

T.C.
BAHÇEŞEHİR ÜNİVERSİTESİ

**6360 SAYILI YASAYA GÖRE OLUŞTURULAN
BÜYÜKŞEHİRLER ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA VE
MALATYA ÖRNEĞİ**

Yüksek Lisans Tezi

AHMET TURAN ÖZBEY

İSTANBUL, 2016

**T.C.
BAHÇEŞEHİR ÜNİVERSİTESİ**

**FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ
KENTSEL SİSTEMLER VE ULAŞTIRMA YÖNETİMİ**

**6360 SAYILI YASAYA GÖRE OLUŞTURULAN
BÜYÜKŞEHİRLER ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA
VE MALATYA ÖRNEĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

AHMET TURAN ÖZBEY

Tez Danışmanı:

DOÇ. DR. PINAR PELİN ÖZDEN

İSTANBUL, 2015

T.C.
BAHÇEŞEHİR ÜNİVERSİTESİ

FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ
KENTSEL SİSTEMLER VE ULAŞTIRMA YÖNETİMİ

Tezin Adı: 6360 Sayılı Yasaya Göre Oluşturulan Büyükşehirler Üzerine Bir
Araştırma Ve Malatya Örneği

Öğrencinin Adı: Ahmet Turan ÖZBEY

Tez Savunma Tarihi: 11.01.2016

Bu tezin Yüksek Lisans tezi olarak gerekli şartları yerine getirmiş olduğu Fen Bilimleri
Enstitüsü tarafından onaylanmıştır.

DOÇ.DR. Nafiz ARICA
Fen Bilimleri Enstitü Müdürü
İmza

Bu tezin Yüksek Lisans tezi olarak gerekli şartları yerine getirmiş olduğumu onaylarım.

YRD. DOÇ. DR. Aybike ÖNGEL
Program Koordinatörü
İmza

Bu Tez tarafımda okunmuş, nitelik ve içerik açısından bir Yüksek Lisans tezi olarak
yeterli görülmüş ve kabul edilmiştir.

Jüri Üyeleri

İmzalar

Tez Danışmanı

Doç. Dr. Pınar Pelin ÖZDEN

Üye

Prof. Dr. Tuncer TOPRAK

Üye

Doç. Dr. Hülya YAKAR

ÖZET

6360 SAYILI YASAYA GÖRE OLUŞTURULAN BÜYÜKŞEHİRLER ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA VE MALATYA ÖRNEĞİ

Ahmet Tutan ÖZBEY

Kentsel Sistemler ve Ulaştırma Yönetimi

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Pınar Pelin ÖZDEN

Şubat 2016

Küreselleşme ve hızlı kentleşme eğilimi, kentsel alanlarda nüfus yığılmaları ve hizmet taleplerinde yetersizliklere yol açmıştır. Bu nedenle metropol kentsel alanlara yönelik yeni arayışlara gidilmiştir. Kamu yönetiminde yaşanan dönüşüm, büyükşehir belediyelerinin mevcut yönetim anlayışında da bazı değişiklikler gerektirmiştir. Türkiye’de bu süreçte farklı yasalar yürürlüğe girmiştir. Son olarak, 2012 yılında 6360 sayılı büyükşehir yasası ile büyükşehir yapılanmasında radikal değişikliklere gidilmiştir. Bu çalışmada, Malatya ili yeni yasa kapsamında değerlendirilmektedir.

Anahtar kelimeler: Büyükşehir belediyesi, 6360 sayılı kanun, Malatya Büyükşehir Belediyesi, Malatya Su ve Kanalizasyon İdaresi (MASKİ)

ABSTRACT

Globalization and rapid urbanization trend, population concentration in urban areas and services, it led to impairment in demand. Therefore, for the metropolitan urban areas, it was made to new search. Transformation of public administration, metropolitan municipalities It has required some changes in the existing management approach. In this process, new legislation has been enacted in Turkey. Finally, in 2012, with the metropolitan act No. 6360 radical changes are made in the structuring of the metropolitans. In this study, Malatya city is considered under the new law.

Key words: Metropolitan Municipality, Law No. 6360, Malatya Metropolitan Municipality (MASKI)



İÇİNDEKİLER

ÖZET	iii
İÇİNDEKİLER	v
TABLolar LİSTESİ.....	vii
KISALTMALAR	viii
1. GİRİŞ	1
2. LİTERATÜR TARAMASI	4
2.1. Büyükşehir Yönetimi	4
2.1.1. Bütünleşmeci Yaklaşım	9
2.1.2. Metropolitan Yönetişim Yaklaşımı.....	10
2.1.3. Çok Merkezli Yaklaşım	10
Tablo 1. Metropolitan Yönetimleri Yaklaşımları.....	11
2.2. Büyükşehir Sorunlarını Çözmek İçin Yapılan İdari Örgütlenmeler	12
2.3. Türkiye’de Büyükşehir Örgütlenmesi ve Uygulamaları	15
2.3.1. Büyükşehir Kavramının Ortaya Çıkışı ve Gelişimi.....	15
2.3.2. Büyükşehir Belediye Sistemine Geçiş Nedenleri	19
2.4. Büyükşehir Yapılanmasında Son Büyükşehir Yasası Olarak 6360 Sayılı Yasa İle Gelen Değişimler	29
2.4.1. Yeni Büyükşehir Belediye Modeli ve Organizasyon Yapısı	34
2.4.2. Kapsamda Değişiklikler	36
2.4.3. Hizmet Alanı ve Yetkiye Yönelik Yenilikler Kapsamında İdari Yeniden Örgütlenme.....	37
2.4.4. Mali Yeniden Örgütlenme.....	42
2.5. Büyükşehir Belediye Yapılanmasına İlişkin Değerlendirmeler	48
3. Büyükşehir Belediyesi Uygulamasına Geçişte Malatya	62
3.1. Genel Özellikleri İtibariyle Malatya.....	62
3.1.1. Konumu	63
3.1.2. Coğrafi Yapısı.....	63
3.1.3. Demografik Özellikler	65
3.1.4. Ekonomik Yapı.....	65
3.1.5. Tarihsel Gelişim Süreci	68
3.1.6. Mekansal Gelişim Süreci ve Planlama	70
3.2. 6360 Sayılı Yasa ve Malatya Büyükşehir Yapılanmasına Etkileri	73
3.2.1. Yasanın Amacı	74

3.2.2. Bu Amacın Malatya Büyükşehir Belediyesi İçin Karşılığı	74
3.2.2.1. İdari Yapılanmaya Etkisi ve Coğrafi Sınırlarda Değişim	75
3.2.2.2. Mali Yapılanmaya Etkisi	76
3.2.2.3. 6360 Sayılı Yasa Perspektifinden Malatya'nın Toplumsal Gereksinimleri	76
3.2.3. 6360 Sayılı Yasa Kapsamında Malatya Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'nün İdari ve Mali Örgütlenmesindeki Yeniden Yapılanmaya Bakış ..	77
3.2.3.1. Genel Özellikleri İle MASKİ	78
3.2.3.2. 6360 Sayılı Yasa ve MASKİ'ye Etkileri	79
3.2.3.3. Malatya Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'nün Yapısı ve Çalışmaları	80
3.2.3.4. Yasa Uygulamalarının Malatya İline Etkileri	81
3. BULGULAR	83
5.TARTIŞMA VE SONUÇ	100
KAYNAKÇA	107

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Metropolitan yönetimleri yaklaşımları.....	11
Tablo 2: 6360 sayılı kanun öncesi ve sonrası yerel yönetimlere ilişkin rakamlar.....	30
Tablo 3: Yıllara göre mahalli idare birlik türleri ve sayıları.....	33



KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ATY	: Atıktan Türetilmiş Yakıt
AYKOME	: Alt Yapı Koordinasyon Merkezi
ÇGDYY	: Çevresel Gürültünün Değerlendirilmesi ve Yönetimi Yönetmeliği
ÇŞB	: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
KDV	: Katma Değer Vergisi
MAM	: Marmara Araştırma Merkezi
MASKİ	: Malatya Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi
PM	: Partikül Madde
SO₂	: Kükürt Dioksit
TÜBİTAK	: Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
UKOME	: Ulaşım Koordinasyon Merkezi

1. GİRİŞ

Mahalli idareler Anayasamızın 127 nci maddesinde “*İl, 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 kişiler*” olarak tanımlanır ve anayasal bir zemine oturtularak merkezi idareden ayrılır. Büyükşehir belediyesi de yine Anayasamızda yasal zemini oluşturularak varlığını siyasi idareden bağımsız olarak kazanır. Anayasamızın yine 127 nci maddesinde “*Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*” diyerek büyükşehir belediyesine de anayasal bir statü kazandırmıştır.

Büyükşehir belediyesi cumhuriyetimizin kuruluşundan bu yana birden fazla kez kanunlarla düzenlenmiş, kuruluş ve yönetim usulleri belirlenmiş, tanımı yapılmıştır. 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı kanun bugün var olan büyükşehir belediyesi kanunun ilk halidir. 5216 sayılı Yasada 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı kanunla değişikliğe uğramıştır. Son olarak ise 12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı Kanunla 14 ilimize büyükşehir belediyesi statüsü kazandırılırken 5216 sayılı kanun da bir takım düzenlemeler yapılarak büyükşehir belediyesinin tanımı ve kuruluşuna dair şartlar son halini almıştır. Yapılan bu düzenlemeler neticesinde büyükşehir belediyesinin tanımı şu şekilde yapılmaktadır, “*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 organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir.*” Böylece büyükşehir belediyesinin tanımına ulaşmış olmaktadır. Bu tanımdan ve 5216 sayılı yasanın devamında ki maddelerden ve 6360 sayılı yasayla getirilen düzenlemelerden bir takım unsurlar ve büyükşehir belediyesinin yapısına ilişkin sonuçlara varılmaktadır.

6360 sayılı yasa ile 5216 sayılı kanunun üçüncü maddesindeki alt kademe belediyesi kavramı kaldırılmıştır. Bu düzenleme ile sadece ilçe belediyeleri ön görülmüştür. 6360 sayılı Yasa ile büyükşehir belediyesi sayısı 30’a çıkarılmış ve şehirlerdeki il özel idarelerinin görev alanı sınırlandırılmıştır. Böylece bu illerdeki büyükşehir belediyesinin sınırlar tüm ilin sınırları haline getirilmiştir. Bu illerin ilçeleri sınırlarında kalan köyler ve

belde belediyelerinin tüzel kişiliğine son verilmiş, köyler ve belde belediyeleri mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmıştır. Bu düzenleme ile bu illerdeki bucak teşkilatlarına da son verilmiştir. 6360 sayılı yasa ile 5216 sayılı yasanın 7 nci maddesinin başlığı değiştirilerek “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları “ haline dönüştürülmüştür. Yine 5216 sayılı yasada 6360 sayılı yasa ile değişiklik yapılarak büyükşehir belediyesi olabilmek için aranan nüfus şartı 750.000 olarak değiştirilmiştir.

Malatya ili de 2012 tarihli 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyesi statüsü kazanan illerden biri olmuştur. Battalgazi Belediyesi ve Yeşilyurt Belediyesi olmak üzere iki merkez ilçeye ayrılan şehir büyükşehir belediyesi olarak sınırlarını Malatya İlinin mülki sınırlarının tamamını da kapsayarak Malatya Büyükşehir Belediyesi olarak genişletmiştir. Daha önce var olan Dilek, Şahnahan, Topsöğüt ilçeleri ile 16 köy ve 36 mahalle Yeşilyurt Belediyesinin sınırlarına katılmış. Hanımınçiftliği, Orduzu, Beydağı, Erenli, Yaygın Belediyeleri ile 28 köy ve 47 mahallede Battalgazi Belediyesinin sınırlarına dahil edilmiştir. Bütün bunların neticesinde Malatya Büyükşehir Belediyesi,22.000 hektarlık hizmet alanını bütün il sınırları olan 1.241.000 hektara çıkarmıştır. Bu sayede Büyükşehir Belediyesi köylerde dahi ulaşım ağını yaygınlaştırarak toplu taşıma hizmetleri ve alt yapı hizmeti gibi hizmet alanlarını genişletmiştir.

Burada cevabını aradığımız sorular kısaca şöyle sıralanabilir: 6360 sayılı yasa ile hedeflenen ne idi ve bu hedeflerin ne kadarı Malatya’da gerçekleşebildi? Bu Kanun belediyenin yönetim organları açısından ne gibi yenilikler getirmiştir. Malatya Büyükşehir Belediyesinin bu Kanun değişikliği ile yönetim organlarında meydana gelen değişiklikler nelerdir? Kanun değişikliği ile Malatya’ya özel olarak Malatya Büyükşehir Belediyesinin görev ve yetkileri arasına neler girmiştir? Yine Malatya Büyükşehir Belediyesinin coğrafi sınırlarındaki değişiklik ne şekilde olmuştur? Kanun değişikliğinden sonra Malatya Büyükşehir Belediyesinin bu Kanunun gösterdiği doğrultuda sunduğu hizmetler nelerdir? Bütün bu değişiklikler Malatya ilinin ihtiyaçlarını ne ölçüde karşılamıştır? Hangi sorunlar bu değişim sonucu çözüme ulaşmıştır? Malatya Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü hangi amaçla kuruldu ve ne kadar işlevsel olarak çalışıyor? Malatya Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü idari

yapılanması, mali durumu ve görev alanları nelerdir? Malatya Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü kuruluşundan sonra Malatya iline ne tür hizmetler yapmıştır?

Bunun için önce sırasıyla, yukarıda kısaca değindiğimiz büyükşehir şehir olabilmenin şartları, bunun anayasal zemini, büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri ile daha sonrasında büyükşehir belediyesinin organları bu organların kuruluş aşamaları ve görev ve yetkileri incelenecektir. Bu başlıkların Malatya Büyükşehir Belediyesinde ki izdüşümü incelenip bu değişimin Malatya iline sağladığı faydalar üzerinde durulacaktır. 6360 sayılı Yasa ile yapılan değişiklik sonucu ulaşım hizmetleri konusunda kurulan kurumlar ve bunların Malatya ilinin ulaşımına yaptığı katkılar bu amaçla sağlanan hizmetler incelenecektir. Malatya Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğünün yapısı ve çalışmaları incelenecek olup, bu çalışmanın Malatya iline etkileri üzerinde durulacaktır. Bu değişimlerin ve Malatya İline yapılan bu katkıların 2012 tarih ve 6360 sayılı yasanın yürürlüğe girdikten sonraki kısmı değerlendirme konumuza girip bu tezin zaman konusunda sınırını belirlememizi sağlayacaktır.

2. LİTERATÜR TARAMASI

2.1. Büyükşehir Yönetimi

Yönetim kavramı, yaşamın birçok alanında ve bilimsel çevrelerde geniş kullanım alanına sahip olan bir kavramdır. Ulusoy ve Akdemir (2013, s. 19) yönetimi, bir işi veya hizmeti düzenlemek ve yürütmek, bir topluluğun başında bulunmak veya bir kurumu sevk ve idare etmek, bir işi çekip çevirmek olarak değerlendirilmektedir.

Yönetim, belli bazı amaçlara ulaşmak için öncelikli olarak insanlar olmak üzere finansal kaynakları, donanımları, hammaddeleri, yabancı kaynakları ve zamanı birbiriyle uyumlu ve verimli kullanılabilir etkin kararlar alma ve uygulama süreçlerinin toplamı olarak değerlendirilmektedir (Değirmenci ve Okur, 2015, s. 207). Tarihsel süreçte ortaya konulan birtakım teoriler içeriği değişen ve yeni anlayışlarla ortaya çıkan yönetim anlayışının çeşitlenmesine neden olmuştur. Bu çeşitlilik içinde her türlü yönetim anlayışından etkilenen ve bu etkiyi farklı uygulamalar ile ortaya koyan kamusal alandaki faydalanıcılar yönetim kavramını güçlendirmiştir. İnsanlar arasında işbirliğini sağlama ve onları bu amaca doğru yürütme iş ve çabalarının toplamı yönetim sürecini oluşturmaktadır.

Kamusal alanın düzenlenmesi ve kontrol edilmesi sürecinde güçlü yönetim haline gelen kamu yönetimi; kuruluşu, örgütlenişi, görev ve yetki sistemi ile farklı bir nitelik ortaya koymuştur. Toplumsal yaşamın hukuk sınırları içinde devamlılığını sağlayabilmek için bir takım düzenleyici işlem ve eylemlerle kamu yararını sağlamaya çalışan kamu yönetimi, bir takım kurum ve kuruluşlar üzerinden bu faydayı yükseltme amacındadır (Ökmen ve Parlak, 2010, s. 4).

Kamu yönetimi örgütlenmesinin genel görüntüsü merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine dayalı olarak şekillenmektedir. Ulusal sınırlar içinde ortak nitelikteki iç ve dış güvenlik, sosyal güvenlik, adalet, toplumsal refah ve kalkınma gibi temel düzeyde benzerlik gösteren ve faydası ulusal düzeyde herkese yayılabilen hizmetler merkezi yönetim tarafından yerine getirilmektedir. Bu tür homojenliğe sahip hizmetleri sunmakta merkezi yönetim kurumları yetkilendirilmektedir. Ancak bazı hizmetlerin

sunulduğu yerde çeşitlenen ihtiyaçlar ve bu çeşitlenmeye temel oluşturan farklı kamusal taleplerin varlığı devlet örgütlenmesinin de çeşitlenmesini gerektirmiştir (Nadaroğlu, 2001, s. 21).

Kamu yönetimi farklılaşan taleplere cevap verebilmek ve kamusal yararı sağlayabilmek için en etkili örgütsel yapıları oluşturmaya çalışmaktadır. Bu anlayış içinde ortaya çıkan yapılanmalar, hizmet arzlarına yerinde karşılık yerinden yönetim birimleridir. Yerinden yönetim genel olarak, devlet yapısı içinde merkezi örgütlenmenin karşıtı bir anlamı içermektedir. Bu nitelikle yerinden yönetim, yerellik ya da yerelleşme anlamlarında kullanılmaktadır (Gül vd. 2014, s. 34).

Keleş'e (2009, s. 12) göre mahalli yönetim, ülkenin farklı coğrafi bölgelerinde farklılık gösteren mahalli taleplerin giderilmesi, hizmetlerin arzı ve problemlerin çözülmesi için yerel özerkliğe sahip; karar organları seçimlerle iş başına gelen, vatandaşın yerel kararlara katılımını ve denetimini öngören bir yönetim anlayışıdır. Özer ve Akçakaya (2014, s. 10), merkezi yönetim dışında yer alan kamu kurumlarından meydana gelen ve kamusal hizmetlerin yerinden yönetildiği bir yönetim biçimi olarak değerlendirmektedir. Dolayısıyla, yasa ile kurulan bu yönetim birimlerinin yine yasaların kendilerine belirlediği alanda sahip oldukları tüzel kişilik çizgisinde bir takım hizmet arzını yerine getirdiğidir.

Merkezi yönetimin yetki alanı dışında, kendilerine gelen talebe göre kamusal hizmetleri sunan bu yönetimler, merkezi hükümetle birlikte yürütme işlevini yerine getirmektedir. Bu yönüyle yerinden yönetimler hem işlevsel açıdan merkezi yönetimin tamamlayıcısı hem de kendi görev, yetki ve sorumlulukları çerçevesinde özerk bir yönetim görüntüsü ortaya koymaktadır. Bir ülkede kamusal hizmetlerin yerine getirilebilmesi için yetkiler, anayasa ve yasalar çerçevesinde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüştürülür (Ulusoy ve Akdemir, 2013, s. 59). Her iki taraf için de paylaşımın dayanağı anayasa ve yasalardır. Bu kapsamda kendilerine yetki verilen yerel yönetimler, belli bir yönetsel ve finansal özerklik ile kamusal sorumlulukları yerine getirmektedir.

Ülke sınırları içinde yer alan farklı insan topluluklarının ortak ve yerel özellikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla, belirli bir hukuk düzeni bünyesinde meydana getirilmiş, anayasal kuruluşlar olan yerel yönetimler, doğal olarak ülkedeki

sosyoekonomik ve politik yapının da bir parçasıdır. Toplumun genel yararı için siyasal, yönetsel ve toplumsal ihtiyaçlarının sağlanmasına yönelik hizmet sunmakla yetkilendirilmiş olan bu birimler, merkezi yönetimin kamusal yararı sağlama hedeflerinin tamamlayıcısı olma rolünü üstlenmektedir (Ökmen ve Parlak, 2010, s. 20).

Küreselleşme ve beraberinde gelen değişim dalgası, gelişim kapasitesi ve seyri olan kentsel alanlarda birtakım sorunların da meydana gelmesine sebep olmuştur. Büyük kentsel alanlarda hizmet taleplerinin giderilmesine yönelik arayışlar bu süreçte ön plana çıkmıştır. Bu arayışlar kentsel alanların yönetilmesine yönelik yöntem arayışlarının miladı olmuştur. Kentlerin büyümesi sonunda kent ile köy arasındaki ayırım uzaklık yönünden kaybolmaya başlamış, yerel yönetimlerin hizmet sunacağı ölçek genişlemiştir. Bu genişleme, daha büyük coğrafi alanda söz sahibi olacak yönetimlere ihtiyaç duyulmasında etkili olmuştur (Tuzcuoğlu, 2003, s. 79).

Büyükşehir yönetimi kavramı, bir bütün olan ekonomik ve toplumsal alt sistemlerin faaliyet gösterdiği kentsel alanlarda, aynı sınırlara sahip olan kamu kuruluşları aracılığıyla bölgesel kamusal kararların alınması ve uygulanmasına yönelik siyasal ve idari süreçleri anlatmaktadır. Bir diğer ifadeyle büyükşehir yönetimi, “anakent alanlarında özerk yerel yönetimlerin sayı olarak aza indirgenerek kuvvetlendirilmesi ve fonksiyonel koordinasyon sağlanması ya da tüm kentsel alanı içeren alanda kamu kararları alarak uygulamak için yerel düzeyde yönetimler kurulması anlamını taşımaktadır (Kavruk, 2002, s. 50). Büyükşehir belediyesi ise anakentlerin nüfuslarının hızlı artışı, yerleşim düzenlerinin yaygın, dağınık ve plansız şekilde gelişmesi sonucunda kentsel hizmetlerin daha uygun bir biçimde verilmesini sağlayan yönetim ve planlama modeli olarak tanımlanmaktadır. Büyükşehir belediyesi, büyük yerleşim yerlerinde merkezdeki ana belediye ile çevredeki yerleşim birimleri arasındaki kamu hizmeti uyumsuzluklarını, altyapı ve planlama sorunlarını çözmek üzere kuruldukları görülmektedir (Çınar vd. 2009, s. 38).

Büyükşehirler, yüksek nitelikte çaba ve koordinasyon gerektiren faaliyetlerin yapılmasında avantajlı konuma sahiptirler ve ulusal ve uluslararası siyasi, ekonomik ve kültürel kurumların merkezlerinin bulunduğu yerlerdir (Şengül, 2011, s. 114). 2001 Nisan tasarısında büyükşehir kavramı, “belediye sınırları içerisinde birden fazla ilçe ve/veya alt kademe belediyesi bulunan şehir” olarak (Öner, 2006, s. 256) tanımlanmaktadır.

Geleneksel kentsel yönetimlerden farklı nitelikler gösteren bu yönetim örgütleri yaygın olarak metropoliten yönetim veya anakent yönetimi gibi isimler almaktadır. Türkiye’de ise alan ve nüfus bakımından büyüyen yerleşim yerlerinde kentsel hizmetlerin bütüncül şekilde ve etkin biçimde sunumunu sağlamak üzere büyükşehir belediyeleri kurulmuştur (Şengül, 2011, s. 113). Kuram ve pratik açısından Türkiye’de büyükşehir/anakent ve metropoliten kavramlarının kullanımına rastlanmaktadır. Ancak hukuki düzenlemenin etkisiyle 1980’li yıllardan bu yana “*büyükşehir belediyesi*” kavramının ağırlıklı olarak kullanılmaktadır.

Ancak zaman zaman metropolleşme kavramı ile kentsel büyüme ve büyükşehir konumuna gelme olguları birbirine karıştırılsa da metropolleşme esas itibarıyla belirli bir coğrafi bölgede birbirlerine yakın hatta sınırda çok sayıda yerel yönetim biriminin ortaya çıkması ve bu yönetimlerin ortak kentsel hizmet sorunlarına ortak kurumsal çözüm yolları bulmaları ile ilgilidir. Büyükşehir olgusunun ise esas itibarıyla kentin kendi bünyesi ve sınırları içindeki sosyoekonomik karakteristiklerdeki gelişmelerle ilgili olduğu bir durum (Çınar vd. 2009, s. 42) olarak değerlendirilmektedir.

İlk olarak 1800’lü yıllarda Londra’da ve sonrasında da ABD’nin büyük kentlerinde yerel kurumların isimlerinin önüne “metropoliten” sıfatı kullanılmaya başlanmıştır. Metropoliten alanlar, genellikle bir merkez anakent ile onu çevreleyen ve onunla ekonomik olarak bütünleşik yöre kentler ve ilçe yerel yönetimlerinden oluşmaktadır. Bu tür alanlar, nüfusun yoğun olduğu ve ekonomik, sosyal ve kültürel açıdan bölgenin merkezi olarak kabul görecektir kent ya da kentlerin tamamının oluşturduğu bütün alan olarak da değerlendirilmektedir (Arıkboğa, 2013, s. 9).

Ülkemizde büyükşehirlerdeki oluşumlar metropol olarak kabul edilmektedir (Tortop vd. 2008, s. 260). Ancak, belirli bir büyüklüğe ulaşmış olmaları nedeniyle ussal koşullar altında yönetilemez konuma gelmiş kurumsal yapıların bölünerek yönetilebilir küçüklüklere ayrılma isteği metropolleşme anlayışının temelini oluşturmaktadır. Bu nedenle Türkiye’de uygulanan büyükşehir belediye sistemini metropoliten yönetim biçimi olarak algılamak ve kabul etmek olanaklı görülmemektedir. Büyükşehir belediye sistemi metropoliten özellikler gösteren alanların yönetim sorunlarının çözümlenmesinden daha çok, büyümüş ve bu nedenle, verimli şekilde yönetilebilme

yolunda önemli sorunlarla karşılaşmış olan belediyelerin kurumsal sorunlarına karşılık vermeyi amaçlar nitelikte (Çınar vd. 2009, s. 39) olduğu belirtilmektedir.

Diğer taraftan, yeni yönetim modellerinin uygulamaya sokulması bazı durumlarda sınır değişikliği ile eşzamanlı gündeme gelmektedir. Bazı durumlarda ise sınır değişikliğinin kendisi yeni bir yönetim anlayışının ortaya çıkmasında etken olmaktadır. (Çınar vd. 2009, s. 10). Aristo'nun yüzyıllar önce ortaya koyduğu sorun, günümüzde de karşılaştırılan temel sorun olma niteliğini korumaktadır. Buna anlayışa göre; *“bir kentin küçük oluşu, kendini koruma gücünden yoksun olduğundan dolayı bu büyük bir eksiklidir. Çok büyük olduğu takdirde ise, gerekli savunma gücüne sahip demektir. Ancak o bir kent değil artık ülke gibidir. Ona uygun yönetim kurmak çok zor olacaktır. Bir kent için gerekli olan ilk şey nüfusun, hemşehrilerini siyasal yapısında mutlu yaşatmaya yetecek sayıda olmasıdır”* (Eke, 1982, s. 12).

Kentlerin büyümesi sonunda kent ile köy arasındaki ayırım uzaklık yönünden kaybolmaya başlamış, yerel yönetimlerin hizmet sunacağı ölçek genişlemiştir. Bu genişleme, daha büyük coğrafi alanda söz sahibi olacak yönetimlere ihtiyaç duyulmasında etkili olmuştur. Bu gereklilikle kurulan metropoliten yönetimler, ülke politikaların etkisiyle, farklı tercihler etrafında şekillenmektedir. Toplulukların ekonomik, siyasal, toplumsal özellikleri ve gelişmişlik durumlarına göre çeşitli zamanlarda ve biçimlerde oluşan metropoliten idareler, genel olarak yönetimlerinin bütünlüğü kapsamında ve temel prensipler dahilinde faaliyetler yaparak yönetimlerini idame ettirmektedirler (Tekel, 2009, s. 194).

Metropoliten kentsel alanların idaresinde her devletin kendi siyasal şartları içerisinde merkez yönetimine ya da yerinden yönetime önem verilmektedir. Bu sıralamaya göre de metropoliten idarelerin dayanacağı temel ilkeler oluşmaktadır. Ölçek ekonomileri ve metropoliten hizmetlerin tek bir elden sunulması hizmet kalitesinin artıracığı ön plana çıkarırken, yönetimde alt kademe yönetim birimlerinin oluşturulması demokrasi ilkesine verilen önemin bir sonucudur (Tuzcuoğlu, 2003, s. 79). Vatandaşların yönetime katılımının sağlanması, halka yakınlık, farklı özelliklere sahip nüfusun gereksinim ve tercihlerine karşılık verebilme, yerel halkın çıkarlarını koruma da yerel demokrasiyi ön plana alarak metropoliten alanların güç kazanmasını sağlayan nitelikler olarak kendini göstermektedir (Erençin, 2005, s. 123).

Metropolitan yönetimlerin ne şekilde kurulacağı hususunda çeşitli yaklaşımlar mevcuttur. Bu yaklaşımların farklı ülkelerde, farklı biçimlerde uygulanabilmesi, uygulama sürecinde anayasal ve yasal bir engelin bulunmaması ile mümkün olmaktadır. Metropolitan yönetim oluşumları, ülkenin merkezîyetçi olup olmamasına göre belirlenmektedir (Nadaroğlu ve Varcan, 2005, s. 114). Bu yönetimlerle ilgili yaklaşımlar bütünleşmeci yaklaşımlar, metropolitan yönetim yaklaşımı ve çok merkezli ya da kamu tercihi okulu olarak değerlendirilmektedir (Keser ve Gökmen, 2012, s. 25).

2.1.1. Bütünleşmeci Yaklaşım

Bütünleşmeci ya da bölgesel yaklaşımlar kapsamında literatürde öne çıkan yeni bölgeci ve kent alanları yaklaşımıdır. Bu yaklaşım şekli, çok merkezli yaklaşımın tersine çok parçalı bir yapı yerine, sınırlı kaynakların daha etkin kullanımına imkan sağlayacağını ileri sürdükleri, küçük yönetim birimlerinin daha büyük bir merkezde birleştirildiği bölge ya da kent temelli bir yapıyı savunmaktadırlar (Keser ve Gökmen, 2012, s. 25).

Bütünleşmecilik, belirli bir kentsel mekânda ya da metropolitan alanda yer alan farklı toplulukların ya da birimlerin, yerel ya da bölgesel ortak çıkarlarını gerçekleştirmek için birlikte çalışabilme anlamındadır. Eski bölgeci ya da metropol reform yaklaşımında, bir kentsel alanda çok sayıda irili ufaklı yerel yönetim biriminin olması, etkin, adil ve koordineli hizmet sunumuna engel olarak görülmektedir. Bu tür sorunları engellemenin yolu olarak da kentsel alanlardaki çok sayıda yönetimin birleştirilerek, kentsel ölçekte verilecek hizmetlerle uyumlu bir idari yapı oluşturulmasıdır. Bu yaklaşım kapsamında değerlendirilebilecek kent bölgeleri yaklaşımı ile metropolitan alan yönetimine sınırlarını değiştirme yetkisi verilmektedir. Diğer taraftan mahalli idarelerin yeniden örgütlenmesi kırsalda yaşayanların kentsel kullanımlara aktarılmasını da beraberinde getirmektedir. Bunun sonucunda; kırsal ile kentsel arasındaki farkların zamanla kalkacağı bunların yerine her iki alanında özelliğini taşıyan bir yapının alacağı söylenmektedir. Böylelikle bu alanların bir merkezi yönetim altında yürütülmesi mümkün olabilecektir. (Çınar vd. 2009, s. 22).

2.1.2. Metropoliten Yönetişim Yaklaşımı

Etkin devlet paradigmasıyla beraber, bölgelerin avantajlarını daha “rekabetçi” bir anlayış içinde yer temelli ve yerel ortaklı bir eksende arttırma hedefi, bölge politikalarının temel amacı haline gelmektedir. 2000’li yıllarda yerel ve bölgesel politikalarda, refah devleti yaratmak adına dezavantajlı bölgeleri kalkındırmak, bölgelerarası dengesizliği azaltmak tüm bölgelere benzer altyapı yatırımları götürmek hedefi değerini yitirmektedir. Bunun yerine “metropoliten yönetim” anlayışı, bölgesel gelişme politikalarının önemli kavramlarından ve uygulama araçlarından biri haline dönüşmektedir. Bu paradigmaya göre küresel birikimin temel odakları konumunda olan metropoliten bölgeler, içinde yer aldıkları ülkenin de uluslararası rekabetini arttırmak için yaşamsal bir rol oynamaktadırlar. Bu nedenle etkin bir metropoliten yönetim ve planlamanın, küresel sermayeyi kendine çekmek için de önemli bir işlev kazandığı (Çınar vd. 2009, s. 24-25) ifade edilmektedir.

2.1.3. Çok Merkezli Yaklaşım

Metropoliten alan yönetiminde çok merkezli yaklaşım “*kamu tercihi okulu*” olarak da bilinmektedir. Çok merkezli yaklaşımda, küçük yerel yönetimlerin birleştirilerek tek bir metropoliten yönetim oluşturulmasına karşı çıkılmakta ve adem-i merkeziyetçi metropoliten yerel yönetim yapılarının korunması savunulmaktadır. Çünkü birleştirme yönetimler arası rekabetin faydalarını ortadan kaldırdığı, tekelci hizmet sunumunu oluşturduğu, merkezileşmeye yol açarak demokratik kontrol kanallarını ve seçme özgürlüğünü azalttığı (Çınar vd. 2009, s. 12) savunulmaktadır. Bu okulun görüşlerine göre, metropoliten bir alanda sayıları yüzlere varabilen yerel yönetim birimlerinin varlığına dayalı, parçalı bir yönetim yapısını oluşturmaktır (Keser ve Gökmen, 2012, s. 25).

Bu yaklaşımda, metropoliten alanda yer alan yerel yönetim birimleri arasında rekabeti arttırıcı bir rol oynayacağını, ortaya çıkacak bu rekabetin de doğal olarak hizmet etkinliğini yükselteceği savunulmaktadır. Dolayısıyla rekabetçi ortamının yaratılması, hizmet sunma yöntemlerini de piyasaya uygun hale getirecektir. Yerel yönetim birimleri rekabetle daha yüksek kalitede hizmetler sunarken vergi indirimleri arayışında da olacaklardır. Böylece parçalı bir metropoliten alanda hizmet sunumunda özelleştirme

başta olmak üzere alternatif yöntemlerin uygulanması için daha uygun yönetsel ve toplumsal koşullar da sağlanmış olacaktır (Çınar, 2009, s. 17-18). Bu rekabetçi piyasa ortamı, yenilikçilik, etkin ve kaliteli hizmet sunumu, katılım ve hesapverebilirlik açısından yararlı bulunmaktadır.

Tablo 1. Metropoliten yönetimleri yaklaşımları

Bütünleşmeci Yaklaşım	Metropoliten Yönetişim Yaklaşımı	Çok Merkezli Yaklaşım
<p>Çok parçalı yapı yerine, küçük yönetim birimlerinin güçlerinin daha büyük bir merkezde birleştirildiği yapı savunulur.</p> <p>Tek bir yerel yönetim birimi yer alır.</p> <p>Büyük ölçekli yönetimlerde kişi başına daha düşük maliyetlerle hizmetleri sağlayabileceği ve metropoliten alanda hizmet sunumunun sağlanmasında yerel yönetimlerin birleştirilerek ölçek ekonomilerinden en yüksek fayda sağlanacağı varsayılır.</p> <p>Kır/kent ayrımı kalkarak daha esnek olan tek yönetimli kent bölgeleri kurulur.</p>	<p>Metropoliten alanların desantralizasyon politikalarına uyum sağlayabilmeleri için yerel yönetimler güçlenir.</p> <p>Temsili seçim sistemlerine ya da kapsamlı planlamaya dayanmayan karar verme mekanizmaları oluşturmak anlamını taşır.</p> <p>Yönetişim düzenlemeleri güç dinamiklerine ve yerelliklerin özel kültürlerine göre değişiklik gösterebilir.</p> <p>Yönetişimi güçlendirmek için “girişimci kent” yapılarının önemi vurgulanır. Üretim ve hizmetler sektörlerinde ekonomik çeşitlilik, özellikle ihracat ile ithal ikameci sektörlerde yüksek katma değer elde etme girişimci kentlerin başarı performansı ölçütüdür.</p> <p>Metropoliten ölçekte uluslararası politikalar geliştirilir.</p>	<p>Küçük yerel yönetimlerin birleştirilerek tek bir metropoliten yönetim oluşturulmasına karşı çıkmakta ve adem-i merkeziyetçi metropoliten yerel yönetim yapılarının korunması savunulmaktadır.</p> <p>Metropoliten bir alanda sayıları yüzlere varabilen yerel yönetim birimlerinin varlığına dayalı, parçalı bir yönetim yapısını oluşturmak önem kazanır.</p> <p>Rekabetçilik ortamının yaratılması, hizmet sunma yöntemlerini de piyasaya uygun hale getirecektir. Yerel yönetim birimleri rekabetle daha yüksek kalitede hizmetler sunarken vergi indirimleri arayışında da olacaklardır.</p> <p>Özellikle kırsal bölgeler için birkaç özel bölgenin kurulması, kırsal bölgelerin varlıklarını sürdürmelerinin en büyük garantisi olarak kabul edilmektedir.</p>

2.2. Büyükşehir Sorunlarını Çözmek İçin Yapılan İdari Örgütlenmeler

Büyükşehirlerin yönetime ilişkin sorunlarını çözmek için on dokuzuncu yüzyıldan başlayarak çalışmalar yapıldığı, uzun yıllar idari reform geleneğinin benimsendiği, daha sonraları da bu yaklaşımın yerine hizmet anlaşmaları, birlikler gibi kısa ve küçük çaptaki çözümlerin aldığı ifade edilmektedir. İdari reform geleneği, anakentlerin sorunlarının hatalı yönetim yapısından kaynaklandığı ve yönetsel düzenlemeler ile bu sorunların üstesinden gelinebileceği temel varsayımı ile açıklanmaktadır. İdari reform geleneği, yerel yönetim birimlerinin birleştirilmesi, anakentsel hizmetlere yönelik özel amaçlı örgütlerin kurulması, anakentlere özgü genel amaçlı yerel yönetim örgütü oluşturulması gibi yasal hükümler ile yönetimin yeniden düzenlenmesini öngörmektedir (Kavruk, 2002, s. 50).

