Belediye Başkanlığı sisteminde ise yürütme gücü belediye meclisine aittir. Başkanın temsil ve merasimlere katılmak gibi sembolik görevleri vardır (Ayhan, 2008: 110).

Belediye Meclisi-Şehir Yöneticisi Sisteminde yetki halk tarafından seçilmiş belediye meclislerine aittir. Meclis, üyeleri arasından birini belediye başkanı olarak seçer. Aynı zamanda çeşitli idari birimleri yönetecek, koordine edecek, yerel idarelerin politikasını uygulayacak “city manager” denilen profesyonel yöneticiyi atar. Belediye başkanı meclis üyesidir, veto hakkı yoktur, idari yetkileri de bulunmamaktadır. Görevi politik lider olarak, merasimlere, sosyal ve sivil çalışmalara katılmaktır. Bu sistem daha çok nüfusu 10.000’i geçen şehirlerde

uygulanır. Başarılı bir sistem olarak nitelendirilmekte ve sistem giderek yaygınlaşmaktadır (Türker, 1999: 600).

ABD’de uygulanan bir diğer sistem ise Kent Komisyonu Sistemidir. Halen Amerika Birleşik Devletlerin’ de az sayıdaki belediyede uygulanmaktadır. Halk tarafından seçilen komisyon üyeleri (5 kişi) hem karar organı hem de uygulama organıdır. Üyelerin kendi aralarından seçtikleri başkanın halkı temsil etmek ve komisyon toplantılarına başkanlık etmekten başka bir görevi bulunmamaktadır (Türker, 1999: 601).

ABD yerel yönetim birimleri içerisinde en az sayıda olanı township (Kasaba) yönetimidir ve vilayetin bir alt birimi olarak çalışmaktadır. Kasaba yönetimleri sokak yapımı, sokak aydınlatması, su, polis, itfaiye, sağlık hizmetleri, çöplerin toplanması ve yerel vergilerin toplanması gibi görevleri diğer birimlerle işbirliği yaparak yerine getirirler. Doğrudan demokrasinin en saf şeklinin uygulandığı Kasaba Toplantısı, yılda bir kez toplanarak yerel sorunların konuşulduğu bu toplantılarda kasaba ile ilgili kararlar alınmaktadır (Koçak, 2008: 150).

Special District’ler ise tek bir fonksiyonu yerine getirmek üzere oluşturulmuş alt birimlerdir. Bunlar; su, kanalizasyon, mezarlık gibi hizmetleri yürütürler. Bu alt birimlerin faaliyet alanı her eyalet için aynı değildir. Amerika’da ilk, orta ve yüksek öğretim kurumları okul bölgesi olarak adlandırılan kurumlarca idare edilmektedir “School District” olarak adlandırılan, Okul Bölgesi, okulların bakım, onarım ve yapım işleriyle okulların idaresini üstlenen sınırlı bölge yönetimidir. Okul bölgeleri yerel yönetim birimlerinin birleşmesi sonucunda gün geçtikçe azalmaktadır. 1942 yılında sayıları 108.579 iken bu sayı 1997 yılında 14.851’e düşmüştür (Ayhan, 2008: 112).

Yapılan açıklamalardan da anlaşılacağı üzere ABD yerel yönetim sistemi gerek coğrafi gerekse yetkiler bakımından üst üste gelen, çakışan farklı yönetim birimlerinden meydana gelmektedir. Bu durum-özellikle metropol alanlar bağlamında idarenin örgütlenmesi ve yetki paylaşımı noktasında gerek uygulayıcılar gerekse vatandaşlar nezdinde, kent yönetiminin ve kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde çeşitli sorunlara yol açmaktadır. Bu bağlamda, çözüm önerisi olarak öne sürülen önlemlerin başında, belirli bir metropol alanındaki farklı yönetim birimlerini tek çatı altında birleştirilmesi gelmektedir. Uygulamada en çok gözlenen

ve başarıyla uygulanan yöntem, büyük şehirlerde kent-belediye ile county yönetimlerinin birleştirilmesi şeklindedir (Çınarlı, 2011: 270).

Metropolitan sorunlar için önerilen bir diğer çözüm ise, vilayet yönetimi ile kent yönetimini tek bir çatı altında birleştirmektir. Bunun örneği de New York' dur. New York şehri de yüzyılın başında beş vilayetin birleşmesi ile oluşturulmuştur. Metropolitan bir yönetim oluşturulması ise bir diğer öneridir. Bu sistemde bazı yetkiler yerel yöneticilerin elinde bırakılırken tüm alan tek bir elden yönetilmektedir. Bu uygulamada yerel konular kent yönetimlerine bırakılırken, metropolitan alan metropol yönetimden sorulmaktadır. Florida, Tennessee ve Nashville gibi yerlerde metropolitan yönetimleri oluşturulmuştur. Yerel toplulukların bağımsızlıklarını sürdürme isteğinden dolayı bu sistem çok yaygınlaşmamaktadır (Şahin, 1999: 132).

Amerikan yerel yönetim sisteminin, eyaletlerden ve federal hükümetten ayrı bir özelliği olan yerel seçimlerde çoğunlukla yansızlığı ve profesyonelliği sağlama kaygısı ile siyasi partilerden adaylığa izin verilmemektedir. Ancak bu uygulamanın önemli bir olumsuz sonucu yerel seçimlere olan ilginin ve katılımın, eyalet hükümeti ya da federal hükümet seçimlerine oranla çok düşük kalmasıdır. Yerel özerkliğinin ve yerel inisiyatifinin çok güçlü olmasıyla örnek gösterilen bir sistemde yerel seçimlere katılımın çok düşük kalması, yerel düzeyde demokratik temsil sorununu ortaya çıkarmaktadır (Gül, 2013: 45).

ABD'de yerel yönetimlerin başlıca gelir kaynakları; çeşitli yerel vergiler, eyalet ve federal devletlerden elde ettikleri bağış ve yardımlar, ekonomik faaliyetleri sonucu elde ettikleri gelirler ve borçlanmalardır. Vergi gelirleri, yerel yönetimlerin gelirlerinin önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Bunların içinde en önemli gelir kaynağı ise emlak vergileridir. Yerel yönetimlerin ikinci önemli gelir kaynağı ise federal devletlerden elde ettikleri yardım ve bağışlardır (Arslan ve Biniş, 2014: 164).

Yerel yönetimlere yardım verilirken nüfus, kişi başına gelir, gelir vergisinden pay alınıp alınmadığı ve vergi toplama gayreti gibi kıstaslar göz önünde bulundurulmaktadır. Belediyeler ve yerel yönetimlerin belirtilen gelir kaynakları dışında kendi işletmelerinin ticari faaliyetleri sonucu elde ettikleri gelirler de sayılmalıdır. ABD'de birçok belediyenin kendi elektrik, enerji ve gaz işletmesi vardır ayrıca bazı belediyelerin liman, havaalanı, ulaşım ve aydınlatma işletmeciliği yaptığı bilinmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 129).

### 2.3.7. Avrupa Ülkeleri ve ABD'de Yerel Yönetimlerin ve Büyükşehir Yönetimlerinin Genel Değerlendirmesi.

Avrupa ülkelerinde belediye yönetimlerinde etkinlik arayışları doğrultusunda ön plana çıkan yöntem, birleştirme yoluyla belediye ölçeklerinin büyütülmesi ve sayılarının azaltılmasıdır. Bu nedenle Avrupa ülkelerinin birçoğunda 1960'lı ve 1970'li yıllarda belediyelerin sayıları önemli ölçüde düşürülmüş, ayrıca aralarında ölçeklerine göre görev ve fonksiyon kademelendirmesi yapılmıştır. Bu kapsamda, düşük nüfuslu belediyelerin ağırlıklı olduğu ülkeler dâhil Avrupa ülkelerinin çoğu 1950'li yıllardan bu yana belediye sayılarını önemli ölçüde azaltmışlardır. Belediye sayılarında en yoğun azaltmayı yapan ülkeler şu şekilde gruplandırılabilir; % 80'nin üzerinde bir azaltma yapan Bulgaristan, Danimarka ve İsveç, % 60'nin üzerinde bir azaltma görülen Belçika, Almanya ve İngiltere, % 40'ın üzerinde azaltma yapan Avusturya, Çek Cumhuriyeti, Hollanda ve Norveç'tir.

**Tablo 1: Avrupa Ülkelerindeki Belediye Sayılarında Değişimler**

ÜLKELER	1950	2000	DEĞİŞİM
Avusturya	3999	2301	-%42
Belçika	2669	589	-%78
Bulgaristan	2178	255	-%88
Danimarka	1387	275	-%80
Almanya	24272	8077	-%67
İsveç	2281	286	-%87
İngiltere	2928	484	-%76
Türkiye	628	3215	+%513

**Kaynak:** (Canpolat,2010:83)

İngiltere, İsveç, Belçika ve Danimarka gibi bazı AB ülkelerinde yapılan yerel yönetim reformlarında "bütünleşmeci yaklaşım"ın etkili olduğu görülmektedir. Demokrasi ve ekonomik etkinlik tercihinde öncelik ölçek ekonomisine verilmiş, etkinlik ölçütüne göre yerel yönetimlerin bütünleştirilmesi yani alan ve nüfus ölçeklerinin büyütülmesi yoluna gidilmiş bu politika doğrultusunda yerel yönetim birimlerinin sayıları azaltılmıştır (Gündoğan ve Özcan, 2015: 285).

Ölçek reformları açısından, Almanya deneyimi oldukça önemlidir. Buna göre, yerel yönetimlerin idari bölümlenmesi, Almanya idari yapılanmasınının 20. yüzyıl içinde yaşadığı en büyük ve en yaygın reformdur. Federal Almanya'da 1960 yılında

475 ilçe, 24.371 ilçeye bağlı belde, 141 şehir-ilçe bulunmakta iken, 1960'lı yıllardan itibaren uygulanan reformla ilçe sayısı 236'ya, belde sayısı 8500'e, şehir-ilçelerin sayısı ise 87'ye düşürülmüştür (Koçdemir, 1998: 61). 2000'li yıllara gelindiğinde ise Almanya'da toplam belediye sayısı 8077 olmuştur (Çukurçayır, 2006: 69).

Alan düzenlemeleri açısından İngiltere'nin durumu da incelemeye değerdir. Çünkü, 1974'e kadar 58 bölge meclisi, 82 bölge ili, 259 belediye ili, 522 kentsel ilçe, 469 kırsal ilçe var iken; 1974 reformlarından sonra ülke 47 il ve 333 ilçeye ayrıldı; ayrıca 6 metropolitan bölge ve 36 metropol alt kademe belediyesi kuruldu. Daha sonra, 1986 yılında 6 metropol bölge idaresi kaldırılmış ve 1996 yılında kurulan komisyon tarafından 47 olan il sayısı 46'ya düşürülmüştür (Canpolat, 2010: 84). Tablo 1 den de görüleceği üzere 2000 yılına gelindiğinde İngiltere'de de belediye sayılarında %76' varan bir azalma söz konusudur.

AB ülkelerinde devletlerin anayasal ve idari yapılarında yer alma şekline göre bölgeselleşme özel bir önem taşımakta ve Avrupa'da beş ayrı bölgeselleşme tipinden bahsedilmektedir. Bunlar; idari bölgeselleşme, yerel otoriteler aracılığıyla bölgeselleşme, bölgesel âdemi merkezîyet ve federe otoriteler aracılığıyla bölgeselleşme (Aktar, 2014: 63).

Bölgesel âdemi merkezîyetçilik ve federe otoriteler aracılığıyla bölgeselleşme Avrupa'nın bölgesel yönetim sistematiği içerisinde önemi bir yer tutmaktadır. Bu tarz bölgesel yapılanma İspanya ve İtalya'nın tüm mülki ve idari yapılanmasını şekillendirmektedir. Bu yapının federalizmden ayrılan en önemli yönü iki ayrı kurucu erkin bulunmaması, bölgelerin ulusal yasamaya kendi adlarına değil ulusal devlet adına katılmaları ve merkezi devlet tarafından kontrol edilen tek bir yargının mevcudiyetidir. Siyasi bölgeselleşme, bölgeselleşme eğilimini çağrıştıran sosyo-ekonomik gelişmelerden ziyade bölgeselciliği besleyen ulusal entegrasyondaki zayıflıklardan kaynaklanmaktadır. Siyasal bir harekettir ve ayrılıkçılığa kadar gidebilir (Karakılıç, 2014: 44).

Federe otoriteler aracılığıyla bölgeselleşmede, bölgecilik uygulamalarının federal devletleri etkilemesi söz konusudur. Federe devletler bünyelerinde etnik ve bölgesel özellikler taşımaktadır. Örneğin, Belçika'nın federalleşmesinin kökeninde bölgecilik yatmaktadır. Belçika'da bölgecilik ayrılıkçı etkileri bertaraf etmek için federalizm üzerinde hâkimiyet kurmuş ve sınırlarını belirlemiştir (Aktar,2014: 68).

### **3.TÜRKİYE'DE MERKEZİ VE YEREL YÖNETİMLERDE DÖNÜŞÜM**

Ülkeler, ulusal sınırlar içinde yaşayan toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamak, ulusal menfaatlerini gözetmek, toplumu iç ve dış tehlikelere karşı korumak, savunmak ve toplumu temsil etmek üzere idari birimler kurmaktadır. Bu idari birimlerden birisi de, yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan yerel yönetim birimleridir.

Değişen dünya şartları neticesinde bir siyasal sistemde kullanılan stratejilerin diğer bir sistemce kullanılmak üzere transfer edilmesi yani politika transferleri başlamıştır. Bunun temel nedeni dünya çapında tüm yönetimlerde devlet işlerinde (merkezi-yerel) daha iyiyi daha az maliyetle yapma konusunda bir arayışın olmasıdır. Yönetimsel reformlardan beklentiler, daha fazla etkinlik, verimlilik, küçülme, açıklık ve daha az maliyetle yönetim olmuştur (Kapucu ve Kösecik, 2003: 190).

#### **3.1 Merkezi Yönetim Dönüşüm Çalışmaları**

Türkiye'nin sahip olduğu yönetim sistemi, Osmanlı Devletinin son dönemlerinden günümüze değin sürekli olarak değişim ve dönüşümler geçirmiştir. Başlangıçta modernleşmek ve batılılaşmak adına gerçekleştirilen dönüşümler sonraki yıllarda yönetimde etkinliği ve verimliliği artırmak, bürokrasiyi azaltmak ve kaynak israfını önlemek gibi amaçları gerçekleştirilmeye yönelik olarak yapılmıştır.

##### **3.1.1. Osmanlı'da Merkezi Yönetimde Dönüşüm**

Osmanlı yönetim sisteminin karşılaştığı sıkıntılar, toprak rantı ve yayılma politikası üzerine kurulmuş bir mali yapının askeri yenilgiler ve onları izleyen büyük toprak kaybıyla birlikte artmaya başlamıştır. Bu sarsılmaya çare arayışları,18. yy. boyunca özellikle Batı Avrupa'nın askeri örgütünü ve eğitim programlarını Osmanlı ordusuna uyarlama gayretleri görülmüş aynı şekilde batı düşünce ve teknik gelişmelerin Osmanlı toplumuna uyarlanması fikri özellikle Fransa'dan ve Avusturya'dan alınan ilhamlarla gerçekleştirilmeye çalışılmıştır (Kalaycıoğlu ve Sarıbay, 2009: 13). 1839 yılında Sultan ikinci Mahmut mevcut Osmanlı kurumlarının yanı sıra Batılı örnekte askeri, idari ve adli üç meclis kurdu. Böylece reformlar bir yandan ordunun dışındaki alanlara yayıldı diğer yandan batılı devletlerin imparatorluğunun Hıristiyan ahalisine eşitlik ve teminat verilmesi yolundaki ısrarları,

siyasi reforma zemin hazırladı. Bu reform 1839 yılında Tanzimat hareketi olarak meydana çıktı (Karpas, 2010: 96). Tanzimat Fermanı, Osmanlı Devleti'nde anayasal düzenin başlangıç noktası kabul edilebilir.

Tanzimat Fermanı'nın ilânıyla yönetimin, tedricî olarak değiştiiği, devlet örgütünün yenilendiği bir sürece girildiği görölmektedir. Osmanlı modernleşmesi açısından büyük değişimlerin yaşandığı 19.yüzyıl, aslında geleneksel yönetim yapısından modern yönetim yapısına dönüşümün sancılarının yaşandığı bir yüzyıl olmuştur. Bu dönem yapılan yeniliklerde Avrupa devletlerinin doğrudan etkileri bulunmaktadır. Yenileşme konusunda önceden sadece padişah ve bazı devlet adamlarından yenilik talepleri gelirken artık fikir adamlarından da talepler gelmeye başlamıştır. Böylece yenilik fikirlerinin tabanı daha da genişlemiştir (Karal, 1995: 211).

Tanzimat Fermanı'nın ardından Islahat Fermanı, Osmanlı Devleti'nin 1856'da toplanan Paris Konferansı'na iştirak edebilmesinin şartı olarak ilan edilmiş ve bu fermanla Hıristiyan ahaliye verilen vaatler tekrarlanmıştır. Bu iki fermanla birlikte Osmanlı Devleti'nde yeni bir siyasal görüş şekillenmeye başlamıştır. Buna göre Osmanlı Devleti'nde yaşayan herkese tek yurttaşlık sıfatı altında; fakat devletin İslami geleneklerine hanel gelmeksizin eşit hak ve vazifeler tanınmıştır (Karpas, 2010: 97).

Memur statüsünün doğuşu, yürütmenin yapısında meydana gelen büyük çaplı değişimler, Dâhiliye, Hariciye, Adliye, Maliye, Ticaret, Ziraat, Maarifi Umumi gibi nezaretlerin oluşumu, her nezaretin yapmakta olduğu faaliyetler ve bunlara paralel olarak geliştirilen uzmanlık alanları ve kuruluşlar tazminat döneminde hayat bulan ve kurumların işlevlerinde etkinliği artırmayı hedefleyen yapısal düzenlemelerdir (Kalaycıoğlu ve Sarıbay, 2009: 15).

Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde gerçekleştirilmiş olan bu reform hareketleri kısa bir sürede ilerledi ve artık geçmişe dönüş mümkün değildi. Eski düzen kapsamlı bir biçimde yıkıldığı için Türkiye'nin önünde modernleşme ve batılılaşma artık tek yol olarak kalmıştı. Bu yolda hızlı ya da yavaş ilerlenebilir, dümdüz ya da dolambaçlı yollara sapılabılırdi fakat geri gidilemezdi (Lewis, 2010: 178).

### 3.1.2. Cumhuriyet Dönemi Merkezi Yönetim Dönüşüm Çalışmaları

Osmanlı Devleti'nin devamı niteliğindeki Türkiye Cumhuriyeti'nin yönetim yapısının bundan etkilenmemesi mümkün değildir. 1921 Anayasası bir geçiş dönemi anayasası niteliğinde olup, 1924 Anayasası yeni bir rejimin ve bu rejim üzerine örgütlenmiş olan yeni bir devletin anayasası olarak değerlendirilmelidir. Bu dönemde Osmanlı'dan miras alınan idari yapıda önemli değişikliklere gidilmiş ve 1921 Anayasa'sının belirlediği yapının tersine merkezileşme eğilimi hakim kılınmıştır (Çakan, 2006: 52).

Söz konusu dönemde genel olarak siyasetin ve yönetimin merkezileştirilmesi ve bürokratikleştirilmesi yönünde çeşitli uygulamaların hayata geçirildiği görülmektedir (Heper, 2006: 94). Cumhuriyetin ilk yıllarında Osmanlı'nın son dönemlerinde olduğu gibi modernleşme misyonuna sahip çıkacak bir örgüt olarak ordu ön planda yer almış fakat ordunun siyaset yapması istenmediğinden bu misyona sahip çıkacak bir örgüt olarak Cumhuriyet Halk Fırkası (CHF) kurulmuştur. Takip eden süreçte Parti- Devlet bütünleşmesi için parti yönetimi ile devletin idari organları birleştirilmiş, parti genel sekreteri içişleri bakanlığını yürütürken, il başkanları vali olarak görev yapmıştır (Karatepe, 2001: 41).

Türk kamu yönetimi yapısal olarak genel, askeri, adli ve akademik olmak üzere dört alan üzerinde kuruludur. Kuruluşun ana gövdesini oluşturan genel yönetimin, merkezi yönetim ile yerinden yönetim olmak üzere iki parçadan oluştuğu ifade edilebilir. Türk kamu yönetimi ile ilgili olarak ortaya konulan bu yönetsel kurumlaşma hakkında 1930'lu yılların batılı bilim adamları “ Türklerin devlet geleneği yoktur, bu kurumlaşma Bizans'tan devşirilmiştir” derken Türk bilim adamları “ Türklerin devlet geleneği vardır, yönetsel kurumlar taklit değil tekamül yasalarının ürünüdür, bu geleneğin kökü doğu uygarlıklarıdır.” şeklinde bir yaklaşım geliştirmişlerdir (Güler, 2010: 93).

1960'lı yıllarda yükselen ikinci tartışma eksenini ise Türkiye'de sahip olunan yönetim gerçeğinin “ topluma nefes aldirmayan, merkezci, baskıcı, despotik devlet geleneği” olup olmadığıdır. Weberci bakış açısına göre, Batı toplumlarında yaşanan feodalizm bu toplumları kapitalizme ve liberal demokrasiye açan tarihsel temelleri oluştururken doğu toplumlarında var olan “patrimonyalizm” sultanın keyfi ve baskıcı tutumları bu toplumların devlet geleneğini oluşturmaktadır. Osmanlı'dan Türkiye



Cumhuriyeti'ne miras kalan aşkın devlet geleneğinin yönetim yapısını nasıl etkilediği de tartışma konusu olmuştur. Padişapta yapılanan ılımlı aşkıncı devlet anlayışı ve bürokraside yapılanan ve ilk örnekleri Tanzimat' ta görülen aşkıncı devlet anlayışı (Heper, 2006: 91) Türkiye Cumhuriyeti yönetim yapısının merkezileşmesinde önemli etkileri olmuştur.

Tarihsel süreç içerisinde, yönetimde reform teriminin “idari ıslahat”, “idari reform”, “devlet reformu” biçiminde bir evrim geçirdiği gözlenirken bu terimlerin farklı dünya görüşlerini ve bakış açılarını ifade ettiğini belirtmek gerekmektedir. Osmanlı Devleti döneminde “İdari Islahat” Cumhuriyet döneminde “İdari Reform” ve 1980 sonrası dönemde “Devlet Reformu” veya “Devletin Yeniden Yapılandırılması” ismi altında üç farklı düzeyde irdelenen yönetimde reform kavramı özellikle gelişmekte olan ülkelerde Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu gibi uluslararası örgütlerin etkisiyle köklü değişiklikler yapmayı amaçlayan bir içerik kazanmıştır (Yayman, 2005: 5).

Yönetimde yeniden yapılanma temelde iki alanda yapılan düzenlemeleri kapsamaktadır. Bunların birincisi, İdarenin yapısında, kuruluşunda yeniden yapılanmaya gidilmesi, ikincisi, İdarenin işleyiş ve yönetim biçiminin (yöntemler, personel, malzeme vb) yeniden yapılandırılmasıdır. İdari reform kavramsal olarak; bir yönetim sisteminin amaçlarına yönelik olarak işlevlerini daha hızlı, nitelikli, verimli ve etkili bir şekilde yapacak düzeye çıkarmak üzere örgütsel yapı ve süreçte, idari yöntem ve tekniklerde veya personel unsurunda yapılan bilinçli değiştirme, yeniden düzenleme girişimi (Karaer, 1991: 55) olarak tanımlanmaktadır.

Yönetimde yeniden yapılanmanın temelinde statükoya yada yetersizlikleri olan yönetsel sisteme her zaman daha iyi bir alternatif vardır varsayımı yatar. Yönetsel sistemin yetersizliği, kişinin yetersizliği nasıl algıladığı ya da sağlıklı bir yönetsel sistemin ne olduğuna ilişkin değerlendirmesine göre değişir. Bu doğrultuda yönetsel reformun amacı yönetim sisteminde aksayan, işlevini yerine getirmeyen öğeleri çıkarıp atmak ve kusurlu işlemleri önleyecek, etkililiği artıracak yeni yöntemler ve mekanizmaları yönetsel sisteme sokmaktır (Tortop, 2000: 192).

Merkezi yönetim reform çalışmalarını değerlendirirken ülkenin içinde bulunduğu döneme ilişkin ekonomi- politik uygulamaların da bilinmesi gerekir. Örneğin plancılık dönemi yönetim politikaları ile özel sektör ağırlıklı karma

ekonomik dönem yönetim politikaları farklılıklar arz edecektir. Aynı şekilde sosyal piyasa ekonomi politikaları ile serbest piyasa ekonomi politika uygulamaları farklı olacaktır. Günümüzde ülke gündemlerinin değişmez maddesini oluşturan “idari reform” sorunu, neo-liberal teorinin iktisadi boyutunun yanına yönetim boyutunun da eklenmesi ile “devlet reformu” kavramına dönüşmüştür (Yayman, 2005: 6).

Bu dönem Türk yönetim sistemindeki sorunları hükümet tarafından hazırlanmış olan ve finansmanını ise Dünya Bankası ile birlikte karşıladığı raporların içeriklerinden görmek mümkündür.

Her dönem Türk Kamu Yönetiminin en büyük sorunu olarak kaynakların etkili biçimde kullanmak suretiyle, hizmetleri kaliteli, hızlı ve verimli biçimde yerine getirememesi, kaynaklarının yetersizliği, kuruluşlar arasında işbirliği sağlama, yol gösterme ve koordinasyon gerçekleştirilmesi konusundaki sorunlar, vatandaşlarla kamu yönetimi arasında ciddi engellerin olması, yönetsel ve mali merkeziyetçilik, yönetim sistemimizin bütün zamanlarda kriz ve kaos içinde kalmasına, yapısının ve süreçlerin yozlaşmasına, aşırı büyümeye, zaman ve kaynak israfına neden olduğu tespit edilmiştir. Diğer yandan sosyo-ekonomik ve siyasal koşulların yarattığı ortamın olumsuz yönde gelişmesi, yönetime duyulan güvenin sarsılması gibi hususlar (Sevinç, 2014: 731) Türk kamu yönetiminin sorunları olarak belirlemiştir. Cumhuriyet dönemi merkezi idaredeki dönüşüm çalışmalarını planlı dönem öncesi yıllar olan 1960 öncesi ve planlı dönemin başlangıcı sayılan 1960 sonrası yıllar olarak incelenecektir.

### **3.1.2.1. 1960 Öncesi Yıllarda Merkezi İdarede Dönüşüm Çalışmaları**

1960 öncesi dönemde yapılan idarede reform içerikli çalışmaların iki temel özelliği vardır; Bunlardan ilki yapılan proje ve raporların hükümet tarafından istenmesi. İkincisi araştırmaların yabancı kurum, kuruluş ve uzmanlarca yapılmış olmasıdır.

Bu dönemde, kamu idaresinde yeniden yapılanma amacına yönelik olarak dört önemli rapor hazırlanmıştır; Bunlardan ilki “*Neumark Raporudur*”. Çalışmanın tam adı “*Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor*” dur. Başbakanlık tarafından 1949 yılında İstanbul Üniversitesi Profesörlerinden F. Neumark’a hazırlattırılan rapor yedi bölümden oluşmaktadır. Raporların ikincisi

“*Barker Raporu*”dur. Temel konusu Türk ekonomisi olmakla birlikte kamu idaresi ve personel sistemi üzerinde de durulan ve bu konularda çeşitli öneriler getirilen rapor Hükümet ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası tarafından birlikte finanse edilmiştir. On üç kişilik bir kurulca hazırlan rapor 19 Mayıs 1951 tarihinde Hükümete sunularak yayınlanmıştır (Uçar ve Karakaya, 2014: 156).

Bu dönemde hazırlanan üçüncü rapor “*Martin ve Cush Raporu*”dur. Esas olarak Maliye Bakanlığının örgütlenme, çalışma metotları ve personel sorunlarını ele alan raporun çeşitli bölümlerinde genel nitelikteki sorunlar üzerinde de durulmuş ve önerilerde bulunulmuştur. Rapor, James Martin ve Frank C.E. Cush tarafından hazırlanarak 13 Ağustos 1951 tarihinde Maliye Bakanlığı'na sunulmuştur. Dördüncü ve son rapor ise “*Leimgruber Raporu*”dur. Ülkemizdeki idare teşkilatı ve personel sorunları üzerine yapılan incelemeleri içeren raporda bakanlıkların organizasyonu ve kamu personel sistemi üzerinde durulmuştur (Kalağan, 2010: 68).

1960 yılıyla başlayan Planlı Kalkınma Dönemi, yönetimin iyileştirilmesi açısından önemli bir köşe taşı niteliğindedir. Ekonomik kalkınmanın itici gücü olarak kabul edilen kamu yönetimi mekanizmasının 1960’ların başından başlayarak kendisine yüklenen işlevleri yerine getirecek bir yapı ve işleyişe kavuşturulmak amacıyla sık sık gözden geçirilmiş olduğu yapılan çalışmalardan anlaşılmaktadır.

1940’lı ve 1950’li yılların aksine, planlı dönemde yapılan yeniden düzenleme çalışmaları Türk uzmanlarca gerçekleştirilmiş; 1960 yılında kurulan DPT’ye yönetimin yeniden düzenlenmesi ile ilgili bazı görevler verilmiş; böylece yeniden düzenleme girişimleri yasal bir dayanağa oturmuştur. Planlı Kalkınmaya geçiş dönemi, yönetime daha iyi bir yapı ve işleyiş kazandırmak açısından bir arayış, hazırlık ve örgütlenme dönemi özelliği taşımış; yeniden düzenleme ya da idari reformun anlam, amaç ve kapsamı ile bunu gerçekleştirecek örgütlenmenin saptanması ve temel araştırmaların yapılması bu döneme rastlamıştır (Coşkun, 2012: 17).

1960’a kadar olan süreçte yönetimde reform alanında birçok çalışma yapılmasına rağmen bu çalışmaların başarılı olmadığı görülmektedir. Planlı Döneme kadar yapılan ve genel anlamda yabancı uzmanların hazırladığı raporlar doğrultusunda yapılmaya çalışılan idari reform çalışmalarının başarılı olmama nedenleri; yönetimde reform görevinin niteliğini, kapsamını ve bu görevi yapmak

üzere kurulacak örgütleri ortaya koyacak ciddi bir araştırma yapılmamasıdır. İkinci neden, kurum için en önemli unsur olan hizmete uygun yetenekli eleman sağlanması sorunu üzerinde hiç durulmamıştır (Acar ve Sevinç, 2005: 26). Bütün bunlar dışında, yönetimde reform çalışmalarının başarıya ulaşmasında etkin olan kamuoyu desteği göz ardı edilmiş olduğu ifade edilebilir.

### **3.1.2.2. 1960 Sonrası Yıllarda Merkezi İdarede Dönüşüm Çalışmaları**

Planlı döneme geçişle birlikte kamu idaresinde yeniden düzenlenme çalışmalarının hız kazandığını yapılan çalışmaların yoğunluğundan anlamak mümkündür. Bu çalışmalarda kamu bürokrasisi hem ekonomik hem de sosyal kalkınmanın itici gücü olarak kabul edilmiş ve Türk kamu yönetiminin, görevlerini layıkıyla yerine getirebilecek bir yapıya ve işleyişe kavuşturulması amacıyla sık sık gözden geçirilip yeniden yapılandırılmasına başlanmıştır.

Ocak 1961’de Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından bir çalışma yapılmıştır. Çalışmanın sonucunda hazırlanan rapor iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde yönetimi geliştirmenin nedenleri, yönetimi geliştirmenin niteliği, yönetimi geliştirecek ve reorganizasyonu gerçekleştirecek mekanizma ile ilgili düşünceler ortaya konulmakta; ikinci bölümde ise İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra yapılan yönetimi geliştirme çalışmaları gözden geçirilmekte, Türkiye’deki yönetimi geliştirme kuruluşları hakkında bilgi verilmektedir. Raporun son bölümünde ise yönetimi geliştirme çalışmalarını yürütecek örgütsel yapı ile ilgili önerilerde bulunmaktadır (Kalağan, 2010: 71). İdari Reform Çalışma Kurulu Raporu adı ile bilinen bu çalışma 1971 yılında Başbakanlığa verilen bir rapordan oluşmaktadır. Raporda getirilen öneriler çerçevesinde, 17.6.1982 tarih ve 2680 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi ile ilgili Yetki Kanunu çıkartılmıştır. Söz konusu Yetki Kanunuyla, Bakanlar Kuruluna, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetkilerine ilişkin konularda Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi verilmiştir (Aslaner, 2006: 50).

Türk bürokrasisinde reform yönündeki en büyük girişim 1963 yılında Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) öncülüğünde hazırlanan “*Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)*” çalışmasıdır. MEHTAP raporu merkezi hükümetin örgütlenme biçiminin etkili ve verimli kamu hizmeti sunumuna

olanak verecek hale getirilmesi için yapılmıştır. Türk kamu yönetiminin çok önemli bir kesimini kapsamı içine alan rapor, bir yandan o zamana kadar bilinen çoğu problemi gün ışığına çıkarıp tartışma konusu yapılmalarını mümkün kılmış, diğer yandan da içerdiği tavsiyelerin değeri dolayısıyla “*idareyi yeniden düzenleme*” çalışmaları için hareket noktası olmuştur (Ergun, 1991: 11).

Rapor, merkezi hükümet teşkilatının genel yapısı, özerk kurumlar, merkezi hükümet teşkilatının taşra birimlerinin ortak görevleri, geleneksel görevleri, mali ve iktisadi görevleri, sosyal görevleri ve kültürel görevleri olmak üzere toplam altı ana başlık ve bunların içerisinde yer alan 38 alt başlıktan oluşmaktadır. Bu ana ve alt başlıklarda belirlenen tüm konularda önce mevcut durumun tespiti yapılmış, ardından çözüm yolları ve öneriler sunulmuştur (Kalağan, 2010: 72).

Raporun son kısmında merkezi hükümet ile merkezi hükümet teşkilatının taşra birimleri ve mahalli idareler arasında görev dağılımı, mahalli idarelerin yetkileri, kaynakları ve teşkilatlanması konularının ayrı birer proje olarak ele alınıp incelenmesi tavsiye edilmektedir. Ayrıca, idari mekanizmanın değişen şartlar ve artan ihtiyaçlar nedeniyle zaman içinde yetersiz kalacağından bahisle idarenin sürekli olarak gözden geçirilerek değişen şart ve ihtiyaçlara uydurulmasının gerekliliğine işaret edilmektedir (Aslaner, 2006: 57).

Merkezi idarenin rehabilite edilmesi yönünde yapılan bir diğer önemli çalışma ise Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından 1988 yılında başlanan ve 1991 yılında bitirilen Kamu Yönetimi Araştırma Projesidir (KAYA). KAYA' nın amacı, merkezi idarenin merkez ve taşra teşkilatı ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzene kavuşturmadır. KAYA Projesi ile örgütsel yapı, mali yapı, personel sistemi, yerel yönetimler, haberleşme, halka ilişkiler ve kamunun işleyişi konularında kapsamlı çalışmalar yapılarak, mevcut sistemdeki; aksaklık, eksiklik ve bozukluklar tespit edilerek, öneriler ve çözüm teklifleri getirilmiştir (Urhan, 2008: 88).

1983 yılında yeniden demokratik düzene geçişin ardından işbaşına gelen hükümet, kamu yönetimine yönelik yaklaşımının bir gereği olarak; hizmetlerin daha düzenli, hızlı, etkili ve ekonomik biçimde yerine getirilmesini sağlamak düşüncesiyle, benzer nitelikli hizmetlerin tek bir bakanlık çatısı altında yürütülmesini kararlaştırarak, bu alanda köklü düzenlemelere gitmiştir.

KAYA Projesi ve en başta MEHTAP Raporu olmak üzere, idari sistemimizi geliştirmek üzere hazırlanmış olan tüm çalışmaları ve bu çalışmaların uygulanma durumlarını kapsamı, kamu yönetimi sisteminde var olan sorunları tespit etmesi ve yapılması gerekli yeni düzenlemeleri ortaya sistemli bir şekilde koyması bakımından önemli bir çalışmadır.

1980 yılları sonrasında ekonomik alanda olduğu gibi yönetim alanında da yeni bir döneme girilmiştir. Kamu kurumlarında işletme yönetimi kuramı ve uygulamasının geçerliliğinin giderek daha fazla benimsendiği bu dönem, geleneksel kamu yönetiminin önemini yitirmeye başladığı yıllardır. 1980'lerin sonlarında 'yeni kamu işletmeciliği veya yeni kamu yönetimi' olarak adlandırılan düzenlemeler devletin yeniden yapılandırılması ve rolünün tanımlanması çabalarını ifade eder (Süreklî, 2013: 6-7). Bu dönemde yönetimde reform çalışmaları, kalkınma planları doğrultusunda yürütülmeye çalışılmıştır. Ancak 1990'lı yıllarda daha belirgin hale gelen yönetimde yeniden yapılanma ihtiyacı, bu dönemin koalisyon yapıları, kısır çekişmeleri ve ekonomik sıkıntıları altında ihmal edilmiştir. Dünya genelinde yaşanan hızlı değişim ve özellikle ülkemizin son yıllarda yaşanan krizlerle sürdürülemez olduğu belirginleşen mevcut yönetim anlayışı ve yapısı dikkate alındığında, yönetimde yeniden yapılanmanın bir zorunluluğu oluşturduğu yıllar olmuştur (Başbakanlık, 2003: 14).

### **3.2. Türkiye'de Yerel Yönetim Dönüşüm Çalışmaları**

Yerel yönetimlerin tarihi Türkiye'de çok eskilere gitmez. Türkiye'nin yerel yönetim tarihi Avrupa ülkelerindeki yerel yönetim tarihi ile kıyaslandığında çok yeni sayılabilir. Zira Osmanlıda geleneksel yerel yönetimlerden modern anlamdaki yerel yönetimlere geçiş Avrupa'nın Osmanlı üzerindeki etkisi ile gerçekleşmiştir.

#### **3.2.1. Osmanlıdan Devralınan Yerel Yönetim Mirası**

Osmanlı Devleti'nde Tanzimat'tan önceki dönemde belediye idaresi İslâmî esaslara dayanmakta ve kadı tarafından temsil edilmekteydi. Kadı idari, adli ve beledi yetkilerin hemen tümüne sahip ve atama yolu ile işbaşına gelen bir devlet memuruydu. Kadı hem hâkim hem mülki amir hem de belediye başkanıydı (Es, 2008: 30).

Osmanlı Devleti'nin klasik yerel yönetim yapısının temel ayaklarını kadı, vakıflar, loncalar ve mahalleler oluşturuyordu. Vakıflar; kentin, hastane, medrese, han, hamam, çeşme, köprü gibi eğitim, kültür, sağlık ve sosyal yardım tesislerini yapıyorlar; meslek kuruluşları olan loncalar ise çarşı ve pazarların düzen, temizlik ve aydınlatma işlerine bakıyorlardı. Şehirde fiyatlar genel düzeyinin gidişatını düzenleyen, gerektiğinde cezai tedbirler alabilen bir muhtesipler kurulunun bulunduğu ihtisap müessesesi de söz konusudur. Mahallelerde oturan mahalle halkı da kendi bekçisini seçiyor, mahallenin düzenini, temizliğini ve benzer ortak yerel ihtiyaçlarını karşılıyordu (Sunay, 2002: 117).

Tanzimat'la birlikte Osmanlıda esmeye başlayan laiklik rüzgârları kadınların yetkilerinde önemli daraltmalara gidilmesi sonucunu doğurmuş ve kadınların, Evkaf ve İhtisap Nezaretlerine devredilen yetkilerinden sonra özellikle temizlik, aydınlatma, kaldırım, kanalizasyon gibi önemli hizmetlerin ifası aksamıştır. Bu dört belediye hizmetinin sahipsiz kalması, Batı tarzı bir belediye kurulmasını isteyenler için sağlam bir argüman olmuştur (Es, 2008: 33). Tanzimat sonrası etkinlik kazanan yerinden yönetim eğilimleri halkın devlet işlerine katılmasını sağlamak bakımından yararlı olmuşsa da, bu gelişmeler toplumdaki iç değişmelerin ürünü olmaktan çok dış baskı ve etkilerin sonucu olarak belirmiştir. Bu değişmelerin temelinde batılı yönetim sistemine öykünmenin yanı sıra, azınlıkların yönetime katılmalarının sağlandığı izlenimi vererek batılı devletlerin Osmanlı Devletine siyasal olarak karışmalarını önleme düşüncesi yatmaktadır (Sencer, 1984: 56). Zira Osmanlı Devleti bu dönemde Kırım Savaşı'nda Ruslara karşı batının ciddi desteğini almıştır. 1856 Islahat Fermanı'nın çıkarılış nedenleri arasında verilen bu desteğin önemi göz ardı edilememektedir. Bu Ferman birçok yönden batılı devletlerin isteklerine paralel şekilde bir takım haklar getirmiştir. Bu hakların konumuz açısından en önemli olanı azınlıklara önemli güvencelerin sağlanması ve ilk batı tarzı belediyenin İstanbul'un Müslüman olmayan halkının çoğunlukta olduğu bir bölgesi olan Beyoğlu-Galata'da kurulmuş olmasıdır (Yörükoğlu, 2009: 8).

16 Ağustos 1855 tarihinde yayınlanan resmi bir tebliğ ile İstanbul'da "Şehremaneti" adıyla bir belediye teşkilatı kurulup, İhtisap Nezareti ortadan kaldırılmıştır (Aydın, 2011: 14). Batıdaki modern şehirler, Osmanlı bürokratlarının şehirlerle ilgili yapılanma isteklerini artırmıştır. Fakat Osmanlı'da şehirlere yönelik

çeşitli çabalar sadece bürokratların bu yöndeki isteklerine bağlanamaz. Bu dönemde toplumsal gelişmelerinde etkisiyle büyüyen şehirler eskisine göre ciddi sorunlarla da karşı karşıyadır. Şehirlerdeki temizlik, aydınlatma, kaldırım ve kanalizasyon gibi temel ihtiyaçların karşılanması ve bu ihtiyaçları gereği gibi karşılayacak uygun yapılanmaların ortaya çıkarılması sorunu, yerel yönetimlerin ortaya çıkarılmasındaki temel amaçlardan biri olmuştur (Eryılmaz, 1996: 336).

1876 yılında çıkartılan ve Türk kamu yönetiminin önemli metinlerinden olan "Kanunu Esasi", İstanbul ve taşrada kurulacak belediyelerin seçimle işbaşına gelecek meclisler tarafından yönetilmesini ve bunların kuruluş ve görevleri ile meclis üyelerinin seçim usulünü düzenlemiştir. 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu ise eski belediye kuruluşlarını aynen korumuş, ancak İstanbul'daki 14 belediye dairesinin sayısını 20'ye çıkarmıştır. 1912 yılında çıkarılan Dersaadet Belediyesi Hakkındaki Geçici Kanun ile İstanbul'daki belediye daireleri belediye şubelerine dönüştürülmüş, diğer taraftan 1913 tarihli Geçici Vilayet Kanunu, yerel demokrasinin ve yerel yönetimin askıya alındığı ve merkeziyetçi bir yapının hâkim kılındığı bir dönemin başlangıcı olmuştur. Bu yapı 1930 yılında 1580 sayılı Belediyeler Kanunu çıkarılana kadar değişmemiştir (Tortop vd., 2007: 395).

### **3.2.2. 1923-1960 Dönemi Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Çalışmaları**

Türkiye'de modern anlamda yerel yönetimler Cumhuriyet'in ilk yıllarında Kurtuluş Savaşı ile harap olan kentleri onararak temel hizmetleri verir hale getirmek, ülkenin özellikle salgın hastalıklarla mücadelesinde çözüme katkı sunmak ve planlı bir imar faaliyeti yürütmek gibi işlevler üstlenmiştir. Osmanlı Devleti'nden devralınan yerel yönetim kuruluşları hem maddi imkânlar hem de personel nitelikleri açısından oldukça yetersiz olup işlevleri de çeşitli kuruluşlar arasında dağıtılmış bir yapıya sahipti (Uyar, 2004: 4).

1924 Anayasası âdem-i merkeziyetçiliği terk ederek merkeziyetçi bir anlayışla yapılmıştır. 105 maddeden oluşan 1924 Anayasası'nda yerel yönetimler konusu üç madde ile sınırlandırılmış ve 1921 Anayasanın aksine yerel yönetimlerin görev ve yetkilerine açıkça değinilmeyerek sadece ilkelerinden ve tüzel kişiliklerinden bahsedilmiştir. 1924 Anayasası, Türkiye'yi coğrafi konum ve ekonomik ilişkiler açısından vilayetlere, vilayetleri kazalara, kazaları da nahiyelere ayırmıştır.



Nahiyeler, kasaba ve köylerden oluşmaktadır. Yerel yönetim teşkilatları ise vilayet özel yönetimi, belediye ve köy tüzel kişilikleri olarak belirlenmiştir. Yerel yönetimlerin kuruluş ve işleyişine temel olan ilke, görev ayrılığı ve yetki genişliğidir. Ancak yerel yönetim teşkilatlarının tümü yönetsel denetim altına alınmıştır (Sencer, 1986: 109). Cumhuriyetin ilk yıllarında önemli belediyeçilik problemleri ve imar problemleri mevcuttu. Bütün bu sorunlara çözüm ararken Cumhuriyet dönemine ait belediyeçilik görüşü ortaya çıkmıştır. Bu dönemde belediyelerle ilgili ilk önemli adım 26 Şubat 1924 tarih ve 423 sayılı "Belediye Vergi ve Resimler Kanunu" ile atılmıştır. Yine aynı yıl 417 sayılı "Ankara Şehremaneti Kanunu" çıkartılmıştır (Çağdaş, 2011: 397). Bundan sonraki en önemli yasal düzenleme ise 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanun'udur.

Bu kanunun akabinde çıkarılan, 1539 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu, 2290 sayılı Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu, İller Bankası Kuruluş Kanunu ve Belediye istimplâk Kanunları ile kentsel hizmetler düzenlenmiştir.

Yerel yönetimler konusunda 1946 yılında yapılan düzenleme bu dönemde gerçekleştirilen ilk önemli demokratik reform adımı olarak kayıtlara geçmiştir. Belediye Meclisleri'nin Seçimi Usulü Hakkındaki 29.04.1946 tarih ve 4878 sayılı yasa ile belediye meclislerinin iki dereceli seçimle belirlenmesi usulünden vazgeçilip tek dereceli hale getirilmesi yani halkın belediye meclis üyelerini doğrudan seçmeye dayalı sistem ve seçimlerin bir günde tamamlanması kabul edilmiştir. Bu dönemin bir diğer önemli reformu da 10.04.1954 tarih ve 6349 sayılı yasa ile 1580 sayılı yasanın 149 ve 153. maddelerinde yer alan valilikle belediyenin bir bütün olduğu hükmü değiştirilmiş ve belediyenin valilikten ayrılması kabul edilmiştir (Sakal, 2000: 129).

### **3.2.3. 1960-1990 Dönemi Yerel Yönetimlerde Dönüşüm Çalışmaları**

1960'lı yıllarda özellikle büyükşehirlere kırdan gelen göçlerle büyük yığılmalar meydana gelmiş ve bu yeni kentli nüfus kentlerin kenar mahallelerinde oluşturdukları yaşam alanlarında kentsel hizmetlerin çoğundan mahrum olarak hayatlarını sürdürmüşlerdir. Bu durum 1970'li yıllara gelindiğinde kentsel solculuk hareketinin belirmesine yol açmıştır. 1973 yerel seçimlerinde bu durum neredeyse

bütün büyükşehirlerde yerel seçimleri CHP'nin kazanmasıyla sonuçlanan yeni bir sürecin başlangıcını doğurmuştur.

1973'lerden sonra yerel yönetim birimlerinden en önemlisi olan belediyelerde, yerel yöneticinin kent ve kentsel olaylara bakışında siyasal içerik ön plana geçmiş siyasal ve ideolojik perspektif önem kazanmıştır (Kazancı, 1983: 37). 1970'li yılların demokratik sol belediyeçilik anlayışı, Özerk bir yerel yönetim anlayışı, üretici yerel yönetim ilkesinden hareketle arsa konut üreten bir yaklaşım ve birlikçi ve bütünlükçü belediyeçilik ilkesi ile diğer belediyelerle işbirliğinin önemini vurgulayan bir belediyeçilik yaklaşımı geliştirilmiştir (Çukurçayır, 2008: 32).

Bu dönem aynı zamanda refah devleti uygulamalarının da görüldüğü fakat 1975'lerden sonra etkisini kaybetmeye başladığı yıllardır. Refah devletinin amacı; Batı'da oluşan devlet tipinin ekonomik ve siyasal (kapitalizm ve demokrasi) temellerine dokunmadan sosyal güvenliğin sağlanması, işsizliğin önlenmesi, yaşam düzeyinin yükseltilmesi, refahın yaygınlaştırılması için reformların yapılmasıdır. Anayasanın 2. maddesinde yer alan sosyal devlet, "fertilere yalnız klasik hürriyetleri sağlamakla yetinmeyip, aynı zamanda onların insan gibi yaşamaları için zaruri olan maddi ihtiyaçlarını karşılamalarını da kendisine vazife edinen devlet" olarak tanımlanmıştır (Güleç, 2008: 49).

1945'ten itibaren, özellikle gelişmiş ülkelerde devletlerin en temel hedefi, vatandaşlarına tam bir refah sağlama, bu amaçla her türlü sosyal refah önlemlerini alma yaklaşımı 1975'ten sonra değişmiş, ekonominin ön plana geçtiği ve insana yönelik harcamaların ekonomik yarışta engel olduğu anlayışının kabul edildiği yıllar başlamıştır (Özdemir, 2006: 27).

Refah devleti yaklaşımlarına ait uygulama örneklerini bu dönem büyük kentlerin belediye uygulamalarında görmek mümkündür. Fakat Türkiye'de bu dönemde kentsel solculuk temsilcisi olan belediye başkanları bir yandan küçük girişimci ve esnaflardan oluşan meclis üyeleri ile diğer yandan merkezi yönetimlerle uygulama farklılığı ve kaynak sorunları nedenleriyle çatışmalar yaşamıştır. Merkezi yönetim ve yerel yönetimin iktidar tartışmaları süreci politize etmiştir (Tekeli, 1983: 11). Merkezi yönetimin yarattığı kısıtlamalar ve engellemelere karşı, bu dönem belediyeleri daha önce merkezi yönetimin alanı olarak bilinen bir dizi alana girmeye başlamışlardır (Şengül, 2009: 173). Toplu konut projeleri, sağlık ve eğitim projeleri,

temel tüketim maddeleri üretimi gibi projeler dönemin sol eğilimli belediyelerinde hayata geçirilmiş ve böylece ülke sosyal belediyecilik uygulamaları ile tanışmıştır.

1978 yılında Kurulan “Yerel Yönetim Bakanlığı” hızlı değişim sürecinde bulunan kentsel yaşamın sorunlarının çözümü için merkezi idare tarafından geliştirilen bir başka araç olarak görülmelidir (Keleş, 2006: 417). Yerel yönetimlerin bir bakanlık çatısı altında birleştirilmesi çabası yereli merkezileştirme amacının dışında yerel yönetimlerin ve özellikle de belediyelerin sorunlarının idareciler tarafından bilindiğinin bir işareti olarak görülmelidir.

Türkiye’de planlı dönemle birlikte merkezi idarenin güçlendirilmesi ve verimliliğin artırılması amacıyla birçok rapor ve proje hayata geçirilirken aynı hassasiyet yerel yönetimler için gösterilmemiştir. Yerel yönetimler hakkında reform çalışmaları bilimsel tarzda ve ayrıntılı bir şekilde ele alınmamış ancak merkezi yönetimin sorunlarının araştırıldığı metinler içerisinde yer verilmiştir. MEHTAP ve KAYA adları ile bilinen projeler bunlardan ikisidir.

KAYA raporunda, genel nitelikteki önerilerle birlikte, il yerel yönetimleri, ilçe yerel yönetimleri, köy yerel yönetimleri ve belediyelerle ilgili ayrıntılı öneriler sunulmuştur. Bu öneriler temel ilkelerden görev bölüşümüne, kuruluştan personele kadar geniş bir çerçevede oluşturulmuştur (Gül, 2004: 82).

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi’nin amacı, “kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet göreceği bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş koşullara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanım biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermek” olarak belirlenmiştir (Coşkun, 2012: 35).

KAYA’da yerel yönetimlerle ilgili olarak ön plana çıkan değerlendirmelerde, yerel yönetim kuruluşları yerel toplulukların temel hizmet birimi olması gerektiği, bu nedenle merkezi yönetimin taşra örgütü tarafından yerine getirilen görevlerin bir bölümünün yerel yönetimlere devredilmesi belirtilmiştir. Ayrıca, nüfusu beş yüzün üzerinde olan tüm köyler, belediye haline getirilmeli ve yerel yönetimlere vergi

koyma yetkisi tanınarak öz kaynaklarını artırma imkanı sağlanması gerektiği ifade edilerek merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi “hukuka uygunluk” denetimi ile sınırlandırılması önerisi getirilmiştir.

Bunun dışında yerel yönetimlerle ilgili tek bir yasa çıkarılarak il ve ilçe yerel yönetimleri, belediye, büyük şehir belediyesi ve köy yerel yönetimleri bu yasanın çatısı altında toplanması, hemşeriler, hemşeri olarak yerel yönetimlerin kesinleşmiş kararlarına karşı iptal davası açabilmesi, yerel yönetim meclislerinin kamuoyunun görüşüne başvurabilmesi, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin izni olmadan birlik kurabilmesi (Yalçındağ, 1991: 133) önerilmiştir.

1980’li yıllara kadar kamu yönetimi alanında denenen birçok reform çabası hükümetlerin beklentisini karşılamamıştır. Fakat 1980 askeri müdahalesinden sonra iktidara gelen Özal hükümeti, devleti küçültmek, hizmetlerin piyasalaştırılması ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi üzerine çaba harcamıştır. Bunun sonucunda merkezin yerel yönetimler üzerindeki vesayetinin azaltıldığı, yerel yönetimlerin güçlendirildiği ve devlet-piyasa dengesinde piyasa lehine sonuçlar doğuran ekonomik liberalizasyonun uygulamaya sokulduğu bir döneme girilmiştir. 1990’lı yıllardaki koalisyon hükümetleri döneminde ise kamu hizmetlerinin sunumunda tekellerin kaldırılması, kamu mali reformu ve sosyal güvenlik sisteminin reformu gibi düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

1980’li yıllardaki dikkate değer en önemli değişikliklerden birisi de belediyelerin imarla ilgili görevlerinde önemli değişikliklerin olmasıdır. Belediye meclislerinin kent planı ve imarla ilgili kararlarının hemen hepsi 1985 yılında 3194 sayılı imar yasası çıkıncaya kadar İmar ve İskân Bakanlığı’na bağlı idi. Bu yasa ile 6785 ve 1605 sayılı imar yasaları yürürlükten kaldırılarak kent planlanmasında yerel yönetimlerin rolü artırılmıştır. Buna paralel olarak özellikle belediye sınırlarının belirlenmesi konusunda, nüfusu 80.000’den fazla olan yerlerin belediye meclisi kararı ve belediye encümeninin uygun görmesi ve İçişleri Bakanlığı’nın onayı ile kesinlik kazanacağı hükmü 3612 sayılı yasa ile kesinleştirilmiştir (Sakal, 2000: 131).

Bu dönem tüm dünyada kapitalist ekonomik sistemin krizlerle boğuştuğu yıllardır ve 1970’li yılların ortasında ulusal ekonomileri etkileyen kamu maliyesi krizi hükümetleri harcamaları kısalmaya ve tasarruf yapmaya yöneltmiştir. Refah devletinin sona erdiği, ekonomik ve sosyal alanda devletin ve kamunun faaliyet alanının

daraltıldığı ve bu alanda kamu yönetiminin kamu işletmeciliği anlayışı ile yapılandırıldığı neo-liberalizmin hâkim olduğu bir süreç yaşanmaya başlamıştır. Bununla birlikte kamu yönetiminde verimlilik, hesap verebilirlik, şeffaflık, katılım, etkinlik gibi kavramlarla ifade edilen yönetim ve ayrıca küreselleşme, özelleştirme, yerelleşme gibi kavramlar sıkça kullanılmaya başlamıştır (Akıllı, vd., 2007: 153).

24 Ocak kararları olarak bilinen kararlar, Türkiye’de temel dönüşümün başladığı bir kırılma noktasını oluşturmaktadır. “Daha az devlet daha çok piyasa” ilkesine dayanan liberalleşme politikalarının Türkiye’de kamu yönetimi geleneği üzerinde ciddi etkileri olmuştur.

Bu süreçte, ülke ekonomisinin uluslar arası, finans kuruluşlarına bağımlılığının artması ile devlet yönetiminde etkileri ortaya çıkmaya başlamıştır. AB’ye uyum sürecinin yarattığı baskı yanında, IMF ve Dünya Bankası ile yalnızca ekonomik değil aynı zamanda kamu yönetiminin işlev ve kurumlarıyla köklü bir değişimi öngören yükümlülük üstlenilmesinin sonucu olarak dönüşümler ortaya çıkmıştır (Sezen, 2003: 118).

#### **3.2.4. 2000 Sonrası Dönemde Yerel Yönetim Dönüşüm Çalışmaları**

1982 Anayasa'sında “İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür.” ifadesi kullanıldıktan sonra (123.Md.), idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı açıklanmaktadır. Buna göre devletin temel hizmetleri işin gereğine göre ya 126. Maddede belirtilen merkezi idare kuruluşları ya da niteliği ve kuruluşu 127. maddede açıklanan yerel yönetimler tarafından yürütülecektir (Çoker, 1995: 115). Hizmetin, merkezi idare kuruluşlarıyla yerel yönetimler arasında paylaşılmasında en önemli ölçek, Anayasa’da belirlendiği gibi il, belde ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyacı olup olmadığıdır. Yerel netlikteki kamu hizmetleri çevre halkının günlük yaşam ihtiyacını karşılama amacına dönüktür.

Türkiye’de yerel yönetimlerin güçlendirilmesi çalışmaları her zaman önemsenmiş fakat merkezdeki politikacıların yetkilerini yerele devretmesiyle bir güç kaybı yaşayacakları korkusu, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi hızını olumsuz yönde etkilemiştir.

Bu döneme ilişkin önemli çalışmalardan birisi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartıdır. Avrupa Topluluğu'nun karar organlarından biri olan Avrupa Konseyi'nde başlayan çalışmaların sonucunda “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” hazırlanmıştır. Şart, Türkiye'de 3723 sayılı yasa ile onaylanarak yürürlüğe girmiştir (Çevikbaş, 2012: 35). Türkiye'nin bazı maddelerine çekince koyarak parlamento da onayladığı Şart, yerel yönetimlerin gelişimi açısından çok önemli bir belgedir.

1998 yılında kamuoyuna “Mahalli İdareler Reform Tasarısı” olarak sunulan fakat birçok akademisyen tarafından tüm devlet örgütlenmesinin yeniden düzenlenmesi amaçlanan bir tasarı olarak görülen “Merkezi İdare ve Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdarelerle ilgili Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı” 24.3.1998, tarihli bir yazıyla TBMM Başkanlığı'na hükümet tarafından gönderilmiştir.

On bölüm ve 41 maddeden oluşan metin çok sayıda yasada değişiklik yaparken, yasalara önemli sayıda ek maddeler getirmektedir. Kanun tasarısının gerekçelerine bakıldığında etkin hizmet üretimi, verimli kaynak kullanımı, yönetimde açıklık, katılımı sağlamak ve yerel yönetimlerin demokratik kültüre katkısının artırılması sayılmıştır. Kanun tasarısının amaçlarında ise merkezi- yerel yönetimler arasında gerçekçi bir görev bölüşümü, yerel nitelikteki hizmetleri yerel yönetimlere vermek, kaynak kullanımında merkezi idare payını % 60'a çekmek, yerel yönetimlerin payını % 40'a yükseltmek olarak tespit edilmiştir (Güler, 1998: 3).

Tasarı TBMM genel kurulunda görüşülmesi aşamasına kadar gelmiş fakat genel kurulda görüşülmeyle gündemden düşmüştür.3 Kasım 2003 tarihinde kamuoyuna açıklanmış bulunan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir metindi.

Ayrıca merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki, görev ve sorumluluk paylaşımını yeniden yapılandıran çerçeve yasa nitelikleri ön plana çıkarılmış olmasına rağmen Tasarıya ilişkin önemli tartışmalar meydana gelmiştir. Oysa 1990 sonrası yıllarda çağdaş devletlerde değişim süreci işlemekte ve bu değişimler üç şekilde kendini göstermekteydi. Bunlar; devlet faaliyetlerinde

sınırlama, devletin fonksiyonlarında değişim ve devlet yerine diğer sosyal organizasyonların çeşitli roller üstlenmesi (Pierson, 2005: 194).

Devletin fonksiyonlarındaki değişimi gerekli kılan yeni kamu yönetimi anlayışı üzerine bina edilen Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı bir bakıma Türk Kamu Yönetiminin geleneksel Weberyen bürokratik yönetim anlayışından kopuşu ifade etmektedir. Tasarıda Türk idare teşkilatının yabancı olduğu katılımçılık, saydamlık, hesap verebilirlik, hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılık gibi kavram ve ilkelere yer verilmektedir (Al, 2007: 2).

Tasarıda en fazla tartışılan konulardan biri bazı bakanlıkların taşra teşkilatlarının kaldırılması ve teşkilatları kapatılan bakanlıkların taşra görevlerinin belediyeler ve İl Özel idareleri tarafından yerine getirilmesi önerisidir. Bir diğer tartışma alanı özel sektörü ve hizmet sektörünü kamu hizmetlerinin görülmesinde etkinlik ve verimlilik sağlamanın bir yolu olarak görülmesidir.

2000 sonrası dönemde yerel yönetimlerde dönüşüm çalışmalarını etkileyen ve yönlendiren diğer unsurlar, Avrupa Birliği İlerleme Raporları ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır. Türkiye'nin AB adaylığının Avrupa Birliği Zirvesi tarafından resmen ilan edilmesinden (Aralık 1999) bu yana geçen yıllar içinde, Türkiye tam üyelik gereklerini karşılama çabalarını yoğunlaştırmış ve Türk mevzuatını Topluluk Müktesebatına yaklaştırmak için uygulanan yasal reformlara ek olarak katılım sürecini desteklemek için önemli kurumsal değişimler de yapılmıştır. Türkiye'nin 1987 yılında tam üyelik için AB'ye yaptığı resmi başvurudan sonra yapılan ilk kurumsal değişiklik Devlet Planlama Teşkilatı içinde özel bir birimin kurulması olmuştur (Toksöz, 2010: 17). Bu yapısal düzenlemenin ardından, Türkiye'nin katılım sürecini kolaylaştırmak ve koordine etmek için Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, TBMM- AB Uyum Komisyonu gibi yapılanmaların ardından 2011 Yılında 634 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Avrupa Birliği bakanlığı kurulmuştur. Bakanlığın kurulmasından sonra Avrupa Birliği Genel Sekreterliğine ihtiyaç kalmadığından kaldırılmıştır.

AB'ye üyelik sürecinde bulunan ve 3 Ekim 2005 tarihinden itibaren Birliğe katılım yolunda müzakerelere başlayan Türkiye'nin bu süreçte yerine getirmesi gereken yükümlülükler, AB'nin Kopenhag Kriterleri kapsamında, Katılım Ortaklığı Belgeleri ve Türkiye'nin Ulusal Programları'nda belirlenmiştir. Katılım ortaklığı

belgelerinde yer alan Türkiye'nin yerine getirmesi gereken hedeflerle ilgili gerçekleştirilenler, her yıl yayınlanan ilerleme raporlarında değerlendirilmektedir. Katılım ortaklığı belgeleri ve buna paralel olarak hazırlanan Türkiye Ulusal Programları incelendiğinde müktesebatın çeşitli yerlerinde yerel yönetimler ile ilgili öncelikler, politikalar, yerel yönetimlerin bölgesel gelişme farklılıklarını azaltıcı program ve projeler bulunmaktadır (Avrupa Toplulukları Komisyonu, 2008).

Yerel yönetimler alanında yapılması istenen reformların 1999-2002 hükümet döneminde bir türlü çıkarılmamasının ardından 3 Kasım 2002 seçimlerinden sonra, İçişleri bakanının belediye başkanları ile yaptığı toplantıdan veriler aktaran, Eskişehir Büyükşehir Belediye başkanı Yılmaz Büyükerşen, AB sürecinde yerel yönetim reformunun gerekliliğinden şu cümleler ile söz etmektedir. “ AB'ye katılmak isteyen Türkiye bir an önce 3030 sayılı yasa ve benzeri yasaları değiştirmelidir. Su şişesinin üzerindeki etiketten, kokorece kadar her şeye müdahale eden, kendi standartlarını ortaya koyar ve bunlara uyulmasını ister. Eğer yasal değişiklikleri yaparak Avrupa standartlarını yakalayamazsak o kapıdan çok döneriz” (TBB, 2002: 5) demiş ve yasal değişikliklerin gerekliliğine vurgu yapmıştır.

Türkiye'deki belediyelerin kaynak yetersizliğini Avrupa belediyelerinden birisi ile karşılaştırarak aktaran Tarsus Belediye Başkanı Burhanettin Kocamaz “ Yerel yönetimlerin hizmetlerini artırması için yetkilerinin ve kaynaklarının artırılması gerekmekte. Tarsus'un yedide bir büyüklüğünde bulunan, Tarsus'un kardeş şehri Almanya' daki Langen Belediyesi'nin bütçesi Tarsus'un yedi katı. Avrupa'da vergileri yerel yönetimler topluyor. Kaynağın bir kısmını merkeze gönderiyor. Türkiye'de tam tersi Merkezi hükümet vergileri topluyor, insafına göre yerel yönetimlere aktarıyor” (TBB, 2003: 19). Şeklindeki bir yaklaşım ekonomik anlamda Türkiye'deki belediyelerin Avrupa'daki belediyeler karşısındaki zayıflığını ve kaynak üretmedeki farklılıklarını ortaya koymaktadır.

Avrupa ülkelerinde, halkın yönetime katılmasını sağlayan, halka en yakın birimler olan yerel yönetimler, geliştirilmesi ve daha özerk kılınması gereken kuruluşlar olarak görülmektedir. Bu nedenle, Avrupa Birliği tüm aday ülkeler için olduğu gibi Türkiye için de hazırladığı ilerleme raporunda yerel yönetimlere ilişkin çeşitli önerilerde bulunmaktadır. 1998, 1999 ve 2001 yılı raporlarında yerel yönetimlere ilişkin somut beklentiler bulunmaktadır.



2000 yılı ilerleme raporunda bölgesel ve yerel yönetim düzeylerinde belirgin bir değişiklik olmadığı, merkezi yönetimin yerel yönetim üzerindeki denetimin güçlü olmaya devam ettiği belirtilmiş, 2004 yılında yayınlanan ilerleme raporunda ise TBMM’de Kamu Yönetimi Temel Yasası’nın, Belediye Yasasının, İl Özel İdaresi Yasası’nın ve Büyükşehir Belediye Yasa’sının kabul edildiği ancak Büyükşehir Belediye Yasası dışındaki yasaların Cumhurbaşkanı tarafından yeniden görüşölmek üzere meclise gönderildiği için yürürlüğe girmediği belirtilmiştir. Söz konusu raporda meclisin zaman geçirmeden kendisine yeniden görüşölmek üzere iade edilen yasaları gözden geçirmesi gerektiği ifade edilmiştir. Ayrıca Türkiye’de reform çalışmalarının başarılı olması halinde, ölkede yönetim kültürünün de modernleşeceği, bunun ise Türkiye’nin Avrupa Birliğine katılım çabalarını destekleyeceği vurgulanmıştır (Mengi, 2007: 105).

2005 yılında yayımlanan ilerleme raporunda yerel yönetimlere ilişkin değerlendirmeler “Kamu Yönetimi” başlığı altında yer almıştır. Raporda yönetim kapasitesinin gerek merkezi, gerek bölgesel düzeyde yeterince geliştirilebilmesi için kapsamlı çabaya gereksinim duyulduğunu bildirmektedir (Özer, 2007: 78).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da (AYÖŞ), temelde yerel yönetimleri özerk kılmayı amaçlayan ölkemizin de imzaladığı bir sözleşme olarak, yerel yönetimlerimizi doğrudan ilgilendirmektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına yönelik olarak yapılan çalışmalar ile birlikte 1980’li yılların ilk yarısında, yerel özerklik; Avrupa Konseyi’nde tartışılan ilk konular arasına girmiştir. Sonunda yerel özerklik ile ilgili olarak hazırlanan nihai taslak, 8-10 Kasım 1984 tarihlerinde Roma’da yapılan Altıncı Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı’nda gündemin birinci sırasında yer almış ve Avrupa Yerel Özerklik Şartı’nın kabul aşaması başlamıştır. Bundan sonra Haziran 1985’te yapılan Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinde Şart’ın resmen benimsenmesi kararı ile imzalanma aşamasına girmiştir. AYÖŞ, demokrasinin gelişmesi ve yönetimde etkinlik sağlanması açısından temel bir konuma sahip olan yerel yönetimlerin haklarının korunabilmesi için bir güvence oluşturmuştur (Alodalı, vd., 2007: 3).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı önsöz bölümüyle başlamaktadır. Bu bölümde, kısaca Şart’ın gerekçe ve amaçları açıklanmaktadır. Önsözde; Avrupa Konseyinin amacının üyeleri arasında daha sağlıklı bir birlik sağlamak olduğu, bu

amacın gerçekleşmesinin yollarından birisinin idarî alanda anlaşmalar yapmak olduğu ve yerel makamların her türlü demokratik rejimin ana temellerinden biri olduğu belirtilmektedir. Ayrıca halkın, yönetime katılma hakkını doğrudan kullanım alanının yerel düzeyde olacağı ifade edilmektedir (Saki, 2011: 68).

Üç ana bölümden oluşan Yerel Yönetimler Özerklik Şartının birinci bölümde, özerk yerel yönetim kurumunun dayandığı başlıca ilkeler sayılmaktadır. Bu ilkeler, seçilmiş yöneticilerin çalışma koşulları, yönetsel denetimin niteliği ve sınırı, yerel yönetimlerin kaynak özerkliği, yerel yönetimler arası ve merkezi idareler ile yerel yönetimler arası işbirliği ve dayanışmanın esasları ve yargısal denetimin sağlanması gibi konulardır. Yerel yönetimler üzerindeki devlet denetiminin azaltılması ve kendilerine görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanması gereği de, şartın bu bölümünde yer almaktadır (Keleş, 1995: 5).

Şart'ın ikinci bölümünde, bu Şart'ı onaylamış olan devletlerin yükümlülük ve sorumluluklarıyla ilgili kurallar yer almaktadır. İlkelerin birbirlerini bütünlükte olduğu dikkate alınarak ve yerinden yönetim özerkliği ile ilgileri hesaba katılarak devletlerin çekince koymakta özgür davranabilecekleri maddeler ayrı ayrı gösterilmiştir. Yerel özerklik şartında, devletleri şartın ilkelerini yaşama geçirmek amacı ile aldıkları yasal önlemlerin zaman zaman Konsey'e bildirilmesi dışında; ilkelerin uygulanıp uygulanmadığını ya da nasıl uygulandığını denetlemek amacı ile kurumsallaştırılmış bir sistem öngörülmesi bulunmamaktadır. Bununla birlikte, Bakanlar Komitesi adı verilen organ aracılığı ile üye devletler üzerinde yeterli bir siyasal denetim uygulanabilmesine olanak sağlamıştır. Şart'ın son bölümünde ise yürürlük, imza ve onay, bildirimler ve çekilmeye ilişkin hükümler içeren 4 madde bulunmaktadır (Saki, 2011: 69).

Türkiye, şartı imzalamadan önce anayasası ve yerel yönetimlerini düzenleyen yasalar arasında temelde çelişkili noktalar olup olmadığını ve mevzuat ile şart arasında bir çelişkinin ortaya çıkıp çıkmadığını ortaya koymaya çalışmıştır. Yapılan çalışmalar neticesinde Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 21 Kasım 1988 tarihinde sözleşme olarak imza edilmiş daha sonra 21 Mayıs 1991 tarihinde bazı çekinceler konularak onaylanmıştır (Alodalo, vd., 2007: 5).

Türkiye'nin çekince koyduğu hususlar; dördüncü maddenin altıncı paragrafında yer alan “ Yerel makamları doğrudan ilgilendiren planlama ve karar

süreçlerinde kendilerine danışılması” ilkesi, altıncı maddenin birinci paragrafında yer alan “Yerel yönetimlerin iç örgütlenmelerinin kendilerince belirlenmesi” ilkesi, yedinci maddenin üçüncü paragrafında bulunan “Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleri ile bağdaşmayacak işlev ve faaliyetlerinin kanun ve temel hukuk ilkelerine göre belirlenmesi” konularıdır .

Ayrıca sekizinci maddenin üçüncü paragrafında geçen “ Vesayet denetimine ancak vesayetle korunmak istenen yararlarla orantılı olması durumunda izin verilmesi” ilkesi ile dördüncü maddenin dördüncü, altıncı ve yedinci paragrafları; “Yerel yönetimlere kaynak sağlanmasında hizmet maliyetlerindeki artışların mümkün olduğunca hesaba katılması, yeniden dağıtılacak mali kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, yerel yönetimlere önceden danışılması, yapılacak mali yardımların, yerel yönetimlerin kendi politikalarını uygulama konusundaki temel özgürlüklerini mümkün olduğu ölçüde ortadan kaldırmaması” ilkeleri de çekince konulan maddeler arasındadır (Alodalı, vd., 2007: 5).

Bunlar dışında onuncu maddenin ikinci ve üçüncü paragraflarında bulunan “yerel yönetimlerin haklarını savunabilmeleri için uluslararası yerel yönetim birimleriyle işbirliği yapabilmeleri, uluslar arası birliklere katılabilmeleri” ilkeleri ile on birinci madde de yer alan “ Yerel yönetimlerin iç hukukta kendilerine tanınmış olan yetkileri serbestçe savunabilmek için yargı yoluna başvurabilmeleri” (Yeter, 1996: 12). Türkiye’nin çekince koyduğu madde ve paragraflardır.

Türkiye kendi anayasal sistemine uygun olmaması nedeniyle ve kendine has şartlardan dolayı bazı maddelere çekinceler koyduğunu AB' ye bildirmiştir. Ayrıca Türkiye ile birlikte bazı Avrupa ülkeleri de bu şartın bazı maddelerine çekinceler koymuştur. Örneğin İspanya, Avusturya, Macaristan, Hollanda, Yunanistan ve Malta bu ülkeler arasındadır (Bilici, 2013).

Türkiye'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın bazı maddelerine çekinceler koyması, ülkenin birliği ve bütünlüğüne tehdit oluşturacağı ve ulus devlet yapısına zarar vereceği endişesinin sonucudur.

Bu nedenle de merkezi yönetim yetkilerin çoğunu elinde bulundurarak, gücü kendinde toplamış olacağı düşüncesiyle hareket etmiştir. Bu anlayış da yerel yönetimlerin gelişmesini engellemiştir. Fakat demokrasinin gelişmesiyle birlikte tehdit olarak görülen anlayışlar da beraberinde önemli ölçüde zayıflayacaktır ( Koç, ve Yatkın, 2012: 1276).



## 4. TÜRKİYE'DE BELEDİYELER VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİ ARAYIŞLARI

Mahalli düzeydeki kamusal hizmetleri yerine getirmekle görevli olan belediyelerin fonksiyonları tarihsel süreç içerisinde sürekli olarak değişikliklere uğramıştır. Endüstrileşme ve kentleşme kentsel hizmetlerin niteliğini değiştirmiş, kentsel ihtiyaçların farklılaşan yapısı belediyelerin yeni birtakım görevler üstlenmesini de zorunlu hale getirmiştir. Kentleşmenin artması ile beraber daha çok su, elektrik, yol, kanalizasyon ve atık sistemleri gibi sorunların çözümünde aktif roller üstlenmiş olan belediyeler birçok Avrupa ülkesinde sağlık, istihdam, eğitim, konut hizmetleri alanlarında da faaliyet göstermeye başlamıştır.

Hızlı kentleşme, içinde yaşadığımız çağın en önemli özelliklerinden birisidir. Gelişme düzeyi, ekonomik sistemi ve siyasal rejimi ne olursa olsun bütün ülkelerde kentleşme sürecinin doğurduğu sorunlar bulunmaktadır. Kentleşme sürecinin doğurduğu çeşitli sorunların giderilmesi yükümlülüğü, kentsel hizmetlerin yerine getirilmesinde temel kuruluş olarak görülen belediyelere verilmiştir.

### 4.1. Belediye Kavramı ve Belediyenin Özellikleri

Belediye kelimesinin etimolojik olarak belde ve çoğulu olarak bilad kelimelerine dayandığı ve Tanzimat' dan itibaren bugünkü anlamıyla kullanılmaya başlandığı bilinmektedir. Bir beldeye ilişkin kuruluş veya yönetim anlamında ise 19. yüzyıldan beri kullanılmaktadır (Sezgin, 2007: 47).

Belediyeler; yapısal- fonksiyonel olarak üç temel organdan oluşmaktadır. Bunlar meclis, başkan ve encümenidir. Meclis belediyenin temel karar organıdır. Stratejik plan, performans programı, bütçe, faaliyet raporu, kesin hesap ve yatırım programı gibi temel işlemler meclisin onayına tabidir. Encümen yürütme ve danışma organıdır. Başkan ise yürütme organı olup meclis ve encümen tarafından alınan kararları uygular. Belediye örgütü ise başkana bağlı olarak çalışır ve yine başkana karşı sorumludur (Demirel, 2013: 6).

Belediyeler, sahip oldukları bazı özellikleri nedeniyle diğer yerel yönetim kuruluşları olan il özel idareleri ve köylerden ayrılmaktadırlar. Bu durum diğer kamu kurumları için de geçerlidir. Bu farklıklar: Belediyelerin siyasal nitelikli bir yönetim

yapısına sahip olması, kendine özgü gelir kaynaklarına, bütçeye ve mali özerkliğe sahip bir kamu yönetim birimi olması şeklinde açıklanabilir. Bu temel ayırmadan sonra belediyelerin genel özellikleri şöyle sıralanabilir (Bozlağan, 2009: 262):

- Belediye Bürokratik Bir Kurumdur
- Belediye Hiyerarşik Yapılanması Olan Bir Kurumdur
- Belediye Siyasal Nitelikli Bir Kurumdur
- Belediye Kar Amacı Gütmeyen Bir Hizmet Kurumudur
- Belediye, Bir Kamu Kurumudur
- Belediye Bir Hizmet Birimidir

Belediyeler esas itibarı ile beldelerini geliştirip, güzelleştirmek ve belde sakinlerinin yerel ortak ihtiyaçlarını karşılamakla görevli kılınmış bir kamu kurumudur. Belediyelerin varlıkları anayasa ile güvence altına alınmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanununun 4. maddesinde ise, belediye; mahalli halkın müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere nüfusu 5000'den fazla olan yerlerde veya il ve ilçe merkezlerinde kurulmuş olan ve seçimle oluşan organlar tarafından yönetilen yerel yönetim birimi olarak ifade edilmiştir. Belediyenin, yerel nitelikteki ortak hizmetleri üreten bir kamu kurumu olması belediyenin yürüttüğü hizmetlerde, kamu yararı ilkesinin ön planda tutulmasına neden olmaktadır (Erbaşı, 2008: 14).

#### **4.2. Belediye Türleri**

Türkiye'de iki çeşit belediye bulunmaktadır. Bunlardan birincisi belediye kanununa dayalı olarak kurulan ve çalışan belediyeler, diğeri ise büyükşehirlerin yönetilmesi için kurulan ve farklı statüsü olan büyükşehir belediyeleri. Araştırmanın merkezinde Büyükşehir belediyeleri ve kapatılarak mahalleye dönüştürülen belde belediyeleri bulunduğundan bu belediyeler ile ilgili değerlendirmeler daha detaylı verilmiştir.

##### **4.2.1. Belde Belediyeleri**

Belde belediyeleri, merkezi yönetimlerin yereldeki ihtiyaçları ve bunların önceliklerini bilmemesi, büyük belediyelerin kendi sorunlarına odaklanarak beldelerin sorunlarına kayıtsız kalması nedeniyle gündeme gelmiş ve yerel halkın

belli gereksinimlerine yanıt vermek üzere yerelleşmenin önemli unsurlarından birisi olarak kurulmuş birimlerdir.

Belde belediyeleri ile ilgili olarak hazırlanmış çalışmalarda, Belde belediyesi, beldede yaşayan yerel halkın kendi rızası ile seçtiği kişiler tarafından yönetilen, özerk yapısı, bütçesi bulunan tabandaki temel teşkilatlardan birisi (Keleş, 1998: 47) olarak tanımlanmakta, ayrıca belde yönetimleri yerel halka hesap vermekle yükümlü olduğu ifade edilerek “karar mercileri yerelde yaşayanlar tarafından özgür irade ile seçilmektedir” vurgusu ön plana çıkmaktadır. Belde belediyelerin sunulacak hizmetlerin halka ulaştırılması, yerel kimliğin oluşmasına ve gelişimine katkıda bulunduğu (Yıldırım, 1993: 37) belirtilmektedir. Ayrıca kaynakların daha akılcı ve verimli kullanılması, hantallık, kötü yönetim ve kuralcılık açısından merkez belediyenin içinde bulunduğu “bürokrasi” çıkmazından kurtulma ümidi (Eryılmaz, 2004: 9) olarak görülen, belde belediyeleri demokrasinin önemli değerlerinden olan katılımçılık, çoğulculuk gibi değerlere olumluluklar yükleyen bir kurumsal yapı olarak değerlendirilmiştir. Küreselleşme ile birlikte önemi artan yerelleşmeyle, belde belediyelerinin halka en yakın demokratik kurum olmasından dolayı halkın yönetime katılıp ortak kararlar alınması, hesap verme sorumluluğu gibi demokrasinin en temel ilkelerinin maksimum düzeyde uygulanacağı yapılar olarak görülmektedir. Etkinlik açısından Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 1995 yılında yayınladığı bir rapora göre, (1995: 14) “belediyelerin idari hizmet sunumundaki etkinlik, fazla nüfuslu belediyelere karşın az nüfuslu belediyelerde daha yüksek” olarak ölçülmüştür. Yaşam alanlarında hizmetlerin etkin sunumu ve verimli olmasıyla belde belediyeleri bölgesel adaletsizliklerin giderilmesinde araç niteliğinde olabilmektedir. Kentler, oralarda yaşayanların bireysel davranışlarına belirli özellikler kazandırmakta ve bireyler arasındaki sosyal ilişkilerin pekişmesi açısından ideal ortamlar sunmaktadır. Ancak büyük kentlerin sosyal ilişkileri, eşitlik ve adalet duygularını zedelediği de bir gerçektir. Bu nedenle belde belediyelerinin büyük yaşam alanlarına göre sosyal eşitliğin daha üstün olduğu yaşam alanları olduğu söylenebilir. Büyük yaşam alanlarında zengin- fakir kavramları kesin hatlarla ayrılmış, din, dil, ırk ve etnik grup gibi unsurlar açısından homojen olmayan büyük yerleşim alanları sosyal adaletsizliği derinleştirmiştir. Yaşam alanlarının büyümesi sonucunda sosyal doku zedelenmekte ve tabakalaşma artmaktadır.

Belde belediyelerinin belki de en güçsüz olduğu alan yönetsel alandır. Türkiye’de belde belediyeleri mevzuat açısından her ne kadar özerk olsalar bile, merkeze bağımlı bir şekilde konumlandırılmaları, yeterli donanımına sahip olamamaları onların başarılı olmasını engellemiştir. Aynı şekilde dünya ekonomisinde yaşanan hızlı değişim ve dönüşümde beldeleri olumsuz yönde etkilemiş, büyük yerleşim merkezleri birer cazibe yaşam alanı haline gelirken yerel ölçekte kalan yerleşim birimleri nüfus ve güç kaybı yaşamıştır. Belde belediyelerinin ekonomik imkânsızlıklar nedeniyle merkeze bağımlı oluşları bu birimleri iyice güçsüzleştirmiştir.

Cevat Geray (2000: 12) belde belediyeleri ve köy yönetimlerinin olumsuz yönlerine dikkat çekerek şöyle eleştirmiştir: "Belde belediyeleri maddi, akçal olanaklara sahip değil, makine parkı, araç gereç yok, nüfusun göç etmesi yüzünden köy yönetimleri işlevsiz duruma düşmüş, yerleşme düzeni açısından köyler, dağınık, nüfusça küçük, birden çok alt yerleşmeyi içermekte ve bunların yanında kalifiye ve yeterli personeli yok. Muhtarlar ve kasaba belediye başkanlarının eğitim düzeyi yeterli değil, yasalardaki yetkiler kullanılmamakta, kaynaklar verimli kullanılmamakta, köye yardım adı altında gönderilen paralar siyasal yönelmeler ile yanlış yerlere harcanmaktadır."

#### **4.2.2. İl ve İlçe Belediyeleri**

1580 Sayılı Kanun, genel olarak belediyelerin kuruluşunu, işleyişini, görev ve yetkilerini düzenlemektedir. Bu Kanun, belediyeler arasında büyüklük küçüklük ayırımı yapmadan, hepsini eş düzeyde düzenlemekteydi. 3 Temmuz 2005 tarihinde 5393 sayılı belediye yasasının gündeme girmesiyle 1930 yılından beri yürürlükte olan 1580 sayılı yasa yürürlükten kaldırılmıştır.

Türkiye’de belediye yönetimleri ilki, 5393 sayılı kanuna tabi normal belediyeler, ikincisi ise 5216 sayılı kanuna tabi olan büyükşehir belediyelerdir. Gerek 5393 sayılı kanuna tabi olan belediyeler gerekse 5216 (2014 tarihinden itibaren 6360 sayılı kanun da yürürlüğe girmiştir.) sayılı kanuna tabi belediye yönetimlerinin üç organı vardır. Bunlar; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.



5393 sayılı Belediye Kanunu'na tabi belediyelerde her belde bir seçim bölgesidir ve belediye meclisi, belde halkı tarafından nispi temsil sistemine göre seçilen üyelerden oluşmaktadır.

#### 4.2.3. Büyükşehir Belediyesi

Büyükşehir kavramının tanımı üzerinde, doktrinde görüş birliği bulunmamaktadır. Çünkü, bu kavramın ekonomik, sosyal, idari ve hatta siyasi boyutları vardır. Bundan dolayı, bu kavramı tanımlamak için tek bir ölçüt kabul edip ona göre bir tanım yapmak büyük yanılgılara neden olabilir (Yıldırım, 1997: 2). Tanımı üzerinde fikir birliği olmamasına rağmen, büyükşehir uygulamasının dünyanın çeşitli ülkelerinde büyük kentlerde bir yerel yönetim birimi olarak uygulandığını görmek mümkündür. Tablo 2 de 1980'lerden sonra belediyelere yönelik düzenlenen yasalar yıllar itibarı ile verilmiştir. Burada dikkati çeken husus bu yıllardan sonra yerel yönetimlere ve büyükşehir yönetimlerine yönelik çok sayıda yasal düzenlemenin gerçekleştirilmesidir.

**Tablo 2: Belediyelere Yönelik Yasal Düzenlemeler**

YILLAR	KANUN NO	KANUN'UN İSMİ
1984	3030	Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun
2003	-----	Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı
2004	5216	Büyükşehir Belediye Kanunu
2005	5393	Belediye Kanunu
2008	5747	Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
2012	6360	On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

Belediye yasalarında büyükşehir kavramının çeşitli şekillerde zikredildiğini görmekteyiz. 3030 sayılı Kanun'un 3. maddesinde, "Belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirleri" büyükşehir olarak tanımlanmış, 4. maddesinde de büyük şehirlerde büyükşehir adı ile büyükşehir belediyesi kurulacağını hüküm altına alınmıştır. Aynı kanunun uygulanmasına yönelik yönetmelik ise tanımları biraz daha açmıştır. Yönetmeliğin 3. maddesine göre; belediye sınırları içinde merkez ilçe dâhil

olmak üzere birden fazla ilçe bulunan şehirler büyükşehir, büyükşehirlerde kurulan belediyeler ise büyükşehir belediyesi olarak tanımlanmıştır.

Türkiye’de ve dünyadaki büyükşehirlerin ortak özellikleri olarak sayabilecek nüfus yoğunluğu, hızlı kentleşme, gelişmiş endüstri bölgeleri ve hareketli ticari hayat sadece büyükşehirin bulunduğu coğrafyayı değil yakın çevresini de etkisi altına almaktadır. Metropolitan kentsel alanlarla ilgili olarak 1960’lı yıllardan bu yana süren tartışmaların neticesinde, her ülkenin metropolleri ve metropolitan kentsel alanları kendisine has özellikler taşıdığından Türkiye için farklı bir tanımlama gerekliliği ortaya çıkmıştır.

Bir merkezin veya kentsel bölgenin etrafında kutuplaşmış ve devamlı genişleme halindeki toplulukların geniş bir alanda toplanması ile metropoller oluşmaktadır. Burada sözü geçen toplanma coğrafi anlamda değildir. Metropolitan alandaki cazibe merkezi olan çekirdek kent ve etrafında toplanan irili ufaklı kentler birlikte metropol alanı oluşturmaktadırlar (Parlak, 2011:528)

Metropolitan alan ile ilgili bir başka tanımda ise. “ Metropolitan alan, nüfusun yoğun olduğu, ekonomik, sosyal ve yönetim açısından o bölgenin merkezi durumunda bulunan merkezi kent veya kentlerin çevre kentleriyle oluşturduğu birim" (İsbir, 1991: 185) şeklinde tanımlanmıştır.

Metropolitan bölge ise şöyle tanımlanmıştır: Metropolitan alan ile çevresindeki ayrık kent ve köyleri içeren hinterlandından oluşan daha büyük bir alandır. Metropolitan alanın hinterlandı üzerinde etkisi güçlü fakat egemenliği tam olmayıp ikisi arasındaki gidiş geliş ilişkisi günlük değildir ( Turak, 1985: 28).

Bütün bu tanımlamalardan hareketle büyükşehirin (metropol alanın) şu ölçütlerle tanımlanmış olduğu ifade edebilir.

- Nüfus büyüklüğü ve yoğunluğu
- Tarım dışı alanlarda çalışan işgücü oranının yüksekliği, uzmanlaşma, örgütlenme
- Merkezdeki kentin ekonomik, idari, sosyal ve kültürel ilişkilerde egemenliği ve merkez kent ile çevre kentlerin karşılıklı bağımlılığı
- Sosyal donatılardaki çeşitlilik ve sosyo- kültürel hayatın hareketliliği.

Avrupa ülkelerinde ve ABD’de hızlı şehirleşmenin başlıca sonuçlarından birisi büyükşehir alanlarının sayısındaki artıştır. Büyükşehir alanlarındaki artışla beraber buralarda uygulanacak yerel yönetim sistemlerinde de birtakım arayışlar başlamış ve bunun sonucu olarak belediye yönetimleri, il yönetimleri ve bölge yönetimleri gibi çeşitli ayrımların doğduğu bir yerel yönetim yapılanması ortaya çıkmıştır. Ayrıca, bölgeselleşmenin bir türü olarak ortaya çıkan metropolleşme ile metropol alanlarla ilgili büyük projeler gündeme gelmiş ve metropol alanın kurumsal olarak geniş yetkilerle donatıldığını, bu yetkilerinin devlete karşı gittikçe artmış olduğu gerçeğini de ayrıca vurgulamalıyız.

### **4.3. Büyükşehir Belediyelerinde Bütünleşme Çalışmaları**

Türkiye’de kentlerin büyüme hızı 1950'lere kadar yavaş ilerleyen fakat bu tarihten sonra devletçilik ekonomisinin uzantısı olan uygulamaların ülke geneline yaygınlaştırılması neticesinde hızlanan bir seyir izlemektedir. Hızlı bir şekilde artan kent nüfusları kontrol edilemeyen bir kentleşme sürecini doğurmuş bu da uygun kent yönetim modellerini tartışmaya açmıştır. Bu tartışmalar özellikle ülkenin üç büyük kenti olan İstanbul, Ankara ve İzmir'in yönetilebilmesi üzerinden başlatılmış ve bu kentlerin genişleyen alanlarının daha iyi yönetilebilmesinin yolları aranmıştır.

#### **4.3.1. Kavramsal Olarak Belediyelerde Bütünleştirme**

Büyükşehir alan ölçeği genişledikçe uygulanan planların ve yönetim anlayışının anakentin tüm bölgesini kapsayan, makro politikaları belirleyen bir yapı içinde ele alınmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu nedenle tüm dünyada ve Türkiye’de Büyükşehir Belediye yönetim modeli, hızlı ve dinamik bir dönüşüm geçirmektedir.

Bütünleştirme kavramı yerel yönetimler için kullanıldığında, birden fazla tüzel kişiliğin sınırlarının yeni, daha geniş bir sınır içinde adeta eritilerek yeni bir tüzel kişilik oluşturulması sürecini ifade etmek (Çınar, vd., 2013: 47) için kullanılmaktadır.

Çok sayıda ülke büyükşehir yönetimleri üzerinde bütünleştirici reform çalışmaları başlatmıştır. Büyükşehirlerin yönetiminin nasıl olması gerektiği üzerinde başlayan tartışmalar, kentsel alanlarla yönetsel sorumluluk alanlarının birbiri ile örtüşmesi üzerinden devam etmiş, Amerika Birleşik Devletleri, Kanada, Fransa, Belçika, Danimarka, Almanya, Hollanda, Norveç, İsveç ve İngiltere’de yerel

yönetimlerin birleştirmeler yoluyla bütünleştirilmesi yaygın olarak kullanılmıştır (Çelikyay, 2014: 12). Türkiye yerel yönetim geleneğinde sık karşılaşılmamakla birlikte zaman zaman yerel yönetimlerin birleştirilmesi yöntemi ile bütünleştirilmesi gündeme gelmiştir.

Dünyada ve Türkiye'de yapılan bütünleştirme uygulamalardan birisi "katma-katılma" olarak kavramsallaştırabileceğimiz uygulamadır. Kırsal alan içerisinde tüzel kişiliği olmayan geniş alanların genişleyen kente yeni alanlar kazandırmak amaçlı olarak dahil edilmesi "katma" olarak kavramsallaştırılmıştır. Tüzel kişiliği olan yerel yönetim birimleri de büyüme süreci içinde olan kentle bazı durumlarda birleşmek isteyebilmektedirler. "Katılma" olarak kavramsallaştırılabilecek olan bu yöntem birçok ülkede farklı yöntemlerle gerçekleştirilmektedir. Örneğin katılma ile ilgili başta ABD olmak üzere bazı ülkelerde referandum şartı getirilmiştir. Ülkemizde katılma ile ilgili düzenleme 5393 sayılı yasanın 8. maddesinde düzenlenmiştir.

Kentsel alanların düzenlenmesinde Avrupa ve ABD'de en çok uygulanan yöntemlerden birisi bütünleştirmedir. Bütünleştirme, birden fazla tüzel kişiliği ortadan kaldırması ve yerel yönetim birimlerinin sayısını azaltması bakımından geniş, kapsamlı bir uygulamadır ve etkinin yansımaları açısından da siyasi, ekonomik, yönetsel ve kentsel hizmet sunumu gibi çeşitli parametreleri etkileyen bir uygulamadır.

Bütünleştirme sürecinde mekanizma yukarıdan aşağıya doğru işletilmekte olduğundan, hiyerarşiktir. Bu nedenle bütünleşme süreci ile ilgili eleştirilerin yoğunlaştığı nokta demokratik olmadığı ve yerelin özerkliği ilkesini yok saydığı yönündedir (Çınar vd. ,2013: 48).

#### **4.3.2. 1984 Öncesi Dönem Büyükşehir Yönetimi**

1950'den sonra hızlanan kırdan kente göçün ne gibi sonuçlar getirdiğini anlayabilmek İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyük kentlerin kentleşme sürecini incelemekle mümkündür. Kentler daha geniş alanlara yayıldıkça yeni sorunlar doğmakta, yeni yeni yerel yönetim birimleri ortaya çıkmaktadır. Kentlerde, bağımsız yönetim birimleri sayısı çoğaldıkça metropoliten nitelik kazanmaya başlamış bulunan kentsel yerleşim alanlarının tümünü kapsayan ve kendine özgü uygulama

teknikleri bulunan metropoliten alan planlama faaliyetlerinin başlatılması zorunluluğun doğmuştur.

İmar İskân Bakanlığı tarafından hızlı kentleşmenin yaşandığı şehirlerde kentsel düzenin sağlanabilmesi adına Nazım Plan Büroları kurulması kararlaştırılmış ve 1966 yılında İstanbul'da, 1968 yılında İzmir'de, 1969 yılında ise Ankara'da çalışmalar başlatılmıştır (Tekel, 2002: 47).

Nazım Plan Büroları yaptıkları çalışmalar ile bu illerin; sanayi bölgesi, işgücü yerleşme etütleri, bölge ölçüsünden küçük mekân ölçüsüne kadar nüfus yapı ve özellikleri, nüfusun dağılımı, gelişme ve projeksiyon etüdü, altyapı ve sosyal donatım çalışmaları, ulaşım etüdü, turizm ve rekreasyon etüdü olmak üzere birçok parametre üzerinde çalışmalar yürütmüşlerdir. Örneğin, İstanbul için yapılan çalışmada İstanbul'un 1990 yılında 5,6 milyon nüfuslu bir metropol olacağı ve kentin doğu ve batı yakalarında %33 ve % 67 dağılım oranında gelişeceği öngörülmekteydi (Güzelsu, 1985: 81).

Kalkınma planlarında da metropoliten alanlarla ilgili çeşitli görüşlerin bulunduğu ifade edilmeli. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1963-1967) metropoliten alanlarla ilgili “Büyükşehir Bölgeleri” başlığı altında ifade edilmiş ve metropoliten alanların, ekonomik faaliyetlerin ve nüfusun yoğun olduğu ve bunun sonucunda ortaya çıkan sosyal, ekonomik ve fiziksel sorunların bölge planlamasının “bir başka yönü” olduğu şeklinde belirtilmiştir. Ortaya çıkan sorunların başlıca çözüm şekli olarak, metropoliten alanlar çevresinde “yeni çekim ve büyüme merkezleri” kurmak suretiyle nüfus yoğunluğu ve ekonomik faaliyetleri dengeli bir şekilde dağıtmak önerilmiştir (İsbir, 1991: 228).

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1968-1972), kentleşme ekonomik ve toplumsal gelişmenin, özellikle sanayileşmenin bir sonucu olarak desteklenmesi gereken bir olgu gibi ele alınmış; ondan ekonomiyi iten bir güç olarak yararlanılacağı belirtilmiştir. Ayrıca, büyük kentlerin daha da büyümesi, ekonomik ve toplumsal gelişme için olumlu bir eğilim sayılmıştır (Keleş, 2012: 78). Bu planda metropoliten alanlarla ilgili olarak yer alan görüş ve teklifler daha çok, şehirleşmenin kalkınmayı etkilediği düşünülerek destekleneceği ve büyükşehir belediyelerinin teşkilatlanmalarının değişik olması gerektiği noktalarında toplanmaktadır.

1968-1972 yılları arasında çıkartılan bütün yıllık programlarda “Bölgesel Gelişme, Kentleşme ve şehirleşmeyle” ilgili bölümler bulunmakta ve bu çalışmalardan birisi olan 1969 yılında çıkartılan programda metropoliten alan düzenlenmesi ile ilgili somut görüş ve öneriler dile getirilmiştir.

Bunlardan yerel yönetim sisteminde değişiklik öneren tekliflerin bazılarını ifade etmekte yarar var. "Büyükşehirlerin hem kendilerine, hem de çevrelerine ve milli ekonomiye beklenen katkıyı yapabilmeleri için gerekli sistemi ortaya koyacak bilimsel çalışmayı gerçekleştirecek bir organizasyona gerek var. Metropoliten alanlar içerisinde çok sayıda belediye ve uygulayıcı kuruluş bulunması, planlama kararlarının uygulamaya dönüşümünde güçlükler doğurmaktadır. Bu yüzden koordinasyon ve davranış bütünlüğünün sağlanması metropoliten idarelerin kurulmasına bağlı olacaktır" (İsbir, 1991: 230).

Yukarda belirtildiği üzere 1968 yılından itibaren Büyükşehir alanları ile ilgili olarak bir model arayışı söz konusudur. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında (1973-1977) büyükşehirlerle ilgili olarak, büyükşehir alanlarında etkin bir yönetim sağlamak üzere mevcut mahalli yönetim sistemini yeniden düzenleyen mevzuat çalışmalarının tamamlanacağı belirtilmiş, büyükşehir alanları için ekonomik yönü ağır basan metropoliten planlama teknikleri kullanılırken daha küçük şehirlerde fiziksel yönü ağır basan imar planları yoluyla alan düzenlemesinin yapılacağı vurgulanmıştır. Ayrıca, yerel yönetimlerin gelir yetersizliklerinin giderilmesi gereği, büyükşehir belediyelerinin yeni bir yapıya kavuşturulması, yerel birimlerin, birlikçi, bütünlükçü, kaynak yaratıcı ve üretici kılınmaları önerilmiştir (Öner, 2002: 249).

Dördüncü beş yıllık kalkınma planında (1978-1983), büyükşehirlerin, ülkenin kalkınmasındaki rollerini artırarak sürdüreceği benimsenmiş, temel ilke olarak kentleşmeyi yavaşlatmak yerine kentleri yaşanabilir yapmak ve kent halkının gereksinimlerini karşılamak şeklinde belirlenmiştir. Sanayi ve büyük altyapı tasarılarının yapıldığı alanlarda ortaya çıkacak yerleşme ve kentleşme sorunlarının çözümüne ağırlık tanıyan dördüncü planda ayrıca, tarihsel dokunun ve çevrenin korunmasına da yer verilmiştir (Keleş, 2012: 80). Dördüncü Beş Yıllık kalkınma Planı'nın konumuz açısından en önemli yönü, kentleşme alt başlığı altında 1930'lu yıllarda ortaya konmuş belediye modelinin artık işlevini yerine getiremediği ve metropoliten alanlara ilişkin yeni bir yönetim modeli ve altyapı örgütlenmesine

ihtiyacın olduğunun ortaya konulmuş olmasıdır. Kentlerin büyüklüklerine göre yönetilmesi gerekliliği Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren üzerinde durulan bir konu olmuştur. Bu konu ile ilgili çeşitli kanunlarda hükümler bulunmaktadır. Örneğin, daha önce de ifade edildiği üzere 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu'nun gerekçesinde, kentlerin büyüklüğüne göre üçlü bir belediye kademelendirmesini öngören yasaların çıkartılması gerekliliği belirtilmiş olup gerekçeye göre belediye yasalarının kasabalar, normal kentler ve büyükşehirler için ayrı ayrı oluşturulacağı belirtilmiştir. Ancak bu yapı hayata geçirilememiştir. 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun, Köy Kanununda belirtilen kent büyüklüklerine göre belirlenen kademelerden farklı olarak sadece nüfusu 2000'den büyük olan yerleri belediye olarak düzenlemiştir (Keleş, 1992: 102). Planlı kalkınma döneminin başlamasıyla birlikte yukarıda açıklandığı üzere metropoliten alan yönetimi, kentleşme süreci ve imar planlaması şeklinde ele alınmış ve Nazım İmar Büroları'nın kurulması dışında yönetsel bir düzenleme yapılmamıştır. Fakat 1970'li yıllardan itibaren büyükşehirlerin sorunlarını çözmek amacı ile hizmet birlikleri ve kurulların oluşturulmaya başlandığını görmekteyiz.

Hizmet birlikleri ile ilgili yasalama süreci 1972 yılında "Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısı" ve 1975 yılında "İstanbul Metropoliten Hizmet Birliği Tasarısı" ile gündeme gelmiş ayrıca özel amaçlı hizmet birliklerinin oluşturulması kapsamında 1975 yılında İstanbul Bölgesel Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı hazırlanmıştır (Oğuz, 2011: 23).

Büyükşehirlerin sorunlarını çözmek üzere oluşturulan kurullar incelendiğinde ise ilk oluşturulan kurulun 1972 tarihli olduğunu ve Bakanlar Kurulu kararı ile kurulan "Bakanlıklar Arası İmar Koordinasyon Kurulu" olduğunu görmekteyiz. Üyeleri, İmar İskan Bakanlığının Başkanlığında, Bayındırlık, Sağlık, Ulaştırma, Sanayi, Enerji ve Turizm Bakanları'ndan oluşan bu kurulun amacı imar konularında bütünlük sağlamak ve Ankara, İstanbul, İzmir ve diğer büyük kentlerin sorunlarını metropoliten kuruluşlar aracılığıyla çözmek olarak tanımlanmıştır. İkinci olarak oluşturulan kurul ise bölge düzeyinde faaliyet göstermek üzere organize edilmiş olan "Planlama ve Uygulama Eşgüdüm Kurulu"dur. Kurulun görevleri bölge ölçeğinde yapımına başlanılan fiziki planlama çalışmalarının uygulanmasında bütünlük

gözeterek bölgelerde planlama, yatırım karar ve önlemlere ilişkin eşgüdümü sağlamak olarak belirlenmiştir (Güler, 1987: 123).

Bu yapılanma bir yönü ile illerde valilerin başkanlık ettiği İl Koordinasyon Kurulları'na benzerdir. Bu kurulda bölge düzeyinde faaliyet gösteren bakanlık bölge kuruluşu temsilcileri, İmar İskan Bakanlığı bölge kuruluşu temsilcisi başkanlığında Bayındırlık, Ulaştırma, Tarım, Sanayi, Enerji, Turizm, Köy İşleri, Orman ve Yerel Yönetim Bakanlıkları'nın bölge temsilcileri ve Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) uzmanlarından oluşmaktaydı (Oğuz, 2011: 24)

Metropolitan gelişme ve değişim teknolojik ilerlemelerle beraber, politik, kültürel ve ekonomik aktivitelere bağlı olarak şekillenmektedir. Örneğin ekonomik gelişme için işgücüne ve teknolojik altyapıya ihtiyaç duyulmakta, yeterli işgücü için okullara, sağlık kuruluşlarına ihtiyaç duyulmakta bütün bunların sağlanabilmesi için ise politik kararlara ihtiyaç duyulmaktadır (Gottdiener, 2011: 115). Bu bağlamda kalkınma planları, ülkede uygulanacak politikaları etkilediğinden üzerinde durulması gereken metinlerdendir.

Kalkınma Planlarının metropol alan yönetimine ilişkin ortaya koymuş olduğu ilk önemli değerlendirmenin 1979-1983 yıllarını kapsayan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında görmek mümkündür. Söz konusu planda metropol alanlarla ilgili, büyükşehir belediyelerinin kurulması ifade edilmiş, belediyelerin ekonomik etkinliklere aktif katılımı ve ekonomik araçları kullanma imkânlarına kavuşturulması böylece belediye gelirlerinin artırılması konusu gündeme getirilmiştir. Ayrıca, metropollerin ülkenin kalkınmasında ekonomik ve sosyal etkilerini artırarak sürdürecekleri ve bu etkilerini çevrelerinin ekonomik ve toplumsal gelişmelerinde de yaygınlaştıracaklarının göz önünde tutulacağı, projelerin kuruluş yeri seçiminde özellikle metropollerde nazım planlara uyulacağı görüşlerine yer verilmiştir.

1985-1989 yıllarını kapsayan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ise kentleşme ile ilgili olarak kalkınma ve sanayileşmenin tabii ve kaçınılmaz sonucu olan şehirleşme boyutunun mümkün olan en iyi şekilde yönlendirilmesi ve ekonomik gelişmeye katkısının artırılması üzerinde durulmuştur (Keleş, 2012: 80).

1980 yılındaki askeri müdahaleden sonra büyük kentlerin sorunları öne çıkarılarak yeni yönetim model arayışları devam etmiş, Sıkıyönetim zamanında büyük kentlerde ayrı, özel bir yönetim sisteminin kurulmasına yönelik girişimlerde



bulunulmuştur. Bu konuda Milli Güvenlik Konseyi Sekreterliği içinde yerel yönetimlere ilişkin kurulan uzmanlık komisyonlarınca çeşitli çalışmalar yapılmıştır (Çınar, vd., 2009: 45).

Bu dönemde büyük kentlerde özel bir yönetim sisteminin kurulması için ilk önemli girişim, büyükşehirlerdeki küçük yerel yönetimlerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak büyük kentlere bağlanması uygulaması olmuştur (Görmez, 1993: 21). Bu bütünleştirme uygulaması Milli Güvenlik Konseyinin 1980 tarih ve 34'nolu kararı ile gerçekleştirilmiştir.

Bütünleştirilmiş belediye uygulamasına örnek olacak çalışmalar sadece büyükşehirlerde değil, çeşitli büyüklükteki belediyelerde de gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmalar 1580 sayılı Belediye Kanun'un 7. maddesinde ifade edilen birleşmeler yoluyla gerçekleştirilmiştir.

Bu maddede birleşmeye yönelik üç durum belirtilmiştir. Bunlar, bir beldenin başka bir belediye ile birleşmesi (İki belediye arasındaki mesafe en çok 2,5 km olacak), bir beldenin bazı kısımlarının komşu belediyeye dahil olması, köylerin veya köy kısımlarının bir belediye sınırları içine girmesi durumudur. Birleşme yolu ile sınır değişikliğine konu olan yer sayısı 121 olup bunların 3 tanesinin Malatya ilinde gerçekleşmiş olduğu görülmektedir (Çınar vd., 2009: 240). Bu birleşmelerin büyük bir çoğunluğunun köylerin bir belediye sınırları içine girmesi uygulaması olduğu da ayrıca ifade edilmelidir.

#### **4.3.3. 2003 Sonrası Bütünleşme Çalışmaları**

1980'li yıllarda başlayan ve etkisini her geçen yıl artıran "yeni kamu yönetimi" anlayışı, kamu yönetimi alanında önemli değişimler oluşturmuş ve sonuç olarak tüm kamu kurumlarında olduğu gibi yerel yönetimlerde de paradigma değişikliğini doğurmuştur. Bunun neticesi olarak geleneksel kamu yönetimi ve yerel yönetim anlayışı gözden düşmüştür. Devletin toplumdaki rolü ile hükümet, bürokrasi ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri yeni bir çerçeveye oturtmak ve biçimlendirmek amacını güden yeni paradigma, görünürde (nicel olarak) devleti küçültmek ama nitel anlamda daha etkili ve verimli kılmak, vatandaşların yönetime katılmalarını geliştirmek amacını gütmüştür.

Bu dönemde öne çıkan hizmetlerde etkililik, verimlilik, yönetim (governance), yönetime katılma, yönetimde açıklık, geleneksel yönetim yerine işletmeci yönetim, hatta bir anlamda toplam kalite yönetimi ve bağımsız idari otoriteler (üst kurullar) gibi kavramlar birbirleriyle yakından ilgili ve hep bu yeni düşünce ve akımla paralel olarak ortaya çıkmıştır (Çevik, 2003: 42).

Yerel yönetimler, günlük hayatta gerçekleştirdikleri fonksiyonlar itibarıyla da toplum için vazgeçilmez kabul edilen eğitim, sağlık, kültür, sanat, toplu ulaşım, sosyal harcamalar, çevre temizliği, kanalizasyon, içme suyu ve benzeri alanlarda hizmetler sunan birimler haline gelmişlerdir. Bunun yanında kentleşme hızının artmasına paralel olarak yeni yeni faaliyet sahalarına da girmek durumunda kalan yerel yönetimler yasalarda yapılan çeşitli düzenlemelerle daha iyi mali imkânlarla ve yetkilere kavuşturulmuşlardır.

Türk kamu yönetimini yeniden yapılandırma bağlamında gerçekleştirilen bir dizi kanun metinlerinde ve tasarılarında yeni kamu yönetimi yaklaşımlarını görmek mümkündür. Bunlardan bazıları, Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanun'udur.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı genel gerekçesinde, temel alınan yönetim anlayışında, piyasaya saygılı olduğu, sivil toplum kuruluşlarına geniş bir alanın tanınmakta olduğu, yerel ve yerinden yönetim kuruluşlarının öne çıkarıldığı, performansa ve kaliteye dayalı stratejik bir yönetim anlayışının benimsendiği ifade edilmiştir. Ayrıca devletin hizmet üretmek yerine hizmetlerin üretilmesini kolaylaştıracak önlemleri almak ve düzenlemeleri yapmak işlevine vurgu yapılmıştır (Parlak ve Sobacı, 2008: 373).

Türkiye ve gelişmiş batılı ülkelerde büyükşehir alanının genişletilmesi stratejileri bakımından bazı benzerlikler bulunmaktadır. Bu benzerlikler küreselleşmenin yönetim tarzlarını etkileyen liberal yönelimlerden birisi olan kent bölgeleri yaklaşımının benimsenmesi ve yerel demokrasi- ekonomik verimlilik değerleri ikileminde ekonomik verimliliğin tercih edilmiş olmasıdır.

Fakat Türkiye ile gelişmiş batılı ülkeler arasında büyükşehir alanının genişletilmesi uygulamasında seçilen yöntemler açısından farklılıklar vardır. Amacın ortak olmasına rağmen ölçek genişletme uygulamaları ülkelerin sahip oldukları

yönetim geleneğinden etkilenmektedir. Bu kapsamda Türkiye'deki uygulamaların ayırt edici özelliği, merkezi yönetimin büyük ölçüde belirleyici olduğu bir bütünleşme sürecinin yaşanmasıdır. Diğerlerinde ise bu sürecin özellikle gönüllü veya teşvik edici birleşmeler yolu ile gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir. Örneğin ABD'nin Houston kentinde mücavir alanlar ve banliyölerin merkezi kente katılması düşünülmüş fakat mücavir alanlar ve banliyölerin bu uygulamaya yönelik uygulanan referandumda red oyu vererek bu tür bir uygulamaya karşı koymuşlardır. Kanada'nın bir eyaleti olan Quebec'te 1965 yılında eyalet yönetimi gönüllü birleştirmeler yapılması için strateji geliştirilmesi süreci başlatılmış bu süre 1990'ların sonuna kadar devam etmiştir. Ancak 20 yıllık bir sürenin sonunda erişilen sonuç beklenileni vermemiştir (Soyda vd., 2012: 52). Norveç'te ise, birleştirmeler ve reformlar, mali teşvikler, ulusal yönetim, belediyeler ve bölgeler birliğinin kampanyasıyla, gönüllü önlemler yoluyla uygulanmıştır. Almanya'da, gönüllü bir aşamayı, eyaletlerin birleşmeyi mecbur kıldığı bir aşama izlemiştir (Rydergard, 2012: 6).

Türkiye'de 2003 yılından 2009 yılına kadarki süreç içerisinde bütünleşmeye yönelik çeşitli yasal düzenlemeler yapılmış ve bu düzenlemelerle küçük belediyelerin kapatılması ve belediye sınırlarının genişletilmesi uygulamaları ile bütünleşme sağlanmaya çalışılmıştır.

#### **4.4. 1980 Sonrası Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluşu ve Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi**

1980'li yıllara gelene kadar büyük metropol alanların yönetimine ilişkin bazı çalışmalar yapılmış fakat istenilen sonuçlar alınamamıştı. Ayrıca mevcut belediye yasası ile büyük kentlerde, kentleşmeye bağlı olarak ortaya çıkan sorunlar çözülemiyordu. Metropol kentlerin biriken sorunlarını çözmek için ortaya konulan ilk güçlü irade 1980 yılındaki 34 sayılı kararla büyük kentlerde ana belediyenin çevresindeki belediyelerin ana belediyeye bağlanmasıdır. Bu çerçevede daha sonra 2561 sayılı "Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun" la nüfusu 300.000'i geçen 8 büyük ilde ana belediyeye komşu küçük belediye ve köyler birleştirilmiştir (Tuzcuoğlu, 2003: 268).

#### **4.4.1. 3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu**

Türkiye'nin Büyükşehir (BŞB) deneyimi günümüzdeki haliyle yasal düzenlemeler açısından 1984-2012 yıllarını kapsamaktadır. Bu dönem de kendi içinde üç alt döneme ayrılmaktadır. Başka bir ifadeyle, Türkiye'nin Büyükşehir deneyimi, birbirini izleyen ve birbirini tetikleyen üç süreci içermektedir. Bu süreçlerin ortak özelliği, büyükşehir belediye modelinin "il merkezi" için tasarlanmış olmasıdır. 2004 yılından itibaren İstanbul ve Kocaeli BŞB sınırının il mülki sınırına genişletilmiş olması, bu ortak niteliği değiştirmez (Arıkboğa, 2013: 53).

Türkiye'de 3030 sayılı yasanın getirdiği düzenlemeler, 25-30 yıl üzerinde yoğun tartışmaların yapıldığı kentsel sorunların çözümü arayışlarının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. 1983'te kurulan hükümet, Anayasanın 127. Maddesinde verilen yetki ile 1984'te Büyükşehir merkezlerinde Büyükşehir yönetimleri oluşturan 3030 sayılı yasayı çıkartmıştır. Bu yasa ile İstanbul, Ankara ve İzmir'de, iki düzeyden oluşan yerel yönetim yapısı oluşturulmuştur (Ökmen, 2010: 254). 1986, 1987, 1988, 1992 ve 2000 yıllarında kabul edilen yasa ve yasa gücündeki kararnamelerle sistem genişletilerek Adana, Bursa, Konya, Gaziantep, Kayseri, Samsun, Diyarbakır, Erzurum, İzmit, Eskişehir, Mersin, Antalya ve Sakarya kentleri de büyükşehir statüsü kazanmıştır.

Türkiye belediye sisteminde yaklaşık yirmi yıl uygulanan bu yasa çok kısa sürede 16 ilde uygulanmaya başlanmış ve Büyükşehir yönetim modeline çerçeve oluşturmuştur. Söz konusu kanunun genel değerlendirmesini yapan akademisyenler yasanın uygulanması sırasında karşılaşılan güçlüklerden bir bölümü Türk Kamu Yönetiminin genel özelliklerinden kaynaklandığını vurgulamış ve bunlar yönetimde eşgüdüm yetersizliği, parasal kaynak eksikliği, yönetim yöntemlerinin eskimiş olması, etüt ve araştırma geleneğinin zayıflığı, hesap verme ve denetleme yöntemlerinin etkili olmaması (Keleş, 2006: 316) şeklinde değerlendirilmiştir.

Başka bir çalışmada ise büyükşehir modelinin çalışmasında karşılaşılan güçlüklerin bir bölümü Türk Kamu Yönetimi'nin merkezîyetçi yapısına bağlanmaktadır. Buna göre tüm yerinden yönetim çabalarına karşın; merkez yine de yerel birimler üzerinde güçlü bir yönetsel vesayet yetkisine sahip olmuştur. Vazgeçebileceklerini ise, Büyükşehirlere tamamen bırakmayıp, ilçe belediyeleri üzerinde kullanılmak kaydıyla büyükşehir belediyelerine terk etmiştir. Böylece bu

dönemde değişen vesayetin kendisi değil kullanıcısı olmuştur. Bu açıklamalara ilave edilebilecek bir başka husus ise uygulanan sistem, yerel kamu hizmetlerinde etkinliği artırmak amacıyla yerel özerklikten özveride bulunmakta da bir sakınca görmemiştir (Ökmen, 2011: 158). Bu durumu 1980-1984 arasındaki askeri yönetimin, yerel yönetimlere güvensizliğinin bir sonucu olarak değerlendirenler akademisyenlerden söz edebiliriz.

Başka bir değerlendirmede ise anakent belediyesi asıl belediye, ilçe belediyesinin ise ikincil önemde belediye sayılması yasanın eksikliği olarak değerlendirilmektedir. Kimi belediyeciler, bu durumu daha da ileriye götürerek ilçe ve ilk basamak belediyelerinin belediye şube müdürlüklerinden farklı olmadıklarını ifade etmektedirler. Bununla dikkat çekilmek istenilen nokta, halkın seçtiği organlar eliyle yönetilmekte olmalarına karşın ilçe ve ilk basamak belediyelerinin gerçekte özerk olmadığı, anakent belediyesine bağımlı bulunduğu ve neredeyse tüzel kişiliğinin olduğundan söz edilemeyeceğidir (Keleş, 2006: 316).

3030 sayılı yasa ile ilgili olarak ifade edilmesi gereken hususlardan birisi de yasa ile “zayıf meclis güçlü başkan” sisteminin yerleşmesidir. Büyükşehir Belediye Yönetimi, Büyükşehir Belediye Başkanı, Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye teşkilatından oluşmaktadır. Söz konusu yasa uyarınca başkan, hem yürütmenin hem de karar alma organı olan meclisin başkanıdır.

Büyükşehir Belediye Meclisi ilk bakışta 1580 sayılı yasaya göre oluşan daha önceki belediye meclislerine göre daha kısıtlı yetkilere sahip olan ilçe meclislerinden daha yetkili gibi görünmektedir. Ancak biraz daha yakından yapılan bir inceleme ile bu meclisin yetkilerinin başkana verilen bazı yetkilerle kısıtlanmış olduğu görülmektedir (Erder, 2008: 45). 3030 sayılı yasa ve ona bağlı uygulama yönetmeliği ile başkana verilen veto yetkisi, tadilen tasdik yetkisi ve bazı durumlarda resen karar verme yetkileri başkan daha önceki başkanlardan daha güçlü konuma getirirken, meclisin yetkilerini önemli ölçüde kısıtlamıştır. Örneğin encümenin tamamının atanmış belediye çalışanlarından olması meclisi yürütmenin tamamen dışında bırakmıştır.

3030 sayılı yasa ile ilgili olarak ifade edeceğimiz bir diğer nokta yasaya göre oluşturulmuş büyükşehir yönetimi bir yandan seçilmişlik esasına göre ilçe

belediyelerinin kurulmasını, dolayısıyla görelî bir yerelleşmeyi öngörmüş bir yandan da makro ölçekli önemli karar ve uygulamaların büyükşehir belediyesi düzeyinde merkezileştirmesine yol açmıştır (Erder, 2008: 101).

Metropol alan genişlemesine ilişkin tartışmalar 2003 yılında başlamış ve 3030 sayılı yasada değişiklik yapmayı öngören 5019 sayılı yasayla alan genişletilmesi-bütünleştirme konusu gündeme gelmiştir. Bu yasaya göre nüfusu 5.000.000.'den fazla veya valilik binası merkez kabul edilerek, il merkezine en uzak ilçelerin belediye sınırına kuş uçuşu 50 kilometreden az mesafesi olan büyükşehirlerde belediye sınırları il mülki sınırı olarak düzenlenmiştir (Çınar, vd.,2009: 57). Diğer büyükşehirlerin de nüfusları oranınca valilik binası merkezli çizilen dairelerle sınırlarının büyütülmesi amaçlanmıştır. Nüfusu 2.000.000-5.000.000 arası büyükşehirlerin 50 km, nüfusu 1.000.000-2.000.000. arası büyükşehirlerin 30 km, nüfusu 1.000.000'dan aşağı büyükşehirlerin sınırlarının ise 25 km yarıçapla genişletilmesi düzenlenmiştir. Belirtilen sınırlar içinde kalan ilçe belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri, beldelerin ise büyükşehir ilk kademe belediyesi olarak anılacağı, köylerin tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleye dönüştürülmesi planlanmıştır.

#### **4.4.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Kanunu ve Bütünleştirmeye Yönelik Çalışmalar**

Büyükşehirleri bütünleştirmeye yönelik ilk kapsamlı çalışma 5216 sayılı Kanun olmakla birlikte, bundan önce 5019, 5025 ve 5026 sayılı kanunlarla bütünleştirmeye yönelik düzenlemeler yapılmış ve meclisten geçirilmiştir. Fakat Cumhurbaşkanı bu yasaları geri göndermiş, TBMM'de ısrar etmediği için bu yasalar yürürlüğe girmemiştir.

"Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" olarak bilinen 5019 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde *"Büyükşehir belediyelerinin belediye sınırlarına bitişik ya da mücavir alan sınırları içinde, büyükşehir belediyelerinden bağımsız pek çok ilçe belediyeleri ve belde belediyeleri bulunduğu, bu belediyelerde yüksek rant nedeniyle uygun olmayan bina yapımına izin verilerek kent girişlerinin çirkinleştirildiği; ayrıca gelişme alanları*

*kalmayan büyükşehir belediyelerinin metropol anlayışın dışında kaldığı; büyükşehir belediyelerince planlanan 50 ve 35 metrelik yolun mücavir alan içerisinde kalan belde belediyelerinde karşılık bulamadığı ve bu durumun kent yaşamını olumsuz etkilediği; metropoliten anlayışın büyükşehirlerin gelişme alanlarının tek elden planlanmasını zorunlu kıldığı" (www.2.tbbm.gov.tr) şeklinde bir yaklaşımla büyükşehirlerin bitişiğindeki ilçe ve belde belediyelerinin kaldırılmasını önermektedir.*

Gerekçede ayrıca, büyükşehir belediyesi ve mücavir alan sınırları içerisinde kalan köylerin, büyükşehir belediyesinin hizmetlerinden yararlanamadığı bu nedenle bu köylerin büyükşehir belediyesi kapsamında mahalleye dönüştürülmesiyle bu hizmetlerden istifade edebilecekleri ifade edilmiştir. Kanun'un genel gerekçesinden ve yetkililerin açıklamalarından anlaşıldığı kadarıyla kanunla asıl yapılmak istenen, bütünleştirme ile il düzeyinde planlama bütünlüğü sağlanmasıdır.

Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından anayasanın 67. maddesinin son fıkrasına göre seçim yasalarında yapılan değişiklikler, yürürlüğe girdiği günden başlayarak bir yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanamaz hükmüne dayandırılarak iade edilmiş ve kanun Cumhurbaşkanı tarafından bir seçim yasası olarak görülmüştür (Çınar, vd., 2009: 65).

5019 sayılı Kanun'un Cumhurbaşkanı'nın vetosuna uğramasının ardından 5025 ve 5026 sayılı yasalar yeni bütünleştirme çalışması olarak gündeme girmiştir. 21.12.2003 tarih ve 5025 sayılı "Bazı Belediyelerin Kaldırılması Hakkında Kanun'un" 1. maddesinde "Son Genel Nüfus Sayımı sonuçlarına göre, il ve ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediye sınırları içinde kalan belediyeler hariç olmak üzere, nüfusu 2.000'in altında olan belediyelerin tüzel kişilikleri kalkar ve bu yerler, aynı adla köye dönüşür" (Salihoğlu, 2008: 23) hükmü yer almış fakat bu Kanun da Cumhurbaşkanı tarafından bir kez daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderilmiştir.

5026 sayılı "Bazı Belediye ve Köylerin Denizli Belediyesine Katılmasına İlişkin Kanun" ise, Denizli Belediyesinin çevresindeki çok sayıda belediye ve köyün mahalle olarak Denizli Belediyesine katılmasını öngörmekteydi. Kanun ile 22 belediye ve 25 köy tüzel kişiliklerini kaybedip mahalleye dönüştürülmüş ve Denizli Belediyesi'ne bağlanmıştır. Fakat Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer kanunu 28

Mart 2004 Yerel Yönetim seçimleriyle doğrudan ilgili bulup TBMM'ne geri göndermiştir (Zengin, 2014: 110).

10.07.2004 tarihinde kabul edilip, 23.07.2004 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Kanunun ilk maddesinde kanunun amacı “ *büyükşehir belediyesi yönetiminin hukukî statüsünü düzenlemek, hizmetlerin plânlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamaktır.*” şeklinde düzenlemiştir. Bu düzenlemeden ve 3030 sayılı yasanın genel değerlendirmesinden de anlaşılacağı üzere Türk yerel yönetim sisteminin genel sorunu olarak sayabileceğimiz eşgüdümün sağlanamaması, yetki karmaşası, verimlilik vb. sorunlar ilk büyükşehir yasası olarak kabul edilen 3030 sayılı yasa da çözülememiş ve yeni düzenleme olarak 5216 sayılı Kanun'a ihtiyaç duyulmuştur.

Söz konusu Büyükşehir Belediye Yasası, büyükşehir belediye sınırları içerisinde özellikle planlama konusunda, büyükşehir belediyeleri eliyle iki kademeli hiyerarşik bir yapı ve etkin bir denetim mekanizması oluşturmayı amaçlamaktadır (Özdemir ve Meşhur, 2009: 176). Yedi bölüm, 33 madde ve 4 geçici maddeden oluşan 5216 sayılı yasa daha önceki yasadaki kaynaklanan yetki problemini çözmek için büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görevleri ayrıntılı bir şekilde belirtilmiştir.

Ayrıca 2004 yılına kadar yürürlükte kalan 3030 sayılı yasa kapsamında, büyükşehir belediyelerinin kurulmasına ilişkin herhangi bir nesnel ölçütün bulunmamasına karşın, 5216 sayılı yasa büyükşehir yapılanmasına ilişkin asgari koşulların tanımlanmaya çalışıldığı söylenebilir. Bunlardan birisi 5216 sayılı yasanın büyükşehir belediyesi olmak için 750.000 nüfus şartının getirilmiş olmasıdır. 3030 sayılı yasa büyükşehir olmak için herhangi bir nüfus kriteri bulunmaktaydı. Bir diğer farklılık, 5216 sayılı yasa ortaya konulan nüfusa dayalı belli yarıçapta dairelerle büyükşehir belediyelerinin sınırlarının yeniden belirlenmesi çalışmasıdır. Yasanın en öne çıkan özelliği ise, geçici 2. maddesiyle getirilen sınır genişletme düzenlemesidir. Bu özellik o kadar ön plana çıkmıştır ki, kamuoyunda bu özellikten dolayı kanun “ pergel kanunu” olarak anılmıştır (Zengin, 2014: 100).

Bu düzenlemeye göre, nüfusları doğrultusunda büyükşehir belediyelerinin sınırları belli yarıçapta daireler çerçevesinde genişletilmiştir. Fakat İstanbul ve Kocaeli’nde büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarıyla çakıştırılmıştır.



Diğer on dört büyükşehir belediyesinden 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 (Arıkboğa, 2007: 36).

Yeni kanunda büyükşehir belediyesi için üçlü organ modeli korunmuş, bunlar büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesi encümeni ve büyükşehir belediye başkanı olarak belirlenmiştir. 5216 sayılı yasada da başkan güçlü kılınmıştır. Yasanın 14.maddesinde büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye meclisi kararlarını hukuka aykırılık nedeniyle yedi gün içerisinde yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebilmektedir. Büyükşehir belediye başkanı meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine 10 gün içinde idari yargıya başvurabilme imkânına sahiptir. İlçe ve ilk kademe belediye meclislerinin bütçe ve imar ile ilgili olan kararları dışındaki kararları da büyükşehir belediye başkanına gönderilmektedir. Yukarıda bahsedilen süreç bu kararlar için de aynen geçerlidir (Ökmen, 2010: 267). Bu yasa ile ilçe ya da ilk kademe belediyeleri karşısında, büyükşehir belediyelerinin yetkilerinin artırıldığını ve büyükşehir belediyeleri yetki tartışmalarının çözümünde güçlü konuma geldiğini ifade edebiliriz.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunuyla bütçe de dâhil olmak üzere belediye meclislerinin kararlarının vali tarafından onaylanmasına son verilmiştir. Bu durum belediyeler ve yerel yönetimler hakkında yapılan araştırmaların nerdeyse tamamında idari vesayetin hafifletilmesi açısından olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmiştir.

Bu yasanın, başkanı güçlendirmekle beraber, katılımcılığı artırarak yerel yönetimlerin demokratik birimler olma yönünü öne çıkarmaya çalıştığından da söz edebiliriz. Büyükşehir belediye meclis ve encümeninin oluşumu, işleyişi ve büyükşehir belediyesinin sunduğu hizmetlere ilişkin katılım sürecinin ayrıntılarında görmek mümkündür. Yasa ile sivil toplum kuruluşları ve üniversiteler gibi kentsel aktörler, uzman kişi ve kurumların karar sürecine dahil edilmeye çalışıldığını görmekteyiz. Bu şekilde yapılan bir belediyecilik çalışmasının, katılım öncelikli belediyeciliğe vurgu yaptığı gibi dolaylı olarak hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin de artacağı da düşünülmekteydi (Ökmen, 2011: 168).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda büyükşehir statüsüne sahip kentlerin sınırlarına ilişkin getirilen düzenlemeler ilçe ve belde belediyeleri ile

büyükşehir belediyelerinin kentin planlanmasında bütüncül planlamayı gerçekleştirebilmelerini sağlayabilmek amacını da taşımaktaydı. Ayrıca yerel yönetimleri güçlendirme ve sorunların yerel ölçekte çözümlenmesine olanak tanınması amacıyla yola çıkılmasına karşın, bu süreci yönetecek yerel idarelerin, yetişmiş iş gücüne, mali kaynaklara ve kurumsal yapılanmaya olan ihtiyaçlarının göz ardı edilmesiyle birçok sorun çözümsüz kalmıştır (Özdemir, 2011: 182).

Büyükşehirle ilişkin olarak ortaya konulan tüm yasal düzenlemelerde ön plana çıkan temel husus büyükşehir belediye modeli oluşturmak ve büyükşehirleri bu modele göre yönetmektir.

5216 sayılı Kanun'la getirilen yeni düzen en önemli özelliği 16 büyükşehir belediyesinin sınırlarının genişletilmesidir. Bu kapsamda Kanunun 6. ve özellikle geçici 2. maddesiyle büyükşehir belediyelerinin yetki ve sorumluluk alanı büyümektedir. 6. maddeye göre büyükşehir belediyesi sınırları çevresinde ve aynı il sınırları içinde bulunan belediye ve köyler, katılma konusunda belediye yasası hükümleri uygulanarak büyükşehir belediyesine katılabilecektir (Çınar, vd., 2009: 79).

#### **4.4.3. 5747 Sayılı Kanun ve Bütünleştirmeye Yönelik Çalışmalar**

Yürürlükte olan 5216 sayılı Kanun'a yönelik ilk ciddi müdahale "5747 Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile yapılan müdahale diğeri ise araştırmanın konusu olan 6360 sayılı Kanunla yapılan müdahaledir. Yapılan iki müdahale de bütünleştirmeye yönelik olup büyükşehir belediyelerine ara kademelerin bağlanması şeklinde sonuçlar vermiştir.

5747 sayılı Kanunla ilk kademe belediyesi uygulamasına son verilmiş böylece büyükşehir belediye sınırları içinde büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesi olmak üzere iki kademeli sisteme yıllar sonra geri dönmüştür (Yüksel, 2013: 517).

Kanunun yürürlüğe girdiği 29 Mart 2009 yerel Yönetim Seçimleriyle birlikte on altı büyükşehir belediyesi sınırları içinde yer alan 240 belde belediyesi mahalleye dönüştürülerek kapatılmıştır. Bu kanunun diğeri önemli özelliklerinden birisi, büyükşehir belediyesi sisteminin iki kademeliye dönüşmesinden dolayı 43 tane yeni

ilçe kurulmuş olmasıdır (Öner ve Şen, 2008: 419). Bir diğer önemli özelliği ise nüfusu 2000'in altında olduğu tespit edilen 862 belde belediyesinin, köye dönüştürülerek kapatılması ile mevcut belediye sayılarında önemli azalmalar meydana gelmiş olmasıdır (Çınar vd,2009:114). Büyükşehir kapsamında uygulanan ilk kademe belediye modeline son verilmesi ve beldelerin köye dönüştürülmesi bir bütünleştirme düzenlemesidir.

Bu kanun muhalefet tarafından Anayasa Mahkemesine götürülmüş, Anayasa mahkemesi beldelerin köye dönüştürülmesi düzenlemesi dışındaki itirazları reddetmiştir. Belli nüfusun altında kalan belde belediyelerinin kapatılması düzenlemesini ise doğrudan iptal etmemiş, ilgili belediyelerin kapatılmaktan kurtulmasına dönük birkaç istisna tanımıştır. 5747 sayılı Kanun'un uygulanmasına ilişkin İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan genelgeye kapatılması öngörülen belediyelerden birisinin Danıştay'a dava açıp kazanmasıyla yasal süresi içerisinde iptal davası açan 836 belde belediyesi köye dönüşmekten kurtularak seçimlere belediye olarak girmiştir (Zengin, 2014: 101).

Söz konusu düzenlemelerin belediyelerde, komün esasından alan yönetimlerine geçişin izlerini taşıdığı birçok araştırmada ifade edilen bir durumdur. Türk Kamu Yönetiminde özellikle küçük belediyeler göz önüne alındığında, belediyeler konusunda ciddi bir ölçek sorunu ortaya çıkmaktadır. Bu sorun, küçük belediyelerde kaynakların etkin ve yerinde kullanılmasını engellemektedir. Dolayısıyla mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması amacıyla kurulan belediyeler, gelirlerinin önemli bir bölümünü personel harcamalarına tahsis etmekte, en temel belediye hizmetlerine bile kaynak ayıramamaktadırlar.

5747 Sayılı Kanun tasarısı genel gerekçesinde de bu durum vurgulanmış ve küçük belediyelerin kaynak oluşturma kapasitelerinin bulunmadığı genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylara bağımlı hale geldikleri, düşük nüfusa sahip yerleşim yerlerinde nüfus ile orantılı bir idari teşkilatın kurulması gerekliliği, yeterli nüfus büyüklüğüne sahip olmayan belediyelerde kaynak sıkıntısı nedeniyle mali yapının bozulduğu, borçların giderek arttığı ve belediye hizmetlerinin de yeterli kalitede ve mevzuata uygun olarak verilemediği, kaynakların daha üst yönetim ölçeği olan il özel idarelerinde toplanmasıyla hizmetlerin daha kaliteli verileceği belirtilmiştir (Akıllı, 2010: 22).

5747 sayılı Belediyeler Kanunu, bir taraftan bu sorunları çözümlenerek, Türkiye'de belediyeçilik sisteminin sağlıklı bir yapıya, etkin ve verimli bir işleyişe kavuşması amacını taşıırken, diğer taraftan, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve demokrasinin tabana yayılması tezleriyle çelişmektedir.

CHP, 5747 sayılı Büyükşehir Belediye Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un bazı hükümlerinin iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemiyle Anayasa Mahkemesi'nde dava açmış ve Yasa, şu gerekçeler ileri sürülerek dava konusu edilmiştir: Belde belediyelerinin kapatılmasıyla, buralarda yaşayan halkın, başta yerel hizmetler olmak üzere, eğitim, sağlık, ulaştırma gibi hizmetlerden yoksun kalacağı, bunun da kent merkezlerine göçü hızlandıracağı, kırsaldaki nüfusu azaltacağı, mera ve hazine arazileri üzerindeki düzensiz yapılaşmayı artıracığı, kapatılan belediyeler arasında yaz nüfusu 15.000'i bulan çok sayıda yabancının konut satın alarak yerleştiği turistik belde belediyeleri ile turizmde öncelikli yöre ya da milli park alanı ilan edilmiş, yılda 2.000.000 turistin ziyaret ettiği belediyelerin, nüfusunu 2.000'in üzerine çıkarmak için bir başka belediye ile birleşme veya ona katılma prosedürünü başlatıp da henüz sonuçlandıramamış belediyelerin ve nüfusunun 2.000'in üzerinde olduğu iddiasıyla Türkiye İstatistik Kurumu tarafından gerçekleştirilen nüfus sayım sonuçlarının iptali istemiyle dava açan belediyelerin de bulunduğu, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun birleşmeye ilişkin hükümleri hala yürürlükte iken, birleşme işlemini tamamlamış veya sadece muamelelerin tamamlanmasını bekleyen belediyelerin kazanılmış haklarına saygı gösterilmesi gerektiği, Anayasa'nın yerel yönetimlerin nüfus esasına göre değil, yerinden yönetim esasına göre kurulmasını öngördüğü, bu nedenle Anayasa'da kuruluş için gözetilmesi öngörülmemeyen nüfus kriterine dayanarak belediyeleri kapatmanın yerinden yönetim ilkesine uygun düşmediği, nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin köye dönüştürülmesinin yasayla yapılması suretiyle, söz konusu belediyeler ile buralarda yaşayan yurttaşların bu konuya ilişkin dava haklarının ellerinden alındığı, bu duruma göre düzenlemenin kamu yararı amacına dayanmadığı öne sürülmüştür.

Anayasa mahkemesi bu başvuruyu 2008/34 Esas 2008/153 sayılı kararla sonuçlandırarak gerekçeli kararını 6 Aralık 2008 günlü Resmi Gazetede yayınlamıştır. Buna göre; Yasanın geçici 1. maddesinin (1) numaralı fıkrasına ilişkin

iptal istemi; Yasa'ya ekli 44 sayılı listede gösterilen belediyelerden, Türkiye İstatistik Kurumu tarafından gerçekleştirilen adrese dayalı nüfus sayımı sonuçlarına yasal süresi içinde iptal davası açanlar, Yasa'nın yürürlüğe girdiği 22.3.2008 tarihinden önce 5393 sayılı Yasa'nın 8. maddesi uyarınca yapılan katılma işlemi ile nüfusu 2000'in üzerine çıkanlar, "Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın önerisi ve Bakanlar Kurulu Kararı ile ilan edilmiş turizm bölge, alan ve merkezleri ve kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri" kapsamında kalanlar ile "Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nca saptanan 2008 yılı Turizm öncelikli yöreler listesinde yer alanlar yönünden iptal edilmiş, bunlar dışında kalan Belediyeler yönünden ise anayasa'ya aykırı görülmeyle reddedilmiştir (anayasa gov. tr. 04.01.2015) )

5747 sayılı Yasa ile birlikte Türkiye'deki büyükşehir belediyeleri yerel ile bölge arasında bir ara yapı ve düzeye doğru evrilmeye başlamıştır. Bunun işaretlerini büyükşehir belediyelerinin giderek daha geniş alanları kontrol etmesinde, büyükşehir belediyelerinin iki kademeli (İlçe ve Büyükşehir) yönetim yapısı ve bu yapı içerisinde ilçelerin nüfus ve alan olarak büyüklüğü ile üst kademe olan büyükşehirin imkan, prestij ve hizmet yetkilerinin artırılmasında ve büyükşehir belediyeleri ile organik bağları bulunan su ve kanalizasyon idarelerinin büyükşehir belediyesi sınırlarını da aşan, çok geniş alanlarda geniş yetkilere sahip olması ve bu idarelerin bütçelerinin büyüklüğünde görmek mümkündür (Özgür, 2010: 334).

#### **4.4.4. 6360 Sayılı Kanun**

Küreselleşme ile bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan değişim dalgasının doğurduğu etkilerin en güçlü şekilde görüldüğü alanların başında kamu yönetimi sistemi gelmektedir. Söz konusu değişim dalgası, kurumsal yapısı, hizmet anlayışı ve iş yapış biçimiyle kamu yönetiminde önemli bir değişim ihtiyacı doğurmuş ve gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde yeniden bir yapılanma süreci başlatılmıştır ( Bingöl, 2013: 31).

Türkiye'nin yönetim paradigması birlikte hareket ettiği Batı âlemindeki paradigmalara paralel bir değişim seyri izlemiş ve yerel yönetim kurumları, küreselleşmenin etkisini net bir şekilde gösterdiği alanlardan birisi olarak ön plana çıkmıştır. Osmanlı Devleti döneminde kurulmuş olan belediyeler ve il özel idareleri günümüze kadar çeşitli yapısal değişiklikler geçirmiş fakat en önemli değişiklikler

2004 yılından bu yana gerçekleşmiştir. En son ve en kapsamlı değişiklik AKP Hükümeti'nin 8 Ekim 2012 günü TBMM Başkanlığı'na sunduğu yasa tasarısının yasalaşması ile gerçekleşmiştir.