Anakentlerde kentleşme, planlama ve imar hizmetleriyle diğer kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir biçimde uygulanabilmesi amacıyla, ülkelerin denemiş olduğu modeller, iki kümede toplanmaktadır. Bunlar, geçici ve kısa süreli çözümler ile uzun süreli çözümlerdir. Geçici ve kısa süreli çözümlere; yönetimler arası hizmet anlaşmaları, kentsel birlikler ve kurullar, özel amaçlı anakentsel örgütler sayılmaktadır. Uzun süreli çözümlere ise, birleştirme ve yerel federasyonlar örnek verilmektedir.

Hizmet anlaşmaları; Yerel nitelikli hizmet talebini karşılayabilmek için yerel yönetim birimleri hizmet satın alabilmektedir. Yerel birimlerin kendi aralarında ya da kamusal veya özel kuruluşlarla hizmet alım satımı için anlaşma yapmaları mümkündür. İzlenen bu yol, yönetimler arası hizmet anlaşmaları olarak ifade edilen geçici, kısa süreli ve dar ölçekli çözümler getiren metropoliten yönetim modelidir (Keleş, 2009, s. 294).

Yerel hizmetlerin daha ucuz, kolay ve etkin bir şekilde yerine getirilmesi noktasında başvurulan bu yöntem; savurganlığın önlenmesi ve özel amaçlı örgütler oluşturma gerekliliğinin yumuşatılması noktasında faydalı bir çözüm ortaya koymaktadır. Bazı hallerde yönetimler arası hizmet anlaşmalarının yetersiz hale gelmesi de söz konusu olabilmektedir. Özellikle metropol kentte yer alan yerel birimler arasında ortak bağlayıcılıkta anlaşmaların yapılamaması, çıkar çatışmalarının varlığı ve anlaşmaların sürekli olması nedeniyle halkın denetleyici rolünü yerine getirmeye imkan vermemesi gibi durumlar bu yöntemin zayıf noktalarını ortaya koymaktadır (Ökmen ve Parlak, 2010,

s. 252). ABD'nin birçok eyaletinde yaygın olarak uygulanan bu yöntemle, savurganlığı önleme, özel amaçlı örgütler oluşturma gereğini ortadan kaldırma gibi üstünlükleri yanında, yerel birimlerin varlıklarını ortadan kaldırmama gibi olumlu sonuçları da bulunmaktadır. Bununla birlikte, anakenti oluşturan yerel birimler arasındaki çıkar çatışmaları, bütün anakent için bağlayıcı anlaşmalar yapmanın olanaklı olmayışı, anlaşmaların sürekli oluşu ve halkın denetim görevini yapmasına elverişli bulunmayışı, hizmet anlaşmaları yolunun sakıncaları arasında sayılmaktadır (Keleş, 2012, s. 316). Ülkemizde anakent hizmetlerinin yerine getirilmesinde yönetimler arası hizmet anlaşmalarının yapıldığı ve hizmet birliklerinin kurulduğu bilinmektedir. (Kavruk, 2002, s. 207).

Kentsel birlikler; Yerel yönetimler kendi aralarında gönüllü katılım ilkelerine dayalı olarak, belli veya birkaç anakentsel hizmet amacı üzerine işbirliği sağlamak üzere "birlik" kurabilmektedirler (Kavruk, 2002, s. 51). Bu yerel yönetim birlikleri anakent alanlarında özel yönetim modeli aranırken başvurulan önemli yöntemlerden biridir. Bu hizmet birlikleri, yerel yönetimlerin, kendi aralarında birlikler kurarak belli hizmetleri daha etkin olarak görmeye çalışmaları yöntemidir.

Türkiye'de İmar ve İskân, İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan yasa tasarılarının hemen hemen hepsi, bu modele dayanmıştır. 1972'de hazırlanan metropoliten Hizmet Birliği Yasa tasarısı, nüfusu 100 bini aşan yerleşim yerleriyle bunları çevreleyen birimlerin zorunlu olarak katılacakları hizmet birliklerine dayalı bir anakent yönetimi öngörmektedir. Yine 1978, İçişleri ve İmar bakanlıkları tarafından ortaklaşa olarak 1980 yıllarında hazırlanan ve her ikisi de büyük kent Birliği yasa tasarısı adını taşıyan tasarılarıdaki model de yerel yönetim birliklerine dayanmaktadır (Keleş, 2012, s. 318).

Özel amaçlı örgütler; Yerel düzeyde talep edilen kimi hizmetlerin, daha etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesini sağlamak, bürokrasiden kaynaklanan zaman kaybını ortadan kaldırmak üzere kurulan metropoliten kentsel alanlara yönelik kısa süreli yönetim modellerinden biri de özel amaçlı örgütlerdir. Özel amaçlı yerel yönetim birimlerinin, hizmet alanı örtüşmelerini önlediği, eksik ve fazla kapasitesi olan yerel yönetimlerin güçlerini birleştirerek daha etkin ve ekonomik hizmet sunumu sağladığı, hizmet sunumunda israfı önlediği ve bölgesel düzeydeki hizmet sunumlarında ölçek ekonomilerinden yararlandığı belirtilmektedir. Bu açılardan diğer yerel yönetim

birimlerinden daha yararlı ve başarılı oldukları belirtilmektedir. Ayrıca, özel amaçlı yerel yönetim birimleri hizmet karşılığı olarak, daha kolay kullanım ücreti, harç ve vergi toplayabilmekte; sözleşme kapsamında hizmetleri diğer yerel yönetimlere de satmak suretiyle gelir sağlayabilmektedirler. Bu birimlerin daha profesyonel, ekonomik ve etkin hizmet sunumuna katkı yaptığı kabul edilse de, kentsel bölgelerde yaygın olarak karşılaşılan hizmet sunumunda koordinasyonsuzluk ve yetersizlik ile kentsel hizmetlere erişimde eşitsizlik ve adaletsizlik sorunlarına da bir çözüm getiremediği için eleştirilmektedirler. Çünkü düşük gelirli ya da yoksul olanların durumuna yönelik bir sosyal duyarlılık gösterememektedirler (Çınar vd. 2009, s.28-29). Özel amaçlı örgütlerin ülkemizdeki ilk uygulaması 1981 tarihinde 2560 sayılı yasa ile kurulan İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'dür (İSKİ). Özel amaçlı yerel yönetim birimleri, Türkiye'deki su ve kanalizasyon idarelerine ve yerel yönetim birliklerine benzetilmektedir (Keleş, ,2012, s. 319).

Büyükşehirlerin sorunlarına uzun süreli ve kalıcı yönetsel çözümler olarak “birleştirme” ve “yerel federasyon” uygulamaları yaygın olarak uygulanmaktadır. Son dönemlerde dünyada ve ülkemizde yerel yönetimlerin sorunlarının çözümüne yönelik yapılan düzenlemelerde bu iki yönetsel çözümün bir araç olarak kullanıldığı görülmektedir.

Yerel federasyonlar; Kentleşmenin ortaya çıkardığı düzensiz kent gelişimini önlemek, hizmet sunumları için uygun büyüklükte yerel yönetim birimlerini oluşturmak, hizmetler arası eşgüdümü sağlamak, yerel özerklik ve katılım fonksiyonlarını işletebilmek üzere metropol kentlerde yerel federasyonlar oluşturmak mümkündür. Bu modelde iki kademeli bir yerel yönetim yapılanmasına gidilmektedir. Bu yapılanmada, üst düzeydeki yönetim basamağı ile alt düzeydeki birimler, çeşitli yerel görevleri, kendi imkan, güç ve teknik gelişme düzeyleriyle uyumlu olarak aralarında paylaşmakta; kamu gelirleri de bu birimler arasında dağıtılmaktadır. Üst düzeyde hizmet sunan birimler planlama, ulaşım, altyapı, eğitim, sağlık, su ve aydınlatma gibi hizmetleri yerine getirmekle sorumludur. Alt düzeyde yer alan birimler ise kent içi yollar, temizlik, gıda maddeleri ve bazı denetleme işlerinin yerine getirilmesi sorumluluğunu yerine getirmektedir (Keleş, 2009, s. 301).

Yerel federasyon modeli ile yerel hizmetleri etkin ve verimli olarak yerine getirmek. Kentleşmenin yarattığı düzensiz kent gelişimini önlemek, en uygun büyüklükteki yerel yönetim birimleri çerçevesinde hizmetler arasında eşgüdüm sağlamak yanında, yerel

özerklik ve katılma gibi demokratik ilkelerden olabildiği ölçüde ödün vermemek gibi amaçlara hizmet etmektedir (Keleş, 2012, s. 323)

Birleştirmeler; Metropoliten kentsel alanlarda uygulanan, uzun süreli yönetim modellerinden birisi birleştirmelerdir. Birleştirmeler, yerel yönetimlerin hizmet sunacağı alanın en uygun ölçülerde belirlenmesi ya da yerel halkın talebine başvurulmaksızın hakim yönetim birimleri eliyle gerçekleştirilen metropoliten kentlere ilişkin uzun süreli yönetim modelleridir (Çınar vd. 2009, s.32). Büyük kentsel alanların yönetiminde parçalanmış yapı görüntülerinin ortadan kaldırılarak etkin ve verimli hizmet sunumlarının gerçekleştirilmesi düşüncesiyle Türkiye’de uygulanan bu yöntem; Japonya, İsveç, İngiltere ve Danimarka gibi ülkelerde de uygulanmaktadır. Hizmet sunumlarında etkinliğin artırılması ile yerel birimlerin güçlendirilmesini hedefleyen birleştirme yönetimi, yerel birimlerin sınırlarında yapılan değişikliklerle bu birimlerin özerkliklerine zarar verilmesi noktasında da eleştirilmektedir (Keleş, 2009, s. 300).

2.3. Türkiye’de Büyükşehir Örgütlenmesi ve Uygulamaları

Büyükşehir belediyelerinin Türkiye’deki uygulaması ve gelişimine bakıldığında bazı hususlara vurgu yapıldığı ve eleştirildiği görülmektedir. Bu eleştirilerin temelinde büyükşehir yapma konusunda bir keyfiliğin olduğu belirtilmektedir. Uygulamaya bakıldığında ise bu konuda akademik tartışmalardan ziyade siyasilerin belirleyici olduğu söylenmektedir. Siyasilerin bu tür kararları almasında, merkez belediyeleri etrafında oluşan parçalı kentsel alanın bütünleştirilmesinin önemli bir etken olduğu görüşü bulunmaktadır. Bununla birlikte ülkemizde, kentin ekonomik gelişimini teşvik etme; bölgesel ölçekte yeni çekim merkezi oluşturma; göçü yönlendirme, bölgesel kalkınmayı sağlama; kentler arasında rekabetin artırılması; kentlerin uluslararası ekonomi ve ticaret açısından çekici odaklar haline getirilmesi; bu süreçlerde etkinlik ile verimliliğin sağlanmasına ilişkin politikalar ve hatta deprem gibi ikinci unsurların da büyükşehirde geçişte etken olduğu görülmektedir (Arıkboğa, 2012, s. 7).

2.3.1. Büyükşehir Kavramının Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Hızlı kentleşme ve bu kentleşme sürecinin yakınında bulunan diğer yerleşim yerlerini de içine alarak kentsel alanları genişletmesi birtakım sorunları da beraberinde getirmiştir.

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde belediye sınırları dışında kalan alanlarda meydana gelen plansız ve düzensiz yerleşmelerin varlığı kentsel alanların yönetimi için yeni arayışlara girilmesine sebep olmuştur. Büyük kentsel alanlarda meydana gelen hizmet talebinin karşılanabilmesi için özel yönetim bölgeleri, yönetimler arası işbirlikleri, iki kademeli yönetsel yapılanmalar, hizmet birlikleri ve benzeri yollarla kentsel alanlara yönelik yönetim modelleri geliştirilmeye çalışılmıştır (Tortop vd. 2008, s. 200).

Hızla artan kentsel nüfus, kırdan kente yapılan göçlerin önüne geçmek için alınan tedbirlerin yetersiz kalması, işsizlik ve beraberinde ekonomik ve sosyal yaşamda meydana getirdiği ciddi sorunlar, altyapı yetersizlikleri, plansız ve düzensiz yerleşme, sosyal tabakalaşmanın artması, toplumsal yapıda çözümleri de beraberinde getirmiştir (Demiral, 2007, s. 85). Bu olumsuzluklar ilk etkilerini halka en yakın birimler olan yerel yönetimler üzerinde göstermiştir. 1580 sayılı belediye kanunu ile vücut bulan geleneksel belediyecilik anlayışının yetersiz kaldığı bu dönem, sürdürülebilir bir kentleşme için yeni arayışlar içine girilmesinin de başlangıcı olmuştur (Şengül, 2011, s. 107).

Türkiye’de kalkınma politikalarında yer verilen sanayileşme odaklı gelişimin merkezi olarak kentsel alanların seçilmesi, kentlerin yatırım için daha cazip mekanlar olarak algılanmasına neden olmuştur. Bu süreçte hizmet ve yatırımların kırsal alana oranla kentsel mekanlarda daha etkili olması bu alanların hızlı büyümesine neden olmuştur. Çekim merkezi olarak ön plana çıkan kentler ve beraberinde nüfus yığılmalarının bu alanlarda yoğunlaşması, kent yönetimlerinin sorunlar karşısında yetersiz ve güçsüz kalmasına, kentlerin sorunlu yaşam alanları olarak tanımlanmasına neden olmuştur. Plansız kentleşmenin ardından ortaya çıkan politikalar beraberinde gecekondulaşma, konut yetersizliği, ulaşım, trafik, planlama, altyapı yetersizliği vb. konularda sorunları da meydana getirmiştir. Mevcut yerel yönetimlerin yaşanan sorunları çözmede yetersiz kalması hükümeti yeni arayışlar içine sokmuştur (Demiral, 2007, s. 85-87).

1945-1960 dönemi ve getirdiği hızlı kentleşme dalgası ile ortaya çıkan sorunlar, kentlerde yaşayan, kentsel alanları yöneten ve yönetmek isteyen pek çok kesim tarafından ön plana çıkarılmıştır (Kavruk, 2002, s. 197). Planlı kalkınma dönemi olarak adlandırılan 1960’lı yıllarda metropoliten alanlara yönelik düzenlemeler, kentleşme süreci içinde imar planlaması olarak değerlendirilmiştir (Gül vd. 2014, s. 141). 1961 Anayasası büyük kentsel alanların yönetimine ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer vermemiş; sadece yerel

yönetimlerin kendi aralarında birlikler kurmalarını sağlayacak hukuki zemini oluşturmuştur. Yerel yönetim birimlerini il özel idareleri, belediyeler ve köyler olarak tanımlayan Anayasa, büyük kentsel alanların yönetimi için bir yönetim modeli öngörmemiştir. Bu dönemde oluşturulan kalkınma planları metropoliten alanların yönetimi hakkında değerlendirmelere farklı başlıklar altında yer vermiştir.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında “Büyükşehir Bölgeleri” başlığı altında bölge politikasının bir parçası olan büyük kentlerin yeni çekim merkezleri etrafında oluşturulması gerektiği vurgulanmış, herhangi bir yönetsel düzenleme yapılması hakkında değerlendirmelere yer verilmemiştir (Demiral, 2007, s. 85). Bu dönemde metropoliten alanların yönetiminde yaşanan sorunların imar düzenlemelerine ilişkin olduğunun düşünülmesi üzerine 1965 tarih ve 6/4970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile İstanbul ve İzmir nazım planlarını hazırlamak üzere Nazım Plan Büroları kurulmuştur. 1969 yılında Ankara da, söz konusu uygulama alanına dahil edilmiştir (Gül ve Batman, 2015, s. 328).

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında “Bölgesel Gelişme, Şehirleşme ve Yerleşme Sorunu” başlığı altında bölgeler arası dengeli gelişme politikası ile birlikte büyükşehirlerin gelişiminin desteklenmesi öngörülmüştür. Ancak kentsel alan yönetimine ilişkin bir düzenlemeye yer verilmemiştir (Demiral, 2007, s. 85). Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı büyük kentsel alanların “etkin yönetimini” sağlamak için yerel yönetim mevzuatında değişiklik yapılacağını belirtmiş, kentsel alan yönetim modelinden bahsetmemiştir. Dördüncü Kalkınma Planı’nda ise “Kentleşme” başlığı altında mevcutta uygulanan belediye kanunun yetersizliğine değinerek, metropoliten alanlara ilişkin yeni bir yönetim modeli ve altyapı örgütlenmesine ihtiyaç olduğuna dikkat çekilmiştir. Bu plan ile büyük kentsel alanların yönetimde yeni bir takım düzenlemelere gidilmesi gerektiği ilk defa vurgulanmıştır (Gül vd. 2014, s. 141-142).

Kentsel alanların yönetimine ilişkin yönetim modelinin çeşitlenmesi 1970’li yıllarda mümkün olmuştur. Hizmet birlikleri ve özel amaçlı birimler kurulması aracılığıyla yoğun kentsel alanlarda artan hizmet talepleri karşılanmaya çalışılmıştır. 1972 yılında Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısı, 1975 İstanbul Metropoliten Hizmet Birliği Tasarısı ve 1980 Büyük Kent Birliği Kanun Tasarısı Türkiye’de hizmet birliklerinin yasalaşma sürecine ilişkin önemli düzenlemelerdir (Özgür, 2008, s. 146). Bu dönemde

kentsel alanların yönetimine ilişkin uygulanan modellerden biri de özel amaçlı hizmet birliklerinin oluşturulmasıdır. 1976 yılında Büyük İstanbul Bölgesel Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı hazırlanmıştır (Özgür, 2008, s. 147).

Metropolitan alanlara ilişkin planlama temelinde oluşturulan yasalar, 12 Eylül dönemiyle farklı bir oluşum sürecine girmiştir. Bu dönemde, büyük kentsel alanlara yönelik özel yönetimlerin kurulması gündeme gelmiştir. Milli Güvenlik Konseyi'nin 1980 tarih ve 17187 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 34 numaralı kararıyla büyük kentlerde ana belediyenin çevresinde oluşmuş olan küçük belediyeler, sıkıyönetim komutanlıkları tarafından ana belediyelere bağlanmıştır (Özgür, 2008, s. 148). Bu karara gerekçe olarak; ülkedeki nüfusun hızlı artması ve köyden şehirlere göçün sonucu olarak büyük şehirlerin çeperlerine kurulmuş olan belediyelerin bütün ihtiyaçlarının yeterli şekilde halka götürülememesi ve kontrolün aksaması gösterilmiştir. Mevcut aksaklıkların giderilmesi amacıyla uygulamaya konulan karar ile il merkezindeki küçük belediyeler, il belediyesi ile birleştirilmiştir. Yaklaşık 120 belediye ile 150 köy yönetimin tüzel kişiliğine bu birleştirme modeli ile son verilmiştir (Keleş, 2009, s. 311; Arıkboğa, 2013, s. 53).

Kararın uygulanmasında görülen farklılıkları gidermek amacıyla çıkarılan 1981 tarihli 2561 sayılı Büyük Şehirlerin Yakın Çevrelerindeki Yerleşme Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun ile yeni düzenlemeler yapılmıştır. Yasanın amacı ilk maddesinde “enerji, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma ve imar gibi temel belediye hizmetlerinin birbiriyle uyumlu ve bütünleştirici bir planlama içinde yeterli ölçüde ve verimli bir biçimde yerine getirilmesini sağlamak” olarak ifade edilmiştir (Tuzcuoğlu, 2003, s. 123). Kanunla, nüfusu 300.000'i geçen 814 büyük il merkezinde ana belediyeye komşu küçük belediye ve köylerin birleştirilmesi sağlanmıştır. 34 numaralı Karar, 2560 ve 2561 sayılı Kanunların hazırladığı zeminde 1982 Anayasası ile gelinen son nokta yerel yönetim birimleri içine metropolitan yönetimlerin dahil edilmesine imkan tanımaktadır (Özgür, 2010, s. 343).

Anayasanın “büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” şeklindeki hükmünü taşıyan 127. maddesi ile 1980 öncesinde pek çok yasal deneme sürecinin varlığına rağmen oluşturulamayan metropolitan yönetimler, Anayasanın bu maddesinden aldıkları dayanakla kurulabilmiştir. Böylece 1580 sayılı Kanunun çizdiği

sınırlar dışında, farklı kentsel büyüklük, kentleşme düzeyi, nüfus ve ihtiyaç talepleri bakımından birbirinden farklı niteliklere sahip kentler için farklı kentsel yönetim modellerinin geliştirilmesi mümkün olmuştur (Kavruk, 2002, s. 208). 1984 tarihli ve 195 sayılı Kararname ile belediye sınırlarında birden fazla ilçe bulunan şehirler *büyükşehir* olarak tanımlanmış; İstanbul, Ankara ve İzmir il belediyeleri büyükşehir belediyelerine dönüştürülmüştür (Gül ve Batman, 2015, s. 328). Kararname ile “Belediye hudutları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler” büyükşehir olarak tanımlanmıştır. Bu kararnamenin ardından 24 Mart 1984 tarihli yerel seçimlerin ardından, 27 Haziran 1984’te 3030 sayılı Kanun yürürlüğe girmiş, 195 sayılı KHK yürürlükten kaldırılmıştır (Gül vd. 2014, s. 176). Yasanın uygulanmasına ilişkin Yönetmeliğin 1984 yılı sonunda yürürlüğe girmesi ile birlikte *büyükşehir* sözcüğü hukuki olarak kabul görmüştür.

Kanunun büyükşehir statüsünde olan belediyelere ek mali kaynak sağlama özelliği ile üç büyükşehir üzerinden başlatılan kuruluş süreci, 1986 Adana, 1987 Bursa, Gaziantep ve Konya, 1988 Kayseri, 1993 Mersin, Eskişehir, Diyarbakır, Antalya, Samsun, İzmit ve Erzurum, 2000 Adapazarı olarak devam etmiştir (Özaslan ve Alıcı, 2014, s. 322).

2.3.2. Büyükşehir Belediye Sistemine Geçiş Nedenleri

Küreselleşme ve kentleşme dinamiklerinin etkisi ile kentsel alanlarda meydana gelen değişimler, özellikle metropoliten alan ölçeğinde meydana gelen çarpık kentleşme, hizmetlere erişim güçlüğü, hizmet sunumunda ortaya çıkan eşitsizlik, yerel yönetim birimleri arasındaki koordinasyonsuzluk, yetersiz işbirliği, kaynak israfının ortaya çıkması gibi sorunlar genel anlamda kentsel büyümenin yönetilmesini gerektirmiştir. Bu gereklilik, kentsel alanlarda etkin hizmet sunumunu gerçekleştirebilmek üzere yeni yönetim modellerinin gündeme gelmesine neden olmuştur (Gül ve Batman, 2013, s. 20).

Küreselleşme dalgası hakim yönetim yaklaşımında önemli değişimler meydana getirmiştir. Bu değişim beraberinde etkin, verimli, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı ve saydam yönetim anlayışını işaret etmiştir (Çevikbaş, 2012, s. 17). Kentsel alan nüfusunun artması ve beraberinde kentsel alanların hızla büyümesi; artan nüfusun hizmet taleplerinin niteliğinde ve sayısında meydana getirdiği değişim, mahalli nitelikli ihtiyaçların gereği gibi karşılanamaması, sunulan hizmetlerin beklentiyi karşılayacak yeterlilikte olmaması gibi tespitler söz konusu olmuştur. Bu etkiyle, yeni yönetim anlayışı

çerçevesinde Türkiye’de kentsel alanların yönetimine ilişkin birtakım düzenlemeler yapılmıştır. Bunlardan ilki kentsel alanlara yönelik iki kademeli yönetim modelini belirleyen 1984 tarihli 3030 sayılı kanundur. Sürekli değişen yönetim politikalarına paralel bir değişim süreci geçiren büyükşehir belediye sisteminde “kanunla, büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” hükmüne dayanılarak yapılan son düzenleme 6360 sayılı kanundur.

6360 sayılı kanunun gerekçesinde “küreselleşmiş bir dünyada, kamu yönetiminde etkililik ve verimliliği artırmak, yönetsel kapasite ve koordinasyon eksikliği nedeniyle ortaya çıkan sorunları giderebilmek, vatandaşın yönetim sürecine daha fazla katılımını sağlamak, parçalı planlar yerine bütüncül-bölgesel çapta planlar yapmak” ifadesine yer verilmektedir. Bu gerekçe ile tasarı ve uygulama sürecinde kanuna yönelik değerlendirmelere referansla, Türkiye’de yeni büyükşehir belediye sistemine geçiş nedenlerini belli başlıklar altında değerlendirmek mümkündür.

- *Anakent Olma Durumu ve Etkileri*: Büyükşehirlerde ayrı bir yönetim modeline ihtiyaç duyulmasının nedeni, kentsel mekânın büyüklüğüne ve büyük bir kent haline gelmesine ilişkin her türlü gelişimi barındıran kentleşme süreci ile açıklanmaktadır. Anakentlerin oluşumu açısından kentleşme süreci, kentsel mekanın büyüyerek metropolleşmesi ve kent yönetimlerinin de metropol yönetimlerine dönüşmesi şeklinde sonuçlanmaktadır (Kavruk, 2002, s. 203). Kentleşme hareketleri kent sayısını arttırırken, kentlerin nüfus sayısı ve yerleşim alanlarının da gelişmesine yol açmaktadır (Öner, 2006, s. 250). Bu artış kentleşme sürecinin, metropolleşme sürecine dönüşmekte olduğunu göstermektedir.

Kentleşme ve bu süreç içerisinde metropolleşme açısından gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin konumları da farklılaşmaktadır. Birinci Dünya Savaşı sonrasında dünya kent nüfusu ve anakent sayısı içerisinde gelişmiş ülkeler, gelişmekte olan ülkelere göre çok daha büyük bir paya sahip bulunmaktaydı. Günümüzde ise anakent sayısı ve bu kentlerde yaşayan nüfus bakımından gelişmekte olan ülkelerin ağırlık kazandığı görülmektedir. Bu farklılaşmanın nedeni olarak, gelişmekte olan ülkelere kentleşme hareketlerinin İkinci Dünya Savaşı sonrasında hızlı bir şekilde başladığı, iç göçlere dayalı olarak geliştiği, özellikle de bu ülkelere doğal nüfus artışının gelişmiş ülkelere oranla daha yüksek olduğu bilinmektedir (Kavruk, 2002, s. 206).

Son yirmi yıl içinde kent nüfuslarının artışıyla birlikte bir ülke nüfusu kadar nüfusa sahip bu kentler düşünüldüğünde; “yakın bir gelecekte yeryüzünün kentlerle ve özellikle de megapolislerle kaplanacağı ve kırsal yerleşmelerin önemini tümüyle yitireceği bir dünya ile karşı karşıya kalınabileceği” belirtilmektedir. Ayrıca büyükşehirler, daha çok endüstriyel gelişmesini tamamlamış veya bu aşamaya gelmekte olan ülkelerdeki kentlerdir. Yüzyılın başından itibaren gelişen, büyüyen ve karmaşık birçok sorunun doğmasına neden olan büyük kentler aynı zamanda yeni örgütlerin doğduğu yerler olmuştur (Karakılçık, 2013, s. 56). Bu bağlamda artan büyükşehirler için, buralarda yaşayan yoğun nüfusun ihtiyaçlarını karşılamak önemli sorunlar oluşturmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde anakentler sorun alanları haline gelmekte ve sorunların çözümüne geç kalınmışlık da sorunları iyice karmaşık hale getirmektedir. Çünkü gelişmekte olan ülkelerde anakentleşme gerçeğine aniden girerek hazırlıksız yakalanılmış, hem de sorunların çözümü için gerekli mali, teknik ve ekonomik kaynaklar açısından yetersizlik içindedirler (Tuzcuoğlu, 2003, s. 87). Bu nedenle büyükşehirler için ayrı bir yönetim modeli arayışı, getirdikleri sorunları çözüme amacına yönelik olmaktadır. Denetim dışında kalan alanlarda düzensiz ve plansız yapılaşma; bir yandan küçüklü büyüklü farklı yerel yönetimler arasında sıkı bir iletişim ve iş planlamasının sağlanması, diğer taraftansa, kentler için imar planları yapmakla görevli olan yerel yönetim birimlerinin yeniden ele alınıp güçlendirilmesini gerekli kılmıştır (Keleş, 2012, s. 326).

Büyükşehirlerin sorunlarının nasıl çözüleceği gerek akademik ortamda gerekse siyasi yönetimin gündeminde sıklıkla yer almıştır. Göçlere dayalı büyüme, merkez kent çevresinde yeni yerleşmelerin oluşmasına neden olmakla birlikte, bu alanlar, nüfusu arttıkça köyden belediyeye dönüşen yerleşmelere dayalı bir kentsel yayılmanın da bir göstergesi durumuna gelmektedir. Bu sürecin sonunda, sosyoekonomik yönden bütünleşik, ancak idari yönden parçalı kentsel alanlar ortaya çıkmaktadır. Bu durum, belediyeler arası eşgüdüm, planlama, hizmet etkinliği, ölçek ekonomisi ve bütünleşik yönetim gibi çeşitli sorunları da beraberinde getirmektedir (Arıkboğa, 2013, s. 52). Bu sorunlardan biri de, yerel yönetimlerin sınırları ile büyüyen kentsel alanın sınırlarında görülen uyumsuzluktur. Bu nedenle, hizmetlerin kent içi mi yoksa kent dışı birimler tarafından mı gerçekleştirileceği sorunu kendini göstermektedir. Diğer taraftan, büyükşehir bölgeleri içindeki yönetsel birimler arasında hizmet paylaşımı sorunları oluşmaktadır (Çukurçayır, 2009, s. 129).

Bunun yanı sıra, anakent alanlarındaki büyümenin başarılı yönetimi ve planlanması için, bu alanların planlama sınırı ile yönetiminden sorumlu kuruluşların yetki sınırlarının da uyumlu olması gerektiği vurgulanmaktadır. Büyükşehir içinde farklı hizmet ölçütlerin giderilmesi; hizmetler arası koordinasyon ve işbirliğinin sağlanması; tek merkezden yapılması mecburi olan hizmetlerde hizmeti üretme ve dağıtma sürecinin bütünlüğü kuralına bağlı kalınması da büyükşehir sisteminin dayandığı başlıca düşünceler olarak ifade edilmektedir (Öner, 2006, s. 250). Bu ihtiyaçlar mevcut kent yönetimleri ile yeterince tatmin edilmediğinden anakentler sorun alanları haline gelmektedirler. Kentlerin nüfus yoğunluğunun artması, bir taraftan hizmet sınırlarının genişleterek hizmet yükünü ağırlaştırırken, diğer taraftan da coğrafi alan olarak büyümeleriyle sonuçlanmaktadır. Bu büyüme aynı zamanda büyükşehirlere her yıl orta büyüklükte bir kentin eklenmesini getirmektedir ki bu da sorunların da aynı oranda artması anlamına gelmektedir (Çukurçayır, 2009, s. 130).

- *Ölçek Ekonomisi, Hizmet Koordinasyonu ve Etkinlik*: 6360 sayılı kanun gerekçesinde; etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam ve olabildiğince yerele ağırlık veren yönetim anlayışının pek çok gelişmiş ülkenin kamu yönetimi reformları için temel ilke ve değer olduğuna değinilmiş; yerel yönetim birimlerinin sürekli biçimde geliştirilmesi ve etkin hizmet üretme kapasitesine sahip hale getirilmesi gerekliliğine dikkat çekilmiştir (Çetin, 2015, s. 248). Bu kapsamda yeni büyükşehir belediye sisteminin oluşturulmasında birkaç husus ön plana çıkarılmıştır. Belirtilen başlık altında yer verilebilecek hususlardan birisi büyük yerleşim alanlarında sunulan hizmetlerin koordinasyonu ve bu koordinasyon temelinde ortaya çıkan etkin(siz)liktir.

Türkiye’de idari birimlerin tüzel kişiliğinin kaldırılmasında etkinlik, etkililik, verimlilik, mali kaynak yetersizliği gibi çeşitli gerekçeler sıralanmakta ve bu gerekçeler ölçek ekonomisi ile temellendirilmektedir (Akıllı ve Özarslan, 2015). Ölçek ekonomisinin sağlayacağı faydaları temel gerekçeleri içinde sıralayan 6360 sayılı kanunda, belirli bir alanda sunulan hizmetlerden sorumlu birden fazla birimin varlığı halinde sunulan hizmetlerde etkinliğin sağlanamayacağı; bu sebeple, büyük yerleşim alanlarında koordinasyonu sağlayacak birimlere olan ihtiyaca vurgu yapılmaktadır.

Kanun ile getirilen il ölçeğinde büyükşehir belediye modeliyle, hizmet üreten yerel yönetim birimlerinin geniş ölçekte sahip olacakları imkanlarla daha nitelikli ve verimli

hizmet sunabilmesi öngörülmektedir. Öz gelir yaratma kapasitesi düşük olan küçük ölçekli belediyeler, genel bütçeden aldıkları payın önemli bir kısmını personel giderleri ve diğer giderlere aktarmaktadır. Bu durumun uzman nitelikli personel istihdam edilmesine ve hizmet sunumlarının gereği gibi gerçekleşmesine engel oluşturduğuna dikkat çekilmektedir. 6360 sayılı kanunla belirlenen il ölçeğinde hizmet üretecek olan büyükşehir belediyeleri; gelişmiş teknolojilerle donatılabilecek, hizmet kalitesini arttırabilecek, nitelikli personel istihdamı mümkün olabilecek, il sınırları içinde bütünleştirilmiş yerel yönetim birimleri arasında kaynakların kullanımı ve sahip olunacak imkanlar açısından daha adil bir yapı ortaya çıkabilecektir (Güngör, 2012, s. 20). İstanbul ve Kocaeli’nde uygulanan model örnek gösterilerek; büyükşehir belediyesi sınırı ile il mülki sınırlarının birleştirilmesinin, hizmetlerin bütünlüğü ve etkinliği açısından sağlayacağı faydaya dikkat çekilmiştir. Bu anlayışın uygulama alanının genişletilmesine kanun yer verilmiştir (Zengin, 2014, s. 102).

Kanunda düzenleme yapılan bir diğer husus, ölçek ekonomisini hayata geçirerek hizmetler daha geniş alanda hizmeti daha az maliyetle hayata geçirebilmeye ilişkindir. Gerekçede bu hususa, “büyükşehir alanında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi ile ortaya çıkacak ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalite yükselecek, daha az kaynak ile daha kaliteli hizmet sunulması mümkün hale gelebilecektir” şeklinde yer verilmiştir.

Ölçek ekonomisi, üretilen ürün miktarının artması ile birim maliyetlerde meydana gelen azalış olarak ifade edilmektedir. Bu tanımlamadan hareketle, bir kentin nüfusunun artması ve alanca genişleyerek büyümesi sonucunda bir takım ekonomik ve toplumsal değişimlerin yaşanması ve bunun parasal değerinin söz konusu olması mümkündür (Keleş, 2012, s. 7). Ölçek ekonomilerinin bilimsel verilerden yararlanarak optimal kent büyüklüğünü belirlemesi ve bu yönde düzenlemeler yaparak hizmetlerde etkinliği arttırabilmesi, kişi başı maliyeti düşürebilmesi bazı ekonomistler ve kent bilimciler tarafından öngörülmüştür (Zengin, 2014, s. 342). Gerekçeye göre, hizmetlerin daha büyük ve ideal ölçekteki bir merkez tarafından sunulması birim maliyetleri ve kişi başına kamusal harcamaları azaltacaktır. Yönetim kademelerinin ve birimlerinin azaltılması yoluyla belirlenen il sınırında optimal ölçekte hizmet üretecek büyükşehirler; hizmet ve

yatırımların en ekonomik düzeyde gerçekleşmesini sağlama yönünden evrensel nitelikleri taşıyan bir idari düzenleme olarak değerlendirilmektedir (Parlak, 2013).

Kanun öncesinde aynı il sınırları içinde birden fazla merkezden verilen hizmetlerin hedeflenen standartları yakalayamadığı ifade edilmektedir. Ölçekleri gözetilmeksizin benzer yetki ve görevlere sahip belediyelerin sunduğu hizmetlerde homojen bir görüntü ortaya çıkarmadığına vurgu yapılmaktadır. Bu durumun mevcut kaynakların israfına, etkin ve verimli hizmet üretilmemesine sebep olduğu belirtilmektedir (Güngör, 2012, s. 21). Ancak, getirilen modelin uygulanmasıyla ortaya çıkacak olan, hizmetin faydasının yayıldığı alan ile belirlenen ölçek arasındaki uygunsuzluğun özellikle bazı hizmetler için beklentileri karşılayamayacağı yönünde değerlendirmelere de bu kapsamda yer verilmektedir (Arıkboğa, 2013, s. 86). Büyük kentsel alanlarda ölçek belirlemede dikkat edilmesi gereken hususlardan biri de belirlenen ölçeğin demokratik katılıma imkan vermesidir. 6360 sayılı kanunda iki temel husus vurgulanmıştır. Bunlar; etkili ve verimli bir yönetsel yapının inşası ve demokratik hayata katılıma imkan sağlayacak sınırların belirlenmesidir.

- *Küçük Belediyelerde Yaşanan Sorunlar:* Türkiye’de belediyelerin büyük bir bölümü küçük belediyelerden oluşmaktadır. Bunların sayı olarak fazla oluşu, uygulamada da önemli sorunlar yaratmaktadır. Öncelikli olarak küçük belediyelerin kendi gelirlerini oluşturacak kaynaklardan yoksun olmalarıdır. Çoğunlukla kırsal karakterli olan bu belediyelerde kentlere özgü gelir kaynakları oldukça sınırlıdır. Bir diğer sorun da buralarda ölçek ekonomilerinin yaratılamamış olmasıdır. Bu nedenle, gerekli iş yükü oluşturulamadığından büyük çaplı üretim sağlanamamakta ve birim başına maliyetler düşürülememektedir (Güllüce, 2004, s. 44).

Bir diğer sorun ise, hem kaynak yetersizliği hem de dar bir kariyer yapısına olmalarından dolayı nitelikli personelin tercih edilmemesidir. Bunun yanı sıra, merkez bir belediyeye yakın olan küçük belediyelerdeki vatandaşlar, gündelik yaşamda merkez hizmetlerinden ücretsiz yararlanmakta bu durum da merkez belediyeler için bir dezavantaj yaratmaktadır. Belediyelerimizin hizmet alanlarına bakıldığında en küçük bir belediyede dahi mimar, şehir plancısı, inşaat mühendisi, çevre mühendisi, veteriner gibi uzman ve teknik kadroların istihdamı gerekmektedir. Ancak bu belediyelerin hemen hemen hiç birinde teknik ve uzman personel ya yoktur veya ihtiyaçları karşılamayacak kadar azdır. Bu

durum hizmetlerin gereği gibi yürütülmesini engellemektedir (Güngör, 2012, s. 20). Diğer taraftan, küçük belediyelerin çok oluşu, merkezden aktarılan kaynakların parçalı olarak kullanılması sonucunu doğururken, bu durum verimliliği de azaltmaktadır. Ayrıca küçük belediyelerin gerekli çalışmaları planlı olarak yürütemedikleri ve kaynak israfına yol açtıkları da ifade edilmektedir (Aktel vd. 2009, s. 49).