Tasarının genel gerekçesinde, küreselleşme ile birlikte yönetim yaklaşımında da önemli değişimlerin olduğu bu değişimlerin de beraberinde etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam yönetim ilke ve değerlerinin ön plana çıktığı belirtilmiştir. Ayrıca, tasarının değişen yönetim değerlerine ulaşmak için optimal ölçekte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapılarını yaratmak amacı doğrultusunda çıkarıldığı vurgusu yapılmıştır (Gül, 2013: 31).

Yasa, Türkiye'de kent yönetim sistematiğinde çok önemli değişiklikler meydana getirmiş ve Türkiye nüfusunun yaklaşık %77'si ve yüzölçümünün %51'ini yönetecek bir etki alanına sahip olmuştur. Bu kadar geniş bir coğrafi alan büyük nüfus kütlelerini yönetecek yasal düzenleme olması itibarı ile yasadan beklentilerin neler olduğunun bilinmesi özel bir anlam taşımaktadır.

Daha önceki yasal düzenlemeler ile ortaya konulmuş olan yerel yönetim yapılanmasında planlama ve koordinasyon eksiklikleri nedeniyle kamu hizmetlerinin sunumunda sorunların ortaya çıkması, ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamaması, sanayileşme, ulaşım ve çevre gibi artan sorunların küçük ölçekli mahalli idarelerce çözümünün zorluğu, küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinin mali kaynaklarının yetersizliği gibi problem alanları yasal düzenlemenin gerekçelerini oluşturmuştur. Kamu hizmetlerinin kaliteli, etkin ve verimli bir biçimde sunulabilmesi optimal ölçekte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapılarının varlığına bağlı olduğu belirtilmiştir. Yerel yönetimlerde ölçeğin nasıl olması gerektiğine ilişkin tartışmalar dünyanın gelişmiş ülkeleri olan ABD, Kanada ve Fransa başta olmak üzere tüm Batı Avrupa ülkelerinde başlatılmış ve “büyükşehir yönetimleri nasıl olmalı” sorusuna cevaplar aranmıştır. Bunun neticesinde 1950 ile 1992 yılları arasında 19 Avrupa ülkesinde yerel yönetimlerin toplam sayısı 38.933 azaltılmıştır. Bunun en temel nedeni, belirtilen ülkelerde, kentsel alanlarla yönetsel sorumluluk alanlarının birbiri ile örtüştürülmesidir (Çelikyay, 2014: 11). Bu açıdan bakıldığında kanun, yönetim kademelerinin azaltılması açısından “optimal ölçek” konusunda çağdaş dünyadaki eğilimlere uygun düşmektedir.

İlin mülki sınırları ile büyükşehir belediyesi sınırlarının çakıştırılması neticesinde; geniş ölçekte hizmet üreten yerel yönetim birimleri gelişmiş teknolojiler ile donatılabilecek, nitelikli teknik personel istihdam edilebilecek, merkezden gönderilen kaynakların etkin kullanımı sağlanacak, imar, planlama, ulaşım, itfaiye gibi geniş çerçevede eşgüdüm ve bütünlük içerisinde yürütülmesi gereken mahalli müşterek nitelikteki kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik sağlanabileceği düşünülmüştür.

Yerel hizmet alanının genişlemesi belli bir büyüklüğe kadar ekonomik etkinlik açısından olumlu kabul edilse de, halkın yönetim faaliyetine katılımını sağlayacak demokratik mekanizmaları zorlaştırdığı için sakıncalıdır (Gündoğan ve Özcan, 2015: 284).

## **6360 SAYILI KANUNA GÖRE BÜTÜNLEŞTİRMENİN ETKİLERİ VE MALATYA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ**

### **5. 6360 SAYILI KANUN'UN GEREKÇESİ, HEDEFLERİ VE ELEŞTİRİLER**

Bu bölümde 6360 sayılı kanun'un gerekçeleri ile ortaya konulan hedefler, yasa ile gelen değişiklikler, belediyelerin değişen görevleri ve yasaya ilişkin eleştiriler ele alınacaktır.

#### **5.1. 6360 Sayılı Kanun'un Gerekçesi**

Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü tarafından 08.10.2012 tarihinde TBMM Başkanlığına Başbakan R. Tayyip Erdoğan imzasıyla sunulan “Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” ve gerekçeleri İçişleri ve Plan ve Bütçe Komisyonuna görüşülmek üzere gönderilmiştir.

Yasanın genel gerekçesinin giriş cümlesinde; günümüzde küreselleşme ile birlikte yönetim paradigmasının değişmekte olduğuna vurgu yapılarak bu değişimin beraberinde yeni değerleri ortaya çıkarttığı ifade edilmiştir.

Etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam ve olabildiğince yerel bir yönetim anlayışı pek çok gelişmiş ülkedeki kamu yönetimi reformları için temel ilke ve değerler olarak ön plana çıktığı belirtilen metninde, bu ilke ve değerler bir yandan vatandaşlar için hizmet kalitesini geliştirerek vatandaş memnuniyetini artırmayı, diğer yandan da vatandaşların kamu yönetiminde daha fazla katılımını sağlamayı öngördüğü belirtilerek, bu yeni anlayışta kamu yönetimi, etkinliği verimliliği ve vatandaşın artan hizmet beklentilerini karşılamak zorundadır (TBMM Kanun Tasarıları,2012:7) denilmiştir.

Gerekçenin devamında, idari sistemimizin anayasanın temel düzenlemesinden bahsedilerek, anayasamızda idare; merkezi idare ve mahalli idare biçiminde iki ana eksenle mütalaa edilmiş olduğu vurgulanmış ve mahalli idarelerle ilgili değerlendirmeler yapılmıştır:

*“...mahalli idareler mahalli müşterek nitelikteki kamu hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu anayasal kuruluşlar olup, yerinden yönetim ilkesine uygun*



*olarak teşekkül etmektedirler. Mahalli idareler tarafından sunulan kamu hizmetleri özellikleri itibarıyla vatandaşlarımızın günlük yaşantısını ve hayat kalitesini doğrudan etkileyen bir nitelik arz etmekte olup halkımızın refahının artırılması ve vatandaşlarımızın hayatının kolaylaştırılması yerel yönetimlerin sundukları hizmetlerle doğrudan ilgilidir. Bunun yanında, mahalli idareler halkımızın demokratik hayata katılımını sağlamak bakımından da çok önemli bir fonksiyon ifa etmektedirler... Büyükşehirler temel niteliklerinden birisi, sınırları içinde birden çok yerleşim merkezi ve yönetim birimi bulundurmasıdır. Büyükşehir sınırları içinde yer alan yerel yönetimler küçük ölçekli planlar yapabilseler de bu planların geniş bir çerçevede içinde bütüncül olarak tüm büyükşehir bölgesini kapsayan ve makro politikaları belirleyen bir çerçevede ele alınmasına ihtiyaç duyulmaktadır.*

*...Büyükşehirleri zorunlu kılan temel hususlardan bir başkası, belli bir coğrafi alanda çok sayıda yerel yönetimin yetkili olması halinde planlama ve koordinasyonun sağlanamayışı ve ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamaması nedeniyle kaynak israfına yol açılmasıdır. Sanayileşme, ulaşım ve çevre gibi artan sorunların hizmet üretme kapasitesi ve yeterli mali kaynaktan yoksun küçük ölçekli mahalli idarelerce çözülmesi mümkün görünmemektedir. Bu durum, kaynakların etkin ve yerinde kullanımını engellemekte, küçük yerleşim yerlerinin yanı sıra nüfusun yoğun olduğu büyükşehirlerde de ciddi yönetim sorunlarına yol açmaktadır.” (TBMM kanun Tasarıları, 2012: 7) denilmiştir.*

Yasanın gerekçesinde ayrıca beklenen olumlu gelişmeler de sıralanmış ve bir bakıma yasanın test edilebilmesinin ipuçları verilmiştir. Beklenen olumlu gelişmeler şunlardır: 1- Geniş ölçekte hizmet üreten yerel yönetim birimleri gelişmiş teknolojiler ile donatılabilecektir. 2- Geniş ölçekte hizmet üretecek bu yönetimlerde nitelikli teknik personel istihdam edilebilecek ayrıca iş gücü uzmanlaşacağından verimlilik artışı sağlanacaktır. 3-Geniş ölçekli yerel birimlerden oluşan yerel yönetim sistemi, merkezden gönderilecek kaynakların etkin kullanımını sağlayacaktır. 4- İl sınırları içinde bütünleştirilmiş yerel yönetim birimleri arasında kaynakların kullanımı ve sahip olunacak imkânlar açısından daha adil bir yapı ortaya çıkabilecektir. 5- Düzenleyici üst imar planları çerçevesinde il çapında uyumlu imar uygulamaları gerçekleştirilebilecektir (TBMM Kanun Tasarıları, 2012:9).

## **5.2. 6360 Sayılı Kanun'un Getirdiği Değişiklikler ve Etkileri**

6360 sayılı Kanun yerel yönetimler sistematığında meydana getirdiği değişiklikler ile kent-kır ayırımını ortadan kaldırmış, ayrıca il özel idaresi ve köyleri kaldırarak belediyeleri kentlerin tek yerel yönetim birimi olarak bırakmıştır. Kanunun getirdiği diğer değişikliklerin etkileri bir yana sadece bu değişiklikler bile önemli etkiler meydana getirmiştir.

### **5.2.1. 6360 Sayılı Kanun'un Getirdiği Değişiklikler**

Kanunun en önemli hedefleri arasında planlama ve koordinasyonun sağlanması olduğu görülmektedir. Gerçekten de belli bir coğrafi alan içerisinde çok sayıda yerel yönetimin yetkili olması planlama ve koordinasyonun sağlanamaması, ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamamasına ve bu nedenle kaynak israfına yol açmaktadır. Sanayileşme, ulaşım ve çevre gibi artan sorunların hizmet üretme kapasitesi ve yeterli mali kaynaktan yoksun küçük ölçekli mahalli idarelerce çözülmesi artık mümkün değildir (Yılmaz, 2012: 5).

İl sınırları içerisinde bütünleştirilmiş yerel yönetim birimleri arasında kaynakların etkin kullanımının sağlanması, geniş ölçekte hizmet üretecek yerel yönetim birimlerinin gelişmiş teknolojilerle donatılması, imar, planlama, ulaşım, itfaiye gibi geniş çerçevede eşgüdüm ve bütünlük içerisinde yürütülmesi gereken mahalli müşterek nitelikteki kamu hizmetlerinin sunumunda etkinliğin sağlanması da (Çelikyay, 2014: 12) 6360 sayılı Kanun'un hedefleri arasındadır.

Günümüz yerel yönetimlerinde öne çıkan uygulamalardan birisi de ölçek ekonomilerinden yararlanılması ve optimal büyüklüğe hizmet verilmesidir. 6360 sayılı Kanun, yerel hizmeti sunmakla görevlendirilen yerel yönetim biriminin bu işlevi etkin bir biçimde yerine getirmesini sağlayacak coğrafi alanın yanında, yeterli yasal, yönetsel yetki ve mali kaynaklarla desteklenmesi amacına dönüktür. Fakat ihmal edilmemesi gereken en önemli husus, ölçek ekonomileri doğrultusunda ekonomik etkinlikle birlikte, yerel toplumun hizmetlere kolayca ulaşabilmesi de gözetilmelidir (Gündoğan ve Özcan, 2015: 285).

6360 sayılı yasanın şüphesiz en önemli hedefleri arasında etkili ve verimli bir yerel yönetim sistemi oluşturması gelmektedir. Yerel yönetimlerde etkili ve verimli

bir yönetim sisteminin kurulabilmesi her şeyden önce performans sorunlarının giderilmesine bağlıdır.

Siyasal hayatta popülist politikaların izlenmesi neticesinde rant sağlayıcı, rant kollayıcı ve yerel yönetimlerin desteklenmesine yönelik uygulanan sosyal devlet yaklaşımının abartılı boyutlara vardırılması, yerel yönetimin kuruluşlarının da devletin merkez teşkilatlarında olduğu gibi, bir işletme tarzında yönetilmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Kamu bürokrasilerinin giderek büyüyen ve kaynak tüketen yapılar haline dönüşmesi, kamu personelinin nasıl daha etkili ve verimli çalıştırılabileceği yönündeki arayışlar da aynı şekilde siyasal aktörleri, bu kapsamda işletme yönetiminin karlılık, verimlilik, performans odaklı istihdama yönelik yöntem ve tekniklerden yararlanmaya yöneltmiştir (Saran, 2007: 175).

1970'lerde ortaya çıkan refah devleti krizinin sonucunda ABD, İngiltere, Finlandiya, Norveç, Hollanda ve Almanya gibi ülkeler daralan kaynakların etkin kullanılması amacına dönük olarak performans artırıcı reformlara öncelik tanımışlardır. Bu ülkelerde çeşitli yapısal değişikliklere gidilerek verimliliği artıran bir yapı kurulmaya çalışılmıştır (Al, 2007: 257). Bu kapsamda, Kamu hizmetlerinin devletin asli ve sürekli hizmetlerini yürüten memurlar ve sözleşmeli statüde çalışanlar eliyle yürütülmesinin yanı sıra, kamu kuruluşlarının doğrudan görev alanına girmeyen konulardaki işlerinin taşeron şirketlere devredilmesi ve bunların çalışanlarına gördürülmesi yaklaşımı, yönetim alanında görülmeye başlanan yeni bir yaklaşım olarak belirmiştir. Bununla, kurumların kendi görev alanlarına girmeyen konular üzerinde zaman kaybetmek yerine ana misyonlarına odaklanarak kaynak israfını önleyecekleri ve verimliliği artıracakları düşünülmektedir. Yerel Yönetimlerde, “Toplam Kalite Yönetimi” yöntem ve tekniklerinden yararlanılması, sözleşmeli geçici ya da kısmi zamanlı istihdam modelinin esas alınması, bazı kamu hizmetlerinin dış alım yoluyla gerçekleştirilmesi, eşit işe eşit ücret verilmesi ve çalışanların ücretlerinin performanslarına göre verilmesi, personel performans yönetimi kapsamında öne çıkan uygulamalar olarak değerlendirilmelidir (Saran, 2007: 176).

Belediyenin performansını etkileyen hususlar iç ve dış etkenler olarak ikiye ayırabiliriz. Dış etkenler olarak; mevzuat, ülkenin ekonomik ve sosyal hayatındaki gelişmeler, belediyenin mali kaynakları ile ilgili hukuki ve piyasa şartlarından

kaynaklanan değişmeler sayılırken, iç etkenler olarak belediyenin örgütsel yapısı, iş yapma biçimi ve çalışanlar sayılmaktadır.

Belediyelerde etkinlik, verimlilik ve kalite artışı, toplumsal zaruretın yanı sıra hukuki bir zorunluluktur. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ile belediyelere bu alanda zorunluluk getirilmektedir (Çevik, 2010: 106).

Klasik performans yönetimi modeli özel sektör için geliştirilmiş olduğundan, özellikle maliyet ve karlılık üzerine bina edilmiştir. Diğer bir model de insan kaynakları endeksinde değerlendirme yaklaşımıdır. Bu modeller dikkate alınarak geliştirilen yeni model tüm unsurlar önem dereceleri de dikkate alınarak değerlendirilmesini kapsamaktadır. Belediyeye yönelik performans yönetiminde temel yaklaşım finansal tabloların iyileştirilmesi değil, halkın memnuniyeti olmalıdır. Kural olarak her kamu kuruluşu ve kamu personeli topluma karşı üç şey için sorumludur. Bunlar; Kendilerine verilen parasal kaynakların kurallara uygun ve görüş birliğine varılan hizmetler için harcanıp harcanmadığından, kaynakların verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığından ve amaçlanan sonuçlara endeksli çalışmanın yapıp yapılmadığı (Çevik, 2010: 207) şeklinde sıralanabilir.

Yeni büyükşehir sistemi idari, mali, siyasi, imar ve planlama düzeni bakımından birçok alanda yapısal değişikliklere yol açmıştır. Yeni kanunla birlikte idari yapıda, tüzel kişiliklerin kaldırılması, yeni tüzel kişilik ihdas edilmesi, idari bağlılık ve isim değişikliği birleşme ve katımlar, sınır değişiklikleri ve yetki bölüşümleri ortaya çıkmış; mali sistemde, yerel yönetimlerin alacağı paylar yeniden belirlenmiş ve yeni bölüşüm ilişkileri ortaya çıkmıştır. Siyasal coğrafya yapısında seçim çevrelerinin değişimi ile temsil ve katılım boyutu değişmiş, belediyenin sınırları ile ilin mülki sınırlarının çakıştırılması neticesinde hizmet alanları genişlemiş ve hizmet üretilen mekânsal yapı yeniden belirlenmiştir (İzci, vd., 2013: 119).

Kanunun il düzeyinde bir imar bütünlüğünün sağlanması konusunda getirdiğı değişiklik ile bir ilin kapsadığı alan bütününe tek bir otorite tarafından üst ölçekli planlarının yapılarak küçük bölümlerinin birbirinden kopuk ve parçalı biçimde ele

alınmasının önüne geçmiştir. Bu durum planlama ilkeleri açısından yerinde bir yaklaşımdır.

Kentlerin kendi başlarına birer varlık olmadıkları, çevre ve bölgeleri ile yoğun bir ilişki içinde oldukları bilinmektedir. Bu açıdan bakıldığında, il düzeyinde planlama faaliyetlerini bir bütünlük içinde, tek bir otoritenin eşgüdümünde götürülmesinin aynı il içinde parçacı, birbiriyle uyumsuz ya da çelişen, eşgüdüm içinde hazırlanmamış dar, yerel çıkar ve beklentilerle, farklı yerel birimler tarafından hazırlanmış çok sayıda planın varlığından daha olumlu sonuçlar vermesi beklenen durumdur (Genç, 2014: 6).

Bir değerlendirmeye göre ise büyük alan yönetimi il düzeyinde fiziki planların yanı sıra ekonomik, sosyal ve kültürel planlamaları da içeren bir tümleşik stratejik plan yapılması içinde verimli bir zemin sunmaktadır. Bu nedenle yeni yasa ile getirilen düzenlemeler arasında en kabul edilebilir olanının imar ve planlamadaki birlik ve bütünsellik anlayışının getirilmiş olmasıdır (Keleş, 2012: 5).

Kaynak israfının önlenmesi, verimlilik ve etkinlik artışı yasanın temel gerekçeleri arasında sayılmaktadır. Yasada buna dayanarak, verimli olmadığı düşünülen kırsal belediyeler ve köyler kaldırmıştır. Bu durum kırsalın hizmet alamayacağı endişesini doğurmuştur. Yasa koyucu kırsalın alt yapı hizmetleri için belediye ve bağlı yönetimlere yatırım bütçelerinin %10'unu 10 yıl süreyle ayırma zorunluluğu getirilmiş böylece buralarda etkin hizmet yürütme ve yeni yatırımlar yapabilme olanağı sağlanmıştır.

### **5.2.2. 6360 Sayılı Kanun'un Etkileri**

6360 sayılı Kanun özellikle kırsal alan olarak tanımlanan alanlarda önemli etkiler oluşturmaktadır. Bu nedenle kanunun etkilerini tartışırken kırsal alanlar üzerindeki etkisi özellikle incelenmeye değerdir.

Kırsal alanlar en basit şekliyle kentin dışındaki alanlar olarak tanımlanabilir. 18.ve19. yüzyıllarda doğal, çevresel ve sosyal açılardan kirlenmemiş alanlar olarak tanımlanan kırsal alanlar, 20. yüzyılda tarımsal üretimin merkezleri olarak görülmüştür. Bu nedenle de mekânsal gelişim konusunda yeterli ilgiyi görememiştir. Bunun yanında kıyı itici kenti de çekici hale getiren faktörlerin etkisiyle kırsal alan güç ve etki erozyonuna uğramıştır.

Bu dönem kentleşme hızının arttığı, kırdan kentlere göçlerin yoğunlaştığı ve kırdaki problemlerin kentlere taşınmaya başladığı 1960'ların temel sorunları olarak görülmektedir. Bu dönemlerde kırsal alan ve kentsel alanlar arasında bütünleyici bir yaklaşım yerine, her iki alanı birbirinden ayrı düşünerek ele alan gelişim politikaları, kır kent arasındaki dengeleri iyice bozmuş ve gerek demografik göstergeler açısından gerekse ekonomik göstergeler açısından kentsel alanın lehine, kırsal alanın aleyhine sonuçlar doğurmuştur (Üçer, 2014: 31).

Kırsal alanlardaki sosyoekonomik sorunların çözülmemesi ve kırsal kalkınmada ekolojik, ekonomik ve sosyal sürdürülebilirliğin sağlanamaması yani doğal sermayeyi tüketmeyen, gelecek kuşakların da gereksinimlerine sahip çıkan, ekonomi ile eko-sistem arasındaki dengeyi koruyan, ekolojik açıdan sürdürülebilir nitelikte olan bir ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilemeyişi (Gürlük, 2001: 10), ayrıca sadece tarımsal üretimin artışına yönelik geliştirilen politikalarla kırsal kalkınmanın sağlanamayacağına anlaşılması, kırsal ekonomilerdeki çeşitliliğin artırılması, küçük ve orta ölçekli işletmelerin geliştirilmesi, yeni teknolojiler ve kırsal turizm gibi enstrümanların kullanılması gerekliliğini ortaya koymuştur.

Bütün bu uygulamaların hayata geçirilmesi için merkezi yönetimler kadar yerel yönetimlerin de önemli rolleri vardır. Dengeli ve karşılıklı olarak destekleyici bir kır-kent gelişiminin sağlanması için bütünleştirilmiş bir yaklaşımın geliştirilmesi son yıllarda tartışmaya açılmış ve yerelin ön planda olduğu bir bölge anlayışı benimsenmeye başlanmıştır.

Yereli demokrasinin önemli bir unsuru sayan yerelleşme eğiliminin 1980'lerde tüm dünyada hız kazanması Türkiye'de de yerel yönetimlerin yetkileri ve yeniden yapılanmasını gündeme taşımış fakat sonraki yıllarda, özellikle büyükşehirlerde aynı kentsel alanlarda birden fazla yerel yönetim biriminin faaliyet göstermesinden kaynaklı hizmet verimsizliği ve koordinasyon güçlüğü yeni bir örgütlenme ve yönetim biçimini gerektirmiştir. Yerel yönetimlerde gerçekleştirilen reform süreçleri neticesinde 3030 sayılı Büyükşehir Yasası, 5216 sayılı Büyükşehir Yasası ve diğer müdahaleler gerçekleştirilmiş, bütünleştirme sürecinin devam etmesi 6360 sayılı yasayı gündeme getirmiştir.

Yasa ile 16.541 köy ve 1074 belde belediyesinin tüzel kişilikleri kaldırılarak buldukları ilçelere mahalle statüsünde bağlanmıştır. Şanlıurfa (1.155), Erzurum

(966), Samsun (937), ve Balıkesir (892) en fazla köyün, Konya (168) ve Antalya (74) ise en fazla belediyenin kapatılarak mahalleye dönüştüğü illerdir. Köylerin mahalleye dönüşmesi neticesinde, köylerin daha önce sahip oldukları ve kendilerine ait mal varlıkları olan orman ve meraları kullanma hakkı son bulmuştur. Bu yeni durumun kırsal alanların önemli faaliyetlerinden olan tarımsal etkinlikleri azaltarak olumsuz etkileyeceği, üretimdeki azalmayla birlikte demografik, sosyal ve ekonomik yapının etkileneceği ve tarihsel süreç içerisinde tarım topraklarının kentsel rant karşısında güçsüz kalacağı ifade edilebilir (Üçer, 2014: 40).

Köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin sona ermesi yerel yönetim birimlerinin sayısının azalması ve kendi kararlarını alma haklarının kaybedilmesi anlamını taşımaktadır. Tüzel kişiliklerin sona ermesi yerelleşme eğilimlerinin aksine, yerel düzeyde katılımın azalması ve yerel demokrasinin zarar göreceği düşüncesini akla getirmektedir.

Yapılan düzenleme ile idari yapıda yapılan değişiklikler neticesinde büyükşehir olan illerde mahalle sayıları önemli ölçüde artmış, Türkiye’de 17.615 olan büyükşehir mahallesi sayısı yeni eklenenlerle birlikte 29.090’a ulaşmıştır. Ankara’da 804 olan mahalle sayısı yeni bağlanan mahallelerle birlikte 1496’ya ulaşmış, Diyarbakır’ın 242 olan mahalle sayısı, 1055’e ulaşmış, Erzurum’un 330 olan mahalle sayısı ise 1310’a yükselmiştir. Söz konusu yasal düzenleme ile büyükşehir olan Malatya ilinde ise 352 olan mahalle sayısı son eklenen mahallelerle 886’ya ulaşmıştır.

**Tablo 3: 6360 Sayılı Kanun'un Getirdiği Düzenlemelerin İllere Etkileri**

	Tüzel Kişiliği Kaldırılan					Mah. Dönüş- türülen Toplam	İlçeler			Mahalle	
	Orman İçi Köy	Orman Bitişik Köy	Toplam Orman Köyü	Toplam Köy	Belde Beledi- Yesi		6360 Ön- cesi	Yeni Kuru- lan	Toplam	6360 Öncesi	6360 Sonrası
Adana	177	132	309	468	40	508	15		15	405	913
Ankara	81	316	397	684	42	726	25		25	805	1.531
Antalya	309	181	490	539	84	623	19		19	525	1.148
Aydın	101	236	337	491	37	528	16	1	17	266	794
Balıkesir	338	462	800	892	34	926	18	2	20	289	1.215
Bursa	181	405	586	659	38	697	17		17	443	1.140
Denizli	125	174	299	361	81	442	18	1	19	349	791
D.Bakır	205	114	319	789	15	804	17		17	247	1.051
Erzurum	39	311	350	968	20	988	20		20	332	1.320
Eskişehir	74	141	215	371	18	389	14		14	521	910
G.Antep	52	126	178	448	19	467	9		9	368	835
Hatay	50	97	147	362	64	426	11	4	15	318	744
İstanbul	68	84	152	152	38	190	39		39	794	984
İzmir	197	345	542	595	61	656	30		30	750	1.406
K.Maraş	153	149	302	474	54	528	9	2	11	358	886
Kayseri	13	99	112	397	52	449	16		16	433	882
Kocaeli	40	197	237	243	34	277	12		12	240	517
Konya	65	231	296	585	175	760	31		31	933	1.693
Malatya	62	136	198	495	39 (40)	535	13	0	13	352	886
Manisa	198	450	648	782	68	850	15	2	17	413	1.263
Mardin	184	77	261	586	21	607	9	1	10	154	761
Mersin	240	188	428	508	57	565	13		13	411	976
Muğla	138	235	373	396	49	445	11	2	13	232	677
Ordu	74	298	372	483	53	536	18	1	19	478	1.014
Sakarya	56	356	412	425	24	449	16		16	323	772
Samsun	250	559	809	943	34	977	17		17	356	1.333
Şanlıurfa	0	17	17	1.153	15	1.168	10	3	13	225	1.393
Tekirdağ	25	109	134	257	24	281	8	3	11	121	402
Trabzon	26	190	216	477	59	536	17	1	18	384	920
Van	4	18	22	578	8	586	11	2	13	118	704
<b>Toplam</b>	<b>3.525</b>	<b>6.433</b>	<b>9.958</b>	<b>16.561</b>	<b>1.358</b>	<b>17.919</b>	<b>494</b>	<b>25</b>	<b>519</b>	<b>11.943</b>	<b>29.862</b>

Kaynak: (Adıgüzel,2012:161)

6360 sayılı Kanun, büyükşehir tanımını da değiştirmiştir. Yasaya göre BŞB, “Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında



*koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini” ifade etmektedir. Yeni tanımlamaya göre, büyükşehir belediye sınırları ilin mülki sınırlarını kapsamakta, “toplam nüfusu 750.000’den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediye'sine dönüştürülebilir” biçimindeki düzenlemesiyle, büyükşehir belediyesi kurulması için gerekli olan nüfus ölçütünde, artık ilin toplam nüfusunun dikkate alınacağını belirtmektedir (Adıgüzel, 2012: 160).*

Yasa, bu düzenlemesiyle büyükşehir belediyesi olma koşulunu kolaylaştırmış ve önce 13 ilde (Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van ) sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla BŞB kurulmasını ve bu illerin il belediyelerinin BŞB’ ne dönüştürülmesini sağlamıştır. Böylece mevcut bulunan 16 BŞB’ ne yeni yasa ile 13 BŞB ve daha sonra yürürlüğe giren 6447 sayılı Yasa ile de Ordu Büyükşehir Belediyesi’nin eklenmesiyle, Türkiye’de BŞB sayısı 30 olmuştur.

Tablo 3 de de görüldüğü gibi 6360 sayılı Yasa, BŞB kurulan illerin yerel yönetim birimlerinde önemli dönüşümlere neden olmuştur. 6360 sayılı Yasaya göre, BŞB kurulmuş olan illerdeki il özel İdareleri, belde belediyeleri ve köylerin tüzel yapıları sona ermiş, ayrıca belde belediyeleri ve köyler bağlı buldukları ilçenin birer mahallesine dönüştürülmüştür. Bunun yanında, nüfusu 500’ün altına düşmüş köyler ve varsa mahalleler de kaldırılırken, “Nüfusu 500’un altında olan yerleşim yerlerinde mahalle kurulamaz.” hükmü getirilmiştir. Bu durumdaki yerleşim yerleri için, en yakın yerleşim birimleriyle birleştirilerek ortak bir mahalle oluşturulması öngörülmüştür.

6360 sayılı Yasa ile yeni tüzel yapılar da oluşturulmuş, bu bağlamda 27 yeni ilçe kurulurken bazı ilçelerin de sınırları değiştirilmiştir. 2014 yılında yapılan yerel seçimler sonrasında, Tablo 3’de görüleceği gibi, BŞB bulunan illerdeki 16.561 köy, 1358 belde belediyesi ile 30 il özel idaresinin tüzel kişilikleri sona ermiştir. Ayrıca nüfusunun 2000’nin altına düşmesi sonucunda köye dönüştürülen belde belediyelerini de eklediğimizde, yeni yasa kapsamında kapanmış olan belde belediyesi sayısı 1635’e yükselmiştir. Böylece Türkiye’nin otuz ilinde, tüm yerel hizmetlerin yalnızca büyükşehir belediyeleri tarafından görüldüğü bir yerel yönetim

dizgesi oluşturulurken, diğer elli bir ilde yerel hizmetlerin il özel idareleri, belediye ve köy tüzel kişilikleri arasında paylaştırılarak yürütüldüğü bir yerel yönetim yapısı varlığını sürdürmektedir.

### **5.3. 6360 Sayılı Yasaya Yapılan Eleştiriler**

6360 sayılı Yasaya yapılan eleştirileri üç başlık altında inceleyebiliriz. Bunlardan ilki akademik çevrelerde yapılan eleştiriler, ikincisi muhalif siyasal çevrelerde yasaya ilişkin yapılan eleştiriler, diğeri ise bizzat yürütmenin içinde bulunan büyükşehir belediye başkanları, büyükşehir genel sekreterleri ve ilçe belediye başkanlarının uygulamada karşılaştıkları sorunlar ve yasada düzeltilmesi istenen konulara ilişkin olarak ortaya konulan eleştirilerdir.

#### **5.3.1. Akademik Çevreler Tarafından Yapılan Eleştiriler**

6360 sayılı yasa daha taslak halinde iken birçok akademisyen ve siyasetçi tarafından ciddi eleştirilere maruz kalmış ve önemli tartışmaların konusu haline gelmiştir. Bu durum yasalastıktan sonra da devam etmiş ve akademik çevrelerin üzerinde yoğun tartışma yürüttüğü bir alan olmuştur.

Eleştirel bir değerlendirmede;

*“Büyükşehir tasarısına göre yeni düzenlemede belediyelerin yetki alanları kentsel alanlarla birlikte kırsal alanları da kapsayacaktır. Bu düzenleme ile belediye tanımının dışında yeni bir sistem getiriliyor. İlin bütün coğrafi sınırları içinde kalan yerleşmeler “kent” sayılacaktır. Dolayısıyla belediyelerin geleneksel tanımı ve varlığı çerçevesindeki tanımlamalar geçerliliğini yitirmektedir. İl genelinde yetkili olacak olan bir “yerel yönetim birimi” acaba belediye olarak tanımlanabilir mi?”* (Çukurçayır,2013) şeklindeki eleştiriden sonra, büyükşehir belediyesi ölçeğinin büyümesi ve büyükşehir belediye başkanına ilişkin olarak;

*“Bu, bir tür federalizm ya da “küçük bölge yönetimi” çağrışımı yapmaktadır. Büyükşehir belediye başkanları da bir anlamda doğal olarak “eyalet başbakanı” olarak algılanacaklardır. Böyle bir gelişmenin ülkemizin oldukça sorunlu olan bölgelerinde nelere yol açabileceğini tahmin etmek zor olmasa gerektir.”* Bu

yaklaşımından anlaşıldığı üzere ülkenin bölünme tehdidi içine düşmesinden endişe duyan kesimler bulunmaktadır.

Her reformda ve özellikle de 2003 sonrası reformlarda büyükşehir belediyelerinin yetkileri ve güçlerinin artırılıp, büyükşehir alanlarındaki ilçe belediyelerinin yetkilerinin kısıtlanmasından hareketle;

*"Mevcut durumda aynı partiden olsalar bile büyükşehir ve ilçe belediye başkanları arasında çok önemli tartışma ve sıkıntılar olduğu bilinmektedir. Ayrıca, yaptığımız alan çalışmalarında parti ve ideoloji farkı gözetmeksizin bütün büyükşehir belediye başkanlarının "büyükşehir alanındaki ilçe belediyelerinin kapatılmasını ve bunların birer şubeye dönüştürülmesini" önerdiklerini gördük. "*

İfadeleri ile 6360 sayılı Kanun eleştirilmektedir. Başka bir değerlendirmede daha bulunarak *"Mevcut büyükşehir belediye başkanları kendilerini güçlendiren 6360 sayılı yasa çıkmazdan önce bile büyükşehir alanında "tek aktör" olmak istiyorlar. Bir de yetki alanları il sınırlarına genişlediği zaman, yerelleşme, adem-i merkeziyetçilik ve yerel demokrasi gibi kavramlar havada kalacaktır. Bir anlamda, yerel yönetimleri güçlendirme derken, yerelde çok güçlü yeni bir merkez inşa edilmiş olacaktır."* (Zengin, 2014: 351, Günal vd., 2014: 63) yaklaşımı içerisinde olan akademisyenler vardır.

12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı kanun getirdiği yeni düzenlemelerin, bazı akademisyenler tarafından anayasaya aykırı olduğu iddiasında dahi bulunulmuştur. Örneğin, Kemal Gözer (2013: 16), İl Özel İdarelerinin, köyler ve belde belediyelerinin anayasal kurumlar olduğunu ifade ederek bunların tüzel kişiliklerinin kanunla kaldırılmasının anayasaya aykırı olduğunu belirtmiş aynı şekilde ilçe belediyelerinin de büyükşehir ilçe belediyesi haline dönüştürülmesinin Anayasaya aykırılığı iddiasında bulunmuştur. Bu iddialar anayasal temeli olduğu için dikkate alınması ve tartışılması gerekmektedir. Anayasanın 127. maddesinin ilk fıkrasına göre *"mahalli idareler, il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri"* olarak belirtilmiştir. İl mahalli idaresi de denilebilecek olan İl Özel idaresi 13 Mart 1913 (1329) tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati ile kurulmuştur. 1913 tarihli kanunu yürürlükten kaldıran 22 Şubat 2005 tarih ve 5302 sayılı yeni İl

Özel İdaresi Kanununun 3. maddesinde “ *il Özel İdaresi, il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*” olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımın Anayasanın 127. maddesinde geçen tanımla uyum içerisinde. Gözler’e göre (2013: 21), Türkiye de İl Özel İdareleri'nin kamu tüzel kişiliği kaldırılacaksa bunun Anayasa değişikliği yoluyla yapılması gerekmektedir. Ancak, Anayasa değişikliği yapılmadan şunların yapılması durumunda anayasaya aykırılık durumu olmaz: Türkiye’de kanun koyucu belirli bir ili (İl genel idaresini) kaldırabilir veya bu ili komşu bir ile dâhil edebilir. Böylesi bir durumda o ildeki il özel idaresi kendiliğinden sona erer. Bu durum Anayasaya aykırı değildir, çünkü ortada bir il kalmamıştır ve dolayısıyla orada il mahalli idaresi kurmak gerekmez. Ancak ortada bir il buldukça orada il özel idaresinin de bulunması bir zorunluluktur.

Yasada İl Özel İdaresinin kapatılmasına yönelik eleştirileri değerlendirirken yasanın hazırlık ve yasalaşma sürecinde Türkiye'nin başbakanı olan R.Tayyip Erdoğan'ın İl Özel İdaresi'ne ilişkin düşünceleri de etkili olmuştur. 1995'te İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı yaptığı dönemde İstanbul Büyükşehir Belediyesinin sınırlarının il sınırına kadar genişletilmesi ve İl Özel İdaresinin kaldırılarak tek bir şehir meclisinin kurulması gerektiğini savunan başbakan bundan sonra yerel yönetim reformunu hazırlayan çalışma grubuna 2003 yılında il özel idaresi ile belediye meclisini birleştirip tek meclis yapılması talimatı verdiği fakat o dönem için bunun uygun olmayacağını kendisine açıklanması ile bu uygulamadan vazgeçilmiş olduğu görülmektedir. Bunun üzerine 2005 yılında İl Özel İdarelerini yeniden canlandırmak üzere yasal düzenlemeler yapıldığı fakat bu çalışmaların beklenen sonuçları vermemesi üzerine başbakanın bu kez il özel idarelerini kapatmakta tereddüt etmeyerek yasa tasarısını meclise getirmesi sonucu yasalaşmıştır (Arıkboğa, 2013: 66).

İl Özel idaresi için söz konusu olan durum aynen köy için de geçerlidir. Anayasa'nın 127. maddesine göre köy tüzel kişiliği anayasal güvence altına alınmıştır. Bir köy tüzel kişiliğinin kaldırılıp bir şehrin mahallesi haline dönüştürülmesi şu durumlarda anayasaya aykırı olmayacaktır: Şehir merkezine yakın olup aşırı şehirleşme neticesinde zamanla şehirle bitişmiş ve fiilen bu şehrin

mahallesi haline gelmiş bir köyün tüzel kişiliğini kanun koyucu kaldırıp, bu köyü o şehrin mahallesi haline dönüştürebilir. Çünkü böyle bir durumda ortada bir köy değil, gerçeklikte bir şehir vardır. Oysa 6360 sayılı yasa bunu yapmayı 30 ildeki bütün köylerin tüzel kişiliklerini sona erdirmektedir. Bu haliyle köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmış, hak ve fiil ehliyeti ve karar alma yetkileri ortadan kaldırılmıştır Dolayısıyla köyde yaşayan halkın ihtiyaçlarına, köyle hiçbir irtibatı olmayan belediye meclis üyeleri karar vermek durumunda kalmaktadır (Gözüaçık, 2014: 2).

Mahalleye dönüşen köylerin taşınmazlarıyla ilgili olarak yapılan değerlendirmeler önemlidir. 442 sayılı Köy Yasası'nın 7. maddesine göre köyler, taşınır ve taşınmaz mallara sahip olabilen tüzel kişilerdir. Yine aynı yasanın 44/2 ve 44/3. maddeleri gereği, Köy İhtiyar Heyeti, gerek gördüğü takdirde köy sınırları içindeki taşınmazları satın alabilir. Diğer kurum ve kuruluşlara ait araziler varsa bunları satın alarak, peşin veya taksitle, arazisi olmayan köylüye satabilir. Tapu Kanununun 1. maddesine göre, köye ait satışlarda tapu işlemlerinde, köy tüzel kişiliğini muhtar temsil eder denilmektedir.

6360 sayılı Yasa gereği, köyler kapatılarak belediyelerin sınırları içine alındığından ve mahallenin de, bir tüzel kişilik olarak taşınmaz alma ve satma yetkisi olmadığından, köye ait tapulu mallar satılamayacağı gibi satın alma işlemi de yapılamayacaktır.

6360 sayılı Yasanın eleştirildiği hususlardan birisi de belde belediyelerinin kapatılmış olmasıdır. Belde Türkiye uygulamasında, köyden büyük, şehirden küçük yerleşim yerleri için kullanılan bir ifade olmakla beraber mahalli idare mevzuatında, nüfusu 2000'den büyük, ilçe merkezi olmayan yerleşim yeri olarak tanımlanmaktadır. Buralarda ilçe belediyesi değil belde belediyesi kurulur. Anayasa'nın 127. maddesinde daha önce da açıklandığı üzere “ mahalli idareler, il belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.” Gözler'e göre (2013: 25), nerede bir belde var ise orada bir belediyenin, yani belediye idaresinin olması anayasanın bir emridir. Ancak, söz konusu belde şehir merkezine yakın olup aşırı şehirleşme neticesinde zamanla şehirle bitişmiş ve fiilen bu şehrin bir parçası haline gelmiş ise bu beldenin tüzel kişiliğini kanun koyucu kaldırıp, bunu o şehrin bir

mahallesi haline dönüştürebilir. Çünkü böyle bir durumda ortada belde değil gerçeklikte şehir vardır. Fakat şehir merkezinden 50 km uzaklıktaki bir belde beldedir ve Anayasanın 127/1' maddesine göre karar organları kendi halkı tarafından seçilen üyelerden oluşan bir kamu tüzel kişisi tarafından yönetilmeye hakkı vardır.

6360 sayılı yasayla yukarıda belirtildiği gibi belde belediyelerinin kapatılması Türkiye'nin de imza attığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYÖŞ) 5. maddeye de aykırı bir durum olduğu ifade edilmektedir. AYÖŞ' deki 5.madde şu şekildedir: “ *Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz.*” Birçok araştırmacı Türkiye'nin kabul ettiği bu uluslar arası anlaşma ortada iken, belde belediyelerine ilişkin bir tasarrufun yolunun ancak referandumdan geçtiğini söylemekte ve bu bağlamda anayasanın 90. maddesi ile de bağlantı kurulmakta ve tür değişikliklerin anayasaya aykırı olacağını ileri sürmektedirler (Arıkboğa, 2013: 77; Keleş, 2012: 9).

Bir başka eleştiri de 6360 sayılı Kanunu yerelleşme bağlamında ele alan makalenin sonuç bölümünde şu şekilde yapılmaktadır: Ülkedeki il özel idarelerinin % 36'sını (29 il özel idaresi) belediyelerin % 53'ünü (1.591 belde belediyesi), köylerin % 47'sini (16.082 köy) ortadan kaldıran bu yasanın vatandaş odaklı, katılımcı bir yerel yönetim anlayışı getirip getirmeyeceği tartışılmalıdır. Yerel yönetimler, vatandaşların katılım olanaklarını genişlettikleri ve onlara politika ve yönetim pratiklerinde yer vererek bir tür siyasal eğitim sağladıkları için demokratik sistemin temel birimleri olarak tanımlanmakta; yerel bilgi, deneyim ve kapasite bakımından etkin, verimli hizmet sağlama olanağı sunabilecekleri ileri sürülmektedir. Daha büyük, daha güçlü yerel yönetim kuruluşları oluşturmak adına ülkedeki yerel yönetimlerin yarıya yakınının tasfiye edilmesi, bu yerel yönetim birimlerinin halkın oyu ile belirlenen karar organlarının, dolayısıyla halkın iradesinin de tasfiyesi niteliği taşıdığı belirtilebilir (Günel vd., 2014: 67).

Yapılan bu eleştirilerle beraber yasanın iptali için konu Anayasa Mahkemesine taşınmıştır. Anayasa Mahkemesi yapılan itirazları dikkate almamış ve konu ile ilgili kararını 06.12.2008 tarihli Resmi Gazete'de yayımlamıştır.

Yasa, bu değerlendirmeler dışında yerindelik (subsidiyarite) açısından da eleştirilere tabii tutulmuş ve köyleri, belde belediyelerini, il özel idarelerini ve bu bağlamda köylere hizmet götürme birliklerini kapatarak, ilin yerel hizmetlerini sadece ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesinin bulunduğu iki birim arasında dağıtmıştır. Merkeziyetçiliğin olduğu yerde yerindelik ilkesinden söz edilemez. Yerindelik ilkesi hizmet bölüşümünde yararlanılması gereken siyasal nitelikli bir ilkedir (Coşkun, 2007: 8). Hizmette halka yakınlık ilkesi yerel yönetimlerin temel ilkelerindedir. bu ilke gereğince halkın kendine en yakın mahalli idare biriminden hizmet alması gerekir. İldeki yerel hizmetlerde, büyükşehir belediyelerinin asli yetkili olması, özellikle il merkezinden uzaktaki yerleşmelerde yaşayan kişileri olumsuz yönde etkileyebileceği ifade edilmiş, ayrıca yerel sorunlarını, taleplerini, farklılaşan çıkarlarını ve hizmet sunumunda yaşanan sıkıntılarını dile getirmek isteyen kişilerin bu taleplerini büyükşehir belediyelerine ulaştırmada ya da duyurmada sıkıntılar yaşayacağı belirtilmiştir (zer, 2013: 119).

6360 sayılı kanun en uygun (optimum) büyüklük açısından da eleştirilere uğramıştır. Yerel yönetimlerde optimal yada optimum büyüklük dendiğinde anlatılmak istenen, en uygun büyüklük olmaktadır. Belediyeler bir yerel yönetim örgütüdür. Ve yerel halkın müşterek nitelikteki ihtiyaçları ile ilgili kamu hizmetlerini karşılamaktadır. Bu sebeple optimal büyüklük olgusu belediyelerin karşılamakta olduğu kamu hizmetlerinin nitelikleri göz önünde bulundurularak belirlenmek zorundadır. Bunu yaparken de belediyelerin karşılamak zorunda olduğu temel hizmetler belirlenmeli ve bu hizmetlerin birim maliyetleri üzerine bir değerlendirme yapılmalıdır. Bu değerlendirmeler yapılırken üretilen hizmet ile kullanılan kaynak arasındaki ilişki dikkatli bir biçimde incelemeye alınmalıdır (Atmaca, 2013: 170). Mevcut düzenlemede birçok hizmetin ilçe belediyesi yerine büyükşehir belediyeleri tarafından yürütülmesinin uygun olacağı düşünülmüş ve ölçek olması gerekenin üzerinde büyük tutulmuştur (Arıkboğa, 2013: 85).

Yasanın 34. maddesinin son fıkrasında Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı'nın çalışmasına ilişkin olarak ortaya konulan yaklaşım, birçok çalışmada idare hukuku literatüründeki "ikame" ya da "yerine geçme" şeklinde adlandırılan oldukça ağır bir vesayet olduğu ifade edilmiştir. Yasanın ilgili fıkrası : " *İldeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve*

*bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu dđzeni ve gđvenliđini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlığınca tespit edilmesi durumunda, vali uygun sđre vererek hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmesini ister. Hizmet ve yatırımın verilen sđrede gerçekleşmemesi hâlinde, vali sđz konusu yatırım ve hizmetin ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesini isteyebileceği gibi yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı aracılığıyla da yerine getirebilir..."*şeklinde tanımlanmıştır. Bu dđzenlemeyle merkezi yđnetime tanınan yetkinin çok geniş, oldukça esnek ve sınırlarının belirsiz olduğuna dikkat çekilen çalışmalarda bu derece geniş ve ağır vesayet yetkisinin Cumhuriyet tarihinde bulunmadığı belirtilmektedir (Arıkboğa: 2013: 88, zer, 2013: 121 ). Burada dikkat çeken en önemli konu, yasanın kendi içerisinde çelişik bir durum oluşturmuş olmasındır. Yasa ile bir yandan merkezileşen ve gđlendirilen yerel yđnetimler diğer yandan merkezi yđnetimin ildeki temsilcisi olan valinin başında bulunduğu Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın yerel yđnetimin yatırımlarına mđdahale edebilmesidir.

### **5.3.2. Muhalefet Tarafından Yapılan Eleştiriler**

Muhalefetin 6360 sayılı kanun ile ilgili eleştirileri bđyđkřehir belediyeciliğinin bitmiş olduğu yđnünde olup, yeni uygulamanın bđtđnřehir yaklaşımı olduğu belirtilmiştir. Ana Muhalefet partisi olan CHP, tarafından yapılan değerlendirmede; Tđrkiye'nin yđnetim geleneğinde merkezi yđnetimin taşra kolları olan il ve ilçeler, valiler- kaymakamlar eli ile yđnetildiđi, bunların alan yđnetimi uzmanı oldukları fakat yerel yđnetimlerin mekan yđnetiminde uzmanlaşmış olduğu vurgulanmıştır.

Bu sistemde belediyeler, il ve ilçe "alan"larını kontrol edip buralarda hizmetler üretirken, kđy muhtarlıkları sistemden çıkarılmıştır. Yeni durumda kđylerde sosyolojik olarak var olan fakat yđnetsel gđcđ olmayan muhtarlıklar ortaya çıkmıştır. Zira ayırılarla meraların kadim sahibi kđylđlerin ellerinden bu olanakları alınmıştır (Gđler, 2013: 2).

Gittikleri bđtđn mahallelerde (kđylerde) hizmetlerin yetersiz kaldığı yđnünde şikayetler aldıklarını belirten CHP'li siyasetçiler, vatandaşın hizmet alamadığını belirtmişlerdir. Vatandaşların Bđyđkřehir Belediyesi'nin kendilerine yeteri kadar ulaşamadığını ve bir çok sorunla karşılaştıklarını belirterek, iktidara geldiklerinde CHP'nin bu yasa ile ilgili dđzenlemeler yapacağı ifade edilmektedir.



İl özel idareleri varken köylere daha fazla hizmet gittiğinin altını çizen CHP'li yetkililer ülkede yaptıkları bazı geziler ile ilgili olarak tespitleri şöyledir: " şu anda Araban ve Yavuzeli köylerini gezdik. Yolları delik deşik. altyapı sorunları var. büyükşehir belediyesi ne yazık ki hepsine yetişemiyor. Vatandaş da bu durumdan oldukça rahatsızlık duyuyor." ifadeleri ile, "biz bu yasayı köylerdeki vatandaşlarımızın mağduriyetini giderecek şekilde yenileyeceğiz" şeklinde değerlendirmelerde bulunarak yasa hakkındaki eleştirilerini sıralamışlardır (Peri, 2015).

Milliyetçi Hareket Partisi'nin (MHP) 6360 sayılı yasaya ilişkin yaptığı eleştiriler, yasanın devlet sisteminin üniter yapısını bozacağı ve federal devlet sistemine geçiş için ülkenin eyaletlere bölüneceği yönündedir. Bunun dışında kırsal alanların yeterli hizmeti alamadığı da ifade edilen eleştirilerde, belediyelerin kuruluş amacı kentlere ve kentsel alanlara hizmet götürmek olduğu ancak belediyenin etki alanı kırsal alana (köylere) doğru genişledikçe fert başına düşen hizmet maliyetinin nüfus azlığı ve altyapı maliyetlerinin yüksek olması nedeniyle yüksek olduğu ifade edilmektedir. Bu durumun ise kırsal alandaki seçmenin görmezden gelmesine sebep olduğu belirtilerek; "Belediye başkanı 200 Km uzaktaki yere hizmet götürme yerine şehir merkezine hizmeti her zaman önceleyecektir. Bundan dolayı kırsal alandaki yerler maalesef hizmetten yoksun olacaktır." (Kaya,2012) şeklinde değerlendirmeler yapılmıştır.Hakların Demokratik Partisi (HDP) 6360 sayılı Yasa ile ilgili olarak herhangi bir eleştiri getirmemiş fakat yerel özerklik söylemini daha sık ifade eden bir sürece girmiştir (www.radikal.com.tr, 10.12.2014).

### **5.3.3. Uygulayıcılar Tarafından Yapılan Eleştiriler**

10-11 Ekim 2014 tarihinde Sakarya'nın Sapanca ilçesinde yapılan büyükşehir yasası çalıştayın da AK Parti Milletvekilleri, Büyükşehir belediyesi başkanları, genel sekreterleri, İlçe belediye başkanları, akademisyenler ve sivil toplum temsilcileri katılmıştır. Çalıştayda konuşan büyükşehir belediye başkanları, büyükşehir belediyeleri genel sekterleri ve merkez ilçe belediye başkanları 6360 sayılı yasa ve yasanın uygulanmasına ilişkin değerlendirmelerde bulunmuşlardır. Basına kapalı yapılan toplantıda üç ana başlık altında; idari, mali ve hizmet alanları açısından değerlendirmeler yapılmıştır. Bu toplantı, 6360 sayılı Kanun'un uygulama sonuçları

ile ilgili ilk verilerin tartışıldığı bir toplantı olması açısından ayrıca önemlidir. Araştırmamızda bu Çalıştay'da Sakarya Büyükşehir Belediyesi tarafından tutulan ses kayıtlarının çözümü kullanılmıştır.

Sakarya Büyükşehir Belediye Başkanı Zeki Topçuoğulları, Ak Parti hareketinin bir belediye hareketi olduğunu, yerel yönetimdeki bu başarıların AK Parti hükümetlerinin de temelini oluşturduğunu vurgulayan bir konuşma yapmıştır. AK Parti yerel yönetimlerde de çok büyük reformlar yaptığını ifade eden Topçuoğulları, “Birçok engele rağmen yerel yönetimleri, temel yasaları yeni bir anlayışla yeniden düzenledi, Belediye Kanunu’nu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nu, İl Özel İdaresi Kanunu’nu, Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nu, İl Özel İdareleri ve Belediyelere Genel Bütçe Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanunu yürürlüğe soktu. Bu bağlamda belediyelerin ölçek sorunu önemli ölçüde çözüldü, belediye kurulması kriterleri yeniden düzenlendi.” ifadeleri ile AK Parti Hükümetleri döneminde yerel yönetimlerle ilgili yapılan düzenlemeleri açıklamıştır. Ayrıca yerel yönetimler üzerindeki denetimin gevşetildiği ifade edilerek, yapılan düzenlemelerle yerel yönetimlerin daha etkin, daha şeffaf, hesap verebilen, çoğulcu, katılımcı ve hemşeri odaklı kurumlar haline geldiği vurgulanmıştır.

### **5.3.3.1 İdari Açıdan Yapılan Eleştiriler**

Çalıştay’ın ilk oturumunda “Büyükşehir Yasasının Uygulama Sonuçları” tartışılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin genel sekreterleri tarafından yapılan sunumlarda Büyükşehirlere yönelik sorunların genel değerlendirmelerinin yapıldığı ve sorunların bir bütün halinde değerlendirildiği görülmektedir. Yasadaki amacın vatandaşa hesap verebilen, katılımcı, saydam bir yerel yönetim inşa edilmesi ve daha bütünleşmiş optimal ölçekli kent yönetimi oluşturmak şeklinde tanımlanmaktadır. Daha sade, bütünleştirilmiş, daha az katmanlı metropoliten yönetimler oluşturulmuş, yasayla büyükşehirlerde temel belediye hizmetleri tek elden sunulmaya başlanmış ve yerel hizmetlerin sunumunda daha etkin koordinasyon sağlanabilmiştir.

Yasa ile İstanbul ve Kocaeli hariç diğer büyükşehirlerde bütçenin en az %10’u 10 yıl süreyle büyükşehir sınırlarına yeni dahil olan yerleşim yerlerinin altyapısına ayrılmıştır. Büyükşehir mahallesine dönüşen köylerin kentsel hizmetlerden yararlanmasına imkan sağlanmış ve yine büyükşehir mahallesinde yaşayan halkın

kent düzeyinde yerel siyasete katılımı sağlanmıştır. Bu bakış açısına göre beldelerin kapatılması ile yerel siyaset zarar görmemiştir, zira artık köylerde (mahallelerde) yaşayan vatandaşlar büyükşehir belediye başkanına ve ilçe belediye başkanına aynı zamanda da meclis üyelerine oy verme hakkına sahip olmuşlardır.

Yerel yöneticiler yasada yapılan düzenlemelerin birçoğuna sahip çıkarken eleştirdikleri, eksik bırakıldığını düşündükleri alanları da belirtmişlerdir. 6360 sayılı yasada 5393'e ve 5216'ya yapılan atıflar da eleştirilen konulardan olup yasanın yeni baştan ele alınıp değerlendirilmesi talepleri yerel yöneticilerin gündemlerine girmiştir. Eleştirilen konuların başında belediyeye gelir getirecek alanların valiliklere devredilmesi gelirken büyükşehirlerin yetkili olması gereken alanlarda yetkinin verilmemiş olması bir diğer eleştiri konusu olmuştur. Örneğin, il özel idarelerinin kaldırılmasıyla, il özel idarelerinin görevleri büyük ölçüde büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Fakat bazı özellikli ve gelir getirici görevler büyükşehirlere devredilmeyerek aynı yasa ile kurulan YİKOB (Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı)'a devredilmiştir. 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu 12. maddesi kapsamında il özel idareleri tarafından kullanılan yetki ve görevler büyükşehir belediyesi yerine YİKOB'lara ve dolayısıyla valiliklere bırakılmıştır, aynı şekilde 3213 sayılı Maden Kanunu'nda verilen maden ruhsatları da valiliklere bırakılmıştır.

Yasanın büyükşehir yönetimlerine verdiği geniş görev alanı ile ilgili olarak en ilginç tespitler Konya Büyükşehir Belediyesi yetkilileri tarafından gündeme getirilmiştir. Konya'nın Eskişehir hududundaki bir köyü ile Toroslar'ın eteğindeki bir köyün arasındaki mesafe 520 km olduğu düşünüldüğünde bu kadar geniş bir alanda hizmet sunmanın zorlukları yanında mali yetersizlik ve insan kaynakları alanında yaşanan kalifiye personel sorunu belediyeleri zor durumda bırakmaktadır. Büyükşehir olan birçok ilde il özel idarelerinden YİKOB' lara devredilen işlerin tamamlanabilmesi adına kontrol teşkilatında görevlendirilmek üzere valilik makamının emri ile belediyelerde çalışan mühendis ve mimarların görevlendirilmesi belediyeleri sıkıntıya soktuğu görülmektedir. Devam eden işlerin bir kısmının birkaç yıl süreceği düşünüldüğünde bu durum kalifiye teknik personel sıkıntısının devam edeceği anlamına gelmektedir.

Büyükşehirlerin en önemli sorununun ulaşım olduğu ve bu konuda yasadaki gerekli organizasyonel yapının planlanmadığı da vurgulanan başlıklar arasındadır. Ulaşımın İstanbul ve Ankara da olduğu gibi genel müdürlük olarak örgütlenmesi bunların başında gelirken şehir içi ulaşımında trafik güvenliği ve akışkanlığının sağlanması bir diğer önemli sorun alanıdır. Mevcut düzenlemelerde büyükşehir belediyelerinin trafiği denetleme yetkisinin bulunmaması önemli bir eksiklik. Sivil bir fahri trafik müfettişine ceza yazma yetkisi verilmişken büyükşehir belediyesi trafik zabıtalarna bu yetkinin verilmeyişi trafik kaynaklı sorunlarının kolay çözülemeyeceği göstermektedir.

Toplu taşımada 65 yaş üstü vatandaşların ücretsiz taşınması önemli bir sosyal projedir fakat bu uygulamada bir standardın yakalanamamış olması çeşitli sorunları beraberinde getirmektedir. Örneğin, bir büyükşehir belediyesinde belediye otobüsleri, halk otobüsleri, minibüsler ve taksi dolmuşlar toplu taşıma sisteminde kullanılırken bu uygulamanın sadece belediye otobüslerinde geçerli olması haksız bir rekabet doğurmakta ve büyükşehir belediyelerinin aleyhine çalışan bir süreç işlemektedir (Sakarya BŞB, 2014). Kent nüfuslarının %10-15 oranında 65 yaş ve üstü yaşlılardan oluştuğu ülkemizde, bu yaşlıların büyük bir çoğunluğunun ekonomik durumları gençlere göre daha iyi durumdadır. Hatta bazıları ekonomik standartları oldukça yüksek semtlerde ikamet etmektedirler. Dolayısıyla burada bir politika değişikliğine gidilmesi sosyal adaleti sağlamak adına gereklidir.

Ulaşım ile ilgili belirtilebilecek bir diğer husus ise kırsal bölgelere toplu taşıma yapma zorunluluğu büyükşehir belediyelerine önemli mali külfetler getirmiş olmasıdır. Örneğin, Konya Belediyesi'nin merkezindeki 400 otobüs ve tramvayın toplam cirosu 10 milyon TL, taşrada çalışan otobüslerin toplam cirosu ise 200-250 bin TL dir. Bu çok önemli bir farktır ( Sakarya BŞB; 2014).

Mevcut düzenlemelerde çevre ile ilgili olarak büyükşehir belediyelerinde kurulmuş Çevre Daire Başkanlıkları bulunmaktadır. Fakat benzer bir yapılanma ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı da il müdürlükleri şeklinde organize olmuştur. İki ayrı kurumun çevre ile ilgili işlemleri takip etmesi kente ilişkin çevre sorunlarına müdahalede sorunlar doğurduğu görülmektedir. Konuyu gündeme taşıyan Bursa Büyükşehir Belediyesi yetkilileri kentteki otobüsler ve ağır vasıta araçların on numara yağ yakarak çevreyi kirlettiği ifade edilmiş fakat belediyenin bunu

denetleme yetkisinin olmadığı, Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğüne sorun hakkında bilgi verildiğinde ise müdürlük bu durumla ilgili olarak sorunları denetleyecek yeterli aracının olmadığını belirttiği için sorunun çözümsüz kaldığı ifade edilmiştir.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığının İl Müdürlüğü'nün, çevre kısmı tamamen belediyelere geçmesi ile sistemdeki iki başlılık sona erecektir. Ayrıca, çevrenin, doğal kaynakların ve su kaynaklarının korunması için nehirlerin geçmiş olduğu yerlerdeki yerel yönetimlerin “Nehir Koruma Kanunu” nu koordinasyon içerisinde uygulaması bir zorunluluk haline gelmiştir.

6360 sayılı yasa ile ana caddeler büyükşehir belediyesi yetki ve sorumluluk alanında bırakılmış fakat ana cadde ile ilgili olarak oluşmuş bir standardın olmayışı büyükşehir belediyesi ile merkez ilçeler arasında anlaşmazlıklar doğmasına neden olmaktadır. Konu ile ilgili belediye meclislerinde daha önceden alınan çeşitli kararlar var örneğin Gaziantep'te 20 metre üzeri büyükşehir, 20 metrenin altı ilçelerin sorumluluk alanındadır denilmiş, Ankara'da bu sınır 15 metre olarak belirlenmiş, bazı ilerde ise 12 metre olarak uygulanmaktadır. Bu konuda belli bir standart koyan düzenlemeye ihtiyaç bulunmaktadır. Bunun dışında ilçelere ait olan yol yapım ve bakım işlerinin eksiksiz bir biçimde tamamlanabilmesi için önceden alt yapı çalışmalarının bitirilmesi gerekmektedir, altyapı ile ilgili görevler ise sular idarelerine verildiğinden ilçe belediyeleri ile sular idarelerinin koordinasyon eksikliği hizmette aksamalara ve gecikmelere neden olabilmektedir.

Parkların paylaşımı konusu da belediyeler arasında sorun alanları olarak belirmektedir. Parkın içerisinde müstemilatı kira geliri getiren alan ile herhangi bir getirisi olmayan alan büyükşehirlerle ilçe belediyelerini karşı karşıya getirmektedir. Belediyelere, herhangi bir getirisi olmayan aksine bakım maliyeti oluşturan park alanları yük olarak görülebilmektedir. Belediyelerin planlama yetkisi de sorun alanlarından birisidir. 1/5000'lik planlar büyükşehir belediyesi, 1/1000'lik planlar ise ilçe belediyelerinin yetki alanındadır. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri aynı partilerde olduğunda sorun alanı olarak görülmeyen bu durum, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin farklı partilerden olması durumunda sıkıntılar yaşanacak bir durum olarak görülmektedir.

6360 sayılı yasanın idari anlamdaki değerlendirmesine katkı yapan ilçe belediye başkanlarının bir çoğu belediye meclis üyesi sayıları ile ilgili olarak

temsilde adaletin olmadığı kanaatlerini paylaşmışlardır. Nüfusu az olan belediyelerin, nüfusu fazla olan belediyelerden daha fazla temsil edilmesinin sorun oluşturduğu vurgulanmış ayrıca meclis çalışma yöntemi ile ilgili de önemli bilgiler paylaşılmıştır. Örneğin “10 yıldır meclis gündemi 5 torba çimento ve kum tartışmaları ile geçmekte” şeklinde bir değerlendirmenin ardından “ Belediye meclislerinin yeniden dizayn edilmesi ve sayılarının azaltılması, özlük haklarının genişletilmesi önerileri dikkate alınması gereken tekliflerdir.

Meclis üyelerinin hiçbir fonksiyonlarının olmadığını ifade eden bazı değerlendirmeciler, meclis üyeleri ile ilgili olarak "kendileri de hiçbir işe yaramadıklarını düşünüyor olduklarından yönetimleri zayıf olan belediyelerde belediye başkanlığı yapmaya kalkıyorlar. Türkiye de güçlü bir başkanlık sisteminin olmasına rağmen, güçlü bir başkanın olmadığı yerlerde bu hep yapılıyor, başkanın yetkileri meclis üyeleri ve ahbaplar tarafından kullanılıyor.” şeklindeki değerlendirmeleri ile belediye meclisleri hakkında görüşler belirtmişlerdir.

Mecliste oluşturulan komisyonlar hakkında da fikir beyan eden idareciler, komisyonların aktif olarak çalışmasını istemiş ve meclis komisyonlarının çalışmadığını belirtmişlerdir. Komisyonların kendi çalışma alanları ile ilgili yatırımlardan bihaber olduğu ifade edilerek, durumun daha net anlaşılmasına bir örnek olarak sunulmuştur.

### **5.3.3.2. Mali Açıdan Yapılan Eleştiriler**

6360 sayılı Büyükşehir Yasası ile büyükşehir olan illerdeki belediye idarecileri başta olmak üzere bu illerde yaşayan vatandaşlar kentlerinde mali açıdan ciddi bir rahatlama olacağı, kentin alacağı hizmetlerin artacağı ve çeşitleneceği gibi birtakım beklentiler içerisine girmiştir. Söz konusu yasa ile belediyelerin gelirlerinde artışlar olmuş fakat bu artışlar belediyelerin beklentilerini karşılayacak düzeyin altında kalmıştır. Bu durum gelir getirici bazı kalemlerin belediyeler yerine YİKOB' lara aktarılmasından kaynaklanmış veya gelir artırıcı bazı uygulamaların maliye bakanlığı tarafından uygulamaya geçirilmemesinden kaynaklanmaktadır.

Sakarya'da düzenlenen Çalıştay'da yeni kaynak arayışları, mevcut kaynakların aktif kullanımı ve başka kurumlar tarafından kullanılan kaynakların büyükşehirlere aktarılması gündeme getirilmiştir. Örneğin, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün

görüşleri neticesinde YİKOB'lara aktarılan maden ruhsatları ve kültür ve tabiat varlıkları koruma kurulu kararınca toplanan doğal mineralli kaynaklarla ilgili bir kısım gelirlerin belediyelere aktarılması ile ilgili bir çalışmanın yapılması gerekliliği belediye başkanları tarafından dile getirilmeye başlanmıştır. Yapılan önerilerin büyük bir çoğunluğu kaynak bulmaya yönelik olmayıp mevcut kaynağın büyükşehirlere aktarılması şeklindeki değerlendirmelerdir. Örneğin, çevre cezalarını kesme ve tahsil etme yetkisi Çevre Bakanlığı'ndadır. Çevre ve Şehircilik il müdürlüklerinin bunu yapacak kapasitesi olmadığından cezalar kesilemiyor ve toplanması gereken paralar toplanamıyor. Fakat çevre ile ilgili kesilecek cezalarda belediyelere yeterli bir pay verilmesi durumunda bu yetki etkin bir şekilde kullanılabilir. Böylece hem çevrenin korunması sağlanacak hem de kurallara uymayanlardan maddi ceza tahsil edilerek iki yönlü bir kazanım sağlanmış olacaktır.

Gelir getirecek uygulamalardan bir diğeri de illerde toplanan motorlu taşıtlar vergisine yapılacak bir eklemeye asfalt katılım bedelinin tahsil edilmesidir. Asfalt katılım bedeli şu anda konut sahiplerinden tahsil ediliyor fakat bazı belediyeler bu tahsilatı yaparken bazısı yapamıyor. Ayrıca, asfalt katılım bedelini motorlu taşıt sahiplerinden tahsil etmek direkt kullanıcıyı vergilendirmek olacağından isabetli bir uygulama olacaktır. Bunlar dışında Emlak Vergisi paylarından büyükşehir belediyelerine önceden olduğu gibi kaynak aktarılması, Haberleşme ve Eğlence vergilerinden de büyükşehirlere kaynak aktarılması büyükşehir belediyelerin mali yapısını güçlendirecektir.

Gelir getirici uygulama olarak İstanbul için önerilmiş olan “yoğunluk ücretlendirmesi” diğer büyükşehirler için de gelir getirecek uygulamaya örnek olabilir. Şehirlerdeki yaşam kalitesinin artırılması ve trafiğin yoğun olduğu bazı bölgelerde toplu taşımanın özendirilmesi amacıyla bu bölgelere özel taşıt girişleri belli bir ücrete bağlanabilir. İstanbul'da Tarihi Yarımada, Üsküdar ve Kadıköy bu uygulama için önerilen bölgelerdir.

Büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri bir yandan mali yapılarını güçlendirecek gelir artırıcı öneriler geliştirirken bir yandan da kendilerine yük getirdiklerini düşündükleri gider kalemlerini azaltmanın arayışı içerisine girmişlerdir. Belediyelerin mali yapısına önemli yük getiren hususlardan birisi personel giderleridir. Bunun böyle olduğu belediye yönetimleri tarafından sıklıkla

vurgulanmakta ve bu nedenle personel yapılarını hızlı bir şekilde değiştirerek belediyelerin işlerini taşeron firmalardan sağlanan teknik personeller ve işçiler marifetiyle gördürmek gibi bir anlayışa gidildiği görülmektedir.

### **5.3.3.3. Hizmet Alanları Açısından Yapılan Eleştiriler**

Hizmet alanları il sınırları ile çakıştırılan büyükşehir belediyelerinin hizmet açısından en çok zorlanacağı alanın, kırsalın talep edeceği kentsel hizmetler olduğu uygulamanın başlamasından itibaren ifade edilmektedir. Mahallege dönüşen köyler ile ilgili büyükşehirlerde bir koordinasyon merkezinin bir an önce kurulması öncelikli konu olarak değerlendirilmesi yapılan Çalıştay'da gündeme taşınmıştır.

Mahallege dönüşen köylerin içme suyu, atık su altyapı çalışmaları ve sulama suyu yatırımları büyükşehir belediyeleri ve ilgili kuruluşları kısa vadede en fazla zorlayacak sorun alanı olarak görülmektedir. Ülkenin yağış rejimindeki düzensizlikler ve yıllar itibarı ile artan sulama suyu ihtiyacı bu alana çeşitli yatırımların yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Ayrıca kırsalın kentleri tarımsal açıdan desteklediği düşünülüğünde buralarda yapılan tarımsal üretimin zarar görmemesi ve ekonomiye katkı sağlayabilmesi adına sosyal sorumluluk projeleri kapsamında çeşitli etkinlikler düzenlenerek üretilen ürünlerin tüketici ile buluşturulması önemli bir adım olacaktır.

Büyükşehirlerin hizmet alanları açısından itfaiye, zabıta, güvenlik hizmetleri ve afet yönetimi önemli görev alanlarındanır. Aynı şekilde, Altyapı Koordinasyon Şube Müdürlüğü(AYKOME) iyi koordine edildiğinde ve etkinliği sağlandığında kaynak israfını ortadan kaldıracabilecek bir birimdir. Ulaşım Koordinasyon Merkezleri (UKOME) ise kentin trafik sorunlarının çözümünde etkin görevler üstlenen ulaşım hizmetleri, toplu taşıma hizmetleri konusunda veya bazı caddelerin taşıt trafiğine kapatılması konusunda aktif çalışmalar yapan önemli bir birimdir.

İllerde koruyucu, önleyici ve rehabilite edici sağlık hizmetlerinin sunumunda Büyükşehir belediyeleri ve merkezi idare arasında yetki çatışmasının yaşanmaması için bazı yasal düzenlemelerin yapılması ve Hıfzısıhha Kanunu'nda bazı düzenlemelerin yapılması gerekliliği uygulayıcılar tarafından gündeme taşınan konulardan birisidir.



Eğitim ile ilgili olarak, Şehir kültürünün öğretilmesi ve hemŐerilere benimsetilmesi amacıyla ilkokullarda veya orta okullarda Şehir kültürü dersinin okutulması önemli sayılabilecek öneriler arasındadır.

Belediyelerin halkın hizmet kurumları olması ve bu hizmetlerin kaliteli, ucuz sağlanabilmesi belediye bürokratlarını inovativ olmaya ve proaktif olmaya zorlamaktadır. Ayrıca, idareciler kurumsal gelişimi önceleyen belge ve bilgiye dayalı belediyecilik anlayışına yönelerek kentsel hizmetleri daha iyi sunabileceklerdir.



## **6. MALATYA KENTİ VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ HAKKINDA GENEL BİLGİLER**

Bu bölümde Malatya kenti ile ilgili coğrafi bilgiler, kentin kısa tarihçesi, nüfus hareketleri, kentin ekonomisi ve Malatya Büyükşehir Belediyesi hakkında genel bilgilerle beraber Malatya Belediyesinin geçmişten günümüze ilde yaptığı önemli çalışmalar, büyükşehir olmadan öndeki belediye yapısı, hizmet alanları, mali durumu incelenecektir. Son olarak da büyükşehir olduktan sonra Malatya Büyükşehir Belediyesinin yapısı, hizmet alanları, mali durumu ve çalışmaları hakkında bilgiler verilecektir.

### **6.1. Malatya'nın Coğrafyası ve Genel Bilgiler**

Doğu Anadolu Bölgesinin batısında, Fırat Havzası'nın Yukarı Fırat bölümünde yer alan Malatya, Hatay – Maraş çöküntü oluşunun kuzey ucunda; Tohma, Fırat ve Kuruçay vadileri ile bunları çevreleyen dağlar ve platolar üzerinde yer almaktadır. Sulatansuyu ve Sürgü Çayı vadileriyle Akdeniz'e, Tohma vadisi ile İç Anadolu'ya, Fırat vadisi ile Doğu Anadolu'ya açılan Malatya; bu üç bölge arasında bir geçiş güzergahı durumundadır (Malatya Valiliği, 2013: 10). 12.412 km<sup>2</sup>'lik bir yüzölçümüne sahip olan Malatya, yüzölçümü büyüklüğü bakımından Türkiye'nin 23. büyük vilayeti durumundadır. Doğudan Elazığ, kuzeyden Erzincan, kuzey ve kuzeybatıdan Sivas, batıdan Maraş, güneyden Adıyaman, güneydoğudan Diyarbakır illeri ile çevrelenmiştir. Denizden yüksekliği 910-950m.dir. Fırat Irmağı üzerinde kurulu olan Karakaya Baraj Gölünün suları ilin doğu ve güneydoğusundaki doğal sınırını oluşturur. (Malatya Belediyesi, 1990: 24).

Malatya'nın kendi adını taşıyan ovanın güney kenarında yüksek dağlar eteğinde kurulması bu dağların tabii su deposu olmasıyla ilgilidir. Kaynakların en verimli şehrin 12km. güneybatısında Derme Suyunun başlangıcındaki Pınarbaşı'dır. Buradan başlayarak kuzeydoğuya doğru Eski Malatya ilerisine kadar uzanan alan hemen aralıksız bir bağ ve bahçe şeridi meydana getirir. Ovada susuz bozkırlar vardır. Şehri çevreleyen dağlar da ormanları yüzyıllarca önce yok edildiği için çıplaktır. Bugünkü Malatya bu yeşillik şeridinde XIX. yy.da köy ve kasabaların bir araya gelmesiyle oluşmuştur (Bilsam, 2011: 21).

Bugünkü şehrin çekirdeğini Eski Malatya'nın yazlığı olan Aspuzu meydana getirmektedir; bunun batısında Tecde, Barguzu, Kileyk (Yakınca), Çırmıktı, Gündüzbey sonradan birer dış mahalle olarak şehre eklenmiştir. Bu yerleşme noktalarını birleştiren eksen Beydağı eteğine paralel olarak doğu-batı doğrultusunda uzanan bir cadde meydana getirmiş, şehir uzun süre bu eksen boyunca gelişmiştir. Cumhuriyet döneminde yapılan demiryolunun şehrin 4km kuzeyde bulunan istasyonuna inen yeni cadde ayrı bir gelişme eksenini yaratmıştır. Şehrin gelişmesinde 1931'de yapılan Fevzipaşa – Malatya ve 1937'de yapılan Sivas – Malatya demiryolu ve karayolu önemli bir etken olmuştur (Malatya Valiliği, 2013: 66).

1935'li yıllardan 1960'lı yıllara kadar dönemin iktisat politikaları çerçevesinde ilde devlet tarafından kurulan çeşitli fabrikalar bulunmaktadır. Günümüzde tamamı özelleştirme kapsamında kapatılan ve değerli arazileri nedeniyle çeşitli sermaye çevrelerinin satın aldığı fabrikalar bir dönem kentin ekonomik kaldıracı gibi işlevler üstlenmişlerdir. Bunların başında 1939'da açılan Sümerbank Pamuklu Dokuma fabrikası ile 1956'da çalışmaya başlayan Şeker fabrikası gelir. Malatya'da ayrıca bir tütün-sigara fabrikası da kurulmuştur. Kentte özel sektör yatırımları arasında sayabileceğimiz kiremit fabrikaları, kayısı işleme fabrikaları, değirmencilik sanayi ve konfeksiyon da hala önemini koruyan iktisadi faaliyet alanlarıdır. Malatya, başta kayısı olmak üzere çeşitli tarım ürünlerinin yetiştirildiği tahıl, baklagiller ve meyve üretiminin yapıldığı bir ildir (Tuğrulca, 2013: 342).

Fırat Havzasında yer alan Malatya, kışları yağışlı ve soğuk, yazları sıcak ve kurak bir iklime sahiptir. İlde yağışın bir kısmı kar, bir kısmı da yağmur şeklinde olmaktadır. Malatya'nın iklimi aslında karasal ile Akdeniz iklimi arasında bir mikro klimadır. Yıllık yağışın büyük kısmı kış, ilkbahar ve sonbaharda yağmaktadır. (Bilsam, 2011: 25).

## **6.2.Malatya Kentinin Tarihi**

Malatya yöresinde yapılan çeşitli arkeolojik kazılar ve araştırmalar neticesinde kentin çeşitli medeniyetlere ev sahipliği yaptığı ve çok eski çağlardan beri iskan yeri olduğu görülmüştür. Malatya'nın yerleşim tarihi arkeolojik veriler dikkate alındığında MÖ 7000 yılı ile tarihlendirilen Cafer Höyük ile başlatılmaktadır. Fırat vadisi kurtarma kazıları çerçevesinde elde edilen veriler, Değirmentepe höyüğündeki

bulgular ve Aslantepe’de yapılan kazı çalışmaları İlin Paleolitik, Mezolitik ve Neolitik kültürün bölgede yaşandığını ortaya koymaktadır.

MÖ 2300 yıllarında Anadolu’da bulunan on yedi krallıktan birisine ait en önemli şehirlerden birisi olan Malatya MÖ 2000-1750 yıllarında Asur ticaret kolonilerinin etkisi altına girmiştir. Proto Hitit olarak kabul edilen Kuşara kralı Anitta’nın Anadolu’yu tek bir siyasi birlik altında toplamasıyla sözü edilen krallığın hakimiyeti altına girdiği düşünülmektedir (Metin, 2013: 27). Hitit Devleti’nin yıkılmasından sonra ağır vergi yükleri ile Asur hâkimiyetine girdi. Asur hâkimiyetine girmeyi istemeyen Malatya kralları Urartu ile işbirliğine girerek ve gizli anlaşmalar yaparak Urartu hâkimiyetine razı oldu. Fakat bundan haberdar olan Asur kralı Malatya’yı daha ağır vergilerle cezalandırdı (Metin, 2013: 27). Asur devletinin yıkılmasından sonra, Med hâkimiyetine giren Malatya daha sonra ise Pers hâkimiyetine girmiştir. Malatya Persler döneminde Kapadokya valiliğine (satraplığı) bağlı on valilikten birisi haline geldi. Bu dönemde bölgenin genel valileri halkın geleneksel din, inanış ve kültürlerine dokunmamışlar ve yerel din liderlerine saygı göstermişlerdir. Bu yolla onların desteğini elde ederek egemenliklerini sürdürmek istemişlerdir. Bu dönemde bölge ekonomisinin can damarı olan Kayseri- Malatya arasındaki yol ve “kral yolu” olarak bilinen yolun önemi iyice artmıştır (Tuğrulca, 2013: 157).

Romalıların bölgeye gelmesinden sonra Malatya, Arslantepe’nin dört km kuzeyine bugün Eski Malatya olarak bilinen mekâna taşınmıştır. Roma imparatoru Titus devrinde imparatorluk sınırları yakınında yer alması nedeniyle askeri bir karargah kurulmuş ve şehirleşme bu karargah etrafında oluşmaya başlamıştır. Roma İmparatorluğunun ikiye bölünmesi neticesinde, Bizans sınırları içerisinde kalan kent 7. Yüzyıla kadar özellikle Sasani İmparatorluğu’na karşı sınır kalesi olmuştur (Eskici, 2013: 19).

Yedinci yüzyılın ortalarından itibaren İslam ordularının akınlarına uğrayan Malatya 756 yılında Abbasi halifesi El-Mansur’un eline geçmiş, şehir surları yeniden imar edilerek bir camii ve kışlalar oluşturulmuştur. Halife Harun Reşit döneminde Malatya, Bizans’a karşı düzenlenen Arap akınlarının hareket üslerinden biri olarak önemli bir konuma sahip olmuştur (Metin, 2013: 31). 11.yüzyıla kadar Bizans ve

İslam devletleri arasında zaman zaman el değiştiren kent 1071 yılında Melik Ahmet Danişment Gazi tarafından Bizanslılardan alınmıştır.

Malatya, bölgedeki Selçuklu hâkimiyeti ile birlikte 13. yüzyılın başlarından itibaren, Bizans temelleri üzerinde kurulmuş bir Türk şehri haline gelmiştir. Anadolu'dan Mezopotamya'ya, İran ve Suriye'ye açılan ticaret yollarının buradan geçişi, Selçuklu döneminde kentin bu kültür çevreleriyle etkileşimini artırmıştır. Bu dönemde İranlı pek çok bilim ve fikir adamının Malatya'ya yerleşiş burada faaliyet gösterdikleri, kentin bu özelliğinden dolayı şehzadelerin eğitim merkezi haline dönüştüğü, (Eskici, 2013: 21) ve İkinci Kılıçaslan döneminde ise Malatya'nın *Dar'ür- Rif'a* (Saadet, mutluluk yeri) olarak adlandırıldığı bilinmektedir (Yapıcı, 2013: 27).

Bugünkü mevcut yapılardan ve kaynaklardan elde edilen bilgilere göre kentteki Selçuklu yerleşiş birimlerinin sur içinde kaldığı görölmektedir. Surların kuşattığı alanın ortasında kentin en önemli ve bilinen 13. yüzyılın ilk çeyreğinde inşa edilen Ulu Camii yer almaktadır. Bunun hemen güneyinde şahabeyi Kübra Medresesi Ulu Cami ile birlikte kent merkezini oluşturmaktadır. Diğer yapılar ve konut alanları bu merkezin etrafında yoğunlaşmış olmalıdır.

1394 yılına gelindiğinde Timur Anadolu'ya girmiş, Malatya üzerine yürüyerek şehri yağmalamış, şehrin idaresini ise Karayülük Osman'a bırakmıştır. Daha önce farklı devletlerin çatışmasına sahne olan Malatya, bundan sonra Osmanlı- Memlük mücadelesine tanık olmuştur. Yavuz Sultan Selim döneminde yapılan Mısır seferi sırasında Hadim Sinan Paşa komutasındaki ordu 1516'da Malatya'ya gelerek burayı ele geçirmiş, Kanuni Sulatan Süleyman döneminde ise Malatya sancak merkezi olarak Dulkadiroğlu eyaletine bağlanmıştır (Yapıcı, 2013: 28).

16. yüzyıla ait Malatya Tahrir defterleri ve Evliya Çelebi Seyahatnamesi kentin o dönemdeki genel durumu hakkında bilgiler vermekte ve burada gerçekteştirilmiş bulunan imar faaliyetlerinin yoğunluğunu ortaya koymaktadır. Tahrir defterine göre 16. yüzyılda Malatya da 29'u Müslüman, 3'ü gayrimüslim olmak üzere 32 mahalle bulunuyordu. 1560 tarihinde şehrin nüfusu yaklaşık 8.700 civarında idi ve bunun 1300 kadarı gayrimüslim Ermenilerden oluşuyordu. Defterlerde bulunan kayıtlara göre kale içinde 5 camii, 24 mescit, 15 zaviye, 3 hamam, 1 han yer alıyordu. Ayrıca Evliya Çelebi, şehirde 7 hamam, biri paşa sarayı olmak üzere şehrin ileri

gelenlerinin ikamet ettiği 11 saray ve gösterişli sebillerin varlığından söz etmektedir (Eskici, 2013: 23).

Osmanlı döneminde, bölgede istikrarın yerleşmesiyle nüfus artmaya başlamış, artan nüfus yoğunluğuna paralel olarak, yerleşme surların dışına doğru gelişmeye başlamıştır. 19. yüzyılın başlarında bölgede baş gösteren salgın hastalık, su sıkıntısı, 1938 yılında Nizip seferi için oluşturulan bölge ordu karargahının buraya taşınması, halkın zaten senenin belli bir kısmını geçirmekte olduğu Aspuzu bahçelerine (bugünkü Malatya) yerleşmelerine neden olmuştur (Eskici, 2013: 25).

Selçuklular döneminde yıldızı parlayan bir şehir olan Malatya, Osmanlılar döneminde eski önemini kaybetmiş ancak Osmanlı'nın son dönemlerinde müstakil mutasarrıflık olmuştur. Cumhuriyet Döneminde 20 Nisan 1924'de (Teşkilat-ı Esasiye Kanununun 89. maddesi) Elazığ'dan ayrılarak il yapılan Malatya aynı sene içerisinde belediyeleşmiştir. İl olarak teşkilatlandığı ilk senelerde Malatya iline bağlı; Adıyaman, Akçadağ, Arapgir, Arguvan, Besni, Doğanşehir, Hekimhan, Kâhta, Kemaliye, Pütürge, Yeşilyurt kazaları bulunmaktadır. 1934'de Kemaliye ilçesi Malatya'dan ayrılarak Erzincan'a bağlanırken, Darende'de aynı sene Sivas'tan ayrılarak Malatya'ya bağlanmıştır. Bundan sonra 1950'li senelere kadar aynı idarî yapıyı muhafaza etmiştir. 1950'de Adıyaman il olunca, Besni ve Kâhta Malatya'dan ayrılmıştır (Karagöz, 2008: 303).

Malatya'da özellikle 1930'lardan sonra başlayan; sosyal, kültürel, eğitim, sağlık vs. alanlarındaki önemli değişimler 1950'li yıllarda artarak devam etmiştir. Cumhuriyet döneminde Malatya'nın yaşadığı en hareketli günlerden birisi 25 Mayıs 1937 tarihidir. Bu tarihte M. Kemal Atatürk Malatya'ya gelmiş ve yapılan çeşitli yatırımları yerinde ziyaret ederek, Malatya Bez Fabrikası inşaatını yerinde görmüş ve yetkililere fabrikanın bir an önce bitirilmesi talimatını vermiştir (Tuğrulca, 2013: 113).

Bu yıllar aynı zamanda yerel yönetim birimi olarak belediyelerin daha aktif hizmet üretimi için çalışmalar yürütmeye başladığı ve ilk yerel seçimlerin gerçekleştiği yıllar olarak tarihi kayıtlara geçmiştir. Malatya'nın seçimlerle gelen ilk Belediye Başkanı Hasan Bey'dir. Efsanevî bir şahsiyet olarak tanınan Hasan Bey (1924-1928) seneleri arasında görev yapmıştır. Arkasından sırasıyla, İbrahim Bey

(1928-1930) Mustafa Naim Karaköylü (1930-1934) ve Tevfik Temelli (1934-1939) seçilerek görev yapan belediye başkanlarıdır (Malatya Valiliği, 1967: 10)

Bu dönemde Malatya ilinin tarımsal yapısını %60 tahıl, % 10 meyvecilik, %30'unu da endüstriyel tarım ürünleri oluşturmaktadır. Endüstriyel tarım ürünlerinde pancar, tütün, afyon, susam ve patates yer almaktadır. Söz konusu yıllıkta, şehrin endüstri yapısı açıklanırken de dokuma sanayi, şeker sanayi, sigara sanayi ve özel sektör yatırımları belirtilmektedir. Çalışmanın morfoloji başlıklı bölümünde ise halkın%86'sı Türkçe, %13.5 Kürtçe, %0.5'inin de Ermenice konuştuğu belirtilmiştir (Malatya Valiliği, 1967: 174).

### **6.3.Malatya'nın Mekânsal Gelişimi ve Nüfus Değişimleri**

Birçok ilde olduğu gibi Malatya ilinde de göç önemli nüfus hareketliliğine sebep olmaktadır. İl ekonomisinin artan nüfusa göre iş olanakları sunamadığı dönemlerde il dışına göç hareketleri artmıştır. Bir yandan il dışına ve özellikle de büyükşehirlere göç veren Malatya, ülkenin doğusundan ve güneyinden ise göç almıştır. 1950'lere kadar kırın iticiliği, kentte imalat sanayi ile doğan yeni iş olanakları kente göçün yükselmesi ile sonuçlanmış, 1960'larda sanayideki gelişmenin yavaşlaması kırdan kente gelen nüfusun istihdamını güçleştirmiştir. İlde bulunan istihdam fazlası nüfus, il dışına yönelince Malatya göç veren il konumuna girmiştir. 1970 sonrası ise Merkez ilçeye, çevre illerden sanayi kuruluşlarında çalışmak üzere pek çok göç yapılmış ve kentin merkez nüfusu hızla artmıştır (Sayın, 1996: 108).

1975-1980 döneminde ilden göç eden nüfus 48.284, 1980-1985 döneminde ise 46.113'tür. Bu dönemler arasında ilden 2171 kişinin Malatya ili nüfusu lehine göçten korunduğu görülmektedir. Ancak ölçeklendirme 1975-1985 yılları şeklinde değiştirildiğinde 94397 kişinin il dışına göç ettiği, Malatya'ya ise 58.355 kişi göç etmiş olduğu görülmektedir. Arada 36.042 kişilik bir fark Malatya ili nüfusu aleyhine olmuştur (Sayın, 1996: 109).

Malatya'nın dışarıdan aldığı ikinci büyük nüfus grubu ise, il merkezi başta olmak üzere, diğer kentsel merkezlere kısa süreler için yerleşen kamu çalışanları ve silahlı kuvvetler mensuplarıdır. İkinci ordunun Konya'dan Malatya'ya taşınması ve 1980 sonrası İnönü Üniversitesi'nin öğretime başlaması da kentsel nüfusu artırmıştır.

1990 sonrasında Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesinde artan terör olayları, bölgedeki illerde güvenlik problemleri doğurmuş ve daha güvenli kentlere yerleşmek isteyen insanlar için Malatya çekim merkezi haline gelmiştir. İlin artan iş hacmi ve güvenli yapısı çevre illerden gelen insan sayısını sürekli olarak artırmış bu durum, ilin toplumsal dokusunda önemli değişiklikler meydana getirmiştir.

Malatya, Eski Malatya'dan Aspuzu bölgesi adıyla bilinen yere taşındıktan sonra mekânsal olarak hızlı bir gelişim seyri içine girmiştir. İnönü Caddesi etrafında şekillenen kent, süreç içerisinde Dört Yol mevkii, Emeksiz Caddesi, Akpınar, Mücelli Caddesi, Fuzuli Caddesi ve Vali Konağı civarına doğru gelişmiştir. Kentin tek merkezli yapısı ve yeni alt merkezlerin oluşturulamayışı merkeze yakın mahallelerde nüfus yoğunluğunu doğurmuş ve bu durum günümüze kadar etki eden başta ulaşım olmak üzere bir dizi kentsel sorunun oluşmasına yol açmıştır.

İnönü Üniversitesi yerleşkesi ve Turgut Özal Tıp Fakültesi'nin kentin doğusuna yapılması ile kentin doğu yönüne doğru geliştirilmesi düşüncesi beklenen sonucu vermemiş yine merkeze yakın fakat merkez ile üniversite arasında yer alan Çöşnük bölgesi 1990'lı yıllarda mekânsal gelişimin odağına yerleşmiştir. 2000'li yıllarla birlikte Malatya'nın bahçeleri olarak bilinen Yakınca, Bostanbaşı, Tecde ve Çilesiz mahalleleri imara açılmış ve kent Batı, Güney-Batı istikametinde gelişim seyri içine girmiştir. Hızlı bir mekânsal gelişimin yaşanmasında temel unsur belediyelere imar yasası ile verilen 18. madde uygulaması ile tarımsal alanların, tarım alanları dışına çıkarılarak arazi ve arsa düzenlemesi yapmak sureti ile kentsel yerleşim alanlarına katılması ve ülke genelinde uygulanan konut politikalarıdır. İnşaatın ekonomideki çarpan etkisi ile çok farklı sektörleri ekonomik olarak desteklemesi nedeniyle Malatya ili de inşaatların hızla yükseldiği iller arasına girmiştir. TÜİK 2013 yılı yapı kullanma izin belgelerine göre yapılan bir çalışmada (2014: 124) Türkiye'de 700.619 daire inşa edilirken Malatya'da bu sayı 4.626 olduğu görülmektedir. Yapılan bu konutların çok önemli bir kısmının kentin çevreyolunun üst kısmında inşa edildiği, çevreyolunun alt kısmında ise imarlı yapılar yerine gecekondular tarzı yapılar ve plansız kentleşmenin yoğunluklu olduğu görülmektedir.

Malatya, günümüzde 2 merkez ilçe (Battalgazi ve Yeşilyurt) ve 11 ilçe'den oluşan bir idari örgütlenmeye sahiptir. Tablo 4'de görüleceği üzere Malatya'nın Arapgir, Arguvan ve Yazıhan ilçeleri hariç diğer ilçelerinde 6360 sayılı Büyükşehir



kanunu çıkana kadar 39 belde belediyesi bulunmaktaydı. Bu ilçelerdeki belde belediyelerinin en eskisi Doğanşehir ilçesine bağlı Polat Beldesi 1930 yılında kurulmuş olup en yenisi, 06.11.2009 tarihinde kurulmuş olan Doğanyol ilçesine bağlı Gökçe Beldesidir.

Büyük çoğunluğu Malatya'nın kırsalında kurulmuş olan bu beldelerde yaşıyan Malatyalıların geçim kaynaklarını ağırlıklı olarak tarıma dayalı ürünler oluştururken bunlar içerisinde en önemli payı ise kayısı yetiştiriciliği almaktadır. Malatya'nın ilçelerinde ve beldelerinde hayvancılık faaliyetleri küçük çapta ve çoğunlukla ailelerin günlük ihtiyaçlarını karşılayacak düzeyde yapılmaktadır.



**Tablo 4: Malatya'daki Beldeler ve Kuruluş Tarihleri**

	<b>BELDE İSİMLERİ</b>	<b>RESMİ GAZETEDEKİ KURULUŞ TARİHLERİ</b>
<b>Merkeze Bağlı Beldeler</b>	BEYDAĞI	27.12.1998
	DİLEK	19.02.1964
	ERENLİ	22.11.1992
	HANIMIN ÇİFTLİĞİ	31.04.1973
	ORDUZU	04.07.1946
	TOPSÖĞÜT	30.12.1989
	ŞAHNAHAN	05.01.1996
	YAYGIN	15.04.1967
<b>Akçadağ İlçesine Bağlı</b>	BAHRİ	02.02.1996
	KOZLUCA	23.11.1992
	ÖREN	15.04.1967
<b>Battal gazi İlçesine Bağlı Beldeler</b>	HASIRCILAR	31.12.1993
	HATUNSUYU	31.12.1988
<b>Darende İlçesine Bağlı Beldeler</b>	AĞILBAŞI	18.04.1966
	AŞŞAĞI ULUPINAR	17.04.1967
	AYVALI	12.04.1964
	BALABAN	13.04.1954
	ILICA	02.01.1992
	YENİCE	31.12.1987
<b>Doğanehir İlçesine Bağlı Beldeler</b>	ERKENEK	16.11.1954
	GÖVDELİ	31.12.1993
	POLAT	01.01.1930*
	SÖĞÜT	30.12.1998
	SÜRGÜ	28.11.1953
	KURUCUOVA	26.12.1987
<b>Doğanyol İlçesine Bağlı Beldeler</b>	GÖKÇE	06.11.2009
<b>Hekimhan İlçesine Bağlı Beldeler</b>	GÜZELYURT	01.04.1954
	HASANÇELEBİ	01.12.1956
	KOCAÖZÜ	12.04.1964
	KURŞUNLU	30.12.1998
	GİRMANA	06.12.1992
<b>Kuluncak Belediyesine Bağlı Beldeler</b>	SOFULAR	06.12.1992
<b>Pütürge İlçesine Bağlı Beldeler</b>	NOHUTLU	31.12.1986
	TEPEHAN	26.12.1995
<b>Yazhan İlçesine Bağlı Beldeler</b>	DURUCASU	30.12.1998
	FETHİYE	30.12.1998
<b>Yeşilyurt İlçesine Bağlı Beldeler</b>	BOSTANBAŞI	31.12.1992
	GÜNDÜZBEY	03.02.1948
	YAKINCA	12.04.1964

**Kaynak:** malatyahaber.com (Doğanehir ilçesine bağlı Polat beldesinin resmi kuruluş tarihi kendi web sayfasındaki tarihtir.)

**Tablo 5:** Malatya İlinin Nüfus Değişimleri

YILLAR	ŞEHİR TOPLAMI	E	K	ŞEHİR	E	K	KÖY TOPLAMI	E	K
1965	452.625	230.274	222.351	147.040	78.366	68.674	305.585	151.908	153.677
1970	510.979	256.777	254.202	179.647	94.884	84.763	331.332	161893	169.439
1975	574.558	294.992	279.566	215.250	115.557	99.693	359.308	179.435	179.873
1980	606.996	308.860	298.136	241.560	126.778	114.782	365.436	182.082	183.354
1985	655.809	338.191	327.618	307.623	158.201	149.022	358.186	179.099	178.087
1990	702.055	354.141	347.914	379.188	194.578	184.610	322.867	159.563	163.304
2000	853.658	434.497	419.161	499.713	255.271	244.442	353.945	179.226	174.719
2010	740.643	369.049	371.594	480.144	238.974	241.170	260.499	130.075	130.424
2011	754.930	379.563	378.367	498.588	249.701	248.887	259.342	129.868	129.480
2012	762.366	381.025	381.341	504.793	251.971	252.822	257.573	129.054	128.519
2013	762.538	380.704	381.834	-	-	-	-	-	-
2014	769.544	383.933	385.611	-	-	-	-	-	-

**Kaynak:** TÜİK verileri (2010 Yılına kadarki veriler Nüfus sayım sonuçlarının, 2010 yılı ve sonrası ise ADNKS- Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi- ye göre tespit edilen sonuçlardır.

Şehir: İl ve İlçe Merkezleri sınırları içindeki nüfustür.

Köy: İl ve İlçe Merkezleri dışında kalan yerleşim yerlerindeki nüfustür.

Tablo 5'de Malatya'nın 1965 yılından 2014 yılına kadar uzanan tarihsel aralıkta nüfus değişimleri verilmiştir. 1965 yılında toplam nüfus 452.625 iken şehirde yaşayanlar 147.040 köyde yaşayanlar ise 305.585'dir bu durum köyde yaşayanların şehirde yaşayanların iki katından fazla olduğunu göstermektedir. 1990 yılına gelindiğinde toplam nüfus 702.055 olmuş, şehirde yaşayanlar 379.188 kişiye ulaşırken köylerde yaşayanlar 322.867 kişi olmuştur. Bu verilerden de anlaşılacağı üzere 1990 yılında ildeki şehir nüfusu ile köy nüfusu neredeyse dengelenmiştir. 2012 yılında bu durum tamamen köylerin aleyhine dönmüş ve köy nüfusu çok ciddi bir eksilme ile 257.573'e düşmüştür. Aynı yıl şehir nüfusu 504.793'e ulaşmıştır. 2013 yılından itibaren 6360 sayılı büyükşehir yasası ile Malatya'da artık köy ve köy nüfusu kalmamış birer mahalle olarak TÜİK kayıtlarına geçmiştir. 6360 sayılı Kanun'un uygulamaya girdiği 30 Mart 2014 seçimlerinde Malatya ili seçmen dağılımı ise ilçeler bazında şöyledir:

**Tablo 6:** Malatya İli Seçmen Sayıları

İLÇE	SEÇMEN SAYISI	İLÇE	SEÇMEN SAYISI
<b>Akçadağ</b>	24.953	<b>Hekimhan</b>	17.495
<b>Arapgir</b>	8.509	<b>Kale</b>	4.621
<b>Arguvan</b>	7.164	<b>Kuluncak</b>	6.606
<b>Battalgazi</b>	199.213	<b>Pütürge</b>	12.743
<b>Darende</b>	20.524	<b>Yazıhan</b>	11.649
<b>Doğanşehir</b>	29.397	<b>Yeşilyurt</b>	177.957
<b>Doğanyol</b>	3.381		

**Kaynak:** Yüksek Seçim Kurulu, Seçim Arşivi, [www.ysk.gov.tr](http://www.ysk.gov.tr), mahalli idare seçimleri

#### **6.4. Malatya Belediyesi'nin Yapısı ve Hizmet Alanları**

Cumhuriyet'le birlikte 1924 yılında il belediyesi unvanıyla kurulan Malatya Belediyesi, bugünkü adıyla Kışla Caddesi üzerinde bulunan iki katlı bir hanın ikinci katında iki oda, bir lavabo ve wc den oluşan küçük bir dairede faaliyetine başlamıştır. Daha sona sırayla Emir Ahmedoğlu Hanı, İsaoglunun Hanı ve Şirket Hanı'nda faaliyet göstermiş, 1938 yılında Vilayet binasının doğusunda yapılan kendi binasına taşınmıştır. (Malatya valiliği, 1973: 271). Şehir merkezindeki bu binada yetmiş bir yıl faaliyet gösteren Malatya belediyesi yeni hizmet binasının inşası ile 31 Ocak 2009 tarihinde bu binayı yıkmıştır. Şehrin batısında bulunan yeni hizmet binasının inşaatına 2004 yılında başlanmış ve inşaat 2009 yılında tamamlanmıştır

1924 yılında kurulduğu yıllarda 27.000 liralık bütçesi olan belediyenin 1973 yılındaki bütçesi 31.000.000 lira olmuş, yine kurulduğu yıllarda 5-10 memurla hizmet veren belediyenin 1973 yılında personel sayısı 742, olmuştur. Dönemin belediye teşkilatında Belediye Başkanı, Başkan Yardımcısı, Yazı İşleri Müdürlüğü, Hesap İşleri Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü, Veteriner İşleri Müdürlüğü, Zabıta Müdürlüğü, İktisad Müdürlüğü, İtfaiye Müdürlüğü, Hukuk Müşavirliği, Otogar Amirliği, Hal Amirliği, Temizlik işleri Amirliği, Personel Şefliği, Evlenme Grup Ayar Memurlukları ile Üniteleri, Elektrik Su ve Otobüs İşletmeleri Müdürlüğü, Elektrik Mühendisliği, Elektrik Su İşletmeleri Saymanlık Kuruluşu gibi birimlerden oluşmaktadır.

Belediyelerin en önemli görevlerinden birisi olarak görülen içme suyu ve kullanma suyuna ilişkin olarak, suyun 18 km uzaklıktaki Gündüzbey Pınarbaşı bölgesinden getirildiği, 1936 yılında saniyede 27 litre su sağlanan kaynaktan 1965 yılında saniyede 180 litre, 1971 yılında yapılan yeni yatırımlarla saniyede 700 litre su sağlanmaya başlandığı bilinmektedir. Şehir içi su şebekesinin yenilenme çalışmaları ise 1972 yılında başlanmasıyla şehrin çevre semtlerine ve gecekondu bölgelerine su verilmiştir. 1973 yılında 19.000 aboneli olan su idaresinin bütçesi 1950'de 175.921 lira iken 2.904.000 liraya çıkmıştır (Malatya Valiliği, 1973: 273)

Şehir imar planı açısından başlıca imar faaliyeti olarak yolların yapılması ve genişletilmesi önem taşımaktadır. Şehir imar planının gerçekleştirilmesi doğrultusunda yapılan en önemli faaliyetlerden birisi şehrin doğu- batı istikametinde uzanan 24 metre genişlik ve 10 km uzunluktaki İstasyon Caddesi'nin açılmasıdır. 1964 yılında yapılan bu caddenin dışında 14.5 metre genişliğinde 700 metre uzunluğunda Fuzuli Caddesi, 3 bölüm iki km uzunluğunda ve 18 metre genişliğinde Emeksiz Caddesi, 950 metre uzunluğunda 12 metre genişliğinde Cezmi Kartay Caddesi, 1250 metre uzunluğunda 17 metre genişliğinde Tevfik Temelli Caddesi, 1400 metre uzunluğunda 17 metre genişliğinde Hasanbey Caddesi, 1200 metre uzunluğunda 17 metre genişliğinde Zapçı Caddesi, 800 metre uzunluğunda 17 metre genişliğinde Sanayi Sitesi yolu açılarak hizmete sokulmuştur (Malatya Valiliği, 1973: 278)

Bunlar dışında 1964 yılında şu an Malatya'da Köy Garajı olarak hizmet vermekte olan otogar ve otel 11.479 m<sup>2</sup> lik alana inşa ettirilmiştir. Yine şehrin merkezi yerinde 1180 m<sup>2</sup> lik alan üzerine 82 dükkân ve yazıhaneden oluşan belediye iş hanı yaptırılmıştır. Hükümet binası önündeki alanın altına çarşı yapımı (Kapalıçarşı) işine girilmiş 136 dükkândan oluşacak çarşının yapımına başlanmıştır.

Bu dönemde belediye tarafından yapılan turizm amaçlı tesisler de azımsanmayacak sayıdadır. Gündüzbey Pınarbaşı içme suyu kaptaj alanının halka açılması, Kernek Gazinosu, İsmetpaşa Parkı ve Gazinosu, Yeni camii önündeki Belediye çay bahçesi, Hükümet binası arkasındaki Park ve Aile gazinosu, Sanayi Çarşısında Havuzlu Gazino belediye imkanları ile yaptırılıp hizmete sokulmuştur. Gecekondu bölgesinin kalkınması için bütçenin %1'i, Korunmaya muhtaç çocukların bakımını sağlamak amacıyla bütçenin %1'i ölçüsünde ödenek ayrılmıştır. Bu

dönemin halk sağlığı açısından en önemli ve maliyetli işlerinden birisi olarak görülen atık su işleri için de önemli bütçelerin ayrıldığı ifade edilebilir. 1972 yılı itibarı ile 2120 metre kanalizasyon şebekesi döşenmiş, 5800 metre parke yol yapılmış, 1700 metre adi kaldırım inşa edilmiş, 1200 metre beton yol yaptırılmış ve 1300 metre asfalt yol yapılmıştır. Kanalizasyon için 583.708 lira harcanırken diğer işler için 1.732.000 lira harcanmıştır (Malatya İl Yıllığı, 1973: 280).

26 Mart 1989 tarihinde Malatya Belediye Başkanlığı 31 Aralık 1993 tarih aralığındaki faaliyetleri, planlamaları ve projeleri açıklayan bir kitap hazırlatmıştır. Malatya Belediye Başkanlığı bu dönem ile ilgili olarak, belediyenin çok çeşitli faaliyetleri ve hedefleri hakkında bilgilere yer vermiştir. Belediyecilik ve şehircilik açısından Malatya uygulaması üst başlığı ile hazırlatılan çalışma iddialı hedeflerle doludur. Hedef 2015 sloganını kullanan çalışmada dikkat çeken diğer başlıklar hedef bahçeşehir, bölge merkezi bir il gibi ifadeler şeklindedir. Ulaşım planlaması bölümünde ise yeni güney ve kuzey çevreyolu yapılması için yol projelerinin hazırlanarak Karayolları Genel Müdürlüğüne verildiğinden söz edilmektedir.

İnşaat başlıyor başlığı ile nerede yapılacağı belirtilmemiş olan 5 Bin dönümlük alanda rekreatif merkez, 240 dönümlük alana turistik tesisler, 220 dönümlük alana bölgesel ve kentsel spor müsabakalarının yapılabileceği merkezler, 500 dönüme piknik alanı, 60 dönümlük alanda bölgemizde bulunmayan hayvanat bahçesi, 100 dönümlük alana su sporlarının yapılacağı bir kompleks ve park alanları ve 1400 dönümlük alanda ağaçlandırma yapılması planlanmıştır. Belediyenin mülkiyetindeki 100 dönümlük alanda yapılan kır lokantasının hizmete açıldığı vurgusu yapılmıştır (Malatya Belediyesi, 1993: 56).

Şehir mezarlığı oluşturulması için 2900 dönümlük alanın oluşturulduğu ve Malatya ilinin 100 yıllık ihtiyacına cevap verecek bir planlamanın yapıldığı ifade edilmektedir. Gecekonduşuz şehir Malatya sloganı ile 156 dönümlük alana 1020 toplu konut inşaatının gerçekleştirileceği ifade edilmiş, şehrin gelişimi için en büyük engeli oluşturan alt yapı sorunlarının giderilmesi için önemli adımların atıldığı vurgusu yapılmıştır. İldeki imar problemlerinin çözülebilmesi için ise hisseli parsellerin müstakilleştirilmesi çalışmalarından söz edilmiş ve bu çalışma “kişinin mülkiyet hakkının, kişiye verilmesi” şeklinde sloganlaştırılmıştır (Malatya Belediye Başkanlığı:60). Her mahalleye bir park ve sabit semt pazarları kurma çalışmalarına

1990 yılında başlanıldığı, çalışmaların 1991 yılında tamamlanacağı ifade edilmiştir. Malatya Belediyesi İktisadi teşekküllerinden olan Esenlik, Fuarcılık AŞ ve Megsaş Ekmek Fabrikaları da bu dönemde kurulmuştur.

1980'li yıllar ve sonrası tüm Türkiye'de belediyelerin atağa geçtiği ve yerel kentsel hizmetlerini artırdığı yıllardır. Bununla beraber, kentin artan nüfusu ve sanayileşmesi ile birlikte birtakım kentsel hizmet sorunları yaşanmıştır. Örneğin, 1983-1984 kış devresinde hava kirliliği tehlikeli boyutlara ulaşmış, şehirde o yıllarda ölçüm yapan sekiz istasyonun verilerine göre, özellikle İnönü caddesi ve Çevre Yolu çevresinde bulunan mahalleler olan Fırat, Akpınar, Kırkçuval, Sal köprü, Niyazi, Hamidiye, Şifa, Çukurtepe, İnönü, Koyunoğlu, Çavuşoğlu gibi yaşam alanlarında yaşanan yoğun hava kirliliği önemli boyutlara ulaşarak, kükürt dioksit (SO<sub>2</sub>) ve partikül madde ( PM) oranı sınır değerlerin çok üzerine çıkmıştır. 1991 yılından sonra hava kirliliği göstergeleri normal değerlere düşmüştür (Sever, 2007: 71). Diğer kentsel sorun alanları etkisini günümüze kadar taşıyan kentin planlanması, kent içi ulaşım, katı atık ayrıştırma ve depolama ve çevre koruma bilinç eksikliği gibi sorun alanlarıdır.

#### **6.4.1 Malatya Belediyesinin Büyükşehir Olmadan Önceki Yapısı, Mali Durumu ve Hizmet Alanları**

Belediyelerin gelir kaynakları 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay verilmesi Hakkında Kanun'da yer alan hükümler ile Bakanlar Kurulu tarafından alınan kararlar doğrultusunda belirlenmekte ve tahsil edilmektedir. Bu çerçevede belediyelerin gelirleri şöyle sınıflandırılır: Genel Bütçe Vergi Gelirleri, Öz Gelirler, Borçlanma, Yardım ve Fon Gelirleri

Malatya Belediyesinin Gelir Bütçelerinin yıllara göre ilişkilerinin kıyaslandığı tablo 7' de de görüleceği üzere, gelir bütçesinin bir önceki yıla oranla en yüksek artış kaydettiği yıl olan 2006'dır. Gelir Bütçesi 2006 yılında 2005 yılına göre %48'lik bir artış kaydetmiştir. Bu artış 2001 yılında başlayıp 2004 yılında sona eren ekonomik krizin, Malatya ekonomisi ve dolaylı olarak belediye gelir bütçesine etkisi de aşağıdaki tablodan çok açık bir şekilde görülmektedir.

**Tablo 7: Malatya Belediyesi 2004-2008 Gelir Kalemleri**

YILLAR	Vergi Gelirleri	Bütçe Payı	Vergi Dışı Gelirler	Bütçe Payı	Özel Yardım	Toplam TL	Yıllık Artış
2004	37.08.124	%85	6.376.616	%15	-	43.404.736	%17
2005	48.522.325	%8	6.506.113	%13	-	55.028.438	%21
2006	58.584.276	%63	33.355.822	%36	-	92.614.461	%48
2007	15.440.080	%16	82.326.003	%84	-	97.766.083	%5
2008	17.121.857	%10	148.590.125	%90	-	165.711.981	%41

**Kaynak:** Malatya Belediyesi Stratejik Planı 2010-2014, 26

Malatya Belediyesinin giderleri ise Belediye Kanunu, Kamu Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Gecekondu Kanunu gibi yasal mevzuatta yer alan hükümlere göre belirlenmekte ve uygulanmaktadır.

**Tablo 8: Malatya Belediyesi 2004-2008 Gider Kalemleri**

YILLAR	Personel Gideri	Bütçe Payı	Diğer Cari	Bütçe Payı	Yatırım	Bütçe Payı	Transfer	Bütçe Payı	Toplam
2004	12.119.00	%26	18.067.00	%39	11.207.40	%24	5.178.40	%11	46.572.06
2005	14.036.50	%23	23.390.80	%38	18.282.40	%30	5.662.30	%9	61.372.22
2006	18.618.70	%21	58.708.00	%65	6.919.03	%8	3.397.50	%4	89.881.34
2007	18.882.50	%18	58.882.60	%55	19.843.50	%18	4.824.80	%4	107.807.70
2008	21.106.00	%15	88.469.50	%61	25.851.10	%18	6.200.90	%4	144.972.00

**Kaynak:** Malatya Belediyesi Stratejik Planı 2010-2014, 29

Malatya Belediye'sinin gider kalemleri; personel giderleri, cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamaları olmak üzere çeşitli kalemlere ayrılmıştır. Personel giderlerini yıllar itibarı ile değerlendirdiğimizde 2004 yılında, bütçe içerisinde en yüksek oran olan %26'lık bir payın gerçekleştiğini, 2008 yılında ise %18'lik bir bütçe oranı ile en düşük seviyeye indiğini ifade edebiliriz. Cari giderler olarak tanımlanan, eğitim, iletişim giderleri, ofis malzemeleri, enerji giderleri ve hizmet için kullanılan araçların akaryakıt giderleri bu kalemden yapılan harcamaları oluşturmaktadır. Cari giderlerin ve Yatırım bütçesinin beş yıllık periyotta sürekli olarak artış gösterdiği görülmektedir. Transfer harcamaları ise, sermaye birikimini hedeflemeyen cari nitelikteki mal ve hizmet alımını finanse etmek amacıyla yapılan



ödemelerdir. Transfer harcamalarının bütçe içerisindeki dağılımına baktığımızda ise 2004-2008 arasındaki periyotta düşüşler kaydedildiği görülmektedir.

**Tablo 9:** Malatya Belediyesi 2009-2013 Yılları Kesinleşen Gider Kalemleri

YILLAR	2009		2010		2011		2012		2013	
BÜTÇE	200.000.000		200.000.000		269.000.000		300.131.250		345.568.000	
Harcama Kalemleri	Miktarı	%	Miktarı	%	Miktarı	%	Miktarı	%	Miktarı	%
Personel Giderleri	22.470.222,11	16	26.499.359,73	16	31.475.580,69	14	25.588.071,04	11	28.355.620,54	9
SOS Güvenlik Kurumlarına Ödemeler	4.347.701,04	3	4.076.099,45	2	4.400.921,69	2	3.924.007,85	2	4.257.678,61	1
Mal ve Hizmet Alımları	82.206.028,56	59	106.700.411,31	65	163.138.583,43	72	154.906.772,29	67	173.226.023,26	58
Faiz Giderleri	3.996.488,66	3	2.522.811,56	2	2.908.661,40	1	6.743.660,47	3	7.577.993,44	3
Cari Transferler	11.330.981,79	8	12.848.604,80	8	8.521.285,67	4	10.668.880,00	5	12.269.927,98	4
Sermaye Giderleri	15.230.050,27	11	7.553.872,29	5	11.143.215,54	5	22.010.377,83	10	63.465.868,29	21
Sermaye Transferleri	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-
Borç Verme	-	0	3.249.096,00	2	6.114.150,00	3	7.315.500,00	3	11.426.000,00	4
Yedek Ödenek	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Kesin Hesap Toplam</b>	139.581.472,43	100	163.450.255,14	100	227.702.398,42	100	231.157.269,48	100	300.579.112,12	100
Gerçekleşme Oranı	0,70		0,82		0,85		0,77		0,87	

**Kaynak:** Malatya Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2015-2019, 32

Tablo 9'dan da görüleceği üzere 2009 yılında faiz giderleri toplam bütçe içerisinde 3.996.488,66 TL'lik bir rakamla %3'lük bir yük oluştururken 2013 yılında bütçe içerisinde yine %3'lük bir yük oluşturmuş fakat rakam 7.577.993,44 TL'ye ulaşmıştır. Benzer durum Mal ve Hizmet alımları için de söz konusudur. 2009'da 82.206.028,56 TL bütçe içerisinde %59' luk bir orana karşılık gelirken 2013 yılında 173.226.023,26 TL'lik bir rakamla bütçe içerisinde %58'lik bir orana karşılık gelmektedir. Fakat personel giderleri harcama kalemi için bunlar söylenemez zira, personel giderlerinin bütçe içerisinde oluşturduğu yük % 16' lardan % 9' lara gerilemiştir. Malatya Belediyesinin personel giderlerini ciddi sayılacak bir oranda geri çekmeyi başardığını ifade edebiliriz.

**Tablo 10: Malatya Belediyesi 2009-2013 Yılları Kesinleşen Gelir Kalemleri**

YILLAR	2009		2010		2011		2012		2013	
BÜTÇE	200.000.000		200.000.000		269.000.000		300.131.250		345.568.000	
<b>Harcama Kalemleri</b>	<b>Miktarı</b>	<b>%</b>	<b>Miktarı</b>	<b>%</b>	<b>Miktarı</b>	<b>%</b>	<b>Miktarı</b>	<b>%</b>	<b>Miktarı</b>	<b>%</b>
Vergi Gelirleri	16.190.876,64	14	30.901.502,48	20	27.199.484,78	15	29.593.844,60	14	33.392.646,62	13
Sosyal Güvenlik Gelirleri										
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	28.940.867,31	25	38.748.426,83	25	54.181.382,98	30	56.837.710,20	27	65.468.992,54	26
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler			0	0	0	0	0	0	0	0
Diğer Gelirler	70.892.844,08	61	82.788.868,07	53	96.318.698,21	54	108.258.966,45	51	138.536.520,24	54
Sermaye Gelirleri	927.935,57	1	3.467.815,99	2	2.187.500,98	1	16.234.420,79	8	18.914.348,57	7
<b>TOPLAM</b>	<b>116.952.523,60</b>	<b>100</b>	<b>155.906.613,37</b>	<b>100</b>	<b>179.887.066,95</b>	<b>100</b>	<b>210.924.942,04</b>	<b>100</b>	<b>256.312.507,97</b>	<b>100</b>

**Kaynak:** Malatya Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planı 2015-2019, 32.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na istinaden elde edilen gelir kalemleri vergiler, harçlar ve katılma paylarıdır. Bunlar ana başlıklar halinde sayılacak olursa; Eğlence Vergisi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, Yangın Sigortası vergisi, İşgal Harcı, Tatil Günlerinde Çalışma ruhsat Harcı, Kaynak Suları Harcı, Tellallık Harcı, Hayvan Kesimi, Muayene ve Denetleme Harcı, Ölçü ve Tartı aletleri Muayene Harcı, Kayıt ve Suret Harcı, İşyeri Açma Harcı, Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı, Sağlık Belgesi Harcıdır. Ayrıca, Yol Harcamalarına Katılma Payı, Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı, Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı ve Diğer gelirler şeklinde sıralanan; cezalar ücrete tabi olmayan işlemlerle ilgili Belediye Meclislerince belirlenen ücretler sayılabilir (Malatya BŞB Stratejik Planı, 2015: 33)

5779 sayılı "İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun" da belirtilen iki kuruma genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden ayrılacak paylara ilişkin esas ve usuller düzenlenmektedir. Pay, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanır. Yukarıda verilen tablolarda 2009-2013 yılları arasında Malatya Belediyesi'nin gider ve gelir kalemleri ayrı verilmiştir. Tablolarda yer alan 2013 yılı verilerini incelemeye tabi tuttuğumuzda tüm giderler toplamı 300.579.112 TL iken tüm gelirler toplamı 256.312.507TL'de kalmış ve belediyenin gelirleri giderlerini karşılayamamıştır. Verilerden anlaşılacağı

üzere bu durum 2009, 2010, 2011 ve 2012 yılları için de benzerdir (Malatya Belediyesi Performans Programları).

Giderlerin gelirlerden daha çok olması aslında yerel yönetimlerin genel görüntüsünden ayrı düşmeyen bir sorun alanı olarak her zaman var olmuştur. Orta büyüklükte olan kentlerin büyükşehir olma isteklilikleri biraz da bu sorunu aşmaya yöneliktir. Zira büyükşehir belediyelerine merkezi bütçeden ayrılan pay daha yüksektir.

Büyükşehir Belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının %6'sı ile genel bütçe vergi tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların %30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılmaktadır. Fakat, 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi kanununa ekli 1 sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi bu uygulamanın dışında tutulmuştur. Bu nedenle büyükşehir belediyelerinin başkanları ve bürokratları merkezi idareden, uygulama dışında tutulan bu gelir kaleminden de pay istemektedirler (Sakarya BŞB, 2014: 9).

Malatya Belediyesi tarafından her yıl 5018 sayılı "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu" hükümleri gereği hazırlanmak zorunda olunan performans programlarında, Malatya Belediyesi'nin kurumsal ilke ve temel değerleri olarak ortaya konulan; adil, şeffaf, birleştirici ve kapsayıcı, kararlı ve cesur, koruyucu ve kollayıcı, aydın ve toplumsal değerlere saygılı, çağdaş ve yeniliklere açık, güler yüzlü, insan odaklı, kurumlar arası diyalog, ehliyet ve liyakat, stratejik yönetim, katılımcı yönetim gibi değerler ortaya konulmuştur.

2011, 2012 ve 2013 yılı performans programlarının hepsinde, Malatya için beş temel fonksiyon ortaya konulmuştur. Bunlar; 1-Kültürel ve sanatsal faaliyetlerin yoğun ve nitelikli bir şekilde gerçekleştireceği, çekici bir kültür şehri. 2- Sağlık hizmetlerinin, yüksek nitelikte sunulduğu, ulusal ve uluslar arası açıdan tercih edilen bir sağlık şehri. 3- Orta öğretim ve yüksek öğretim kurumları ile ulusal ve uluslar arası açıdan tercih edilen bir eğitim şehri. 4- Bölgenin sanayi ve üretim merkezi bir şehir. 5- Doğal güzellikleri ve yeterli altyapısıyla doğa ve kongre turizminde uluslar arası çapta tanınmış bir turizm şehri. Ortaya konulan beş temel fonksiyon olan eğitim, kültür, Sanat, sağlık ve sanayi alanlarında Malatya'nın bölgesel başkent

olmasının daha gerçekçi bir değerlendirme olduğu ayrıca ifade edilmiştir ( Malatya Belediyesi Performans Programı, 2011:7).

2013 yılı Performans programı incelendiğinde personel durumu ile ilgili olarak ortaya çıkan tablo şöyledir; 18-24 yaş arasında 50 personel, 25-36 yaş grubu aralığında 671 Personel, 37-45 yaş grubu aralığında 497 personel, 46- 54 yaş grubu aralığında 351 personel ve 55 ve üstü yaş grubu aralığında ise 67 personelin bulunduğu görülmektedir (2013: 24). Bu değerlendirmeler neticesinde personelin %41.01'inin 25-36 yaş grubunda bulunduğu dolayısıyla çalışanların önemli bir kısmının genç ve dinamik bir yapıda oldukları ifade edilebilir.

Personeli eğitim durumu açısından değerlendirmeye tabi tuttuğumuzda ise karşımıza çıkan tablo şöyledir; İlköğretim mezunu olan 515 personel, lise mezunu olan 671 personel, ön lisans mezunu 171 personel, lisans mezunu olan 267 personel ve yüksek lisans yapmış olan 13 personel bulunmaktadır. Burada da lise mezunu personelin toplam personel içindeki ağırlığı %41 dir.

Personele ilişkin bir diğer ayırım ise kadro esasına göre yapacağımız değerlendirmedir. Belediyede çalışanlar 460 kişi memur, 111 kişi işçi ve 1065 kişi şirket personeli (Malatya Belediyesi Performans Programı,2013:26). Bu açıdan değerlendirdiğimizde toplam belediye personeli içerisinde %65.05'inin şirket personeli olduğu görülmektedir. Bu durum belediyenin kadrolarını ağırlıklı olarak taşeron işçilerden oluşturduğunu göstermektedir.

Personel açısından son bir değerlendirmeyi de cinsiyetlere göre yaptığımızda bayan personel sayısının 129 olduğu, bu sayının da toplam personel içerisinde %7.89'a denk geldiğini, erkek personel sayısının ise 1508 olduğunu bunun ise %92.11'e denk geldiğini ifade edilebilir.

**Tablo 11:** Belediye Müdürlükleri Bütçe Ödenekleri ve Gerçekleşen Harcamalar

BELEDİYE MÜDÜRLÜKLERİ	BÜTÇE ÖDENEĞİ	GERÇEKLEŞEN HARCAMA
Özel Kalem Müdürlüğü	3,349,000.00	2,944,391.00
Basın Yayın ve Halkla ilişkiler Müdürlüğü	844,500.00	522,955.36
Bilgi İşlem Müdürlüğü	8,996,500.00	3,596,597.96
Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü	768,500.00	535,883.88
Destek Hizmetleri Müdürlüğü	20,361,000.00	19,005,255.57
Emlak istimlak Müdürlüğü	6,291,000.00	1,404,419.84
Etüt ve proje Müdürlüğü	11,210,000.00	8,419,442.04
Fen İşleri Müdürlüğü	107,634,000.00	85,831,694.39
Hal Müdürlüğü	1,710,000.00	1,044,707.95
Hukuk İşleri Müdürlüğü	1,585,000.00	1,328,242.12
İmar ve şehircilik Müdürlüğü	7,822,000.00	6,081,476.97
İnsan Kaynakları Müdürlüğü	1,561,000.00	809,465.72
İtfaiye Hizmetleri Müdürlüğü	10,779,250.00	6,623,840.00
Kültür ve Sosyal işler Müdürlüğü	4,933,000.00	4,037,824.02
Mali Hizmetler Müdürlüğü	28,053,650.00	15,578,676.18
Mezarlıklar müdürlüğü	3,424,000.00	2,260,738.45
Park ve bahçeler Müdürlüğü	11,243,000.00	9,417,855.10
Ruhsat ve Denetim Müdürlüğü	435,500.00	413,601.25
Sağlık İşleri Müdürlüğü	538,300.00	456,461.96
Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü	5,908,600.00	4,458,949.73
Strateji Geliştirme Müdürlüğü	275,200.00	217,531.65
Su ve Kanalizasyon Müdürlüğü	29,055,000.00	25,503,596.61
Temizlik İşleri Müdürlüğü	19,161,000.00	18,717,593.67
Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü	6,816,000.00	5,175,287.00
Yazı işleri Müdürlüğü	1,441,750.00	1,123,469.65
Zabıta Müdürlüğü	5,517,000.00	5,261,253.01

**Kaynak:** Malatya Belediyesi 2012 Faaliyet Raporu

Malatya Belediyesinin yıl içerisinde gerçekleştirmiş olduğu faaliyetleri, müdürlüklerin bütçe ödeneklerini ve müdürlüklerin toplam harcamalarını yasal bir doküman niteliğinde olan "Faaliyet Raporu"nda görmek mümkündür. 2012 yılına ait faaliyet raporları incelendiğinde göze çarpan en önemli unsurun bütün müdürlüklerin

bütçe ödeneğindeki rakamların çok altında kalan harcamaları olmuştur. Bunun temel nedenlerinden birisi mali yıl başında meclisten alınan harcama yetkisi dışında yeni bir yetki istenmeden bütçenin kullanılması düşüncesi nedeniyle tahmini bir bütçenin yapılması, bir diğer neden stratejik planların gerçek verilerden ve ihtiyaçlardan uzak yapılması ve son olarak da planlamaya alınan bazı iş kalemlerinin uygulanmasından vazgeçilmesi sayılabilir. Tablo incelendiğinde Bilgi İşlem Müdürlüğü, Emlak İstimlak Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü, İtfaiye Hizmetleri Müdürlüğü, Sosyal yardım İşleri Müdürlüğü ve Su ve Kanalizasyon İşleri Müdürlüğü bütçelerinde gerçekleşen harcamaların düşük düzeylerde kaldığı görülmektedir. Belediyelerin en önemli hizmet müdürlüklerinden olan Fen İşleri Müdürlüğü'nün Gayri menkul Sermaye üretim Giderleri kaleminde bulunan 23,270.000.00. liranın sadece 9,889.398,88 lirası harcanmış; Emlak İstimlak Müdürlüğü'nün Gayrimenkul alımları ve Kamulaştırma bütçesinde bulunan 5,491,500.00 liranın ise sadece 816,891.34 lirası harcanmıştır. Bütün bunlar dışında, Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü'nün bütçesinde bulunan, tüketime yönelik mal ve hizmet alımları kaleminde 13,235,000.TL, kar amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferler kaleminde; 13,424,000 TL ve hane halklarına yapılan transferlerde ise yaklaşık 1,261,000,00 TL bir kısım harcanmayarak sonraki yıl bütçesine devretmiştir. Sosyal yardım işleri müdürlüğü'nün harcanmayan bu tutarlarına bakılınca, Malatya'da sosyal yardıma ihtiyacı olan hane halkları ve kar amacı gütmeyen kuruluşların mali yapısının güçlü olduğu gibi sonuç çıkabilir.

Fakat Malatya'da büyük bir çoğunluğu asgari ücretle çalışan işçilerden oluşan kalabalık ailelerin yaşadığı mahalleler olduğu biliniyor bunun dışında TÜİK verilerine göre Malatya'daki işsizlik oranı %7,8'dir (TÜİK,2014:138).

#### **6.4.2. Malatya Büyükşehir Belediyesinin Yapısı, Hizmet Alanları ve Mali Durumu**

Malatya Belediyesinin, 6360 sayılı yasa ile büyükşehir olması ile belediyenin yapılanmasında ve hizmet alanlarında çok önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Belediye meclis yapısındaki değişiklikler ile birlikte encümen yapısında ve bürokratik yapıda çok köklü değişimler yaşanmıştır.

Malatya Büyükşehir Belediyesinin Belediye Meclisi, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 12. maddesine göre büyükşehir belediyesi karar organıdır ve 2972 sayılı kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilen üyelerden oluşmaktadır. Malatya Büyükşehir Belediye Başkanı ve ilçe belediye başkanlarıyla birlikte toplam 50 meclis üyesi mevcuttur. Bu sayı İl belediyesi olduğu dönemde başkanla birlikte 38'dir.

Belediye başkanları dahil ilçe belediyelerinden gelen üye sayıları; Battalgazi 8, Yeşilyurt 8, Akçadağ 4, Arapgir 3, Arguvan 2, Darende 4, Doğanşehir 4, Doğanlı 2, Hekimhan 4, Kale 2, Kuluncak 2, Pütürge 3, Yazıhan 3' tür. Malatya Büyükşehir Belediye Encümeni ise büyükşehir belediye başkanı ve 5 meclis üyesi ile 5 belediye personeli olmak üzere 11 kişiden oluşur.

Başkan Danışmanları, Genel Sekreter, Genel Sekreter Yardımcıları ve Daire Başkanlıkları yeni yapılanma ile ortaya çıkan organlardır. Ayrıca bir genel müdürlük olarak organize olan MASKİ (Malatya Su ve Kanalizasyon İşleri Genel Müdürlüğü), kırsalın ve merkezin önemli altyapı sorunlarını çözmek üzere teşkilatlandırılmıştır.

Malatya Büyükşehir Belediyesi bir genel sekreter, üç genel sekreter yardımcısı, 15 daire başkanı, 61 şube müdürlüğü ile Malatya halkına hizmet etmeye çalışırken Malatya büyükşehir Belediyesinin bağlı kuruluşu olan MASKİ ise bir genel müdür, 2 genel müdür yardımcısı, 13 daire başkanı ve 21 şube müdürü ile Malatya iline hizmet götürmektedir.

Hizmet alanları açısından konu değerlendirildiğinde, büyükşehir belediyesi olmadan önce Malatya Belediyesinin sorumluluk ve faaliyet alanı 210 km<sup>2</sup> iken büyükşehir belediyesi olduktan sonra bu alan 12.313 km<sup>2</sup> olmuştur. Bir başka ifadeyle, faaliyet ve sorumluluk saha genişliği yaklaşık 60 kat artmıştır. Ulaşım yol ağı 1100 km iken, 6 kat artarak şuan 6400 km ye çıkmıştır. Büyükşehir vasfını kazanmadan önce içme suyu abone sayısı 158.173 iken 78.899 adet abone artışı ile 237.072 sayısına ulaşmıştır. Yine 970 km olan kanalizasyon hattı uzunluğu da 724 km artışla 1684 km ye ulaşmıştır.

Malatya Büyükşehir Belediyesinin il merkezinde vermiş olduğu ulaşım hizmeti mevcut durumda ilin mülki sınırlarına göre yapılmasını zorunlu hale getirmiştir. Kırsalda yüksek maliyetli ulaşım hizmetini yasa gereği belediye yapmak zorundadır. Fakat Malatya ilinin coğrafi yapısının dağınıklığı, Malatya'nın mülki sınırının büyük

bir bölümünün kırsal olması, ulaşım hizmeti verilen yerleşim yerlerinin birbirine ve il merkezine uzak olması ulaşım hizmetinin kırsal alanlardaki maliyetini ciddi oranda artırmaktadır.

Daha önce İl Özel İdaresinin çalışma alanlarından olan karla mücadele, sulama kanalları ve göletlerle ilgili iş ve işlemler yasada büyükşehir belediyesine verilmiştir. Fakat büyükşehir belediyesi sulama ve gölet yapımı ile ilgili işlemleri MASKİ üzerinden gördürmeye çalışmaktadır. MASKİ'nin görev tanımı içinde bu işlerin bulunmaması uzun dönemde sıkıntılı sonuçlar doğurabilecek bir uygulamadır. Ayrıca, nüfusu kaç olursa olsun büyükşehir olarak bütün yerleşim yerlerine hizmet götürme zorunluluğu, büyükşehir belediyesinin ilgili kuruluşlarının bunları gerçekleştirmede araç, ekipman ve yetiştirilmiş insan kaynağı açısından problem yaşayabileceğini belirtmek gerekir.

6360 sayılı Yasa kapsamında tüzel kişilikleri sona eren İl Özel İdareleri, Köylere Hizmet Götürme Birlikleri gibi mahalli idarelerin devam eden borçlanmaları, dava ve takip dosyaları ve benzeri iş ve işlemlerinin belediyelere devredilmesi sebebiyle ciddi boyutlarda giderlerin oluştuğu belediye yetkilileri tarafından ifade edilmektedir.

Malatya Büyükşehir Belediyesi yetkilileri ile yapılan görüşmeler neticesinde elde edilen bulgular, Malatya Belediyesinin. Büyükşehir Belediyesine dönüşmesi sonucunda ortaya çıkan hizmet alanları ile gelirler arasında bir orantısızlık olduğu yönündedir. Oysa anayasamızın Mahalli İdareler Başlıklı 127.maddesinde “*mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir sağlanacağı*” hükmüne yer verilmiştir. Anayasamızın amir hükmü çerçevesinde; Büyükşehirle dönüşmekle oluşan hizmet maliyetlerinin karşılanması, büyükşehirden beklentilerin yerine getirilebilmesi için kaynak artışının sağlanması zorunluluk arz etmektedir. Büyükşehir olan Malatya Belediyesi'nin görev alanı mekânsal olarak 5 kat büyümüştür. Malatya Belediyesi Büyükşehir olmadan önce 473.000.00 nüfusa hizmet götürürken büyükşehir olmayla birlikte 757.000.00 nüfusa hizmet götürmeye başlamıştır. Mekânsal olarak görev alanı 5 kat büyüyen belediyenin hizmet götürdüğü nüfus ise toplamada 284.000.00 artmıştır. 2013 yılında bu hizmet alanında 39 Belediye, 14 Köylere Hizmet Götürme Birliği ve İl Özel İdaresi olmak üzere yaklaşık 150.000.000,00 TL ile Malatya ilinde sorumluluk sahalarında hizmet vermiştir.



**Tablo 12:** Malatya Belediyesi 2013- Malatya BŞB 2014 Gelir-Gider Karşılaştırma Tablosu.

KURUM	YIL	GELİRLER	GİDERLER	FARK
Malatya Bel.	2013	256.312.507,97	300.579.000,00	-44.226,492,03
Malatya BŞB.	2014	305.825.975,21	386.099.709,39	-80.273.734,18

**Kaynak:** Malatya Büyükşehir Belediyesi Mali İşler Daire Başkanlığı, 09.03.2015.

Malatya Büyükşehir Belediyesi Mali İşler Daire Başkanlığından alınan bilgilere göre, Malatya Belediyesi 300.579.000,00 TL'lik bir gider bütçesi ile 2013 yılında sorumluluk alanında hizmet vermiştir. Söz konusu yılın kesin geliri 256.312.507,97 TL olarak gerçekleşmiştir. Aradaki fark 44.266,492,03 olup Malatya Belediyesi borçlanma ile hizmetlerini gerçekleştirmiştir. Malatya Büyükşehir belediyesine dönüşümden sonraki yıl olan 2014 yılında ise toplam giderler 386.099.709,39 iken toplam gelirler 305.825.975,21 TL olmuştur. 2014 yılında da 80.274.000,00 TL'lik borçlanma söz konusudur. Malatya Büyükşehir Belediyesinin gelirlerle birlikte giderlerinin de arttığı ve önceki dönemde olduğu gibi borçluluk yapısında bir düzelmeye gerçekleşmediği görülmektedir. Bu rakamlar dikkate alındığında Malatya Büyükşehir belediyesinin kapatılan belde belediyeleri ve il özel idarelerinin yaptığı yatırımlar kadar hizmet üretebilmesi için en az 450.000.000.00 TL gibi bir bütçeye ihtiyacı bulunmaktadır (Malatya B.Ş.B. Mali İşler Daire Başkanlığı).

Malatya Belediyesi'nin büyükşehir statüsüne kavuşması, bazı gelir kalemlerini artırdığı gibi önemli bazı gelir kalemlerini kaybetmesine neden olmuştur. Örneğin, Malatya Büyükşehir Belediyesi'nin genel bütçe vergi gelirlerinden kişi başına aldığı pay oranı %67 artarak 241 TL'den, 361 TL'ye yükselmiş (Ökmen ve Arslan, 2015:324) fakat emlak vergi gelirlerini kaybetmiştir. Daha önce Malatya Belediyesinin kasasına giren emlak vergisi gelirleri 6360 sayılı yasa ile birlikte merkez ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmeye başlanmıştır. Ayrıca çevre temizlik ve ilan reklam vergisi gelirlerindeki, ruhsat harçları, imar iznine tabi harçlar ve katılım payları nedeniyle elde edilen gelirler ise tamamen sona ermiştir. MASKİ'nin ayrı bir tüzel kişilik olarak ihdası sebebiyle içme suyu ve atık sudan elde edilen gelirler kaybedilmiştir. Fakat daha önce Belediye tarafından sunulan içme suyu

sağlama ve atık su uzaklaştırma görevleri MASKİ tarafından yapılmakta olduğundan bu konuda belediyelerin yapmak zorunda oldukları altyapı yatırımları artık MASKİ tarafından gerçekleştirilecektir. Dolayısıyla bu konu değerlendirilirken sadece eksilen gelir kalemi olarak bakmak yerine bütçenin gider kalemlerinden birisinin eksilmesi olarak da değerlendirilmelidir. Mevcut durumda belediyenin yürütmek zorunda olduğu hizmetler için oluşacak giderler ile gerekli bütçe ve elde edeceği gelir arasında büyük bir fark bulunmaktadır. Günümüzde belediyelerin bütçeden aldıkları pay nüfus ve gelişmişlik ölçülerine göre orantılı olarak belirlenmektedir. Bu durum Malatya ve Malatya gibi coğrafi genişliği fazla olan ve nüfus yoğunluğu az olan büyükşehir belediyeleri için olumsuzluk oluşturmaktadır. Özellikle Malatya’da hizmet götürülmesi gereken kırsal alanın geniş bir coğrafyaya yayılmış olması ve bu alanlarda alt yapı çalışmalarının (kanalizasyon-su-yol) ve asfaltlama çalışmalarının çok yetersiz olması büyükşehir belediye bütçesi içerisindeki hizmet maliyetlerini yükseltmektedir.

Malatya Büyükşehir Belediyesinde taşeron işçi sayısındaki artış devam ederek 1350'yi geçmiştir. Toplam 545 memur çalışanla Malatya'ya hizmet üreten büyükşehir belediyesinin, 116 kadrolu işçisi bulunmaktadır. Memur kadrolarında 55 kadın çalışan varken işçi kadrolarında ise 6 kadın çalışan bulunmaktadır.

**Tablo 13:** Malatya Büyükşehir Belediyesi Personel Eğitim Durumu

<b>MEZUNİYET</b>	<b>MEMUR</b>	<b>İŞÇİ</b>
<b>İlkokul</b>	19	48
<b>Ortaokul</b>	41	30
<b>Lise</b>	173	32
<b>Önlisans</b>	87	6
<b>Lisans</b>	215	-
<b>Yüksek Lisans</b>	10	-
<b>TOPLAM</b>	545	116

**Kaynak:** Malatya Büyükşehir Belediyesi 2014 Faaliyet Raporu,25.

İnsan kaynakları açısından eğitim durumları yukarıdaki Tabloda verilen Malatya Büyükşehir belediyesinin insan kaynaklarının eğitim durumları açısından yeterli fakat sayısal açıdan düşük kaldığı ve hizmet alanları ile birlikte artan ve çeşitlenen görevler için kadronun yetersiz kalacağı ifade edilebilir.