Bir ilde çok sayıda mahalli yönetim birimi (il özel idaresi, il, ilçe ve belde belediyesi, köy ve köylere hizmet götürme birliği) bulunmaktadır. Bunların aralarında hiyerarşik bir bağ olmadığından ilin tamamında yapılacak hizmetlerle alakalı hizmet bütünlüğü ve planlama yapılamamaktadır. Ölçeklerine bakılmaksızın bu belediyelerinin imar ve planlama, çevre ve çevre sağlığı, ulaşım, su ve kanalizasyon, itfaiye, mezarlık, arsa ve konut üretme görevleri bulunması il sınırları içerisinde tek elden yapılması gereken hizmetlerin parçalı olarak yürütülmesine neden olmaktadır. Bu parçalı yönetim başta planlama olmak üzere yerel hizmetlerin sunulmasında sorunlara neden olmakta ve kaynakların etkin ve verimli kullanılmaması sonucunu da doğurmaktadır (Güngör, 2012, s. 22).

Öz gelir yaratma kapasitesi son derece zayıf olan küçük ölçekli belediyelerin genel bütçeden aldıkları payın da tamamına yakını personel ve diğer giderlere gitmektedir. Uzman personel istihdam edilmemektedir. Bunun yanında belediye hizmetlerinin gerektirdiği makine parkına da sahip bulunulmaması belediyelerin yasa ile tanımlanan birçok hizmeti yerine getirememesine, yerine getirilen hizmetlerin de maliyetlerinin yüksek ve niteliklerinin düşük olmasına neden olmaktadır. Küçük ölçekli belediyelerin öz gelirlerini tahsil etme ve borçlarını ödeme kabiliyetleri düşük olduğundan borç stokları da genellikle yüksek olmaktadır. 5393 sayılı kanun ile getirilen en az ölçek büyüklüğü yerleşim yerinin, coğrafik, ekonomik ve gelişmişlik durumlarına göre değişebilmektedir. Bu durum belediyelerin statülerine göre uygun bir büyüklük getirilmesini ve ölçeklerine göre yetkilendirilmesini yani kademeli yerel yönetime geçişi zorunlu hale getirmiştir. (Güngör, 2012, s. 20).

5747 sayılı yasa ile nüfusu 2 binin altında kalan 862 belde belediyesinin tüzel kişiliği kaldırılarak köye dönüştürülmekte, 30 ilk kademe belediyesi ise mahalle olarak ilçe belediyelerine bağlanmaktadır. 5747 sayılı yasa ile ilk kademe belediyelerin tüzel kişiliği kaldırılarak ilçe belediyelerine bağlanmaktadır. Yasalardan önce Türkiye’de 16’sı büyükşehir belediyesi olmak üzere toplam 3.225 belediye bulunmakta iken 5747sayılı

Yasa ve 5393/11 uygulamaları sonrası bu sayının 2.107'ye düştüğü görülmektedir (Arıkboğa, 2008, s. 306). Nüfus ve büyüklükleri dikkate alınmadan tüm belediyeleri aynı kategoride değerlendiren 1580 sayılı belediye yasası uzun süre uygulanmıştır. Ancak, kentleşmenin dinamik bir süreç olması, yeni ihtiyaçlarla şekillenmesi ve hızlı kentsel dönüşüm süreci gibi nedenlerden dolayı yerel yönetimlere ilişkin mevcut yasal ve kurumsal düzenlemeler zaman içinde ihtiyaca cevap veremez hale gelmiştir. 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası söz konusu sorunların bir bölümüne çözüm için geliştirildiği ifade edilmektedir. Bunun yanında büyükşehir belediyeleri dışında kalan orta ve küçük ölçekli kentsel alanların sorunları belediye birlikleri, mücavir alan gibi uygulamalar sayesinde kısmi olarak giderilmiş olsa da, zaman içinde daha farklı yönetim sorunları ortaya çıkmıştır (Genç, 2008, s. 143). Belediye sayısındaki artış mevcut belediyelerinin bölünmesinden değil, 2 bin nüfus eşiğini geçen köylerin belediyeye dönüşmesinden kaynaklanmaktadır. Belediye sayısındaki artışta en önemli neden bu olsa da, küçük belediye sorunu Türkiye'nin gündeminde önemli bir sorun olarak durmaktadır (Arıkboğa, 2008, s. 306).

- *Küreselleşme Yarışına Kentler İle Katılma*: Yirminci yüzyılın son çeyreğinde sermayenin, malların ve bilginin serbest dolaşım hızının artması ile ortaya çıkan küreselleşme, başta kamu yönetimi, kentler ve yerel yönetimler olmak üzere, yerleşik tüm kavram ve kurumların değişim sürecini başlatmıştır. Neoliberal politikaların uygulamaya konulması ile ortaya çıkan kapitalist sistem, esnek uzmanlaşma ve üretim biçimleri, bilgi ve teknoloji yoğun yeni ekonomik yapılanmalara zemin hazırlamıştır. Ulus üstü hareketliliğin ön plana çıktığı bu dönemde sermaye, para, üretim, bilgi, mal ve hizmetin mekana bağlılığı ortadan kalkmıştır. Bu süreç, küresel sistemle bütünleşebilen kentler üzerinden işletilmiştir (Gül ve Batman, 2015, s. 324).

Kentler, ulusal yapıların küresel kapitalist sistemle bağını kuran, bu sistemin yerel ölçekte işleyişini sağlayan önemli bağlantı noktalarıdır. Küresel sistemle eklemlenebilen kentler, yeni cazibe yatırım alanları olarak ön plana çıkmaktadır. Ancak hiyerarşik nitelik gösteren küresel kentler sisteminde, küresel rekabet kuralları işlemekte ve kentler ulusalküresel ölçekte yatırım çekebilmek ve bu sistem içinde kendine iyi bir konum elde edebilmek için diğer kentlerle sürekli yarış içinde olmaktadır. Bütün ülkelerde kentsel mekanların, özellikle de küresel bağlantısı olabilecek, ülke ekonomisine fayda

sağlayabilecek kentlerin iyi ve etkin yönetilebilmesi önemli hale gelmiştir. Bu bağlamda da kentsel politikalar ve projeler ön plana çıkmıştır. Büyüyen ve gelişen kentsel alanlarda çeşitlenen ve artan ihtiyaçların karşılanması, karşılaşılan kentsel sorunların çözümü için etkin ve etkili yönetsel yapıların varlığını ön plana çıkarmaktadır. Bu yapılar, küresel rekabet gücüne sahip metropoliten kentsel alanların varlığı ile şekillendirilmekte ve yönetilmektedir (Gül vd. 2014, s. 170).

Küreselleşme sürecinde kentlerin temel işlevleri de farklılaşmıştır. Kentsel alanlar, yaşam alanı ve üretim mekanı olma niteliğinden sıyrılarak, üretim örgütlenmesini, yönetimi, finansı, kontrol ve tasarımı içine alan bir dönüşüm mekanı haline gelmiştir. Eraydın küreselleşme sürecine kentlerin eklenme yollarını aşağıdaki gibi sıralamıştır (Gül ve Batman, 2015, s. 325).

- i. Küresel sistemin odağı olarak dünyaya eklenenebilen kentler,
- ii. Bilgi kapasitesi ile dünyaya eklenenebilen kentler,
- iii. Yaratıcı kapasiteleri ve rekabet gücü ile dünyaya eklenen kentler,
- iv. Yapısal dönüşümü gerçekleştirerek dünya ile eklenen kentler,
- v. Küreselleşme sürecine ucuz emek politikası ve teşviklerle eklenen kentler.

Dünyada var olan demokratikleşme eğilimlerine paralel olarak yerel düzeyde demokrasi, katılım ve özerklik güçlenmekte, yerel kimlikler ön plana çıkarken ulus devlet anlayışı zayıflamaktadır. Ekonomik anlamda bakıldığında, çok uluslu şirketler küresel hedefle ancak yerel düzeyde konumlanmış olan kentler, özellikle de küresel bağlantılı kentler üzerinden faaliyetlerini sürdürmektedir. Ekonomik olarak ulusal sınırların önemini kaybetmesi, ülkelerin küresel sermayeyi çekebilmek için yarışa girmesine ve bu yarışta öne çıkabilmek için kentlerin dönüştürülmesi ve daha cazip hale getirilmesine öncelik verilmektedir (Gül ve Batman, 2013, s. 8).

Bu süreçte, ülkelerin değil şehirlerin yarıştığı, küresel sermaye ile birliktelik kurabilecek kentlerin var olması, ülkelerin kalkınması bakımından bir gereklilik haline gelmiştir. Bu gereklilik Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeleri, şehirlerin yönetim yapılarında yapılacak değişiklikler ile küresel yarışa girme yoluna itmiştir.

6360 sayılı kanun, yapısal dönüşümlere imkan sağlayarak dünya ile eklemlenebilme yarışında atılan önemli adımlardan biri olarak görülmektedir (Güngör, 2012, s. 24). Kanunun gerekçesine göre (TBMM, www.tbmm.gov.tr); sanayileşme, ulaşım ve çevre gibi farklı alanlarda yaşanan sorunların hizmet üretme kapasitesi bulunmayan 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; büyük şehirlerde de yönetim anlamında ciddi sorunlara neden olmaktadır. Kentsel alanlarda ortaya çıkan bu sorunlar, küresel rekabet sürecinde sahip olunan kentsel gücün kullanılamamasına neden olmaktadır. Uygun büyüklükte, hizmet üretecek yerel yönetim birimlerinin olmayışı, yerel yönetimlerin kaliteli biçimde hizmet sunmasına ve kamu hizmetlerinin sunumunda koordinasyon eksikliğinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu çerçevede yönetim, planlama, koordinasyon, yerel hizmetlerin standartlarının ve kalitesinin belirlenmesi açısından optimal ölçekte hizmet üretebilecek kentlere ve küresel rekabet gücünü artıracak güçlü yerel yönetim yapılarına ihtiyaç vardır.

- *İmar ve Planlamada Bütünlük ve Uyum Sağlanması*: 5216 sayılı kanunun nazım planlarının hazırlanması konusunda büyükşehir belediyesini, uygulama imar planlarının hazırlanması konusunda ise ilçe belediyelerini yetkilendirmiştir. Büyükşehir belediyesi dışında ise her belediyenin kendi imar planını yapma yetkisi bulunmaktadır. Bu durumda birden fazla belediyenin bulunduğu sınır alanları gibi bütünleşik kentsel alanlarda, farklı imar planlarından kaynaklanan bir takım kentsel sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bu sorunların giderilmesi gerekliliği ile birtakım yasal düzenlemeler yapılmıştır (İzci ve Turan, 2013, s. 137).

6360 sayılı kanun gerekçesinde, düzenleme ile yerel yönetimlerin etkin hizmet üretme kapasitesine sahip hale getirilmesi, küçük ölçekli planların bütüncül olarak tüm büyükşehir bölgesini kapsayan ve makro politikaları belirleyen bir çerçeve içinde ele alınmasına yer vermiştir. Gerekçeye göre, büyükşehir belediye sınırları içinde yer alan yerel yönetimler küçük ölçekli planlar yapabilseler de bu planların geniş bir çerçeve içinde bütüncül olarak tüm büyükşehir belediyesini kapsayan ve makro politikaları belirleyen bir çerçeve içinde ele alınmasına ihtiyaç vardır. Bu ihtiyaç gözetilerek 6360 sayılı kanunla, tüm il alanı büyükşehir belediye sınırları olarak belirlenmiştir. Bu

durumda il sınırları içinde yapılacak imar ve planlama düzeninin sorumlusu büyükşehir belediyesi olarak tayin edilmiştir. Ayrıca, büyükşehir sınırları içinde bulunan ilçe belediyelerinin hazırlamış oldukları imar planlarını denetleme yetkisi büyükşehir belediyelerine verilmiştir (Adıgüzel, 2012, s. 168). Keleş'e (2012, s. 7) göre yasa, imar ve planlamadaki birlik ve bütünselliği sağlaması yönünden savunulabilecek niteliktedir.

Yasanın planlama anlayışına olumlu etkide bulunacağı yönünde bir değerlendirme de, mekânsal planlama perspektifiyle gelmiştir. Ersoy'a (2013) göre; 6360 sayılı kanun ile ilin tamamında planlama yetkisinin, tek bir otorite tarafından belirlenen bir üst ölçekli plana uygun olarak kullanılması kentsel alan bütününde kopuk ve parçalı alanların giderilmesine katkı sağlayacak niteliktedir. Kentlerin çevreleri ile birlikte bir bütün olarak gelişim gösterdikleri düşünüldüğünde, küresel düzeyde metropol alanların inşa edilebilmesi için il ölçeğinde mekânsal planlama yapılmasının faydalı sonuçlar ortaya çıkaracağı ifade edilmektedir. Bu faydanın kent bölgeleri üzerinden belirlenen mekânsal stratejiler ile ulusal planlama anlayışına yansıtılmasının, ortaya çıkan olumlu sonuçların yayılımında etkili olacağına dikkat çekilmektedir.

2.4. Büyükşehir Yapılanmasında Son Büyükşehir Yasası Olarak 6360 Sayılı Yasa İle Gelen Değişimler

Büyükşehre geçiş nedenleri olarak belirtilen nedenler yanında Büyükşehirlerin kurulmasına ilişkin esaslar içinde gerek 5216 sayılı kanunda gerekse 6360 sayılı kanunda sadece 750.000 nüfus ölçütünün bir ön koşul olarak kullanılmasının iller arasında haksızlıklara neden olacağı da belirtilmektedir. Bazı illerin merkez nüfuslarının fazla olmasına rağmen, il nüfusları baz alındığı için büyükşehir olamadıkları da belirtilmektedir. Bu da büyükşehirlerin kuruluşuna ilişkin kamu politikaları sonucunda hem bazı kentlerdeki vatandaşlarda haksızlığa uğramışlık duygusu yaratacağı hem de gelir dağılımındaki dengesizlik üzerinde, metropoliten alanlar ve bölge ölçeğinde katalizör etkisi yapabileceği (Keser ve Gökmen, 2012, s. 37) belirtilmektedir.

6360 sayılı kanun, 6447 sayılı kanun ile son şeklini almış, Türkiye'de yeni büyükşehir belediye sistemi 30 ilde uygulamaya geçirilmiştir. Yeni modelle yerel yönetim sisteminde idari, mali, siyasi, imar ve planlama düzeni, personel yapısı, hizmet sunumu, hizmet üretilen mekânsal yapının değişimine paralel olarak, büyükşehirlerin görev, yetki ve

hizmet alanlarında değişiklik yapılmıştır. 6360 sayılı kanunun yerel yönetim yapılanmasında sayısal olarak ortaya çıkardığı değişiklikler aşığıdaki tabloda yer verilmiştir.

Tablo 2. 6360 Sayılı kanun öncesi ve sonrası yerel yönetimlere ilişkin rakamlar

Belediye Türü	6360 Öncesi	6360 Sonrası	Değişim
Büyükşehir Belediyesi	16	30	14 il büyükşehir belediyesi oldu.
Büyükşehir İlçe	143	519	Büyükşehir ilçe belediyesi sayısı 392 oldu
İl Belediyesi	65	51	51 il, il belediyesi olarak kaldı
İlçe Belediyesi	749	416	333 büyükşehir ilçe belediyesi oldu
Belde Belediyesi	1.977	342	1.635 belde belediyesinin tüzel kişiliğine son verildi
İl Özel İdaresi	81	51	30 ilde il özel idarelerinin tüzel kişiliğine son verildi
Toplam Belediye	2.950	1.396	6360 sayılı kanun sonrası tüzel kişiliğe sahip toplam belediye sayısı 1.396 oldu
Köy	34.395	17.834	6360 sayılı kanun sonrası tüzel kişiliğine son verilen köy sayısı 17.541'dir
Mahalle	19.103	36.740	6360 sayılı kanunla büyükşehir belediyesi olan 30 ilde köy yönetimleri bağlı olduğu ilçe belediyesine mahalle olarak bağlandı

Büyükşehir olma koşulu il nüfusu koşuluna bağlanarak, nüfusu 750 bini geçen illerin büyükşehirlerle dönüştürülebileceğine yasada yer verilmiştir. Bu düzenlemeyle on dört yeni büyükşehir belediyesi kurulmuştur.

6360 sayılı kanunla, büyükşehir belediyesi sınırları il mülki sınırı olarak genişletilmiştir. Yeni kurulan büyükşehirlerle ve 2004 tarihli 5216 sayılı büyükşehir belediye kanunu ile sınırları genişletilmiş olan İstanbul ve Kocaeli'ye ek olarak Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin,

Sakarya ve Samsun büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırları olarak yeniden düzenlenmiştir.

Büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idarelerinin tüzel kişiliğine son verilmiştir. Kaldırılan il özel idarelerinin yetkileri bakanlıklara, bağlı ve ilgili kuruluşlara, taşra teşkilatına, valiliklere, hazineye, büyükşehir belediyelerine ve onların bağlı ve ilgili kuruluşlarına ve ilçe belediyelerine verilmiştir. Büyükşehir belediyesi kurulmayan diğer illerde il özel idarelerinin tüzel kişilikleri korunmuştur.

6360 sayılı kanun, belde belediyeleri ile ilgili iki farklı yöntem benimsemiştir. İlki, büyükşehir belediyesinin kurulduğu illere bağlı olan ilçelerin mülki sınırlarında yer alan belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasıdır. Büyükşehir belediyesi olan tüm illerde yer alan ilçelerin mülki sınırları içerisindeki belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, bağlı buldukları ilçe belediyesine mahalle olarak katılmıştır. Belde belediyelerine ilişkin yasa kapsamında benimsenen diğer yöntem, büyükşehir belediyesi kurulmayan 51 ilde nüfusu 2 binin altında olan belde belediyelerinin köye dönüştürülmesidir. Büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Orman köyleri ve orman köylüsüne tanınan hak, sorumluluk ve imtiyazların devam ettirilmesine karar verilmiştir. Mahalleye dönüşen köy ve belediyelerce kullanılan mera, yaylak, kışlak gibi yerlerden mahalle sakinlerinin faydalanmaya devam etmesi yönünde düzenleme yapılmıştır (Adıgüzel, 2012, s. 161).

Köyden mahalleye dönüşen yerleşim yerlerinin altyapı hizmetleri için belediye ve bağlı idarelere yatırım bütçelerinin yüzde 10'unu on yıl süre ile ayırma zorunluluğu getirilmiş ve bu yerlerde etkin hizmet sağlanması için gereken önlemlerin alınması yönünde düzenleme yapılmıştır. Ayrıca ilçe belediyelerinin mahalleye dönüşen köylerde yapılacak ticari amaç taşımayan yapılar için yörenin mimari özelliklerine uygun tip mimari proje yapılabilmesi yönünde düzenlemeye de kanunda yer verilmiştir. Yeni kurulan büyükşehir ilçe belediyelerine, 5779 sayılı İl Özel idarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun doğrultusunda seçimleri izleyen ayda tahakkuk ettirilecek miktar İbank A.Ş. tarafından üç katı artırımlı olarak ödeneceği, geçiş dönemi düzenlemesi olarak belirlenmiştir. Ek kaynak aktarımının Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun Yedek Ödenek Tertibinden Maliye Bakanlığı'na karşılanacağı ifade edilmiştir (Zengin, 2014, s. 105).

Kanun ile yeni kurulan bazı büyükşehirlerde, Ankara ve İstanbul gibi önceden büyükşehir belediyesi olan illerde ve Zonguldak il belediyesine yönelik yapılan düzenleme kapsamında bazı idari bağıllık durumları ve sınır değişiklikleri gerçekleştirilmiştir. İl düzeyinde idari sınırların değişmesi, büyükşehir belediye sınırı ile il mülki sınırlarının örtüştürülmesi aşamasında Ankara, İstanbul, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Van (ve Zonguldak) illerinde büyükşehre bağlı ilçeler oluşturulmuş; mevcut ilçelerin de idari bağıllık durumları değiştirilmiştir. Bu değişikliklerden bir kısmının yasanın uygulanmasını kolaylaştırmak üzere yapıldığı ifade edilmekte; Ankara ve İstanbul'daki değişikliklerin 2014 yerel seçimlerine ilişkin olduğunu belirten görüşlere rastlanmaktadır (İzci ve Turan, 2013, s. 130).

Yerel nitelikli hizmet sunumunda var olan talebin karşılanabilmesi için kullanılan yöntemlerden biri özel amaçlı birlikler kurarak hizmet sunumunu gerçekleştirmektir. Türkiye'de de kullanılan yöntemlerden biri olan mahalli idare birlikleri aracılığıyla hizmet sunumuna ilişkin 6360 sayılı kanun ile iki farklı düzenleme getirilmiştir. Kanun ile mahalli idare birliklerinin başkanının, birlik merkezinin bulunduğu ilin valisi olma durumu değiştirilmiştir. Bu düzenleme yerine mahalli idare birlikleri başkanının birlik üyesi illerin valileri arasından seçilme esası getirilmiştir. Düzenlemeyle illerin birlik başkanlığı düzeyinde temsiliyetinde eşitlik sağlanmıştır. Mahalli idare birliklerine ilişkin diğer bir düzenleme 6360 sayılı Kanun ile tüzel kişiliği kaldırılan belediye, il özel idaresi ve köylerden oluşan veya söz konusu kanun ile amaçları ortadan kaldırılan mahalli idare birliklerinin yerel seçimlerden önce tasfiye edilmesidir (İzci ve Turan, 2013: 133).

2006-2014 yılları arasında birlik türleri ve sayılarına ilişkin durum Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü verilerine göre şu şekildedir;

Tablo 3. Yıllara göre mahalli idare birlik türleri ve sayıları

Birlik Türleri	2006	2010	2013	2014
Köylere Hizmet Götürme Birlikleri	877	909	911	443
İçme Suyu Birliği	106	164	177	92
Belediye Hizmet Birliği	57	63	68	57
Turizm Birliği	18	70	71	53
Çevre Altyapı Hizmet Birliği	66	125	135	99
Özel İdare-Belediye Hizmetleri Birliği	13	15	14	12
Ulusal Düzeyde Birlikler	2	2	2	2
Kalkınma Birliği	11	13	13	11
Sulama Birliği	350	410	0	0
Diğer	20	21	20	15
Toplam	1.170	1.382	1.411	784

6360 sayılı kanunla otuz ilin büyükşehir belediyesine dönüştürülmesi ve birçok belediyenin tüzel kişiliğinin kaldırılması, mahalli idare birliklerinin sayılarında da değişime neden olmuştur. Değişiklik ile mahalli idare birliklerinin toplam sayısı 1.411'den 784'e düşmüştür. Kanun ile belediye bağlı idarelerinin sayısında da değişim meydana gelmiştir. 2013 yılında belediye bağlı idare sayısı 19 iken bu sayı 2014 yılında 33 olmuştur.

Bu değişikliklerle birlikte, Türkiye nüfusunu % 76'sı, coğrafi alanın ise % 50'si büyükşehir belediyesi sınırlarına dâhil olmaktadır (Arıkboğa, 2013, s. 63). Bu durum ülkemizde büyükşehir olan iller ve büyükşehir olmayan iller şeklinde ikili bir ayrıma gidildiğinin göstergesidir. Bu yasanın diğer konularda getirdiği yenilikler;

- i. Büyükşehirlerde yeni bir ilçe belediyesinin kurulabilmesi için asgari 50 bin olan nüfus kriteri, 20 bine çekilmiştir.

ii. Mahalle kurulabilmesi için nüfus kriteri en az 500 olarak belirlenmiştir.

Büyükşehir ve ilçe belediyeleri, amatör spor kulüplerine nakit olarak destek verebilecek; yurt içi yurt dışı yarışmalarda üstün başarı gösteren ya da derece alan sporcuların yanı sıra teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere belediye meclis kararlarıyla ödül verebilecektir. Bu belediyeler; sağlık, eğitim, kültür tesis binalarının yanı sıra ibadet yerlerinin de yapım, bakım ve onarımını sağlayacaktır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100 binin üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açacaklardır. Belediye ve bağlı idareler, meclis kararıyla ibadet yerlerine indirimli bedelle ya da ücretsiz içme kullanma suyu verebilecektir (mad.17).

2.4.1. Yeni Büyükşehir Belediye Modeli ve Organizasyon Yapısı

6360 sayılı yasa ile daha önce Türkiye’de uygulanan diğer modelleri tek tipleştirerek il bazlı bir büyükşehir modeli oluşturulmaktadır. Türkiye’de bugüne kadar uygulanan modelleri sıralayacak olursak; birincisi, İstanbul ve Kocaeli’nde il düzeyinde büyükşehir yönetimi; ikincisi, Denizli’de bütünleşik kent modeli; üçüncüsü, diğer büyükşehirlerde uygulanan iki düzeyli büyükşehir yönetimi; dördüncüsü, özel amaçlı metropoliten hizmet yapıları ve hizmet anlaşmaları ve genellikle kırsal özellikler taşıyan yerel yönetimler arası hizmet birlikleridir. İlk üç modelin birleşiminden 6360 sayılı yasanın oluştuğu (Arıkboğa, 2013: 30) belirtilmektedir. Bu nedenle yeni büyükşehir modeli ile Türkiye’de büyükşehir yönetimi yeni bir döneme girmiştir. Bu yeni yasa ve modelin farklı tanımlamasından da anlaşılmaktadır.

- Yeni Büyükşehir Belediye Modelinin Tanıtılması: 6360 sayılı yasa gerek yasalaşma sürecinde, gerek daha sonra yapılan analizlerde çeşitli şekillerde adlandırıldığı görülmektedir. Yeni yasa için yapılan en yaygın adlandırmalar şunlardır: “bütünşehir yasası,” “eyalet yasası.” “bölgesel yönetim yasası”dır. Arıkboğa (2013, s. 70) ise “alansal yönetim modeli”dir. Birçok akademisyen yeni büyükşehir belediyesi modelinin “*bütünşehir yasası*” olarak tanımlanmaktadır. Ancak, son büyükşehir yasası oldukça geniş kırsal alanları kapsadığı için *bütünşehir yasası* olamayacağı, asıl 2012 öncesi dönem için kullanılması gerektiği ve yeni dönem için “alansal yönetim” tanımlamasının kullanılmasının daha doğru olacağını, belirtmektedir. “Bütünşehir” kavramı ilk kez, Denizli bağlamında gündeme gelmiştir. Belde belediyeleriyle parçalanmış olan Denizli il

merkezi, büyükşehire dönüşme mücadelesinde başarılı olamayınca dönemin belediye başkanı tarafından Denizli Belediyesini etrafındaki beldelerle birleştirme önerisiyle “bütünşehir” kavramı dile getirilmiştir. Bunun yanında Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) olmak üzere birçok kişi 2008’deki eski modeli değil, 2012’de öngörülen yeni modeli “bütünşehir” olarak isimlendirme çabası içindedirler. Bu kavramı kullananlar yeni modelde ilin tamamı büyükşehir ise ve artık köy de (sosyolojik olarak değil ancak hukuki olarak) kalmamışsa, her yer şehirdir, mantığıyla hareket etmektedirler (Arıkboğa, 2013, s. 54).

Bu konuda birbirinden farklı değerlendirmeleri içeren görüşler bulunmaktadır. Bu tartışmalardan biri; il özel idarelerinin kaldırılmasıyla birlikte bölge yönetimlerinin kuruluş sürecinin başladığına ilişkindir. Buna göre, belediyenin yetki alanının il sınırlarına genişletilmesiyle sistemin belediye olmaktan çıkıp eyalet ya da bölge yönetimine dönüşeceğini belirtilmektedir. Ancak bu düzenlemenin bir bölge yönetimi, federasyon denemesi, siyasi özerklik gibi amaçlar taşımadığı, yasama gücünün yerel ve bölgesel birimlerle paylaşılmasını öngören bir düzenleme olmadıkça federasyondan söz edilemeyeceği, akademisyenler tarafından vurgulamaktadır (İzci ve Turan, 2013, s. 136).

6360 sayılı yasaya ilişkin en iyi tanımlamanın yaklaşım açısından “merkeziyetçi yerelleşme yasası”, kuruluş yöntemi bakımından ise “alansal yönetim yasası” uygun görülmektedir. Yasa bazı çevrelerce, özellikle muhalefet partileri tarafından, merkeziyetçi bulunmaktadır. Diğer taraftan hem iktidar hem de muhalefet partileri, yerel yönetiminin bu yasayla güçlendiğini söylemektedirler. Merkeziyetçi yerelleşme yasası adlandırmasından kasıt, yasanın, yerel yönetimleri merkeziyetçi bir anlayışla güçlendirme yaklaşımıdır. Büyükşehire dönüşen yerlerde yerleşim esası terk edilerek alansal yönetim modeline geçilmektedir. Bu modelin, ülkemizdeki küçük nüfuslu belediye sorununa çözüm üretmek, belediyeleri daha uygun büyüklüklere kavuşturmak, dolayısıyla hizmet etkinliğine ve daha güçlü yerel yönetimlere imkan vermek açısından önemli bir değişim olduğunu belirtmek gerekir (Arıkboğa,2013, s. 70-71).

2.4.2. Kapsamda Değişiklikler

Türkiye İstatistik Kurumu tarafından 2012 yılı Ocak ayında açıklanan 2011 yılı nüfus sonuçları esas alınarak, 6360 sayılı kanunun ilk maddesiyle il nüfusu 750 bini geçen 13 il daha büyükşehir statüsüne kavuşmaktadır. Buna daha sonra Ordu ilinin de nüfusunun 750 bini aşması nedeniyle 6360 sayılı yasa da değişiklik yapan 6747 sayılı yasayla Ordu ili de Büyükşehir konumuna alınmakta ve yeni büyükşehir sayısı 14'e çıkmaktadır.

- Büyükşehir Sınırlarının Genişletilmesi: Mevcut büyükşehir belediye yönetim yapımızda İstanbul ve Kocaeli ve diğer büyükşehirler olmak üzere iki farklı yapı bulunmaktadır. İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediye sınırları il sınırları ile bütünleşik olmasına rağmen, diğer illerde 50, 30, 20 km yarıçap esas alınmaktadır. 6360 sayılı yasanın birinci maddesi mevcut ve yeni kurulan büyükşehir belediyelerinin sınırlarını ayırım yapmadan il sınırına genişletmiştir. Bu düzenleme ile İstanbul ve Kocaeli büyükşehir belediyeleri ile diğer büyükşehir belediyeleri arasındaki ikili yapı kaldırılmaktadır. Türkiye nüfusunun % 84'ü belediyelerde yaşarken, 6360 sayılı yasa ile bu oran % 92'lere çıkmaktadır. Türkiye nüfusunun % 76'sı, coğrafi alanın ise % 50'si Büyükşehir sınırlarına dahil olmaktadır. Bu payın artması halkın büyük bölümünün refah ve mutluluğunun belediye yönetimlerinin ve özellikle de büyükşehir yönetimlerinin başarısından etkileneceği anlamına gelmektedir (Güngör, 2012, s. 24).

Büyükşehir sınırı içinde bulunan bucak, köy ve belde belediyeleri ile il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmakta; 29 büyükşehir belediyesinde, il özel idarelerinin yerel hizmetlere ilişkin görevleri belediyelere devredilmekte; kapatılan belde belediyeleri, bağlı oldukları ilçeye mahalle olarak bağlanmakta ve sahip oldukları personel, mal varlığı, borcu ve alacağı bağlandığı belediyeye aktarılmaktadır. Yasa, 30 il özel idaresini, 1.591 belde belediyesini ve 16.082 köyün tüzel kişiliğini kaldırmaktadır. Türkiye'de belediye sayısı 2000 yılında 3.228 düzeyindeyken, 2009 yılı yerel seçimleri sonrasında, 2010 yılında Büyükşehir Belediye Yasasında yapılan değişikliklerle 2.950'ye indirilmektedir. Son düzenleme ile 1.591 (559'u büyükşehir dışında, 1.032'si büyükşehirlerde bulunan) belediye daha kapatılarak belediye sayısı 1.359'a indirilmektedir. Bu sayıya yeni kurulan ilçelerin eklenmesiyle 1.384 olmaktadır. Dolayısıyla bu süreçte belediyeler % 60 azalmış olmaktadır (YAYED, 2012). 14 büyükşehirle birlikte, 24 ilçe kurulmakta, 133 ilçe dönüştürülmektedir. Toplam belediye

sayısı 2.950'den 1.392'ye, köy sayısı 34.283'den 18.201'e inmektedir. Görüldüğü gibi; il özel idaresi ve belediye ve köylerden oluşan üçlü yerel yönetim yapısından sadece belediyelerin var olduğu tekli yerel yönetim yapısına geçilmektedir (Güngör, 2012, s. 24-25).

- Belde Belediyeleri ve Köylerin Mahalleye Dönüştürülmesi: Son büyükşehir yasasının ilk maddesiyle büyükşehir sınırları içerisinde kalan belde belediyeleri ile orman köyleri dahil köylerin tüzel kişilikleri kaldırılarak aynı belde ve köy ismiyle bağlı oldukları ilçe belediyesine mahalle olarak bağlanmaktadır. 6360 sayılı yasanın geçici ikinci maddesiyle diğer 52 ilde ise 2011 yılı nüfusu 2000'in altında olan belde belediyesinin tüzel kişiliği, ilk mahallî seçimden geçerli olarak kaldırılıp köye dönüştürülmektedir (Güngör, 2012, s. 24). Bunların sayısı 559 idi, ancak 33 tanesi, yasa yürürlüğe girene kadar birleşme yoluyla nüfusu arttırmayı başararak köye dönüşmemektedir (Arıkboğa, 2013, s. 68). Buna göre 1.032'si büyükşehirlerdeki belediyeler, 526'sı nüfusu 2.000'in altına düşen belde belediyeleri olmak üzere toplam 1.558 belde belediyesi ilk mahallî idare genel seçimleri ile birlikte kapanmaktadır. Oransal olarak bakıldığında kapanan belediyeler 2.950 olan toplam belediyelerin yaklaşık % 53'üne, 1.977 olan belde belediyelerinin yaklaşık % 79'una tekabül etmektedir. Öte yandan tüzel kişiliği sonlandırılmak suretiyle, mahalleye dönüştürülen 16.082 köy, 34.283 olan toplam köyün % 46,6'sını oluşturmaktadır (Güngör, 2012, s. 24).

Büyükşehirlerde tüzel kişilikleri kaldırılan belediye ve köylerin bazı yetkileri kanunun yayım tarihi itibarıyla ilçe belediyesi onayına bağlanmakta; personeli, her türlü taşınır ve taşınmaz malları, hak, alacak ve borçlarının ilk mahallî seçim itibarıyla ilgisine göre büyükşehir belediyesi, bağlı kuruluşu veya ilçe belediyesine devredilmesi öngörülmektedir. Ayrıca, kapatılan köy ve beldelerin personeli, mal varlıkları, alacak hak ve borçları ile iştirakleri tasfiye edilmektedir (TASAV, 2012).

2.4.3. Hizmet Alanı ve Yetkiye Yönelik Yenilikler Kapsamında İdari Yeniden Örgütlenme

Türkiye'de mülki yapı bir "idari bölünüş" ya da "idari kademe" üzerinde olmakta ve Türkiye mülki-mahalli idari yönetim açısından "Fransız modeli" nin uygulaması içindedir. Her iki yönetsel yapı bir arada yer almakta ve beraber çalışmaktadır. Merkezi yönetim

fiilen “valilik” ve “kaymakamlık” idareleri iken, yerel idare “belediye” ve “köy” kademelerinde oluşmaktadır. Merkezi birimler arasında dikey iletişim vardır. Mahalli yönetim kurumları arasında hiçbir yönetsel ilişki olmamaktadır. Hiyerarşik ilişki büyükşehir belediyelerinde ilçeleri ile ilişkilerinde mevcuttur (Güler, 2010, s. 237-246).

- Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin çalışma esasları 5216 sayılı kanuna göre büyükşehir belediyeleri, il ölçeğinde sahip olduğu görev ve yetkileri kullanır. Büyükşehir yönetim sistemine dahil illerde yer alan büyükşehir ilçe belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları da kanunda belirlenmiştir. 5216 sayılı kanun 3030 sayılı kanundaki temel anlayışı devam ettirerek büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerinin birlikte hareket etme geleneğini devam ettirmiştir. Büyükşehir belediye sistemi ile oluşturulan iki düzey arasındaki faaliyetler arasında uyum sağlama görevi büyükşehir belediyesine bırakılmıştır (Özer ve Akçakaya, 2014; s. 115).

-Hizmet Bölüşümü ve Faaliyetler: Son büyükşehir yasanın düzenlemesine ilişkin en büyük savunmalardan birinin, hizmet etkinliği olduğu görülmektedir. Gerek hükümetin yasa gerekçesinde, gerekse iktidar grubunun meclisteki konuşmalarında, yeni yapının hizmet etkinliğini sağlamak amacıyla tasarlandığı belirtilmektedir. Yasanın genel gerekçesinde; küreselleşme ile birlikte yönetim yaklaşımlarında da değişimin olduğu ve bu değişimlerin de beraberinde etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam yönetim ilke değerlerin ön plana çıkarılmaktadır. Tasarının özellikle ”değişen yönetim değerlerine ulaşmak için optimal ölçekte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapılarını yaratmak amacı” doğrultusunda çıkarıldığı vurgulanmaktadır. Bu bağlamda da özellikle büyükşehir alanlarında sunulan hizmetlerin ölçek ekonomisi kullanılarak daha az kaynak ile daha çok ve daha kaliteli hizmet sunumunu gerçekleştirme iddiaları bulunmakta ve bu iddiaları gerçekleştirmek için de il sınırında hizmet üretecek bir büyükşehir modeli öngörülmektedir (Gül ve Batman, 2013, s. 31).