**Tablo 14: MASKİ Personel Eğitim Durumu**

<b>MEZUNİYET</b>	<b>MEMUR</b>	<b>İŞÇİ</b>	<b>HİZMET ALIMI</b>
<b>İlkokul</b>	-	9	86
<b>Ortaokul</b>	4	10	121
<b>Lise</b>	23	12	220
<b>Önlisans</b>	15	2	49
<b>Lisans</b>	81	1	51
<b>Yüksek Lisans</b>		-	3
<b>Doktora</b>	1	-	-
<b>TOPLAM</b>	131	34	530

**Kaynak:** MASKİ İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı

Malatya Büyükşehir belediyesinin yan kuruluşu olan MASKİ'de de ciddi bir insan kaynağı bulunmaktadır. MASKİ Genel Müdürlüğü bünyesinde çalışanların ağırlıklı olarak hizmet alımı yoluyla taşeron firmalar üzerinden alınan personelden oluştuğu görülmektedir. Bu durum genel olarak personel alımlarında partizanlık, nepotizm gibi nedenlerle nitelikli elemanlar yerine niteliksiz elemanların istihdamına olanak sağladığından tartışmaya açık bir konu haline gelmiştir. Bu görüntünün temel nedenini ülkemizde belediyelerin tabi olduğu personel rejiminde aramak gerekir.

Malatya Belediyesi'nin büyükşehir olmadan önceki hizmet sınırları 210 km<sup>2</sup>'ydi. Bunun dışındaki 12.103 km<sup>2</sup>'lik alan İl Özel İdaresi, İlçe Belediyeleri ve belde belediyelerinin yetki alanları içinde bulunmaktaydı. Bu alanlara hizmet götüren birimlerden belde belediyeleri ve il özel idarelerindeki memur, sözleşmeli personel

işçi ve geçi işçi toplam personel sayıları 1126 olup bu personeller ile kırsalın ihtiyacı olan hizmetler sağlanmaya çalışılmıştır.

Malatya belediyesi ise il merkezine 1636 personelle hizmet ulaştırmaya çalışmıştır. 6360 sayılı Kanun'un uygulanmasıyla birlikte büyükşehir olan Malatya Belediyesi 545 memur ve 116 kadrolu işçi ile hizmet üretmektedir. Ayrıca hem kırsala hem de anakente hizmet üreten MASKİ' de de 131 Memur, 34 İşçi ve 530 hizmet alımı personel bulunmaktadır.

6360 sayılı Kanun öncesinde İlçe belediyelerinin personel sayıları ise şöyledir: Akçadağ Belediyesi: 76, Arapgir Belediyesi: 64, Arguvan Belediyesi: 26, Battalgazi Belediyesi: 49, Darende Belediyesi: 26, Doğanşehir Belediyesi: 48, Doğanşol Belediyesi:48, Hekimhan Belediyesi:41, Kale Belediyesi:14, Kuluncak Belediyesi:8, Pütürge Belediyesi: 20, Yazıhan Belediyesi:15, Yeşilyurt Belediyesi: 41 personelle ilçelerine hizmet götürmekteydi.

**Tablo 15:** Belde Belediyeleri ve İl Özel İdaresi Personel Sayıları

BELEDİYE	MEMUR PERSONEL SAYISI	SÖZLEŞMELİ PERSONEL SAYISI	SÜREKLİ İŞÇİ SAYISI	GEÇİCİ İŞÇİ SAYISI	TOPLAM
Beydağı Belediyesi	1	0	3	0	4
Dilek Belediyesi	5	2	26	0	33
Erenli Belediyesi	2	3	4	0	9
Hanımın Çiftliği B.	15	4	23	0	42
Orduzu Belediyesi	6	0	36	0	42
Topsöğüt Belediyesi	12	1	10	0	23
Şahnahan Belediyesi	5	0	9	0	14
Yaygın Belediyesi	6	1	2	0	9
Bahri Belediyesi	1	0	6	3	10
Kozluca Belediyesi	2	0	5	2	9
Ören Belediyesi	2	0	5	2	9
Hatunsuyu Belediyesi	15	2	5	0	22
Hasırcılar Belediyesi	3	0	5	0	8
Ağılbaşı Belediyesi	3	0	0	7	10
Aşağılupınar Bel.	7	0	6	0	13
Ayvalı Belediyesi	13	1	2	0	16
Balaban Belediyesi	3	0	10	0	13
Ilıca Belediyesi	3	0	1	0	4
Yenice Belediyesi	10	0	0	0	10
Erkenek Belediyesi	11	1	5	13	30
Sürgü Belediyesi	4	4	6	0	14
Polat Belediyesi	3	0	6	0	9
Gövdeli Belediyesi	5	0	7	0	12
Kurucuova Belediyesi	9	0	7	0	16
Söğüt Belediyesi	1	0	4	0	5
Gökçe Belediyesi	3	0	3	0	6
Güzelyurt Belediyesi	8	0	2	27	37
Hasançelebi Belediyesi	2	0	9	0	11
Girmana Belediyesi	5	0	6	0	11
Kocaözü Belediyesi	6	0	4	11	21
Kurşunlu Belediyesi	2	4	4	2	12
Sofular Belediyesi	3	0	3	0	6
Tepehan Belediyesi	5	1	2	0	8
Nohutlu Belediyesi	2	0	2	0	4
Durucasu Belediyesi	0	0	8	0	8
Fethiye Belediyesi	0	0	8	3	11
Bostanbaşı Belediyesi	3	2	11	0	16
Gündüzbey Belediyesi	7	1	9	0	17
Yakınca Belediyesi	28	2	32	0	62
İl Özel İdaresi	180	0	330	0	510

**Kaynak:** Malatya Mahalli İdareler Müdürlüğü

Belde belediyelerinin personel sayıları incelendiğinde ortaya çıkan sonuç tartışmaya değerdir. Beydağı Beldesi 1 memur, 3 sürekli işçi toplam 4 personelle beldeye hizmet üretmeye çalışırken aynı şekilde Ilıca Beldesi de 3 memur, 1 sürekli işçi ile belde halkına hizmet üretmeye çalışmıştır. 42 Personelle belde halkına hizmet üretmeye çalışan Hanımınçiftliği Belediyesi'nde ise 15 memur, 4 sözleşmeli personel, 23 sürekli işçi çalışırken Orduzu Belediyesi yine 42 personelle hizmet üretmeye çalışmış ve bu personelleri 6 memur, 36 sürekli işçi olarak istihdam etmiştir. En çok personel istihdam eden Yakınca Belediyesi ise 28 memur, 2 sözleşmeli personel, 32 sürekli işçi ile belde halkına hizmet üretmeye çalışmıştır.

Beldelerin yerleşim yeri Malatya merkeze yaklaştıkça nüfus yoğunlukları artmakta ve artan nüfusa hizmet edebilmek, imar ve zabıta hizmetleri gibi çeşitlenen kentsel hizmetleri sunabilmek adına personel sayıları artırılmıştır. Fakat personellerin verimliliği ve işin gerektirdiği uzmanlık alan bilgisine sahip olup olmadıkları ayrıca tartışılması gereken bir durumdur. Bazı beldelerde ise personel sayısı 1 memur ve 3 işçi veya 3 memur 1 sürekli işçi şeklinde oluşturulmuştur. Bu sayıda ve yapıdaki personel ile beldeye hizmet götürebilmek çok mümkün görülmemektedir. Belde belediyelerinin birçoğunun benzer bir durumda olduğu tablodan anlaşılmaktadır.

6360 sayılı Kanun ve öncesinde uygulamaya giren 5747 sayılı kanun, 5216 sayılı kanun ve Cumhurbaşkanının vetosu nedeniyle uygulamaya giremeyen 5019, 5025 ve 5026 sayılı kanunların temel vurgusu bu kanunların genel gerekçesinde sayıldığı üzere kentin imar planlarının bir bütünlük içerisinde gerçekleştirilmesinin önemi, kentsel hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde sunulması ve küreselleşmenin yönetim sistemleri üzerinde yaptığı etkiler olmuş ve bütünleşme ile kentsel hizmet sunumunda yaşanan olumsuzlukların giderilebileceği açıklanmıştır.

6360 Sayılı Kanun'un getirdiği en önemli düzenlemelerden birisi de bütünleşme kapsamında il özel idarelerini kaldırmasıdır. İl özel idareleri, ilin ihtiyaç duyduğu mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerden başta eğitim, sağlık, tarım, kültür, turizm, spor, bayındırlık, çevre-orman ve sosyal hizmet alanları olmak üzere yasalarla belirlenen tüm hizmetleri halkın hayat kalitesini yükseltecek ve kentsel yaşam ile kırsal yaşam arasındaki farkı azaltacak şekilde sunmak üzere görevlendirilmişlerdir.

İl özel idarelerinin bu araştırma açısından önemli çalışma alanları kırsal alan hizmetleridir. Bu hizmet alanları içinde yer alan köy yolları, içme suyu temini, atıksu ve kanalizasyon hizmetleri ve sulama suyu sağlanması gibi çalışmalar, kanunun uygulamaya girmesiyle Malatya Büyükşehir Belediyesi tarafından sunulmaya başlanmıştır.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü web sayfasında 31.12.2012 tarih itibarıyla Malatya'nın köy yolları aşağıdaki tabloda görüldüğü gibidir.

**Tablo16:** Malatya Köy Yolları

Ham Yol	Tesviye Yol	Stabilize	Asfalt	Beton	Toplam
122 Km	1561Km	2681 Km	2157 Km	0	6521Km

**Kaynak:** Mahalli idareler Genel Müdürlüğü-illerin Köy Yolları İstatistiği-2012.

**Tablo17:** Malatya İl Özel İdaresi ve Malatya BŞB. Köy Yolları Yapım Karşılaştırması

Yapılan İş (Köy Yolu)	İl Özel İdaresi (2012)	Malatya BŞB (2014)
ASFALT	1987 Km	70 Km
STABİLİZE	2586 Km	140 Km
TESVİYE	1508 Km	126 Km
HAM YOL	119 Km	126 Km
BÜZ ÜRETİMİ	14.222 Adet	8064 Adet

**Kaynak:** Malatya il özel idaresi 2012 faaliyet Raporu, Malatya BŞB 2014 Faaliyet Raporu

Tablo 17'den de anlaşılacağı üzere Köy yolu yapım ve bakım hizmetlerinde il özel idareleri ve BŞB'nin ilgili birimi olan Yol ve Altyapı Koordinasyon Daire Başkanlığı iş performansları açısından önemli farklılaşmalar vardır. Tabloya göre ham yol yapımında BŞB' nin il özel idaresine göre daha iyi performans gösterdiği görülmektedir. Diğer alanlarda ise il özel idaresinin iyi performans gösterdiği ifade edilebilir.

İl Özel idaresi kanalizasyon hizmeti olarak fosseptik uygulamasını yoğun bir şekilde uygulaması MASKİ'nin ise atık su boruları ile sorunu çözmeye çalışması iki kurum arasında bir değerlendirme yapmaya imkan vermemektedir. Fakat köylünün

en önemli ihtiyacı olan sulama suyu sağlama, gölet yapımı, sulama kanalları inşa edilmesi ile ilgili il özel idaresi tarafından yapılan çok sayıda tesis bulunmasına karşın MASKİ'nin ve Büyükşehir Belediyesinin bu konuda giriştiği birkaç ufak tamir etkinliği dışında bir çalışmasının bulunmadığı bizzat BŞB yetkilileri tarafından ifade edilmiştir.

6360 sayılı Kanun ile Büyükşehir olan Malatya Büyükşehir Belediyesi 2014 çalışma programında daha önceki yıllarda olduğu gibi kent için bir takım hedefler belirlenmiş ve bunlar kentin misyon ve vizyon cümleleri içerisine giydirilmiştir.

Malatya Büyükşehir Belediyesinin misyonunu ortaya koyduğu ifadede "Sorumluluk alanlarımızda, şeffaf bir yönetim anlayışıyla ve etkin bir hizmet stratejisiyle sürdürülebilir kentsel gelişimi sağlamak ve kentsel yaşam kalitesini yükseltmek" denilmiş ve vizyon olarak belirlenen cümlede ise, " Sürdürülebilir ekonomik kalkınma ve çevreci kentsel gelişim başarısı ile Türkiye'nin model şehri olan, yaşam kalitesi yüksek, bölgesel bir kültür, eğitim ve sağlık merkezi olan, mutlu ve huzurlu bir Malatya" ifadeleri kullanılmıştır. Benzer yaklaşımlar, 2011,2012 ve 2013 yılı performans programlarında da yer almış hepsinde Malatya için, kültürel ve sanatsal faaliyetlerin yoğun ve nitelikli bir şekilde gerçekleştireceği, çekici bir kültür şehri, sağlık şehri, eğitim şehri, bölgenin sanayi ve üretim merkezi bir şehir ve doğal güzellikleri ve yeterli altyapısıyla doğa ve kongre turizminde uluslar arası çapta tanınmış bir turizm şehri şeklinde bir politika önceliği belirlenmiştir. Fakat bu politika önceliklerine rağmen bu konuda ortaya konulan kayda değer çalışmaların yapılmadığı 2015 yılında yayınlanmış bulunan ve 2014 yılındaki çalışmaların bulunduğu faaliyet raporundan anlaşılmaktadır.

2014 Mali yılı belediye bütçesinin açıklandığı Faaliyet Raporunda (2014:248), Belediye bütçesinin %2,32'sinin (15.300.000.00) faiz giderlerine harcanmış olduğu, sosyal güvenlik kurumu pirim giderlerine bütçenin %1,25 (8.203.775.00) harcanmış olduğu, cari transfer harcamalarının ise bütçe içerisinde %3,62 (23,856.400.00) gibi bir rakama tekabül ettiği görülmektedir. Faiz giderlerinin sosyal güvenlik prim harcamalarının üzerinde bir seyir izlemesi ve cari transfer harcamaları olarak bütçeleştirilen ödemeleri kapsayan harcamalara yakın bir seyir izlemesi Malatya Büyükşehir Belediyesi'nin borçluluk durumunu gösteren bir örnektir.



## 7. BÜYÜKŞEHİR BÜTÜNLEŞME SÜRECİNİN MALATYA ÜZERİNE ETKİLERİ

### 7.1 Araştırmada Kullanılan Yöntem ve Teknik

Araştırma kentteki yerel yöneticiler üzerinden yürütülmüştür. Araştırmada 19 sorudan oluşan beşli likert ölçeğine göre hazırlanmış olan ve kapatılan beldelerin belediye başkanlarına sorulan bir anket, 18 sorudan oluşan ve yine beşli likert ölçeğine göre hazırlanmış bulunan muhtarlara yönelik bir anket, büyükşehir belediyesi üst düzey yöneticileri ile yapılan yarı yapılandırılmış bireysel görüşme ve grup görüşmeleri gibi yöntem ve teknikler kullanılmıştır.

Araştırmanın anket kısmında verilerin toplanması “kişisel görüşme yolu ile anket” yöntemi ile gerçekleştirilmiştir. Bu yöntem, sahip olduğu bazı özellikler dolayısıyla, gerek araştırmacıya ve gerekse yürütülen çalışmaya bir takım yararlar sağlamaktadır. Bunlar, cevaplama oranının artması, gözlem yolu ile bilgi elde edilmesine imkan sağlaması, bilgilerin doğruluğunun test edilmesini kolaylaştırması, daha fazla bilgiye ulaşma imkanı sağlaması, anketin, bizzat katılımcı (cevaplayıcı) tarafından doldurulmasını sağlaması, cevaplayıcı ile yakın diyaloga girilmesine ve böylece güven ortamı oluşmasına imkan tanınması şeklinde sayılabilir.

Muhtarlara uygulanan anketler için Malatya’da kurulmuş olan muhtar dernekleri ziyaret edilmiş ve muhtarların bir kısmı ile anketler buralarda uygulanmıştır. Dernek vasıtası ile ulaşılamayan muhtarlar ise bizzat muhtarların hizmet verdikleri muhtar evleri ziyaret edilerek gerçekleştirilmiştir. Görüşmeler ise Malatya Büyükşehir Belediyesi ve bağlı kuruluşunda görev yapan daire başkanları ve daha üst düzey yöneticiler ile iş ortamı dışında sohbet edilebilecek alanlarda gerçekleştirilmiş, konu enine boyuna tartışılmıştır.

Araştırmada kullanılmak üzere geliştirilen anketlerden biri kentsel hizmet odaklı olduğu için örneklem grup olarak mahalleyi hizmet alanlar açısından temsil eden aynı zamanda kamu kurumlarından mahallesi adına hizmet talep eden kişi olduğundan muhtarlar seçilmiştir. Ayrıca muhtarlar, kentte bir süredir yerleşik olarak yaşayan kişiler oldukları için kentteki gelişmeleri öncesi ve sonrasında yani

büyükşehir olmadan önceki yapısı ve büyükşehir olduktan sonraki haliyle bilen kişilerdir. Malatya il merkezinde, Malatya Belediyesi'nin mahalleleri üzerinde yapılan bir araştırmada (Usta,2008:152), muhtarların en yoğun ilişkiye girdiği kurumların başında belediyelerin geldiğini göstermektedir. Bu çalışmada Usta'nın "Mahalle halkının altyapı ve belediye hizmetlerine ulaşma beklentileri, muhtarların mesailerinin büyük çoğunluğunu belediye ile geçirmelerine yol açmaktadır" tespiti de çalışma için muhtarların seçilmelerinde etkili olmuştur.

Muhtarlara yönelik olarak hazırlanmış olan 18 soruluk ankette, beşli likert ölçeği kullanılmış ve sorular kentsel hizmetlerdeki değişimleri ölçmeye yönelik olarak hazırlanmıştır. Anket, imar çalışmaları (1-2), zabıta hizmetleri (3-4), itfaiye hizmetleri (5), kültürel ve sosyal faaliyetler (6-8), çevre sağlığı (9-11), ulaşım (12-14), mali yapı ve ihaleler (15-16), insan kaynakları ve yönetim anlayışına yönelik sorulardan (17-18) oluşmaktadır.

Kapatılan beldelerin, kapatıldığı dönemde görev yapan belediye başkanlarına yönelik olarak hazırlanan sorular, belediyelerin bütünleştirilmesi kanunu olarak da adlandırmış olduğumuz 6360 sayılı yasanın getirdiği düzenlemeler, belde ve kırsalın genel değerlendirmesi ve il özel idarelerinin değerlendirilmesini de kapsar mahiyette 19 soruluk beşli likert ölçeğine dayalı bir anket tarzında hazırlanmıştır. Anketler için belde belediye başkanlarına araştırmacı tarafından bizzat ulaşılmış; ilçelerinde, görev yapmakta oldukları yerlerde veya Malatya merkezde görüşülerek sorular birebir okunarak cevaplar alınmıştır.

Gerçekleştirilen görüşmelerde ise görüşme konularının dağılmaması ve toplanacak verilerin amaca hizmet edebilmesi adına yarı yapılandırılmış görüşme türü kullanılmıştır. Bu nedenle önceden, sorulması planlanan soruları içeren bir görüşme metni hazırlanmış fakat görüşmenin akışına bağlı olarak değişik yan ya da alt sorularla görüşmenin seyri geliştirilmiştir. Örneğin görüşme yapılan kişi görüşme esnasında belli soruların yanıtlarını verirken başka soruların konusu olan yanıtları da verdiğinde bu sorular görüşme yapılan kişiye yöneltilmemiştir. Sorular, kolay anlaşılır bir dilde hazırlanmış fakat bazı sorularda kamu yönetiminin kavramları ve terminolojisinden uzaklaşmamıştır. Sorular mümkün olduğu ölçüde açık uçlu bırakılmış ve yansız olmasına özen gösterilmiştir. Ayrıca, konuların genelden özele doğru bir seyir izleyerek sorulmasına da özen gösterilmiştir. Görüşme yapılan kişi

sayısı 16 olup genel müdür, daire başkanı, şube müdürü, eski başkan yardımcısı ve eski idareciler gibi belediye hiyerarşisi içerisinde değişik katmanlardan olmasına dikkat edilmiştir.

## **7.2. Araştırmaya Yönelik Kolaylaştırıcı Girişimler ve Karşılaşılan Sorunlar**

Kapatılan beldelerin, kapatıldığı dönemde belediye başkanı olarak görev yapan ve çalışmanın yapıldığı dönemde siyasal anlamdaki gücünü kaybetmiş olan kişilerle yapılan çalışmanın zorlukları oldukça fazlaydı. Her şeyden önce kendisini seçildiği belde güçlü bir kimlik olarak gören başkanın şimdi belediyenin kuruluşlarında çalışan bir memur pozisyonuna indirgenmesi biraz daha iyi durumdakilere ise ilçe belediyelerinde başkan yardımcılığı veya belediye meclisinde meclis üyesi olarak görev verilmesi onların bir kısmını tepkisel bir eğilime itmiştir.

Araştırmaya başlamadan önce belde belediye başkanlarının yasa ile ilgili olumsuz bir yaklaşım içerisinde bulunma ihtimali vardı. Buna rağmen örneklem grup olarak belde belediye başkanlarının seçilmesi, başkanların buldukları bölgelerde kanaat önderi kimliğini taşımaları, beldenin siyasi lideri vasıflarının olması, belediye çalışma yöntemlerini, belediye yasalarını ve yerel yönetim birimlerinin çalışma usullerini bilmelerindedir. Eğitim durumu ilkokuldan, yüksek lisans derecesine kadar uzanan çeşitlilikte olan belde belediye başkanlarının bir kısmı eski mesleklerine dönmüşlerdir. Örneğin, tekstilci bir aileden gelen belde belediye başkanı tekstilin merkezi durumundaki, İstanbul'a tekrar dönerek işlerinin başına geçmiştir. Bir kısım belde belediye başkanı ise Malatya merkezle olan bağlarını en alt düzeylere indirerek (beldesine) mahallesine yerleşerek orada yaşantısını sürdürmeye başlamıştır. Bu nedenle zaman zaman mahalleye dönüşen beldelere ve ilçelerde görev yapan eski belde belediye başkanları için de ilçelere seyahat edilmesi gerekmiştir. Araştırmada karşılaşılan en önemli zorluk eski başkanların bir kısmının yasa ile ilgili değerlendirmeler yerine görev yaptıkları döneme ilişkin yaptıkları fedakârlıkları ön plana çıkarmaları ve büyükşehir belediyesinin, bir bilen olarak bölgeleri ile ilgili politikalarda kendilerine danışmamasına duydukları tepkileri olmuştur.

Araştırmada muhtarların farklı dernek çatısı altında birleşmiş olmaları onlara ulaşmada yaşanabilecek güçlükleri ortadan kaldırmıştır. Dernek başkanları ile yapılan görüşmeler neticesinde muhtarların haftanın hangi günlerinde dernek binalarına uğradığı öğrenilmiş ve bu günlerde derneğe gidilerek gelen muhtarlarla birebir görüşülerek anket soruları kendilerine tek tek okunarak, gerektiğinde açıklanarak cevaplamaları istenmiştir. Dernekle bağlantıları zayıf olan muhtarlara ulaşabilmek için ise mahallelerde inşa edilmiş olan muhtar evleri 09:00 - 16:00 saatleri arasında ziyaret edilerek anket uygulanmıştır. Bu şekilde ziyaret edilen muhtar sayısı oldukça fazladır. Muhtarların önemli bir kısmının eğitim düzeyinin ilköğretim ve orta öğretim olması, okuma alışkanlıklarının olmaması, anket uygulaması ile ilgili ön yargıları çalışmanın güçlükleri arasında sayılabilir. Son yıllarda sık aralıklarla yapılan seçimler ve bu seçimlere tesir etmek amaçlı ya da objektif sonuçlar elde etmek isteyen anket firmalarının çalışmaları muhtarları anketlere karşı şüpheli bir yaklaşıma sokmuştur. Ayrıca anketteki sorulara verilecek olumsuz yanıtların belediyeden mahalle halkına yapılacak olan hizmetleri sekteye uğratabileceği yönündeki endişeler de muhtarları ankete karşı şüpheli yaklaşmasına neden olmuştur. Fakat araştırmacının tanıdık çevrelerin ilişkiler ağını kullanarak muhtarlara ulaşması ve görüşülen muhtarlara güven vermesi çalışmayı kolaylaştırıcı unsurlardan sayılabilir.

Yarı yapılandırılmış görüşmelerde ise görüşmelerin kimlerle, nerelerde yapılacağı ve bu görüşmelerden elde edilen verilerin nasıl kullanılacağı gibi sorular araştırmanın başında kendisini bir sorun alanı olarak göstermiştir. Ayrıca görüşme yapılan kişilerin iş yoğunlukları randevu alma ve soruları geniş bir zamana yayarak cevaplama problemlerinin olacağını işaretlerini vermişti. Bu sorun üst düzey yöneticilerle mesai saatleri dışında çay sohbeti eşliğinde soruların sorulması ve verilen cevapların kayıtlara geçilmesi ile aşılmıştır. Gerçekleşen görüşmeler zaman zaman 6360 sayılı kanunun savunuculuğunu, gerekliliğini ifade eden bir söyleşiye dönüşürken zaman zaman eleştirel bir yaklaşım biçimini almıştır. Görüşmecinin yasa ile ilgili düşüncelerini tam olarak tespit edebilmek adına görüşmecinin kimliğinin çalışma içerisinde yer almayacağı vurgusu yapıldığından, yapılan görüşmeler metin içerisinde değerlendirilirken görüşmecinin kimlik bilgileri verilmemiş sadece yaşı verilmiştir.

### **7.3. Uygulama ve Verilerin Analizi**

Araştırma, Kanun'un genel olarak değerlendirmesinin yanında yereldeki uygulama sonuçlarını da tartışmaktadır. Malatya ilinde yapılan bir araştırmanın Türkiye'de büyükşehir olan bütün illeri kapsayacak bir genelleme şeklinde değerlendirilmesi doğru değildir. Fakat siyasal kültür ve yönetim kültürü açısından benzer özellikler gösteren kentlerin ortak sorun alanlarına sahip olması mümkündür. Bu açıdan bakıldığında bu araştırma, Malatya ilinde yapılan bir alan araştırması olsa da bir yönüyle de ulusal ölçekte yaşananları anlama çabasıdır.

#### **7.3.1. Kapatılan Belde Belediye Başkanları Açısından 6360 Sayılı Kanun'a Göre Büyükşehirlerde Bütünleşme Sürecinin Etkileri**

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir olan illerde belde belediyeleri kapatılmış ve mahalleye dönüşmüştür. Çoğu 1950'li yıllardan sonra kurulmuş olan belde belediyelerinin hizmette verimlilik ve etkinlik prensipleri gereği kapatıldığı, belde belediyelerinin iyi yönetilemediği dolayısıyla kaynak israfının yaşanmakta olduğu kanun'un gerekçelerinde belirtmekle birlikte, birçok akademik çalışmada da vurgulanan hususlar arasında bulunmaktadır.

Araştırmada kullanılmak üzere hazırlanan ankette 6360 sayılı Kanun'un genel değerlendirmesi, İl Özel İdareleri'nin kapatılması, kırsala yönelik gerçekleştirilen yeni düzenlemeler, yerel siyasette demokratik katılım, kırsal hizmet alanları ve karşılaşılan güçlükler, vb. içerikleri taşıyan sorular şeklinde düzenlenmiştir.

Araştırmada Malatya ilinde kapatılan 39 belde belediye başkanından 34'üne ulaşılmış, "kişisel görüşme yolu ile anket" yöntemiyle araştırmacı tarafından okunarak alınan cevapların işaretlemesi sureti ile gerçekleştirilmiştir. Beşli likert ölçeği kullanılan araştırmada, seçenekler; tamamen katılıyorum, kısmen katılıyorum, fikrim yok, kısmen katılmıyorum ve tamamen katılmıyorum şeklinde ve bu sıraya uygun olarak yerleştirilmiştir. Grafiklerde de aynı sıraya uyulmuştur. Anket soruları hazırlanırken 6360 sayılı Kanun'a ilişkin çeşitli araştırmalar, makaleler ve bildirilerde ortaya konulan durumlar soru cümlelerine dönüştürülmüş ve cevaplayıcılara sorulmuştur. Anket değerlendirilirken tamamen katılıyorum ve kısmen katılıyorum ifadeleri olumlu, fikrim yok ifadesi nötr, kısmen katılmıyorum ve tamamen katılmıyorum ifadeleri ise olumsuz yaklaşım olarak değerlendirilmiştir.

Araştırmada beş belde belediye başkanı dışındaki tüm başkanlara ulaşılmıştır. Ulaşılamayan beş belde belediye başkanından ikisinin ileri derecede sağlık problemleri yaşaması nedeniyle rahatsızlık vermemek üzere görüşülmemiş diğerleri ise görüşme isteğine olumlu yanıt vermediği için gerçekleştirilememiştir. Bu beldeler, Merkeze bağlı Şahnahan Beldesi, Darende İlçesine bağlı Aşağı Ulupınar Beldesi, Doğanşehir İlçesine Bağlı Erkenek Beldesi, Pütürge ilçesine Bağlı Tepehan Beldesi ve Yeşilyurt İlçesine bağlı Gündüzbey Beldesi'dir.

Araştırmada yer alan bütün sorular katılımcılar tarafından cevaplandırılmıştır. Araştırmada anket uygulanan bütün belde belediye başkanları erkek olup, Malatya İlinde bayan belde belediye başkanı bulunmamaktadır. Anket uygulanan belde belediye başkanlarının meslek dağılımı ise şöyledir:

**Tablo 18:** Belde Belediye Başkanları Meslek Dağılımı

Meslek	Ticaret	Memur kökenli	Çiftçi	Eğitimci	Müteahhit	İşçi
Sayı	15	10	4	2	2	1

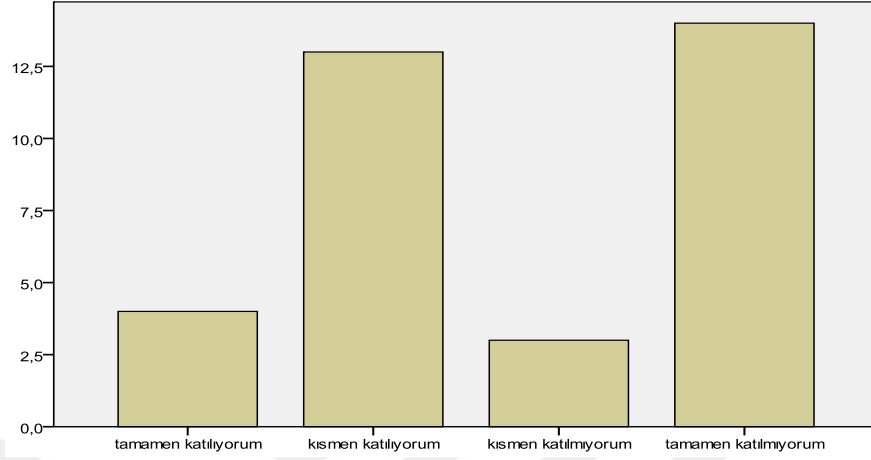
Tablodan görüleceği üzere, 15 kişi ile en yüksek meslek grubunu ticaret ile uğraşanlar oluştururken, 10 memur kökenli belde belediye başkanı, 4 çiftçi, 2 eğitimci, 2 müteahhit ve 1 işçi şeklinde sıralanmaktadır.

**Tablo 19:** Belde Belediye Başkanları Eğitim Durumları

Eğitim Düzeyi	İlkokul	Ortaokul	Lise	Yüksekokul	Üniversite	Y.Lisans
Sayı	4	4	16	7	1	2

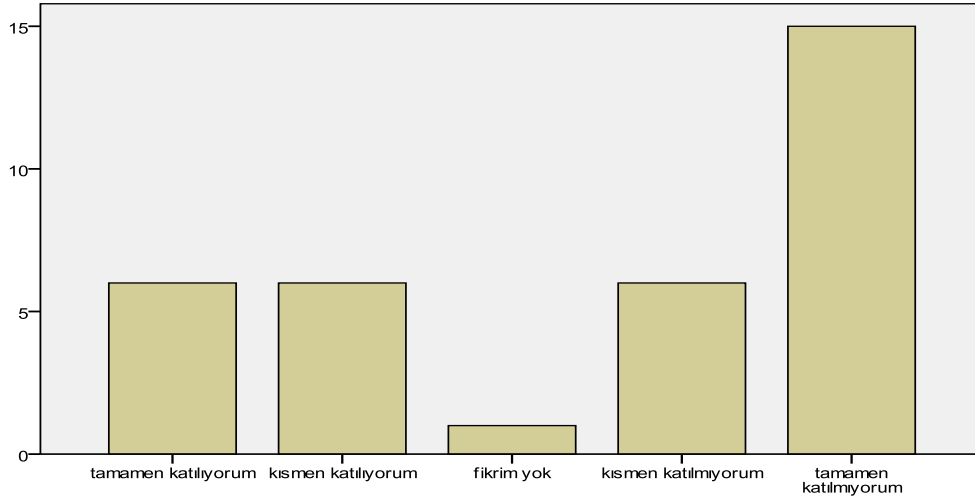
Tablodan görüleceği üzere anket uygulanan belde belediye başkanları eğitim durumları açısından sıralandığında ise karşımıza çıkan tablo şöyledir: 16 lise mezunu, 7 yüksekokul mezunu, 4 ortaokul mezunu, 4 ilkokul mezunu, 2 yüksek lisans mezunu, 1 fakülte mezunu şeklinde bir durum söz konusudur.

**Grafik 1:** "6360 sayılı Kanun ile yerel yönetimler güçlenmiştir. İfadesi hakkındaki görüşler"



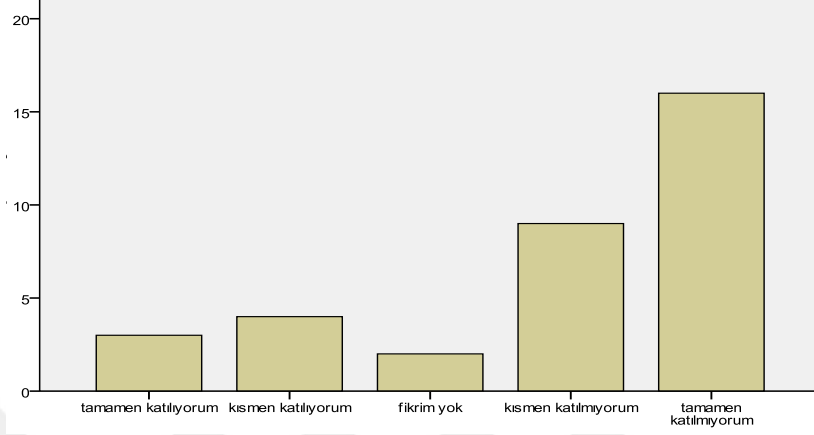
Soruya; 14 (% 41,2) katılımcı tamamen katılmıyorum cevabını verirken 13 (%38,2) katılımcı kısmen katılıyorum, 4 (% 11.8) katılımcı tamamen katılıyorum, 3 (% 8,8) katılımcı ise kısmen katılmıyorum cevabını vermiştir. Katılımcıların % 41,2 si gibi yüksek bir oranda yerel yönetimlerin güçlendiği fikrine katılmadıkları görülmektedir.

**Grafik 2:** "6360 sayılı Kanun ile Büyükşehir sınırları ile mülki sınırlar çakıştırılmıştır. Bu uygulama yerinde bir uygulamadır."



İfadesi hakkındaki düşüncelere, 15(% 44,1) belde belediye başkanı tamamen katılmıyorum cevabı verirken, tamamen katılıyorum, kısmen katılıyorum ve kısmen katılmıyorum cevabı verenler 6'şar (% 17,6) kişi olmuş ve bir belde belediye başkanı ise fikrim yok cevabını vermiştir.

**Grafik 3:** "6360 sayılı Kanun ile bir ilin Büyükşehir olması için, ilin nüfusunun 750.000 olması yeterli bir şart olmuştur. Bu düzenleme uygundur."

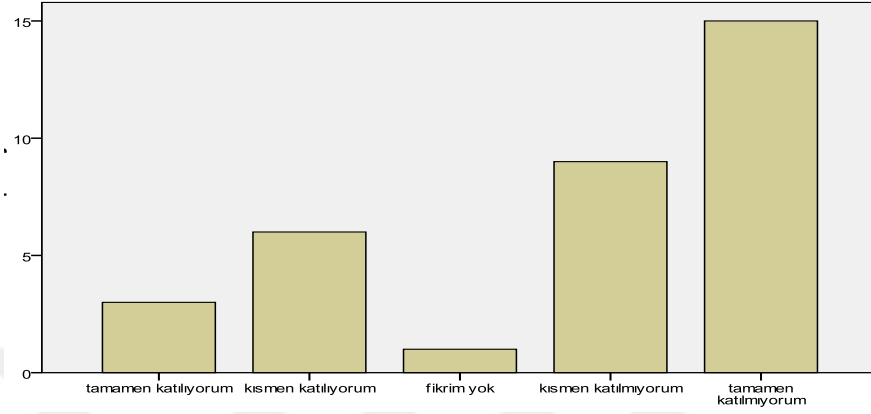


ifadesi hakkındaki düşünceler; 16 (% 47,1) belde belediye başkanı tamamen katılmıyorum cevabını vermiş, 9 (% 26,5) belde belediye başkanı ise kısmen katılmıyorum cevabını vermiştir. 4 (%11,8) katılımcı kısmen katılıyorum, 3 (% 8,8) katılımcı tamamen katılıyorum, 2 (% 5,8) katılımcı fikrim yok cevaplarını vermişlerdir. Verilen cevaplardan anlaşılacağı üzere bir ilin büyükşehir olması için nüfusun 750.000 olması katılımcılar tarafından yeterli ya da uygun bir şart olarak görülmemiştir.

Fakat 6360 Sayılı Kanun'un genel gerekçesinde 5216 sayılı Kanun'un nüfus kriteri açısından eksikliği şöyle izah edilmiştir: "... adrese dayalı kayıt sistemiyle yapılan sayımların 2009 verilerine göre Şanlıurfa Merkez nüfusu 698.887, toplam il nüfusu ise 1.613.737 olarak belirlenmiştir. Türkiye'nin 9.büyük şehri olan Şanlıurfa 6360 sayılı Kanun'dan önce ülkedeki 16 büyükşehir belediyesinin bir kısmına göre hem nüfus büyüklüğü hem de ekonomik ve sosyal yönlerden daha gelişmiş bir durumdaydı. Bütün bunlara rağmen 5216 sayılı Kanun'un ilgili maddesi nedeniyle büyükşehir olamıyordu" ( TBMM, 2012:12).

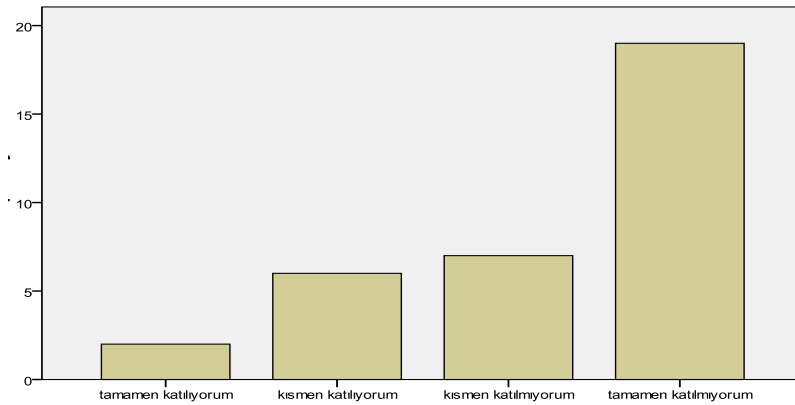


**Grafik 4:** "Ağırlıklı olarak kırsala hizmet götürmekle görevli kılınmış olan İl Özel İdareleri, büyükşehir olan İllerde kapatılmıştır. İl Özel İdareleri'nin kapatılması yerinde bir uygulama olmuştur."



İfadesine; 15 (% 44,1) belde belediye başkanı tamamen katılmıyorum cevabını verirken, 9 (% 26,5) belde belediye başkanı ise kısmen katılmıyorum cevabını vermiştir. 6 belde belediye başkanı (% 17,6) kısmen katılıyorum 3 (% 8,8) belde belediye başkanı tamamen katılıyorum 1 belde belediye başkanı ise fikrim yok cevabını vermiştir. Verilen cevaplardan anlaşılacağı üzere katılımcılar İl Özel İdarelerinin kapatılmasını uygun görmemişlerdir.

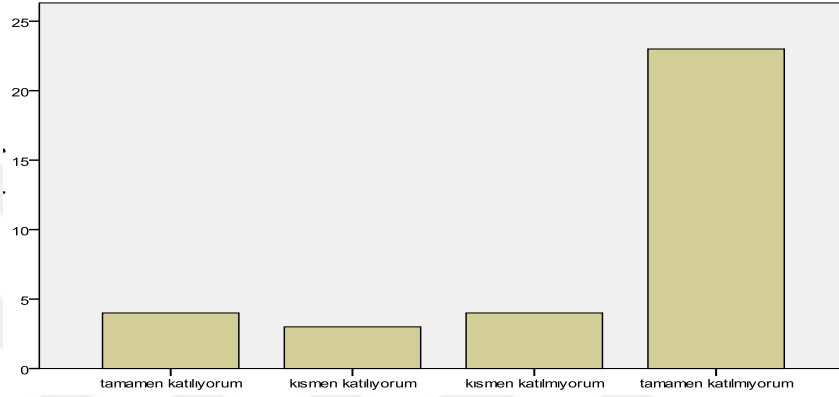
**Grafik 5:** "İl Özel İdarelerinin kırsala yönelik hizmetlerinden olan, kırsalın sulama, kanalizasyon ve içme suyu ihtiyacının karşılanması gibi görevleri Büyük Şehir Belediyelerinin ilgili kurumlarınca tam ve zamanında yapılmakta olduğuna katılıyor musunuz?"



İfadesi hakkındaki görüşler; 19 (% 55,9) belde belediye başkanı tamamen katılmıyorum, 7 (% 20,6)'si kısmen katılmıyorum, 6 (% 17,6)'sı kısmen katılıyorum, 2 (% 5,9) si tamamen katılıyorum cevaplarını vermiştir.

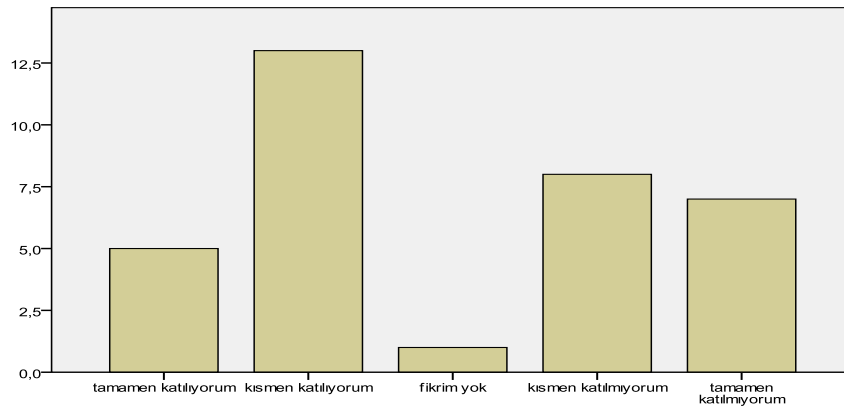
Verilen cevaplardan anlaşılacağı üzere katılımcıların %55,9'u tamamen katılmıyorum ve kısmen katılmıyorum cevabını vererek büyükşehir belediyesinin bağlı kuruluşu olan MASKİ'nin kırsal alanlara yönelik hizmetlerinde memnuniyetsizlik göstermişlerdir.

**Grafik 6:** "Belde belediyelerinin ve köylerin mahalleye dönüşmesi isabetli bir karardır."



ifadesine; 23 (% 67.6) kişi tamamen katılmıyorum cevabını verirken, 4'er (% 11.8) kişi kısmen katılmıyorum ve tamamen katılıyorum cevaplarını vermiştir. 3 (% 8.8) kişi ise kısmen katılıyorum cevabını vermiştir. Bu değerlendirmeye göre 27 (% 79,4) katılımcının tamamen katılmıyorum ve kısmen katılmıyorum cevaplarını vermiş olduğu görülmektedir.

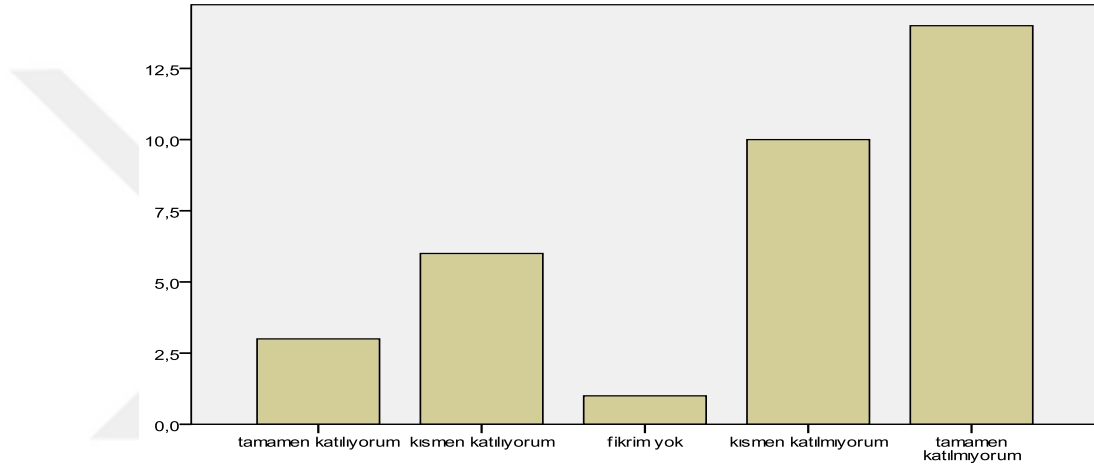
**Grafik 7:** "6360 Sayılı Kanun ile geniş ölçekte hizmet üretecek yönetim birimlerinde daha nitelikli teknik personel istihdam edilecektir."



İfadesi hakkındaki görüşlere bakıldığında; 13 (% 38,2) katılımcı kısmen katılıyorum cevabını vermiş, 8 (% 23,5) katılımcı kısmen katılmıyorum, 7 (% 20,6) katılımcı tamamen katılmıyorum 5 (% 14,7) katılımcı tamamen katılıyorum, 1 katılımcı ise

fikrim yok cevabını vermiştir. Soruya verilen tamamen katılmıyorum ve kısmen katılmıyorum cevaplarının toplamı 15 olup bu rakam toplam içerisinde %44,1'e tekabül etmektedir. Dolayısıyla katılımcıların, söz konusu Kanun ile Büyükşehir belediyesinde daha nitelikli teknik personel çalıştırılacağına dair inançlarının çok güçlü olmadığı ifade edilebilir.

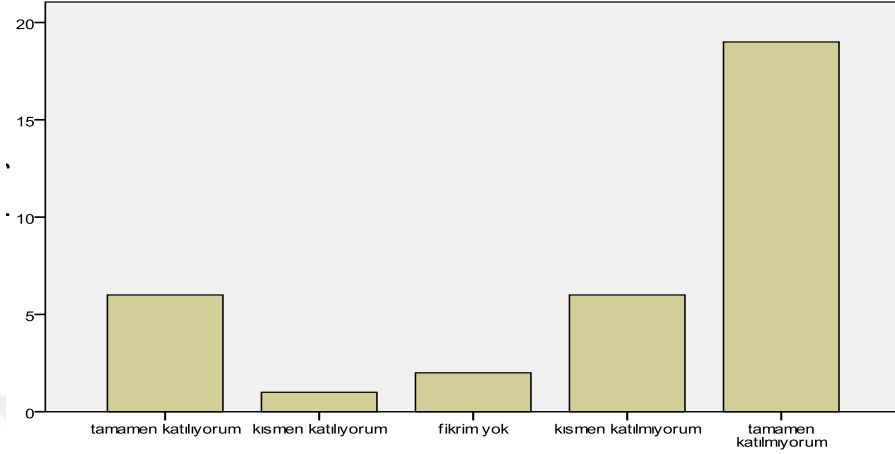
**Grafik 8:** "Mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerden olan imar, planlama, ulaşım ve itfaiye gibi hizmetlerin sunumunda etkinliğin arttığı değerlendirilmesine katılıyor musunuz?"



ifadesine; 14 (% 41.2) katılımcı tamamen katılmıyorum, 10 (% 29.4) katılımcı kısmen katılmıyorum derken 6 (% 17.6) katılımcı kısmen katılıyorum, 3 (% 8.8) katılımcı ise tamamen katılıyorum cevabını vermiş olup, 1 katılımcı ise fikrim yok demiştir. Soruya verilen tamamen katılmıyorum ve kısmen katılmıyorum cevaplarının toplamı 24 olup yüzde olarak 70,6'ya tekabül etmektedir.

Belediyelerin çalışma alanları içerisinde belki de en fazla önem verilmesi gereken alan imar ve kentsel planlamadır. Bu açıdan konu değerlendirildiğinde il belediyelerinin hemen yakınında bulunan belde belediyeleri ile yaşanan en önemli sorun imar ve planlama sorunu olmakta ve kentin planında bir bütünlük sağlanamamaktaydı.

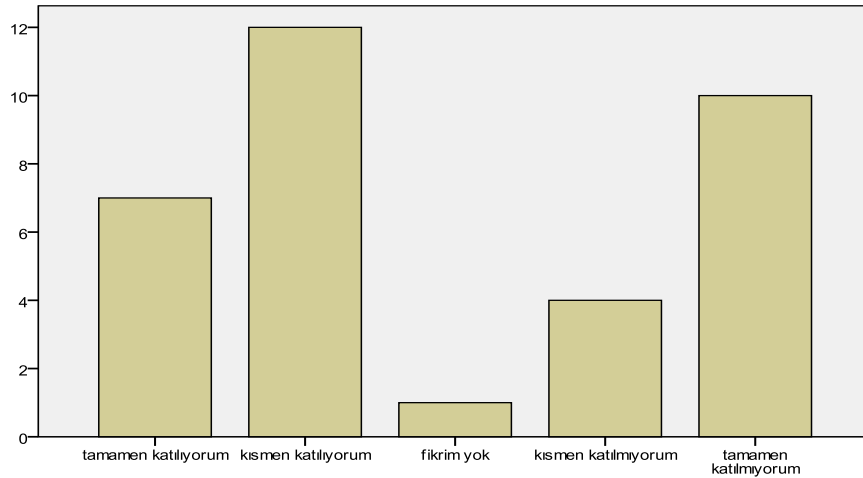
**Grafik 9:** "Kapatılan Belde Belediyeleri, köyler ve İl Özel İdaresi'nin personel, taşınır ve taşınmaz mallarının dağıtımında isabetli kararlar alındığı fikrine katılıyor musunuz?"



İfadesine; 19 (% 55.9) katılımcı tamamen katılmıyorum, 6 (% 17.6)'şar katılımcı ise kısmen katılmıyorum ve tamamen katılıyorum cevabını verirken 2 (% 5.9) katılımcı fikrim yok cevabını ve 1 katılımcı ise kısmen katılmıyorum cevabını vermiştir.

Katılımcıların verdikleri cevaplar incelendiğinde tamamen katılmıyorum ve kısmen katılmıyorum cevaplarının toplamı 25 (% 73,5) olduğu görülür. Bu da katılımcıların belde belediyeleri, köyler ve İl Özel İdaresi'nin personel, taşınır ve taşınmaz mallarının dağıtımında isabetli kararlar alındığı fikrine katılmadığını göstermektedir.

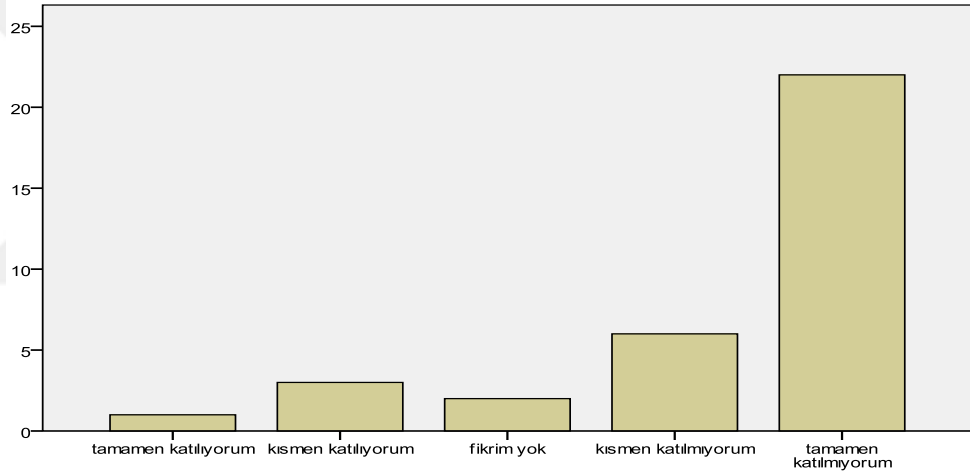
**Grafik 10:** "Kırsal oylar, büyükşehir yönetimlerini belirlemede etkili olacaktır."



Şeklindeki ifadeye; 12 (% 35,3) katılımcı kısmen katılıyorum, 10 (% 29,4) katılımcı tamamen katılmıyorum, 7 (% 20,6) katılımcı tamamen katılıyorum,4 (% 11,8) katılımcı kısmen katılmıyorum, 1 katılımcı ise fikrim yok cevabını vermiştir.

Kırsalın oylarının büyükşehirler yönetimini belirlemede etkili olacaktır ifadesine katılımcıların bir kısmı karamsar yaklaşmış ve % 20,6 tamamen katılmıyorum cevabını vermiştir. Bunun yanında %35,3'lük bir kesim ise kısmen katılıyorum cevabını vererek, her ne kadar kırsal sürekli olarak güç kaybetmiş olsa da kırsalda da belli bir oranda oy potansiyeli olacağından bu cevabı vermişlerdir.

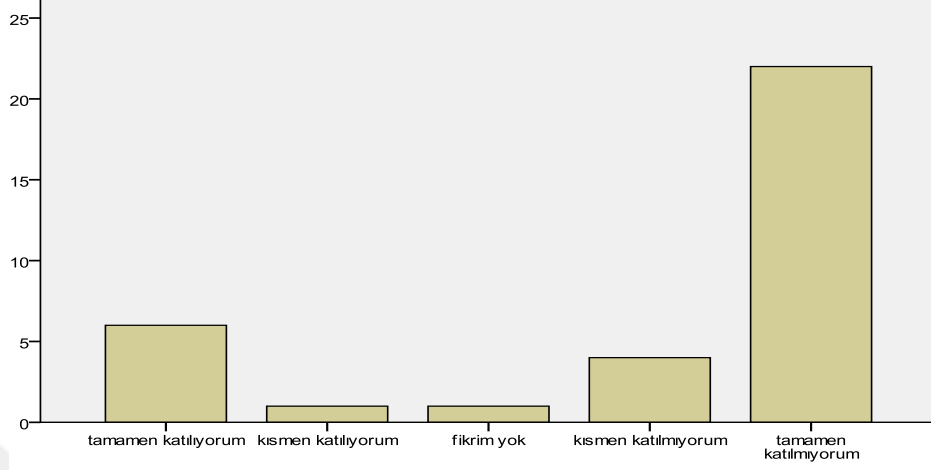
**Grafik 11:** "Yapılan hizmetlerde kent merkezi ile kırsal alan arasında iyi bir planlama yapılabilir."



ifadesine; 22 (% 64,7) katılımcı tamamen katılmıyorum, 6 (%17,6) katılımcı kısmen katılmıyorum, 3 (% 8,8) katılımcı kısmen katılıyorum, 2 (% 5,9) katılımcı fikrim yok, 1 katılımcı ise tamamen katılıyorum cevabını vermiştir.

6360 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde " il sınırları içinde bütünleştirilmiş yerel yönetim birimleri arasında kaynakların kullanımı ve sahip olunacak imkânlar açısından daha adil bir yapı ortaya çıkabilecektir."denilmiştir. Fakat geçen bir yıldan fazla bir zaman içerisinde hiçbir hizmet alamadığını ifade eden katılımcıların büyük bir çoğunluğu tamamen katılmıyorum ve kısmen katılmıyorum cevaplarını vererek %82,3 gibi bir oranla, il merkezi ile kırsal alan arasında iyi bir planlamanın yapılmadığını belirtmişlerdir.

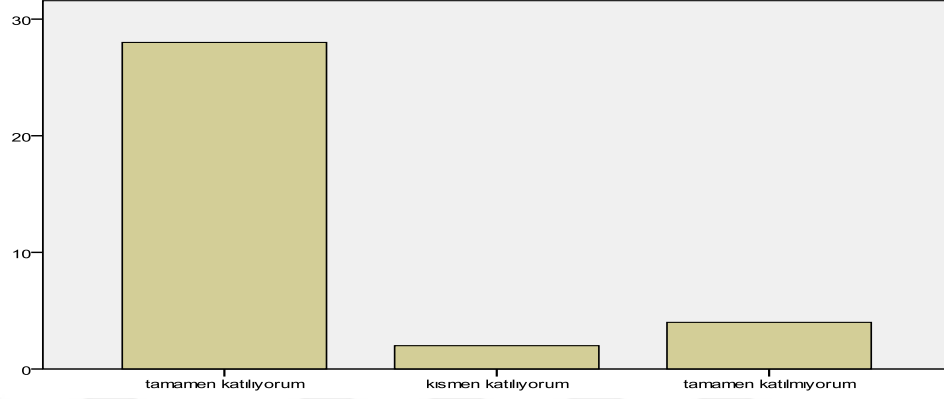
**Grafik 12:** "6360 sayılı Kanun'un önemli gerekçelerinden olan koordinasyon eksikliği ve kaynak israfı yasanın uygulamaya geçmesiyle önlendi"



ifadesine; 22 (% 64,7) katılımcı tamamen katılmıyorum cevabını verirken 6 (% 17,6) katılımcı tamamen katılıyorum cevabını vermiştir. 4 (% 11,8) katılımcı kısmen katılmıyorum, 1'er katılımcı ise kısmen katılıyorum ve fikrim yok cevaplarını vermiştir.

Yürütme organı, Kanun tasarısını hazırladığında Kanun ile ilgili gerekçeleri sayarken "*Büyükşehirleri zorunlu kılan temel hususlardan bir başkası, belli bir coğrafi alanda çok sayıda yerel yönetimin yetkili olması halinde planlama ve koordinasyonun sağlanamayışı ve ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamaması nedeniyle kaynak israfına yol açılmasıdır*" şeklindeki değerlendirmesi katılımcılar tarafından yerinde bulunmayarak, büyükşehir kurulmasından sonra Malatya'da küçük yönetim birimlerinin kapatılmasıyla kaynak israfının önlendiği ifadesine katılmamışlardır.

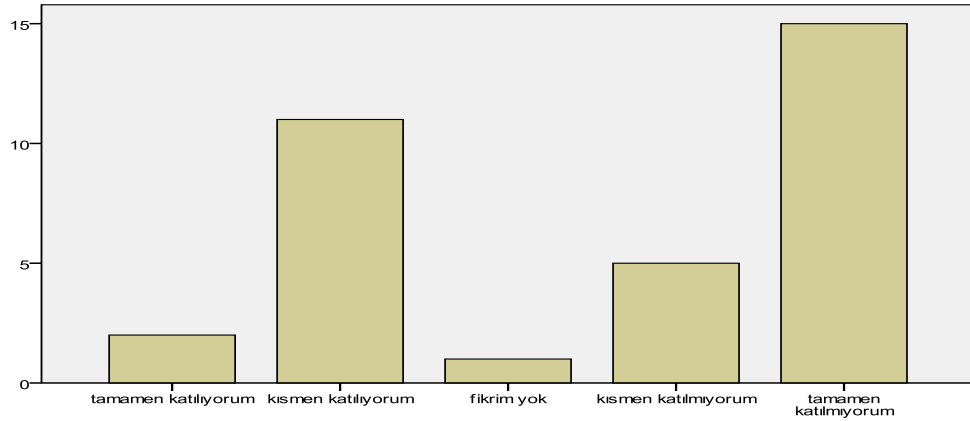
**Grafik 13:** "Belde belediyeleri kapatılmadan teknik ekipman ve nitelikli personel ile desteklenmesi, belde ve köylerde yaşayan insanların daha hızlı ve etkili hizmet almasını sağlayabilirdi."



İfadesine, katılımcıların 28'i (% 82,4) tamamen katılıyorum derken, 4 (% 11,8) katılımcı tamamen katılmıyorum, 2 (% 5,9) katılımcı ise kısmen katılıyorum demiştir.

Katılımcılar %82,4 gibi yüksek bir oranda, belde belediyelerinin kapatılmadan, teknik personel ve ekipman ile desteklenmesinin beldede yaşayan insanların lehine sonuçlar doğuracağını ifade etmişlerdir.

**Grafik 14:** "Belde belediyeleri kötü yönetilmektedir"

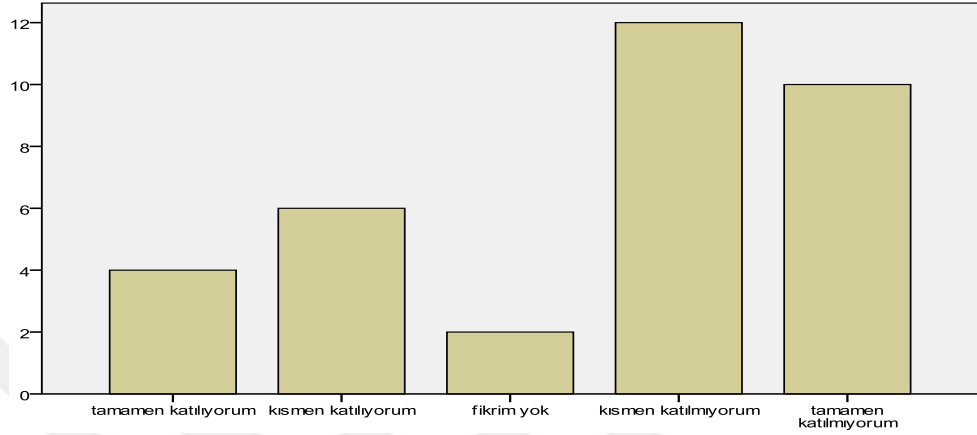


İfadesine; 15 (% 44.1) katılımcı tamamen katılmıyorum, 11 (% 32,4) katılımcı kısmen katılıyorum, 5 (% 14,7) katılımcı kısmen katılmıyorum, 2 (% 5.9) katılımcı tamamen katılıyorum ve 1 katılımcı ise fikrim yok cevaplarını vermiştir.

Soruya verilen cevaplar incelendiğinde kısmen katılıyorum cevabı veren 5 kişi ve tamamen katılıyorum cevabı veren 2 kişinin toplamda %20,6'ya tekabül ettiği görülmektedir. Bu oran çok yüksek olmamakla birlikte bizzat belde belediye

başkanlarının beldelerin kötü yönetilmekte olduğu kanaatini taşımaları açısından önemlidir.

**Grafik 15:** "6360 sayılı Kanun ile Büyükşehir belediyelerinin yetkileri genişletilmiş ilçe belediyelerinin birçok yetkisi büyükşehir belediyesine geçmiştir. Bu uygulama yerindedir."

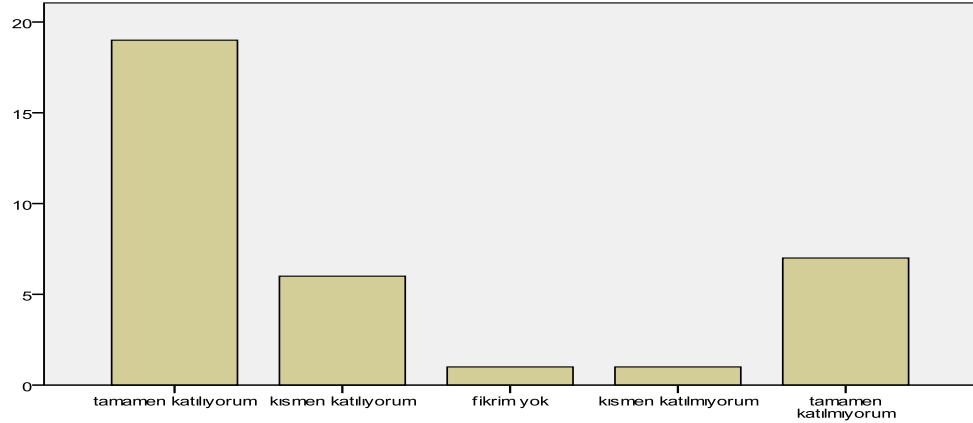


Şeklindeki ifadeye; 12 (% 35,3) katılımcı kısmen katılmıyorum, 10 (% 29,4) katılımcı tamamen katılmıyorum, 6 (% 17,6) katılımcı kısmen katılıyorum, 4 (% 11,8) katılımcı tamamen katılıyorum, 2 (% 5,9) katılımcı ise fikrim yok cevaplarını vermiştir.

Örnekleme gruba yöneltilen soruya verilen cevap incelendiğinde kısmen katılmıyorum ve tamamen katılmıyorum cevaplarının toplamının 22 katılımcı olduğu bunun % 64,7'ye tekabül ettiğini ifade edebiliriz. Bu haliyle katılımcılar ilçe belediyelerinden büyükşehir belediyelerine yetkilerin devredilmesine olumlu bakmamışlardır.

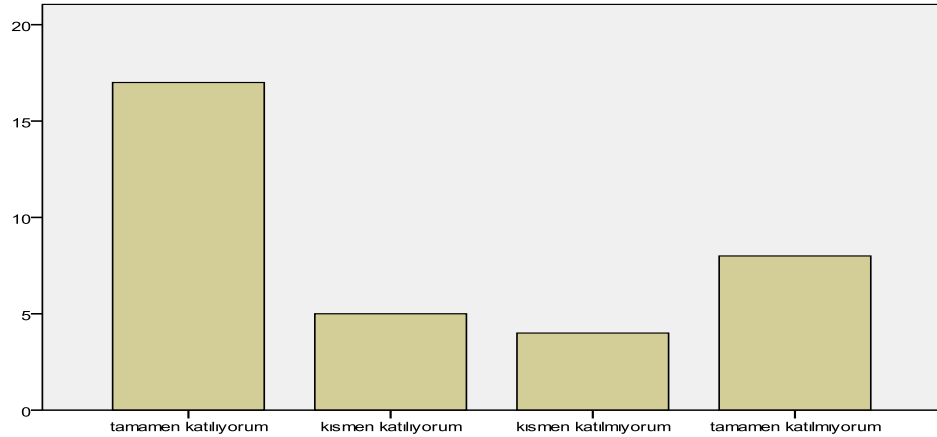
**Grafik 16:** "Önceki ve yeni kurulan büyükşehir belediyelerinin sınırlarının, il mülki sınırlarına genişletilmesi, imar bütünlüğü ve benzeri gerekçelerle ilçe belediyelerinin yetkilerinin büyükşehir vesayeti altına girmesi, büyükşehir belediye başkanlıklarını, klâsik anlamda bir belediye başkanı olmaktan çıkarmakta ve onları çok güçlü kılmaktadır."





ifadesine; 19 (% 55,9) katılımcı tamamen katılıyorum, 7 (% 20,6) katılımcı tamamen katılmıyorum, 6 (% 17,6) katılımcı kısmen katılıyorum derken 1'er katılımcı ise fikrim yok ve kısmen katılmıyorum cevaplarını vermiştir. Katılımcıların 25'i (% 73,5) bu Kanun ile büyükşehir belediye başkanlarının çok güçlendiğini ifade etmişlerdir.

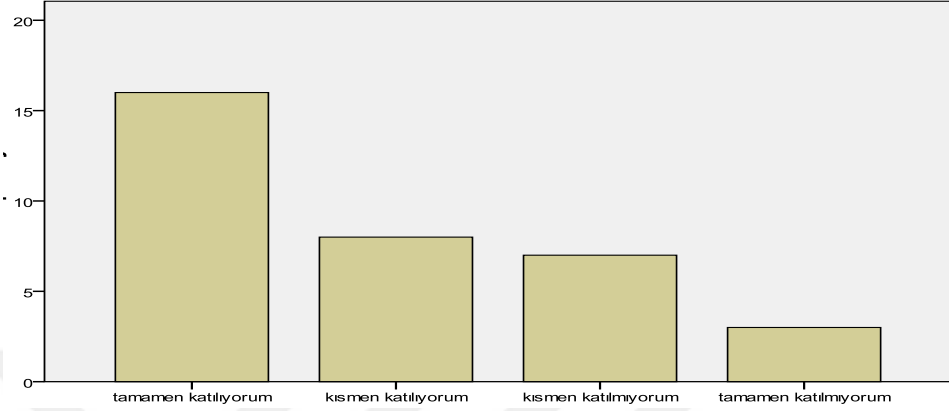
**Grafik 17:** "Köylerin ve beldelerin kaldırılması ile ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyelerinin tahakkümü altına alınmaları, demokratik katılımın ve seçmen denetiminin etkisizleştirilmesi anlamına gelmektedir."



İfadesini; 17 (% 50) katılımcı tamamen katılıyorum, 8 (% 23,5) katılımcı tamamen katılmıyorum, 5 (% 14,7) katılımcı kısmen katılıyorum, 4 (% 11,8) katılımcı ise kısmen katılmıyorum şeklinde değerlendirmiştir.

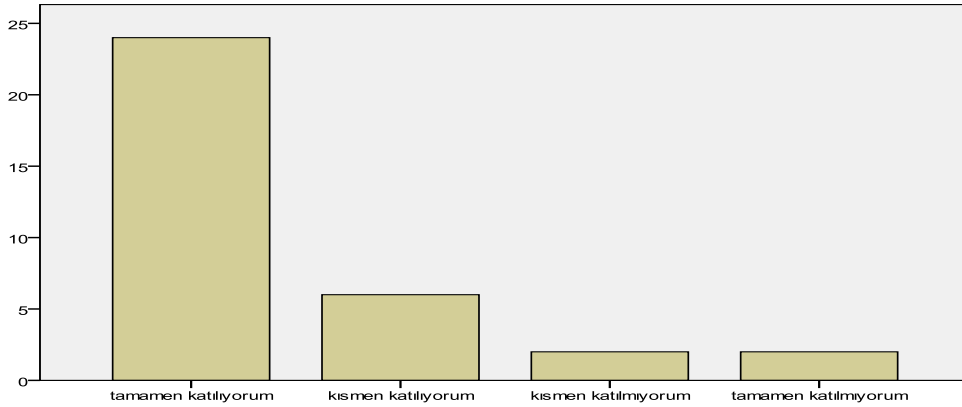
Katılımcıların 22 (% 64,7)'si tamamen katılıyorum ve kısmen katılıyorum cevaplarını vererek ilçe belediyelerinin, büyükşehir belediyeleri tahakkümü altına girmiş oldukları ve seçmen denetiminin etkisizleşmesi sürecinde bulduklarını ifade etmişlerdir.

**Grafik 18:** "İl Özel İdaresi sisteminin kaldırılması, hükümet ve devlet politikalarının yerine getirilmesini imkânsız hâle getirecektir. Zira yerel yönetimlerin, çoğu zaman devleti temsil gibi bir kaygısı olmayacaktır."



İfadesine; 16 (% 47,1) katılımcı tamamen katılıyorum, 8 (% 23,5) katılımcı kısmen katılıyorum, 7(% 20,6) katılımcı kısmen katılmıyorum ve 3 (% 8,8) katılımcı tamamen katılmıyorum cevaplarını vermiştir.

**Grafik 19:** "Köylü, ihtiyacı olduğunda rahatlıkla ulaşabildiği muhtar ve belde belediye başkanı yerine, uzun ve karmaşık bürokratik formalitelerle uğraşmak zorunda kalacak, hizmet ihtiyacını daha zor ve uzun zaman içinde karşılayabilecektir."



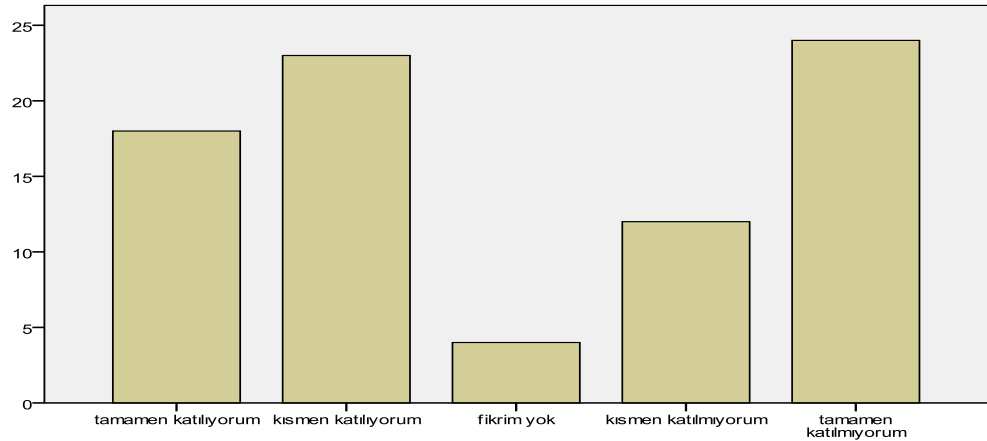
İfadesine; 24 (% 70,6) katılımcı tamamen katılıyorum, 6 (% 17,6) katılımcı kısmen katılıyorum, 2 (% 5,6) katılımcı kısmen katılmıyorum ve 2 (% 5,6) katılımcı tamamen katılmıyorum cevaplarını vermiştir. Cevapların incelenmesi sonucu katılımcılardan 24 kişi (% 70,6) tamamen katılıyorum ve kısmen katılıyorum cevaplarını vererek köylülerin hizmet ihtiyacını daha zor ve uzun zaman içinde karşılayabileceğini ifade etmiş oldukları görülmektedir.

### 7.3.2. Mahalle Muhtarları Açısından 6360 Sayılı Kanun'a Göre Büyükşehirlerde Bütünleşme Sürecinin Etkileri

Malatya ilinde muhtarlık yapmakta olan 81 kişi ile “kişisel görüşme yolu ile anket” yöntemiyle yapılan çalışmanın 30 tanesi köyden mahalleye dönüşen yerleşkelerin muhtarları ile gerçekleştirilmiş, geriye kalan 51 tanesi ise büyükşehir belediyesi merkez ilçelerdeki (Battalgazi- Yeşilyurt) mahalle muhtarlarıyla gerçekleştirilmiştir. Muhtarlara yönelik hazırlanan anket soruları, Malatya Büyükşehir Belediyesinin stratejik planındaki amaç/hedeflerin bir kısmının sorulara dönüştürülmesiyle oluşturulmuştur.

Araştırmaya katılan muhtarlardan sadece bir tanesi kadın olup diğerleri erkektir. Muhtarları eğitim durumları açısından değerlendirmeye tabi tuttuğumuzda 26 katılımcının (% 32,1) İlkokul mezunu, 23 (% 28,4) katılımcının ortaokul mezunu, 30 (% 37) katılımcının lise ve dengi okul mezunu, 2 (%2,5) katılımcının ise fakülte mezunu olduğu görülmektedir.

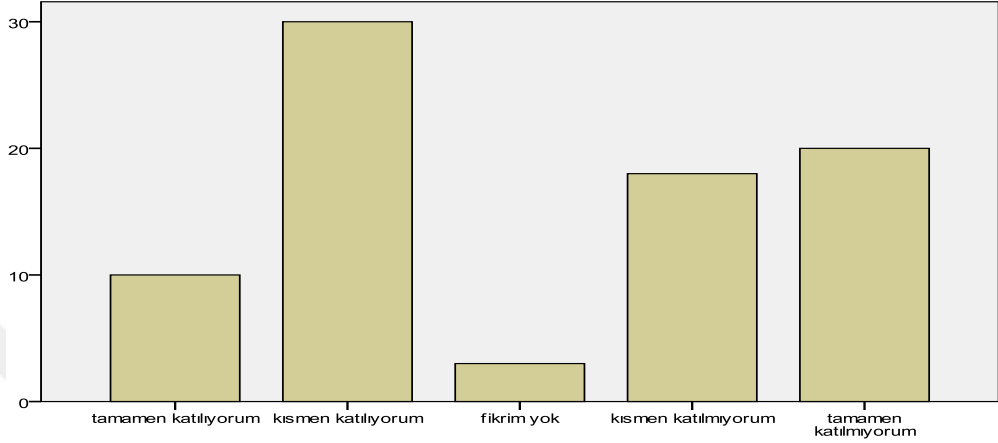
**Grafik 20:** "Büyükşehir belediyesi ve merkez ilçe belediyeleri, niteliksiz konut olgusundan arındırılmış, tarihi, kültürel ve yeşil dokusunu koruyan, çağdaş, sosyal, katılımcı bir kent için çalışmaktadır."



Şeklindeki ifadeye; 24 (% 29,6) katılımcı tamamen katılmıyorum cevabını vermiş, 23 (% 28,4) katılımcı kısmen katılıyorum cevabını vermiştir. 18 (% 22,2) katılımcı ise tamamen katılıyorum cevabını verirken, 12 (% 14,8) katılımcı kısmen katılmıyorum cevabını verirken, 4 (% 4,9) katılımcı ise fikrim yok cevabını vermiştir. Verilen cevaplardan olumlu yaklaşım içerisinde olanlar ile olumsuz yaklaşım içerisinde olanlar birlikte değerlendirildiğinde, 41 (% 50,6) katılımcı

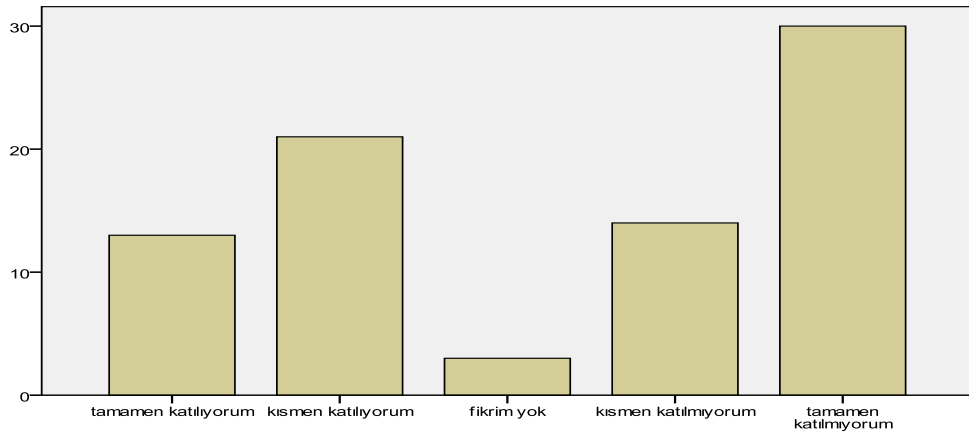
olumlu bir değerlendirme içerisinde bulunurken, 36 (% 44,4) katılımcı olumsuz bir yaklaşım içerisinde bulunmuş ve çalışmalarını yeterli görmediğini ifade etmiştir.

**Grafik 21:** "Malatya'da sürdürülebilir kentsel gelişim için gerekli çalışmalar yapılmaktadır."



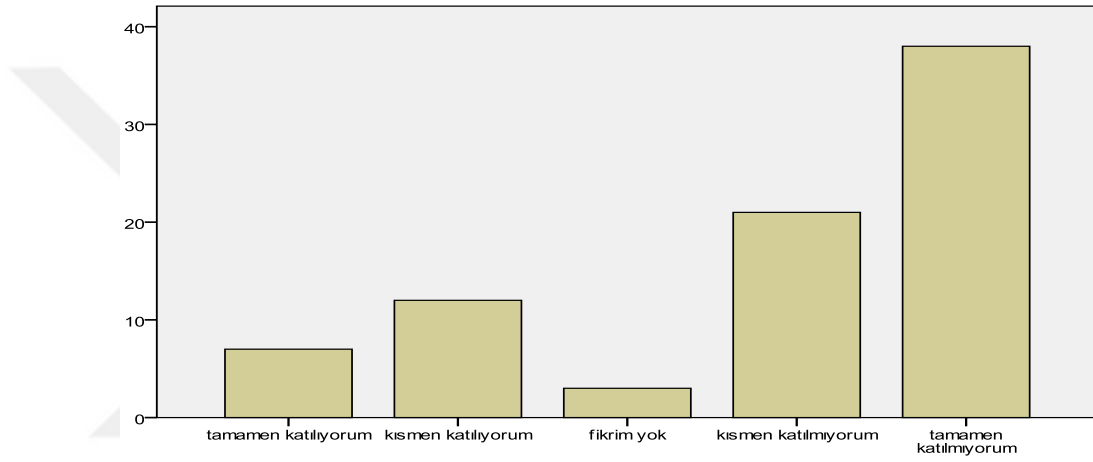
Şeklindeki ifadeye; 30 (% 37) katılımcı kısmen katılıyorum, 20 (% 24,7) katılımcı tamamen katılmıyorum, 18 (% 22,2) katılımcı kısmen katılmıyorum, 10 (% 12,3) katılımcı tamamen katılıyorum, 3 (% 3,7) katılımcı ise fikrim yok cevaplarını vermiştir. Çıkan sonuçları değerlendirdiğimizde, 38 (% 46,9) katılımcının tamamen katılmıyorum ve kısmen katılmıyorum, 40 (% 49,3) katılımcının ise tamamen katılıyorum ve kısmen katılıyorum cevaplarını verdiği görülmektedir.

**Grafik 22:** "Yeni Belediye Kanun'u ile Malatya Büyükşehir Belediyesi ve merkez ilçeler, zabıta hizmetlerini kaliteli ve üst seviyede vererek, halkımızın katılımıyla güvenli ve yaşanabilir bir kent ortamı oluşturulmaktadır."



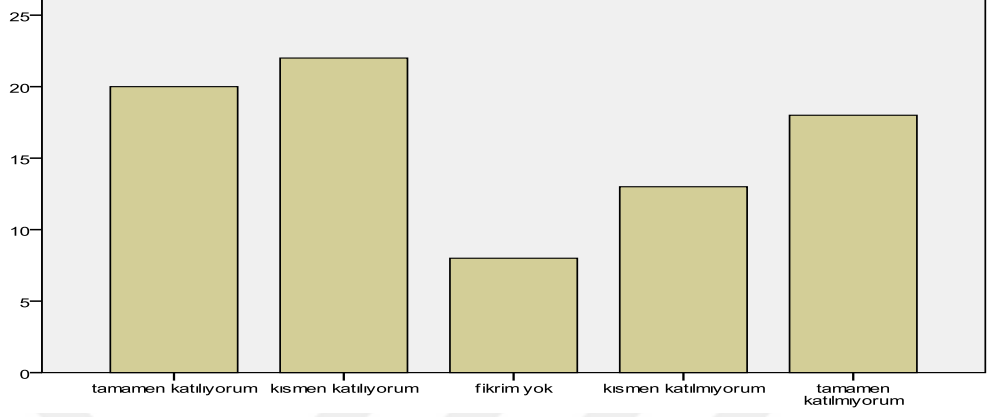
İfadesine; 30 (% 37) katılımcı tamamen katılmıyorum, 21 (% 25,9) katılımcı kısmen katılıyorum, 14 (%17,3) katılımcı kısmen katılmıyorum, 13 (% 16) tamamen katılıyorum, 3 (% 3,7) katılımcı ise fikrim yok cevaplarını vermişlerdir. Soruya verilen cevaplar incelendiğinde 43 (% 53) katılımcının kentte verilen zabıta hizmetlerinden memnun olmadığı görülmektedir.

**Grafik 23:** "Büyükşehir Belediyesi yapılanmasından sonra, Malatya'da tarımsal ticaret(Sebze-Meyve) faaliyetleri etkin bir şekilde yönetilmektedir."



Şeklindeki ifadeye; 38 (% 46,9) katılımcı tamamen katılmıyorum, 21 (% 25,9) katılımcı kısmen katılmıyorum, 12 (%14,8) katılımcı kısmen katılıyorum, 7 (% 8,6) katılımcı tamamen katılıyorum, 3 (% 3,7) katılımcı ise fikrim yok cevaplarını vermişlerdir. Katılımcıların 59 (% 72,8) gibi yüksek bir oranda tamamen katılmıyorum ve kısmen katılmıyorum cevapları ile çok yüksek sayılabilecek bir oranda memnuniyetsizlik görülmektedir.

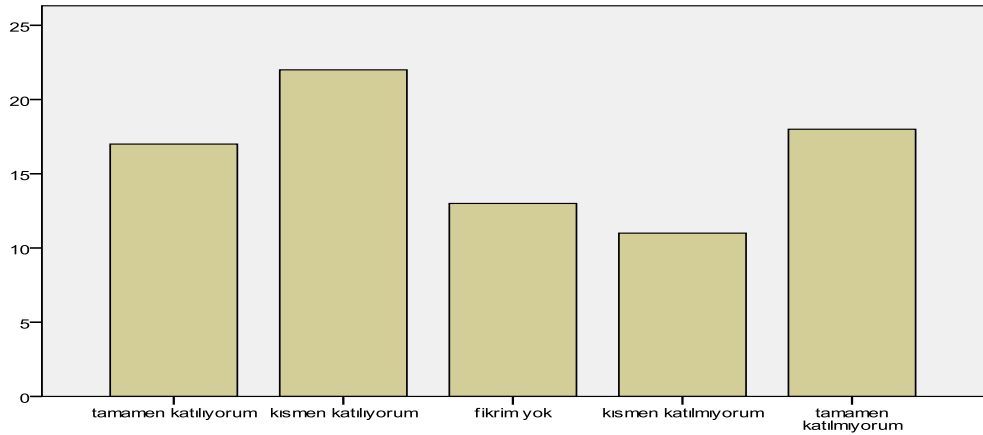
**Grafik 24:** "Büyükşehir Belediyesine dönüşümden sonra, Büyükşehir Belediyesi tarafından ilde yangın güvenlik standartlarının yükseltilmesi çalışmaları yapılmaktadır."



Şeklindeki ifadeye ise; 22 (% 27,2) katılımcı kısmen katılıyorum, 20 (% 24,7) katılımcı tamamen katılıyorum, 18 (% 22,2) katılımcı tamamen katılmıyorum, 13 (% 16) katılımcı kısmen katılmıyorum, 8 (% 9,9) katılımcı ise fikrim yok cevaplarını vermişlerdir.

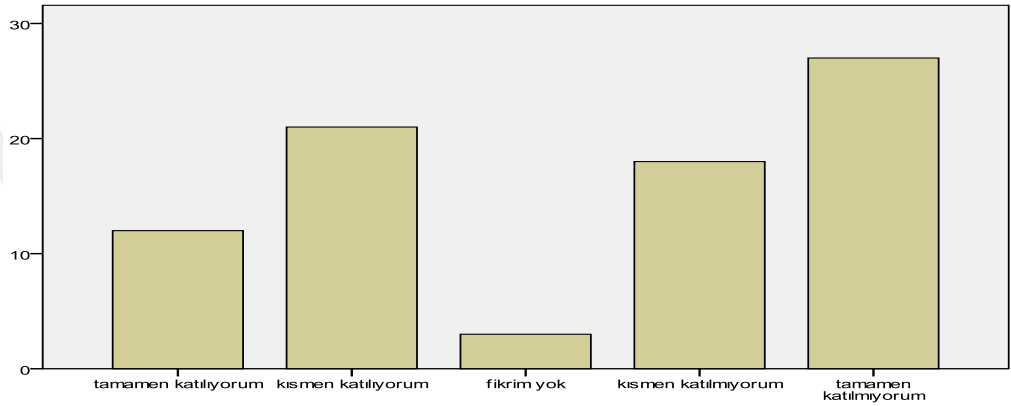
Verilen cevaplardan anlaşılacağı üzere kentte yangın güvenlik standartlarının yükseltilmesi çalışmalarına yönelik olumlu bir değerlendirme yapılmış olup, 42 (% 51,9) kişinin tamamen katılıyorum ve kısmen katılıyorum cevaplarını vermiş olduğu görülmektedir. Bunda Malatya Büyükşehir Belediyesinin, Malatya geneline yönelik olarak yapmış olduğu " Yangın Müdahale Haritası"nın çıkarılması ve bunun yerel kamuoyunun bilgisine sunulması önemli bir etkidir.

**Grafik 25:** "Malatya Büyükşehir Belediyesi, Malatya İl merkezi ve ilçelerin kültürel ve sosyal açıdan gelişmesini sağlamak için yatırımlar ve çeşitli faaliyetler yapmaktadır."



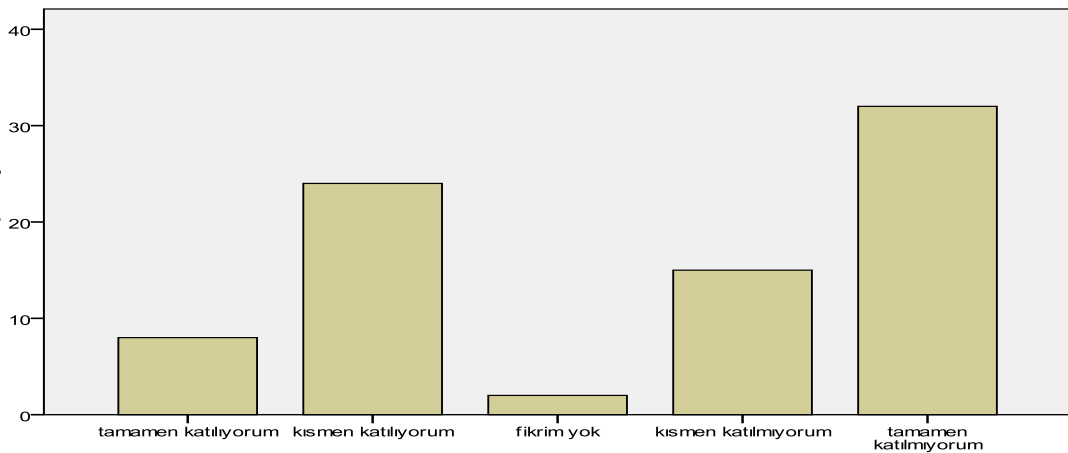
Şeklindeki ifadeye; 22 (% 27,2) katılımcı kısmen katılıyorum, 18 (% 22,2) katılımcı tamamen katılmıyorum, 17 (% 21) katılımcı tamamen katılıyorum, 13 (% 16) katılımcı fikrim yok, 11 (% 13,6) katılımcı ise kısmen katılmıyorum cevaplarını vermişlerdir. Verilen cevapların incelenmesinde 39 (% 49,2) katılımcının kısmen katılıyorum ve tamamen katılıyorum cevaplarını verdiği görülmektedir.

**Grafik 26.** "Malatya Büyükşehir Belediyesi İl merkez ve ilçelerinin kültürel ve doğal zenginliklerini koruyup tanıtlarını yapmaktadır."



Şeklindeki ifadeye; 27 (% 33,3) katılımcı tamamen katılmıyorum, 21 (% 25,9) katılımcı kısmen katılıyorum, 18 (% 22,2) katılımcı kısmen katılmıyorum, 3 (% 3,7) katılımcı ise fikrim yok cevaplarını vermişlerdir. Bu soruya verilen cevaplardan da anlaşılacağı üzere katılımcılar, büyükşehir belediyesi ve merkez ilçelerin kültürel ve doğal zenginliği korumaya yönelik bir çaba içerisinde olmadıkları kanaatini taşımaktadırlar.

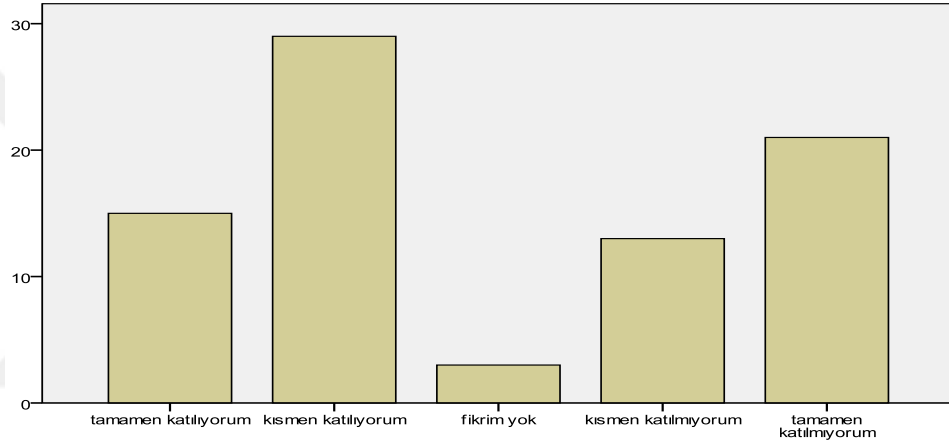
**Grafik 27.** "Büyükşehir Belediyesi, halkın sosyal ve sportif faaliyetlerine ilgisini artırmak için gerekli olan organizasyonları yapmaktadır."



Şeklindeki ifadeye; 32 (% 39,5) katılımcı tamamen katılmıyorum, 24 (% 29,6) katılımcı kısmen katılıyorum, 15 (%18,5) katılımcı kısmen katılmıyorum, 2 (% 2,5) katılımcı ise fikrim yok cevaplarını vermişlerdir.

Grafik 27'den de anlaşılacağı üzere katılımcılardan 47'si (% 58) gibi bir çoğunluğu tamamen katılmıyorum ve kısmen katılmıyorum cevaplarını vererek bu konuda büyükşehir belediyesini yetersiz bulmaktadırlar.

**Grafik 28:** "Büyükşehir Belediyesi, Malatya'yı sağlıklı, temiz, düzenli bir kent haline getirmek için çalışmalar yapmaktadır."

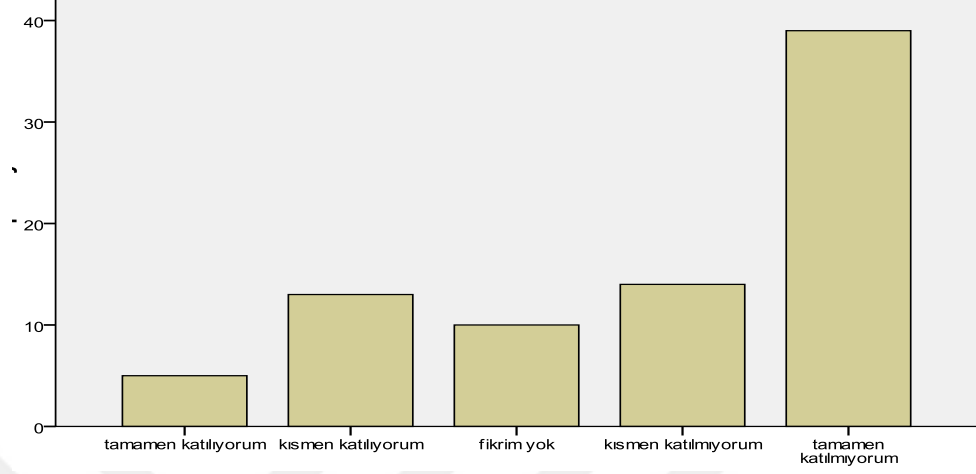


Şeklindeki ifadeye 29 (% 35,8) katılımcı kısmen katılıyorum, 21 (% 25,9) katılımcı tamamen katılmıyorum, 15(% 18,8) tamamen katılıyorum,13 (%16) katılımcı kısmen katılmıyorum, 3(% 3,7) katılımcı ise fikrim yok cevaplarını vermiştir.

28. grafik incelendiğinde olumlu (tamamen katılıyorum-kısmen katılıyorum) ve olumsuz (tamamen katılmıyorum- kısmen katılmıyorum) yaklaşım içerisinde olan katılımcıların birbirine çok yakın değerlendirmelerde bulunduğu görülmektedir.



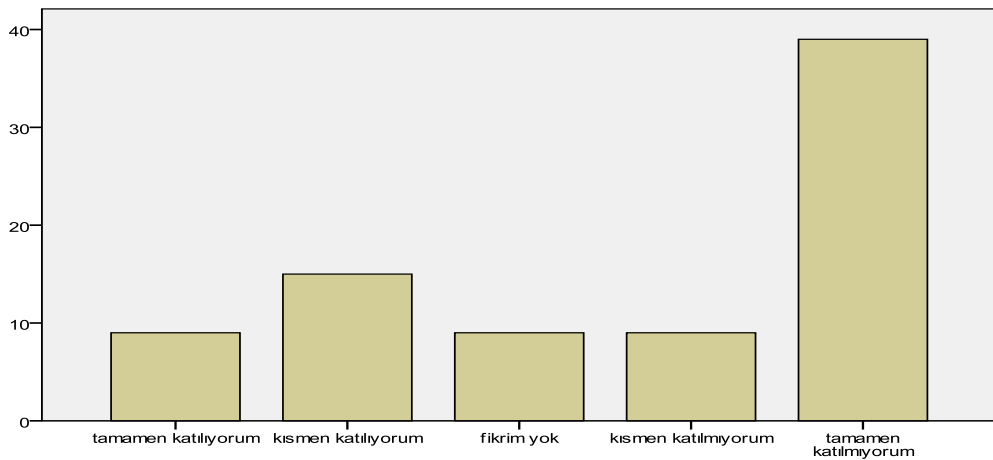
**Grafik 29.** "Büyükşehir Belediyesi ve merkez ilçeler, kentin daha yaşanabilir ve sağlıklı bir yaşam alanı olabilmesi için hayvanlardan insanlara geçen hastalıklarla etkin mücadele etmektedirler."



İfadesine; 39 (% 48,1) katılımcı tamamen katılmıyorum, 14 (% 17,3) katılımcı kısmen katılmıyorum, 13 (%16) katılımcı kısmen katılıyorum, 5 (%6,2) katılımcı tamamen katılıyorum, 10 (% 12,3) katılımcı ise fikrim yok cevaplarını vermişlerdir.

Katılımcıların 53 (% 65,4)'ü tamamen katılmıyorum ve kısmen katılmıyorum cevaplarını vererek memnuniyetsizliklerini belirtmişlerdir. Sorulan soru, kent yaşamı için zaman zaman ciddi tehditler oluşturabilecek hayvanların sağlık kontrollerine ilişkin olup, verilen cevaplardan, güçsüz kalmış ve sahihsiz hayvanların oluşturduğu tehdit algısının yerel yönetim birimi tarafından giderilemediğini göstermektedir.

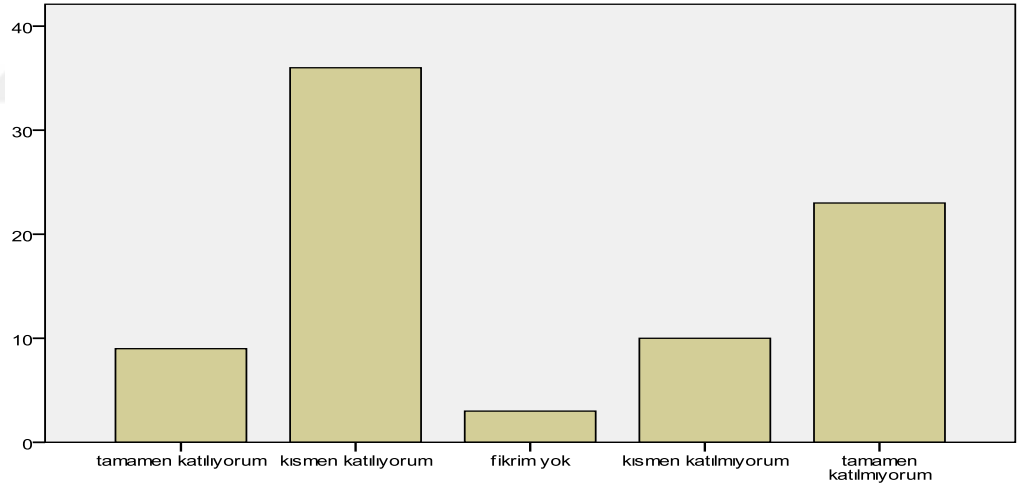
**Grafik 30:** "Büyükşehir Belediyesi, sağıkta yaşam kalitesinin sürdürülebilir bir biçimde gelişmesine katkı sağlamak amacıyla koruyucu ve önleyici sağık hizmetleri sunmaktadır."



İfadesine; 39 (% 48,1) katılımcı tamamen katılmıyorum, 15(% 18,5) katılımcı kısmen katılıyorum, 9'ar (% 11,1) katılımcı tamamen katılıyorum, kısmen katılmıyorum ve fikrim yok cevaplarını vermişlerdir.

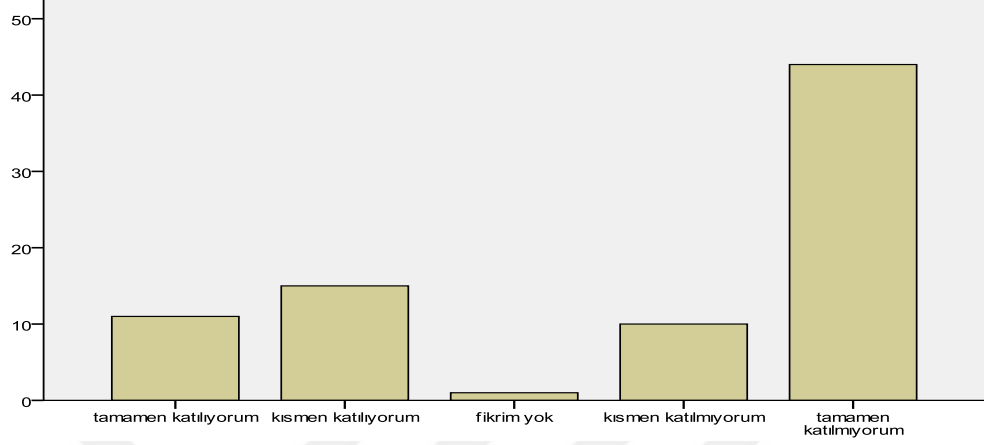
Belediyelere kentte yaşayan insanların sağlığını korumaya yönelik verilen görevler çok çeşitli kanunlar ve yönetmeliklerle düzenlenmiştir. Örneğin, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 15.maddesinin 76 fıkrası belediyenin sağlıkla ilgili yapması gereken iş ve işlemleri düzenlemiştir. 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nun 20.maddesinin 14 paragrafı da aynı şekilde belediyelere çeşitli görevler vermektedir. Soruya cevap veren katılımcıların 48 (% 59,2)' i tamamen katılmıyorum ve kısmen katılmıyorum cevaplarını vererek belediyeyi bu konuda yeterli bulmamıştır.

**Grafik 31:** "İl ve İlçe yolları yapım ve bakım hizmetleri alanlarında gerekli çalışmalar yapılmaktadır."



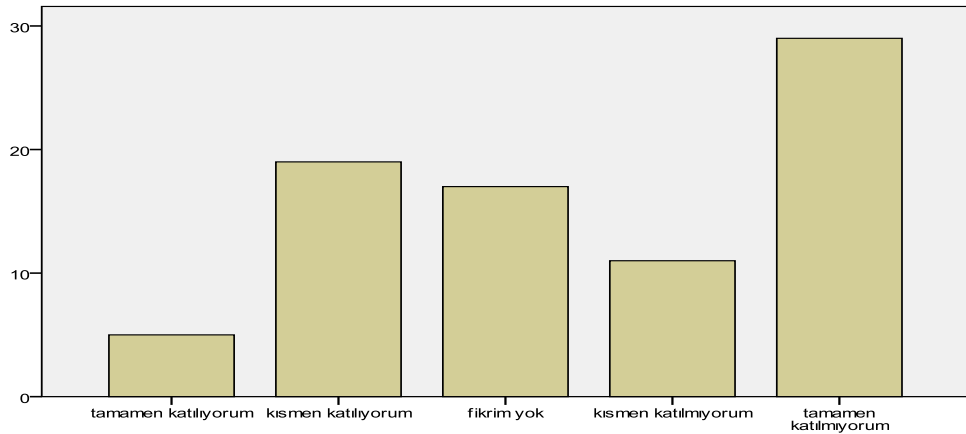
İfadesine; 36 (% 44,4) katılımcı kısmen katılıyorum, 23 (% 28,4) katılımcı tamamen katılmıyorum, 10 (% 12,3) katılımcı kısmen katılmıyorum, 9 (% 11,1) katılımcı tamamen katılıyorum, 3 (% 3,7) katılımcı ise fikrim yok cevaplarını vermişlerdir. Verilen cevaplardan anlaşılacağı üzere kısmen katılıyorum ve tamamen katılmıyorum cevaplarını veren 45 (% 55,5) kişi il ve ilçe yollarının yapım ve bakım hizmetlerinden memnundur.

**Grafik 32:** "İl sınırları dâhilinde rahat, hızlı ve güvenilir ulaşım için trafik, toplu taşıma ve ulaşım hizmetleri modernizasyonu yapılmaktadır."



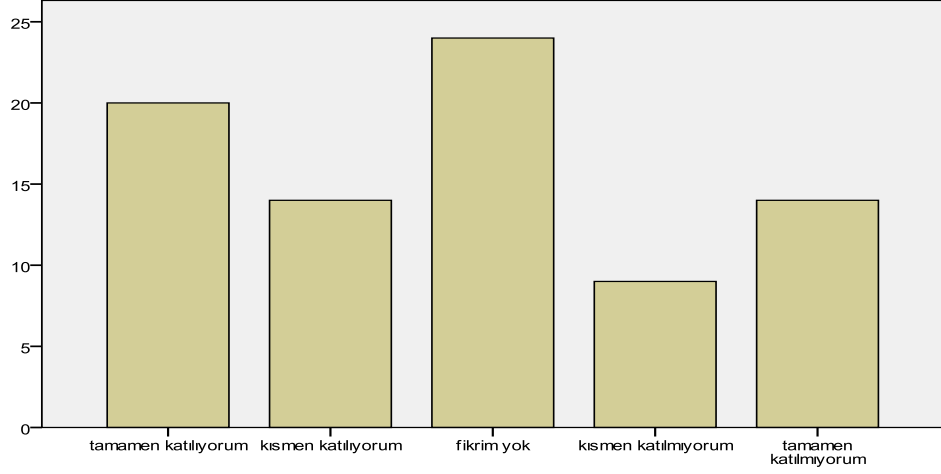
Şeklindeki ifadeye; 44 (% 54,3) katılımcı tamamen katılmıyorum, 15 (% 18,5) katılımcı kısmen katılıyorum, 11 (% 13,6) katılımcı tamamen katılıyorum, 10 (% 12,3) kısmen katılmıyorum, 1 katılımcı ise fikrim yok cevaplarını vermiştir. Verilen cevapların incelenmesinden anlaşılacağı üzere katılımcıların 54'ünün (% 66,6) il sınırları içinde ulaşım, trafik ve toplu taşıma hizmetlerinden memnun olmadıkları görülmektedir. Katılımcıların en fazla şikayetçi oldukları konuların başında kent içi ulaşım ve toplu taşımanın geldiği söylenebilir.

**Grafik 33:** "Malatya Büyükşehir Belediyesi tarafından köprü ve sanat yapıları ile ilgili gerekli çalışmalar yapılmaktadır."



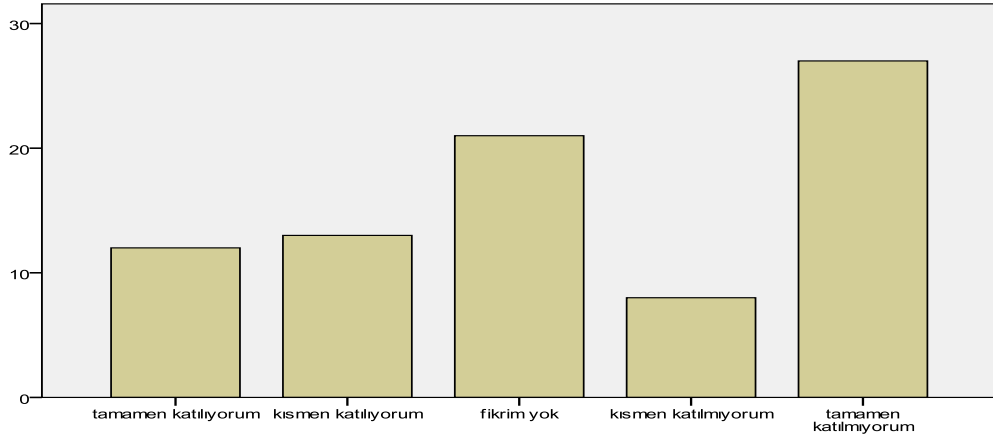
İfadesine; 29 (% 35,8) katılımcı tamamen katılmıyorum, 19 (% 23,5) katılımcı kısmen katılıyorum, 17 (% 23,5) katılımcı fikrim yok, 11 (% 13,6) katılımcı kısmen katılmıyorum, 5 (% 6,2) katılımcı ise tamamen katılıyorum cevaplarını vermişlerdir.

**Grafik 34:** "Malatya Büyükşehir Belediyesinin mali yapısı güçlenmiştir."



İfadesine; 24 (% 29,6) katılımcı fikrim yok, 20 (% 24,7) katılımcı tamamen katılıyorum, 14'er (% 17,3) katılımcı kısmen katılıyorum ve tamamen katılmıyorum cevaplarını verirken, 9 (% 11,1) katılımcı kısmen katılmıyorum cevaplarını vermişlerdir. Çalışmaya katılan muhtarlar 24 (% 29,6) kişi ile bu soruya en çok fikrim yok cevabını verdikleri görülmektedir.

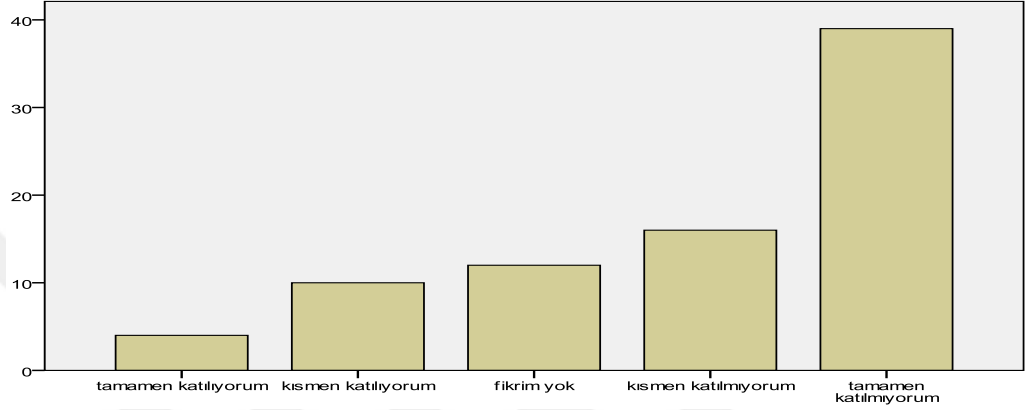
**Grafik 35:** "Büyükşehir Belediyesi hizmet birimlerinin ihtiyacı olan yapım, mal, hizmet, danışmanlık hizmet alımları ile ilgili ihale ve doğrudan temin talepleri açık, şeffaf, katılımcı, güvenilir bir şekilde gerçekleşmektedir."



İfadesine; 27 (% 33,3) katılımcı tamamen katılmıyorum, 21 (% 25,9) katılımcı fikrim yok, 13 (% 16) katılımcı kısmen katılıyorum, 12 (% 14,8) katılımcı tamamen katılıyorum ve 8 (% 9,9) katılımcı ise kısmen katılmıyorum cevaplarını vermişlerdir.

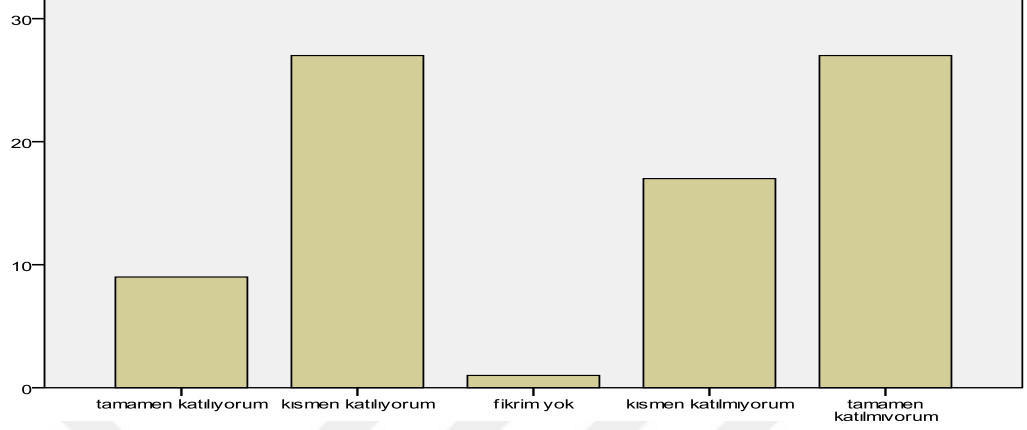
35 (% 43,2) katılımcı tamamen katılmıyorum ve kısmen katılmıyorum cevaplarını verirken 25 (% 30,8) katılımcı tamamen katılıyorum ve kısmen katılıyorum cevaplarını vermişlerdir.

**Grafik 36:** "Malatya Büyükşehir Belediyesi ve merkez ilçe belediyeleri insan kaynaklarını yönetirken kariyer, liyakat esaslarını gözetmektedir."



Şeklindeki ifadeye; 27 (% 33,3) katılımcı tamamen katılmıyorum, 21 (% 25,9) katılımcı fikrim yok, 13 (% 16) katılımcı kısmen katılıyorum, 12 (% 14,8) katılımcı tamamen katılıyorum ve 8 (% 9,9) katılımcı ise kısmen katılmıyorum cevaplarını vermişlerdir. Verilen cevapların incelenmesinde tamamen katılmıyorum ve kısmen katılmıyorum cevaplarını olumsuz bir bakış açısı olarak değerlendirdiğimizde 35 kişi (% 43,2) gibi küçümsenemeyecek bir orandaki katılımcının Malatya Büyükşehir belediyesi ve merkez ilçe belediyelerinin insan kaynaklarını yönetirken kariyer ve liyakat esasını gözetmedikleri kanaatini taşımakta oldukları görülmektedir.

**Grafik 37:** Malatya Büyükşehir Belediyesi, katılımcı ve şeffaf bir yönetim anlayışıyla modern ve kaliteli hizmet sunmaktadır.



Şeklindeki ifadeye; 27'ser (% 33,3) katılımcı tamamen katılmıyorum ve kısmen katılıyorum cevaplarını vermiş, 17 (% 21) katılımcı kısmen katılmıyorum, 9 (% 11,1) katılımcı tamamen katılıyorum, 1 katılımcı ise fikrim yok cevaplarını vermişlerdir.

Verilen cevaplar incelendiğinde 44 (% 54,3) katılımcının tamamen katılmıyorum ve kısmen katılmıyorum yaklaşımı içerisinde olduğu görülmektedir. Bu durum katılımcıların Malatya Büyükşehir Belediyesi'nin yönetim anlayışını benimsemediğini göstermektedir.

### 7.3.3. Görüşme Yapılan Diğer Aktörler Açısından 6360 Sayılı Kanun'un Büyükşehirlerde Bütünleşme Sürecinin Etkileri

Malatya Büyükşehir Belediyesinde üst düzey yöneticilik yapan kişiler (Genel Müdür, Daire Başkanları, Şube Müdürleri), daha önceki dönemde Malatya Belediye Başkan Yardımcılığı yapmış kişi, daha önceki dönemde belediyede üst düzey idarecilik yapmış kişiler ve kapatılan belde belediye başkanlarından iki kişi görüşme yapılan görüşmeciler arasındadır. Daire başkanları ve bazı şube müdürleri ile hem grup görüşmeleri yapılmış hem de birebir görüşmeler yapılarak daha önce hazırlanan sorular yöneltmiştir.

Büyükşehir belediyesinde yapılan görüşmelerde 6360 sayılı Kanunla ilgili olarak ortak bir yaklaşımın gelişmiş olduğu sorulan sorulara verilen benzer cevaplardan anlaşılmaktadır. Bu nedenle verilen cevaplardan çok benzeşenler tekrarlanmamış, bunlar içerisindeki farklılık taşıyanlar kayıtlardan seçilerek değerlendirmeye alınmıştır.

*“6360 sayılı Kanun belediye sınırları ile il mülki sınırlarını çakıştırmıştır. Bu durum belediye hizmetleri ve yerel siyaset açısından nasıl sonuçlar vermektedir.”* Şeklinde düzenlenen soru ve *“Söz konusu kanun ile, İl Özel İdareleri, Belde belediyeleri ve köyler kaldırılmıştır. Bu durumu yerel yönetimlerin gelişimi açısından nasıl değerlendiriyorsunuz.”* şeklinde düzenlenen sorular görüşmeciler tarafından birleştirilerek cevaplandırılmıştır. Sorularda Kanun'un yerel hizmetler açısından getirdiği yeni düzenlemeler, yerel siyaset açısından verdiği sonuçlar ve kanunun yerel yönetimlerin gelişimleri açısından ortaya çıkardığı durumlar sorulmuş ve görüşmecilerin bunları değerlendirmesi istenmiştir. Grup görüşmesinde sorulara verilen cevaplardan benzeşenler ayrı ayrı değerlendirilmemiş bunun yerine verilen bilgilerin ortak kısımları tek bir cevap metnine dönüştürülmüştür.

*Yaş(64): “Belediye sınırları ile mülki sınırların çakıştırılması uygulaması daha önce İstanbul ve Kocaeli’nde uygulanmış ve başarılı sonuçlar vermiş bir uygulamadır. Fakat bu şehirlerin altyapı sorunları neredeyse bitirilmiş ve kırsal diyebileceğimiz alan kalmamıştır. Buralarda verilecek hizmetler artık ağırlıklı olarak sosyal etkinlikler ve sosyal sorumluluk projeleri haline gelmiştir. Dolayısıyla belediye hizmetleri açısından yeni büyükşehir olan illerle mukayese edilmeyecek oranda bir görev farklılaşması var. Yerel siyasete gelince, yerel siyasetin konusu artık sadece ilçe ve büyükşehir belediyeleri olduğundan yerelde oy kullanma dışında bir siyasal etkinlikten söz edilemez.”*

Yerel yönetimlerin, ülkedeki demokratik geleneğin oluşmasında, demokratik iklimin ortaya çıkışında ve bir bütün olarak ülkede demokrasinin yerleşmesinde önemli katkılarının olduğuna şüphe bulunmamaktadır. Bu açıdan bakıldığında yerel yönetimler demokrasiye en yakın kuruluşlar olarak demokratik gelişmede etkin rol oynamışlardır.

Bir toplumda demokrasinin gelişmesi ve yerleşmesi için gerekli olan özgürlük, eşitlik, temsil ve katılım gibi koşulların oluşmasında yerel yönetimler önemli rol oynarlar. Hatta İngilizler yerel yönetimleri devlet adamı yetiştiren bir okul olarak görürler (Görmez, 1997:51). Siyasal katılma ise çağdaşlaşmayı belirleyen bir ölçüt olarak birçok siyaset bilimci tarafından kullanılan bir kavramdır. Katılma, çağdaş toplumları geleneksel olanlardan ayıran önemli bir ölçüttür. Bu ölçüt, Çukurçayır'ın ifadesiyle (2006:47), siyasi erkin, karar alma ve etki etme haklarının yurttaş ve

yönetim arasında paylaşılması olarak tanımlanmaktadır. Bu yönüyle katılımın önemli işlevi siyasal sistem değerleri ile toplumsal bütünleşmenin sağlanması ve bireylerin de siyasal sistemi etkilemesine olanak sağlayacak bir araç olmasıdır. Siyasal katılımın bir ucunda birey yer alırken öteki ucunda karar organları bulunmaktadır. Konu bu açıdan değerlendirildiğinde kırsalın nüfusu sürekli azalmakta, il ve ilçe merkez nüfusları ise artmaktadır. Sayısı her geçen gün azalan nüfusun siyasal olarak etkin olabilmesi ve yönetsel kararlar üzerinde etkili olabilmesi mümkün görünmemektedir.

Belde belediyelerinin merkezden uzak yerleşim alanlarında yaşayan halkın sosyalleşmesi açısından üstlenmiş olduğu çok önemli görevleri de bulunmaktaydı. Bunların başında milli ve dini anlamda önem taşıyan günlerde belediye tarafından düzenlenen etkinlikler, buralarda yaşayanlar için önemli sosyal organizasyonlar olmakla birlikte milli birlik ve dayanışma açısından da belde halkının bilinçlenmesine önemli katkılar sağlamaktaydı. Ulusal devletler için çok önemli olan bu etkinliklerin belde belediyelerin kaldırılmasıyla sona ermesi birçok milli ve manevi değerın aşınması sonucunu doğurabilecektir. Ayrıca bazı beldelerde belediyeler tarafından kurulmuş olan kütüphane, internet salonu ve ücretsiz film gösterimi gibi faaliyetler sosyalleşme aracı olarak kullanılmaktaydı. Fakat belde belediyelerinin kapatılmasıyla bu çalışmalar sonlandırılmıştır. Bu durum da belde de yaşayan halkın aleyhine işleyen bir hal almıştır.

*“6360 sayılı Kanun belediye sınırları ile il mülki sınırlarını çakıştırmıştır. Bu durum belediye hizmetleri açısından nasıl sonuçlar vermektedir.”* şeklinde düzenlenerek sorulan soruya büyükşehir belediyesi yetkilisi (Yaş,45): *“ Kanun, bütüncül bir planlamanın sağlanması açısından hayırlı sonuçlar verecektir. Önceki dönemde anakente çok yakın belde belediyelerinin ortaya koyduğu planlamalarda ulaşım bağlantıları eksik, yeterli yeşil alanı olmayan hatta nüfusa yetecek okul alanları bırakılmamış hatalı planlamalar vardı”* şeklinde bir değerlendirme ile konuyu imar planları açısından değerlendirmiştir. Bu durum Kanun'un genel gerekçesinde şöyle ifade edilmiştir: *Büyükşehir sınırları içinde yer alan yerel yönetimler küçük ölçekli planlar yapabilseler de bu planların geniş bir çerçeve içinde bütüncül olarak tüm büyükşehir bölgesini kapsayan ve makro politikaları*



belirleyen bir çerçeve içinde ele alınmasına ihtiyaç duyulmaktadır (TBMM,6360 Sayılı Kanun Genel gerekçe,12).

(Yaş,40): *"İl özel idarelerinin kaldırılmasıyla kırsalda yapılan hizmetlerin birçoğu MASKİ'ye yani kurumumuza geçti. Kurum olarak kırsaldaki mahallelerimize sorun yaşatmamak için yoğun bir çaba içerisindeyiz. Fakat kırsal alan problemlerinin çok olması sorunları çözebilmek için zamana ve kaynağa ihtiyacımız olduğunu göstermektedir. Köylünün yaşayabileceği en önemli sorun alanı sulama suyu yatırımları ile ilgili. Bu konuda kurum olarak bize verilen bir görev yok. Kanun koyucu bu görevleri büyükşehir belediyesine vermiş durumda, fakat zaman zaman bu işlere de ekiplerimiz müdahale etmektedir."* İl özel idarelerinin yerine getirdiği birtakım görevler büyükşehir belediyesine verilmişken bir kısım görevler MASKİ'ye verilmiştir. Büyükşehir belediyesinin ve MASKİ'nin Malatya'nın kırsalındaki mahallere tam ve zamanında yetişebilmesi ve sorunları çözebilmesi, kırsalda iyi örgütlenebilmesine bağlıdır.

(Yaş,59): *"Belde belediyelerinin kaldırılması, özellikle de köylerin kaldırılmasını aklım almıyor. Köy köydür. Köye mahalle demekle mahalle olmaz. Altyapı, su, kanalizasyon, sorunları yanında imarı köye nasıl getireceksiniz. Ayrıca köylere ait olan köylünün ödemeleri ile satın alınan araziler, teçhizat ve donatılar köylünün elinden çıktı. İl Özel İdareleri yeni yapılanma ile yoluna devam etmeliydi, belki sadece meclisi kaldırılmalydı."*

Bir büyükşehir belediyesi yetkilisi ise farklı bir değerlendirmede bulunarak, (Yaş,51): *"Köylerin, mahalleye dönüşmesi ile belediyelerin buralara hizmet götürebilmesinin önü açılmış oldu. Aksi halde belediye hizmet götüremezdi. Mahalle muhtarları artık belediye ile olan ilişkilerde mahallenin tek yetkilisi olmuştur. Ayrıca büyükşehir belediyesinin bünyesinde muhtarlara yönelik bir daire başkanlığı kurulması gündemde"* şeklinde değerlendirmeler yapmıştır.

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye yönetimlerinin bulunduğu illerde köy tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Köy yönetimleri halka en yakın ve belli ölçüde halkın yönetime katılımının en doğrudan olduğu yerel kuruluşlar olarak görülebilir. Köyün genel karar organı olan köy derneği oy verme hakkına sahip köy halkının tamamından oluşmaktadır. Bu kuruluşların kaldırılması demokratikleşme açısından bir geriye gidiş olarak değerlendirilebilir. Fakat köylere ilişkin mevcut köy kanunu il

idaresi ile ilgili kanunlar ve kamu yönetiminin işleyişi dikkate alınarak yapılan değerlendirmelerde Türkiye’de köyler en zayıf yerel yönetim birimleri olarak görülmektedirler.

Köylerin mali özerkliği olmadığı gibi birçoğunun nerdeyse hiç bir gelir kaynağı da yoktur. Maaşlarını merkezi idareden alan muhtarlar köye götürdükleri kamu hizmetlerini büyük ölçüde merkezi idarenin temsilcisi durumunda olan kaymakam veya vali ile sağladıkları iletişim sonucu gerçekleştirmektedirler.

Köylere il özel idareleri üzerinden sağlanan hizmetler, hizmet verenler açısından incelendiğinde merkezi yönetimin bir temsilcisi olan vali üzerinden sağlanmış olması demokratik yönetim açısından olumsuzlanacak bir durumken, köylere sağlanacak hizmetlerin tüm organlarıyla seçilerek iş başına gelmiş olan belediyeler tarafından sunulması demokrasinin gelişimi açısından önemli bir adım olarak görülmesi pekala mümkündür (Baharçipek,2013:6).

Büyükşehir belediyesi bünyesinde kurulması planlanan "muhtarlar daire başkanlığı" da mahalle muhtarlarının, mahallelerinin sorunlarını doğrudan aktarabilecekleri mekanizmanın büyükşehir belediyesinde kurulmuş olmasından dolayı çok önemli bir adım olarak görülmelidir.

Belde belediyeleri ve büyükşehir belediyelerinin gelir kaynakları ile ilgili olarak görüşmecilere sorular yöneltmiş ve yaptıkları açıklamalar her bir yönetim birimi için ayrı değerlendirmeye tabii tutulmuştur. Soru, Anayasa'mızın mahalli idareler başlıklı 127.maddesi ile ilişkilendirilmiştir. “ *Anayasanın 127. maddesinde mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir sağlanacağı hükme bağlanmıştır. Kapatılan belde belediyelerinin yeterli gelir kaynağına sahip olduğu söylenebilir mi?*” şeklinde yöneltilen soruya verilen cevap, yerel yönetimlerin müzmin sıkıntılarında birisi olan kaynak yetersizliği sorununu tüm çıplaklığı ile ortaya sermektedir. Soru sadece mali kaynak sorununu ölçmek üzere düzenlenmiş olmasına rağmen verilen cevaplar birçok sorunu açıklayıcı mahiyette olmuştur.

(Yaş,58): “*Beldede belediye başkanı olmak beldede yaşayan insanlar için çok anlam ifade ediyor. Onlara göre başkan, yolu yapmalı, suyu getirmeli, elektriği sağlamalı, camisini yapmalı hatta hayvanlarının hastalığına dahi çözüm üretmeli. Belde belediye başkanının görünmeyen ve bilinmeyen sosyal sorumluluk alanına*

*giren işleri de var. Beldede biri evleneceği zaman aile fertleri ile birlikte kız istemeye gitmeli. Aile içi sorunlarda çözüm üretip tarafları uzlaştırabilmeli.*

*Bilindiği gibi kırsalın, beldelerin çok büyük problemleri var. Bütçeniz yetersiz ve belde için ürettiğiniz projeleriniz var. O zaman ne yapacaksınız, projeleri uygulamaktan vaz mı geçeceksiniz? Hayır, borçlanmanız lazım, İller Bankası kredi açmıyor. Bunun üzerine kendi şahsıma ait arazileri ipotek ederek beldeme kepçe aldım. Bir başka arkadaşım ise senetle bir kamyon ve bir kepçe aldı. Kamyonun ve kepçenin borcunu ödeyebilmek için kamyonu ilçedeki maden işletmesinde kiraya verdi. Kamyon gündüz belediyenin şoförü tarafından beldenin işlerinde çalıştı gece ise madende çalıştı. Gece kamyonun şoförlüğünü belde belediye başkanı yapıyordu. Bu sayede borçları ödedi. Beldenin kamyonu ve kepçesi oldu. Bunun dışında belde belediye başkanları olarak batıdaki büyükşehir belediyelerine sık sık giderek onların araç parklarındaki araçlardan beldelerimiz için ihtiyaç olanları talep ettik. Amacımız, ekipman ihtiyacını gidererek hizmet üretmektir. Bu arada maaşlarımız zannedildiği kadar da yüksek değildi. Örneğin, benim maaşım büyükşehirdeki bir müdür maaşı kadardı.”*

Belde belediyeleri kurulurken, bu belediye yapılarının; sunulacak hizmetlerin halka ulaştırılmasında, yerel kimliğin oluşmasında ve yerel kimliğin gelişimine katkıda bulunacağı düşünülmüştü. Ayrıca, kaynakların daha akılcı ve verimli kullanılması, hantallık, kötü yönetim ve kuralcılık açısından merkez belediyenin içinde bulunduğu “bürokrasi” çıkmazından kurtulma ümidi olarak da görülen belde belediyeleri demokrasinin önemli değerlerinden olan katılımcılık, çoğulculuk gibi değerlere olumluluklar yükleyen bir kurumsal yapı olarak değerlendirilmişti. Belde belediyelerinin belki de en güçsüz olduğu alanın yönetsel alan olduğu araştırmanın Belde Belediyeleri başlığında ifade edilmişti. Türkiye’de belde belediyeleri mevzuat açısından her ne kadar özerk olurlarsa olsunlar, merkeze bağımlı bir şekilde konumlandırılmaları, yeterli mali imkânlarla sahip olamamaları onların başarılı olmasını engellemiştir. Aynı şekilde dünya ekonomisinde yaşanan hızlı değişim ve dönüşüm de beldeleri olumsuz yönde etkilemiştir. Bu süreçte büyük yerleşim merkezleri birer cazibe yaşam alanı haline gelirken yerel ölçekte kalan yerleşim birimleri nüfus ve güç kaybı yaşamıştır. Belde belediyelerinin ekonomik imkânsızlıklar nedeniyle merkeze bağımlı oluşları bu birimleri iyice

güçsüzleştirmiştir. Günümüzde belde belediyelerinin kapatılmasıyla beldelerde yaşayan nüfusun şehir merkezine göç etme eğiliminin artması beklenen bir durumdur.

Aynı soru büyükşehir belediyesinde görev yapmakta olan üst düzey yöneticilere “ *Anayasa'nın 127. maddesinde mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir sağlanacağı hükme bağlanmıştır. Büyükşehir belediyesinin yeterli gelir kaynağına sahip olduğu söylenebilir mi?*” formatına sokularak sorulduğunda alınan cevap kaynak sorunun büyükşehirler için de önemli sorun alanı olduğunu gözler önüne sermektedir.

(Yaş,45): *Kanun ile büyükşehirler birçok gelir kalemini büyükşehir ilçe belediyelerine bırakmıştır. Bunlar içinde öncelikle vurgulanması gereken gelir kalemi emlak vergi gelirleridir. Büyükşehir statüsünü kazanmadan önce emlak vergisi geliri Malatya Belediyesi tarafından tahsil ediliyorken, günümüzde bu gelir kalemi ilçe belediyeleri bütçesine dahil edilmiştir. Dolayısıyla büyükşehirler önemli sayılabilecek bir vergi gelir kalemini kaybetmiş durumdadır. Büyükşehir statüsünü kazanmadan önce emlak vergisi tahakkuku 50.000.000,00 TL' olması bunu örneklemesi açısından önemlidir. Dolayısıyla büyükşehirler önemli vergi geliri kalemini kaybetmiş durumdadır. MASKİ'nin ayrı bir tüzel kişilik olarak ihdası sebebiyle bir yıl önceki su gelirleri tahakkuku olan 95.000.000,00 TL gelir kalemleri arasından çıkmıştır. Ayrıca çevre temizlik ve ilan reklam vergisi gelirlerinde % 80'i bulan azalmalar meydana gelmiştir. Ruhsat harçları, imar iznine tabi harçlar ve katılım payları nedeniyle elde edilen gelirler ise tamamen sona ermiştir. Bütün bu açıklamalardan anlaşılacağı üzere belediyenin yürütmek zorunda olduğu hizmetler için oluşacak giderler ile gerekli bütçe ve fiili durumda elde edeceği gelir arasında önemli sayılabilecek bir fark bulunmaktadır.”*

Görüşmecinin aktardığı bilgiler ana hatları ile doğru olmakla beraber birtakım değerlendirmelere ihtiyaç duymaktadır. Görüşmecinin ifade ettiği büyükşehir belediyesinin kaybettiği gelir kalemleri arasında sayılan emlak vergisi, önemli bir kayıp olarak vurgulanmıştır. Fakat, Malatya Büyükşehir Belediyesi Mali İşler Dairesinden elde edilen verilere göre 2013 yılı toplam emlak vergisi tahsilatı 11.490.030.61, TL olarak belirtilmiş, 01.01.2014- 31.04.2014 aralığındaki emlak vergisi tahsilatı ise 2.982.557.16 TL olarak gerçekleşmiştir. Buradan çıkan sonuca

göre, Malatya Belediyesi tahakkuk eden vergi gelirlerini tahsil etmede yetersiz kalmış, elde edilmesi gereken gelir sağlanamamıştır. Bu konuda vatandaşı teşvik edici ve işlemleri kolaylaştırıcı yöntemler geliştirilerek tahsilât oranı artırılabilirdi.

Büyükşehirlerin içinde bulunduğu mali zorlukların anlaşılması açısından önemli bir veri aktaran görüşmecinin bu yaklaşımın benzerinin büyükşehir belediye başkanları tarafından da ifade edildiği görülmektedir. 11-12 Ekim 2014 tarihlerinde Sakarya'da toplanarak büyükşehirlerin sorunlarının tartışıldığı Çalıştay'da ortaya çıkan durum değerlendirildiğinde, büyükşehir belediyelerinin kendi gelirleri içerisinde merkezden gönderilen payın oranında bir artıştan söz edilebilir. Bu durum bir yönüyle iyi bir durum fakat büyükşehir belediyelerini genel bütçeye bağımlı hale getirmesi açısından olumsuz bir durumdur. Zira, genel bütçe vergi gelirlerinde bir düşüş olduğu takdirde büyükşehir belediyelerinin gelirinde de bir azalma olacaktır. Esasında, bir yönü ile bağımlılığı artıran bir durumdan da söz edebiliriz, yerleşme açısından kötü, geliri artırma açısından iyi bir durum olarak beliren bu hal, öz kaynakların artırılması şeklinde yeni bir düzenlemeye ihtiyaç göstermektedir. Genel bütçeden büyükşehir belediyelerine aktarılan payın arttırılmasının yerelin merkeze olan bağımlılık ilişkisinde yerelin aleyhine gelişecek bir durum olmasına aldırış etmeyen yerel idareciler, genel bütçeden büyükşehir belediyelerine gönderilen pay hesaplarken hesaplama dahil edilmeyen 1 nolu ÖTV cetvelinin de dahil edilmesini talep etmektedirler. Tekliflerinde “toplam ÖTV’ nin yüzde 6’sı kesilerek Büyükşehir Belediyeleri havuzuna dâhil edilsin. Bu havuz ilçe belediyeleri için de kullanılabilir.” ifadelerini kullanarak belediyelerin mali yapısının güçlendirilmesi yönünde merkeze bağımlı bir model önermektedirler.

Yapılan görüşmelerde görüşmecilere sorulan sorulardan biri “*Birçok akademisyen tarafından 6360 sayılı Kanun yerelde merkezileşme, bölge yönetimleri ve federatif yapıya geçiş aşamasındaki yasalardan birisi şeklinde değerlendirilmektedir*” bu konudaki düşünceleriniz nelerdir? Şeklindeydi. Bu soruya verilen yanıtlar farklılıklar arz etmektedir. Fakat genel olarak değerlendirmeler bir tasnife tabii tutulduğunda; yerel siyaset üzerindeki merkezin belirleyiciliği, dış etkenlerin yerel siyaseti şekillendirmesi ve son dönemlerde yaşanan çözüm sürecinin yerel siyaset üzerindeki etkileri şeklindeki değerlendirmeler ön plana çıkmaktadır. Görüşmecilerden biri (Yaş, 57): “ *Siyasi*

*mazimiz merkez odaklı, bu durum yerel siyaset için de geçerli bir durum. Türkiye'de yerel siyasetçi çoğu kez yerel kaynaklı olmuyor. Yerelden beslenmiyor. Merkez kimi işaret ederse o yerel siyasetçi oluyor. Bu açıdan bakıldığında yerel siyasetten zaten söz edemeyiz.”* diyerek yerelin zaten merkezin kontrolünde olduğu değerlendirmesini yapıyor.

Diğer görüşmeci (Yaş, 43): *"Büyükşehir yasası sadece yerel hizmetlerin çeşitlendirilmesi ve kalitesinin artırılması için yapılan bir yasal düzenlemedir. Türkiye'nin birçok kenti büyüdü ve kentsel alanların genişletilmesine ihtiyaç duyuldu. Buna farklı siyasal anlamlar katmak ve şüphe ile yaklaşmak doğru değil" demiştir.*

Bir diğer görüşmeci ise aynı soruya (Yaşı, 54): Yasaların hazırlanma sürecinde ileri Batı ülkelerinin tesirinden bahisle, *"AB ülkeleri ve AB Yerel Özerklik Şartı'nın ülkedeki yereli ilgilendiren birçok çalışmayı etkilediği"* belirtilmiştir. Araştırma açısından en ilginç değerlendirmeyi yapan görüşmeci, yasa ile çözüm sürecini ilişkilendirerek, *Çözüm için atılan adımların öneminden bahsetmiş ve "6360 sayılı yasa federatif yapıya geçişin ön hazırlığı"* olarak değerlendirmiştir.

AB' ülkelerinde; bölgesel ademimerkeziyet, idari bölgeselleşme, siyasi bölgeselleşme ve bölgesel ve dilsel farklılıkların güvence altına alındığı bir yerel yönetim yapılanması bu araştırmanın kapsamı dışında kaldığından, değerlendirme yapılmamıştır.

*"Malatya Büyükşehir Belediyesi organizasyon yapısı ve norm kadrosu, belediye yasaları ve diğer yasalarda belediyeye verilen görevleri yerine getirebilecek durumda mıdır?"* şeklinde yapılandırılmış olan soruya görüşmecilerin verdiği cevaplar Büyükşehir Belediyesinin kadro ve meclis yapısını sorgular mahiyettedir.

(Yaş,56): *"Norm kadro olarak belirlenmiş kadrolar ilin tamamına hizmet vermek için yeterli fakat personelde çok ciddi bir nitelik ve tecrübe sorunu var. İnsan kaynakları taşeron firmalardan karşılandığı için bu sorunların çözüleceğini beklemiyorum. Belediyenin siyasi bir organizasyon olması liyakat ve kariyer esaslarını ikinci plana itmesi sonucunu doğurmaktadır. Örneğin belediyede 15 yıldır görevde yükselme sınavı açılmadı."*

Bir başka görüşmeci (Yaş, 52): “ *Siyasette aşiret temelli yapılanma yerel siyaseti olumsuz etkilemektedir. Meclis üyesi olarak belediye meclisine seçilen birçok kişinin aşiretinin desteğini sağlamak maksadıyla listeye girdiği bilinmektedir...*

*Belde belediyelerinde altyapı işlerinde çalışan personel yeni organize olan belediyenin kuruluşlarında görev verilmeyerek kamunun diğer kurumlarına dağıtılmıştır. Oysa onlar beldelerdeki altyapı işlerinin sorumluları olmaları nedeniyle belediyenin altyapı sorunlarını ve altyapının haritasını en iyi bilen insanlardı. Bu personellerden siyasal gücü olan fakat işi bilmeyenler kaldı, diğerleri gitti.”*

Sorulan soru her ne kadar belediyenin organizasyon yapısı ve norm kadroların yasalarda belediyeye verilen görevleri yerine getirmeye yetip yetmeyeceği yönünde olsa da verilen cevaplarda belediyenin organlarından birisi olan meclise yönelik cümleler de kurulmuş ve yerel siyasete aşiretlerin etkisi üzerine bir değerlendirme yapılmıştır. Bunun dışında belediyelerin siyasal organizasyonlar olmaları münasebeti ile personel tercihlerini belirleyen yegâne unsurun kariyer ve liyakat olmadığı ifade edilmiştir.

Yerel siyasete etki eden yerel siyasal aktörlerin önemli bir kısmının yerelin elitlerinden oluştuğunu ifade edebiliriz. Yerel siyaset alanı içinde aşiret gibi geleneksel toplumun örgütlenme biçimlerinin de yer aldığı bilinmektedir. Kaldı ki feodal örgütlenmeler, yerine göre yerel siyasetin en önemli aktörleri haline gelebilmektedirler. Feodal örgütlenme biçimi olan aşiret, düzenli bir yapının esasını teşkil eden sosyal ve siyasal bir örgütlenmedir. Ortadoğu toplumlarındaki aşiretler, “devletimsi” bir örgütlenmenin temelini oluşturmaktadır (Çelik ve Uluç, 2009: 218).

Ekonomik gereksinimler, barınma ve can güvenliği gibi ihtiyaçların karşılanması amacıyla müşterek tehlikeler karşısında, ortak bir kimlikle hareket eden ve Arapça topluluk anlamına gelen aşiret, kabilelerden oluşan, siyasal birlikler olarak tanımlanmaktadır (Beşikçi, 1992: 102). Aşiret yapılanması doğası gereği, aşiret ağası ve büyük toprak sahibi kişilerin yerel siyaset içinde önemli aktörler olarak rol almalarına sebep olmaktadır. Öyle ki aşiretlerin güçlü olduğu küçük ilçe ve kasabalarda, aşiret üyeleri dışında kimsenin belediye başkanlığı ya da belediye meclis üyeliği için aday dahi olamadığı göz önünde bulundurulursa, feodal yapılanmanın yerel bir güç olarak yerel siyaset alanında sahip olduğu etkinin

boyutları daha iyi anlaşılacaktır (Çelik, 2009: 219). Konu bu açıdan değerlendirildiğinde, siyasal ve yönetsel ölçeği öncekine göre çok daha fazla büyümüş olan büyükşehir belediyelerinde ve meclislerinde aşiretlerin etkilerinin azaldığı ifade edilebilir fakat etkinin bittiği sonucu çıkarılamaz.