Yasanın gerekçesine göre bu modelle etkinliğin sağlanabileceğini söylemekte ve hizmet etkinliğini “ölçek ekonomisine” bağlamaktadırlar. Hizmetin faydasının yayıldığı alan dikkate alınmamaktadır. Hizmet etkinliğinin sağlanması sadece yönetimin büyüklüğüne değil, öncelikle hizmetin yayıldığı alanın ve hizmetin sunum düzeyinin genişlemesine bağlanmaktadır. Çünkü her bir hizmetin faydasının yayıldığı alan birbirinden farklı olmaktadır. Bazı hizmetlerin faydası çok geniş alanlara yayılırken, bazı hizmetlerin

Faydası daha dar ölçeklerde kalmaktadır. Bu nedenle hizmet etkinliğinin sağlanabilmesi için hizmetlerin faydasının yayıldığı alanın dikkate alınması ve idari birimlerin yetki alanıyla hizmetlerin fayda alanının mümkün olduğunca örtüştürülmesi gerekmektedir. Aksi halde hizmet etkinliğinde düşüşler, çeşitli sorunlar ve aksaklıklar olabilmektedir. Bu bağlamda ilin tamamına yayılmayan, sadece ilin belli bölgelerine ilçelerine ya da belli bölümlerine fayda sağlayan hizmetlerin büyükşehir belediyesi üzerinden merkezileştirilmesi sorunlara yol açmaktadır. Bu sorunlar; bu hizmetlere ilişkin kararlar, farklı bölgelerde yaşayanların farklılaşan tercihlerinin hesaba katılmamasına, tekdüze hizmet sunumuna ve dolayısıyla etkinlik kaybına neden olmaktadır. Buna karşılık bu tür hizmetlerin mümkün olduğunca fayda alanları ile örtüşen alt kurumlar eliyle yürütülmesi halinde ise yarar sağladığı görülmektedir. Bu hizmetlerin faydasının yayıldığı bölgede yaşayanların tercihleri hizmet sunumuna daha iyi yansıtılmakta, hizmet maliyetlerinin paylaşımı daha etkin yapılabilmektedir. Böylece kaynak dağılımında ve hizmet sunumunda etkinlik artmaktadır (Arıkboğa, 2013, s. 84-85). Bu hizmetin daha üst bir ölçekte görülmesi, hizmet etkinliği açısından daha etkin bir yöntem olmaktadır. Hizmetin faydasının yayıldığı alana benzer biçimde, her bir hizmetin ölçek ekonomisiyle ilişkisi de bir diğerinden farklılık göstermektedir. Bu nedenle her bir hizmet için özel bir değerlendirmenin yapılması gerekmektedir. Zira ölçek büyüklüğü (ya da üretim düzeyi) ile etkinlik arasındaki ilişki düz bir eğri şeklinde olmayıp, daha çok “U” biçimli bir grafik çizmektedir. Bu eğri, ölçeği büyüttükçe birim maliyetlerin sonsuza kadar azalmaya devam etmeyeceğini, bir noktadan sonra bu kez birim maliyetler artmaya başlayacaktır. Bu bilgiler ışığında 6360 sayılı yasadaki düzenlemelere bakıldığında, Yasanın mevcut büyükşehir belediyesi modelinden hareket etmekte ve 5216’daki hizmet bölüşümü sistematüğini büyük oranda devam ettirmektedir. Bilindiği gibi mevcut modelde, kent bütünlüğüne yönelik hizmetler büyükşehir belediyesine, diğer yerel nitelikli hizmetler ise ilçe belediyelerine bırakılmaktadır. Bu hizmet bölüşümünün isabetli yararlı olduğu belirtilmektedir. Çünkü mevcut modelde, il merkezlerinin sosyoekonomik açıdan bütünlük kentsel alanlarda kurulmakta ve bu alanın görece dar bir coğrafik ölçek oluşturmaktadır (Arıkboğa, 2013, s. 85).

Sanayileşme, ulaşım ve çevre gibi artan sorunların hizmet üretme hacmi ve yeterli finansal kaynaklardan yoksun küçük ölçekli yerel yönetimler tarafından çözülmesi olası görülmemektedir. Bu durum, kaynakların etkin ve yerinde kullanımının önüne geçmekte,

küçük yerleşim birimlerinin yanı sıra, nüfusun yoğun olduğu büyükşehirde de ciddi yönetim sorununa neden olmaktadır. Uygun büyüklükte hizmet üretecek güçlü yerel yönetimlerin olmayışı, halkın yerel yönetimlerden beklediği kamu hizmetlerinin kaliteli biçimde karşılanmaması ve kamu hizmetlerinin sunumunda koordinasyon eksikliği sorunlarını ortaya çıkarmaktadır (Arıkboğa, 2012, s. 5). Ancak il ölçeğinde böylesi bir kentsel alan bütünlüğü söz konusu değildir. Yeni büyükşehirlerde, kentsel alan dışında birbirinden mesafece uzak kırsal alanlarda bulunmaktadır. Hizmetlerin faydası, il içinde belirli bölgeler temelinde kümelenen ve birbirinden bağımsız bir görünüm arz etmektedir. Dolayısıyla ölçek ekonomisi gerektiren hizmetlerin(su, kanalizasyon, toplu taşıma, itfaiye vb.) büyükşehir belediyesi tarafından sunulması etkinliği arttırmayıp aksine azaltacağı belirtilmektedir (Arıkboğa, 2013, s. 85).

Son büyükşehir yasasıyla, hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi ile ortaya çıkacak ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalite yükselecek, daha az kaynak ile daha çok ve daha kaliteli hizmet sunulması mümkün hale gelecektir. Yerel ekonomi açısından bakıldığında da belediyelerin gerek istihdam ve gerekse yatırım güçleriyle bölgelerin en önde gelen kurumları arasında olduğu belirtilmektedir. Yerel yönetimlerin başarısının en önemli şartı bu kentlerin ekonomik gelişimidir. Kentlerin ekonomik gelişiminin yetersiz olduğu durumlarda yerel sorunların giderilmesi zorlaşabilecektir. Bu sebeple belediyeler, fiziki ve sosyo-kültürel alanlara önem vermelerinin yanı sıra kentin ekonomik gelişimine de önem vermek durumundadırlar. Nitekim belediyeler 5393 sayılı belediye kanunu gereğince yönetsel sınırlarındaki bölgenin ekonomik ve sosyal kalkınmasını da sağlayacak görevlerle donatılmışlardır. Söz konusu kanunun 14. maddesine göre belediyelerin “mahalli ve müşterek nitelikte olmak kaydıyla ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapabileceği” hükmü getirilmiştir. Böylece, yerel kalkınma sürecine liderlik yapacak olan belediyeler kent ekonomisini ve ticaretini geliştirmeye yönelik çalışmalar yapabilecekleri gibi bu alanda teşvik mekanizmalarını da yürürlüğe koyabilecek konuma gelmiştir (Yılmaz, 2012, s. 6-7).

Bu konuda Avrupa Kentsel Şartı'nda¹ “yerel yönetimler, kentte ekonomik kalkınmayı teşvik edecek koşulları yaratır, girişimcilere yardımcı olma olanaklarını sağlar. Kentsel mekânlar; üretim, dağıtım, alış-veriş ve tüketim gibi ekonomik dayanaklara sahip olduklarından, ulusal ekonomide önemli bir rol oynarlar” ifadesi yer almaktadır. Görüleceği üzere Türkiye'deki yerel yönetim yapılanması Avrupa kentsel Şartı ile uyumludur, denilmektedir. Belediyede çalışan personel sayısı kamu istihdamının yaklaşık beşte birini oluşturmaktadır. Belediyeler, bütçelerinin üçte birini yatırım ve hizmet harcamalarına ayırmaktadırlar. Bu nedenle kısıtlı kamu kaynaklarını kullanan yerel yönetimin bu konuda hassas davranması beklenmektedir. Diğer yandan kentlerin planlı gelişimi, kentte yaşayan vatandaşların ortak ihtiyaçlarının etkin biçimde ihtiyaçlarının giderilmesi, ancak mahalli idarelerin yönetimlerinin etkinliğinin güçlendirilmesi ile mümkündür (Yılmaz, 2012, s. 7).

İl Özel İdarelerinin Kaldırılması: 2005 yılında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel yönetimleri bugünkü yapısına kavuşturulmuştur (İzci ve Turan, 2013, s.127). Bu kanun ile karar organı olarak belirlenen il genel meclisleri, 3360 sayılı eski Kanuna oranla önemli işlev ve sorumluluklar yüklenmiş ve il idaresinin ana yönetim organı haline gelmiş ve yapısal olarak değiştirilmiştir.

Son yasal düzenleme ile 29 büyükşehir belediyesinde il özel idareleri kaldırılmıştır. Diğer illerde ise il özel idarelerinin varlıkları korunmuştur. Böylece il özel idareleri bakımından il özel idareli iller ve il özel idaresiz iller olmak üzere ikili bir yapı ortaya çıkmıştır. Bu düzenleme ile il genel meclisinin bütçeye ilişkin yetkisi kısmi vesayet altına alınmıştır.(İzci ve Turan, 2013, s. 128).

Büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri, sadece kentsel hizmetleri sunması gereken birimler olmaktan çıkmaktadır. Artık kırsal yerleşmelere sahip olan ilçe belediyeleri, bu bölgelerinde yerel ihtiyaçlarını karşılamak zorundadır. Ancak ilçe belediyeleri, kırsal alan yönetimi temelinde örgütlenmiş ve yetkilendirilmiş değildir. Yasadaki “büyükşehir ve

¹ Avrupa Kentsel Şartı 1980-1982 yılları arasında Avrupa Konseyi tarafından düzenlenen ve “Yerleşmelerde Daha İyi Yaşam” sloganını benimseyen “Kentsel Rönesans İçin Avrupa Kampanyası” kapsamında geliştirilmiş kentsel politikaların bir ürünüdür. Avrupa'yı kapsayan; halk ve yerel yönetimlere yönelik söz konusu kampanya, yerleşimlerdeki yaşamın daha da iyileştirilmesini amaçlarken; kentsel çevrenin ve mevcut konut stokunun iyileştirilmesi, yerleşmelerde sosyal ve kültürel olanakların yaratılması konularının yanında “toplumsal kalkınma ve halk katılımının özendirilmesi”ne de büyük ağırlık vermektedir (Pektaş ve Akın, 2010, s. 28).

ilçe belediyeleri tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunur” (mad. 7) şeklindeki ifadenin, kırsal alan yönetimi için yeterli bir düzenleme olup olmadığı ilerleyen yıllarda görülecektir (Arıkboğa, 2013, s. 76).

Dolayısıyla 6360 sayılı kanunun ilk maddesi büyükşehir belediyesi olan ve yeni büyükşehir kurulan illerde il özel idaresinin tüzel kişiliği kaldırılmakta ve yerel nitelikli görevleri büyükşehir belediye yönetimine geçmektedir. Bu düzenleme sonunda ülkemizdeki 81 il özel idare sayısı 52’ye düşmektedir (Güngör, 2012, s. 24).

2.4.4. Mali Yeniden Örgütlenme

Ülkemizde belediyelerin gelirlerinin yaklaşık yüzde 52’si genel bütçeden aldıkları paylardan, yüzde 48’i ise öz gelirlerden oluşmaktadır. Bu oran belediyelerin ölçeklerine, statülerine ve bölgelerine göre değişmektedir. Mevcut durumda 2011 verilerine göre yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden yaklaşık yüzde 10,30 pay aktarılmaktadır...6360 sayılı Yasa ile genel bütçeden yerel yönetimlere aktarılan pay oranı yaklaşık yüzde 11,38’e çıkmaktadır.6360 sayılı Yasa ile yerel yönetimlere genel bütçeden aktarılan paylarda yaklaşık yüzde 10,5’lik bir artış sağlanmaktadır (TBB,2012:26).

Yasanın getirdiği en önemli düzenleme yerel yönetimlerin paylarının yeniden düzenlenmesi ve doğal olarak bölüşüm ilişkilerine yapılan müdahaledir. Mevcut durumda büyükşehir belediye sınırları içinde toplanan GBVG’ in(Genel Bütçe vergi gelirleri) %5 ‘i büyükşehirlere verilirken, Yeni Büyükşehir Yasası’nın getirdiği düzenlemeyle bu miktar il genelinde toplanan GBVG’ in % 6’sına çıkmaktadır. Diğer taraftan mevcut durumda Türkiye genelinde toplanan GBVG’ in %2.5’i nüfus esasına göre büyükşehir ilçe belediyeleri payı olarak ayrılırken, Yeni Büyükşehir Belediye Yasası’yla yapılan düzenlemeye göre Türkiye genelinde toplanan GBVG’ den büyükşehir içindeki ilçe belediyelerine ayrılan bu pay %4.5’e çıkarılmaktadır(Ak parti,2012:11).f

Yeni Büyükşehir Yasası ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 1.50’si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4.50’si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0.5’i il özel idarelerine aktarılmaktadır. Yine özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtının

yüzde 6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılmaktadır. Bu yüzde 6'lık büyükşehir belediye payının yüzde 60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine aktarılırken, kalan yüzde 40'lık kısmının yüzde 70'i nüfusa, yüzde 30'u yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılmaktadır (18.04.2014, www.yayed.org.tr). 6360 sayılı yasadan önce yalnızca nüfus ölçütü varken, Yeni Kanun, nüfusun yanında yüzölçümü ölçütünü de getirmektedir. Yeni getirilen bu ölçüt, kentsel hizmet alanı genişleyenler için olumlu bir gelişme (Karasu,2013:10) olarak değerlendirilmektedir.

6360 sayılı Yasa ile artırımlara rağmen büyükşehirlerin genel bütçeden aldıkları payların dağıtımındaki sorun giderilememiştir. Genel bütçeden en az pay alan büyükşehir belediyesi ile en çok pay alan büyükşehir belediyesi arasındaki kişi başı olarak 3 kattan daha fazla fark bulunmaktadır. Ancak sınırı genişleyen büyükşehir ile yeni büyükşehir olan illerde il özel idaresi ve belediye payları toplamının üzerinde yeni durumda genel bütçeden pay aktarılmış olacaktır. Bu illerde il özel idaresi, belde belediyeleri ve köylerin kaldırıldığı büyükşehir belediye hizmet alanı içerisine alındığından, genel giderler ve yönetim maliyeti de azalmış olacaktır (TBB,2012:27).

Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerinin maddi imkânı, dolayısıyla her türlü donanımı kendilerine devredilen il özel idare varlığıyla daha da zengin hizmet imkânına kavuşacaktır. Bu durumda hizmetin uzmanlığa sahip birimlerce görülmesi kalitenin artırılmasında büyük rol oynayacaktır. İmkânların ve uzmanların birleştirilmesi, hızlı hizmet imkânına kavuşmayı sağlayacağı gibi hizmet bütünlüğü açısından da fayda sağlayacaktır. Ancak belediye gelirlerinin artması aynı zamanda belediye hizmetlerine yönelik talebi arttıracığından, kent ekonomisini bu kaynakların dışında besleyecek yeni gelişme alanlarına ve lokomotif sektörlerle ihtiyaç olacağı belirtilmektedir. Bu nedenle Yerel maliye sistemindeki bu değişiklik ile belediyelerdeki özelleştirme sürecinin artacağı, belediyelerin daha fazla borçlanabileceği ve hizmet maliyetlerinin düşmesi yerine artacağı da söylenmektedir. Türk yerel maliye sisteminin en temel ilkesi yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanmasıdır. Ancak ne yazık ki bugüne değin bu ilkenin pek de işlemediği belirtilmektedir (İzci ve Turan,2013:136).

- Belediye Gelirlerinin Artması: 6360 sayılı Yasa ile büyükşehir belediyelerinin bulunduğu 30 ilde, İçişleri Bakanlığı'nın taşra teşkilatı olarak valiye bağlı "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı" kurulmaktadır. Başkanlığın görevleri; kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ile bunların denetlenmesini gerçekleştirmektir (md.34).

Teşkilat dışındaki tüm birimlerinin hizmet ve faaliyetlerinin etkinliği, verimliliği ve kurumların stratejik plan ve performans programlarına uygunluğu ile ilgili hazırlanacak rapor, valinin değerlendirmesi ile birlikte Başbakanlığa ve bu kurumların bağlı veya ilgili olduğu bakanlığa gönderilecektir. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları, afet, yardım, acil çağrı, yatırım izleme, rehberlik ve denetim, strateji ve koordinasyon ile idari müdürlükler kurabilmektedir. Gerektiğinde ise geçici birimler kurabilir. Valilik; kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın ihtiyaç durumuna göre uzman, sözleşmeli personel ve memurları bu başkanlıklarda görevlendirmeye yetkili olmaktadır. Yatırım İzleme ve koordinasyon Başkanlıklarının çalışma usul ve esasları İçişleri Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle belirlenmektedir. Ayrıca görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmeleri için Maliye bakanlığınca gerekli ödenek İçişleri Bakanlığı'nın bütçesine aktarılmaktadır. Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, kaynağını aktarmak şartıyla illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini bu başkanlık aracılığıyla yapabilecektir (TASAV, 2012).

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının, belediyelerin idari ve mali özerkliğine müdahale edebilecek yetkilere sahip olması, müdahalenin sınırlarının çok açık olmaması ve böyle bir durumda 5393 sayılı Kanunu'nun 57'nci maddesinin uygulama kabiliyetinin bulunup bulunmadığı tartışma konusu olmuştur (Güngör, 2012, s. 28).

- Büyükşehir Belediyelerinin Organları ve Görevleri: Büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin organlarına ilişkin hükümler, 5216 sayılı kanun ve 5393 sayılı Belediye Kanununda düzenlenmektedir. Büyükşehir belediyesinin organları; büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanıdır.

Büyükşehir belediye meclisi;

Belediye meclisine, 5216 sayılı Kanununun 12-14 maddelerinde yer verilmiştir. Meclis, büyükşehir belediyesinin karar organıdır. Meclis üyelerinin seçiminde 2972 sayılı Mahalli İdarelerin Seçimi Hakkında Kanun uygulanır. Her ilçe belediye meclis üyelerinin 1/5'inin büyükşehir belediye meclisine seçilmesi ile oluşan ve ilçe belediye başkanlarının doğal üye olarak yer aldığı meclisin görev süresi 5 yıldır. Büyükşehir belediye başkanı, bu meclisin başkanıdır (Karakılçık, 2013: 180).

6360 sayılı kanun, bir ildeki bütün ilçeleri büyükşehir ilçe belediyesi haline getirmektedir. Kanunla büyükşehir ilçe meclislerinden büyükşehir belediye meclisine gönderilen temsilci sayısı artmıştır. Ayrıca, seçim sisteminin ve Yüksek Seçim Kurulu'nun kontenjan üyesi olarak büyükşehir meclisine gidecek üyelere ilişkin verdiği kararlar nedeniyle, büyükşehir ilçe belediye meclis seçimlerinde birinci olan parti, aldığı oya oranla daha fazla sayıda temsilciyi büyükşehir belediye meclisine gönderebilecektir (Gül vd., 2014: 187). Bu sebeple meclislerin karar alma mekanizmalarının ve başkan karşısındaki rollerinin zayıflayacağı yönünde görüşler ileri sürülmektedir (Gül vd., 2014: 187).

Büyükşehir belediye meclisi, her ayın ikinci haftası önceden belirlenen günde ve olağan toplantı yerinde toplanır. Bütçe görüşmelerinin yapıldığı Kasım ayı toplantısı için belirlenen toplantı süresi en fazla 20 gündür. Diğer aylık olağan toplantıların süresi ise en fazla 5 gündür. Büyükşehir belediye başkanı, acil durumlarda gerekli görmesi halinde büyükşehir belediye meclisini bir yılda üç defadan fazla olmamak koşuluyla toplantıya çağırabilir. Olağanüstü toplantı çağırması ve gündem en az üç gün önceden meclis üyelerine yazılı olarak duyurulur ve ayrıca olağan usullerle ilan edilir. Olağanüstü toplantılarda çağrıyı gerektiren konu dışında bir konu görüşülmez (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 318).

Stratejik plan, yatırım ve çalışma planı ile belediye faaliyetleri ve personelinin performans ölçütlerini kabul etmek, bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, imar planı ve il çevre düzeni planını kabul etmek, borçlanmaya karar vermek, taşınmaz mal alım, satım ve kullanımına karar vermek, şartlı bağışları kabul etmek, belediye imar programlarını görüşüp karara bağlamak, işletme kurma, katılma ve ayrılma konularını karara bağlamak, imtiyaz verilmesini, yap-işlet-devret uygulamasını ve özelleştirme konularını karara

bağlamak, belediyenin çıkaracağı yönetmelikleri kabul etmek gibi görev ve yetkiler belediye meclisi tarafından yerine getirilmektedir (Karakılçık, 2013:160).

Büyükşehir belediye meclisleri, üyeleri arasından seçilerek en az beş, en çok dokuz üyeden oluşan ihtisas komisyonları kurabilmektedir. İhtisas komisyonları, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin büyükşehir belediye meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur. İmar ve bayındırlık komisyonu, plan ve bütçe komisyonu, eğitim ve kültür, gençlik ve spor komisyonu ile ulaşım komisyonunun kurulması zorunludur. Meclis toplantılarının ardından imar komisyonu en fazla on iş günü, diğer komisyonlar ise beş iş günü toplanarak komisyonlara havale edilen işleri görüşerek sonuçlandırır. Komisyon, kendisine verilen sürenin ardından oluşan raporu meclise sunmakla görevlendirilmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 320). Komisyon çalışmalarında uzman kişilerden yararlanılabilir. Gündemdeki konularla ilgili olmak üzere; kurum temsilcileri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversitelerin ilgili bölümlerinin, sendikalar ve uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerinin temsilcileri ile üniversitelerden, barolardan vb. kurum ve kuruluşlardan davet edilen uzman kişiler, oy hakkı kazanmaksızın ihtisas komisyon toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir. İlgili konular komisyonlarda görüşüldükten sonra büyükşehir belediye meclisinde karara bağlanır. Komisyon raporları alenidir (Gül vd., 2014: 189).

Büyükşehir belediye encümeni;

5216 sayılı Kanununun 16. maddesinde yer verilen büyükşehir belediye encümeni, büyükşehir belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile başkanın kendisi ve biri genel sekreter, biri de mali hizmet birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üye ile toplam on bir üyeden oluşan bir organdır (Karakılçık, 2013: 181).

Encümen toplantılarına büyükşehir belediye başkanı başkanlık eder. Başkanın bulunmadığı toplantılara genel sekreter başkanlık eder. Encümenin görevleri şunlardır; Stratejik plan, bütçe, kesin hesap ve çalışma programını inceleyip meclise görüş bildirmek, kamulaştırma kararı almak ve uygulamak, öngörülme yen harcama ödeneğinin harcama yerini belirlemek, bütçe kalemleri arası aktarma yapmak, yasanın öngördüğü

cezaları vermek, belediyenin alacak uyuşmazlıklarını çözmek, taşınmaz alımı, satımı, vb. işleri karara bağlamak, umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek ve kanunda belirtilen diğer görev ve yetkileri yerine getirmek şeklinde sıralanmıştır (Karakılçık, 2013: 162).

Büyükşehir belediye başkanı;

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediyesinin yürütme organıdır. Başkan, büyükşehir belediye sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilir. Büyükşehir belediye başkanının, izin hastalık veya başka bir sebeple görevi başında bulunmadığı hallerde, bu süre içinde kendisine vekalet etmek üzere, belediye meclis üyeleri arasından biri başkan vekili olarak görevlendirilir. Ancak büyükşehir belediyesi kapsamındaki ilçe belediye başkanları vekillik görevinde bulunamaz. Büyükşehir ve ilçe belediye başkanları görevleri süresince siyasal partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz. Belediye kanunundaki hükümler saklı kalmak üzere büyükşehir belediye meclisinin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılan büyükşehir, ilçe ve belediye başkanlarının görevlerine Danıştay kararı ile son verilir.

Büyükşehir belediye başkanı, belediye teşkilatının üst amiri olarak; belediyeyi temsil etmek, belediye adına imza yetkisini kullanmak, belediye teşkilatını yönetmek ve beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumakla yetkili ve görevlidir. Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçe hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek, değerlendirmek ve bunlarla ilgili raporları meclise sunmak, meclise ve encümene başkanlık etmek, bu organların kararlarını uygulamak, büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile ilgili işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak, belediye personelini atamak, belediye ve bağlı kuruluşlarını denetlemek, gerektiğinde bizzat nikah kıymak büyükşehir belediye başkanının diğer görev ve yetkilerindedir.

6360 sayılı düzenleme ile büyükşehir belediye başkanı, ilin tamamındaki seçmelerin oyları ile seçilen güçlü bir lider görünümündedir. 1963 tarihli düzenleme ile belediye başkanının halk tarafından seçilmesi ile ortaya çıkan durum, yeni düzenleme ile daha da

güçlendirilmiştir. Büyükşehir belediye sınırlarında il sınırında yetkili büyükşehir belediyesini yönetme yetki ve sorumluluğu ile donatılan ve seçilerek göreve gelen başkan, güçlü bir yerel lider profiline sahip olmuştur (Gül vd. 2014, s. 190).

- Büyükşehir Belediyesi Personeli ve Teşkilatı: Büyükşehir belediyesi teşkilatı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşur. Birimlerin kurulması, kaldırılması ve birleştirilmesi büyükşehir belediye meclisinin kararıyla mümkün olur. Büyükşehir belediyesinde başkan yardımcısı bulunmaz. Büyükşehirlere genel sekreterlik, genel sekreter yardımcılığı ve daire başkanlığı şeklinde bir teşkilatlanma benimsenmiştir. Büyükşehir belediyesinde hizmetlerin yürütülmesi belediye başkanı adına onun direktifi ve sorumluluğu altında mevzuat hükümlerine, belediyenin amaç ve politikalarına uygun olarak genel sekreter ve yardımcıları tarafından sağlanır. Genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanı tarafından atanır.

2.5. Büyükşehir Belediye Yapılanmasına İlişkin Değerlendirmeler

Kentsel alanların genişlemesi ve beraberinde gelen hizmet taleplerindeki artış değişimi yönetmekle sorumlu yönetim birimlerini de birtakım kararlar alma, yasal düzenlemeler yapma yoluna itmektedir. Bu kapsamda hazırlanan yasalardan biri de 6360 sayılı kanundur. Kanun, Türkiye’de büyükşehir yönetim sisteminde önemli değişiklikler meydana getirmiştir. Bu kapsamda 6360 sayılı kanuna yönelik olumlu değerlendirmelere yer vermek mümkündür.

Kentsel alanlarda yapılan değişikliklerin ihtiyaç temelli olmasından hareketle, uygulama süreçlerinde etkinlik ve verimliliğin ortaya çıkması beklenmektedir. Bu kapsamda yapılan değerlendirmelerden biri; yasanın, yerel yönetimlerin sadeleştirilmesini sağlayacağı yönündedir. 6360 sayılı düzenleme öncesinde, Türkiye’de belediyeler arası sosyoekonomik, kültürel talep ve ihtiyaçlarla ilgili farklılıklara dayanan ve yerel hizmet sunumunda ölçeğin dikkate alındığı dört farklı büyükşehir belediye sistemi mevcuttur. Bunlar;

- i. İstanbul ve Kocaeli illerinde 5216 sayılı kanunla gelen il sınırında büyükşehir yönetimi,

- ii. Diğer on dört büyükşehir belediyesinde² yine 5216 sayılı kanunla gelen yarıçapa dayalı büyükşehir belediye sistemi,
- iii. Denizli’de 2006 tarihli düzenleme³ ile bütünleşik kent modeli,
- iv. Özel amaçlı metropoliten hizmet yapıları ve hizmet anlaşmaları ile genellikle kırsal özellikler taşıyan yerel yönetimler arası hizmet birlikleridir.

6360 sayılı kanun ile ilk üç model tek tipleştirilerek il ölçeğinde büyükşehir belediye modeli oluşturulmuştur (Gül ve Batman, 2013, s. 30).

Kanun, diğer bir yönüyle büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde, yapılan düzenlemeyle coğrafi sınır ve yetki temerküzünden kaynaklanan muhatap sorununun azalmasına katkı sağlamaktadır. Yerel yönetimlerde en sık karşılaşılan sorunlardan biri, çıkan sorunu çözecek yetkili birimin, muhatabın belirlenmesi/bilinmemesi güçlüğüdür. Mahalli nitelikli ihtiyaçlarının karşılanmasını bekleyen halk, ulaşım, çevre, altyapı hizmetleri, kentsel dönüşüm gibi konularda yerel yönetim ile merkezi yönetim birimlerinin temsilcileri arasında kalmaktadır. İhtiyaçların karşılanması için getirilen planlarda, projelerdeki izin/onay aşamalarında farklı kurumların, yönetimlerin yer alması sürecin uzamasına ve verimsiz çıktıların oluşmasına neden olmaktadır. Büyükşehir belediye sınırının il mülki sınırına kadar genişlemesi durumunda daha büyük ölçekli, daha çok faydalanıcıya hitap eden projelere ağırlık verilmesi mümkün olacaktır (Can, 2013, s. 268).

Yeni düzenleme ile büyükşehir belediye sınırları içinde köy, belde belediyesi ve il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. İl sınırında asli yetkili birimler olarak büyükşehir belediyeleri, alt kademede ise büyükşehir ilçe belediyeleri birtakım hizmetlerin sunumunda yetkilendirilmiştir. Can’a (2013, s. 269) göre, bu durum yasanın uygulanmaya başladığı ilk dönemde bir takım karışıklıklara sebep olabilecek niteliktedir. Ancak zamanla yerel yönetimlerin sadeleştirilmesi, yetki ve görev çelişkilerinden kaynaklanan gecikmelerin ve hataların en aza indirilmesi mümkün olabilecektir. Ayrıca,

² 6360 sayılı Kanun öncesinde Türkiye’deki büyükşehir belediye sayısı: 16’dır. Bu büyükşehir belediyelerinden İstanbul ve Kocaeli 5216 sayılı Kanuna göre il sınırında yönetimde sorumlu tutulmuştur. Diğer on dört büyükşehir belediyesi ise 20, 30, 50 km yarıçapa dayalı olarak hizmet sunmakla yetkili oldukları alan belirlenmiştir.

³ Denizli il belediyesinin etrafındaki beldelerle birleştirilmesine yönelik düzenleme

işlevsiz durumda bulunan bucak teşkilatlarının da büyükşehir belediyesi olan illerde kaldırılması, kamu yönetiminde sadeleşme için önemli bir gelişme olarak görülmektedir.

6360 sayılı kanunla büyükşehir belediyesi olan otuz ilde il özel idarelerinin tüzel kişiliğine son verilmiştir. 1960'lı yıllardan itibaren Türkiye'de gerekliliği üzerine tartışmalar yapılan il özel idarelerinin, görevli ve yetkili olduğu hizmet alanının kalmadığı, gelirlerinin personel ekipman gibi ihtiyaçlarını karşılayamadığı, il boyutu itibariyle çok geniş bir mahalli idare birimi olması sebebiyle sorunların tespit ve çözümünde yetersiz kaldığı, merkezi yönetimin ve uzantısı olan valinin etkisi ile gereği gibi fonksiyonel olamadığı vb. gerekçelerle kaldırılması gerektiğine yönelik görüşler farklı dönemlerde ileri sürülmüştür (Can, 2013, s. 270). Bu kapsamda, il özel idarelerinin merkezi yönetimin taşra teşkilatı ile benzer nitelikte hizmet sunumlarını gerçekleştirdiği ve yerel yönetim özerkliğinde bir görüntü ortaya koymadığını ifade etmek ve bu haliyle büyükşehir belediyesine dönüştürülen illerde, il özel idarelerinin kaldırılmasının yerel hizmetlerin sunumu açısından bir soruna neden olmayacağını öngörmek mümkündür.

Türkiye'de köylerde ve belde belediyelerinde yaşanan önemli sorunlardan biri mali yetersizlik ve buna bağlı olarak nitelikli personel eksikliğidir. 6360 sayılı kanunla tüzel kişiliği kaldırılarak ilçe belediyelerine mahalle olarak katılan bu birimler ilçe belediyelerine sağlanan imkanlardan yararlanarak söz konusu sorunlarını giderebilecektir. Ayrıca köy ve belde belediyelerine yönelik değişikliğin ilçe belediyelerini de güçlendireceğine dikkat çekilmektedir. Sınırları içinde yer alan mahalle birimleri ile oluşturulacak fonksiyonel yapının, yetki alanı ilçe sınırlarına kadar genişletilen ilçe belediyelerinin hizmet sunumlarını daha nitelikli hale gelmesinde önemli bir aktör olacağı ifade edilmektedir (Güngör, 2012, s. 22; Can, 2013, s. 271).

6360 sayılı kanuna yönelik değerlendirmelerin bir kısmı da yerel yönetimlerin güçlendirilmesi başlığı altında sıralanabilir. Kanunun 3. maddesinde, ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin talep etmeleri halinde büyükşehir belediyeleri, kanunla tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüşen köylerde yapılacak ticari amaç taşımayan yapılar için yürürlükteki imar mevzuatı kapsamında; yörenin geleneksel, kültürel ve mimari özelliklerine uygun tip mimari projeler yapabilmesi veya yaptırması konusunda yetkilendirilmiştir. Buna göre tip mimari projenin uygulanacağı alanın sınırlarını belirlemeye ilgili ilçe belediyesi yetkilidir. Tip mimari projeler doğrultusunda ilçe

belediyesi tarafından mühendislik projeleri yapılacak veya yaptırılacaktır. Bu projeler, projeyi hazırlayan belediyeler tarafından başvuru sahiplerine ücretsiz verilecek ve uygulaması denetlenecektir (Can, 2013, s. 272). Bu yönüyle yasa, söz konusu alanlarda ilçe belediyelerini güçlendirmektedir.

Yasanın yerel yönetimleri güçlendirdiği yönünde diğer bir değerlendirme, 5216 sayılı kanunun 7. maddesine eklenen büyükşehir ilçe belediyelerine tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabileceklerine yönelik görev ve yetki veren düzenleme hakkındadır. Belediyelerin tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilmelerinin, küresel nüfusun artışı ile daha da stratejik hale gelen tarım ve tarıma dayalı sanayinin gelişmesine ve halkın refahına katkı sağlayacağı düşünülmektedir (Can, 2013, s. 273).

İl sınırında büyükşehir belediye modeline yer veren çalışmada Çelikyay (2014, s. 12), 6360 sayılı Kanunun; imar, planlama, ulaşım ve itfaiye gibi geniş çerçevede eşgüdüm ve bütünlük içerisinde yürütülmesi gereken mahalli müşterek nitelikteki kamu hizmetlerinin sunumunda etkinliği sağlayabileceğini ifade etmektedir. Özellikle düzenleyici imar planları çerçevesinde il çapında uyumlu imar uygulamalarının bu yasal düzenlemenin etkisiyle gerçekleştirilebileceğine dikkat çekmektedir.

Kentin bütününe kapsayan imar planlarının yapılamaması nedeniyle ortaya çıkan sorunların yeni yasa ile giderilebileceği düşünülmektedir. Yasanın genel gerekçesinde yer verilen, il ölçeğinde geniş ölçekli planlama politikalarının uygulanması ve imar bütünlüğünün sağlanması pek çok çalışmada ortak kanaat getirilerek kabul edilen, yasaya yönelik olumlu bir değerlendirmedir. İmar ve planlamadaki birlik ve bütünselliğin yakalanmasına ilişkin benzer değerlendirmelere rastlamak mümkündür. Ersoy'a (2013, s. 8) göre, 6360 sayılı kanunun verdiği yetki ile bir ilin kapsadığı alan bütününe tek bir otorite tarafından üst ölçekli planların yapılarak, küçük bölümlerinin birbirinden kopuk ve parçalı bir biçimde ele alınmasının önüne geçilmesi planlama ilkeleri açısından önemli bir yaklaşımdır.

Kanunun büyükşehir kentsel alanlarında daha sağlıklı kentsel yapılaşmaların ortaya çıkması yönünde olumlu katkılarının olacağı da düşünülmektedir (Adıgüzel, 2012, s. 168). İstanbul ve Kocaeli büyükşehir belediyeleri hariç, diğer büyükşehirlerin ilçe

belediyeleri, yatırım bütçelerinin en az %10'unu on yıl süre ile bu kanun kapsamında belediye sınırlarına yeni dâhil edilen yerleşim yerlerinin altyapı hizmetleri için ayıracaklardır. Bu durumda da büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisinde, altyapıları için standart harcamaların yapılmış olduğu yeni kentsel alanlar ortaya çıkabilecektir (Akıllı ve Özaslan, 2015).

Kentleri çevrelerinden bağımsız yapılar olarak değerlendirmek mümkün değildir. Genç'e (2014, s. 6) göre kentler, çevre ve bölgeleri ile yoğun bir ilişki içindedir. Bu kapsamda yeni düzenlemenin, il düzeyinde planlama faaliyetlerini bir bütünlük içinde yerine getirmeye imkan verdiği düşünülmektedir. Bu durum, planların tek bir otoritenin eşgüdümünde görülmesini, aynı il sınırları içinde parçalı, birbiriyle uyumsuz ya da çelişen, eşgüdüm içinde hazırlanmamış, dar yerel çıkar ve beklentilerle, farklı yerel birimler tarafından hazırlanmış çok sayıda planının varlığından daha olumlu sonuçlar ortaya çıkaracağı ifade edilmektedir. Fiziki yapılardan yola çıkılarak elde edilecek bütünlüğün ekonomik, sosyal ve kültürel planlara da yansımaları halinde ortaya çıkacak bütünsel görünüm stratejik hedeflerin belirlenmesinde daha gerçekçi bir çizginin oluşturulmasına katkı sağlayacağına vurgu yapılmaktadır.

Yeni yasanın avantajlarına mekânsal planlama çerçevesinden bakmak da mümkündür. Büyükşehir belediye sınırlarını belli yarıçapları üzerinden belirleyen 5216 sayılı kanun, belirlenen ölçeklerin bilimsel bir araştırma temeline dayanmaması nedeniyle eleştirilmiştir. Bu eleştiriler yasaya yönelik "pergel düzenlemesi" söylemlerini gündeme getirmiştir. Yeni yasanın yetki sınırı olarak il ölçeğini belirlemesi bu sebeple olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmektedir (Genç, 2014, s. 6).

Küreselleşme sürecinde kentleşme dinamiklerinin önemine ve etkisine çalışmanın ilgili kısımlarında yer verilmiştir. Bu kapsamda; ülkelerin, gelişme potansiyeli olan büyük yerleşim aksları üzerinden küresel rekabet sistemine yönelik politikaları ön plana çıkarmıştır. Türkiye'de bu anlayışın bir yansıması olarak 6360 sayılı Kanunu göstermek mümkündür. Sermaye, yatırım, hizmet ve altyapı gibi çeşitli alanlarda gelişme potansiyelini olan kentler, yerel politikaların belirlenme sürecinde önemli bir etki mekanizması oluşturmaktadır. Bu çerçevede 6360 sayılı kanun, 30 ilde kentsel büyümeyi il ölçeğinde büyükşehir belediye yönetimlerinin kontrolüne vermekte, geniş ölçekte yatırım projelerin hayata geçirilmesinde ve yerel kalkınma seyrinin yönlendirilmesinde

büyükşehir belediyelerini önemli bir aktör haline getirmektedir. Yatırım ve gelişme potansiyeli olan yeni büyükşehirlerde mevcut belediye yönetimleri ve merkezi yönetimle birlikte yürütülen ve Türkiye'nin ekonomik gelişim seyrinde de önemli bir yeri olan kentsel dönüşüm uygulamalarına da bu kapsamda yer vermek mümkündür. Yasa ile büyükşehir belediyelerine verilen, alt birimler arasında koordinasyonu sağlama yetkisinin; bu yönde gerçekleştirilen uygulamaları iyileştireceği düşünülmektedir (Gül ve Batman, 2015, s. 333).