Personele ilişkin nitelik ve tecrübe sorunlarının yaşanacağına ilişkin değerlendirme ve personelin kariyer liyakat esaslarına göre çalıştırılmaması yöndeki değerlendirme önemle üzerinde durulması gereken bir durumdur. Malatya Belediyesi'nde tüm kamu kurum ve kuruluşlarında olduğu gibi taşeron işçi çalıştırılması giderek artan bir uygulama haline gelmiştir. Bu durum bir yandan toplam personel içerisindeki taşeron işçilerin sayısının yıldan yıla artması ve bu işçiler ile ilgili standart bir seçim politikasının veya yarışma sınavının olmaması siyasi nepotizm'e kapı aralarken öte yandan düşük ücret politikası nedeniyle nitelikli personel istihdam olanağı ortadan kalkmaktadır. Malatya Belediyesi'nin yayınladığı performans programları incelendiğinde 2011 yılında kadrolu işçi sayısı 261, şirket personeli sayısının 1033 olduğu görülmektedir, 2013 yılı performans programında ise kadrolu işçi sayısı 111 olurken şirket personeli sayısı 1065'e yükselmiştir.

#### **7.4 Araştırma Bulguları ve Bulguların Genel Değerlendirmesi**

6360 sayılı Kanun'la büyükşehir statüsü kazanan Malatya Büyükşehir Belediye'si, yönetsel açıdan, ekonomik açıdan, siyasal ve kentsel hizmet sunumu açısından olmak üzere dört ayrı parametre üzerinden tartışılmıştır.

##### **7.4.1. Yönetsel Açıdan Bütünleştirmenin Sonuçları ve Değerlendirmesi**

Yerel yönetim ülkemizde 19. yüzyıldan itibaren kentlerin bayındırlığı ve sağlıklı yaşamını sağlamak üzere gündeme gelmiş bir örgütsel yapıdır. Cumhuriyet ile yaygınlık kazanmaya başlayan bu yönetim örgütlenmesi modeli, süreç içerisinde merkezi yönetimin yereli güçlendirme isteği ile güçlenerek günümüze kadar gelmiştir. Her ne kadar yasal mevzuat açısından yerel yönetimler belediyeler, il özel idareleri ve köyler şeklinde bir tasnife tabi tutulmuş olsa da belediyeler yerel yönetim birimleri arasında ekonomik, siyasal ve kültürel görevler ve işlevler bakımından en ağırlıklı olanıdır. Bu durum modern dünyada ve ülkemizde böyledir.



Belediyelerin faaliyet alanı olarak belirlenen kentsel alanlar, medeniyetlerin doğup geliştiği alanlardır. Yerel yönetimlerin özellikle gelişmiş batı ülkelerinde demokrasi ile özdeş görülmeleri belediye sayılarının fazla olması sonucunu doğurmuştur. Fakat yeni kamu yönetimi anlayışının etkilediği batılı ülkelerde başlayan belediye sayılarının azaltılması Türkiye'de de kabul gören bir uygulama olmuş ve "5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun"la belediye sayılarının azaltılarak bütünleştirilmelerine yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler sonucunda belediye sayıları 2105'e inmiştir. Bu düzenlemeyi daha sonraki yasal düzenleme izlemiş ve belde belediyeleri sayısında, köy sayılarında önemli oranda bir azaltma yaşanmıştır. 6360 sayılı Yasa ile büyükşehir olan illerde toplamda 1358 belde ve 16,561 köy mahalleye dönüştürülerek mahalle sayısı 17,919 artırılmıştır. Malatya ilinde ise 39 belde ve 495 köy mahalleye dönüştürülerek toplam mahalle sayısı 887'ye ulaşmıştır.

Yerel demokrasinin yükselmesiyle eş değer olarak görülen belediye sayısındaki artış, süreç içerisinde çok sayıda güçsüz yerel yönetim biriminin doğması ile neticelenmiştir. Dünyada meydana gelen yeni kamu yönetimi anlayışının etkisiyle bütünleşmeçi yaklaşımların ön plana çıkması gibi nedenler, Türkiye'de büyükşehir yönetimlerinde bütünleştirme sürecinin başlatılmasına yol açmıştır. Yerel yönetimlerin bütünleştirilmesi ve ara kademelerin kaldırılması güçlü bir belediye ve güçlü bir belediye başkanını doğurduğundan, yönetsel anlamda çeşitli riskler taşıdığı yapılan araştırmada gerek belde belediye başkanları ile yapılan anketlerin değerlendirmesinde gerekse yapılan görüşmelerde birçok katılımcı tarafından ifade edilmiştir. Siyasi bölünme riski taşıyan ülkelerde, yerinden yönetimlerin güçlü olması, devlete muhalif olan hareketlerin güçlenmesine imkan verebileceği endişesi yaygın bir endişe olarak durmaktadır. Aslında bu korku Türkiye'de yerel yönetimlerin güçlendirilmesi çalışmalarını 1990'lardan beridir etkileyen fakat açıkça ifade edilmeyen bir endişedir. Araştırmada katılımcıların yaptıkları birtakım değerlendirmeler yukarıda verilmiştir. Yönetsel açıdan bütünleşmenin etkileri konusunda elde edilen diğer bulgular ise şöyledir:

1. 2012 Kasım ayında 6360 sayılı Kanun yürürlüğe girmiş, bu Kanun ile büyükşehir belediye tanımında değişikliğe gidilerek, orta büyüklükteki kentlerin

daha kolay bir şekilde büyükşehir belediyesi olmaları sağlanmıştır. Yasa ile büyükşehir belediyesi kurulmuş illerde il özel idareleri kaldırılmış, belde belediyeleri ve köyler kapatılarak mahalleye dönüştürülmüş, böylece Türkiye'nin yerel yönetim dizgesinde ikili bir yapı ortaya çıkmıştır. Kaldırılmış olan bu yerel yönetim birimlerinin sorumlu olduğu tüm yerel hizmetlerden, genel anlamda, BŞB yönetimi sorumlu sayılmıştır. Araştırma bulgularına göre katılımcılar söz konusu kanunun yerel yönetimleri güçlendirdiği fikrine katılmamışlardır (Grafik:1).

2. Kentin büyükşehir olma nüfusu 750.000 olarak tespit edilmiş olması katılımcılar tarafından yeterli bir şart olarak görülmemiştir (Grafik:3). Buradan hareketle bir belediyenin optimal büyüklüğü ne olmalıdır? Sorusu gündeme gelmektedir. Optimal belediye büyüklüğünü birçok uzman farklı açılardan bakarak tanımlamıştır. Bir görüş, “Belediyenin kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde sunulmasını sağlayacak nüfusa ve alana sahip olması” (Tortop, 1995: 21) olarak açıklarken, bir başka görüş, “ Belediyelerde büyüklük kavramı, nüfus ve yüzölçümü gibi kolaylıkla ölçülebilen ancak gerçeğin tam olarak anlaşılmasında pek fazla yararı olmayan parametreler dışında içerdiği önemli ölçüdeki öznelik nedeniyle ölçülmesi kolay olmayan bir kavramdır” (Yaşamış, 1995: 98).

Açıklamalardan anlaşılacağı üzere nüfus büyüklüğü ve ilin yüzölçümü optimal bir kent büyüklüğüne ilişkin anahtar kavramlardır. Bir belediyenin nüfus ve alan olarak büyüklüğü, görevleri yerine getirmede ve yetkileri kullanmada en önemli etkidir. Yerel ve bölgesel kuruluşlar büyüdükçe görevlerinin kapsamı da o oranda genişlemektedir. Nüfus büyüklüğü bir yerel idarenin gelirlerini etkilemektedir. Nüfus arttıkça merkezi idareden alınan paylar artacağı gibi halktan doğrudan doğruya alınan vergi, resim, harç vb. gelirler de artar. Malatya gibi nüfus sayısı büyükşehir yasasında belirtilen 750.000 sınırına çok yakın olan iller, aslında orta büyüklükteki kentlerden sayılmaktadır. Bu kentlerin gelirlerini nüfusa göre alacakları, giderleri ise bütün ili kapsayan ve özellikle kırsal alanı geniş olan alanlarda yapmak zorunda olduklarından ciddi bir mali problem ile karşılaşma riski bulunmaktadır. Bu riskin ortadan kaldırılması için merkezi bütçeden bu büyükşehir belediyelerine aktarılan ödenekler nüfus dışında başka kriterlere de bağlanmalıdır.

3. Araştırma bulgularına göre katılımcılar il özel idarelerinin kapatılmasını uygun görmemişlerdir (Grafik 4). Bunun böyle olmasının temel nedeni il özel

idarelerinin bir bakıma kırsalın belediyesi gibi çalışması ve kırsala ilişkin birçok proje yürütmesinden kaynaklanmaktadır. Belde için yapılması gereken yatırımları bütçe yetersizliği nedeni ile gerçekleştiremeyen birçok belde belediyesi, beldenin ihtiyacı olan yatırımları valiler veya kaymakamlar üzerinden il özel idarelerine yaptırmaktaydı. Ayrıca ilçelerde bulunan ilçe özel idareleri yerel halkın kolayca ulaşabildiği ve sorunlarını paylaşabildiği bir mesafedeydi. Bu ve benzeri nedenlerle belde belediye başkanları il özel idarelerinin kapatılmasını yerinde bulmamışlardır.

4. Araştırma bulguları, belde belediyelerinin ve köylerin mahalleye dönüşmesi kararının benimsenmediğini göstermektedir (Grafik: 6). Belde belediyeleri ve köyler kırsal alan tanımı içerisinde yer alan yerleşim birimleridir.

Kırsal alan kavramı bazen şehir alanları dışındaki alanlar şeklinde oldukça sade sayılabilecek bir yaklaşımla ele alınırken bunun dışında; yerleşmeye konu olmamış alanları, köy altı yerleşmeleri, köyleri ve çeşitli ölçütlere göre kent sayılma aşamasına gelmemiş kasabaları da kapsayan alanlar şeklinde başka unsurları da kapsayan eklemelerle yapılan tanımlar da mevcuttur (Bakırcı, 2007: 25). Kırsal alan kavramı nüfus yoğunluğunun düşük olduğu, ekonomik hayatın tarım ve hayvancılık üzerine kurulu olduğu, doğal koşulların ve geleneksel değerlerin hayatın şekillenmesinde etkin olduğu, son olarak da nüfus yoğunluğunun çok düşük olduğu alanları (Urry, 1999: 115) ifade eder. Bu tanımlar eşliğinde şu ifade edilebilir; kırsal alan, kendine has özellikleri değişmediği sürece kırsal alan olarak kalacaktır.

5.6360 sayılı Kanun ile Büyükşehir olan tüm illerde, valinin görevlendireceği vali yardımcısı başkanlığında, valinin uygun göreceği kurum temsilcileri, ilgili belediye başkanlarından oluşan "Devir Tasfiye ve Paylaştırma Komisyon"ları kurulmuş ve bu komisyonlar çalışmalarını tamamladıktan sonra valinin onayına sunulmuştur. Valinin onayı ile kesinlik kazanan komisyonlar tüzel kişiliği sona erecek olan il özel idareleri, belde belediyeleri, köyler, büyükşehir dönüşecek olan il belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyesine dönüşen ilçe belediyelerinin sahip olduğu malvarlığı, borçları ile personelin devir, tasfiye ve paylaşımı işlemlerini yürütmüşlerdir.

Komisyonca yapılan devir ve paylaşırma sonucunda büyükşehir belediyesinde, bağlı kuruluşunda ve büyükşehir ilçe belediyesinde oluşan norm kadro ve ihtiyaç fazlası personel belediye başkanı tarafından seçimden sonra üç ay içinde tespit

edilerek komisyona bildirilir, hükmü gereği komisyonlara bildirilmiş ve devirle gelen personelin büyük bir çoğunluğu norm ve ihtiyaç fazlası görülerek başka kurumlara atamalarının yapılması suretiyle belediyelerden uzaklaştırılmışlardır. Fakat aynı belediyeler norm ve ihtiyaç fazlası oldukları için gönderdikleri teknik personel ve memurların yerine hizmet alımı yoluyla taşeron personeller istihdam etmiş ve bunlar eliyle kamu hizmetlerini götürmeye başlamışlardır. Katılımcılar, (Grafik 9) Devir tasfiye komisyonlarının çalışmalarını sürdürürken çeşitli sebeplerle isabetli kararlar alınmadığını belirtmişlerdir.

6. Küçük belediyeler olarak da tanımlayabileceğimiz belde belediyelerinde gerek yönetici gerekse diğer personel açısından kalifiye insan gücüne ulaşmaları oldukça güç olmaktadır. Örneklem grubumuzu oluşturan belde belediye başkanlarını ele alacak olursak 15 kişinin ticaret ile uğraşan küçük esnaf olduğu, 4 belde belediye başkanının çiftçi, 1 belde belediye başkanının işçi şeklinde sıralanmakta olduğu, geriye kalan başkanların ise memur ve eğitici olarak sıralandığı görülmektedir. Eğitim durumları açısından konuyu değerlendirdiğimizde ise Malatya belde belediye başkanlarının; 16'sının lise mezunu, 7'sinin yüksekokul mezunu, 4'ünün ortaokul mezunu, 4'ünün ilkokul mezunu, 2'sinin yüksek lisans mezunu, 1'nin fakülte mezunu olduğu görülmektedir. Bu durum belediye başkanlarının eğitim seviyelerinin yetersizliğini ortaya koymaktadır. Ayrıca, Malatya'nın beldelerindeki seçimlere etki eden en önemli unsurlardan birisinin aşiretsel bağlar olduğu düşünüldüğünde beldelerde arzu edilen kalifiye yönetici ve çalışan profilini bulmanın güçlüğü bir kez daha ortaya çıkmaktadır. Bütün bunlarla birlikte araştırma bulgularına göre belde belediyelerinde iyi bir yönetim yapısına sahip olduğunu iddia etmek mümkün değildir. Zira, bizzat bu belediyeleri yöneten katılımcılardan oluşan örneklem grubun %38,3 (13) gibi küçümsenmeyecek bir oranda belde belediyeleri kötü yönetilmekteydi kanaatini taşımaları anlamlıdır (Grafik:14).

7. Türkiye'deki yönetim modelinin üst yönetim ağırlıklı bir model olarak tasarlanmış olması büyükşehirlere oldukça önemli yetkiler verilmesi sonucunu doğurmuştur.

Bu durumun daha anlaşılır olması için dikkat çekilmesi gereken husus, hizmetlerin faydasının yayıldığı alan, bazı hizmetlerin ölçek ekonomisine duyarlı olması nedeniyle üst kademeye önemli sayıda hizmetlerin verilmesini gerektirmiştir.

Bu bağlamda hem kent bütününe yönelik hizmetlerin, hem de daha üst ölçekte yürütülmesinde ekonomik etkinlik bulunan hizmetlerin büyükşehir belediyesi sorumluluğuna verilmesi rasyonel bir tercih olmaktadır (Arıkboğa, 2012: 5).

Fakat araştırmanın bulgularına göre, katılımcılar büyükşehirlerin yetkilerinin genişletilmesi ve ilçe belediyelerinin bazı yetkilerinin büyükşehirlere geçmesini yerinde bulmamışlardır (Grafik:15).

8. İlk büyükşehir belediye kanunu olan 3030 sayılı Kanun, 5216 sayılı Kanun ve diğerlerinde büyükşehir belediyesi ve organları arasındaki ilişkilerde güç, belediye başkanında toplanmıştır. Zira belediye hizmetleri büyük ölçüde belediye başkanını koordinasyonunda ve denetiminde yerine getirilmektedir. Bu modelin benimsenmesinin nedeni iç göç, hızlı nüfus artışı gibi nedenlerle hızla büyüyen kentleri çekip çevirecek, süratli bir şekilde karar alabilecek bir kent yönetiminin ancak çoğunluğun desteğini arkasına alan güçlü bir başkanla sağlanabileceği anlayışıdır (Tarhan, 2013: 116). 6360 sayılı Kanun'da ise yukarıda sayılanlara ek olarak büyükşehir belediyesinin hizmet vereceği alanın tüm ilin mülki sınırlarına genişletilmesi, büyükşehir belediye başkanının gücünün tartışmasız bir şekilde artmıştır.

Başkanların bu güçlerini yerel halkın menfaatlerine kullanmaları için "hizmetkar liderlik" anlayışına sahip olmaları, güçlerini dengeleyecek bir unsur olarak görülmelidir. Hizmetkar liderliğin kişisel özelliklerinin sayıldığı bir çalışmada Ahlaki sevgi sahibi olma, alçak gönüllü olma, fedakar olma, vizyon sahibi olma, güven, çalışanları güçlendirme, hizmet etme, dinleme, empati, farkında olma (Bakan ve Doğan, 2012: 7) gibi vasıflar sıralanmıştır. Hizmetkar lider için bu sayılan özellikler dışında ek birtakım vasıflar ilave eden çalışmalar da mevcuttur fakat buna eklenebilecek şey hizmetkar liderin kavramsallaştırma yeteneği ve öngörü sahibi olabilmesidir. Araştırmaya katılan katılımcıların büyük çoğunluğu büyükşehir belediye başkanlarının güçlendiği kanaatini taşımaktadırlar (Grafik:16).

9. Yerel yönetim sisteminde çok köklü bir değişiklik getiren bu Kanun'un mülki idareyi de etkisiz bir hale getirmiş olduğu tartışılan konulardan birisidir. Birçok akademisyen tarafından da ifade edildiği üzere, İl ve İlçe Özel idareleri, Köylere Hizmet Götürme Birlikleri vasıtasıyla kırsal kalkınma, yatırım ve eğitim konularında aktif olan mülki idare bir anda etkisiz bir hale getirilmiştir (Çukurçayır,

2014: 25). Ayrıca ülkenin siyasal anlamda sıkıntılı olan bölgelerinde güçlenen büyükşehir belediyeleri karşısında mülki idare amirliklerini dengeleyici bir unsur olarak değerlendiren ve yetkilerinin artırılmasını isteyen görüşler de mevcuttur. Araştırma bulgusu olarak ortaya çıkan kanaatte, güçlenen büyükşehir belediyelerinin çoğu zaman devleti temsil gibi bir kaygılarının olmayacağı yönünde olmuştur (Grafik:18). Fakat, Belediyeler anayasal kuruluşlar olup belediye başkanlarının, belediye meclislerinin ve encümenlerinin yetki ve sorumlulukları belirlenmiş, sınırları yasalarla çizilmiştir.

10. Yerel yönetimlerimiz içerisinde tarihsel süreçten bugüne çok önemli bir yere sahip olmuş olan belediyelerin, hemen her çalışmada en önemli özelliği olarak ifade edilen yerel halka en yakın, halkla iç içe olan bir yönetim birimi olması vurgulanmış hatta demokrasinin vazgeçilmez ögesi olarak yerleşme ve siyasal katılım adete kutsanmıştır. Bunun dışında yerelde yaşanan sorunların anında ve etkili bir biçimde çözüme kavuşturulması için yerel yönetimlerin sorun çözme kapasiteleri üst düzeylerde görülmüştür. Fakat gelinen süreçte yerel yönetimler tek bir yönetsel yapı olan belediyeler tarafından temsil edilmeye başlanmış ve yerelin merkezileşmesi sürecine girilmiştir (Grafik:19).

#### **7.4.2.Ekonomik Açıdan Bütünleştirmenin Sonuçları ve Değerlendirmesi**

Büyükşehir olmayı arzulayan illerin neredeyse tamamı merkezi bütçeden büyükşehir belediyelerine aktarılan payı almak istediklerinden buna talipli olmaktadır. Bu yasa ile büyükşehir belediyelerinin payı % 5 'ten 6'ya, ilçe Belediyelerinin payı % 2.5'dan 4.5'e çıkmaktadır. Bu paylar ilçe belediyelerine, nüfus ve coğrafi konumuna göre verilecek ayrıca, nüfusu 10.000'in altında olan ilçelere denkleştirme ödeneği kapsamında da pay aktarılacaktır.

Büyükşehre dönüşümün belediye bütçesine pozitif katkı olarak yansıyan birçok gelir kalemi, ilde yaşayanlar için yüksek vergiler ve daha önce karşılaşmadıkları birtakım maliyet unsurları olarak da dönmektedir. Büyükşehir sınırları içine alınan, emlak vergileri büyükşehir tarifesi üzerinden, yani % 100 artırımlı olarak ödenmeye başlanmış, buna göre, ilçe ve beldede evi, işyeri, arsası ve arazisi olanlardan; evler için binde 1 yerine binde 2 oranında, diğer binalar için binde 2 yerine binde 4 oranında, araziler için binde 1 yerine binde 2 oranında,

arsalar için binde 3 yerine binde 6 oranında emlâk vergisi tahsil edilmektedir. Ayrıca bu vergilerin yüzde 10'u oranında ödenen taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı da iki katına çıkmıştır. Büyükşehir sınırları içine alınan ilçe ve beldelerde, çevre temizlik vergisi büyükşehir tarifesi üzerinden, yani % 25 artırımlı olarak ödenmektedir. Belediye tarafından yapılan, onarılan ve genişletilen yolların iki tarafında bulunan gayrimenkul sahiplerinden yol harcamalarına katılma payı, kanalizasyon ve su tesislerinden faydalanan gayrimenkul sahiplerinden kanalizasyon harcamalarına katılma payı ve su tesisleri harcamalarına katılma payı alınmaya başlanmıştır.

Büyükşehir belediye sınırları içine alınan esnaf artık basit usûlde değil, gerçek usûlde vergilendirildiğinden ödeyeceği vergi artmıştır. Esnaf, her ay KDV, üç ayda bir gelir vergisi ve en az üç ayda bir gelir vergisi stopaj beyannamesi vermek durumunda kalmış, her beyanname için damga vergisi ödeyerek, yazar kasa almış, defter tutmaya başlamıştır.

Hâlen emlâk vergisinden muaf olan, köyler artık emlâk vergisi ödeyecektir. Köylerde su kullanımı (içme ve kullanma suyu) ücretli olacaktır. Su parası 5 yıl süreyle en düşük tarifenin yüzde 25'i üzerinden ödenecek olmakla birlikte 5 yıl sonra normal tarife uygulanmaya başlayacaktır, aynı durum çöp vergisi için de geçerlidir. Çöp vergisi, 5 yıl süreyle alınmayacak olmakla birlikte, köylü 5 yıl sonra büyükşehir tarifesi üzerinden, yani yüzde 25 artırımlı olarak çevre temizlik vergisi ödemek durumunda kalacaktır. Ayrıca köye yapılacak yol, kanalizasyon ve su tesislerinin harcamalarına katılma payı ödenecek olup bu uygulamaya da 5 yıl sonra başlanılacaktır.

İl ve ilçe merkez belediyeleri sınırlarında yaşayan muhtarlarla yapılmış olan anket çalışmasında "büyükşehir belediyesinin mali gücü artmıştır" ifadesine verilen cevaplarda "fikrim yok seçeneği" en fazla işaretlenen seçenek olmakla birlikte katılımcılar, ödedikleri vergiler ve su paralarının artmış olduğu fakat kentsel hizmet anlamında bir artış göremedikleri için bu durum hakkında bir şey söyleyemeyeceklerini ifade etmişlerdir.

Bütün bu vergilendirmeler büyükşehir belediyesi bütçesinin gelir kalemlerini artırmak üzere planlanmış olmakla birlikte, köylüden vergileri tahsil etmek ve kendi kaynağı olan su için para tahsil edebilmek güç olacaktır. Zira, köylü gelir kaynağı

olmadığı için kırsal alanlarda yaşamaya devam etmekte ve geçimini kayısı, buğday ve arpa gibi tarımsal ürünlerden elde ettiği az bir gelire sağlamaktadır.

Ülkemizde yerel yönetimlerin en önemli sorunu, yeterli bütçelerinin olmayışıdır. Gelirlerin giderleri karşılayamaması ve belediyelerin merkezi bütçeden aktarılan paylara olan bağımlılığı yerel yönetimleri merkeze bağlı kurumlar haline getirmiştir.

Belediyelere devlet tarafından yapılan yardımlar incelendiğinde ise genel amaçlı ve özel amaçlı olarak ikiye ayrılmakta olduğu görülmektedir. Genel amaçlı yardımlar devlet tarafından belediyelere harcama kalemi belirtilmeksizin ekonomik ve mali güçlerini artırmak için verilen yardımlardır. Dolayısıyla nereye ve ne şekilde harcanacağına ilişkin bir şart ve sınırlama yoktur. Özel amaçlı yardımlar ise, belirli bir hizmetin yerine getirilmesi ya da bir hizmetin yerine getirilmesi için gerekli olan altyapı veya tesisin inşası için verilen, sadece o iş için kullanılan yardımlardır. Belediyelere devlet tarafından yapılan yardımlar yapılırken, benzerleri AB ülkeleri ve ABD’de olan şu kriterlere göre yapılmalıdır: Belediyelerin hizmet götürmek zorunda oldukları alanın ne kadarının kırsal, ne kadarının kentsel alan olduğu ve coğrafi genişliği, tamamlanması gereken projelerinin olup olmadığı, turizm açısından potansiyeli, belediyenin öz kaynaklarının yeterli olup olmadığı, kalkınmada öncelikli bir bölge olup olmadığı gibi hususlar göz önünde bulundurulmalıdır.

6360 sayılı kanun ile Büyükşehir belediyelerine verilen mali kaynaklar kırsal bulunmayan ya da kırsaldaki problemlerini çözmüş iller için yeterli görülmektedir. Fakat kırsal alanı geniş ve kırsal nüfusu dağınık yerleşmiş olan kentler için yasanın öngördüğü mali kaynaklar yetersiz kalacaktır. Zira günümüzde birçok büyükşehir belediyesinin ciddi borçlar altında olduğu bilinmektedir.

Araştırmanın bu kısmında Malatya Büyükşehir Belediyesi yöneticileri ile yapılan görüşmelerde, büyükşehir belediyesinin mali sorunlarını çözebilecek bulgular olarak ortaya çıkan bir dizi öneri yer almaktadır.

1. Hal binalarında tahsil olunan rüsum %2 oranındayken yapılan düzenleme ile bu oran %1’e düşürülmüştür. Bu oranın yeniden %2’ye çıkartılması,

2. Doğalgaz dağıtım şirketlerinde belediyelerin % 10 doğal ortaklığı bulunmaktadır. Ancak bu şirketler sürekli olarak yatırım maliyetlerini yükselterek şirketleri kar etmeyecek şekilde gösterdiklerinden belediyeler bu % 10'luk payı tahsil



edememektedirler. Bu nedenle ilgili yasada değişiklik yapılmak sureti ile % 10'luk doğal ortaklığın sonucu olarak bu şirketler tarafından yapılacak tahsilatlardan belediyelere aktarılacak payların, faturalar üzerinden doğrudan düzenlenmesi uygun olacaktır.

3. Yangın Sigorta Poliçeleri üzerinden belediyelere aktarılan % 10 luk payın mevzuatta değişiklik yapılmak sureti ile % 30'a çıkarılması belediye gelirlerinin artması bakımından önemli bir katkı olacaktır.

4. Maden ocaklarından alınan harç ve devlet hakkının en az % 50' si büyükşehir belediyelerine aktarılması üzerinde çalışılması gereken bir husustur. Zira maden taşıyan ve madencilik faaliyetlerinde kullanılan araçların ağır tonajlar nedeniyle yollarda meydana getirdiği tahribat nedeniyle oluşan maliyetler vardır.

5. İllerde kayıtlı araçlardan tahsil edilen Motorlu Taşıtlar Vergisinin % 50 sinin 5 (beş) yıl süre ile yol – asfalt ve alt yapı hizmetlerinde kullanılmak şartı ile yeni kurulan büyükşehir belediyelerine aktarılabilir.

6. Alkol ve sigara satışlarından elde edilen vergiler ilgili firmaların merkezinin bulunduğu yer vergi dairesine yatırılmaktadır. Oysa söz konusu vergiye tabi harcama tüketimin yapıldığı yerlerde yapılmaktadır. Bu nedenle tahsil edilen vergilerin harcamanın yapıldığı il vergilerine yansıtılması açısından gerekli yasal düzenlemenin yapılması gerekmektedir.

7. Büyükşehir belediyesi başkanları, yöneticileri ve büyükşehir ilçe belediye başkanlarının 11-12 Ekim 2014'te Sakarya'da yapılan Çalıştayda gündeme getirdikleri, çevre cezalarını kesme ve toplama yetkilerinin Çevre ve Şehircilik Bakanlığında alınıp büyükşehir belediyelerine verilmesi de kaynak oluşturmak için değerlendirilebilecek bir öneridir. Zira, Çevre ve Şehircilik il Müdürlüklerinin bunu yeterli düzeyde takip edecek kapasiteleri bulunmamaktadır. Bu durum iki yönlü bir kazanım olacaktır. Bir yandan çevreye ilişkin artan takipler sayesinde çevrede kirlilik azaltılacak öte yandan belediyelere kaynak sağlanmış olacaktır.

8. Ekonomik temelli sorun alanlarından birisi de kaynakların etkin ve yerinde kullanılmamasıdır (Grafik:12).

Kaynakların israf edilmeden yerinde kullanılması her şeyden evvel beşeri ve ahlaki bir tavır olmalıdır. Kamu yönetiminde tasarrufun sağlanması ve kaynak israfının önlenmesi ancak sunulacak olan hizmetin gerekli olup olmadığı, devlet eli

ile yerine getirilmesinin zorunlu olup olmadığı, hizmeti üretecek olan birimin büyüklüğü ve çalışanlarının sayısı ve niteliği gibi ana maliyet unsurlarının kontrol edildikten sonra hizmetin üretimine başlanması ile sağlanabilecektir.

Kamu yöneticileri verdikleri kararlarda duygusal değil, rasyonel olabildikleri ölçüde kamu yönetiminde kaynaklar etkin kullanılacak ve maliyetler düşecektir (Dinçer,2006:7). Oysa, özellikle yerel yönetim birimlerinde siyaseten başarılı görülme arzusundan dolayı kaynakların verimli olmayan alanlarda kullanılması sık rastlanan bir husustur. Bunun düzelmesi ve kaynak israfının önlenmesi idarecilerin doğru planlama yapmasına bağlıdır.

9. Mali yapının güçlenmiş olmasıyla kentte yapılan hizmet artışları arasında bir paralellik kuran katılımcılar, her ne kadar halktan toplanan bazı vergilerde bir artış olsa da kente ilişkin bir değişim ve dönüşüm görmediklerinden bir fikir beyan etmemişlerdir (Grafik:34).

Yapılan yasal düzenlemeler ile Malatya Büyükşehir Belediyesi'nin gelirleri artmıştır. Fakat daha önceki dönemde kente hizmet üretmekle görevli kılınmış olan il özel idareleri, belde belediyeleri ve ilçelerdeki köylere hizmet götürme birlikleri kapatılmıştır. Bu nedenle ildeki bütün hizmet alanları büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerine bırakıldığından belediyelerin bütçeleri kapatılan birimlerin toplam bütçesinden fazla olmalıdır. Aksi halde ildeki kentsel hizmet kalitesinin ve çeşitliliğinin artırılması mümkün olamayacaktır. Bu nedenle merkezi yönetim harcamaları ile yerel yönetim harcamaları arasındaki oranda yerel yönetimler lehine yapılacak düzenlemeler çok önemlidir.

#### **7.4.3. Siyasal Açıdan Bütünleştirmenin Sonuçları ve Değerlendirmesi**

6360 sayılı Kanun Büyükşehir Belediyelerini yerel demokrasinin tek kutsal meyvesi olarak sunmuş olduğundan günümüzde geriye kalan bütün iller de büyükşehir olabilme hayali kurmaktadır. Bu yasa ile ortaya çıkan durumu "yüksek doz yerelleşme" olarak tanımlayan katılımcılar, ortaya çıkan sistemin bütün idari yapıyı, Osmanlı'dan günümüze gelen yönetim geleneklerini, kurumları ortadan kaldırdığını ifade etmişlerdir. Araştırmada siyasal açıdan bütünleştirme açısından ortaya çıkan bulgular şunlardır.

1. 6360 sayılı Kanun yerel yönetim sistemi üzerinde oldukça köklü bir değişiklik doğurmuş ve uygulamaya sokulduğu illerde belediye dışında yerel

yönetim birimi kalmamıştır. Osmanlı'dan günümüze kadar gelen il özel idaresi sistemi ve köyler kaldırılmıştır. Ayrıca belde belediyeleri de kaldırılarak köyler gibi mahallelere dönüştürülmüşlerdir. Temelde idari anlamda merkezin yereldeki uzantısı gibi olan il özel idareleri ve mali anlamda yeterli akçal kaynağı olmadığı için il özel idaresinin getireceği hizmetlere bağımlı olan köylerin kaldırılması demokrasinin gelişimi için bir sorun alanı oluşturmamaktadır. Fakat belde belediyelerinin kapatılması ve mahalleye dönüştürülmesi halkın yönetime katılması ve halkın rahatça ulaşabileceği bir ara kademenin aradan çıkartılması sonucunu doğurduğu için demokrasinin gelişimi bağlamında olumsuz bir yaklaşım olmuştur.

2. Kanun ile getirilen düzenleme şeklen yerel yönetim birimi fakat yerel yönetim felsefesine ve gereklerine uygun değil. 6360 sayılı Kanun ile yerel demokrasi- ölçek ekonomisi ikileminde, ölçek ekonomisi önemsenmiş ve yerel demokrasi ihmal edilebilir bir olgu olarak değerlendirilmiştir. Merkezi idarenin yerel yönetimleri bütünleştirme çabalarının devam edeceği araştırmanın yapıldığı günlerde basın kuruluşlarına yansıyan haberlerden de anlaşılmaktadır. Basın, AK Partinin yerel yönetimlerde köklü bir değişiklik için düğmeye bastığını ifade ederek, önümüzdeki günlerde AK Partinin, Meclis'e sunacağı bütünşehir yasası üzerinde çalıştığını, son düzenlemeyle sayıları 30 olan büyükşehirler dışında kalan tüm şehirleri kapsayacak olan 'Bütünşehir' düzenlemesinde Adıyaman ile Ağrı'nın pilot iller olacağı ve bu illerde bütün beldelerin kapatılacağını belirtmiştir (Esnek, 2014, Haber7, 27.01.2015). Yerelde bütünleştirme; "Kent Bölgeleri Kuramı"nın, kamu yönetimi disiplini içerisinde yerel yönetim alanında uygulanmasıdır. Kent Bölgeleri yaklaşımında; mekansal ölçeklerin tanımlanması devletin mekanda örgütlenme biçiminde ve değişik mekansal birimlerde uygulanan politikaların ağırlıklarının değişmesi ile ortaya çıkmakta veya doğrudan yönetimin yeniden yapılandırılması ve reformu ile farklı ölçeklerde yer alan kurumların mali kapasitelerinin yeniden tanımlanması ile mümkün olabilmektedir.

3. Araştırmanın bulgularına göre; 6360 sayılı Kanun ilin mülki sınırlarıyla büyükşehir belediyesi sınırlarını çakıştırarak yerelde merkezileşme yönünde bir yapılanma ortaya koyarken, "kent bölge" yönetimlerine geçişin ön hazırlıkları olarak da görülmektedir. Türkiye de bölgesel eşitsizliklerin artması ve etnik farklılıkların daha da belirgin hale gelmesi birçok akademisyen ve sivil toplum örgütünün

dikkatini çekmiş ve bu problemin üniter devlet sistemi içerisinde çözülebilmesi için bölge yönetimlerini gündeme taşımıştır. Araştırma bulgularına göre ; mali etkinlik, coğrafi tutarlılık, demokratik yapılanma gibi çeşitli yönleri bulunan bu sorunun çözülebilmesinde İspanya'nın uygulamış olduğu bölge yönetimleri modeline benzeyen "kent bölge" yönetimi uygulaması örnek oluşturabilir.

4. Yönetime katılımdaki temel amaç, halkın yönetim konusunda kendisini ilgilendiren hususlarda alınan kararları emir niteliğinden uzaklaştırmak ve bu kararların yöre halkı tarafından sahiplenmesini sağlamaktır. Yerel yönetimlerde alınan kararlarda halkın bizzat öznal olarak bulunması, katılımı istekli olmalarını sağlamakla birlikte elde edilen hizmetlerin kalitesini de artırmaktadır.

Türkiye de Yerel Gündem 21 adı ile başlatılan fakat sonradan kent konseylerine dönüştürülen yapılar, yerelde yönetime katılımın enstrümanlarından birisi olarak kurgulanmış fakat bu katılım mekanizmaları çok iyi işletilemediği görülmüştür. Yerel Gündem 21 adı ile başlatılan fakat sonradan Kent Konseylerine dönüştürülen programa Malatya kenti 2001 yılı ocak ayında katılmıştır. Başlangıçta, kamuoyunda çok büyük bir istek ve beklenti ile karşılanan Yerel gündem 21, kente ilişkin çeşitli sorun alanlarını gündeme taşımış STK'ların ve halkın görüşleri alınmıştır. Fakat farklı çalışma gruplarında bulunan kişi sayısı 300'ü aşamamış, uygulama süreçlerinde ise katılım artırılmamıştır (Adıgüzel, 2003: 61). Çalışma grupları arasında eşgüdümün de sağlanamadığı görülen yapılar kent konseylerine dönüştürülmüş fakat en önemli eksikliği olarak baştan beridir var olan muhtarların katılımının devamlılığı yine sağlanamamıştır (Grafik:37). Araştırma bulguları halkın yönetime katılım hedefinden uzak olduğunu göstermektedir.

5. Temsili demokrasilerin, güçlü bir demokrasinin sağlanmasında yeterli olmadığını birçok düşünür dile getirmiştir. Örneğin demokratik çoğulculuk düşüncesine önemli katkıları olan J. Stuart Mill, aktif bir çoğulculuğu savunarak, tek tek bireylerin düşüncelerini yayabilmelerinin ve bu özgürlüğe sahip olabilmelerinin yanlışların kurumsallaşmasını ve çoğunluğun diktatörlüğünü önleyebileceğini ifade etmiştir. Bunun dışında akılcı bir demokrasi, yalnızca bireysel özgürlükleri ve iletişimi değil aynı zamanda aktif katılımcı bir çoğunluğu öngörmektedir (Çukurçayır, 2008: 19).

Yeni kamu yönetiminin bir anlayışı olarak demokrasi -yurttaş ilişkisini de kısaca ortaya koymak gerekir. Demokrasilerde yurttaş toplumsal tabakalaşmanın en tepe noktasına yerleştirilerek, yurttaşın yönetsel-siyasal sistemin ne üreteceğine ve nasıl çalışacağına karar verdiği ifade edilmektedir. Çünkü teoriye baktığımızda siyasal ve yönetsel sistem yurttaş için vardır ve yurttaşın her türlü edinimlerinden yararlanarak, yönetsel-siyasal sistemi yurttaşın gereksinimlerine göre uyarlamak zorundadır (Çukurçayır, 2008: 21).

Bu yöntem, kentsel politikaların üretilmesinde veya düzenlenmesinde kullanılabilecek bir yöntemdir. Yurttaş geleceğin toplumunda kendi yaşamıyla ilgili daha fazla sorumluluk almak, yönetsel ve siyasal yaşama daha fazla katılmak durumundadır. Katılımcıların değerlendirmelerine göre, yapılan yasal düzenleme ile ilçelerde ve kırsal alanlarda yaşayan yurttaşların bu imkana sahip olduğunun söylenemeyeceği belirtilmiştir (Grafik:17).

#### **7.4.4. Kentsel Hizmet Sunumu Açısından Bütünleştirmenin Sonuçları ve Değerlendirmesi**

Araştırmamızda kentsel hizmet olarak beliren alanlara yönelik olarak muhtarlarla ile yüz yüze görüşme yoluyla yapılan anketlerde imar çalışmaları, kentsel koruma çalışmaları, zabıta hizmetleri, itfaiye hizmetleri, kültürel ve sosyal faaliyetler, çevre sağlığı, ulaşım, mali yapı, ihaleler, insan kaynakları ve yönetim anlayışına yönelik sorular yöneltilmiş ve çıkan sonuçlar tartışılmıştır.

İlk büyükşehir kanun'u olan 3030 sayılı Kanun ile kurulan büyükşehir belediyelerinin kente ilişkin çok önemli sorun alanlarında çok etkili hizmetler ürettiği bilinmektedir. Bu durum sonraki yasalarda da benzer şekillerde işletilmiştir. Ancak ortaya konulan çözümlerin tamamında insan, kültür, tarih, ekolojik yaklaşımları önceleyen politikalar olup olmadığı ayrıca tartışma konusudur.

Araştırmada kentsel hizmetler bağlamında muhtarlara yöneltilen sorulara verilen cevaplarda itfaiye hizmetleri dışında kalan alanlara ilişkin olarak yapılan değerlendirmelerde büyükşehir belediyesinin kentte yeterli hizmet üretmediği ifade edilmiş, çevre sağlığı, zabıta hizmetleri, sağlık ve sosyal yardım alanları ile ilgili olarak büyükşehir belediyesinin hizmetleri yeterli görülmemiştir. Bunun temel nedenlerinden birisi 6360 sayılı Kanun çıkmadan önce kentte yaşayan insanların çok

büyük beklentilere sokulması fakat bunun karşılığını görememeleri, bir diğer neden ise kırsal alan hizmetleri konusunda üzerinden bir yıldan fazla bir zaman geçmiş olmasına rağmen yapılanmasını tamamlayamayan büyükşehirin hizmetleri ulaştırmadaki yetersizlikleridir.

Araştırmanın kentsel hizmetlere yönelik bulguları ise şöyledir:

1. Hizmet alanının bütün il mülki sınırları şeklinde genişletilmesi bundan sonra ilin tamamında yönetsel ve operasyonel olarak büyükşehir belediyelerinin ve ilçe belediyelerinin görevler üstleneceği anlamına gelmektedir. Burada ortaya çıkan soru şudur: Mahalleye dönüşen köylerin aldığı hizmetlerin bundan nasıl etkilendiğidir? Araştırmaya katılan katılımcılar kırsal alanda yaşayan insanlardan oluşmaktadır. Kanun'un kırsal alanlara daha iyi hizmet götürülmesini sağlamayacağı endişesini taşıyan katılımcılar Kanun'a karşı olumsuz bir yaklaşım içerisine girmişlerdir (Grafik: 2).

2. 6360 Sayılı Kanun'dan önce, kırsalın hizmetleri ilçe özel idareleri, köylere hizmet götürme birlikleri, KÖYDES (Köy Altyapısını Destekleme) projeleri gibi çalışmalar ile gerçekleştiriliyordu. 9. Kalkınma Planında (2007-2013), bu birlikler ve görevlerinden bahsedilirken Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile kaymakamlara kırsal yerleşimlerde yaşayan insanların ekonomik, sosyal, kültürel gelişiminde ve kırsal yerleşimlerin alt yapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde önemli görevler verilmekteydi.

Ayrıca 2011 yılına kadar KÖYDES Projesi çerçevesi içinde; Susuz köy ve bağlıklarına yönelik olanlar başta olmak üzere içme suyu projeleri, köy yollarının kalite ve standartlarının yükseltilmesine yönelik projeler, küçük ölçekli sulama projeleri, içme suyu ve yola ilişkin bakım ve onarım projeleri, fosseptik ile sınırlı olmak üzere atık su altyapı projeleri gerçekleştirilmekteydi (Zengin ve Öztekin, 2013: 63).

Katılımcılar, bu hizmetlerin daha kaliteli ve üst seviyelerde verilmesini engelleyen en önemli unsurların mali kaynakların yetersizliği ve işe uygun ehil teknik personellerin bulunmaması olduğunu düşünmektedirler. Bu nedenle, bu durumun çok köklü bir yapısal değişikliğe gidilmek yerine yeterli kaynak sağlanması ile sorunun kaynağında tam ve zamanında çözümü sağlanabileceğini belirtmişlerdir (Grafik:5).

3. Büyükşehir Kanunu olarak yürürlüğe giren metinlerin tamamında kentin planlanmasında bütüncül planlamayı gerçekleştirmek temel amaçlardan birisi olmuştur. Anakent alanı içinde kurulan ve koordinasyon içinde olmayan çok sayıda mahalli idare teşkilat yapısının başta imar planları olmak üzere diğer kentsel hizmetlerde etkili ve verimli olmaktan uzak, ölçek etkinliğinin ortadan kalktığı ve kaynak israfının olduğu bir yapıya neden olduğu, yasaların genel gerekçesinde vurgulanan unsurlardandır. 6360 sayılı Kanun'un genel gerekçeleri arasında sayılan plan bütünlüğünün sağlanması yaklaşımına katılımcılar, Malatya Büyükşehir Belediyesinin bu konuda istenilen kentsel planlama bütünlüğünü sağlayamayacağını düşünmektedirler (Grafik:8).

Ulaşım hizmetleri ile ilgili olarak ise şunlar ifade edilebilir. Ulaşım dokusu, kentin, kent planının omurgasını oluşturmaktadır. Genel anlamda insan ve metaların bir yerden başka bir yere aktarılmasına ulaşım, bunu sağlayan araçlara da ulaşım sistemi denmektedir. Ancak, insan ve meta olarak tanımlamanın yapılmasına karşın, ulaşım planlamalarında, asıl taşınması gerekenin insanlar değil araçlar olduğu izlenimi uyanmaktadır.

4. 6360 sayılı Kanun'la belde belediyelerinin kapatılması neticesinde, önceki yıllarda az da olsa hizmet alan kırsalın yeni model ile hizmet alamayacağı ve bu nedenle iyice güçsüz düşeceği endişesi kırsalda yoğun yaşanan tedirginliklerdendir. Hizmet alamayan ve güçsüzleşen alanlardan daha da güçlendirilmiş alanlara büyük bir göçün yaşanması kırsal alanların boşalması sonucunu doğuracak ve tarımsal üretim ciddi bir darbe yiyecektir (kırsal iticiliği- kentin çekiciliği). Aynı şekilde kentlere yığılan kalabalıklar kent merkezlerinde yeni sorunlar doğmasına da neden olacaktır.

Gelişmiş ülkelerde hizmetler dengeli bir biçimde dağıldığından, büyük kentlerde nüfus artış hızı minimum seviyelerde kalmaktadır. Çünkü kırsal alandan kentsel merkezlere göçü hızlandıran köyün itici özellikleri, bu ülkelerde minimize edilmiş durumdadır. Hatta bazı yerlerde kentsel alanlarda nüfus azalmakta böylece ülke çapında dengeli kalkınma sağlanmaktadır.

5. Kentliler; kentlerinin, tarihsel özelliklerinin mekana yansımış hali olan mimari eserleri, sivil mimari örnekleri ve kültürel varlıkları vasıtasıyla

medeniyetleriyle bir bağ kurmaktadır. Bu açıdan bakıldığında yerel yönetimlerin kentlerin tarihini, kültürel dokusunu ve yeşil dokusunu koruyan bir yaklaşımla çağdaş kentleri oluşturma zorunluluğu bulunmaktadır. Zira kentin kültür varlıklarının ve mimari eserlerinin korunması yasa ile büyükşehirler verilen görevlerden birisidir. Bu konuda belediyelere verilen görevler "2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yasası" ve 5226 sayılı "Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu İle Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" da hükme bağlanmıştır. Bu konuda 11 Haziran 2005 tarihinde bir yönetmelik çıkartılarak kısaca KUDEB (Koruma Uygulama Denetim Birimi) olarak anılacak olan bu birimlerin kuruluş ve işleyiş esasları ayrıntıya kavuşturulmuştur. KUDEB'lerin, büyükşehir belediyelerinde imar daire başkanlığı bünyesinde görev yapacağı hükme bağlanmıştır. Ancak geçmişteki haliyle belediyelerin bakanlık izni ile kurduğu KUDEB, Malatya ilinde İl özel İdaresi tarafından kurulmuş, bu konuda belediye herhangi bir tasarrufta bulunmamış, günümüzde ise büyükşehirlerde zorunlu olan bu birim bir yılı aşkın bir süre geçmesine rağmen aktif hale getirilememiştir.

6. Günümüz belediyeciliğinde en önemli hizmet alanlarından birisi hiç şüphesiz kentin imarına ilişkin düzenlemeler ve planlardır. Bu planlamanın yapılması süreçleri en az uygulama kadar önemli olup kentin geleceğinin bugünden şekillendirilmesidir. Kent planlaması yapılırken kentin içinde bulunduğu gelişme seyri, kentin gelişme aksları, iş ve işgücü yapısı ve nüfusuna ilişkin öngörüler önem taşımaktadır.

Ülkemizde son on-on beş yıldır kentlerin büyüme hızı artmış ve bu büyüme kentlerin mekânsal biçiminde önemli değişikliklere neden olmuştur. Bu durum Malatya ilinde de aynen yaşanmaktadır. Kent sistemindeki çeşitli faaliyetlerin konum ve dağılımında önemli bir yeniden örgütlenme olmuştur. Harvey'in (2003: 61) ifadesiyle; bu değişiklikleri sadece kentsel sistemde değişen teknoloji, değişen talep eğilimleri vb. karşısında yapılan ayarlamaların bir göstergesi olarak görmek çok kolaydır. Ama politik açıdan bakılınca kentin mekânsal biçimindeki bu ayarlamaların gelirden değişik yollardan bir yeniden dağıtım getirmesi olasılığının yüksek olduğu da açıktır. Bir kentteki iktisadi faaliyetin konumunun değişmesi, iş fırsatları konumunun değişmesi, mesken faaliyetlerinin değişmesi ise konut fırsatları konumunun değişmesi demektir. Malatya açısından konu değerlendirildiğinde eski Sümerbank



Dokuma Fabrikası alanına yeni bir alışveriş merkezinin kurulması ve karşısında bulunan işçi konut alanlarının yerine ise park alanı ve yeni ticari işletmelerin açılması kentteki iktisadi faaliyetlerin konumunu değiştirmiştir. Bu değişiklik Fahri Kayahan Bulvarı üzerinde açılan çok sayıda ticarethane ile sürdürülmüştür. Mesken faaliyetlerinde de benzer değişiklikler yapılmış olup konut fırsatları konumu, Çilesiz mahallesi ve Tecde mahallesine doğru kaymıştır.

7. Zabıta hizmetleri belediyelerin en önemli görevlerinden birisi olup hizmetin gereğine ve yoğunluğuna göre, imar, çevre, sağlık, trafik ve turizm gibi kısımlara ayrılabilir. Beldenin esenliği ve düzeni ile ilgili birçok görev verilen zabıta memurları belediyenin asli görevlerini ifa eden memurlardır. Fakat son dönemlerde başta büyükşehirler olmak üzere birçok belediyede belediye zabıta memurlarının yaptığı işler, taşeron işçilere yaptırılmaya başlanmıştır. Oysa, 5215 sayılı Belediye Kanunu'nun 67. maddesi, "Belediyede belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile park, bahçe, sera, refüj, kaldırım ve havuz bakımı ve tamiri; araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik ve yemek hizmetleri; makine-teçhizat bakım ve onarım işleri; bilgisayar sistem ve santralleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri; sağlıkla ilgili destek hizmetleri; fuar, panayır ve sergi hizmetleri; baraj, arıtma ve katı atık tesislerine ilişkin hizmetler; kanal bakım ve temizleme, alt yapı ve asfalt yapım ve onarımı, trafik sinyalizasyon ve aydınlatma bakımı, sayaç okuma ve sayaç sökme-takma işleri ile ilgili hizmetler; toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri; sosyal tesislerin işletilmesi ile ilgili işler, süresi ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir." denilerek taşeronlar aracılığı ile yapılacak işler belirlenmiştir. Buna rağmen taşeronlaşma bu işlerin sınırların aşmış ve memurların yapması gereken işler dahi taşeron işçilere yaptırılmaya başlanmıştır. Zabıta hizmetlerinin yeterli ve gerekli eğitimleri almamış kişilere yaptırılması, araştırmada katılımcıların Malatya Büyükşehir Belediyesi ve merkez ilçelerin zabıta hizmetlerini kaliteli ve üst seviyede verdikleri yönündeki ifadeye katılmamalarında önemli bir etken olduğu söylenebilir (Grafik:22).

8. İlde yürütülen tarımsal ticaret faaliyetlerinin büyük bir çoğunluğu hal müdürlüklerinin yetki sahasındadır. Hal Müdürlüğü'nün 2012 yılı faaliyet raporunda komisyoncular tarafından hal binasına getirilerek satışa sunulan sebze ve meyvelere

ilişkin hazırladığı faaliyetler arasında 237 adet fiyat tespitinin yapılmış olduğu belirtilmektedir. Faaliyet Raporunda ayrıca Gümrük ve Ticaret Bakanlığı tarafından hazırlanan ve internet tabanlı çalışan hal kayıt sisteminden bahsedilerek çalışmalar özetlenmiştir (Malatya Belediyesi, 2013: 163). Fakat, ile gelen sebze- meyve kalitesiyle ilgili bir açıklama bulunmamaktadır.

Muhtarlar tarafından verilen cevapların bu kadar yüksek bir oranda olumsuz olması sebze-meyve ticaretini kayısı ile ilişkilendirmiş olmalarından kaynaklandığı düşünülmektedir (Grafik:23). Zira, Malatya kayısı ile tanınan ve kayısı borsası olan bir il olması münasebeti ile belediyenin bu ürüne ilişkin kendi üreticisini korumak adına bir politika belirlemesi beklenmektedir.

9. Araştırma bulgularına göre katılımcıların %51,9'u ilde yangın güvenlik standartlarının yükseltilmesi çalışmalarının yapıldığını düşünmektedir. 26326 sayılı ve 21 Ekim 2006 tarihli Resmi Gazete'nin "Belediye İtfaiye Yönetmeliği"nde itfaiye teşkilatının görevleri 6. maddede sayılmış ve k bendine kadar belirtilen tam 14 görev alanı belirlenmiştir. Bunlardan bazıları yangınlara müdahale etmek, her türlü kaza, çökme, patlama, mahsur kalma ve benzeri durumlarda teknik kurtarma gerektiren olaylara müdahale etmek ve ilk yardım hizmetlerini yürütmek, arazide, su üstü ve su altında her türlü arama ve kurtarma çalışmaları yapmak, su baskınlarına müdahale etmek, doğal afet ve her türlü kurtarma çalışmalarına katılmak, halkı kurum ve kuruluşları itfaiye hizmetleri ile ilgili olarak bilgilendirmek, alınacak önlemler konusunda eğitmek ve bu konuda tatbikatlar yapmak gibi daha birçok görevler sayılmıştır. Malatya Büyükşehir Belediyesi İtfaiye Daire Başkanlığı günümüzde 1 daire başkanı, 2 şube müdürü, 127 memur, 9 işçi, 67 taşeron şirket personeli olmak üzere toplamda 206 personelle; 13 ilçe, 886 mahalle ve toplamda 12.313 km<sup>2</sup> alanda kurulu tüm Malatya'nın ihtiyacına karşılık verebilmesi ve yukarıda sayılan işleri tam ve zamanında yapabilmesi mümkün görülmemektedir (Grafik:24).

10. Kentlerin kültürel ve doğal zenginliklerini korunması veya kente ait bir kimliğin oluşturulması son çeyrek yüzyıldan bu yana yerel yönetimlerin gündemine girmiştir. Kenti, bulunduğu bölge illerinden daha avantajlı konuma yükseltmek ve rekabet üstünlüğü sağlamak amaçlı olarak girişilen çalışmalar, belediyelerin kültür ve imar ağırlıklı çalışmaları arasında kendine yer bulmuştur. Anadolu kentlerinden Gaziantep, Kastamonu (Safranbolu), Amasya, Mardin, Sinop bu alanda yoğun çaba

sarf eden iller arasındadır. Bu kentlerin büyük bir çoğunluğunda restorasyon ve yenileme çabaları ağırlıklı çalışma alanını oluştururken, asıl hedef korumacılıktan daha çok kentin çekiciliğini artırıp yerli ve yabancı kullanıcıları buralara çekmektir.

Malatya'yı bütün bu illerden ayıran en önemli özelliği bu illerde belediyelerin aktif roller üstlenmiş, kent kültürünü ve doğal zenginliklerini koruma konusunda çalışmalar yürütmüş olmasına karşılık Malatya'da bu konu ile ilgili çalışmalar il özel idaresi tarafından yürütülmüş olmasıdır. Yerel yönetim sistemimizdeki zayıf meclis güçlü başkan yapısı belediye tarafından ilde gerçekleştirilen yatırımlarda etkisini göstermiş ve başkanın kentin kültürel varlıklarını korumak gibi bir önceliği yerine kentin diğer yatırım alanlarına yoğunlaşmasıyla bu alan tamamen boş bırakılmıştır.

İl özel idaresinin ve yürütmesinin başı konumundaki vali, il özel idaresi yönetim sistemi içerisinde oldukça güçlü kılınmıştır. Valinin kente ilişkin değerlendirmeleri, tecrübeleri ve dünyadaki genel yaklaşımları takip edebilme yeteneğine göre şekillendirdiği yönetim anlayışıyla kültürel ve doğal varlıkları ve kente ait kimlikli yapıları koruma altına alma istekliliği, Malatya'daki çalışmaları doğrudan etkilemiştir. Belediyelerin Malatya'nın kültürel kent kimliğini koruma konusundaki isteksiz tutumunun nedenlerinden birisi, mali kaynaklara ulaşabilme konusundaki yetersizlikler, diğeri meşakkatli bir süreç olan tarihi ve kültürel yapıların tescil edilme aşamalarına girme konusundaki isteksizlikler şeklinde sayılabilir.

Araştırma bulguları da bu yönde olup, katılımcıların %59,2'si Büyükşehir belediyesinin il ve merkez ilçelerin kültürel ve doğal zenginliklerini koruyup tanıtımları yapmaktadır ifadesine tamamen katılmıyorum ve kısmen katılmıyorum şeklinde değerlendirerek gerekli çalışmaları yeterli düzeyde gerçekleştirmediği düşüncesini ifade etmişlerdir (Grafik:26).

11. Gençliğin korunması ve sporun geliştirilmesine yönelik olarak Anayasa'nın "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" bölümünde 58. maddenin ikinci fıkrasında Devletin gençleri, alkol düşkünlüğünden, uyuşturucu maddelerden, suçluluk, kumar ve benzeri kötü alışkanlıklardan ve cehaletten korumak için gerekli tedbirleri alacağı belirtilmiş 59. maddede ise devletin sporun kitlelere yayılmasını teşvik edeceği ve başarılı sporcuyu koruyacağı hükme bağlanmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir yasasında ise büyükşehirlerin görev, yetki ve sorumlulukları arasında büyükşehirin bütününe hizmet eden spor yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek görevi yanında gerektiğinde amatör spor kulüplerine malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak vb. görevleri bulunmaktadır. Benzer düzenlemeler 5393 sayılı Kanun'da da yapılmıştır.

Yerel yönetimlerin kaynaklarıyla amacına en uygun hizmeti etkin ve verimli bir şekilde üreterek Malatyalılara spor yapacakları kapalı ve açık alanları kazandırmaları gerekmektedir. Mahalle muhtarlarının ifadelerine göre, büyükşehir belediyesi profesyonel spor kulüplerine çeşitli yollardan kaynak aktarmak yerine ilin gençlerinin spor yapabilecekleri tesisleri artırmaları, spor tesislerindeki araç ve gereçlerin sayısını ve kalitesini artırmaları öncelikli hedefleri arasında olmalıdır. Anayasanın da belediye yasalarının da belediyelerden istediği budur (Grafik:27).

12. Hayvanlardan insanlara geçen hastalıklarla etkin mücadele kapsamında 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 Sayılı Belediyeler Kanunu, 3285 sayılı Hayvan Sağlığı ve Zabıtası Kanunu, 5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu, 1593 Sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu gibi kanunlarla belediyelere çeşitli görevler verilmiştir. Araştırma bulgularına göre katılımcıların % 65,4'ü Büyükşehir belediyesi ve merkez ilçelerin, hayvanlardan insanlara geçen hastalıklarla etkin mücadele etmediği düşüncesini taşıdığını göstermektedir. Bunun temel sebebi sokak hayvanlarının kentin çeşitli cadde ve sokaklarında başıboş dolaşmakta olmasıdır.

Değişen ve gelişen dünyada hayvanları korumaya yönelik algıda da değişiklikler oluşmuş ve bunu sonucunda hayvanları koruma amaçlı kanunlar çıkartılmıştır. Bu uygulamalardan birisi olan 5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu, 2004 yılında Türkiye'de uygulamaya girmiştir. Söz konusu Kanunun 6. maddesi yerel yönetimlere sahipsiz ve güçten düşmüş hayvanlar için hayvan bakım evleri kurulması yükümlülüğünü getirmiştir. Yasada, sahipsiz veya güçten düşmüş hayvanların en hızlı şekilde yerel yönetimlerce kurulan veya izin verilen hayvan bakımevlerine götürülmesi zorunludur, denilerek; bu hayvanların öncelikle söz konusu merkezlerde oluşturulacak müşahede yerlerinde tutulmasının sağlanması, müşahede yerlerinde kısırlaştırılan, aşılanan ve rehabilite edilen hayvanların kaydedildikten sonra öncelikle alındıkları ortama bırakılmaları esasını getirmiştir. Hayvanları Koruma Kanunu çerçevesinde yerel yönetimlerin özellikle sokak

köpekleri için barınma merkezleri oluşturmaları ve uzun süreli hayvanların bakımlarını üstlenmeleri belediyeler açısından mali bir yük oluştururken, yasada hayvanların uzun süreli olarak tutulmasına müsaade etmediğinden hayvanlar alındıkları yerlere bırakılmaktadırlar. Fakat bu durum kentin cadde ve sokaklarında sürüler halinde dolaşan sokak hayvanları görüntüsü oluşturmakta ve halkın tepkisini çekmektedir (Grafik:29).

13. Malatya Büyükşehir Belediyesi'nin sağlık işleri Müdürlüğü'nün bünyesinde sağlık polikliniği hiçbir güvencesi olmayan fakir, kimsesiz ve yardıma muhtaç kişilere ücretsiz muayene, enjeksiyon, tansiyon ölçümü, pansuman kan şekeri ölçümü, diş muayenesi işlemlerini yapmakta olup hastaların ilaçları da ücretsiz olarak sağlanmaktadır. Fakat sunulan hizmetler 5393 sayılı yasanın 14. maddesinin a fıkrasındaki hükümlerin yerine getirilmesi amacıyla yönelik olup bir açıdan yasal bir zorunluluğu ifa etmekten ibarettir. Bu anlamda, 1 müdür, 4 memur, 2 işçi ve 4 şirket personeli toplam 11 personel ile Malatya ilindeki fakir ve kimsesiz insanlara sağlık hizmeti sunabilmek mümkün değildir (Grafik:30).

14. Malatya'nın tek merkezde yoğunlaşan şehir yapısı günlük nüfus hareketliliğinin belli bir noktada yoğunlaşmasına neden olmaktadır. Buralardaki cadde ve sokakların fiziki olarak dar yapıda olması, yolların geometrik yapısı, cadde ve sokak üstlerinde uzun süreli parklaşmalar ve park alanı bulunamaması gibi sorunlar kent içi ulaşımı olumsuz yönde etkilemektedir. Bu durumlar hem yaya trafiği hem de taşıt trafik sirkülasyonunda önemli sorunlar yaşanmasına neden olmaktadır. Bununla birlikte araştırma bulgularına göre katılımcılar, büyükşehir belediyesinin hızlı ve güvenilir ulaşım için trafik, toplu taşıma ve ulaşım hizmetlerinin modernizasyonu konusunda yeterli çalışmalar gerçekleştirmediğini oldukça yüksek sayılabilecek bir oranda (%54,3) belirtmişlerdir.

Artan şehir nüfusu ve artan motorlu taşıt sayısı kent trafiğini olumsuz yönde etkilemektedir. Bunun yanında toplu taşıma araçlarının verimsiz kullanılması, otobüs ve minibüs hatlarının dağınık sistemde ve birbirine paralel yapıda olması, günün yoğun saatlerinde trafikte aşırı sıkışma yaşanması vb. sorunlar Malatya'nın toplu taşıma sorunları olarak belirmektedir (Malatya B.Ş.B, 2015: 4).

6360 sayılı Kanun ile tüm büyükşehirlerde olduğu gibi Malatya'da da ilçe ve il trafik komisyonları kaldırılmış, yerine Ulaştırma Koordinasyon Merkezi

(UKOME) kurularak tüm il içi tarifeli veya tarifersiz taşımacıların tüm iş ve işlemleri büyükşehre geçmiştir. Bu Kanun'a göre il içi yolcu taşımacılığı, şehir içi yolcu taşımacılığına dönüşmüştür. 6360 sayılı Kanun sonrasında Büyükşehirlerin neredeyse tamamında ulaşım ağının kapsama alanı büyüdüğünden genel olarak taşımacılık için tek bir standart oluşturmak da önemli zorluklar yaşanmakta olduğu görülmektedir.

Ulaşım sorunu, ulaşım planlamalarının hazırlanıp, uygulamasından ziyade kent planlamasına ilişkin problemlerle birlikte düşünülmesi gereken bir sorun alanıdır. Bunun dışında kapsamlı bir ulaşım kanununun olmaması, standartlarının bulunmaması vb. sorunlar, mevcut sorunların çözümünü daha karmaşık hale getirmektedir. Büyükşehirlere model olarak sunulan İstanbul ve Kocaeli'nde dahi geçen süreçte toplu taşımacılıkla ilgili sorunların halen çözülememiş olması toplu taşıma ile ilgili mevzuatlarda önemli düzenlemeler yapılmasının gerekliliğinin bir göstergesidir (Grafik:32).

15. 6360 sayılı Kanun'dan önce kırsal alandaki köprü ve sanat yapıları (viyadükler, alt geçitler, menfezler, büz menfezler ve istinat yapıları) il özel idareleri tarafından yapılmaktaydı. Fakat büyükşehir olan illerde il özel idarelerinin kaldırılmasıyla bu görevler Büyükşehir belediyelerinin Yol ve Altyapı Koordinasyon Daire Başkanlığına verilmiştir. İl Özel idarelerinde bu çalışmalar Köy Yolları Müdürlükleri tarafından gerçekleştirilmekte olup işe ilişkin bir teknik bilgi birikimi ve tecrübe bulunmaktaydı. Büyükşehir belediyesinin bu bilgi birikimi ve tecrübeyi kendi kurum kültürüne aktarabilmesi başarı için önem taşımaktadır (Grafik:33)

16.Araştırma bulgularına göre Büyükşehir Belediyesi hizmet birimlerinin ihtiyacı olan çeşitli hizmet alımları ile ilgili ihaleler, katılımcılar tarafından şeffaf, katılımcı ve güvenilir bulunmamıştır (%43,2). Kamu yönetiminin işleyişinde yönetim-vatandaş ilişkilerini amacının dışına atan, toplumsal ve yönetim etiğini ortadan kaldıran en önemli sorunlardan biri yozlaşma ve yolsuzluk olayıdır. Günümüzde bütün toplumları ve kurumları tehdit eden bu unsur çok boyutlu bir nitelik kazanmakta, hem kurum olarak hem de aktörler olarak bütün ülkelerde etkisini göstermektedir (Eryılmaz, 2008: 1).

Yönetimde etik kuralların esas olmasına ilişkin yaklaşım, günümüz kamu yönetimlerinde çokça dile getirilse de aslında yönetim ve insanlık tarihinde en eski olgulardan biridir. Yönetimde etik kuralların hakim olması demek, işleyişte yolsuzluk ve yozlaşmadan uzak, şeffaf, katılımcı, sürekli gelişmeye yönelik, vatandaş odaklı, hesap verebilir, adaletli, güçlünün haklı olduğu değil haklının güçlü olduğu bir yönetim anlayışının topluma yansıtılması anlamına gelmektedir.

Kamu yetkisini kötüye kullanarak yönetimde yozlaşmayı oluşturan yolsuzluk, rüşvet gibi suçlar bir toplumu hem maddi hem de manevi olarak çökertebilmektedir. Yönetimdeki yozlaşma ve yolsuzluğun birçok nedeni olabilir. Denetim bozuklukları ve bireylerin kendilerine güven duygusunun az olması gibi birçok unsur yozlaşma ve yolsuzluğu besleyebilmektedir (Emre, 2003: 223). Yolsuzluk ve rüşvete karşı çeşitli yasal düzenlemeler yapılmasına rağmen, yolsuzluğun adeta bir yaşam biçimine dönüşmesine ve kurumsallaşmasına etki eden neden, siyasi, idari ve yargı erklerinin gerekli iradeyi tam ortaya koyamamasıdır.

Yerel yönetimlerde hamicilik anlayışı olarak klientalist uygulamalar da sıkça rastlanan bir durumdur. Klientelizm siyasi örgütün toplumsal katmanlarla dikey olarak eşitsiz karşılıklı ilişkileri kurduğu bir sistemdir. Dolayısıyla bu boyutu ile patronaj ilişkilerine yaslandığı ifade edilebilir. Bu ikili ilişki eşit olmayan bir düzlemde (seçmen/siyasi otorite – birey/ parti) temellenir. Bu ilişkinin temellendiği eşitsiz alan hem klientalist süreçleri besler hem de yeniden üretir. Dolayısıyla klientelizm yoksulluğun ve eşitsizliğin zemin hazırladığı bir zeminden filizlenirken, aynı zamanda bu sorunları yeniden üretmeye yatkındır (Metin, 2011: 180).

Kliyalizmi yerel yönetimler bağlamında ele alacak olursak, yerelde bulunan kaynakların ve rant yaratacak zenginliklerin kamu mal ve hizmetlerinin kalitesini arttırmaktansa ihaleler, kiralama vb. yolların kullanılmasıyla arkadaş çevresi ve siyasi yandaşlara dağıtılması olarak tanımlamak mümkündür. Patronaj (himaye) ve klientalizm (müştericilik/vekillik), Türk siyasi yaşamında, taraftarlar ve kadrolar arasındaki etkileşimin tipik biçimi olmuştur. Türk siyasetinde klientalist uygulamaların ve patronaj temelli politikaların yaygın olmasına rağmen literatürde çok fazla yer almadığını da belirtmek gerekir.

Belediye gibi siyasi bir yapılanmanın klientalizm'den uzak kalması çok mümkün görülmemekle birlikte, gerçekleştirmiş olduğu tüm iş ve işlemlerde

şeffaflık ve açıklık ilkesine harfiyen uyması kamuoyunda güven duygusunu pekiştirecek aksi halde ise kuruma karşı güven duygusu zarar görecektir (Grafik:35).

17.Araştırmanın bulgularından birisi de Malatya Büyükşehir Belediyesi'nin kariyer ve liyakat esaslarını gözetmediği düşüncesinde olan %43,2'lik bir katılımcı oranının olmasıdır. Liyakat sisteminin toplumsal düzen ve siyasal sisteme ilişkin olumlu etkilerinin anlaşılabilmesi adına konunun açıklığa kavuşturulması gerekir. Liyakat sistemi (Meritokrasi) genel olarak, sosyal konum ve maddi mükâfatların beceri ve çabanın genel olarak toplumdaki dağılımını yansıtması gerektiğini ima eden, sosyal adalet prensibi olarak kullanılır. Vurgunun yeteneğe mi yoksa sıkı çalışmaya mı yapıldığına bağlı olarak meritokrasiden farklı anlamlar çıkartılabilir. Bugün meritokrasi kavramı, sosyal sınıf ve zenginlik kontrol faktörü olmasına rağmen, genellikle toplum içinde yer alan her bir ferde başarı elde etmek için izin veren sosyal bir sistemi tanımlamak için kullanılmaktadır (Fettahoğlu ve Demir, 2014: 177). Meritokrasi sosyal konum ve refahta sabit ve yapısal derecelendirmenin zıddı olarak toplumsal hareketliliğe ve eşitsizliklerin daha esnek bir yapıda olmasına izin vermesi açısından hiyerarşiden farklıdır. Bu kavram liberal kapitalizmin temel değerlerinden birisi olarak görülebilir. Liyakat sisteminin siyasal kurumlarda neden önem taşıdığını ise Heywood (2012: 189) şöyle açıklamaktadır: Liyakate/ yeteneğe göre dağıtım her bir bireye kendi hakkını verdiği ve fırsat eşitliği sağladığı için adildir, toplumun diğer insanların menfaatlerini daha iyi yargılayabilecek olan bilge ve yetenekli insanlar tarafından yönlendirilmesini temin eder ayrıca İnsanların kendi yeteneklerini tanımaya cesaretlendirerek sıkı çalışmayı ödüllendirerek teşvik mekanizmasını devreye koyar. Kariyer ve liyakat sisteminin tam olarak zıddı diyebileceğimiz kayırmacılık, kariyer ve liyakatin gözetilmediği yerlerde kendini göstermektedir. Kayırmacılık, yakın ilişki ağları etrafında kurulan bir çarpık ilişki biçimidir. Burada yakınlık derecesine ve türüne göre kayırmacılık değişik türlerde gerçekleşir. Akraba kayırmacılığı (nepotizm) şeklinde olduğu gibi eş-dost kayırmacılığı (kronizm), siyasi kayırmacılık (partizanlık) gibi birçok türleri bulunmaktadır (Grafik:36).