6360 sayılı kanun büyükşehir belediyesini, il mülki sınırları içerisinde, idari ve mali özerkliği kullanarak hizmet verme sorumluluğunu yerine getiren kamu tüzel kişisi olarak tanımlamıştır. Bu düzenleme ile büyükşehir belediyelerinin hizmet alanı il sınırına kadar genişletilmektedir. Gül ve Batman'a (2015, s. 330) göre bu düzenleme, belediye sınırlarını aşarak, kontrolsüzce büyümeye devam eden kentsel yayılımı daha kontrol edilebilir hale getirerek planlı yapılaşmaya ve güçlendirilmiş altyapı oluşumuna imkan sağlayacak niteliktedir. Ayrıca, il özel idareleri ve mahalli idare birliklerinin etkili sonuçlar elde edemedikleri; çevre, temizlik ve koruma faaliyetlerinin daha başarılı biçimde yerine getirilmesinde 6360 sayılı kanunun daha etkili olabileceği düşünülmektedir.

Yerel hizmet taleplerini etkili bir biçimde karşılama ve yerel demokrasiyi güçlendirme temel gerekçeleri ile hazırlanan 6360 sayılı kanun yukarıda yer verilen birtakım olumlu yönleri ile birlikte birtakım olumsuz değerlendirmelerle de gündeme gelmektedir. Bu değerlendirmelere aşağıda yer verilmektedir.

6360 sayılı kanun pek çok kanunda değişiklik yapılarak uygulama süreci başlatılmıştır. Kanunun etki alanında meydana gelen bu çeşitlilik yasayı tanımlama çabalarına da yansımıştır. Yasanın tanımlanmasına yönelik değerlendirmelerin bir kısmını 6360 sayılı kanunun eyalet yasası olduğu yönünde bir araya getirmek mümkündür. Bu kapsamda değerlendirmede bulunan Güzel'e (2012) göre kanun, ayrılıkçılığı körükleyerek; yerel demokrasi ve yerel özerkliğin güçlenmesini değil, federatif sisteme ve özerk bölgeciliğe yol açma riski taşımaktadır. Bazı değerlendirmelerde yasanın bölge yönetimleri oluşturmaya yönelik olduğuna ve yasanın başkanlık modeline hazırlık boyutuna da dikkat çekilmektedir. İl özel idarelerinin kaldırılması ile birlikte bölge yönetimlerinin kuruluş sürecinin başladığı, tüm ili kapsayan belediye sistemi ile başkanlık sistemine geçiş

yönünde adımlar atıldığı, illerin merkezden yönetim esası yerine yerinden yönetim esasına göre yönetilmeye doğru kaydırıldığı ve bu anlayışla federal devlet yapılanmasının oluşturulmaya çalışıldığı da bu kapsamda gündeme getirilen değerlendirmeler arasındadır (Çukurçayır, 2012; Güler, 2012; Genç, 2014, s. 10). Gül ve Batman (2013, s. 35) ise çalışmalarında, yeni büyükşehir belediye modeli ile sınırları il sınırı olarak belirlenen alanlarda yeni bölge yönetimleri oluşturulduğuna dikkat çekmektedir.

Kanunun federalizmi getireceği yönündeki eleştirilerin gerçekçi olmadığına yönelik değerlendirmelerin varlığı da söz konusudur. Bu kapsamda, 2012 tarihli çalışmasında Keleş; anakentleri düzenleyen modelin federalizm ile ilgisi olmadığına dikkat çekmiştir. Çalışmada yer verilen tanımlamaya göre federasyon, birden çok devletin, ortak bir anayasa ile egemenliğinin ve yetkilerinin önemli bir bölümünü, katıldıkları bir üst yönetsel siyasal yapıya kimi alanlarda devretmesiyle oluşan bir devlet biçimidir. Bir devlet modeli olarak federasyon, tanımı gereği bir siyasal yerinden yönetim biçimidir. Bu nedenle, federalizmi idari ve mali federalizm olarak adlandırmak, onun bir yönetsel yerinden yönetim türüyle karıştırılmasına yol açmaktadır. Egemenliğin sağladığı yasa yapma gücünün yerel ya da bölgesel birimlerle paylaşılmasını öngören bir düzenleme olmadıkça, federasyondan söz edilmesi mümkün değildir. Mevcut yasada da böyle bir yapılanmaya yer verilmediği dikkat çeken Keleş (2012, s. 8), yasanın tanımlanmasında federalizm getiren yasa ifadesini kullanmanın uygun olmadığını ifade etmektedir. Kanun ile federal sistemin gelmesi, yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında yürütme erkinin paylaşılmasını değil, egemenlik paylaşımının söz konusu olmasını gerektirmektedir. Ancak yasa değerlendirildiğinde bu kapsamda bir yetki paylaşımının gerçekleşmediği görülmektedir. Üniter devlet yapılanmasını federal yapıya götüreceği herhangi bir düzenlemenin yasa da yer almaması sebebiyle bu yönde yapılan tanımlamaların yasa ile örtüşmediğine dikkat çekilmektedir.

6360 sayılı Kanun, belirlenen yeni sınırlar içerisinde kırsal ve kentsel alanların tamamından sorumlu büyükşehir belediye yönetimlerini oluşturmaktadır. Bu açıdan bakıldığında yasanın kuruluş yöntemi bakımından alansal yönetim yasası olarak tanımlanması uygun görünmektedir (Arıkboğa, 2013, s. 71). Kanun, büyükşehir belediyesini tanımlayan kısımda il mülki sınırı vurgusuyla da alan tespitine vurgu yapmakta, yönetim birimini belirlenen ölçek üzerinden yetkilendirmekte ve

tanımlamaktadır. Bu kapsamda hizmet sunmakla sorumlu olunan yerleşim alanının tespitine dayanılarak yapılan tanımlamaların daha sürdürülebilir olduğu düşünülmektedir.

Yasanın getirdiği modele ilişkin farklı bir tanımlama, yasanın yönelimini ve yöntemini ortaya koyan merkezîyetçi yerleşme kavramıdır. Yasanın hazırlık sürecinde iktidar ve muhalefet çevrelerinde iki farklı tanımlama şekillenmiştir. 6360 sayılı düzenleme iktidar kanadına göre; yerel yönetimleri güçlendirmek adına yapılan önemli bir düzenlemedir. Muhalefet kanadına göre yasa, tek bir birimi il mülkü sınırında yetkilendiren, belde belediyeleri, köy ve il özel idarelerinin tüzel kişiliğine son veren ve bu yönü ile merkezîyetçi nitelikleri ön planda olan bir yasadır. Bu yönüyle Arıkboğa yasayı, merkezîyetçi yerleşme yasası olarak tanımlamaktadır (Arıkboğa, 2013, s. 71).

6360 sayılı düzenleme ile büyük yerleşim yerleri için en uygun ölçeğe ulaşılması hedeflenmiştir. Belirlenen bir alanda, benzer nitelikli hizmet sunumlarından birden fazla birimin sorumlu olması halinde ortaya çıkan kaynak israfının yeni sistem ile giderilmesi öngörülmüştür. 6360 sayılı kanuna yönelik eleştiriler bu düzlem üzerinde yoğunlaşmaktadır. Büyükşehir belediyesinin sorumlu olduğu yerleşim alanının genişletilmesine ve alt birimlerin sayısının azaltılmasına paralel olarak ortalama maliyetlerde azalışların söz konusu olması mümkün olmaktadır. Ancak, en uygun büyüklük sınırının aşılması ve kentlerin gereğinden daha fazla büyümesi halinde nüfus yığılmalarının ortaya çıkması da muhtemeldir. Bu durumda, beklenilen aksine maliyetlerde artış ve kazançlarda azalışın meydana gelmesi kanundan beklenen faydadan uzaklaşmasına neden olabilecektir.

Reform kuramına göre, belli bir coğrafi alanda irili ufaklı çok sayıda yerel yönetim biriminin bulunması; etkin, etkili, adil ve eşgüdüm içinde hizmet sunmaya engel bir durum olarak değerlendirilmektedir. Birden fazla birimin belli bir alandan sorumlu olması halinde, var olan sorumluluklar birden fazla birime yayılmakta, kaliteli, ucuza ve etkili hizmet sunma görevi gereğince yerine getirilememektedir (Özgür, 2008: 6-7). Bu durumda kaynakların etkin ve yerinde kullanılamaması ciddi yönetim sorunlarını da beraberinde getirmektedir (Gül ve Batman, 2013: 36).

Ölçek ekonomisi, ekonomik etkinliklerin ve nüfusun belli mekanlarda yığılması halinde; belli alanlarda kazançlar sağlanmasının mümkün olacağına, ancak bu kazançların sınırsız olmadığına ve kent nüfusunun artmasıyla söz konusu kazançların uzun dönemde azalacağına dikkat çekmektedir. Bu durum dışsal yitikler olarak ifade edilmiştir. Bu kavram, bir kentin nüfusça ve alanca gereğinden fazla büyümesi halinde ekonomik ve toplumsal yönden karşılaştığı güçlüklerin parasal değeri biçiminde tanımlanmaktadır (Keleş, 2012, s. 7). 6360 sayılı kanunla belirlenen ölçekte büyükşehir belediyelerinin yetki alanını il sınırına kadar genişletilerek, sunulan hizmetin faydasında sürekli artışın sağlanabileceği yönünde bir kesinlik söz konusu değildir. Hizmet sunulan alan büyüdükçe birim maliyetler sonsuza kadar azalmaya devam etmemektedir. Bir noktadan sonra söz konusu azalışın artış yönünde değişime uğraması söz konusudur. Bu haliyle ölçek ekonomisinin ortaya çıkardığı görünümün “U” biçiminde olduğu ifade edilmektedir (Arıkboğa, 2013, s. 85). Ölçek ekonomisini, üretilen ürün miktarının artması halinde birim maliyetlerde azalışın meydana gelmesi durumu olarak tanımlayan Keleş (2012, s. 7), anakentlerin boyutlarının il sınırına kadar genişletilmesinin mutlak olarak bir değişim yaratacağını, ancak bu değişim konusunda acele yargılara varılmaması gerekliliğine vurgu yapmaktadır. Keleş, yasa ile gelen sistemde böyle bir olumsuzluk yaşanmadan büyükşehir belediye yönetimlerinin geniş alanlardan sorumlu tutulabilmesi için ekonomik, toplumsal, fiziksel yarar ve zarar durumları hakkında genel bir araştırmanın yapılması gerektiğine dikkat çekmektedir.

Yasa, büyükşehir alanında sunulan hizmetlerin tek elden yürütülmesi ile ortaya çıkacak ölçek ekonomileri sayesinde; hizmetlerin etkin, koordineli, zamanında, kaliteli, daha az kaynakla, daha verimli olabileceğini öngörmektedir. Ancak, yasanın temel gerekçelerinden olan ölçek ekonomisi (etkinlik ilkesi) ile demokratik işleyiş, katılım, yerindelik ilkesi arasındaki ters orantıya dikkat çekilmektedir (İzci ve Turan, 2013, s. 136). Buna göre etkili katılımın gerektirdiği yönetsel ölçek bazı hizmetlerin yerine getirilmesi açısından uygunluk göstermemektedir. Katılım-yerelleşme ve ölçek-koordinasyon ilkelerinin dengelenmesi gerekliliği yasada bu yönüyle hissettirilmektedir (Koyuncu ve Köroğlu, 2012, s. 3).

Yasa kapsamında gelen bir diğer olumsuz eleştiri, yasanın yerel halkın karar alma süreçlerinde katılabilmesine ve yerel demokrasinin işletilmesine yönelik bir düzenleme

olmadığı yönündedir. Buna göre, katılımıla ilgili kuramsal açıklamalar göstermektedir ki bir yerleşim yerinin çapının küçülmesi derecesinde katılımın etkinliği artacaktır (Keleş, 2012, s. 7). Büyükşehir yönetimini il sınırına kadar yetkili kılan 6360 sayılı düzenleme ile demokratik katılım imkan ve mekanizmalarının azalacağına dikkat çekilmektedir (İzci ve Turan, 2013, s. 136).

6360 sayılı kanunun otuz ilde il mülki sınırında büyükşehir belediye sistemini hayata geçirmiştir. 5216 sayılı Kanunla İstanbul ve Kocaeli’nde uygulamaya konulan ve yeni yasada örnek olarak benimsenen modelle, il sınırları içinde kalan kentsel ve kırsal alanların üst kademede tek bir yapı ile yönetilmesi söz konusu olmaktadır. İstanbul ve Kocaeli gibi yaygın ve yoğun kentleşmiş alanlar için uygulanabilen bu modelin; Ankara, Eskişehir, Şanlıurfa, Konya, Balıkesir gibi geniş alanlara ve kırsal bölgelere sahip olan, birbirinden çok uzakta yerleşim yerlerinin var olduğu illerde uygulanabilmesi güçleşmektedir. Kapasite ve kaynak sorunu olması sebebiyle yeni modele geçmeden hizmet sunumunda sorunlar yaşanan bu iller, yeni modelle daha geniş alanlardan sorumlu hale gelmeleri sebebiyle etkin, ekonomik ve zamanında hizmet sunumunu zorlaştıracaktır (Gül ve Batman, 2013, s. 35-36).

Yasa ile büyükşehir belediyesi olarak nitelendirilen otuz il için imkan ve kaynakların mevcut durumu üzerinden değerlendirme yapıldığında; il sınırında büyükşehir belediyesi olarak yönetilecek İzmir, Bursa, Eskişehir, Adana, Sakarya, Aydın gibi görece kentleşmiş ve şehirleşme yönünde gelişim göstermiş iller için yeni model uygunluk göstermektedir. Sayılan illerin İstanbul ve Kocaeli örneği üzerinden bu modeli uygulayabilmesi mümkün gözükmemektedir. Bu uygunluk sahip olunan imkan ve kaynakların benzeşmesinden kaynaklanmaktadır. Ancak benzer durum büyükşehir olan diğer Konya, Manisa, Van, Şanlıurfa, Erzurum, Antalya, Mersin ve Balıkesir gibi coğrafi olarak geniş alanlara yayılan ve kırsal alanları diğerlerine göre fazla olan illerde gerçekleşmemektedir (İzci ve Turan, 2013, s. 128-135). Ayrıca büyükşehir belediyesi olan illerde yeterli sayıda kaynak, araç-gereç ve donanım, yeterli sayıda nitelikli kadro ihtiyacı hizmet sunumlarının verimliliği için gereklidir. Bu imkanların yasa öncesi mevcut büyükşehirlerde sağlanması zaman almakta iken yeni düzenleme ile büyükşehir olan kırsal alan yönetim deneyimi sebebiyle daha fazla desteğe ihtiyaç duyan yeni büyükşehirlerde verimsiz sonuçların ortaya çıkmasına neden olacaktır (Keleş, 2013, s. 18).

Belediye yönetimi, kentsel alan yönetim deneyimine sahip birimlerdir. Yasa ile il sınırı olarak belirlenen ölçekte kırsal alanların varlığı söz konusudur. Bu alanların yönetimine ilişkin belediye yönetimlerinin hizmet deneyimi bulunmamaktadır. Bu sebeple il ölçeğinin belediye modeli ile yönetilmesi pek çok sorunu da beraberinde getireceği düşünülmektedir. Mülki sınırlar mahalli ölçekteki hizmetler için uygun nitelikte değildir. Sınırları siyasi ve idari ölçütlerle belirlenen mülki yönetim ile sınırları yerel nitelikli hizmet ölçütü ile belirlenen mahalli yönetimin hizmet ve yönetim ölçütleri birbirinden farklı yapıda olduğuna dikkat çekilmektedir. Kırsal alanda talep edilen hizmetlerin farklılığı, kentsel alanda talep edilen hizmetlerin her geçen gün değişen nitelikleri sebebiyle yasanın belirlenen ölçekte sürdürülebilir bir niteliğe sahip olduğu düşünülmemektedir (Güler, 2012; Çukurçayır, 2012).

Etkin hizmet sunumu, hizmetlerin; erişilebilir, hızlı, kaliteli, verimli ve en düşük maliyetle üretilmesini ifade etmektedir. Kentte, hizmet sunulacak alanın büyüklüğü, kentsel ekonomik altyapı, kentsel teknoloji seviyesi gibi etkenler kentsel alanda sunulan hizmetlerin maliyetini belirleyen önemli faktörlerdir. Bunların hepsini barındıran kentler, kır ve kent yapısı kaynaşmış yapısal olarak bütünleşmiş alanlardır. Ancak, her kentsel alan için aynı durumdan söz etmek mümkün değildir. Her bir yerleşim alanının kırsal ve kentsel alanı, yüzölçümü, hizmet talepleri ve nüfusları birbirinden farklı olabilmektedir. Bu farklılıkların azaltılması bütünleşik kentsel alanların ortaya çıkmasında önemli rol oynamaktadır (Gül ve Batman, 2013, s. 37). 6360 sayılı kanunla büyükşehir belediyesi olan pek çok ilin bu şekilde bütünleşik alanlara sahip olduğunu söylemek ise güçtür. Değişik özellikleri ve talepleri olan kentlere, farklı büyükşehir belediye modeli seçeneklerinin sunulması ve mevcut yönetim deneyiminden yararlanılmasının, daha etkin hizmet sunumunun gerçekleştirilmesi açısından daha uygun olacağı düşünülmektedir. Farklı nitelikteki kentsel alanlar için farklı yönetsel modellerin geliştirilmesinin, esnek ve çoğulcu yönetim yapılarının varlığı için önemli olduğu ayrıca ifade edilmektedir (Gül ve Batman, 2013, s. 37-38).

Yerel hizmet, bir beldedeki yerel ortak ihtiyaçları karşılamak ve kamu yararını sağlamak için sunulan ve ilgili belediyenin gözetim ve denetimi altında bulunan sürekli ve düzenli faaliyetler olarak tanımlanmaktadır. Kentsel alanlarda yerel hizmetlerin sunulmasında ön plana çıkan aktörler belediyelerdir. İl mülki sınırında yerel hizmetlerin sunumunda

büyükşehir belediyelerini yetkilendiren 6360 sayılı kanunla; yerel sorunları, talepleri, hizmet sunumlarının eksikliklerini dile getirmek isteyen yerel halka uzak bir yönetim kademesi oluşturulmuştur. Bu durumda etkin hizmet sunumu için genişletilen alan demokratik katılım düşüncesinden uzaklaşılmasına neden olmaktadır (Arıkboğa, 2013, s. 82; Gül ve Batman, 2013, s. 36).

Yerelleşme adına yapılan düzenlemelerin netlik içermemesi, yerelde aşırı güçlü yönetim birimlerin oluşmasına neden olmaktadır. Bu durumda siyasi yapıların yönetim süreçlerini etkili işletmemesi halinde, bu birimlerin kendiliğinden inisiyatif alıp daha esnek çözümler üretmesi muhtemeldir. Bu olasılık, yoğunluğuna ve derinliğine bağlı olarak büyükşehirlerde yerel siyaset alanının bürokratikleşmesi sorununu gündeme getirebileceği de düşünülmektedir (Arıkboğa, 2013, s. 83).

Büyükşehir belediye sisteminde yapılan düzenlemeler, büyükşehir belediye sınırları içinde güçlü yerel liderlerin ortaya çıkmasına imkan sağladığı yönüyle de eleştirilmektedir. Getirilen düzenleme ile halkın oyu ile gelen ve tüm il sınırında yürütme organı olarak görev yapacak olan başkan, sadece kent merkezinden değil; tüm ilden, il yönetiminden sorumlu olarak; il halkının siyasal temsil gücünü elinde bulunduran önemli bir aktör haline gelmektedir. Yasanın bu yönüyle, Güneydoğu Anadolu’da yaşanan Kürt sorunun çözümüne yönelik bir destek mekanizması olduğu da ileri sürülmektedir. Birgül Ayman Güler, M. Akif Çukurçayır ve Hasan Celal Güzel gibi siyasetçi, akademisyen ve yazarlar ise, yasanın bu yönüyle Türkiye’de bölgeciliği körükleyeceğini belirtmektedir (Gül ve Batman, 2015, s. 331).

Yasaya ilişkin yapılan değerlendirmelerin bir kısmı 6360 sayılı kanunun Türkiye’nin de taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) ile bağdaşmadığı yönündedir (Keleş, 2012, s. 7-8). Arıkboğa ise yasanın belirtilen 5. madde çerçevesinde AYYÖŞ aykırılığından söz edilemeyeceğine dikkat çekmektedir. AYYÖŞ’ün yerel yönetim sınırlarının korunması başlıklı 5. maddesi “yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz” hükmünü içermektedir. Bu çerçevede ilgili maddede belirtilen “mevzuatın elverdiği durumlarda” ifadesinin yerel yönetim sınırlarında idari tasarruflarla yapılacak düzenlemelerle ilgili olduğu, 6360 sayılı

kanunla yapılan değişikliğin ise idari değil kanuni bir tasarruf olduğuna vurgu yapılmaktadır (Arıkboğa, 2013, s. 78-80).

6360 sayılı kanun, yerel demokrasinin işlemleri bakımından önemli bir düzenleme olarak görülmektedir. Ancak, gerçek anlamda yerel demokrasi ve demokratik katılımın yerel seçim dönemlerinde her dönemde uygulanmalı ve sürdürülebilir olması gerektiğine dikkat çekilmektedir. Bu haliyle il sınırına kadar genişleyen büyükşehir yönetiminin, yönetime uzak yerleşim yerleri için uygun demokratik katılım imkanı sağladığı düşünülmemektedir (Gül ve Batman, 2013, s. 40).

Yasa ile metropoliten alanda hizmet sunan büyükşehir belediyelerinin yetkili olduğu alan genişletilmektedir. Diğer yandan il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmakta; merkezin yetki genişliği esasına göre yetkilendirdiği valilik makamı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) ile güçlendirilmektedir. Valinin başkanlığında varlık gösterecek bu yapıların ildeki yatırımların etkin yürütülmesi ve yaşanabilecek aksaklıkların giderilmesini sağlamak adına kurulduğuna vurgu yapılmaktadır (Güler, 2012). Ancak yasada bu kapsamda yapılan düzenlemenin, nitelik itibariyle merkezi yönetimi vesayet denetimi yetkisiyle kuvvetlendirmesi sebebiyle eleştirilmektedir. Yasa ile merkezi yönetime tanınan yetkinin çok geniş olduğuna, söz konusu birime tanınan yetkinin esnek ve sınırlarının belirsiz olduğuna dikkat çekilmektedir (Arıkboğa, 2013, s. 87-88; Gül ve Batman, 2013, s. 40-41).

Yasa kamuoyunda yeterince tartışılmadan, yasadaki etkilenebilecek halka, yöneticilere, uygulayıcılara, muhalefete, sivil toplum örgütlerine, akademik çevrelere danışılmadan, katılımcı süreçler işletilmeden kanunlaştırılması yönüyle de eleştirilmektedir. Hızlı yasalaşma ve bu hızlı yasalaşma sürecinde gözden kaçan pek çok noktanın yerel yönetimlere yönelik yeni bir düzenlemeleri gerektireceği düşünülmemektedir. Bu durumda yasal düzenlemelerden etkilenen yerel halkın, sürekli değişim hareketi sebebiyle yerel yönetimlere olan ilgisinin ve reform düzenlemelerine olan toplumsal beklentinin azalması söz konusu olabilecektir. Bu durumun değişim talebinin tabandan gelme anlayışına da zarar vereceği de düşünülmemektedir (Gül ve Batman, 2013, s. 39-44).

Yasa ile sorumluluk alanı genişleyen büyükşehir belediye yönetiminin ve karar organı olan meclisin iş yükü ve yoğunluğunun artacağına dikkat çekilmiştir. Genişleyen ölçekte

belde belediyeleri, il özel idareleri ve köy yönetimlerinin tüzel kişiliğine son verilmesi yerel katılımı büyükşehir belediyeleri ile sınırlandırmaktadır. İlçe belediyelerinin tüzel kişiliklerini sınırlayan, il bütününden oy alarak seçilen belediye başkanını öne çıkaran düzenleme bu yönüyle demokratik olma işlevini yitirdiği yönünde eleştirilmektedir (Görmez, 2012). Ayrıca yerel yöneticilerin yetki ve sorumluluklarında genişleyen sınırlar ile doğru orantılı bir artış meydana gelmektedir. Ancak, merkezden uzaklaştıkça halkın seçtiği kişilere olan mesafede artacağından hizmette yerellikten söz etmenin mümkün olmayacağına dikkat çekilmektedir. Karar mekanizmalarında halkın yer almasına imkan sağlanmak istenirken yerel düzeyde merkeziyetçi bir yapılanmaya sebep olduğuna ayrıca vurgu yapılmaktadır (Genç, 2014, s. 9).

6360 sayılı kanunun 30 Mart 2014 yerel seçimleri ile uygulamaya geçirilmesine karar verilmiştir. Bu karar neticesinde kanunla değişen idari yapılanmaya bağlı olarak seçim çevreleri ve seçmen yapıları da değişmiştir. Bu durumun yasayı gündeme getiren iktidar partisi lehine yerel seçim hamlesi olduğu farklı çevreler tarafından dile getirilmiştir. İstanbul'da ve Ankara'da yapılan düzenlemelerin 30 iktidar partisinin seçimi kazanmaya yönelik bir hamle olduğu vurgulanmıştır (İzci ve Turan, 2013, s. 130-135). Ancak, 2014 yerel seçim sonuçları beklenen şekilde gerçekleşmediğine yönelik değerlendirmelere rastlamak da mümkündür (Genç, 2014, s. 9-10).

Şehirleşmiş alanlar içinde yer almayan köy yönetimlerinin büyükşehir belediye sınırları içinde mevcut tüzel kişilikleri koruyarak muhafaza edilebilmesi yönünde değerlendirmeler de mevcuttur. Büyükşehir belediyesi sınırını il sınırına kadar taşıyan düzenleme dahilinde köylerin tüzel kişiliğine son vermeden mevcut yapı içinde kalmasına imkan sağlayacak bir düzenleme yapılabilir miydi sorusu ile değerlendirmelerde bulunan Arıkboğa'ya göre, il ve ilçe merkezine yakın belde belediyeleri köylerin tüzel kişiliğine son verilmesi yerinde bir uygulama olarak değerlendirilmektedir. Ancak, ilçe merkezine uzak olan orman köyleri ve belde belediyelerinin varlığı söz konusu olduğunda düzenlemenin faydalı olmaktan uzak bir görünüm ortaya koyduğu ifade edilmektedir. İlçe merkezine uzak bu köylerin 1924 tarihli Köy Kanunu'na göre muhafaza edilmek ya da 6360 sayılı kanunla kaldırılmak yerine büyükşehir köyü şeklinde yaratılacak yeni bir yapı ile daha az yetkiye sahip ve ihtiyaçlara cevap verebilecek derecede sisteme entegre edilmiş bir yapı oluşturmanın daha sürdürülebilir olacağına dikkat çekilmiştir. Ayrıca ilçe

merkezine uzak belde belediyelerinin mahalleye dönüştürülmek yerine büyükşehir köyü olarak yapılandırılmasının daha uygun olacağı düşünülmektedir. Yeni bir düzenleme ile belirtilen hususlarda düzeltmelerin yapılmasının sistemin daha sağlıklı işlemesine katkı sağlayacağı belirtilmiştir (Arıkboğa, 2013, s. 77).

6360 sayılı kanuna yönelik olumsuz değerlendirmelerden biri de turizm potansiyeli olan il belediyelerinin yeni düzenleme ile bu niteliklerinin zarar göreceği yönündedir. Zengin, çalışmasında konuya ilişkin öngörülerine Muğla ve Aydın illeri üzerinden yer vermektedir. Turizmin geliştirici etkisi olan bu illerin büyükşehir belediyesine dönüşmesi ile tüzel kişiliğini yitiren köy ve beldelerde, özellikle yaz aylarında temel kamusal ihtiyaçların yerine getirilmesi noktasında birtakım olumsuzlukların meydana gelebileceği ifade edilmektedir. Tüzel kişiliğe sahip birim statüsündeyken bile hizmet sunumlarında aksaklıklar söz konusu iken; tüzel kişiliğini yitiren ve merkeze uzak kalan bu birimler mevcut düzenleme ile hedeflenen etkinliği sağlamaktan uzak bir görüntü ortaya koymaktadır (Zengin, 2015, s. 348).

3. Büyükşehir Belediyesi Uygulamasına Geçişte Malatya

Gerek dünyada gerekse de ülkemizde, kapitalizmin yapılandığı kentsel dönüşüm politikalarının mekân üzerindeki etkileri genel olarak metropol kentler üzerinden çözümlenmektedir. Oysa orta ölçekli ve küçük ölçekli kentler de bu süreçten değişen oranlarda etkilenmektedir. Bu bölümde Malatya ilinin büyükşehir uygulamalarına geçişinde yaşadığı değişim ve dönüşümlerle birlikte ile yönelik genel bilgilere de yer verilecektir.

3.1. Genel Özellikleri İtibariyle Malatya

Malatya ili hızla büyüyen ve gelişen bir özellik gösteren illerimizden biridir. Bu bağlamda son büyükşehir yasasıyla birlikte yeni yapılanmalar ve kentsel gelişiminden önce ilin konumu, coğrafi yapısı, demografik özellikleri, ekonomik yapısı, tarihsel gelişim süreci ile mekansal gelişim süreci ve planlamaya ilişkin bilgiler bu başlık altında verilecektir.

3.1.1. Konumu

Malatya ili konum itibariyle, Doğu Anadolu bölgesinin batı bölümünde yer almaktadır. Doğuda Elazığ (98 km) ve Diyarbakır (251 km), güneyde Adıyaman (185 km), batıda Kahramanmaraş (219 km), kuzeyde Sivas (245 km) ve Erzincan (363 km) illeri ile çevrilidir. İl topraklarının yüzölçümü 12.412 km² olup, 35-54° ve 39-03° kuzey enlemleri ile 38-45° ve 39-08° doğu boylamları arasında yer almaktadır (T.C. Orman ve Su İşleri Bakanlığı).

3.1.2. Coğrafi Yapısı

Malatya ili Doğu Anadolu Bölgesinin Yukarı Fırat Havzasında yer almaktadır. Coğrafi konumu, sahip olduğu zengin su kaynakları ve tarihi kervan yollarının (Kral Yolu ve İpek Yolu) üzerinde bulunması nedeniyle Neolitik Çağ'dan itibaren önemli bir yerleşim yeri olmuştur. Malatya, doğuda Elazığ, kuzeydoğuda Erzincan, kuzeybatıda Sivas, güneyde Adıyaman, güneybatıda Kahramanmaraş ve güneydoğuda Diyarbakır illeri ile komşudur. İlin; Akçadağ, Arapkir, Arguvan, Battalgazi, Darende, Doğanşehir, Doğanşol, Hekimhan, Kale, Kuluncak, Merkez, Pütürge, Yazıhan, Yeşilyurt olmak üzere 14 ilçesi, 53 beldesi, 495 köyü bulunmaktadır (www.malatya.gov.tr). Ayrıca, Sultan suyu ve Sürgü Çayı Vadileriyle Akdeniz'e, Fırat Vadisiyle Doğu Anadolu'ya, Tohma Vadisiyle İç Anadolu'ya açılarak bu bölgeler arasında bir geçiş alanı oluşturmaktadır.

Malatya havzasının batısında ve kuzeyinde genelde yüksek plato alanları olarak değerlendirilebilecek sahalarda yer yer yapısal fakat daha çok aşınım yüzeyi karakterli yüksek düzlükler olarak yer almaktadır. Malatya ili, Beydağlarından havzaya doğru hafif ve muntazam bir eğimle inen ve gittikçe kalınlaşan alüvyonlarla örtülü ova üzerinde batı ve kuzeybatı yönünde gelişmiştir (Karadoğan, 2007). Akarsularla yarılmış alçak plato özelliğindeki Malatya havzasının güneyi, Güneydoğu Toroslar'ın uzantıları olan Malatya Dağları (ortalama 2500 m) ile çevrilidir. En yüksek nokta 2.545 m. yükseltisi ile Beydağı üzerinde Şillan tepesidir.

Yer şekilleri yönünden Malatya oldukça engebeli bir özellik gösterir. İlin sınırları içinde ana yer şekillerini dağlar, platolar ve ovalar oluşturmaktadır. Eğimli yüzeylerin doruklara kadar devam ettiği yer şekilleri olan dağların kapladığı alan sanıldığı kadar fazla değildir.

Buna karşılık aşınmalar sonucunda veya yatay tabakaların durumuna uygun olarak meydana gelen ve daha sonra akarsular tarafından derin bir şekilde yarılan düzlükler ve yamaçlarının bir arada oluşturduğu platolar, oldukça geniş alanları kaplarken akarsular tarafından derin yarılmamış ve akarsuların yüzeyden aktığı düzlükler halinde bulunan ovalara Malatya sınırlarında çok az rastlanır.

İl sınırları içerisindeki platolar, dağlık alanlara göre daha fazla yer tutmaktadır. Büyük bir kısmı kalkerlerden oluşan platolar, üçüncü jeolojik zamanda dağların aşınarak düzleşmesi ve yatay durumda tabakalaşmış olan tortul kayaçların durumlarının bozulmadan yükselmesi sonucunda ortaya çıkan düzlüklerin daha sonra, üzerlerine yerleşip akmaya başlayan akarsular tarafından derin bir şekilde yarılması sonucu oluşmuşlardır. Malatya ilinde bu tür düzlüklerden oluşan ve çeşitli yüksekliklerde bulunan platolar oldukça geniş alanlar kaplamaktadır. Güneyde bulunan Malatya Dağları kesiminde aşınmalar sonucunda üzerleri düzleşerek plato şeklini kazanan alanlar oldukça azdır ve bunlar birbirinden farklı yüksekliktedirler (Bayındır, 2006, s. 3-4). Genellikle kalkerlerden yapılmış olan bu düzlükler üzerinde kalkerin erimesi sonucu meydana gelen karstik şekiller de görülmektedir.

Malatya'da toplam 1.241.200 hektar alanın 425.450 hektarını ekilebilir tarım alanları, 729.551 hektarını mera ve ormanlık alanlar, 86.199 hektarını diğer (taşlık-kayalıklar, su satırları, yerleşim alanları) alanlar oluşturmaktadır. Malatya ili sınırları içerisindeki yer altı su potansiyeli toplam 75,5 hm³/yıl'dır. Malatya kent olarak su miktarı açısından sorunu olmayan iller arasındadır. Sulama suyu olarak kullanılan önemli su kaynakları Derme Kaynağı, Horata Pınarı, Elemendik Kaynakları, Davullu Kaynakları, Beylerderesi Kaynakları, İspendere İçmesi'dir (www.malatya-tarim.gov.tr).

Malatya toprakları önemli bitki örtüsünden yoksundur. Eskiden il alanının önemli bir bölümü ormanlarla kaplı iken bu örtü zamanla yok olmuştur. Doğal şartlar ormanların kendi kendisini yenilemesini büyük ölçüde güçleştirdiğinden yer yer bozkırlar ortaya çıkmıştır. İl arazisinin 367.253 hektarı (% 30)'u ormanlık ve fundalıklarla, 125.156 hektarı (% 10)'u ise çayır ve meralarla kaplıdır (Malatya İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü, www.malatyakulturturizm.gov.tr/).

Bölgede yer yer Doğu, Güneydoğu ve İç Anadolu iklim özelliklerini de görmek mümkündür. İldeki yüksek platolarda İç Anadolu'nun step iklimi, güneydeki ovalarda Fırat-Dicle nehirleri arasının ılık iklimi ile Suriye Çölü'nün yakıcı sıcaklarının etkisinde özel bir Akdeniz iklimi görülür. Dağlık bölgelerde ise kışları soğuk olup, her iki bölgenin de etkisinde bulunan bir iklim hüküm sürer (Malatya İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü, www.malatyakulturturizm.gov.tr/).

3.1.3. Demografik Özellikler

Malatya ilinin nüfusu 2014 yılında 769.544 olup bir önceki yıla göre % 0.92 oranında artış göstermiştir. Nüfusun 383.933'ü (% 49.89) erkek ve 385.611'i (% 50.11) kadından oluşmaktadır (<http://www.nufusu.com/il/malatya-nufusu>).

TÜİK (2014) verilerine göre 2013 yılında il nüfusunun % 42,2'si 25 yaşın altındadır. 25-64 yaş arası nüfus, toplam nüfusun % 49,2'sini, 65 yaş ve üstü nüfus ise toplam nüfusun % 8,6'sını oluşturmaktadır. Adrese dayalı nüfus kayıt sistemi verilerine göre ilin kilometrekareye 65 kişi olan nüfus yoğunluğu 100 olan ülke nüfus yoğunluğunun altındadır. Malatya ili 2013 yılı yıllık nüfus artış hızı binde 0,2'dir. Aynı yılda 6 yaş üzeri nüfus için okuryazarlık oranı % 93,03'tür.

Kentlerin gelişip yeniden yapılanmasında nüfus, önemli ölçütlerden biri olmaktadır. Nüfus artışı ile kentin diğer kentler içerisindeki kademesi ilerlerken, nüfus ve nüfus yoğunluğunun getirdiği hizmetler ise, çevredeki diğer birçok alanı, büyüyen kentin etki alanına sokacaktır. Daha önce farklı amaçlar için kullanılan alanlar artan nüfusun baskısı altında fonksiyon değiştirecek ve yerleşim alanına dönüşecektir. Malatya, ekonomik ve sosyolojik özelliklerinde olduğu gibi nüfus özellikleri açısından da Doğu Anadolu Bölgesi'nin önemli merkezlerinden biridir. Geçmişten günümüze Malatya'nın önemli ticaret yolları üzerinde yer alması, ikliminin Doğu Anadolu'daki diğer yerleşmelere göre nispeten daha ılıman olması, yer şekillerinin Malatya Şehri çevresinde daha sade bir hal alması gibi nedenler nüfusun gelişim özelliklerine de yansımıştır.

3.1.4. Ekonomik Yapı

Kentlerde üretimi ve bunun mekânsal dağılışını etkileyen faktörlerin etkileşimi, sanayinin mekân seçme konusunda seçici bir özellik kazanmasına neden olur. Sanayi alanlarının

şehirsels alan içindeki dağılışı üzerinde en önemli rolü ulaşım, ham madde, pazarlama ve iş gücü temini gibi faktörler oynamaktadır. Bu faktörler yanında bir çok lokal şartlar da sanayi tesislerinin yer seçiminde etkili olmaktadır. Sanayi tesislerinin yer seçiminde rol oynayan bölgesel koşulları, su ve elektrik temini ve ücreti, elverişli arazi temini ve ücreti, vergi ve yönetsel politikalar ve çok sayıda fiziksel ve kültürel beğeni gibi soyut özellikler olarak saymak mümkündür (Kanat, 2012, s. 52). Cumhuriyetin ilk dönemlerinde Malatya, Osmanlı döneminden kalma dokumacılık hariç sanayi açısından pek de gelişmemiştir. Ancak 1930'dan sonra Türkiye'de uygulanan ekonomideki Devletçilik politikasının en çok yaradığı şehirlerden biridir (Karagöz, 2008, s. 316).

1930'da Malatya'ya demiryolunun açılmasıyla birlikte şehir kara ve demiryolu ulaşımında önemli bir kavşak noktası olmuştur. Bu dönemde kurulan; iplik, şeker ve tek-el-tütün fabrikasının açılması imalat alanında yeni adımların atılmasına katkı sağlamıştır. Bu durum bölge içerisinde Malatya'nın hızla gelişmesine katkı sağlamıştır. Ancak bu yatırımlar devlet eliyle gerçekleştirildiğinden Malatya'ya sadece istihdam açısından katkı sağlamıştır. Üretim ve tüketimden elde edilen kar merkezi bütçeye aktığından şehrin ekonomisine pek de katkı yaptığı söylenemez. Malatya'da Cumhuriyet döneminde kendi iç dinamikleriyle sanayileşme daha ziyade 1990'lardan sonra ortaya çıkmıştır (Karagöz, 2008, s. 317).

Malatya'da sanayinin temeli cumhuriyetin ilk yıllarında devlet eliyle atılmış olsa da esas atılım 1985-2000 yılları arasında görülmüştür. İmalat sanayi şehirde önemli bir gelişme göstermiş ve 1985-2000 yılları arasında elde edilen katma değer yaklaşık 5 kat artmıştır. 1985-2000 yılları arasında sanayi katma değerinin yıllık büyüme oranı % 10,7, imalat sanayinin yıllık büyüme oranı % 11 olarak gerçekleşmiştir. Malatya, 1997 yılı itibariyle bölgenin sanayi katma değerinin % 54,6'sını oluşturmaktadır. İlde birinci organize sanayii 1977, ikincisi ise 2004 yılında kurulmasıyla birlikte, il merkezinden bu bölgelere doğru sanayi geçişi olmuştur. Özellikle organize sanayi bölgelerinin teşviki ve yatırımlarda bazı kolaylıklar getirilmesi, bu sektörün organize bölgelerde şekillenmesine katkı sağlamıştır (Bilsam, 2011, <http://tasam.org/>).

Kentsel gelişimde sanayi sektörünün doğrudan etkisi olduğu söylenebilir. İstihdam şehir merkezlerinde kır nüfus için çekici bir faktördür. Malatya şehir merkezinde sanayinin gelişimi ile kentin mekânsal gelişimi arasında da doğru orantı olduğu görülmektedir.

Malatya'da organize sanayi bölgelerinin kuruluşu ile şehir batıya kaymaya başlamıştır. Özellikle 2000'li yıllardan sonra endüstri kuruluşlarının sayısı hızla artmış ve beraberinde kırdan kente göçü de tetiklemiştir. 2004 yılında ikinci organize sanayi bölgesinin açılması ve ilkinin de alanını genişletmesi bu durumu desteklemektedir. Aynı zamanda 2011 yılında yapılan bir düzenlemeyle üçüncü organize sanayi bölgesinin de kurulumu tamamlanmış ve şirketlere arsa tahsisine başlanmıştır.

Malatya il genelinde inceleme alanı dışında kalan ilçelerde tarım ve hayvancılık faaliyetlerinin temel ekonomik faaliyet olarak öne çıktığı görülür. Malatya ili sanayi açısından gelişmekte olan iller arasındadır. Ancak birçok Anadolu sanayi şehri gibi Malatya ilinde de tarımdan bağımsız bir gelişim söz konusu değildir. Tarıma dayalı sanayi kolları başında şeker fabrikası, kayısı işletmeleri ve dokumacılık gelir. Ancak bunlar içerisinde dokumacılığın hammaddesi olan pamuk, ilde coğrafi şartlar nedeniyle yetiştirilemez, il dışından getirilir. Malatya, ekolojik ve toprak özellikleri nedeniyle kayısı yetiştiriciliğine son derece uygundur. Kayısı üretiminde özellikle Darende, Hekimhan, Akçadağ ve Merkez İlçe ön planda gelmektedir. Kayısı, bakımı oldukça kolay ve masrafları az bir meyvedir. Bu ilde yetiştirilen kayısılar tat ve aroma açısından diğer bölgelerde yetiştirilen kayıslara göre üstün kalite özelliği göstermektedir. Özellikle son yıllarda ürünün değer kazanması nedeniyle Malatyalı yetiştirici kayısıya daha çok önem vermiştir (Fırat Kalkınma Ajansı, 2014). Malatya ekonomik gelişmesinin temelinde kayısı yetiştiriciliğini önemli bir yer tutmasına karşın, günümüzde ekonomik kalkınma kaynaklarını çeşitlendirerek daha dengeli bir sektörel yapıya evrilmektedir.

80'li yıllara kadar sanayileşmesi büyük ölçüde kamu yatırımlarına (Sümerbank, Tekel ve Şeker Fabrikaları gibi) bağımlı olan Malatya, daha sonra özel teşebbüs eliyle kalkınma yolunda önemli atılımlar yapmaya başlamıştır. Söz konusu kalkınma hamlesinin altında yatan en önemli neden; Malatya için önemli bir gelir kaynağı olan kayısının il ekonomisine sağladığı parasal kaynak, devletçe verilen yatırım teşviklerinin amacına uygun kullanılması, organize sanayi bölgeleri ve küçük sanayi siteleri, ulaşım ve iletişim altyapısına dönük yapılan yatırımlar ile Malatya'nın müteşebbis potansiyelidir.

Malatya Ticaret ve Sanayi Odası (MTSO) 2010 kayıtlarına göre Malatya'da gıda sektöründe faaliyet gösteren 374 işletme bulunmakta, bu işletmelerin istihdam ettiği kişi sayısı ise 5.742 kişidir. Gıda sektöründeki işletmelerin % 35'i kayısı, % 11'i ise ekmek,

un-yem ve bulgur sektörlerinde faaliyet göstermektedir. Katma değeri yüksek olmasına rağmen baharat, çerez ve soğuk hava deposu sektörlerinde ilde çok fazla sayıda işletme bulunmamaktadır. İstihdam oranlarında yine kayısı % 35 ile en çok istihdam yaratan sektör konumundadır. Kayısının ardından % 22 ile şekerli maddeler sektörü gelmektedir (Fırat Kalkınma Ajansı, 2014).

3.1.5. Tarihsel Gelişim Süreci

Tarihte olduğu gibi günümüzde de coğrafi ve sosyokültürel yönden uygarlıkları buluşturan, Türkiye'nin önemli kavşak noktalarından birisi de Malatya'dır. Bu özellik tarihin her döneminde Malatya'yı önemli kılmıştır.

Hititlerin Anadolu'da MÖ 2000 yıllarının başında varlık gösterdikleri Aslantepe kazılarında anlaşılmaktadır. Yörede sırasıyla Hititler, Mittani Krallığı, Asurlular, Şehir Devletleri, Kargamış Krallığı, egemen olmuştur. Geç Hitit kent devletlerinden biri olan Malatya'nın tarihi Hitit hiyeroglif kitabelerinden, Asur krallarının yıllıklarından ve Urartu kitabelerinden öğrenilmektedir.

Malatya, MÖ 733'te Asur Krallığı'na haraç veren beylikler arasına girmiştir. MÖ 681-669 zamanında Asur egemenliğinden kurtulan Malatya, bundan sonra Med ve Perslerin egemenliği altına girmiştir. Asur'un ihtişamlı devrinin sona ermesinden sonra Medlerle Kimmerler anlaşarak Asur toprakları paylaşıldı. Anadolu toprakları Medlerin payına düştü. MÖ 590 yılında Malatya civarında Fırat nehrini geçen Med ordusu Kızılırmak yakınlarına kadar geldi. Malatya Medlerin egemenliği altına girdi. MÖ VI. asrın ortalarında da Malatya yöresi Perslerin eline geçti (Malatya Büyükşehir Belediyesi, <http://www.malatya.bel.tr/>). Malatya yöresinde Med ve Pers egemenliğine işaret eden anıt eserlere rastlanmamaktadır. Bu dönemde Malatya, İran yaylasını Akdeniz'e bağlayan ulaşım yolu üzerinde sosyal ve ekonomik ilişkilerin düğümlendiği doğu ile batı arasında bir kent olmuştur.

MÖ IV. yüzyılda Makedonya Kralı İskender Anadolu'ya geçti. Ancak, Perslerin yönetim biçimini değiştirmede. Bölgeye atadığı komutanlar aracılığı ile Helenistik kültürün yayılmasını sağladı. Malatya, bu dönemde Helen kültürünün etkisinde kalmıştır (Göyünç, 1985, s. 3). İskender'in egemenliğinden sonra, yörede, Selevkosların, ardından da

Kapadokya Krallığı'nın sonra ve yine Selevkosların egemenliği hüküm sürmüştür. Bu yönetimin ardından uzun süre Pontus Krallığı'nın egemenliğinde kalan Malatya yöresi M.Ö. 66 yılında Roma eyaletinin sınırları içine girdi. Romalılar Malatya'ya bir "lejyon" yerleştirerek hem bölgenin güvenliğini sağlamışlar hem de kenti önemli bir askeri odak haline getirmişlerdir. Bu dönemde bir sınır kenti olarak sürekli saldırılara uğramış ve el değiştirmiştir. İmparatorluğun ikiye bölünmesinden sonra uzun yıllar Doğu Roma (Bizans) yönetiminde kalmış ve bir askeri üs olarak önemini sürdürmüştür (Tanoğlu, 1943, s. 201).

Romalılar Malatya'ya bir "lejyon" yerleştirerek hem bölgenin güvenliğini sağlamışlar hem de kenti önemli bir askeri odak haline getirmişlerdir. Bu dönemde bir sınır kenti olarak sürekli saldırılara uğramış ve el değiştirmiştir. İmparatorluğun ikiye bölünmesinden sonra uzun yıllar Doğu Roma (Bizans) yönetiminde kalmış ve bir askeri üs olarak önemini sürdürmüştür (Tanoğlu, 1943, s. 201).

Uzun süre Bizanslılar ve Müslüman Araplar arasında el değiştiren Malatya'ya Müslümanlar stratejik bakımdan önem vermişlerdir. Emeviler Dönemi'nde Fırat Bölgesi Valiliği'nin merkezi olmuştur. Anadolu'nun Türkleşmesine kadar Malatya, Bizans ve Müslüman Araplar arasında paylaşılabilen bir merkez konumundadır. 1178 yılında Malatya Anadolu Selçuklularının eline geçmiştir. 1515'den itibaren Malatya Osmanlı egemenliğine geçmiş ve uzun yıllar sakin bir dönem yaşamıştır. Malatya, Tanzimat'tan sonra yeni yerinde gelişmeye başladı. Büyük ticaret merkezlerinden biri oldu. Sırasıyla Maraş'a, Diyarbakır'a ve Elazığ'a bağlandı. Cumhuriyetten önce mutasarrıflık, Cumhuriyetten sonra il oldu.

Malatya'da ilk toplu yerleşim, bugünkü çarşı mıntıkasında olmuştur. Bu kısım, Kaynarlar mıntıkası olduğu için su varlığı nedeniyle, camiler ve hamamlar kurulmuş, etraf yine bağ ve bahçe düzeninde yaygın iskân kalmıştır. Cumhuriyetten önce 1915'te büyük yangın bu mıntıkada gelişen çarşayı yakmış, bunun üzerine yangın duvarlı Yıldızhan gibi büyük hanlar inşa edilmiştir (Malatya Büyükşehir Belediyesi, <http://www.malatya.bel.tr/>). Gündüzbey çayından (Yeşilyurt'tan) bir su kanalı açılmış (Derme suyu kanalı) bağ-bahçe tipi yerleşim de bu kanalın altını takip etmiştir. Kanalın üstü kurak ve kıraç olduğu için boş kalmıştır. Bu kanala paralel 1945'te açılan ikinci kanal su kotunu yükseltmiş; kentin

sulanan kısmı artınca bu kısımlar, nispeten düşük gelirli vatandaşlar için yerleşilebilirlik yönünden çekici hale gelmiştir.

Cumhuriyet döneminde 1932’de kente demiryolu ulaşınca istasyona ulaşan büyük bir cadde açılmıştır. Henry Prost, kent için bir imar planı hazırlamıştır. Bu plan, Malatya’yı “Bahçe Şehir” olarak ve 40.000 nüfusa göre ele alan bir plandır. Malatya Şehri, eskiden beri birbirinden kopuk üniteler halinde Malatya ovasına doğru genişlemiş bulunuyordu. Bunun nedeni, ovanın sulu kısımlarını yerleşme odakları olarak benimsemesidir. Su nedeniyle merkezden 5 km. uzaklıkta bir asır öncesinde yerleşmeler oluşmuş; geniş bahçeler içinde tarımsal nitelikli bir yaşam sürdürülmüştür. Malatya Şehri, ülkede ellili yıllarda başlayan ve giderek hızlanan kentleşme dönemine kadar dağınık bir bahçe şehri kimliği ile gelişmiştir (Malatya Büyükşehir Belediyesi, <http://www.malatya.bel.tr/>).

3.1.6. Mekansal Gelişim Süreci ve Planlama

Cumhuriyetin ilk yıllarında Malatya sanayi ve ulaşımında fazla gelişmemiştir. Ancak 30 Kasım 1930’da Malatya’ya demiryolu bağlantısının gelmiş olması şehri kara ve demiryolu ulaşımında önemli bir kavşak haline getirmiştir (Karagöz, 2008, s. 316). Aynı dönemde şehir merkezi ile demiryolu istasyonunu birbirine bağlayan batı-doğu istikametinde 4,5 km uzunluktaki İstasyon Caddesi’nin iki tarafında da iskan bulunmuyor, meyve bahçeleri, kavak ve iğde ağaçları, tütün tarlaları sıralanıyordu. 1930’lu yılların sonlarına doğru kurulan, pamuklu dokuma ve tütün fabrikasının açılmasıyla tarlalar ve boş araziler yerini yerleşime bırakmıştır. Kentin ilk imar planı 1938’de İsmet İnönü’nün yönlendirmesiyle yapılmıştır. Şu an kent merkezini ikiye ayıran İnönü Caddesi bu dönemde açılmıştır. Yine Sümerbank ve Şeker Fabrikası üretime başlamıştır (Malatya Belediyesi, <http://www.malatya.bel.tr/>). Şehirde 1950-1960 arası dönemdeki sanayi faaliyetleri Cumhuriyetin ilk yıllarındaki kadar hızlı olmamakla beraber 1956’da şeker fabrikasının açılması yerleşim alanlarının istasyondan daha batıya doğru Kayseri yolu istikametine genişlemesine yol açmıştır. Bu dönemde tüm Türkiye’de olduğu gibi Malatya’da da kırdan kente doğru büyük bir göç hareketi gerçekleşmiş ve Malatya il nüfusu hızla artmıştır.

Malatya’da 1950 öncesi devlet yatırımları dışında büyük sanayi kuruluşları olmadığı gibi yüksek sermayeli ticari faaliyetlerde gelişmemiştir. Kamuya ait sanayi kuruluşları da

tarımsal üretime dayanmaktadır. Tüm bunlara karşın cumhuriyet sonrası Malatya'da gerçekleştirilen devlet yatırımlarıyla kent bir üretim ve ticaret merkezine dönüşmüştür. Bu dönüşüm devlet kaynaklarının kente aktarımını sağlamış ve önemli bir nüfusu kent merkezine çekmiştir. Üretim biçimindeki dönüşüm, ticaretin genişlemesi ve artan nüfusla birlikte kent mekânsal olarak da genişlemiş ve bir dönüşüm yaşamıştır.

1960'lı yıllarda önceden beri var olan ancak çok da fazla yoğun olmayan Çarmuzu Mahallesi genişleyerek şehirle bütünleşmiştir. Şehre uzak konumda olan kuzeydeki Hanımın Çiftliği, doğudaki Çöşnük, batıdaki Karakavak ve güneybatıdaki Tecde Malatya Şehri'yle yine bu dönemde bütünleşmiştir. Şehrin bu dönemdeki hızlı gelişmesine paralel olarak 1954 yılında doğu-batı yönünde 50 m. genişliğinde Çevre Yolu çalışmalarına başlanmıştır. Şeker Fabrikası, Devlet Demir Yolları, Sümerbank, Tekel Sigara Fabrikası kentin batı yönüne gelişmesinde önemli etkileri olan yatırımlar olmuştur. Şu an açık olan sanayi bölgeleri bu dönemde alınan kararlarla şekillendirilmiştir. Kentin kuzeybatısına çevre yolunun kuzeyine şimdiki adıyla Özsan Sanayi Sitesi olarak anılan küçük sanayi sitesi yapılmıştır. Yine yatırımla ilgili olarak site içerisine demiryolu bağlantısı bu dönemde düşünülmüştür. Kamu eliyle yürütülen yatırımlara rağmen özel teşebbüsün henüz harekete geçirilememiş olması şehirde ekonominin bu dönemde hala tarımın egemenliğinde sürmesine neden olmuştur (Malatya Belediyesi, <http://www.malatya.bel.tr/>).

1980 yılı Malatya il nüfusu 179.074 iken 2000 yılı şehir nüfusu ise % 100'ün üzerinde bir artış göstererek 381.081'e ulaşmıştır (TÜİK, 2013). Bu artışa paralel olarak kentsel alan 1.453,27 hektara ulaşmıştır. Kentin gelişen durumuna bağlı olarak daha önceleri 50 m. olarak planlanan çevre yolunun genişliği 75 m'ye çıkarılmıştır. Bu yıllarda artan göç dalgasıyla, hızlı nüfus artışının yapmış olduğu baskı şehrin kuzeye doğru genişlemesine neden olmuştur. Yerleşme şehrin kuzey ve kuzeybatısına genişlemiş ve böylece Gazi, Cumhuriyet, Fatih ile Yeşilkaynak mahalleleri kurulmuştur. Şehrin doğusuna Elazığ yolunun kuzeyine ağaçlandırma çalışmaları başlamıştır. İlk defa kentin Beydağlarına yaslanan kesimlerinde ormanlaştırma çalışmaları başlamıştır ve bu çalışma bugün de sürdürülmektedir.

Malatya birinci organize sanayi bölgesinde ülkedeki siyasal ve ekonomik istikrarsızlık ortamının yarattığı olumsuzluklar nedeniyle 1984'de kadar kayda değer bir ilerleme

sağlanamamıştır. 1980 sonrası Malatya birinci organize sanayi bölgesinin kuruluş faaliyetlerine yeniden başlanmış, 1984’de ivme kazanan bu yöndeki çalışmalar 1988’de Organize Sanayi Bölgesi’nin fiilen hizmete girmesiyle sonuçlanmıştır. Malatya-Ankara karayolu üzerinde, 300 hektarlık arazi üzerinde ve kent merkezine 10 km. uzaklıkta kurulan birinci organize sanayi bölgesi bir bakıma Malatya’da sosyoekonomik dönüşümü sağlamıştır. Malatya’da 1-3 kişi arasında istihdam sağlayan küçük işletmelerden sonra büyük çaptaki binalarda entegre tesislerle üretim yapan ve yüzlerce kişiyi istihdam edebilme kapasitesine sahip dev fabrikaların şehir merkezi dışında bir araya toplanması, sanayi üretimini arttırmakla kalmamış, aynı zamanda yeni istihdam alanları açarak işgücüne katılma talebinde bulunan Malatya insanına yeni iş alanları sağlamış, buna bağlı olarak insanların yaşama kalitesi ve refah düzeyini yükselten bir ekonomik ortam oluşturmuştur (Malorsa, <http://malorsa.org.tr/>).

1980 yılında yürürlüğe giren, 34 sayılı Milli Güvenlik Konseyi Kararına göre takiben Malatya’da özellikle Kernek’te konumlanmış gecekondulara belediye tarafından elektrik, su ve yol hizmetleri götürülmeye başlanmıştır. Bu uygulama Kernek’teki gecekondulaşma sürecini hızlandırmıştır. 1989’a kadar mahallenin su ihtiyacı sokaklardaki çeşmelerden sağlanmıştır ve sabah alt sokaklar akşam ise üst sokaklar çeşmelerden su ihtiyaçlarını karşılamıştır. 1989 yılında ise evlere içme suyu girmiştir. Mahallede telefonlar ise 1980’lerin sonunda gecekondulardaki yerini almıştır (Aktaş Polat, 2006, s. 39).

2000 yılında, 381.081 olan Malatya ili nüfusu, 2012 yılı sonu itibariyle 426.381’e yükselmiştir. 12 yıllık süreçte kırdan kente ciddi bir göçe maruz kalan Malatya Şehir nüfusu yıllık ortalama binde 18,8 artış göstermiştir. Aynı dönemde Malatya ili nüfus artış oranı yıllık ortalamada binde 7,75 iken bu rakam Türkiye genelinde yıllık ortalama binde 13,62 olmuştur. Küreselleşmenin getirdiği etkiyle 2000’den sonra Malatya kitleleşme ve konut yapma konusunda ciddi gelişim ve dönüme gerçekleştirmiştir. Bu dönüşümde bir taraftan konut seçenekleri çeşitlenmeye; diğer taraftan da ulusal ve yerel siyasal karar alıcıların öncülüğünde kamusal inşaat kurumlarının ve özel inşaat firmalarının yatırımlarıyla orta ve üst gelir grupları için yeni konutlar ve konut alanları üretilmeye başlanmıştır.

2000'lerden sonra şehir merkezinde kalan kamuya ait işletmelerden Tekel ve Sümerbank'ın özelleştirilmesi ile bu işletmelere ait araziler kent için önemli fırsatlar doğurmuştur. Kentin gelişme yönleri dikkate alındığında konut gelişme alanlarının ağırlıklı olarak güneybatı yönünde verilmiş olmakla birlikte kentin dış kesimlerinde her yöne doğru bir gelişim söz konusudur. Sanayi yerleşim ve gelişme alanları ise kentin batı yönünde, hizmet grupları kentin kuzey yönünde, üniversite kentin doğu yönünde yer almaktadır. Şehrin kentsel alanı 2000 yılında 3719,46 hektar iken 2013 yılına gelindiğinde 7117,46 hektar olmuştur (Bilsam, 2011). Kentsel alandaki bu genişleme şehrin rahatlamasını sağlayamamıştır. Çünkü şehrin büyümesine paralel olarak, göç nedeniyle hızla artan nüfus merkezi iş alanındaki yoğunluğu azaltmak yerine daha da artırmıştır. Bu nedenle planlı kentleşme projeleri yoğun göç nedeniyle başarısızlıkla sonuçlanmıştır.

10.07.2004 tarihli 5216 sayılı kanunun kapsamında Banazı (Konak) ve Bostanbaşı belde belediyeleri Malatya merkez ilçeye bağlanmıştır. Bu yasa öncesi Malatya merkez belediyesinde toplam 80 mahalle bulunmaktadır. Son yıllarda daha yoğun bir şekilde göç alan şehir, metropolleşme sürecinde hızla büyümesine karşılık, kent sakinlerinin ve yerel yönetimlerin küçük kent yaşam tarzını sürdürme eğilimleri de plansız kentleşme ve sıkışıklığın bir başka nedenidir. Yerel yönetimlerin önemli bir açmazı ise kentsel gelişimde yeni alternatifler geliştirmek yerine mevcudu ıslah çabaları sergilemeleridir. Şehirdeki hızlı büyüme ile baş edilememesi, alternatif açılımlar önünde önemli bir engel teşkil etmektedir. Denetimsiz büyüme alternatif büyüme alanlarının hızla gecekondulaşmasına ve plansız şehirleşmeye neden olmaktadır.

2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Büyükşehir Yasasıyla Malatya büyükşehir olmuştur. Yasa çerçevesinde Yeşilyurt ve Battalgazi (Eskimalatya) ilçeleri kent alanına eklenmiştir. Kentte yerleşim alanında güney-kuzey istikametinde Yeşilyurt ve Battalgazi ilçeleri olarak ikili bir siyasal örgütlenmeye gidilmiştir. Malatya büyükşehir belediyesine bağlı Yeşilyurt ilçesinde toplam 36 mahalle mevcuttur.

3.2. 6360 Sayılı Yasa ve Malatya Büyükşehir Yapılanmasına Etkileri

2013 yılında 6360 sayılı büyükşehir belediyesi yasası ile Malatya'nın büyükşehir olması sonucunda Orduzu, Bostanbaşı, Yeşilyurt (Gündüzbey), havaalanı, Battalgazi

(Eskimalatya), Hanımın Çiftliği, Topsöğüt, Şahnahan ve Dilek, Malatya kent mücavir alanına dahil edilmiştir. Böylelikle kent alanı batı-kuzey yönünde genişlemiştir. Ersoy'a (2013) göre; 6360 sayılı kanun ile ilin tamamında planlama yetkisinin, tek bir otorite tarafından belirlenen bir üst ölçekli plana uygun olarak kullanılması kentsel alan bütününde kopuk ve parçalı alanların giderilmesine katkı sağlayacak niteliktedir. Kentlerin çevreleri ile birlikte bir bütün olarak gelişim gösterdikleri düşünüldüğünde, küresel düzeyde metropol alanların inşa edilebilmesi için il ölçeğinde mekânsal planlama yapılmasının faydalı sonuçlar ortaya çıkaracağı ifade edilmektedir. Bu faydanın kent bölgeleri üzerinden belirlenen mekânsal stratejiler ile ulusal planlama anlayışına yansıtılmasının, ortaya çıkan olumlu sonuçların yayılımında etkili olacağına dikkat çekilmektedir.

3.2.1. Yasanın Amacı

6360 sayılı yasanın genel gerekçesi, “(1) yerel yönetimlerin küçük ölçekli planlar yapabilmesine rağmen; Büyükşehir Belediyeleri’nde yerleşim merkezlerinin fazla olmasının tüm bölgeye bütüncül bakışı ihtiyaç haline getirmesi, (2) yeterli mali kaynaktan yoksun küçük ölçekli mahalli idarelerce sanayileşme, çevre ve ulaşım gibi problemlere çözüm üretilememesi, (3) nüfus yoğunlukları ve coğrafik koşulları dikkate alınarak 5216 sayılı yasa ile sınırları il mülki sınırları olan İstanbul ve Kocaeli illerinde imar, planlama, ulaşım ve itfaiye vb. hizmetlerde görülen etkinlik” olarak ifade edilmiştir (Yıldırım ve Selçuk, 2013, s. 431). Bu nedenle yerel yönetimlerin güçlendirilmesi hedeflenerek büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırları olması önerilerek kabul edilmiştir. Yasayla birlikte Türkiye’deki büyükşehir sayısı; 14 büyükşehir belediyesi önceden olmak üzere, 2 tane de 5216 sayılı yasa ile il sınırı büyükşehir sınırı olan İstanbul ve Kocaeli illerinin yanı sıra, 14 adet daha (Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van,) büyükşehir eklenerek sayıları 30’a yükselmiş ve Türkiye’de nüfusun % 77’si büyükşehir belediye sınırları içerisinde yaşar hale gelmiştir (Çelik ve Altıparmak, 2013: 220).

3.2.2. Bu Amacın Malatya Büyükşehir Belediyesi İçin Karşılığı

Değişiklikler yapılan büyükşehir yasasıyla birlikte Malatya belediyesi de diğer illerle birlikte büyükşehir belediyesi statüsüne geçmiş, sınırları il mülki idare sınırı olarak kabul

edilmiştir. Dolayısıyla büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin yetki, görev ve sorumlulukları da bu modele göre şekillenmiştir. Bu bağlamda Malatya ilinde de, 6360 sayılı yasanın gerekçesinde de belirtildiği üzere hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin sağlanması ve ölçek ekonomisi oluşturulması nedeniyle birçok hizmet, özellikle büyük yatırımlar, büyükşehir belediyesi tarafından yapılacaktır. Büyükşehir belediyesinin yapamadığı veya ilçe belediyesine bıraktığı hizmetler de ilçe belediyesi tarafından karşılanacaktır. Bu yasadaki önce Malatya’da kırsal alanlara hizmetler il genel meclis üyeleri aracılığıyla gitmekte ve kırsal alanlar bu meclis üyeleri tarafından temsil edilmekteydi. Yerelde temsil, yeni yasa ile bu yerel yönetim birimi ve meclisinin kaldırılmasıyla, ilçe belediye meclisi ve büyükşehir belediye meclisi aracılığıyla olacaktır. Kırsal nüfusu fazla olan ilçelerin büyükşehir belediyesinde temsili artmaktadır.

3.2.2.1. İdari Yapılanmaya Etkisi ve Coğrafi Sınırlarda Değişim

Malatya, 12.11.2012 tarihinde çıkan “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” kapsamında 2014 yerel seçimlerinin ardından büyükşehir statüsüne kavuşmuş ve mücavir alanı genişlemiştir.

Yeni yasayla birlikte ihtiyaç durumunda, köylerdeki gelişme potansiyeli göz önünde bulundurularak, köy alanlarındaki yapılaşma karar ve koşulları da artık belediye il sınırı olan yerlerde büyükşehir belediye meclisi, diğer yerlerde de il genel meclisi kararı ile belirlenebilecektir.

Neticede Malatya’da büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yer alan bucak ve bucak teşkilatları, köy ve belde belediyeleri ve İl Özel İdaresinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Aynı zamanda mahalli idare birlikleri de kapatılmıştır. Köyler mahalleye , belediyeler ise beldelerin mevcut ismiyle mahalle olarak coğrafi sınırları içinde buldukları ilçenin belediyesine katılmışlardır. Yasayla birlikte, tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idaresi, belde belediyeleri ve köylerin bütün taşınır ve taşınmazları, hak, alacak ve borçları ilgisine göre Bakanlıklara ve bakanlıklara bağlı taşra kuruluşlarına, valiliklere, büyükşehirilere ve bağlı kuruluşuna veya ilçelere devredilmiştir.

3.2.2.2. Mali Yapılanmaya Etkisi

2014 yılında il sınırları ile birlikte büyükşehir olan Malatya'nın yasayla birlikte bütçeden aldığı payın iki katını alarak, bu payın % 10'unu köylere ve beldelere harcamak zorunda kalacaktır. Bu suretle Malatya'nın köyleriyle beldeleri hizmet noktasında yeniden inşa edilecektir. Dolayısıyla elde edilen mali kaynaklar altyapı ve üstyapıya harcanarak yol, su, okul ve hizmet için harcanacaktır. Aynı zamanda büyükşehir niteliğine sahip olan Malatya'nın kentsel dönüşümünün de giderek hızlanacağı ve bir sanayi şehri durumuna geleceği de ifade edilmektedir. Yeni yasa ile bütüncül bir yapıya sahip olan Malatya, elde edilecek mali olanaklarla birlikte kalkınmada önemli aşamalar kaydedecektir. Yasanın amacı, hizmet ve yatırımların daha iyi, daha planlı, etkin ve ekonomik gerçekleştirilmesini sağlamaktır. Bu nedenle Malatya'nın il sınırlarının genişletilmesiyle bütçesi de daha artmıştır. Artan bütçeyle birlikte mahalleye dönüşen köyler ve diğer beldelere eşgüdümlü ve kaliteli hizmet götürülebilecektir. Bu kapsamda Malatya Büyükşehir Meclisi, 2016 mali yılı büyükşehir belediye bütçesini de karara bağlayarak bütçeyi 503 milyon TL olarak kabul etmiştir (<http://www.malatya.bel.tr/>).

3.2.2.3. 6360 Sayılı Yasa Perspektifinden Malatya'nın Toplumsal Gereksinimleri

Malatya'da kentin gelişme yönleri dikkate alındığında konut gelişme alanlarının ağırlıklı olarak güneybatı yönünde verilmiş olmakla birlikte kentin dış kesimlerinde her yöne doğru bir gelişim söz konusudur. Sanayi yerleşim ve gelişme alanları ise kentin batı yönünde, hizmet grupları kentin kuzey yönünde, üniversite kentin doğu yönünde yer almaktadır. Doğu yönünde Çamurlu ve Bulgurlu bölgesinde üniversite sahası civarında gelişme, konut alanı ağırlıklı ve alt merkez, ticaret ve turizm alanları ihtiva eden imar planı çalışmaları ve uygulamaları yapılmıştır. Bu alanlar genel olarak mücavir alan sınırları kapsamındadır. Güney yönünde Beydağı yamacında kentsel dönüşüm amaçlı imar planı çalışmaları ile Cemal Gürsel Mahallesi ve Aşağıbağlar mahalleleri kapsamında gelişme, konut ağırlıklı imar planı çalışmaları yapılmıştır. Yapılaşmaya uygun olmayan alanlar açık yeşil alan kapsamında doğal karakteri korunacak alan, park alanları, rekreasyon ve tarım alanı olarak planlanmıştır.

3.2.3. 6360 Sayılı Yasa Kapsamında Malatya Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'nün İdari ve Mali Örgütlenmesindeki Yeniden Yapılanmaya Bakış

Malatya Şehri su kaynakları bakımından orta düzeyde bir zenginliğe sahiptir. Ancak sahip olduğu bu zenginlik şehrin gelişimine paralel olarak büyük bir risk ile karşı karşıyadır. Malatya organize sanayi bölgelerinden çevreye yayılan atık sular yakın çevredeki su kaynaklarını ciddi oranda kirletmektedir. Yine hızla yapılaşan kentin her yanının beton bloklarla çevrelenmesi ve sokakların genellikle asfaltla kaplanması yer altı su kaynaklarının beslenmesine engel olmaktadır. Yer altı su seviyesinin düşmesi başta içme suyu kaynaklarının azalması ve tarımda sulama problemlerine yol açacaktır. Şehrin Beydağı eteklerinde kurulmuş olması yapılaşma ile birlikte doğal drenaj sistemlerinin bozulmasına da neden olduğundan yoğun yağış dönemlerinde sel riskini de doğurmaktadır. Bu nedenle drenaj sistemlerinin sel riskini en aza indirecek şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

Büyükşehir belediye sınırları içerisinde su hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek görevi, Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüklerine verilmiştir. Bu itibarla bakıldığında su hizmetleri, hem sunan açısından hem de mekân açısından yerel bir hizmet olarak karşımıza çıkmaktadır.

Belediye teşkilatı olan yerlere su kaynağını teşkil eden barajlar ve isale hatları yapmak, içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak görevi de belediyeler yanı sıra Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir. Bu itibarla bakıldığında da, belediye teşkilatı kurulmuş olan yerin belirli bir alan olması, sunulduğu alan açısından hizmetin yerel, sunan kişi açısından ise hizmetin ulusal boyutta olduğunu göstermektedir.

Suların kaynakları belediye sınırı dışında bulunsun bile suyolları ve kaynaklarına bakmak, onarmak ve temizlemek görevinin belediyelerde olması ise, (831 sayılı Sular Hakkında Kanun'a göre) hizmetin sunulduğu alan açısından bölgesel; hizmeti sunan açısından ise yerel boyutta olduğunu gösteren bir başka farklı örneği teşkil etmektedir.

Kent nüfusunun artmasıyla, su kaynakları üzerindeki baskıların da artması olağan bir süreçtir¹⁹⁴. Her ne kadar başlık evsel su kullanımı olarak nitelendirilmiş olsa da; evsel

su kullanımını kentsel su kullanımı genel başlığının altında vermek mümkündür. Bu çerçevede, kentsel su kullanımı; yalnızca evsel su ihtiyaçlarını değil; aynı zamanda küçük ölçekli endüstriyel işyerlerini, kamu binalarını ve kentsel mekânda yer alan eğlence-dinlenme alanlarını da kapsamaktadır. Özelde ise evsel su kullanımı gerek yaşanan yer olarak konutlarda, gerekse işyerlerinde içme suyu, besin hazırlama suyu, temizlik ve hizmet üretimi amaçlı olarak kullanılan suyu içermektedir. Evsel su kullanımlarının içine, bahçe ve ağaç sulama ile halı ve araba yıkama gibi birtakım faaliyetlerde girmektedir. Konutların içindeki ihtiyaçların yanı sıra, konut dışında yer alan bu ihtiyaçlar için de suya ihtiyaç vardır ve su kullanılmaktadır.

Endüstriyel su kullanımı bir gelişmişlik göstergesi olarak ele alındığında, gelişmekte olan ülkelerde endüstriyel su kullanımının tarımsal ve evsel su kullanımının altında kaldığı görülmektedir. Gelişmiş olan ülkelerde tarımsal su kullanımının hatta içme ve kullanma suyu oranının da endüstriyel su kullanımının altında kaldığı görülmektedir.

Malatya şehrinde içme suyu herhangi bir arıtma yapmadan doğal kaynaktan ve yeraltı suyundan temin edilmekte ve şebekeye sadece klorlama yapılarak verilmektedir. İl merkezini oluşturan toplamda 565 bin nüfuslu Yeşilyurt ve Battalgazi ilçelerinin içme suyu gereksinimini sağlayan tek su kaynağı Gündüzbey sınırları içerisinde çıkan Pınarbaşı gözesi olmaktadır (<http://www.maski.gov.tr/>). Malatya ilinde su ve kanalizasyon hizmetlerini yürüten kuruluş ise Malatya Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi (MASKİ) olmaktadır.

3.2.3.1. Genel Özellikleri İle MASKİ

Malatya Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi (MASKİ), büyükşehir belediyesine bağlı olarak görev yapan, farklı bir tüzel kişiliğe sahip, aynı zamanda da bağımsız bütçeli bir kuruluş olarak 2014 yılında 31.03.2014 tarih ve 28958 sayılı resmi gazetede yayımlanarak kurulmuştur (<http://www.maski.gov.tr/>). MASKİ, Malatya Su ve Kanalizasyon İdaresi, Malatya Büyükşehir Belediyesi'ne bağlı, müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine sahip bir kuruluştur

MASKİ Genel Müdürlüğü, 2560 Sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ) Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, 5216 Sayılı Kanun, 5393 Sayılı

Belediye Kanunu ve diğer ilgili mevzuat hükümlerine göre Genel Müdür,3 Genel Müdür Yardımcısı, 1 Hukuk Müşaviri, 13 Daire Başkanı ve 35 Şube Müdürü, olmak üzere toplam 693 personel ile çalışmalarını yürütmektedir.