## 8. SONUÇ

Yerel Yönetim sistemimiz içerisinde yaklaşık yüz elli yıllık bir geçmişi bulunan belediyeler, günümüzde büyükşehir olan illerde tek yerel yönetim kuruluşu, ülke içerisinde ise en önemli yerel yönetim kuruluşu haline gelmiştir. Her toplumsal oluşumun tarihsel olarak belli güç dengelerinin içinde şekillenip özgünlük kazandığı bilinmektedir. Bu nedenle yerel yönetimlerin dönüşümünün belli bir tarihsellik içinde gözlemlenip bugün gelinen noktanın tespit edilmesi doğru bir yaklaşım olarak düşünülmektedir.

Belediyelerin yapısını sürekli olarak değiştiren ve belediyelere yeni görev ve sorumluluklar veren yasal düzenlemelerde küreselleşmenin etkileri, Avrupa Birliği'nin yerelleşmeyi ve yerelde bütünleşmeyi savunan yapısı, Dünya Bankası'nın çeşitli çalışma raporlarındaki beklentilerinin izleri görülmektedir.

Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yerel hizmetlerin verimli ve etkili bir biçimde sunulmasının yanında demokrasinin tabana yayılması ve gelişimi açısından da önem taşıyan birtakım yasal düzenlemeler daha güçlü bir yerel yönetim arayışının sonucudur. Bu nedenle büyükşehirlerin yönetimine ilişkin 1984 yılından günümüze kadar farklı yasal düzenlemeler gündeme gelmiştir. Fakat özellikle 2004 yılından itibaren yapılan yasal düzenlemeler yerelde bütünleşme hedefini önceleyen kanun metinleri olup bu süreç 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile başlatılmıştır. Yerelde bütünleştirme hedefi 6360 sayılı yasada planlamada etkinlik, verimlilik, ölçek ekonomisi gibi kavramlarla izah edilmeye çalışılmış ve söz konusu Kanunla, büyükşehir olan illerde yerel yönetimlerin tek kurumu olarak belediyeler bırakılmış başka bir ifade ile idari sistemde köklü bir değişikliğe gidilmiştir. Avrupa ve ABD yerel yönetim sistemlerinde küreselleşme ile birlikte görülmeye başlanan belediyelerin birleştirilmesi/ bütünleştirilmesi uygulamasının Türkiye yerel yönetim sistemini de etkilediği görülmüş ve böylece birinci denence doğrulanmıştır.

İl sınırında büyükşehir belediyesi uygulaması olarak tanımlanan 6360 sayılı Kanun, yerel yönetimlerde parçalanmış idari alan ve bunun neden olduğu kentsel planlama sorunlarını ortadan kaldırmak için bir fırsat olarak belirmiş, bu özelliği nedeniyle bütünleştirme kanunu olarak da ifade ettiğimiz bu Kanun, Malatya'nın kentleşme sorunlarına kısmen çözüm getirme özelliğine sahip olduğu görülmüştür. Malatya ili tarım alanlarının büyüklüğü, ulaşım olanakları, barındırdığı genç ve

eğitimli nüfus, niversitesi, Turgut Özal Tıp Merkezi, zengin kültürel mirası ve organize sanayileri ile büyük bir gelişme potansiyeli taşıtmaktadır. Malatya'nın büyükşehir yapılması mevcut potansiyelinin harekete geçirilmesi adına önemli ve olumlu bir gelişme olarak görülmektedir.

Büyükşehir olmadan önce Malatya kamuoyunda oluşturulmuş olan olumlu değerlendirmeler, büyükşehir olmanın kentin kamu yatırımlarından hem daha çok pay alacağı hem de kente yapılacak yatırımların artmasını sağlayacağı yönünde olmuş ve vatandaşlar yüksek beklentiler içerisine girmişlerdir. Ancak büyükşehir ölçeğinde köy sayısının çokluğu, kentsel hizmet alanının büyüklüğü büyükşehir belediyesini zorlayıcı etkiler yapmış ve özellikle mahalleye dönüşen köylerin alamadıkları hizmetlerden dolayı sisteme duydukları güven zedelenmiş ve bu durum araştırmaya da aynen yansımıştır. Malatya Büyükşehir Belediyesi'nin stratejik hedef/amaç olarak belirlediği faaliyet alanlarında gösterdiği performans katılımcılar tarafından yeterli görülmemiştir.

Büyükşehir belediyesine geçişte kentin yerel siyasetinde önemli değişiklikler meydana gelmekle birlikte yönetsel ve ekonomik alanlarda yeni sorun alanları oluşabileceği yönünde ortaya konulan ikinci denencede, kapatılarak mahalleye dönüştürülen beldelerin, kapatıldığı dönemdeki belediye başkanlarına 6360 sayılı Kanun'un getirdiği düzenlemeler, kaldırdığı kurumsal yapılar açısından sorulan sorulara verilen cevaplarla doğrulanmış ve kanunun kırsal alan yerleşimleri açısından olumlu sonuçlar vermeyeceği sonucuna ulaşılmıştır.

Aynı şekilde üçüncü denencede ifade edilen bütünşehir uygulaması şeklinde gerçekleşen büyükşehir uygulamasının yerel demokrasinin gelişimini olumsuz etkileyeceği ve kararlara katılımı zorlaştıracaağı değerlendirmesi de saha çalışmasının sonuçları ile uyumludur.

Kanun'un genel gerekçesinde ifade edilen hizmetlerde etkinlik, israfın önlenmesi, verimlilik artışı gibi durumların gerek belde belediyeleri gerekse il özel idarelerinin kaldırılmasıyla sağlanamayacağı, söz konusu kanunun esasen "kent bölge" yönetimlerine geçiş yasası olduğu ifade edilmiştir. Kanuna karşı duyulan bu güvensizlik anket sonuçlarına aynen yansımıştır. Kanun'un mülki idareyi etkisiz hale getirmekle birlikte güçlü bir belediye sistemi doğurduğu söylenebilir. Türkiye'de belediye sistematiği içerisinde en güçlü organın belediye başkanı olması nedeniyle

güçlü belediye, güçlü başkan sonucunu doğurduğu bilinmektedir. Etnik ve kültürel olarak kendisini bir bütünün parçası olarak görmeyen, siyasi olarak bölünme riski taşıyan yerlerde büyükşehir belediyelerinin, çoğu zaman devleti temsil gibi bir kaygılarının olmayacağı araştırmada ortaya çıkan bulgulardandır. Fakat, belediyeler anayasal kuruluşlar olduğundan ve gerek belediye başkanının gerekse meclis ve encümenin yetki ve sorumlulukları yasalarla belirlenmiş olduğundan herhangi bir endişeye kapılmadan yerelin güçlendirilmesi çalışmalarına devam edilmelidir.

Temelde, her ne kadar seçilmiş bir meclisi olsa bile idari olarak merkezin yereldeki uzantısı gibi olan il özel idaresi ve mali anlamda yeterli akçal kaynağı olmayan köylerin kaldırılması yerel demokrasinin gelişimi açısından bir sorun alanı oluşturmamaktadır. Fakat belde belediyelerinin kapatılması ve mahalleye dönüştürülmesi halkın yönetime katılması ve rahatça ulaşabileceği bir ara kademenin aradan çıkartılması sonucunu doğurduğu için demokrasinin gelişiminde olumsuz bir yaklaşım olarak gören değerlendirmeler araştırmaya yansımıştır. Her ne kadar bu tarz değerlendirmeler yapılmış olsa da belde belediyelerindeki yönetim yapılarının aşiretsel bağlardan etkilendiği, kalifiye eleman eksikliği, bütçe yetersizliği gibi durumlar da belde belediyelerinin hizmet kapasitelerini çok alt seviyelere indiren durumlar olarak tespit edilmiştir.

6360 sayılı Kanun'la ortaya çıkan yeni yapılanmada Malatya Büyükşehir Belediyesi'nin öz gelirleri, merkezi bütçeden ayrılan paylardan daha yüksek olmalıdır. Aksi halde merkeze bağımlı bir yerel yönetim birimi yerel demokrasinin gelişimi için engel oluşturacaktır. Kaynakların merkeze bağımlılığı ve yetersizliği, rasyonel bir mali planlamanın yapılmasını da imkansız bir hale getirmekte ve bunun doğal sonucu olarak ekonomik vesayet ortaya çıkmaktadır. Büyükşehir belediyesinin öz gelirlerinin artırılmasının sağlanması için araştırmada ortaya konulan öneriler bu açıdan önemlidir. Örneğin doğalgaz dağıtım şirketlerine doğal ortaklık payı olan %10'un karşılığı, faturalar üzerinden tahsil edilerek ciddi bir gelir elde edilebileceği gibi çevre cezalarını kesme ve tahsil etme yetkisi Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğünden, büyükşehir belediyelerine verilerek iki yönlü bir kazanım sağlanacaktır. Bir yandan çevreye ilişkin artan takipler sayesinde kirlilik azalacak öte yandan belediyelere kaynak sağlanacaktır.

Belediyelerde kaynak eksikliği önemli bir sorundur; fakat bütçe açıklarını kapatmak için giderlerin azaltılması kaynak yaratmak açısından önemli bir enstrümandır. Zira belediyelerin başarılı görülme arzusundan dolayı kaynakların verimli olmayan alanlarda kullanılması sık rastlanılan bir durumdur. Bu durum araştırmaya katılan katılımcılar tarafından da ifade edilmektedir.

Araştırma bulgularına göre, kentsel hizmetlerin sunumunda il merkezi ile kırsal alan arasında adil bir dağılımın olmayacağı ve il merkezinin hizmetlerin çoğunu alacağı düşüncesi ortaya çıkmıştır. Bununla beraber kentteki zabıta hizmetleri, kent içi ulaşım hizmetleri, kentin kültürel ve doğal zenginliklerinin korunması, gençliğin korunması alanlarında ilde gerçekleştirilen çalışmalar yeterli görülmemiştir. Dördüncü denencede ortaya konulan bütünleştirilmiş belediye uygulamasının, kent merkezlerinde ve kırsaldaki kentsel hizmetlere etki etmesi, çeşitliliğinin ve kalitesinin artması beklentisi karşılanamamıştır. Mahalle muhtarları kentsel hizmetlerin niteliği ve kentsel hizmetlerin çeşitliliğinin artması açısından kanunun uygulaması sonuçlarını değerlendirirken, çoğu kentsel hizmetler açısından kanundan umdukları sonuçları göremediklerini araştırmanın anket sonuçlarına yansıtmışlardır. Ayrıca, Malatya Büyükşehir Belediyesi ve Merkez ilçelerde, belediye yönetimlerinde kariyer ve liyakat esaslarının gözetilmesi, yönetimde şeffaflık gibi genel ilkelere yeterince önem verilmediği düşüncesi ortaya çıkan önemli bulgulardandır.

Kentteki yerel hizmetlerin önemli bir kısmı büyükşehir belediyelerince yerine getirilmesi etkinlik, verimlilik ilkeleri gereğince yerinde olabilir. Fakat, merkezi idare ile siyasi açıdan farklı olan büyükşehir belediyeleri veya büyükşehir belediyesi ile ters düşebilme ihtimali olan ilçe belediyeleri kentsel hizmetlerin zamanında ve gerektiği ölçüde ulaşmasını zorlaştırabilir. Bütün bu sayılanlara ilave olarak Kanun'un, yerelde merkezileşmeyi artırması nedeniyle Avrupa Kentsel Şartı'nda belirtilen yerellik ve yerindelik ilkelerinin uygulanması oldukça zorlaşacaktır. Kanunun getirdiği bu etkiler yeterince tartışılmadan ve mümkünse bir halkoylaması yoluyla halka danışılmadan yürürlüğe girmesi kanunun sosyal kabulünü de zorlaştırmıştır.

## KAYNAKÇA

- Acar A., İ. Sevinç, "1980 Sonrası Türk Kamu Yönetimi Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları", *Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2005,13, ss.19-37.
- Adıgüzel, Ş., "6360 Sayılı Yasa'nın Türkiye'nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri", *Toplum ve Demokrasi Dergisi*, Aralık-Ocak, 2012, 12-14, ss.153-176.
- Adıgüzel, Ş., "Yerel Düzeyde Yönetime Katılım ve Yerel Yönetimler Sürecinde İşlevleri Açısından, Yerel Gündem 21 ve Malatya Belediyesi Yerel Gündem 21 Örneği", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2003,12(1),ss.45-63.
- Al, H., (2007), *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Bilimadamı Yayınları, Ankara.
- Alodalı, F., vd, "Avrupa yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Belediyelerde Özerklik", *Selçuk Üniversitesi, Karaman İ.İ.B.F Dergisi Yerel Ekonomiler Özel Sayısı*, 2007, ss.1-11.
- Aslaner, A., "Kamu İdaresinde Yeniden Yapılanma Çalışmaları", *Türk İdare Dergisi*, 2006, 453, ss.47-67.
- Akçagündüz, E., "Kamu Tercih Teorisi ve Türkiye Üzerine Olan Etkisi Üzerine Bir İnceleme", *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, 2010, 2(2), ss.29-34.
- Akçakaya, M., "Fransa'da Yerel Yönetimler ve Halkın Karar Alma Sürecine Katılımı", *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*, 2003, 5(1), ss. 153-174.
- Akdoğan, Y., (2008), "Yerel Siyaset: Kavramlar", Yerel Siyaset Sempozyumu, Okutan Yayıncılık, İstanbul.
- Akgül, A., , "Kent Büyüklüğü ve Hizmetlerde Etkililik İlişkisi", *Türk İdare Dergisi*, 2003, 438, ss. 249-262.
- Akıllı, H., "Türkiye Yerel Yönetim Sistemindeki Dönüşümün Sayısal Sonuçları: Antalya Örneği", *Türk İdare Dergisi*, 2010, 469, ss.11-36.
- Akıllı, H., vd. (2007), "Kamu Yönetimi Reform Dinamiklerinin Kavramsal Analizi", Ed: Ş. Aksoy ve Y. Üstüner, *Kamu Yönetimi*, Nobel, Ankara.
- Aktar, C., (2014), *Ademimerkeziyet El Kitabı*, İstanbul: İletişim Yayınları

- Aktel, M., "Küreselleşme Süreci ve Etki Alanları", *Süleyman Demirel üniversitesi, İ.İ.B.F Dergisi*, 2001, 6(2), ss.193-202.
- Arıkboğa, E., "Büyükşehirlerde Kararları Kim Alıyor?", *Büyükşehir Belediye Meclisinde Temsil Sorunu ve Çözüm Önerileri*, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2007, 16(1), ss.31-54.
- Arıkboğa, E., "Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform", *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 2012, 2, ss.48-96
- Arıkboğa, E., "Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli", *Yerel Politikalar, Akademik Araştırma ve Düşünce Dergisi*, 2013, 3,ss.48-94.
- Arslan, M., M. Biniş, "ABD' de Mahalli İdarelerin Mali Yapısı ve Merkezi İdare İlişkileri" *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*, (2014), 9(1), ss.149-174
- Aslan,Z., (2015), "Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim İlişkisinin Kuramsal İncelemesi", *Kent Akademisi, Kent Kültürü ve Yönetimi Hakemli E Dergi*, S2.s.1-5,
- Aslaner, A., "Kamu İdaresinde Yeniden Yapılanma Çalışmaları", *Türk İdare Dergisi*,S.453,ss.47-67.
- Atmaca, Y., (2013), "Optimal Belediye Büyüklüğü ve Yeni Büyükşehir Yasası", *Çankırı Karatekin Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi*,S.3(2), s.168-184.
- Avrupa Toplulukları Komisyonu, (2008), "2006/35/EC Sayılı Kararın Feshine ve Türkiye ile Katılım Ortaklığının Kapsadığı İlkeler, Öncelikler ve Koşullara Dair Bir Konsey Kararı, Büküresel.
- Aydın, Y., "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelişim Süreci", *Sayder. Org. elektronik Dergi*, 2011,,ss.11-20.
- Ayhan, U., "Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler", *Sayıştay Dergisi* 2008,.70. ss.103-121.
- Aykaç, B., Ş. Durgun, (2012), *Çağdaş Siyasal Sistemler*, Binyıl Yayınları, Ankara.
- Bağlı, M. S., "Alman Yerel Yönetim Yapısı", *Türk İdare Dergisi*, 2011, 473, ss.43-74
- Baharççek, A., "6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ile Yerel Yönetimlerin Yapısında Yapılan Değişikliklerin Türkiye'nin Demokratikleşme Süreci

- Üzerindeki Etkileri", KAYSEM-8, Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar, 2013, 11-12 Mayıs, Hatay
- Başbakanlık, (2003), Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1, Ankara.
- Bakan, İ., İ.F. Doğan, "Hizmetkar Liderlik", *K.S.Ü İ.İ.B.F Dergisi*, 2012, 2(2), ss.1-12.
- Bakırcı, M., (2007), Türkiye’de Kırsal Kalkınma, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Batal, S., “Almanya da Yerel Yönetimler ve Türkiye Yerel Yönetim Yapısı ile Mukayeseli Değerlendirme”, *Mevzuat Dergisi*, 2010, 147, ss.1-17.
- Bayar, F., "Küreselleşme Kavramı ve Küreselleşme Sürecinde Türkiye", *Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi*, 2008,.32, ss.25-34.
- Beşikçi, İ., (1992), Doğuda Değişim ve Yapısal Sorunlar, Yurt Yayınları, Ankara.
- Bilici, A., Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Zaman Gazetesi,19 Mart2013.
- Bingöl, Y., vd. (2013), İl Sınırında Büyükşehir Belediye Modeli: Kocaeli Deneyimi, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Yayını.
- Bozlağan, R., Örgütsel Yurttaşlık Davranışı ve Belediyelerde Yönetim Sorunu *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, (2009), 56, ss.262-285.
- Bumin, K., (2010), Demokrasi Arayışında Kent, (4. Baskı), Çizgi Yayınları, Konya.
- Canpolat, H., (1999), "İngiltere’de Mahalli İdareler", *Dünyada Mahalli İdareler*, Muammer Türker, Şubat, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Canpolat, H., “Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Reformları ve 5747 Sayılı Kanunla İlgili Yargı Kararlarının Değerlendirilmesi”, *Türk İdare Dergisi*, 2010, 467, ss.79-113.
- Coşkun, B., “Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme” *Türk İdare Dergisi*, 2012, 453, ss.13-48.
- Coşkun, G.B., “Althusius ve Yerindelik İlkesinin Kökenleri”, *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 2007, 37,ss. 1-16.
- Çağdaş, T., "Türkiye’de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik", *Marmara Üniversitesi, İ.İ.B.F Dergisi*, 2011, 30(1), ss.391-416.
- Çakan, I., "Erken Cumhuriyet Döneminde Türk kamu Yönetiminin Modernleşmesi: Merkezileşme", *Amme İdaresi Dergisi*, 2006, 39(4), ss.47-73

- Çelik, A., A.Uluç., "Yerel Siyasette Temsil Üzerine Bir Çalışma: Şanlıurfa Örneği"  
*İstanbul Üniversitesi, SBF Dergisi*, Ekim, 2009, 41, ss.215-231.
- Çelik, F., Sefa, U., "Klasik Liberalizm'de Özgürlük ve Liberalizmin Yerel Yönetimlere Bakışı", *Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2010, 24, ss.120-135.
- Çelik, A., Ş. Aykanat, Kominlerin Ortaya Çıkışı ve İşlevleri, *Sosyal Bilimler Dergisi, ESOS Der.* 2007, 6(22), ss.101-115.
- Çelikyay, H.,(2014), Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası, SETA Analiz, Temmuz.
- Çevik, H.H., "Kamu Yönetimi Açısından Son Yüzyılda Devletin Değişen Rolü", *KSÜ, İ.İ.B.F Dergisi*, 2003, 9, ss.38-45.
- Çevik, H.H., (2010), Kamu Yönetimi: Kavramlar, Sorunlar, Tartışmalar, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Çevikbaş, R., Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, *Türk idare Dergisi*, 2012, 475, ss.33-62.
- Çınar, T. vd., (2009), Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci, TODAİE (Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü) Yayınları, Ankara.
- Çınarlı, S., ABD'de yerel Yönetimlerin Ana Hatları, *Cumhuriyet Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi*, 2011, 12(1), ss.265-280.
- Çoban, A.R., (2003), "Kamu Tercihi Teorisi", Çağdaş Kamu Yönetimi, ss.75-97, Ed: M. Acar, H. Özgür, Nobel Yayıncılık, Ankara.
- Çoker, Z. (1995), Yönetimde Yeniden Yapılanma, 20 Mayıs Eğitim Kültür ve sosyal Dayanışma Vakfı Yayını, Ankara.
- Çukurçayır, M. A., (2008), Yerel Demokrasi ve Yerel Siyaset, Yerel Siyaset Sempozyumu, Okutan yayıncılık, İstanbul.
- Çukurçayır, M.A., (2013), Almanya'da Siyasal Sistem ve Yerel Yönetimler, Dünya'da Yerel Yönetimler, Örnekler Uygulamalar, Ed: M. Okçu, H. Özgür, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Çukurçayır, M. A., (2006) Siyasal Katılma Ve Yerel Demokrasi, (3. Baskı), Çizgi Kitapevi , Konya
- Çukurçayır, M. A., Mülki İdareyi Yeniden Düşünmek, idarecinin Sesi Dergisi, 2014, ss.23-27.



- Çukurçayır, M. A., Büyükşehir kanunu idari sistemi değiştiriyor.  
<http://akifcukurçayır.blogspot.com.tr.2012/11/buyuksehir-belediyekanunu.html>
- Demirel, E.T., (2013), Seçmen Görüşleriyle Belediye Başkanına Yeni Ufuklar Açma Denemesi, Nobel Yayıncılık, Ankara.
- Diñçer, Ö., (2006), Kamu Kesiminde Kaynakları Etkin Kullanma ve Maliyetleri Düşürme 2005 Yılı Projeleri, T.C. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı Yayını, Ankara.
- Dura, Y.C., Kamu Tercih Teorisinde Kamusal Etkinlik Problemi, *Türk İdare Dergisi*, 2010, 466, ss.107-117.
- Emre, C., (2003), Yönetim Bilim Yazıları, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- Eraydın, A., (2008), "Bölgesel Kalkınmanın Yönetişim Çerçevesinde Kurumlaşması: Kalkınma Ajansları", Bölgesel Kalkınma Ajansları, Friedrich Nauman Vakfı, Cihan Ofset, İstanbul.
- Erbaşı, A., (2008), Belediyelerde Kurumsal Performans Yönetimi, Nobel yayın Dağıtım, Ankara.
- Erder, S., İncioğlu N., (2008) Türkiye’de Yerel Politikanın Yükselişi, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Erkan, R. (2010), Kentleşme ve Sosyal Değişme, Bilim Adamı Yayınları, Ankara.
- Eryılmaz, B., (2000), Kamu Yönetimi, Erkam Matbaası, İstanbul.
- Eryılmaz, B., (2004), Bürokrasi ve Siyaset, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Eryılmaz, B.,(2006), Tazminat ve Yönetimde Modernleşme, İşaret Yayınları, İstanbul.
- Eryılmaz, B., (1996), Osmanlı Yerel Yönetimlerinde İstanbul Şehremaneti, İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler, Ed: V. Akyüz ve S.Ünlü, İlke Yayınları, İstanbul, ss.331-353.
- Eryılmaz, B., "Etik Kültürü Geliştirmek", *Türk idare Dergisi*, 2008, 459, ss.3-13.
- Ergun, T., "Yönetimin yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi", *Amme İdaresi Dergisi*, 1991, 24(4), ss.11-23.
- Es, M., Osmanlı Devletinde Mahalli İdareler, *Yerel Siyaset Dergisi*, 2008, 27, ss.29-38.
- Eskici, B., (2013), Malatya’da Türk-İslam Dönemi Mimari Eserleri Cilt 1, Malatya Kitaplığı, Promat Basım Yayın, İstanbul.

- Esnek, F., Belde belediyeleri kapatılıyor,14.12. 2014. <http://www.haber7.com/yerel-yonetimler/haber/1247833-tum-beldeler-kapatiliyor-mahalle-oluyor>
- Fettahoğlu, Ö. O., Demir, S., "İşletme Yönetiminde Yönetmelik Pandora: Meritokrasi ve Yetenek Yönetimi", *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*, 2014, 4(1), ss.175-186
- Frangipane, M., (1999), Doğu Anadolu'da Kentleşme Modelleri, Tarihten Günümüze Anadolu'da Konut ve Yerleşme, Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul.
- Genç, F. N., 6360 Sayılı Kanun ve Aydın'a Etkileri, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (2014), Cilt:1 Özel Sayı, ss.1-29
- Geray, C., "Köy Yönetimlerinin Yeniden Yapılandırılması", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2000, 9(9), ss.3-25.
- Geray, C., "Kentleşme Sorunlarının Çözümü Açısından Küreselleşme, Özelleştirme, Yerleşme ve Yerel Yönetimler, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2001, 10(4), ss.7-22.
- Gottdiner, M., Ray H. (2011), *The New Urban Sociology*, Published by Westview Press.
- Görmez, K., (1997), *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Vadi Yayınları, Konya.
- Görmez, K., Türkiye'de Anakent Yönetiminin Sorunları, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 1993, 2(1), ss.19-29.
- Görmez,K., Yerelleşme Merkezileşme Geriliminde Büyükşehir Yasası, <http://www.zaman.com.tr/yorum-2017227.html>.
- Gözler, K., "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler", *Yerel Politikalar Akademik Araştırma ve Düşünce Dergisi*, 2013, 4, ss16-70.
- Gözüaçık, H., 6360 Sayılı Kanununun Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Anayasa Kapsamında Değerlendirmesi, *Mahalli İdareler Mesleki ve Mevzuat Dergisi*, 2014.
- Gül, H., "Tarihsel Bir Bakış Açısıyla Kamu ve Yerel Yönetim Reformu", Yerel Yönetimler Kongresi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İ.İ.B.F, 3-4 Aralık 2004, ss.79-90.
- Gül, H., (2013) "Amerikan Federal Sisteminde Yerel Yönetimler" Dünyada Yerel Yönetimler, Örnekler Uygulamalar, Editör: Murat Okçu, Hüseyin Özgür, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

- Gül, H., "Dünya ve Türkiye Örneklerinde Metropolitan Alan Yönetim Modelleri ve 6360 Sayılı Yasa", *Yerel Yönetimler, Akademik Araştırma ve Düşünce Dergisi* 2013, 3, ss.7-44.
- Güleç, S., "1945-1980 Yılları Arasında Türkiye'de Refah Devleti", *Yerel Siyaset Dergisi*, 2008,31,ss.48-55.
- Güler, B.A., "1998 Reform Tasarısı Üzerine Bir İnceleme", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 1998, 7(8), ss.3-25.
- Güler, B.A., "Yerel Yönetimler ve Dış Borçlanma", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 1997, 6 (2), ss.20-30.
- Güler, B.A., Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışı, *Türk İdare Dergisi*, 1987, 374, ss.117-143.
- Güler, B. A., (2010), Türkiye'nin Yönetimi:Yapı, İmge Yayınları, Ankara.
- Güler, B. A., (2013), Büyükşehir Belediyeciliği Bitmiştir, CHP, İncelemeler:3, ss.1-8
- Günel, A.,vd., 6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirmesi *Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*, 2014, 19(3), ss.55-70.
- Gündoğan, E., G.Özcan, (2015), Yerel Yönetimlerde Optimal Ölçek ve Alan Yönetimi Perspektifinden 6360 Sayılı Yeni Büyükşehir Belediyeleri Kanunu", Yerel Yönetimlerde Güncel Gelişmeler, Ed: Mustafa Ökmen, Ekin Yayınları, Bursa.
- Gürlük,S., Dünyada ve Türkiye'de Kırsal Kalkınma Politikaları ve Sürdürülebilir Kalkınma, Uludağ Üniversitesi İ.İ.B.F.Dergisi, 2001,19(4).
- Güzelsu, K., "Nazım Plan Büroları Çalışma ve Deneyimleri", Türkiye'de Metropolitan Alan planlama Deneyim ve Sorunları Kolokyumu, (1985), ss.77-104, Mimar Sinan Üniversitesi, Şehircilik Araştırma Merkezi, MSÜ Yayınları, İstanbul.
- Harvey, D., (2003), Sosyal Adalet ve Şehir, Metis yayınları, İstanbul.
- Heper, M., (2006), Türkiye'de Devlet Geleneği, (2. Baskı), Doğu Batı Yayınları, Ankara.
- Heywood, A., (2012), Siyasetin Temel Kavramları, Adres Yayınları, Ankara.
- Hollanda Krallığı Ankara Büyükelçiliği, (2013) Hollanda İle Ticaret, Ankara.
- Huot, L. J., vd., (2000) Kentlerin Doğuşu, İmge Yayınları, Ankara.

- İlgar, Y., ( 2002) “ Türkiye’de Siyasi Partilerdeki Merkezîyetçi Yapılanmaya Etki Eden Etmenler ve Merkezîyetçi Yapılanmanın Siyasal Demokrasi Açısından Olumsuz Sonuçları”(Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Süleyman Demirel üniversitesi Sos.Bil. Enstitüsü, Isparta.
- İsbir, E.,(1991), Şehirleşme ve Meseleleri, (2. Baskı), Gazi Büro yayınları, Ankara.
- İşık, Ş., Türkiye’de Kentleşme ve Kentleşme Modelleri, *Ege Üniversitesi Edebiyat Fakültesi, Ege Coğrafya Dergisi*, 2005, 14, ss.57-71.
- İnanç, H., F. Ünal, İngiltere’de Yerel Yönetimler, *Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2006, 16, ss.125-140.
- İzci,M., vd., Türkiye’de Büyükşehir Belediye Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediye Sisteminde Meydana Gelen Değişmeler: Van Örneği, *Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*, 2013, 18(1), ss. 117-152.
- Kahraman, A. B., (2011) Siyasal Katılımın Sosyolojik Analizi, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Kalağan, G., Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisinde Yeniden Yapılanma ve Yönetimsel Reform Çalışmaları, *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2010, 2(1), ss.65-84.
- Kalaycıoğlu, E., A. Y. Sarıbay (2009), Tanzimat: Modernleşme Arayışı ve Politik Değişme, Türkiye’de Politik Değişim ve Modernleşme, Ed: E. Kalaycıoğlu, A.Y. Sarıbay, Dora Yayınları, Bursa.
- Karaer, T., Kalkınma Planları ve İdari Reform, *Amme İdaresi Dergisi*, 1991, 24(2), ss.43-65
- Karagöz, M., "Cumhuriyetin Modernleşme Sürecinde Malatya:1930-1938", *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2008, 18(1), ss.291-324.
- Karal, E. Z., (1995), Osmanlı Tarihi, 8. Cilt, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara
- Karakılçık, Y., (2014), Yeni Bölgeselleşme Politikaları ve Türkiye’de Bölge Yönetimi, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Karatepe, Ş., (2001), Tek parti Dönemi, (3. Baskı), İz Yayıncılık, İstanbul.
- Karkın, N., (2013), "Hollanda Yönetimsel Düzeninde Yerel Yönetimler", Dünya’da Yerel Yönetimler, Örnekler Uygulamalar, Editör: M. Okçu, H.Özgür, Seçkin Yayıncılık. Ankara.
- Karpat, K., (2010), Türk Demokrasi Tarihi, Timaş Yayınları, İstanbul

- Kapucu, N., M. Kösecik, (2003), *Ülkeler Arasında Yönetimsel Reform Transferleri, Küresel Sistemde Siyaset, Yönetim, Ekonomi, Derleyen. Akif Çukurçayır, Çizgi Yayınları, Konya.*
- Kaya, C. (2012), MHP den Büyükşehir Yasasına Eleştiri, 27 Aralık 2012, <http://www.bozok.tv>
- Kayıkçı, S., "Küreselleşmenin Kamu Yönetimi Paradigmasına Etkisi ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları", *Mülkiye Dergisi*, 2007, 31(256), ss.165-186.
- Kayıkçı, S., "1982 Reform Yasası Sonrası Fransa'da Yerel Yönetimler Yerel Özerklik Şartı", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2003, 12(3), ss.22-44.
- Kazancı, M., Yerel Yönetimler Üzerine Birkaç Not, *Amme İdaresi Dergisi*, 1983, 16(4), ss.36-51.
- Keleş, R., (1986) Kentleşme ve Kamu Yönetimi Sorunları, Hızlı Şehirleşmenin Yarattığı Ekonomik ve Sosyal Sorunlar, Fatih Gençlik Vakfı Matbaası, Siyasi ve Sosyal Araştırmalar Vakfı (SİSAV), İstanbul.
- Keleş, R., (1992), Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Keleş, R., İspanya'da Yerinden Yönetim, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi* 1993, 2(4), ss.11-22.
- Keleş, R., "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi* 1993, 4(6), ss.3-19.
- Keleş, R., Fransa'da Yerel Yönetimler, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 1994, 3(1), ss..3-18.
- Keleş, R., Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 1995, 4(6), ss.3-19.
- Keleş, R., (1997), Kentleşme Politikası, (5. Baskı), İmge Kitapevi, Ankara.
- Keleş, R., (1998), Kamu Yönetimi Sözlüğü, Ed: Ömer Bozkurt, vd., TODAİE Yayını, No:283, ss.31-33, Ankara.
- Keleş, R., (2006), Yerinden Yönetim ve Siyaset, (5. Baskı), Cem Yayınevi, İstanbul.
- Keleş, R., (2012), "Anakentin Dünü, Bugünü ve Yarını", Kentel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu, 6-7 Aralık, ss.2-13, Gazi üniversitesi, Ankara.
- Koç, F., A.Yatkın, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Yerel Özerklik Tartışmaları", *The Journal Of Academic Social Science Studies*, Strasbourg, France, 2012, 5(8), ss.1273-1302.

- Koçak, Y.,(2008), Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler, Orion Kitapevi, Ankara
- Koçdemir, K., (1998), Yönetim Hakkı, Türk Erdem Vakfı Yayını, Ankara.
- Kozlu,C., (1995), Türkiye Mucizesi İçin, (3. Baskı),İş Bankası Yayınları, Ankara.
- Köseçik, M., 4 Mayıs 2000 Büyükşehir Belediyesi Seçimlerinin Getirdikleri:  
Londra'da Yeni Dönem, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2000, 9(3), ss.61-81.
- Lewis, B., (2010), Modern Türkiye'nin Doğuşu, (4.Baskı), Arkadaş Yayınları, Ankara.
- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Köy Yolları İstatistiği, 2012.
- Malatya Büyükşehir Belediyesi, (2015), Büyükşehirlerde Dönüşüm Çalıştayı: 4D Dönüşüm Çalıştayı Sonuç Bildirgesi, Ulaşım Hizmetleri Daire Başkanlığı .
- Malatya Belediye Başkanlığı (1993), Hep Beraber Büyükşehirde, İstanbul: İki Nokta Basın Yayın Organizasyon.
- Malatya Belediyesi (2011), Performans Programı.
- Malatya Belediyesi (2012), Performans Programı.
- Malatya Belediyesi (2013), Performans Programı.
- Malatya Belediyesi (2014), Performans Programı.
- Malatya Büyükşehir Belediyesi (2010-2014), Stratejik Plan.
- Malatya Büyükşehir Belediyesi (2015), Performans Programı.
- Malatya Büyükşehir Belediyesi (2015-2019), Stratejik Plan.
- Malatya Büyükşehir Belediyesi, Mali İşler Daire Başkanlığı, Malatya Belediyesi 2013- Malatya Büyükşehir Belediyesi 2014 Gelir-Gider Karşılaştırması, 09.03.2015.
- Malatya Haber, Malatya'nın Beldeleri ve Kuruluş Tarihleri, www. malatyahaber.com, 05.10.2013.
- Malatya İl Yıllığı (1967), Malatya Valiliği.
- Malatya İl Yıllığı (1973), Cumhuriyetin 50. Yılında Malatya, Malatya Valiliği.
- Malatya Valiliği (2013), Medeniyetin Beşiği Malatya, Malatya Kitaplığı, Promat Basım, İstanbul.
- Malatya İl Özel İdaresi, Faaliyet Raporu, 2012.
- MASKİ, İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı, 10.03.2015.

- Malatya Mahalli İdareler Müdürlüğü, Belde Belediyeleri ve İl Özel İdaresi Personel Sayıları.
- Malatya Vizyon 2023, (2011), BİLSAM- Bilgiyolu Eğitim Kültür ve Sosyal Araştırmalar Merkezi, Malatya.
- Mengi, A., (2007), Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Yerel Yönetimlerle İlgili Düzenlemeler, Yerellik ve Politika, Ed: Ayşegül Mengi, İmge Kitapevi, Ankara.
- Metin, O., Sosyal Politika Açısından AKP Dönemi, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 2011, 2011/1, ss.179-200.
- Metin, T., (2013), Selçuklular Dönemi'nde Malatya, Malatya Kitaplığı, Promat Basın Yayın, İstanbul.
- More, T., (2010), Ütopya, Çeviren: Turan Erdem, Arya Yayıncılık, İstanbul.
- Mumford, L., (2013), Tarih Boyunca Kent,(2. Baskı), Çeviren: Gürol Koca, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.
- Nadaroğlu, H., (2001), Mahalli İdareler, (7. Baskı ) Beta Yayınları, İstanbul.
- Neuman, W. L., (2013), Toplumsal Araştırma Yöntemleri, Yayın Odası Yayınları, Ankara
- Nitas, K., (2015), "Fransa Yönetim Sistemi" arem.gov.tr ,(11.02.2015)
- OECD,(2010), Higher Education in Regional and City Development, The Autonomous Region of Andalusia.
- Oğuz, C., (2011), Büyükşehir Yönetiminde Yeniden Yapılanma İzmir Örneği, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Şehir Planlama Bölümü, İzmir.
- Osmanoğlu, İ., "Mahalleye Dönüşen Köylerin Taşınmazları", tapu kadaastro.net, Erişim Tarihi:28.01.2015.
- Ökmen, M., (2007), Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Çabaları ve Büyükşehir Belediyeleri: Temel Nitelikler, Sorun Alanları ve çözüm Arayışları, *Kamuda Sosyal Politika Dergisi*, 2007, 2(1), ss.1-13.
- Ökmen, M., (2010), Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler, 2. Baskı, Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.

- Ökmen, M., (2011), Yerel Yönetimlerde yeniden Düzenleme Çabaları ve Büyükşehir Belediyeleri, Kamu Yönetimi Üzerine İncelemeler, Ed: Nagehan Talat Arslan, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa.
- Ökmen M., R.Arslan, (2015), Türkiye'de 6360 Sayılı Yasa İle Kurulan Büyükşehir Belediyeleri: Manisa Büyükşehir Belediyesi Örneği, Yerel Yönetimlerde Güncel Sorunlar Kuramdan Uygulamaya, Ed:Mustafa Ökmen, ss.313-349.
- Öner, Ş., U. Yıldırım, 1963'den 2002'ye Kalkınma Planlarında Türk yerel Yönetimlerinin Dönüşümü, *Uludağ Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*, 2002,19(2), ss.239-278.
- Öner, Ş., M.L.Şen, "5747 Sayılı yasanın Kentsel Alan Yönetimine Etkileri: Uşak Kentsel Alan Örneği", 1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu, 23-24 Ekim, Sakarya, 2008.
- Önder, Ö., "Hollanda Yerel Yönetimleri", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2005,14 (2), ss.35-63.
- Övgün, B., Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme: Kalkınma Bakanlığı, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 2011, 66(3), ss.263-281.
- Öz, E., Büyükşehir ve Mali Yansımaları, [www.ersanoz.com](http://www.ersanoz.com),(02.04.2015)
- Özaslan, R.K., Kalkınma Planlarında Yerel Yönetimler ve Yapılan Reformlar Çerçevesinde Mukayesesi, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2014, 11(26), ss.315-342.
- Özdemir, S., M.Ç.Meşhur, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası'nın Belde Belediyelerinin Planlama Süreçleri Üzerinde Yarattığı Etkiler, *Megaron Journal, Yıldız Teknik Üniversitesi Mimarlık fakültesi E-Dergi* 2011, 6(3), ss.171-183.
- Özdemir, S., "Refah Devleti, Altın Çağdan Belirsiz Geleceğe", *Sosyal Politikalar Dergisi*, 2006, 1, ss.26-30.
- Özel, M., "Modern Desantralizasyon Düşüncesinin Temel Dinamikleri ve Yerelleşme Üzerine Etkileri", *Niğde Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*, 2015, 8(1), ss.99-119.
- Özer, M. A., "Yerel Yönetim Reformunda Reform", *Yerel Politikalar, Akademik Araştırma ve Düşünce Dergisi*, 2013, 3, ss.97-126.



- Özer, M. A., " Temel Belgeler Eşliğinde Türkiye- Avrupa Birliği İlişkileri", *Sayıştay Dergisi*, 2007, 66-67, ss 67-98.
- Özgür, H., (2010), Metropoliten Alanların Yönetimi, Denetimi: Büyükşehir Belediyesi Modelinin Uygunluğu, Yerel Yönetim, Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar, Ed: Bekir Parlak, Dora yayınları, Bursa.
- Özışık, U., "Kent Bölge Kavramı Işığında Türkiye'de Büyükşehir Belediye Sisteminde Değişim ve Kalkınma Ajansları: Yerel Ölçekte Mekanın ve Yönetişimin Yeniden Tanımlanması", *Akademik İncelemeler Dergisi*, 2015, 10(1), ss.313-342.
- Parlak, B. (2006), Avrupa Birliği Düzenlemelerinde ve Seçilmiş Üye Ülkelerde Yerel Yönetimler, Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, Ed: H.Özgür, B.Parlak, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul.
- Parlak, B., Z. Sobacı, (2008), Kamu Yönetimi. Ulusal ve Küresel Perspektifler, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul.
- Parlak, B., (2011), Kamu Yönetimi Sözlüğü, MKM Yayıncılık, Bursa.
- Peri, A., Büyükşehir Yasası Değişmeli, 13 Mayıs 2015, <http://www.cihan.com.tr/tr/ali-peri-buyuksehir-yasasi-degismeli-785385.htm>
- Pierson, C., (2005), The Modern State, London and Newyork, Routledge Group.
- Rydergard, E.H., (2012), Belediyelerin Birleştirilmesi, Teori, Metodoloji ve Uluslar arası Deneyimler, TUSELOG (Türk- İsveç Yerel Yönetimler Birliği).
- Sakal, M., "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sorunu: Tarihsel Perspektiften bir Değerlendirme", *Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*, 2000, 5(1), ss.119-140.
- Sakarya B.Ş.B., (2014), Büyükşehir Belediyeleri ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri Çalıştayı, (Çalıştay Ses Kayıtlarının Çözümlemesi), 10.11.12 Ekim 2014, Sakarya.
- Saki, H., Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, *Sayder Dış Denetim Dergisi*, 2011, 4, ss..67-72.
- Saran, U., (2007), "Kamu Yönetiminde Performans Sorunları ve Türk Kamu Personel Rejiminde Değişmeler", Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması, Ed: Ahmet Nohutçu, Beta Yayınları, İstanbul.

- Sayın, H., (1996), Malatya'da Siyasal Seçkinler, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi) İnönü Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya.
- Schmidt, M.G., (2002), Demokrasi Kuramlarına Giriş, Çeviren: M .Emin Köktaş, Vadi Yayınları, Ankara.
- Sencer, M., (1986), Türkiye'nin Yönetim Yapısı, Alan yayıncılık, Ankara
- Sencer, M., "Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler", *Amme İdaresi Dergisi*, 1984, 17(3), ss.46-71.
- Sever, R., (2007), Malatya'daki Hava Kirliliğine Coğrafi Bakış, Ulusal Ekoloji ve Çevre Kongresi,10-13 Eylül, Malatya.
- Sezen, S., (2003), Türk Kamu Yönetiminde Kurullar, TODAİE, Ankara.
- Sezgin, M., " Türkiye'de ki Belediyelerde Halkla İlişkiler Faaliyetleri ve Bir Model Önerisi" (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Selçuk Üniversitesi, S.B.E.,Konya, 2007.
- Soyda, Ö.,vd. (2012), Yeni Yasal Düzenlemelerle Büyükşehir Belediyesi Olma Kriterleri ve Sınır Tespitinin Değerlendirmesi, Kent Bölgeler, Metropolitan Alanlar ve Büyükşehirler, KBAM (Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Ağı), Ankara.
- Spellman, W. M., (2011), A Short History of Western Political Thought, Palgrave Macmillan.
- Sunay, C., "Belediyeciliğin Doğuşu Sürecinde Osmanlı Mirası", *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2002, 3(1), ss.113-133.
- Sürekli, N. C., (2013), Kamu Yönetiminde Açıklık/Şeffaflık Anlayışı Çerçevesinde Bilgi Edinme Hakkı ve Türkiye'de Kamu Yönetimine Etkisi, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Konya.
- Şahin, M., Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 1999, 8(2), ss.121-136.
- Şengül, R., Fransa'da Yerinden Yönetim Politikalarının Belediye Yönetimlerine Etkileri, *Mustafa Kemal Üniversitesi sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2012, 9(20), ss.31-44.
- Şengül, H.T., (2009), Kentsel Çelişki ve Siyaset, İmge Kitapevi, İstanbul.

- Tannenbaum, D., D. Schultz (2007), *Siyasi Düşünce Tarihi*, 3. Baskı, Adres Yayınları, Ankara.
- Tarhan, E., *Büyükşehir Belediyelerinde Belediye Başkanının Yetkileri*. Fransa, İngiltere ve Türkiye Karşılaştırmalı Analiz, *SAÜ Fen Edebiyat Dergisi*, 2013, 11, ss.101-120.
- Tekel, A., *Metropolitan Planlamanın Önemi ve Gerekliliği*, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi* 2002, 11(1), ss.42-55.
- Tekeli, İ., *Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi*, *Amme İdaresi Dergisi*, 1983, 16(2), ss.3-22..
- Toksöz, F., (2009), *Yerel Yönetim Sistemleri*, TESEV Yayınları, İstanbul.
- Toksöz, F., (2010), *Avrupa Birliği ve Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Türkiye Belediyeler Birliği Yayını, Ankara.
- Tortop, N., "Yerel Yönetimlerde Büyüklük Ölçütleri" *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 1995, 4(6), ss.21-25.
- Tortop, N., vd. (2007), *Yönetim Bilimi*, (7. Baskı) Nobel Yayınları, Ankara.
- Tortop, N., vd. (2008), *Mahalli İdareler*, ( 2. Baskı) Nobel Yayınları, Ankara.
- Tortop, N., *Londra Büyükşehir Yönetimi*, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi* 1993, 2(1), ss.3-8.
- Tortop, N., (2000), *Yönetim Bilimi*, Yargı Yayınları, Ankara.
- Tortop, N., (2011), *Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri, Yetkileri Ve Görevleri*, Türkiye’de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları, Editör. Filiz Kartal, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Tuğrulca, O., (2013), *Tarih, Kent ve Kültür: Malatya*, Cilt 1. Malatya Belediyesi Kültür Yayınları, Alioğlu Matbaacılık, İstanbul.
- Tuğrulca, O., (2013), *Tarih, Kent ve Kültür: Malatya*, Cilt 3. Malatya Belediyesi Kültür Yayınları, Alioğlu Matbaacılık, İstanbul.
- Tuna, K., (2009), "Şehrin Serüveni", *Hece Aylık Edebiyat Dergisi*, Özel Sayı 150, 151, 152, Ankara: Hece Yayınları
- Turak, E., (1985), *Metropolitan Alanlar, Kavramlar- Tanımlar –Ölçütler*, Türkiye’de Metropolitan Alan planlama Deneyim ve Sorunları Kolokyumu, Mimar Sinan Üniversitesi, Şehircilik Araştırma Merkezi, MSÜ Yayınları, İstanbul.

- Tuzcuoğlu, F., (2003), *Metropoliten Yönetim: kentleşmenin Temel kavram ve Kuramları ile Dünya’da ve Türkiye’de Büyükşehir Yönetimi*, Sakarya Kitapevi, Sakarya.
- TÜİK, Malatya İlinin Nüfus Değişimleri, Nüfus İstatistikleri, www.tuik.gov.tr. 2014, (ADNKS- Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi-).
- TÜİK,(2014), *Seçilmiş Göstergelerle Malatya:2013*, Türkiye İstatistik Kurumu Matbaası, Ankara.
- Türk Belediyeler Birliği, *İller ve Belediyeler Dergisi*, (2002),679.
- Türk Belediyeler Birliği, *İller ve Belediyeler Dergisi*, (2003),684.
- Türker, M., (1999). *Amerika Birleşik Devletlerinde Mahalli İdareler, Dünyada Mahalli İdareler*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara.
- Türkyılmaz, M., *Londra’da Büyükşehir Yönetimi*, *Yerel Yönetimler Dergisi*, 2010, 39, ss. 70-74.
- Uçar, M., A. Karakaya, *Yönetimsel Reformlar Perspektifinden Türkiye’de yönetimin Gelişimi Üzerine Bir İnceleme*, *Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2014, 4(2), ss.152-169.
- Ulusoy, A., T. Akdemir, (2011), *Mahalli İdareler*, (7. Baskı), Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Urhan, V. F., “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, *Sayıştay Dergisi*, 2008, 70, ss.85-102.
- Urry, J., (1999), *Mekanları Tüketmek*, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.
- Usta, A., (2008), *Mahalle Yönetimi ve Gelişimi, Yönetici Davranışları Açısından Bir Değerlendirme: Malatya Örneği*, Pelikan Yayıncılık, Ankara.
- Uyar, H., *Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler: Kısa Bir Tarihçe*, *Aydınlanma 1923*, 2004,.51,ss.1-8.
- Uyar, T. S., (2013), *Temiz Enerji, Temiz Üretim*, Birleşik Metal İş Yayınları, İstanbul.
- Uzbek, M.H., Dinçer, İ., *Kentsel Rejim Kuramının Türkiye’deki Kentleşme Dinamiklerinin Açıklanmasında Uygulanabilirliği Üzerine Kuramsal Bir Tartışma*, *Megaron, Yıldız Teknik Üniversitesi Mimarlık Fakültesi Dergisi (E Dergi)*, 2009,4(1), ss.28-43

- Uzun, Ş., Büyük Britanya Yönetim Sistemi, Türkiye İç İşleri Bakanlığı ,Araştırma ve Etütler Merkezi, Projeler, 2013,ss.597-644.
- Üçer, A.G., vd., Büyükşehir'den Bütünşhire: Yerel Yönetim Politikalarındaki Değişimin Kırsal Alana Etkileri, *İdeal kent, Kent Araştırmaları Dergisi*, 2014, 12, ss.26-59.
- Yalçındağ, S., Türk yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma, *Amme İdaresi Dergisi*, 1991, 24(3), ss.123-152.
- Yamaç, M., (2014), İngiltere'de Yerel Yönetimler, *Sosyal Bilimler Metinleri Dergisi, Namık Kemal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.*
- Yapıcı, S., (2013), Osmanlı Vilayet Salnamelerinde Malatya, Malatya Kitaplığı, Promat Basın Yayın, İstanbul.
- Yaşamış, F. D., Büyükşehir Sorunsalı, *Amme İdaresi Dergisi*, 1995, 28(1), ss.93-111.
- Yayman, H., (2005), Türkiye'nin İdari Reform Politikası, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Ana Bilim Dalı, Yönetim Bilimi, Bilim Dalı.
- Yeter, E., Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa Ve İlgili Yasalarda Durum, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, (1996), 5(1), ss.3-13
- Yıldırım, M.A., Tarihi Gelişim İçinde İngiliz Mahalli İdareleri, *Türk İdare Dergisi*, 1990, 62(389), ss.167-196
- Yıldırım, S., (1993) Yerel Yönetim ve Demokrasi, IULA-EMME (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği) İstanbul.
- Yıldırım, R.,(1997), Diyarbakır'daki İlçesiz İlçe Belediyeleri ya da Alt Kademe Belediyeleri, Diyarbakır'ın Kentsel Sorunları Sempozyumu, 5-6 Mayıs, Diyarbakır.
- Yılmaz, C., "Büyükşehir Yasasının Etkileri", *İller ve Belediyeler Dergisi*, 2012, 774-775, ss.4-7.
- Yörükoğlu, F., Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci, *Mevzuat Dergisi*, 2009, 135, ss.1-19.
- Yüksel, F.,(2013), Büyükşehir Belediyesi Yasa Değişikliğine İlişkin Bir Değerlendirme, Kamu Yönetiminde Değişim ve Güncel Sorunlar, Ed: Eyüp Günay İsbir, Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara.

- Yüksek Seçim Kurulu, Seçim Arşivi, Malatya İli Seçmen Sayıları, Mahalli İdareler Genel Seçimleri, www.ysk.gov.tr.(07.01.2015).
- Zabcı, F.Ç., Dünya Bankası'nın Küresel Pazar İçin Yeni Stratejisi:Yönetişim, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 2002, 57(3), ss.151-179.
- Zengin, G., M. B. Öztekin, (2013), " Köydes Projesinin Trakya Bölgesi Köylerinin Altyapısı Üzerindeki Etkileri: Karşılaştırılmalı Bir Çalışma Yerel Bölgesel Kalkınma", Celal Bayar Üniversitesi Yayını. Manisa.
- Zengin, G., (2014), Etkinlik ve Demokrasi Açmazında 6360 Sayılı Kanun: Merkeziyetçi Yerelleşme Anlayışının Yerel Özerklik Üzerine Etkileri, KAYFOR12, 12-14 Eylül, Aydın.
- Zengin, O., " Büyükşehir Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi Ankara Barosu Dergisi, (2014), 2, ss..95-114
- Zibel, E., (2004), "Küreselleşme ve Yerel Yönetimler", Çanakkale On Sekiz Mart Üniversitesi Biga İ.İ.B.F, Yerel Yönetimler Kongresi, 3-4 Aralık 2004,s.211-251

## **EKLER**

### **Ek 1: Malatya ilinde Kapatılan Beldelerin Belediye Başkanlarına Yöneltilen Anket Soruları**

Bu anket İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Kent ve Çevre Sorunları Bilim Dalında hazırlanan "6360 Sayılı Kanun'a Göre Büyükşehirlerde Bütünleşme Sürecinin Etkileri: Malatya Örneği" Başlıklı Doktora tezinde değerlendirilmek üzere hazırlanmıştır.

(NOT: Anketler Bilimsel Çalışma dışında herhangi bir yerde kullanılmayacak veya herhangi bir kişi ile paylaşılmayacaktır.)

**Yaşınız:**

**Cinsiyet:**

**Eğitim Durumunuz:**

**Siyasetteki Kaçınıcı Yılıınız:**

#### **Belediye Başkanı Olmadan Önceki Mesleğiniz:**

#### **1- 6360 sayılı yasa ile Yerel Yönetimler güçlenmiştir.**

- ( ) tamamen katılıyorum ( ) kısmen katılıyorum ( )fikrim yok  
( ) kısmen katılmıyorum ( )tamamen katılmıyorum

#### **2- 6360 sayılı yasa ile Büyükşehir sınırları ile Mülki sınırlar çakıştırılmıştır. Bu uygulama yerinde bir uygulamadır.**

- ( ) tamamen katılıyorum ( ) kısmen katılıyorum ( )fikrim yok  
( ) kısmen katılmıyorum ( )tamamen katılmıyorum

#### **3- 6360 sayılı yasa ile bir ilin Büyükşehir olması için, ilin nüfusunun 750.000 olması yeterli bir şart olmuştur. Bu düzenleme uygundur.**

- ( ) tamamen katılıyorum ( ) kısmen katılıyorum ( )fikrim yok  
( ) kısmen katılmıyorum ( )tamamen katılmıyorum

#### **4- Ağırlıklı olarak kırsala hizmet götürmekle görevli kılınmış olan İl Özel İdareleri, Büyükşehir Olan İllerde Kapatılmıştır. İl Özel idarelerinin kapatılması yerinde bir uygulama olmuştur.**

- ( ) tamamen katılıyorum ( ) kısmen katılıyorum ( )fikrim yok  
( ) kısmen katılmıyorum ( )tamamen katılmıyorum

**5- İl Özel İdarelerinin kırsala yönelik hizmetlerinden olan, kırsalın sulama, kanalizasyon ve içme suyu ihtiyacının karşılanması gibi görevleri Büyük Şehir Belediyelerinin ilgili kurumlarınca tam ve zamanında yapılmakta olduğuna**

tamamen katılıyorum  kısmen katılıyorum  fikrim yok  
 kısmen katılmıyorum  tamamen katılmıyorum

**6- Belde belediyelerinin ve köylerin mahalleye dönüşmesi isabetli bir karardır.**

tamamen katılıyorum  kısmen katılıyorum  fikrim yok  
 kısmen katılmıyorum  tamamen katılmıyorum

**7- 6360 Sayılı Yasa ile Geniş Ölçekte hizmet üretecek yönetim birimlerinde daha nitelikli teknik personel istihdam edileceği ifadesine,**

tamamen katılıyorum  kısmen katılıyorum  fikrim yok  
 kısmen katılmıyorum  tamamen katılmıyorum

**8- Mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerden olan imar, planlama, ulaşım ve itfaiye gibi hizmetlerin sunumunda etkinliğin artacağı değerlendirilmesine,**

tamamen katılıyorum  kısmen katılıyorum  fikrim yok  
 kısmen katılmıyorum  tamamen katılmıyorum

**9- Kapatılan Belde Belediyeleri, köyler ve İl Özel İdaresinin personel, taşınır ve taşınmaz mallarının dağıtımında isabetli kararlar alındığı fikrine,**

tamamen katılıyorum  kısmen katılıyorum  fikrim yok  
 kısmen katılmıyorum  tamamen katılmıyorum

**10- Kırsal oylar, Büyükşehir Yönetimlerini belirlemede etkili olacaktır.**

tamamen katılıyorum  kısmen katılıyorum  fikrim yok  
 kısmen katılmıyorum  tamamen katılmıyorum

**11- Yapılan Hizmetlerde kent merkezi ile kırsal alan arasında iyi bir planlama yapılabiliyor.**

tamamen katılıyorum  kısmen katılıyorum  fikrim yok  
 kısmen katılmıyorum  tamamen katılmıyorum

**12- 6360 sayılı yasanın önemli gerekçelerinden olan koordinasyon eksikliği ve kaynak israfı önlendi, cümlesine**

tamamen katılıyorum  kısmen katılıyorum  fikrim yok  
 kısmen katılmıyorum  tamamen katılmıyorum



**13- Belde Belediyeleri kapatılmadan teknik ekipman ve nitelikli personel ile desteklenmesi, belde ve köylerde yaşayan insanların daha hızlı ve etkili hizmet almasını sağlayabilirdi.**

tamamen katılıyorum  kısmen katılıyorum  fikrim yok  
 kısmen katılmıyorum  tamamen katılmıyorum

**14- Belde Belediyeleri kötü yönetilmekteydi fikrine,**

tamamen katılıyorum  kısmen katılıyorum  fikrim yok  
 kısmen katılmıyorum  tamamen katılmıyorum

**15- “ 6360 sayılı yasa ile Büyükşehir belediyelerinin yetkileri genişletilmiş ilçe belediyelerinin Birçok yetkisi büyükşehir belediyesine geçmiştir.” Bu uygulama yerindedir.**

tamamen katılıyorum  kısmen katılıyorum  fikrim yok  
 kısmen katılmıyorum  tamamen katılmıyorum

**16-“Önceki ve yeni kurulan büyükşehir belediyelerinin sınırlarının, il mülki sınırlarına genişletilmesi, imar bütünlüğü ve benzeri gerekçelerle ilçe belediyelerinin yetkilerinin büyükşehir vesayeti altına girmesi, büyükşehir belediye başkanlıklarını, klâsik anlamda bir belediye olmaktan çıkarmakta ve güçlendirmektedir” ifadesine,**

tamamen katılıyorum  kısmen katılıyorum  fikrim yok  
 kısmen katılmıyorum  tamamen katılmıyorum

**17- “Köylerin ve beldelerin kaldırılması ile ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyelerinin tahakkümü altına alınmaları, demokratik katılımın ve seçmen denetiminin etkisizleştirilmesi anlamına gelmektedir.” İfadesine,**

tamamen katılıyorum  kısmen katılıyorum  fikrim yok  
 kısmen katılmıyorum  tamamen katılmıyorum

**18- “ İl Özel İdaresi sisteminin kaldırılması, hükümet ve devlet politikalarının yerine getirilmesini imkânsız hâle getirecektir. Zira yerel yönetimlerin, çoğu zaman devleti temsil gibi bir kaygısı olmayacaktır” fikrine,**

tamamen katılıyorum  kısmen katılıyorum  fikrim yok  
 kısmen katılmıyorum  tamamen katılmıyorum

**19- Köylü, ihtiyacı olduğunda rahatlıkla ulaşabildiği muhtar ve belde belediye başkanı yerine, uzun ve karmaşık bürokratik formalitelerle uğraşmak zorunda kalacak, hizmet ihtiyacını daha zor ve uzun zaman içinde karşılayabilecektir, ifadesine**

tamamen katılıyorum  kısmen katılıyorum  fikrim yok

kısmen katılmıyorum  tamamen katılmıyorum



## **Ek 2: Malatya İlindeki Muhtara Uygulanan Anket Soruları**

Bu anket İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Kent ve Çevre Sorunları Bilim Dalında hazırlanan "6360 Sayılı Kanun'a Göre Büyükşehirlerde Bütünleşme Sürecinin Etkileri: Malatya Örneği" başlıklı doktora tezinde değerlendirilmek üzere hazırlanmıştır.

(NOT: Anketler Bilimsel Çalışma dışında herhangi bir yerde kullanılmayacak veya herhangi bir kişi ile paylaşılmayacaktır.)

**Yaşınız:**

**Cinsiyet:**

**Eğitim Durumunuz:**

**1-Büyükşehir Belediyesi ve Merkez ilçe Belediyeleri, nitelsiz konut olgusundan arındırılmış, tarihi, kültürel ve yeşil dokusunu koruyan, çağdaş, sosyal, katılımcı bir kent için çalışmaktadır.**

( ) tamamen katılıyorum ( ) kısmen katılıyorum ( )fikrim yok

( ) kısmen katılmıyorum ( ) tamamen katılmıyorum

**2- Malatya'da sürdürülebilir kentsel gelişim için gerekli çalışmalar yapılmaktadır.**

( ) tamamen katılıyorum ( ) kısmen katılıyorum ( )fikrim yok

( ) kısmen katılmıyorum ( ) tamamen katılmıyorum

**3- Yeni Belediye Yasası ile Malatya Büyükşehir Belediyesi ve Merkez İlçeler, zabıta hizmetlerini kaliteli ve üst seviyede vererek, halkımızın katılımıyla güvenli ve yaşanabilir bir kent ortamı oluşturulmaktadır.**

( ) tamamen katılıyorum ( ) kısmen katılıyorum ( )fikrim yok

( ) kısmen katılmıyorum ( ) tamamen katılmıyorum

**4- Büyükşehir Belediyesi yapılanmasından sonra, kentimizde tarımsal ticaret(Sebze- Meyve) faaliyetleri etkin bir şekilde yönetilmektedir.**

( ) tamamen katılıyorum ( ) kısmen katılıyorum ( )fikrim yok

( ) kısmen katılmıyorum ( ) tamamen katılmıyorum

**5- Büyükşehir Belediyesine dönüşümden sonra, Büyükşehir Belediyesi tarafından ilde yangın güvenlik standartlarının yükseltilmesi çalışmaları yapılmaktadır.**

( ) tamamen katılıyorum ( ) kısmen katılıyorum ( )fikrim yok

kısmen katılmıyorum  tamamen katılmıyorum

**6- Malatya Büyükşehir Belediyesi, Malatya İl merkezi ve ilçelerin kültürel ve sosyal açıdan gelişmesini sağlamak için yatırımlar ve çeşitli faaliyetler yapmaktadır.**

tamamen katılıyorum  kısmen katılıyorum  fikrim yok

kısmen katılmıyorum  tamamen katılmıyorum

**7- Malatya Büyükşehir Belediyesi İl Merkez ve İlçelerinin kültürel ve doğal zenginliklerini koruyup tanıtımlarını yapmaktadır.**

tamamen katılıyorum  kısmen katılıyorum  fikrim yok

kısmen katılmıyorum  tamamen katılmıyorum

**8- Büyükşehir Belediyesi, halkın sosyal ve sportif faaliyetlerine ilgisini artırmak için gerekli olan organizasyonları yapmaktadır.**

tamamen katılıyorum  kısmen katılıyorum  fikrim yok

kısmen katılmıyorum  tamamen katılmıyorum

**9- Büyükşehir Belediyesi, Malatya' yı sağlıklı, temiz, düzenli bir kent haline getirmek için çalışmalar yapmaktadır.**

tamamen katılıyorum  kısmen katılıyorum  fikrim yok

kısmen katılmıyorum  tamamen katılmıyorum

**10- Büyükşehir Belediyesi ve Merkez ilçeler, kentin daha yaşanabilir ve sağlıklı bir yaşam alanı olabilmesi için hayvanlardan insanlara geçen hastalıklarla etlin mücadele etmektedirler.**

tamamen katılıyorum  kısmen katılıyorum  fikrim yok

kısmen katılmıyorum  tamamen katılmıyorum

**11- Büyükşehir Belediyesi, sağlıkta yaşam kalitesinin sürdürülebilir bir biçimde gelişmesine katkı sağlamak amacıyla koruyucu ve önleyici sağlık hizmetleri sunmaktadır.**

tamamen katılıyorum  kısmen katılıyorum  fikrim yok

kısmen katılmıyorum  tamamen katılmıyorum

**12- İl ve İlçe yolları yapım ve bakım hizmetleri alanlarında gerekli çalışmalar yapılmaktadır.**

tamamen katılıyorum  kısmen katılıyorum  fikrim yok

kısmen katılmıyorum  tamamen katılmıyorum

**13- İl sınırları dâhilinde rahat, hızlı ve güvenilir ulaşım için trafik, toplu taşıma ve ulaşım hizmetleri modernizasyonu yapılmaktadır.**

- tamamen katılıyorum       kısmen katılıyorum       fikrim yok  
 kısmen katılmıyorum       tamamen katılmıyorum

**14- Malatya Büyükşehir Belediyesi tarafından köprü ve sanat yapıları ile ilgili gerekli çalışmalar yapılmaktadır.**

- tamamen katılıyorum       kısmen katılıyorum       fikrim yok  
 kısmen katılmıyorum       tamamen katılmıyorum

**15- Malatya Büyükşehir Belediyesinin Mali yapısı güçlenmiştir.**

- tamamen katılıyorum       kısmen katılıyorum       fikrim yok  
 kısmen katılmıyorum       tamamen katılmıyorum

**16- Büyükşehir Belediyesi hizmet birimlerinin ihtiyacı olan yapım, mal, hizmet, danışmanlık hizmet alımları ile ilgili ihale ve doğrudan temin talepleri açık, şeffaf, katılımcı, güvenilir bir şekilde gerçekleşmektedir.**

- tamamen katılıyorum       kısmen katılıyorum       fikrim yok  
 kısmen katılmıyorum       tamamen katılmıyorum

**17- Malatya Büyükşehir Belediyesi ve merkez ilçe belediyeleri insan kaynaklarını yönetirken kariyer, liyakat esaslarını gözetmektedir.**

- tamamen katılıyorum       kısmen katılıyorum       fikrim yok  
 kısmen katılmıyorum       tamamen katılmıyorum

**18- Malatya Büyükşehir Belediyesi, katılımcı ve şeffaf bir yönetim anlayışıyla modern ve kaliteli hizmet sunmaktadır.**

- tamamen katılıyorum       kısmen katılıyorum       fikrim yok  
 kısmen katılmıyorum       tamamen katılmıyorum

**Ek 3: Malatya İlinde büyükşehir belediyesi, bağlı kuruluşlarında görev yapan üst düzey yöneticiler ve önceden üst düzey aktif görevler üstlenmiş idareciler ile yapılan görüşme soruları.**

Bu görüşme soruları İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Kent ve Çevre Sorunları Bilim Dalında hazırlanan "6360 Sayılı Kanun'a Göre Büyükşehirlerde Bütünleşme Sürecinin Etkileri: Malatya Örneği" Başlıklı Doktora tezinde değerlendirilmek üzere hazırlanmıştır.

### **GÖRÜŞME SORULARI**

1-6360 sayılı yasa Belediye sınırları ile il Mülki sınırlarını çakıştırmıştır. Bu durum belediye hizmetleri ve yerel siyaset açısından nasıl sonuçlar vermektedir.

2- Söz konusu yasa ile, İl Özel İdareleri, Belde Belediyeleri ve Köyler kaldırılmıştır. Bu durumu yerel yönetimlerin gelişimi açısından nasıl değerlendiriyorsunuz.

3- 6360 Sayılı yasanın hazırlayıcılarının sahada yaşanacakları önceden ön göremedikleri, fakat uygulamada yaşanmaya başlanan yetkisizlik, yetki çatışması ve yetki alanlarındaki bulanıklık problemleri hakkındaki düşünceleriniz nelerdir.

4- Birçok akademisyen tarafından 6360 sayılı yasa “yerelde merkezileşme”, “bölge yönetimleri” ve “federatif yapıya geçiş” olarak değerlendirilmektedir. Bu konuda neler söylenebilir.

5- Yerelleşme, küreselleşme ile birlikte gelişen bir kavram olarak önemi artmış ve yerel yönetimlerin temel kavramlarından birisi haline gelmiştir. Büyükşehir yasasının merkezileşmeyi öncelemesi ile yerelleşme ve yerel siyaset bundan nasıl etkileniyor.

6- Malatya kırsal alanı geniş bir il. Kırsal alanlarda yaşanmakta olan sorunlardan belediyenin veya ilgili kuruluşun görev alanına giren hususlar tam ve zamanında ilgili birime ulaşabiliyor mu?

7- Anayasamızın Mahalli İdareler Başlıklı 127. Maddesinde “mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir sağlanacağı” hükmüne yer verilmiştir. 6360 sayılı yasa ile görev alanları İl mülki sınırlarına çakıştırılan Büyükşehir Belediyesinin gelir kaynakları bu alanlara hizmet vermeye yeterlidir.

8- Size göre yasa koyucun, 6360 sayılı yasada eksik bıraktığı veya yanlış düzenlediği hususlar var mıdır varsa nelerdir?

9-Malatya Büyükşehir Belediyesi Organizasyon yapısı, norm kadrosu Belediye yasaları ve diğer yasalarda belediyeye verilen görevleri yerine getirebilecek durumda mıdır?

10-Malatya İlinin dağınık-geniş kırsal yapısı göz önünde bulundurulduğunda MASKİ'nin görevleri hakkında neler söylenebilir.

11- MASKİ'nin görevleri düşünüldüğünde kent içi ve kırsal altyapı hizmetlerinin tamamlanması, su kaynaklarının korunması, susuzlukla mücadele konularında, büyükşehir yapılanmasından önceki durumdan farklı olarak yapılanlar hakkında neler söylenebilir.

12-Kurumunuz tarafından gerçekleştirilen veya planlanan sosyal sorumluluk faaliyetleri var mıdır?

13- Etkililik, verimlilik ve vatandaş memnuniyetinin artırılması kamu yönetiminin temel amaçlarındandır. Bunun sağlanmasına yönelik gerçekleştirilen çalışmalar nelerdir?