Malatya'nın büyükşehir olmasıyla birlikte büyükşehir belediye meclisi toplantılarına başlayan meclis, büyükşehir belediyesinin yapılanmasına yönelik olarak gerçekleştirilen son birleşimde, MASKİ Genel Müdürlüğü'nün 2014 yılı bütçesi 149 milyon 500 bin TL olarak kabul edilmiştir (<http://www.busabahmalatya.com/>).

3.2.3.2. 6360 Sayılı Yasa ve MASKİ'ye Etkileri

Yeni büyükşehir yasasıyla birlikte MASKİ bir taraftan yapılanmaya devam ederken, diğer yandan da altyapı çalışmalarına devam etmektedir. Uzun vadeli ihtiyaçlara göre tüm projelerini tamamlayan kurum, 2016 yılı için 188 milyon TL'lik yatırımları ihale ederek başlatmıştır. Biten projelerle birlikte 250 milyon TL'lik yatırım 2016 yılında gerçekleştirilecektir. Dolayısıyla Malatya genelinde tüm ilçelerin altyapıları da yenilenmeye başlamıştır. Özellikle büyükşehir olduktan sonra il özel idare ve il genel meclisinin görev alanı büyük şehre devrolduktan sonra, belediyenin yükü daha artmıştır (<http://www.milliyet.com.tr/>). Bu kapsamda, 2015-2019 yılları kapsamında Malatya'da toplamda 105 km.lik içme suyu ve kanalizasyon hattı hayata geçirilmiştir. 2015 yılında ise, içme suyu, kanalizasyon ve yağmur suyu drenaj hattı olmak üzere toplamda 360 km.lik ve yaklaşık maliyeti 28 milyon TL'lik tamamlanmıştır. Ayrıca 105 km.lik hatta ulaşan 19 milyon TL.lik yatırım gerçekleştirilmiştir.

Bölge halkı için yaşam standartlarını yükseltmek amacıyla bir yerleşim alanında yapılacak olan çalışmaların başında altyapı hizmetleri gelmektedir. Bunların başında da su ve kanalizasyon hizmetleri yer almaktadır. Su ve kanalizasyon idareleri, evsel ve kimyasal atıksular ile yağmur sularının kanunlara uygun olarak toplanılması, kent merkezlerinden uzaklaştırılması ve bu suların toplanacakları yere kadar her türlü tesisin etüt ve projesini yap(tır)mak, bu projelere göre gerekli tesisleri kur(dur)mak, bu tesislerin bakım ve onarımını yap(tır)makla sorumludurlar. Oluşan atıksuların sağlığa zarar vermeyecek şekilde bertarafı için, gerekli kanalizasyon şebekesinin döşenmesi ve işletilmesi temel sorumluluğu su ve kanalizasyon idarelerindedir. Kentlerdeki hızlı nüfus artışına ve ekonomik etkinlikler doğrultusunda gerek içme suyu, gerek kanalizasyon ve

yağmur suyu hattı açısından çok daha ciddi önlemler alınması gerektiği ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle suyun çok çabuk kirlenebildiği göz önünde bulundurulduğunda ve ıslah çalışmalarının da yetersizliği durumunda önemli sorunlarla karşılaşabilmektedir. Dolayısıyla yağmur suları, kentsel ve tarımsal atıklar, kentsel yüzeysel akıntılar için gerekli önlemleri alınmasının yaşamsal önemi vardır. Bu anlamda su ve kanalizasyon idarelerinin bu tür hizmetleri, daha sağlıklı ve daha yaşanabilir bir kent açısından son derece değerli olmaktadır.

3.2.3.3. Malatya Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'nün Yapısı ve Çalışmaları

MASKİ Genel Müdürlüğü, 6360 sayılı yasa ile kurulmuş ve kurumsallaşma sürecini oluşturarak hizmet sunumuna başlamıştır. Teşkilat yapısının oluşturulması, birimlerin tesis edilmesi, görev yetki ve sorumlulukların belirlenmesiyle birlikte stratejik yönetim aşamasına geçilmiştir. Buna göre Malatya Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'nün hizmetlerine ilişkin stratejiler aşağıdaki şekilde yapılandırılmıştır (MASKİ, 2015-2019 Stratejik Plan);

- i. Abonelik hizmet sunumunu geliştirerek verimliliği sağlamak,
- ii. Kayıp ve kaçak su oranının düşürülmesini sağlamak,
- iii. Atıksu ve yağmur suyu kanal sistemini etkin çalıştırarak insan ve çevre sağlığına zarar vermeden yönetilmesini sağlamak,
- iv. Kurumun ihtiyaç duyduğu projeleri yapmak ve destekleyici hizmet alanındaki gereksinimleri karşılamak,
- v. Hijyenik ve sağlıklı içme suyunun temininde kaliteli laboratuvar hizmeti sunmak ve belgelendirmek,
- vi. İçmesuyu tesislerini etkin, verimli yapmak ve işletmek,
- vii. Kanalizasyon ve yağmur suyu sistemlerinin en verimli şekilde işlemlerini sağlamak,
- viii. Kurumda bilgiye ulaşma hızını arttırarak kurumsal verimlilik ve hizmet kalitesini yükseltmek,
- ix. Kurumsal imajın en üst düzeyde arttırılmasını sağlamak,
- x. Kurumsal işleyişte hukuka uygunluk anlayışını yerleştirmek,
- xi. Kurumsal yapıyı vizyoner liderlik anlayışına uygun olarak kurmak ve geliştirmek,

- xii. kurumsal yapıyı güçlendirecek fiziksel kaynaklar ile kurumsal işleyişine ait tüm işlemleri etkin ekonomik biçimde yapmak,
- xiii. Kurumun mali giderlerinin azaltılmasını sağlamak,
- xiv. Kurumsallaşmanın sağlanmasına yönelik vizyoner yönetimin gereklerini tesis etmek, izlemek, değerlendirmek ve raporlamak,
- xv. Mali yapıyı güçlü ve sürdürülebilir kılmak,
- xvi. Mevcut su kaynaklarının korunması ve sürdürülebilirliğini sağlamak,
- xvii. Modern ve kaliteli hizmet sunumu için katılımcı ve şeffaf bir yönetim anlayışı sergilemek,
- xviii. Vizyoner yönetim sistemlerinin kurularak, kalite ve yönetim çalışma mekanizmalarının desteklenmesi,
- xix. Su kaynaklarını etkin ve sürdürülebilir biçimde yönetmek,
- xx. Vatandaş memnuniyetini arttırmak için çağrı merkezini daha işlevsel hale getirmek.

3.2.3.4. Yasa Uygulamalarının Malatya İline Etkileri

Malatya ili, 2014 yılı itibariyle fiilen uygulanmak üzere büyükşehir belediye statüsüne alınmıştır. Bu düzenleme, yeni bir makam olarak büyükşehir belediye başkanı, organizasyonu ve büyükşehir belediye meclisinin de oluşturulmasını öngörmektedir. Bununla birlikte, gerek yönetim gerekse karar almada etkin bir makam olan büyükşehir belediye meclisinin oluşumunda temsil konusu, ilçeler nüfusu ve temsil edilecekleri üye yönünden ters yönlü bir ilişki söz konusu olmaktadır. 2012 nüfus sayımında toplam nüfusu 757.000 olan Malatya ilinde, büyükşehirle beraber Battalgazi ve Yeşilyurt ilçeleri ile birleştirilmek suretiyle tekrar düzenlenen ve nüfusun önemli bir bölümünün yaşadığı iki merkez ilçe, büyükşehir belediye başkanı ve ilçe belediye başkanlarıyla beraber elli kişiden meydana gelen büyükşehir belediye meclisinde sadece 16 üye ile temsil edilebilecektir. Kalan 11 ilçe ise mecliste büyükşehir belediye başkanı herhangi bir ilçenin temsilcisi olarak kabul edilemeyeceğinden 49 üyelikten sadece 33 kadarnya sahip olacaktır. Bu durum da, daha az nüfusu temsil edenlerin çoğunluğu olan ilçelere oranla mecliste daha avantajlı duruma geleceklerini, büyükşehirle ilişkin tüm kararların, çok daha az sayıda nüfusu temsil eden kişilerin eğilimlerine paralel alınabileceğini

gösterirken, bunun da talep ve ihtiyaçların adaletli bir şekilde sağlanmasına yönelik bir sorun oluşturabilmektedir (www.malatyahaber.com).

Yeni düzenlemeler sonrasında Malatya büyükşehir belediyesi tüzel kişiliği dahilinde, önceden mevcut olan 29 belde, 292 köy ve 203 orman köyü olmak üzere 534 belde ve köy konumundaki yerleşim yerleri mahalle konumuna dönüştürülmüştür. Büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırları olduğundan, 6360 sayılı yasa ile büyükşehir meclisi de il sınırı kapsamında bulunan tüm ilçelerden seçilecek üyelerden oluşmaktadır. Yeni düzenlemelere göre ilçe meclisi üyelikleri de nüfusa göre tespit edilmektedir. Yani, nüfusu 10.000'e kadar olan ilçeler 9 üye, 10.000-20.000 arasındaki ilçeler 11 üye, 20.000-50.000 aralığında olanlar 15 üye, 50.000-100.000 arasında olanlar 25 üye, 100.000-250.000 arasındakiler 31 üye, 250.000-500.000 arasında olanlar 37 üye, 500.000-1.000.000 arasındakiler 45 üye ve 1 milyonun üzerinde olan ilçeler ise 55 meclis üyesi seçebilmektedirler. Büyükşehir belediye başkanını ve ilçe belediye başkanlarının doğal üye olarak yer aldıkları mecliste yeni yasaya göre beş ilçe belediye meclis üyeliğine karşı bir üye belirlenmektedir. Yeni düzenlemelerle oluşan büyükşehir belediye meclisi yapısal oluşumunun dikkatli yapılması öne çıkmaktadır.

6360 sayılı kanun uyarınca Yatırım, İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuş ve 30.03.2014 tarihi itibarıyla faaliyete geçmiştir. Başkanlık bünyesinde Yatırım İzleme Müdürlüğü, Rehberlik ve Denetim Müdürlüğü, Strateji ve koordinasyon Müdürlüğü, İdari ve Mali İşler Müdürlüğü, 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğü kurulmuştur (www.malatya.gov.tr). Büyükşehir Belediyesi sınırı, il sınırı olmakta; ilçe belediyelerinin sınırları da ilçe sınırı olmaktadır. Dolayısıyla; bu sınır içerisinde, Büyükşehir Belediyesi ve İlçe belediyelerinden oluşan, iki kademeli büyükşehir modeli oluşmuştur. Hizmetler üst düzey olan büyükşehir belediyesi ve alt düzey olan ilçe belediyesi arasında paylaştırılmaktadır. Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin yetki, görev ve sorumlulukları bu modele göre şekillenmektedir. 6360 sayılı yasanın gerekçesinde belirtildiği üzere hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin sağlanması ve ölçek ekonomisi oluşturulması nedeniyle birçok hizmet, özellikle büyük yatırımlar, büyükşehir belediyesi tarafından yapılacaktır. Büyükşehir belediyesinin yapamadığı ve ya ilçe belediyesine bıraktığı hizmetler de ilçe belediyesi tarafından karşılanacaktır.

3. BULGULAR

Çalışmanın bu bölümünde Malatya büyükşehir belediyesi kapsamında 6360 sayılı yasadan sonra gerçekleştirilen yeni düzenlemeler ve yeni projelere yer verilmektedir.

Vahşi Depolama Katı Atık Sahasından Elektrik Enerjisi Elde Etme

Malatya Büyükşehir Belediyesi Mevcut Katı Atık Sahasının rehabilite edilmesi ve sahadan oluşan LFG (Metan) gazından enerji elde edilmesi projesi doğrultusunda 28.03.2013 tarihinde Malatya Belediyesi Encümeni tarafından 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 45. maddesi gereğince açık teklif usulü artırma sureti ile ihale yapılmıştır. Malatya Katı Atık Depolama sahasının rehabilitasyon ve elektrik üretim santrali kurulum çalışmalarını tamamlayarak, Ocak 2014'den bu yana elektrik üretimi faaliyetlerini sürdürmektedir.

Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Merkezi (TÜBİTAK) destekli olarak gerçekleştirilen Ar-Ge çalışması ile Çöp Gazı Arıtım Sistemi kurularak; enerji üretim verimi artırılmış, zararlı gazların doğaya salınımı engellenmiştir.



Mevcut Katı Atık Sahasında oluşan gazların atmosfere yayılması yerine, toplanıp çeşitli metotlar ile kullanılabilir duruma getirilmiş, depo gazının sera etkisine olan katkısı azaltılmış ve bunun yanında ekonomik bir değer olarak kullanılması sağlanmıştır. Ayrıca

Türkiye genelinde vahşi depolama alanından elektrik enerjisi üretimi yapan **ilk örnek tesis olmuştur.**

Malatya Çöp Gaz Elektrik Üretim Santrali Aylık Gaz Üretim Miktarları	
Tarih (2015)	Gaz Üretim Miktarı (M3/H)
Ocak	1125
Şubat	1040
Mart	1150
Nisan	1015
Mayıs	1140
Haziran	970
Temmuz	960
Ağustos	1045
Eylül	980
TOPLAM	9425

Orta Gerilim Ünitesi

08.01.2014 tarihinde devreye alınan Malatya Çöp Gaz Elektrik Üretim Santrali'nde üretilen elektrik enerjisini 28.04.2014 tarihinde bölgenin elektrik enerjisi dağıtım şirketi Fırat EDAŞ ile imzalanan Lisanssız Elektrik Üreticileri İçin Sistem Bağlantı Anlaşması ve Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun'da belirtilen I Sayılı Cetvel (29.12.2010 tarihli ve 6094 sayılı Kanunun hükmüdür.) de belirtilen fiyat üzerinden satışını gerçekleştirilmektedir.

Enerji Üretim Tesisi

Mevcut sahada 2015 yılı itibari ile bazı revizyon ilave borulamalar yapılmıştır. Bu çalışma gaz borularında mevcut katı atık sahasının sıkışması sırasında oluşan kod farklarından dolayı borulardaki eğim bozuklukları onarılmıştır. Ayrıca gelen evsel atıkların depolanmasından dolayı ilave borulamalar yapılmıştır. Bu miktar gaz toplama boruları için yaklaşık 1000 m, ana gaz borularına ilave ise yaklaşık 150 m eklenmiştir.

Mevcut Katı atık sahasında topraklanmamış olan açık olan atıkların üzeri tamamen toprakla kapatılmış ve daha temiz bir görüntü sağlanmıştır. Çöp sızıntı suyu düzenli bir şekilde toplanarak tekrardan saha üzerine enjekte edilerek fermantasyonun hızlı bir şekilde oluşması sağlanmaktadır.

Evsel katı atık taşıyan araçların daha rahat bir şekilde atığını boşaltabilmesi için toprak malzemedan platform ve yol yapımı gerçekleştirilmiştir. Mevsimsel değişikliklerden kaynaklanabilecek olan atık depolama sorunlarına karşı sahada alternatif platformlar yapılarak, gerekli önlemler alınmıştır. İlçe ve merkez ilçe belediyeleri ile görüşülerek sahanın düzeninin sağlanması için yönlendirmeli atık döküm işlemleri yapılmıştır.

Mevcut Katı Atık Sahası

Sahada üretilen 2,2 MW enerji Malatya 'da yaklaşık 10.000 hane ve 50.000 nüfusun elektrik ihtiyacını karşılamaktadır.

Elektrik Enerjisi Üretim Miktarı (Aylık)	
Tarih (2015)	Üretim Miktarı
Ocak	1.565.442,805 Kw/H
Şubat	1.434.857,868 Kw/H
Mart	1.584.799,188 Kw/H
Nisan	1.562.888,763 Kw/H
Mayıs	1.570.029,303 Kw/H
Haziran	1.329.723,98 Kw/H
Temmuz	1.318.658,500 Kw/H
Ağustos	1.431.410,411 Kw/H
Eylül	1.339.928,186 Kw/H
Ekim	1.414.964,800 Kw/H
TOPLAM	1313.137.739.00 Kw/h

MWM TCG 2020 V12 Biyogaz Motoru ve Booster Ünitesi

Türkiye'de Katı Atık Düzenli Depolama sahalarından oluşan metan (LFG) gazından elektrik enerjisi üretimi yapılan belediyeler bulunmakta ama doğu illerinde Malatya bir ilk olup, **Vahşi Depolama Sahasından elektrik enerji üretimi yapan Türkiye'deki ilk tesis statüsündedir.**

Malatya Entegre Çevre Projesi

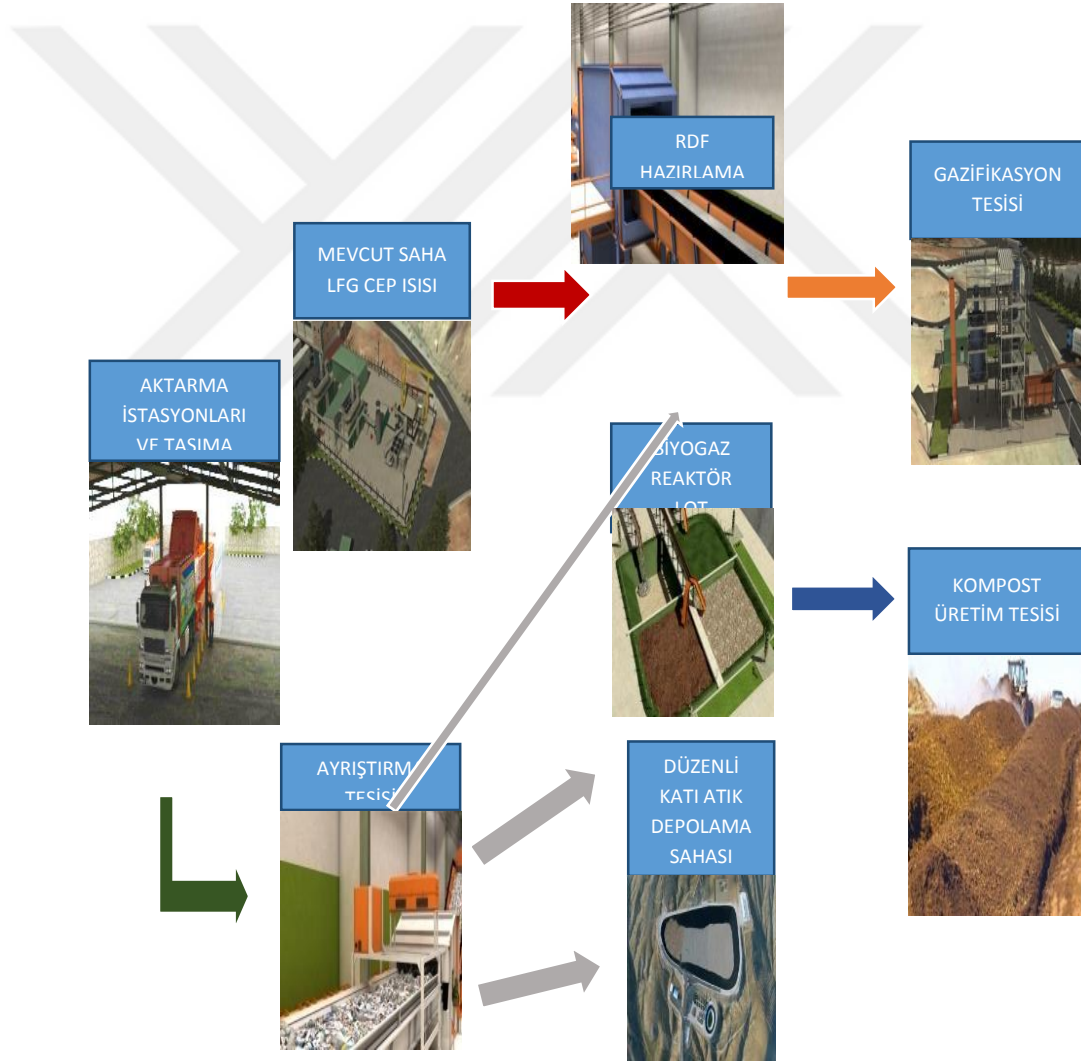


Malatya Entegre Çevre Projesi; Malatya ili sınırları dâhilinde oluşan tüm katı atıkların etkin bir şekilde toplanabilmesi için gerekli mobil aktarma istasyonlarının kurulumu ve işletilmesi, aktarma istasyonlarına gelen atıkların mevcut katı atık sahasına taşınması, depolanacak atık miktarının azaltımı ve ekonomiye geri kazandırılması için mekanik ayrıştırma tesisinin modernizesi ve kurulması, atıktan türetilmiş yakıt geçişli bileşenlerden ATY(RDF) üretimi için ATY Hazırlama tesisinin kurulması, Gazifikasyon (Gazlaştırma-Yakma) tesisinin kurulması, Organik bileşeni yüksek atıkların çürütme reaktörlerine alınarak Biyogaza dönüştürecek tesisin kurulması, Proseslerin kullanımı dışında kalan atıkların yeni katı atık düzenli depolama sahasına taşınması, mevcut sahaların işletilmesi ve rehabilitesi, katı atık düzenli depolama sahasında oluşan LFG (Deponi Gazı) toplanması, gazlaştırılması ve tüm bu süreçlerin takibinde elektrik enerjisi üretim işine ait Malatya Büyükşehir Belediyesi Meclisi'nin 17.03.2015 tarih ve 167 sayılı yazısı ile "Malatya Entegre Çevre Projesinin" aktif hale getirilerek cirosundan Belediyeye pay alım için Yap-İşlet modeliyle mevcut alanların, müştemilat, taşınır

taşınmaz araç ve ekipmanların 15 yıllığına kiraya verilmesi hususu kabul edilmiştir. 05.05.2015 tarihinde Malatya Entegre Çevre Projesi işinin sözleşmesi imzalanmış ve proje aktif hale getirilmiştir.

Neden Entegre?

- 1-Proses, bütünü içinde birbirine bağlı tesislerden oluşuyor (LFG Cep Isısı-RDF)
- 2-Bir tesisin çıktısı diğer tesisin girdisi oluyor (Biyogaz Reaktör-Kompost Tesisi)
- 3-Minimum Maliyetle-Maksimum kazanç elde edilmektedir.



Aktarma İstasyonları

Akçadağ, Darende, Doğanşehir, Pütürge-Doğanyol ilçelerine 4 adet mobil aktarma istasyonu kurulması düşünülmektedir.



- 1- Saatte 10-40 ton yükleme kapasitesine sahip olacaktır.
- 2- Mobil Aktarma İstasyonları; 5000 m² alanda kurulacaktır.
- 3- Bu alanın etrafı tel çit ile çevrilecek ve araçların üzerinde işlev yapacağı 350 m² alan beton donatı üzerine kurulacaktır.
- 4- 19 personel istihdam edilecektir.
- 5- Kademeli olarak diğer ilçelerde de aktarma istasyonları kurulacaktır.
- 6- İlçelerden toplanan evsel atıklar Mobil aktarma istasyonlarına getirilerek kapalı bunker ve bant sistemi ile arkadan yüklemeli dorselere yükleme yapılarak Mevcut Katı Atık Sahasına taşınması sağlanacaktır.

Ayrıştırma Tesisinin Modernizesi Ve Kurulumu

Mevcut ayrıştırma tesisi saatte 40 ton atığı işleme kapasitesine sahip olacak şekilde modernize edilecek.



Mevcut ayrıştırma tesisi saatte 40 ton atığı işleme kapasitesine sahip olacak şekilde modernize edilerek sahaya taşınan tüm evsel atıklardan plastik, pet, kağıt – karton, metal vb. malzemeler ünitelerde ayrıştırılarak preslenip balya halinde günlük 25 ton geri dönüşüm malzemesinin ekonomiye geri kazanımını sağlanıp lot ömrü % 16 uzatılmış olacaktır.



- i. Plastik atıklar (antişok-polipropilen, polyester vb) türlerine göre preslenip balyalanacaktır.
- ii. Ayrılan kağıt atıklar preslenip balyalanacaktır.

- iii. Ayrılan metal atıklar türlerine göre preslenip balyalanacaktır.
- iv. Ayrılan cam atıklar set güçlendirmede kullanılacaktır.

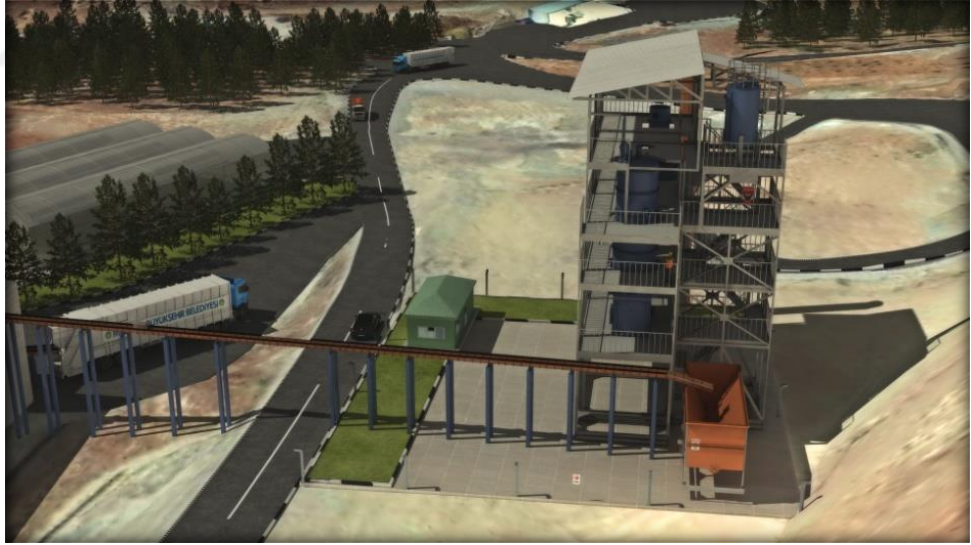
RDF(ATY) Atıktan Türetilmiş Yakıt Hazırlama Tesisi

Ayrıştırma tesisinde ayrışan ve ekonomik değeri olmayan, kalorifik değeri yüksek olan, hacimsel özelliği yüksek atık malzemeden günlük 90 TON parçalanıp, kurutulup (cep ısı ile) ve sıkıştırılarak bloklar halinde (Atıktan Türetilmiş Yakıt) üretilerek Gazifikasyon (Gazlaştırma-Yakma) tesisinde enerji üretmek için kullanılacaktır.

Yaklaşık olarak günlük 90 ton atık malzemelerin yeni sahaya taşınmayarak taşıma maliyetinin düşmesi ve depolamanın yapıldığı lotun ömrünün uzaması sağlanacaktır.

Gazifikasyon (Gazlaştırma-Yakma) Tesisi

Türkiye’de evsel atıklardan ilk olan Gazifikasyon tesisi Malatya Büyükşehir Belediyesi Entegre Çevre Projesi kapsamında aktif hale getirilerek Malatya Büyükşehir Belediyesini ulusal alanda model alınan çevreci belediye statüsüne kavuşturacaktır.



Gazifikasyon Tesisi

Gazifikasyon tesisine getirilen 90 ton (ortalama) RDF’in, (Atıktan Türetilmiş Yakıt) fakir oksijenle gazlaştırılması sonucu açığa çıkan syngas’ın yakılması sonucu minimum 4 MW elektrik enerjisi üretilecektir.

Atık miktarı azaltılması yanında elektrik enerjisi üretimi de sağlanacaktır.

Gazifikasyon Tesisi Prototipi

Gazifikasyonda kullanılacak RDF: Kontamine olmuş, geri kazanımı olmayan ve kalorifik değeri olan (poşet, kağıt, karton, ahşap vb)

- i. Lot ömrünün % 45 oranında uzamasına katkı sağlanacaktır.
- ii. Düzenli depolama sahasına günlük 90 ton daha az atık taşınacağı için yakıttan dolayı gelir sağlanmış olacaktır.
- iii. Düzenli depolama sahasına 90 ton hacimli atık depolanmayacağı için lot ömrü uzamasından dolayı gelir sağlanmış olacaktır
- iv. Gazifikasyonun, evsel katı atıklarda ülkemizde örneği olmadığı için ilk olması sebebi ile Malatya ve Belediye için bir prestij yatırımı olacaktır.

Biyogaz Reaktör Tesisi

Ayrıştırma tesisinde ayrıştıktan sonra biyogaz tesisine getirilen biyo bozunur (organik atık, park-bahçe atığı,hal atığı,tavuk gübresi vs.) atıkların Fermantasyonundan 3 MW elektrik enerjisi üretmek ve biyogaz tesisinden çıkan, zararlı gazlardan arınmış organik gübre (kompost) (yaklaşık günlük 50 ton) elde edilerek geri kazanımı sağlanacaktır.



- i. Anaerobik Fermantasyon Sistemi ile, saflaştırılmış organik atıklardan biyogaz üretimi yapılacak.
- ii. Sistem yan çıktısı olan organik gübre malzemesi bölgesel tarım alanlarında değerlendirilecek.
- iii. Düzenli depolama sahasında 90 ton atık daha az depolanacağı için kurulacak olan bu tesisle lot ömrü % 25 oranında uzatılarak dolaylı gelir sağlanmış olacaktır. Düzenli depolama sahasına günlük 90 ton daha az atık taşınacağı için yakıttan dolayı gelir sağlanmış olacaktır.

Kompost Üretim Tesisi

Biyogaz Reaktöründen çıkan, zararlı gazlardan arınmış olan atıklar kurutulup, öğütüldükten sonra organik gübre (kompost) (yaklaşık günlük 50 ton) elde edilerek paketlenerek geri kazanımı sağlanacaktır.

Elde edilen bu değerli kompost malzeme Park-Bahçe İşlerinde toprak iyileştirmede değerlendirilerek ek bir gider engellenmiş olacaktır.

LFG (Deponi Gazı) Elektrik Üretim Tesisi

Mevcut sahaya getirilen atıkların ayrıştırma tesisinde ayrıştıktan sonra; Biyogaz Reaktörü ve Gazifikasyon (Gazlaştırma-Yakma) tesislerinde değerlendirilemeyen organik özelliği yüksek olan yaklaşık 300 ton olan atıklar yeni katı atık düzenli depolama sahasında depolanacaktır.



Depolama sonucu oluşan metan gazı (LFG) borular ile toplanarak Elektrik üretim tesisinde 3MW enerji üretilmektedir.

Sera Tesisinin Kurulumu

Bu proje kapsamında yaklaşık 50.000 hane ve 250.000 nüfusun elektrik ihtiyacına eşdeğer, 10 MW enerji üretimi sağlanacaktır.

Bu proje kapsamında kurulacak olan tesislerle, sera etkisine sahip olan zararlı gazların atmosfere salınımı önlenerek ekonomik bir değer olarak kullanılması sağlanacaktır.

Sera tesisi kurularak cep ısı ile topraksız kesme çiçek veya şeker domates vs. üretimi gerçekleştirilecektir.



MALATYA STRATEJİK GÜRÜLTÜ HARİTALAMA PROJESİ

Çevresel gürültünün değerlendirilmesi ve yönetimi yönetmeliği (Md-29)

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun ilgili hükümleri gereğince 04.06.2010 tarih ve 27601 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak Çevresel Gürültünün Değerlendirilmesi ve Yönetimi Yönetmeliği (ÇGDYY) yürürlüğe girmiştir.

Bu doğrultuda Malatya Büyükşehir Belediyesi, ÇGDYY Stratejik Gürültü Haritalama Esas ve Kriterleri kapsamında sorumluluk alanı için stratejik gürültü haritalarının hazırlanmasına karar vermiş bu amaca yönelik çalışmaların TÜBİTAK Marmara Araştırma Merkezi (TÜBİTAK MAM) tarafından başlatılması talebinde bulunulmuştur. Kurumlar arasında 14.01.2013 tarihinde proje sözleşmesi imzalanmıştır.

Projenin Amacı:

Çevresel Gürültünün Değerlendirilmesi ve Yönetimi Yönetmeliği'nde yer alan Stratejik Gürültü Haritalama Esas ve Kriterleri kapsamında Malatya Büyükşehir Belediyesi sorumluluk sınırları içerisinde yer alan karayolları, demiryolları, eğlence yerleri ve endüstri tesislerinden kaynaklanan stratejik gürültü haritalarının hazırlanması.

Yönetmelikte tanımlı kurumsal sorumluluğunu Malatya bölgede ilk Türkiye'de Antalya Büyükşehir Belediyesinden sonra ikinci sırada yerine getirmiştir.

Gürültü Haritaları Faydalanıcılar ve kamu yararı açısından;

1- Maruz kalınan gürültünün stratejik tahmini ile birlikte verilmesi (Etkilenen nüfusun seviyeye bağlı maruziyet yüzdeleri),

2- Maruz kalınan gürültü hakkında yerel, ulusal ve uluslararası düzeyde kamuya ve karar veren mercilere bilgi verilmesi,

- Belediyelerin izin, ruhsat kriterlerine

- ÇŞB'nin AB uyum sürecinde uluslar arası taahhütlerine

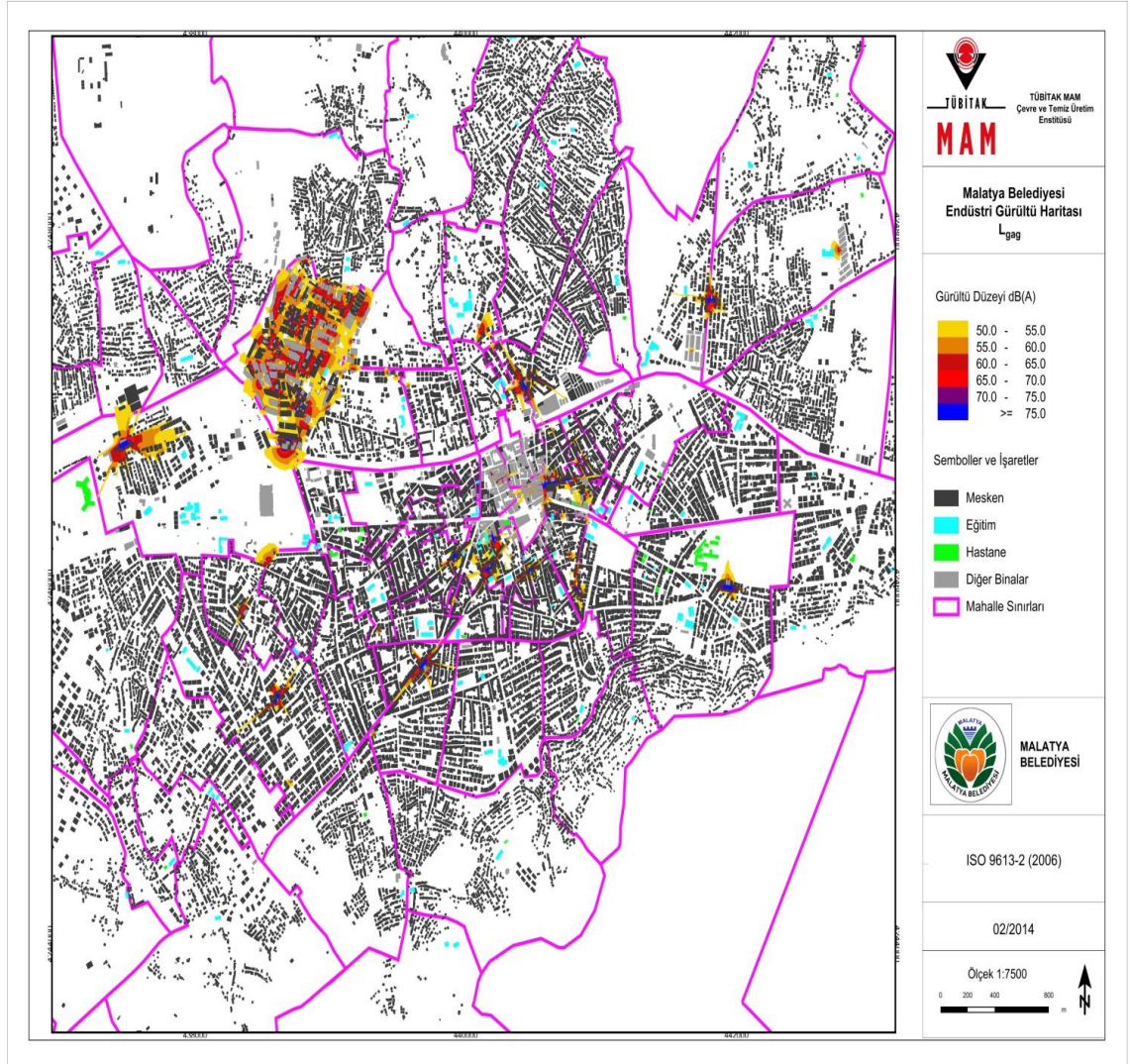
- Çevre düzeni planları, Nazım imar planları, İmar planları

3- Eylem planlarının geliştirilmesinde çıktılar kullanılabilir,

4- Gürültü denetimi açısından gerekli önlemlerin belirlenmesinde faydalanılabilir,

5- Kent planlamalarına-özellikle ulaşım planlamasına-hizmet edecek veri seti oluşturma,

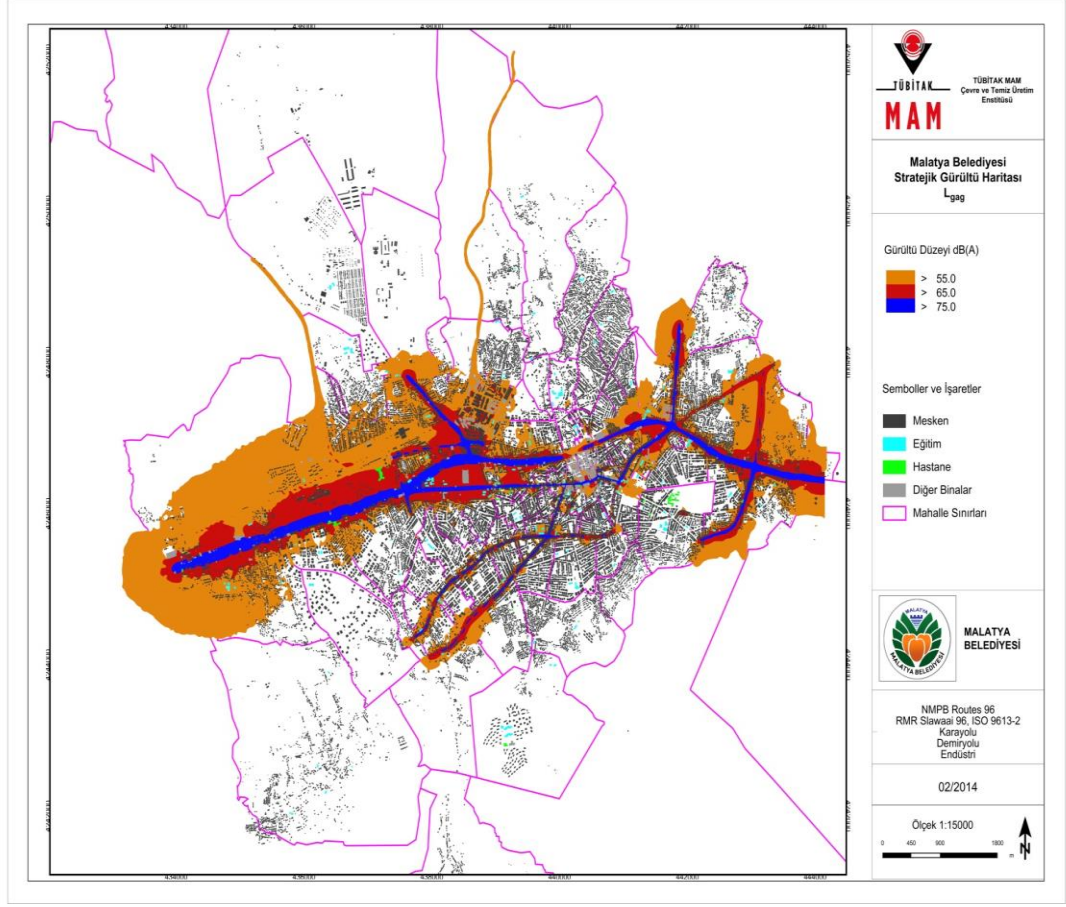
Saha çalışmalarında tespit edilen noktalarda anlık ve günlük ölçümler yapılmıştır. Ayrıca kavşaklarda araç sayımları ile birlikte 3 zaman diliminde trafik yoğunluğu tespit edilmiştir. Demiryolları eğlence ve sanayi bazında ölçümler yapılmıştır. Yapılan ölçümler ve veriler harita üzerinde katmanlar halinde işlenmiştir.



Malatya Endüstri Gürültü Haritası

Bitirilen raporlama dosyası Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğünün 18.03.2015 tarih ve 191222235-125.03-3953 sayılı Nihai Rapor Onay Kararı ile proje kabul edilmiş olup, aktif hale getirilmiştir.

Mevcut harita, Büyükşehir Belediyesi statüsünde revize edilerek güncelleştirilerek, Gürültü Eylem Planı hazırlanacaktır.



Gürültü Artık Her Yerde

Stratejik Gürültü Eylem Plan ve Projesi

Hazırlanan stratejik gürültü haritası TÜBİTAK MAM ile sözleşme imzalanıp, Büyükşehir statüsüne dönüştürülerek revize edilecek olup, revize olan harita üzerinden gürültü eylem planı projesi hazırlanacaktır. Hazırlanan eylem projesi ile 5 yılda bir güncellenecektir.

2015 YILI KURUM GÖRÜŞÜ VERİLEN ÇED RAPORLARI	
FAALİYET TÜRÜ	BAŞVURU SAYISI
Broiler Tesisi	18 adet
Sulama Göleti, Malzeme Ocakları, Yıkama Eleme Tesisi Hazır Beton Santrali	6 adet
Tarıma Dayalı İhtisas Organize Sanayi Bölgesi	1 adet
Malzeme ocağı (Kum- Çakıl, Kalker) Kıırma Eleme Tesisi	7 adet
Maden Ocağı (bakır, mermer, bazalt, feldspat, demir, yakut)	11 adet
Maden Arama Projesi	1 adet
Alçı Taşı Ocağı ve Alçı Fabrikası	1 adet
Hazır Beton Santrali	1 adet
Hidroelektrik Santrali Projesi	1 adet
Jeotermal Enerji Aramaları Projesi	1 adet
Cevher Hazırlama / Zenginleştirme Tesisi	2 adet
Teknoloji Değişikliği, Alan Genişletilmesi, Kapasite Artışı	2 adet
TOPLAM	52 adet

Katı Yakıt Kontrolü

Hava Kalitesinin iyileştirilmesi için toplu konut, konut, hastane, site okul, üniversite, resmi daireler, sosyal dinlenme tesisleri, işyerleri, sanayi ve benzeri yerlerde ısınma amaçlı kullanılan yakma tesislerinde kaynaklanan is, duman, aerosol, tozgaz, ve buhar halinde dış ortama verilen kirleticilerin hava kalitesine olumsuz etkilerini azaltmak ve denetlemek.

ÇALIŞMALAR DAN FOTOĞRAFLAR



YIL	DENETİM SAYISI	HAVA KİRLİLİĞİ İDARİ YAPTIRIM CEZALARI TL
2014	14	4.323 TL
2015	41	23.250 TL

2015 Yılına Ait Hava Kirliliği Faaliyetleri

Malatya'nın 2012- 2013- 2014 ve 2015 (Ekim ayı) yıllarına ait hava ölçüm sonuçlarına göre hava kirliliğinde nasıl bir yol kat ettiği aşağıda karşılaştırılarak belirtilmiştir. Hava ölçüm değerleri Partikül Madde (PM10) ve Kükürt dioksit (SO2) parametreleri baz alınmıştır.

<u>YIL</u>	<u>PM10(Mg/m3)</u>	<u>SO2 (Mg/m3)</u>
2012	66,00	14,18
2013	60,25	10,67
2014	43,00	10,00
2015	43,00	10,00

Referans Aralığı

<u>Uyarı Eşiği:</u>	<u>PM10(Mg/m3)</u>	<u>SO2 (Mg/m3)</u>
İlk Seviye	260	500
İkinci Seviye	400	850
Üçüncü Seviye	520	1100
Dördüncü Seviye	650	1500

Hava kirliliğinin en yoğun olduğu kalorifer ve sobaların yakıldığı Eylül, Ekim, Kasım ve Aralık ayları baz alınarak son altı yılın kıyaslamalı sonuçları yukarıdaki gibidir.

Görüldüğü gibi önceki yıllara göre 2015 yılı hava kirliliği diğer yıllara göre düşüş göstermiştir.

5.TARTIŞMA VE SONUÇ

Yerel yönetimler alanında son on yılda uygulanmaya başlayan yeni kanunların ortaya koyduğu ana düzenlemelerde, vatandaşların hayatını kolaylaştıran, daha yaşanılabilir hizmet kalitesini esas alan, kaynakların etkili ve verimli kullanılmasıyla hizmet sunumunu artıran ve güncel hizmet uygulamalarını hedefleyen bir yaklaşım benimsenmiş ve uygulamalar bu kapsamda hayata geçirilmeye çalışılmıştır. 2004 tarihli “Belediye Kanunu” ve “Büyükşehir Belediye Kanunu” başta olmak üzere, mahalli idarelere ilişkin yeni düzenlemelerin vesayet, ölçek, mali kaynak, katılımcılık, yetki ve sorumluluk bakımından yenilikler getirmektedir.

Son çıkarılan 6360 sayılı kanun ile yerel yönetimlerimizde reform yeni bir sürece girmiştir. Bu kanun ile Ülkemizde 16 olan büyükşehir belediye sayısı, 13 il daha büyükşehir statüsüne alınarak 29’a çıkmaktadır. Bu sayı daha sonra Ordu ilinin de büyükşehir statüsüne alınmasıyla 30’a çıkmaktadır. Yasa ile yeni büyükşehirler kurulmakta, büyükşehir sınırları il mülki sınırına kadar genişletilmekte, büyükşehirlerde il özel idaresi kaldırılmakta ve belde belediyeleri ile köyler mahalleye dönüşmekte, yeni ilçeler kurulmakta ve nüfusu 2 binden az olan belediyelerin de tüzel kişiliği sona erdirilmektedir. Dolayısıyla İl özel idaresi, belediye ve köylerden oluşan üçlü yerel yönetim yapısından, sadece belediyelerin var olduğu tekli yerel yönetim yapısına geçilmektedir. Bu köklü değişimle sadece büyükşehir statüsü olan iller değil tüm ülke ve yerel yönetim yapımız etkilenmektedir. Böyle köklü bir değişimin arkasında hem yerel yönetimlerin sorunlarına çözüm arayışları hem de küreselleşmeye paralel olarak, yerel yönetimler ve kentlere yüklenen, yeni işlevler bulunmaktadır.

Yerel yönetimlerin başarısının kentlerin ekonomik gelişimine bağlandığı günümüzde, kentlerin ekonomik gelişimlerinin yetersiz olduğu durumlarda yerel sorunların giderilmesi de zorlaşabilmektedir. Bu sebeple belediyeler, fiziki ve sosyokültürel alanlara önem vermelerinin yanı sıra kentin ekonomik gelişimine de önem vermek durumundadırlar. Yerel yönetimlerin kalkınmada etkin rol almaları istenmektedir. 6360 sayılı Yasanın, özellikle belediyelerin bu yönde gelişimini etkilemesi beklenmektedir.

Yerel ekonomi çerçevesinde bakıldığında yerel yönetimlerin istihdam oluşturması ve yatırım yapma kapasiteleri ile bölgelerinin önde gelen kurumlarının arasında

görülmektedir. Bu sebepten dolayı belediyelerin kaynaklarını etkili ve verimli kullanımı yerel kalkınmanın gelişimi bakımından büyük önem taşımaktadır. Kısıtlı kamu kaynaklarını kullanan yerel yönetimin bu konuda hassas davranması beklenmektedir. Diğer taraftan kentlerin düzenli planlanması, kentte yaşayan vatandaşların ortak ihtiyaçlarının etkin ve verimli biçimde giderilmesi, ancak yerel yönetimlerin etkinliğinin artırılması ile mümkün olacaktır.

Türkiye’de yerel yönetimlerin önemli sorun alanlarından olan ve kentsel hizmetlerin etkili ve verimli sunumunu olumsuz etkileyen, kentin bütünlüğü ve idari parçalanmışlığıdır. Belediyelerin sayısal çoğalmalarının doğurduğu bir dizi sorun vardır; vergilerden ayrılan paylar ile genel bütçeden yapılan aktarımların daha çok sayıda birim arasında paylaştırılmaktadır. Belli bir coğrafi alanda çok sayıda yerel yönetimin yetkili olması planlama ve koordinasyonun sağlanamamasına ve bu nedenle kaynak israfına yol açmaktadır. Değişiklikler yapılan büyükşehir yasasıyla birlikte Malatya belediyesi de diğer illerle birlikte büyükşehir belediyesi statüsüne geçmiş, sınırları il mülki idare sınırı olarak kabul edilmiştir. Dolayısıyla büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin yetki, görev ve sorumlulukları da bu modele göre şekillenmiştir. Bu bağlamda Malatya ilinde de, 6360 sayılı yasanın gerekçesinde de belirtildiği üzere hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin sağlanması ve ölçek ekonomisi oluşturulması nedeniyle birçok hizmet, özellikle büyük yatırımlar, büyükşehir belediyesi tarafından yapılacaktır. Büyükşehir belediyesinin yapamadığı veya ilçe belediyesine bıraktığı hizmetler de ilçe belediyesi tarafından karşılanacaktır. Yeni yasayla birlikte ihtiyaç durumunda, köylerdeki gelişme potansiyeli göz önünde bulundurularak, köy alanlarındaki yapılaşma karar ve koşulları da artık belediye il sınırı olan yerlerde büyükşehir belediye meclisi, diğer yerlerde de il genel meclisi kararı ile belirlenebilecektir.

6360 sayılı yasa ile daha önce Kocaeli ve İstanbul’da uygulanan büyükşehir modeli 30 olan büyükşehir belediyelerinde uygulamaya konularak bu illerdeki özel idare kaldırılmıştır. Özel idarelerinin kaldırılması ile kırsala hizmet götürme işi büyükşehir belediyelerine bağlanmıştır. Daha önce kırsala hizmet yapmamış olan bu belediyelerin iş yükleri bir anda artmış bir yandansa kırsal tecrübesinin olmaması kısa sürelide olsa bir karmaşaya sebep olmuştur. Ancak geçen iki yıllık sürede gelinen noktaya bakıldığında hizmetin tek elden yürütülmesinin vermiş olduğu verimlilik yadsınmayacak kadar

aşikârdır. 6360 sayılı kanun eksik ve hatalarına rağmen bu kanunla büyükşehir olan illerin hizmet kalitesi ve verimlilik açısından iyi sonuçlar doğuracak niteliktedir.

6360 sayılı yasa ile köyler mahalleye dönüştürülmüş köy tüzel kişiliği ortadan kaldırılmıştır. Tüzel kişiliği kaldırılan ve köyden mahalleye dönüşen bu yerler beş yıl boyunca vergilerden muaf tutulmuştur. Ancak, beş yıl sonra kentteki yaşayanlar gibi her türlü vergi ve harca tabi olacaktır. Ekonomik anlamda hiçbir statüsü değişmeden bu vergi ve harçlara tabi olmaları ciddi ekonomik zorluklara sebep olacak gibi gözükmektedir.

Yeni büyükşehir yapısıyla birlikte Malatya Büyükşehir Belediye Su ve Kanalizasyon İdaresi ya da MASKİ Malatya Büyükşehir Belediyesi'ne bağlı, müstakil bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine sahip durumuna gelmiştir. Yeni büyükşehir yasasıyla birlikte MASKİ bir taraftan yapılanmaya devam ederken, diğer yandan da altyapı çalışmalarına devam etmektedir. Bölge halkı için yaşam standartlarını yükseltmek amacıyla bir yerleşim alanında yapılacak olan çalışmaların başında altyapı hizmetleri gelmektedir. Bunların başında da su ve kanalizasyon hizmetleri yer almaktadır. MASKİ, yeni düzenlemelerle birlikte kurumsallaşma sürecini oluşturarak hizmet sunumuna başlamış ve bu doğrultuda kurumun ihtiyaç duyduğu projeleri yaparak, destekleyici hizmet alanındaki ihtiyaçları karşılamaktadır.

Yağmur suyu ile ilgili sorumluluk yasal olarak Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev alanındadır. Ancak kanunun ilgili maddesinde sular idaresine protokol ile devretme yetkisi vermiştir. Bu yetkiye dayanarak ilgili belediyeler ile MASKİ arasında protokol yapılarak yağmur suyu ile ilgili çalışmalarda MASKİ'ye devredilmiştir.

Gerek Malatya Büyükşehir gerek MASKİ'nin hizmet alanlarının yaklaşık altmış kat artmış olması hizmetlerin etkin ve verimli olmasını ciddi manada etkilemektedir. Genişleyen hizmet alanına bakılarak illere gönderilen payların tekrardan gözden geçirilmesi gerekmektedir. 30 büyükşehir arasında Malatya Büyükşehir Belediyesi yüz ölçüm bakımında 16. sırada olmasına rağmen illere gönderilen paylar sıralamasında 26. sıradadır. Yani aynı yüz ölçüme sahip iki büyükşehirlere gönderilen paylara bakıldığında ciddi farklar görünmektedir. Burada gönderilen paylarda yaşayan nüfusun çok ciddi bir etkisini görmekteyiz. Ancak bazı büyükşehirlerde nüfusun az olmasına rağmen topografyanın engebeli olması yapılan hizmette çok ciddi maliyetler ortaya çıkarttığını

görmekteyiz. Özellikle Malatya’da ilçelerin çok dağınık ve uzak olmasında kaynaklanan hizmetlerin maliyeti çok yüksektir. İlçelere yapılacak hizmetlerin gecikmeden yapılabilmesi için ciddi ekonomik desteklerin sağlanması gerekmektedir.

Büyükşehir olmadan önce ilçe belediyelerinin yapması gereken işlerin büyük bir kısmının yapılmadığı veya yapılamadığı gözlemlenmektedir. Gerek öz kaynak yaratmamaktan ve gerekse genel bütçeden gelen payların az olmasından kaynaklanan hizmet üretmemeye ciddi sorun teşkil etmektedir. Genel bütçeden gelen payın ancak personel giderleri ve zorunlu giderler için kullanıldığı bir durum söz konusudur. Aynı görevlerin tek bir elden yürütülmesi hem hizmetlerin etkin ve verimli hem de maliyet açısından daha ekonomik olacağı aşikârdır. 6360 öncesi 11 ilçe belediyelerinin altyapı ile ilgili tüm yetki ve görevleri MASKİ’ye devredilmiştir. Altyapı ile ilgili gerek içme suyu gerek kanalizasyon konusunda tek yetkili ve görevli MASKİ dir. Bu değişim bir yandan ciddi faydalar sağlarken diğer yandan da bazı sorunları beraberinde getirmektedir. Altyapı ile ilgili tüm işlerin tek bir elden ve uzmanlaşmış bir ekip tarafından yapılması gerek ekonomik gerekse verimlilik açısından önem arz etmektedir. Yine aynı işlerin tek elden takip edilmesi araç ve ekipmanlar konusunda da kamu malının tasarrufu anlamına gelmektedir. Buna karşın Malatya’nın ilçelere olan uzaklığı ve topografyanın zorlu olması gibi olumsuz olarak yansıyan yönleri de vardır. Genel bütçeden gelen payların azlığında kaynaklı hizmet gecikmeleri kaçınılmaz gözükmektedir. Hizmet alanının genişliği ve uzaklığı da bu hizmetlerin gecikmesinin sebeplerin başında gelmektedir.

Şehrin özellikle içme suyu hatlarının çok eski ve sağlıksız olması bu hatların değişmesini zorunlu hale getirmektedir. Özellikle kayıp kaçağın yüksek oranlarda çıkması bütün hatların elden geçirilmesini gerektirmektedir. Değişen hatların daha sağlıklı ve uzun ömürlü malzeme ile değiştirilmesi ciddi maddi yük getirmektedir. Şehrin tümünde yapılması planlanan bu hat değişim işi öncelik sırasına göre alt bölgelere ayrılarak yapılması planlanmıştır.

Kuruluşundan bu yana MASKİ yatırımlarını planlayarak kısa zamanda sahada çalışmalarına başlamıştır. 2014 yılında 75.349 metre uzunluğunda içme suyu 27.447 metre kanalizasyon ve 1.153 metre uzunluğunda yağmur suyu hattı döşemiştir. 2015 yılında 206.819 metre içme suyu 154.372 metre kanalizasyon ve 6.537 metre uzunluğunda yağmur suyu hattı döşemiştir.

6360 öncesinde tüm belediyeler imar konusunda tüm yetkileri kullanabiliyorlardı. Özellikle belde belediyelerinin imar konusunda uzman personel bulunduramamasından kaynaklı çarpık kentleşme söz konusudur. 6360 sonrası ilçelerin yapacağı imar planlarının büyükşehir tarafından onaylanması bu tür çarpık kentleşmenin önüne geçecek niteliktedir. Özellikle birbirine sınırı olan belde ve ilçelerde bu sıkıntıya rastlamamak neredeyse mümkün değil. Kanun sonrası daha bütüncül bir plan yapma imkânı doğmuştur. Aynı zamanda konusunda uzman ekibin büyükşehirlerde olması da diğer bir avantaj olarak görülebilir.

6360 sayılı yasa öncesinde, her ilçe ve belde kendi sınırları içinde planlamalarını yaptığı için düzensiz bir kentleşme vardı. Birbiriyle bütünleşik hale gelmiş farklı belediyelerin farklı yol planlamaları yüzünden birbiriyle uyumlu olmayan, birbirini tamamlamayan yol yapısının oluşmasına sebebiyet vermekteydi. Örneğin bir beldenin ana yol aksı diğer bir beldenin tali yoluna veya yol olmayan bir bölgesine denk gelebilmekteydi. 6360 sayılı yasa sonrasında bütüncül bir yaklaşımla planlamalar yapıldığı veya yapılacağı için, yukarıda zikredilen sorunlar yaşanmayacak, daha düzenli, sürdürülebilir, şimdi ve gelecekteki araç yükünü kaldırabilecek nitelikte yeni yolların planlanmasına ve düzgün bir kentleşmeye imkân sağlayacaktır.

6360 sayılı yasa öncesinde her belde kendi maddi gücü ve planlamaları doğrultusunda çalışmalar yürütmekteydi. Her belediye kendi siyaseti doğrultusunda öncelikleri farklıydı. Dolayısıyla çalışmalar birbirinden kopuk yaşanmaktaydı.

6360 sayılı yasa öncesinde her belediye kendi yatay ve düşey işaretlemelerine yapacak donanım ve teknik ekibe sahip değildi. Dolayısıyla yol güvenliğinin en önemli parametreleri olan işaretlemelerin eksikliğinden kazalar yaşanabilmekteydi. 6360 sayılı yasa sonrasında bütün yatay ve düşey işaretler tek bir merkezden yönetildiği ve uygulamaları yapıldığı için daha önceki aksaklıkların ve sorunların önüne geçilme ve işaretlemelerin istenilen standartlara ulaşmasına imkân doğmuştur.

6360 sayılı yasa öncesinde belediyelerin kavşak geometrilerinin projelendirilmesi ve kavşaklardaki sinyalizasyon sistemlerinin kurulması konusunda yeterli donanım ve teknik personelleri olmadığından trafik akışkanlığını ve güvenliğini etkileyecek sorunlar yaşanmaktaydı. 6360 sayılı yasa sonrasında tüm şehrin kavşakları yeniden ele alınarak,

gerekli geometrik düzenlemeler yapıldı ve gerekli olanlar sinyalize edilerek trafik güvenliği ve akışkanlığı artırılmıştır.

6360 sayılı yasa öncesinde her belediye sadece kendi mücavir alanında çalışan toplu taşıma araçlarına ruhsat verip müdahale edebiliyordu. Bir belediyeden başka bir belediyeye geçmek isteyen bir taşımacı İl Trafik Komisyonu kararları doğrultusunda Ulaştırma Bakanlığında yetki belgesi alıyordu ve bu araçlar beş yılda bir yetki belgesini yenilediği için yeteri kadar denetlenemiyordu. Ayrıca ihtiyaçlar doğrultusunda bir toplu taşıma sayısı belirlenmiyordu. Bu durumda toplu taşımada kaosa ve yönetilememeye sebep oluyordu. 6360 sayılı yasa sonrasında tüm toplu taşıma araçlarının yetkilendirilmesi ve denetimi Büyükşehir Belediyelerine verildiği için öncelikle kaosun ortadan kaldırılmasına imkân doğdu. Malatya Büyükşehir Belediyesi Ulaşım Dairesi Başkanlığı olarak daha önce D4 yetki belgesi ile çalışan bu araçlara J Plaka ile taşımacılık yapma yetkisi verildi ve bunların araçlarına araç takip sistemlerini takmaları zorunlu hale getirildi. Yönetmelik kapsamında bu araçların ömürlerinin 7-10 yaş arasında kalması zorunlu hale getirildi. Bu sayede bu araçları uzaktan izleme ve bu doğrultuda denetleme imkânı doğdu hem de vatandaşların daha yeni araçlarla daha güvenli, daha konforlu ve daha hızlı ulaşımı sağlanmıştır.

6360 sayılı yasa öncesinde Merkezi alanda farklı yetki belgeleri ile toplu taşımacılık yapan araçların oluşturduğu düzensizlik ve fütursuzluk vatandaşlardan ciddi şikâyetler alınıyordu. 6360 sayılı yasa sonrasında tüm bu araçların sorumluluğu Büyükşehir'e devredildiğinden bunlara yönelik kapsamlı dönüşüm çalışmaları başlatılmıştır.

6360 sayılı yasa öncesinde rastgele olan öğrenci ve personel taşımacılığı 6360 sayılı yasa sonrasında bu işi yapacak esnaflara S plaka verilerek yasal bir statüye kavuşmaları sağlanmıştır. Bu araçların hizmet yeterlilikleri Büyükşehir tarafından kontrol edildiğinden daha konforlu ve güvenli bir servis taşımacılığı imkânı doğmuştur.

6360 sayılı yasa öncesinde il özel idareleri tarafından ilçe, köy ve beldelere sınırlı miktarda hizmet götürülüyordu. Kış aylarında yol açma kapama işleri de bu kurum tarafından sağlandığından ciddi aksamalara sebep olabiliyorlardı. 6360 sayılı yasa sonrasında tüm köy, belde ve ilçelerin yol yapım çalışmaları ve karla mücadele çalışmaları büyükşehir tarafından daha etkin ve verimli bir şekilde sağlanmaktadır.

6360 sayılı yasa öncesinde yol ve kaldırımlarda her kurum bir birinden bağımsız çalıştığından hem yapılan yatırımlar zarar görebiliyor hem de vatandaşın yaşam konforu ve güvenliğini olumsuz etkiliyordu. 6360 sayılı yasa sonrasında Büyükşehirde kurulan ulaşım koordinasyon merkezi (UKOME) ve alt yapı koordinasyon merkezi (AYKOME) gibi yapılar kurumlar arası koordinasyonu sağladığından hem milli servetin heba olmasının hem de vatandaşın yaşam kalitesini ve güvenliğini tehdit eden bu tür rastgele çalışmaların önü alınmış olacaktır.

6360 sayılı yasa sonrasında oy çokluğunun büyükşehirde olduğu ve sekreteryanın büyükşehir tarafından sağlanan UKOME kurulunun aldığı kararlar yasal olarak tüm kurumları bağladığından bu durum Büyükşehir Belediyelerinin elini güçlendirmiştir. Hem Ulaşım ile ilgili ortak kararlar alınmasına hem de bu kararlarının daha çabuk uygulanmasına imkân sağlamıştır.

KAYNAKÇA

Kitaplar

Can, E. (2013). “6360 sayılı kanun ve yerel yönetimlerde yeni dönem” (Ed. F.N. Genç). *Yönetişim Türk Kamu Yönetimine Yansımaları. İstanbul: Çizgi Kitabevi.*

Çelik, M.L. ve Altıparmak, C. (2013). *Hukuki Açıdan 100 Soruda Yeni Büyükşehir Belediye Modeli*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Çınar, T., Çiner, C.U. ve Zengin, O., 2009. *Büyükşehir yönetimi bütünleştirme süreci*, Ankara: TODAİE.

Değirmenci, B. ve Okur, S., 2015. “Büro yönetimi ve yönetici asistanlığı programı öğrencilerinin mesleki becerilerinin incelenmesi üzerine bir araştırma: Besni Meslek Yüksekokulu örneği” *International Journal of Science Culture and Sport*, 3, ss. 205-226.

Eke, A., 1982. *Ana kent yönetimi ve yönetimler arası ilişkiler*, Ankara: A.Ü. Basın Yayın Yüksek Okulu.

Genç N.F., 2008. “Orta ölçekli kentsel alanların yönetimi ve sorunlar: Söke örneği” (Ed. F.N. Genç, A. Yılmaz ve H. Özgür), *Dönüşen kentler ve değişen yerel yönetimler*, Gazi Kitabevi, Ankara, ss. 355-377.

Göyünç, N. (1985). *Malatya'dan Görüş*, İstanbul: Acar Matbaası.

Gül, H. ve S. Batman, 2015. *Değişen kentleşme dinamikleri karşısında 6360 sayılı yasanın idari, siyasi, mali ve iktisadi değerlendirilmesi*, Aydın: 12. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR) Bildiriler Kitabı.

Gül, H., Kiriş, M., Negiz, N. ve Gökdayı, İ., 2014. *Türkiye’de yerel yönetimler ve yerel siyaset*, Ankara: Detay.

Gül, H., M. Kiriş, N. Negiz ve İ. Gökdayı., 2014. *Türkiye’de yerel yönetimler ve yerel siyaset*. Ankara: Detay Yayıncılık.

Güler, B.A. (2010). *Türkiye'nin yönetimi*, Ankara: İmge Kitabevi.

Güllüce, İ., 2004. *Yerel yönetimlerin sorunları ve çözüm önerileri*, Alfa Yayınları, İstanbul.

Karakılıçık, Y., 2013. *Yerel yönetimler*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Kavruk, H., 2002. *Anakente bakış*, Ankara: Şelale.

Keleş, R., 2009. *Yerinden yönetim ve siyaset*, İstanbul: Cem.

Keleş, R., 2012. *Yerinden yönetim ve siyaset*, İstanbul: Cem.

Nadaroğlu, H., 2001. *Mahalli idareler teorisi, ekonomisi, uygulaması*, Ankara: Beta.

Nadaroğlu, H. ve Varcan, N., 2005. *Yerel yönetimler*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi.

Ökmen, M. ve Parlak, B., 2010. *Kuramdan uygulamaya yerel yönetimler: ilkeler, yaklaşımlar ve mevzuat*, Bursa: Alfa Aktüel.

Öner, Ş., 2006. *Yeni mevzuat çerçevesinde Türkiye’de belediye yönetimi*, Ankara: Nobel.

Özer, M.A. ve Akçakaya, M., 2014. *Yerel yönetimler teorik boyut*, Ankara: Gazi.

Özgür, H., 2010. “Metropolitan alanların yönetim deneyimi: büyükşehir belediyesi modelinin uygunluğu” (Ed. B. Parlak). *Yerel Yönetimler, Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar* Bursa: Dora Yayıncılık.

Şengül, R., 2011. *Yerel yönetimler*, Kocaeli: Umuttepe.

Tanoğlu, A. (1966). *Beşeri Coğrafya: Nüfus ve Yerleşme*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.

Tortop, N.İ., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, A., 2008. *Mahalli idareler*, Ankara: Nobel.

Tuzcuoğlu, F., 2003. *Metropolitan yönetim*, Sakarya: Sakarya.

Ulusoy, A. ve Akdemir, T., 2013. *Mahalli idareler*, Ankara: Seçkin.

Sürekli Yayınlar

Adıgüzel, Ş. 2012., “6360 sayılı yasanın türkiye’nin yerel yönetim dizgesi üzerindeki etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme” *Toplum ve Demokrasi*. 13-14, ss. 153-176.

Akıllı, H. ve Özarlan, R.K. (2015). “6360 sayılı kanuna ilişkin literatür taraması” *Akdeniz İİBF Dergisi*, 30, ss. 155-184.

Aktel, M., Altan, Y. ve Keman, U., 2009. “5747 sayılı yasa ve köye dönüştürülen küçük belediyeler Isparta örneği” *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 1, ss. 45-71.

Arıkboğa, E., 2008. “Türkiye’de belediyelerin büyüklüğü ve kentin bütünlüğü sorunu: reform ve uygulama analizi” (Ed. F.N. Genç, A. Yılmaz ve H. Özgür), *Dönüşen kentler ve değişen yerel yönetimler*, Gazi Kitabevi, Ankara, ss. 259-333.

Arıkboğa, E., 2012., “Büyükşehir belediye modeli ve reform” *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 2, ss. 1-32.

Arıkboğa, E., 2013. “Geçmişten geleceği büyükşehir belediye modeli” *Yerel Politikalar Akademik Araştırma ve Düşünce Dergisi*. 3, ss. 48-96.

Çelikyay, H. (2014). “Değişen kent yönetimi ve 6360 sayılı büyükşehir yasası” *SETA Analiz*. 101: 7-21.

Çetin, Z.Ö., 2015. “Türkiye’de il özel idaresi sisteminin dönüşümü ve 6360 sayılı kanunun dönüşüme etkileri” *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 20 (2), ss. 247-266.

Çevikbaş, R., 2012. “Yeni kamu yönetimi anlayışı ve Türkiye uygulamaları” *Ekonomi ve Yönetim Araştırma Dergisi*, 1 (2), ss. 9-32.

Çukurçayır, M., 2009. *Küreselleşme ve Türkiye’de yerel yönetimler*, TBB Yayınları, Ankara.

Demiral, B., 2007. Türkiye’de anakent yönetimleri: sorunlar ve çözüm önerileri. (Ed. H. Özgür ve M. Kösecik). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II: Uygulama*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

- Erençin, A., 2005. "Büyükşehirlerde belediyeler arası ilişkilerin yenilenen yapısı" *Mülkiye Dergisi*, 29 (246), ss. 121-131.
- Ersoy, M., 2013. "6360 sayılı yasa ve mekânsal planlama sorunları" *GAP Belediyeler Birliği Dergisi*. Mayıs- Haziran-Temmuz 2013. ss. 20-32.
- Genç, F.N. (2014). "6360 sayılı kanun ve Aydın'a etkileri" *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1: 1-29.
- Gül, H. ve S. Batman. (2015). "Değişen kentleşme dinamikleri karşısında 6360 sayılı yasanın idari, siyasi, mali ve iktisadi değerlendirilmesi" *12. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR) Bildiriler Kitabı*. Aydın. ss. 337-355.
- Gül, H. ve S. Batman., 2013. "Dünya ve Türkiye örneklerinde metropoliten alan yönetim modelleri ve 6360 sayılı kanun" *Yerel Politikalar Dergisi*. 3, ss.7-47.
- Gül, H., M. Kiriş, N. Negiz ve İ. Gökdayı. (2014). *Türkiye'de yerel yönetimler ve yerel siyaset*. Ankara: Detay Yayıncılık.
- Gündüzöz, İ., 2012. "Bir senaryo çerçevesinde metropol belediye kavramı ve fayda-maliyet analizi" *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 21 (1), ss. 43-70.
- Güngör, H., 2012. "Yeni büyükşehir yönetimi ve geçiş nedenleri" *İller ve Belediyeler Dergisi*, Ekim-Kasım, 774-775, TBB Türkiye Belediyeler Birliği, ss. 19-31.
- Güzel, H.C. (2012). "Büyükşehir belediye sınırlarının il sınırları ile örtüştürülmesi resmen bölge sistemine geçiştir" *İdarenin Sesi Dergisi*, 151: 12-15.
- İzci, T. ve Turan, M., 2013. "Türkiye'de büyükşehir belediyesi ve 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediye sisteminde meydana gelen değişimler: Van örneği" *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 18 (1): 117-152.
- Karagöz, M. (2008). "Cumhuriyet'in Modernleşme Sürecinde Malatya (1930-1938: Bir Seyyahın Notları Vesilesiyle" *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 18 (1): 291-324.
- Keleş, R., 2012. "Anakentlerin dünü, bugünü ve yarını" *3. Kentsel ve Bölgesel Araştırma Sempozyumu, 6-7 Aralık 2012*, Ankara: Gazi Üniversitesi.

Keser, A. ve Gökmen, Y., 2012. “Büyükşehir belediyeleri kuruluş sürecinin analizi” *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 21 (1), ss. 17-42.

Öner, Ş., 2006. *Yeni mevzuat çerçevesinde Türkiye’de belediye yönetimi*, Nobel Yayınevi, Ankara.

Özaslan, R.K. ve Alıcı, O.V. (2014). “Kalkınma planlarında yerel yönetimler ve yapılan reformlar çerçevesinde mukayesesi” *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 11 (26): 315-342.

Özgür, H. 2008. “Yerel siyaset perspektifinden bakışla büyükşehir belediyelerinde kentsel alan yönetimi uygulamaları” *Yerel Siyaset Dergisi*. ss.125-167.

Parlak, B., 2013. “Yeni büyükşehir yasasının analizi” Bursa Yerel Yönetim Haber ve Yorum Dergisi, <http://www.bursayerelyonetim.com/index.php/yeni-buyuksehir-belediye-yasasinin-analizi/> (31.12.2015).

Pektaş, E.K. ve Akın, F. (2010). “Avrupa kentsel şartları perspektifinde bir kentli hakkı olarak katılım hakkı ve Türkiye” *Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 12 (2): 23-49.

Tekel, A., 2009. “Türkiye’de metropoliten alan yönetiminden metropoliten yönetişime geçiş: Ankara örneğinde bir değerlendirme” *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 12 (18), ss. 191-214.

Zengin, G. 2015. “Etkinlik ve demokrasi açmazında, 6360 sayılı kanun: merkezîyetçi-yerelleşme anlayışının yerel özerklik üzerine etkileri” *12. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR) Bildiriler Kitabı*. Aydın. ss. 337-354.

Zengin, O., 2014. “Büyükşehir sisteminin dönümü: son on yılın değerlendirilmesi, *Ankara Barosu Dergisi*, 2, ss. 93-116.

Diğer Yayınlar

6360 Sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” RG Tarihi: 06.12.2012, RG Sayısı: 28489,
<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf> (31.12.2015).

Bayındır, F. (2006). “Malatya İlinde Genel Arazi Kullanımının Yükselti Kuşaklarına Göre Değişimi” *Yüksek Lisans Tezi*, Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Coğrafya Anabilim Dalı.

Bilsam, (2011). “Malatya Vizyon 2013: Malatya İl Gelişim Raporu” *Bilsam Araştırma Raporları 2*, Malatya.

Çukurçayır, M.A. (2012). “Yeni Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Haberleri Türkiye’nin Kabusu” <http://www.yenimeram.com.tr/%C2%93yeni-buyuksehir-belediyeleri-kanunu%C2%94-haberleri-turkiye%C2%92nin-kabusu-33815.htm> (06.01.2016).

Fırat Kalkınma Ajansı, (2014). TRB1 Bölge Planı 2014-2023,
[http://www.fka.org.tr/ContentDownload/TRB1%20B%C3%96LGE%20PLANI%20\(2014-2023\).pdf](http://www.fka.org.tr/ContentDownload/TRB1%20B%C3%96LGE%20PLANI%20(2014-2023).pdf) (09.01.2016).

<http://malatyahaber.com/haber/buyuksehir-meclisi-iliginc-olacak/> (09.01.2016).

<http://www.busabahmalatya.com/gundem/maskinin-2014-butcesi-149-milyon-500-bin-h5908.html> (09.01.2016).

<http://www.malatya.bel.tr/icerik/18/1649/2016-butcesi--503-milyon-lira.aspx> (09.01.2016).

<http://www.maski.gov.tr/MASK%C4%B0%20Stratejik%20Plan%202015/MASK%C4%B0%20Stratejik%20Plan%202015/HTML/files/assets/common/downloads/publication.pdf> (09.01.2016).

<http://www.milliyet.com.tr/maski-den-19-milyonluk-dev-yatirim-malatya-yerelhaber-1057678/> (09.01.2016).

<http://www.nufusu.com/il/malatya-nufusu>). (09.01.2016).

Kanat, D. (2012). “Elbistan Şehir Coğrafyası” *Yüksek Lisans Tezi*, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Coğrafya Anabilim Dalı.

Karadoğan, S. (2007). “Malatya Kenti ve Yakın Çevresi İçin Olası Doğal Riskler ve Afet Yönetimi: GIS Ortamında Örnek Bir Uygulama” *TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Ulusal Coğrafi Bilgi Sistemleri Kongresi*, 30 Ekim-02 Kasım, KTÜ, Trabzon.

Koyuncu, E. (2012). “Yenilenen yerel yönetim sisteminde belediye ve il özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden alacakları payların karşılaştırmalı analizi” TEPAV, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1352878676-4.Yenilenen_Yerel_Yonetim_Sistemi_Karsilastirmali_Analizi.pdf (06.01.2016).

Malatya Gıda Tarım ve Hayvancılık İl Müdürlüğü, “Arazi Kullanımı” <http://www.malatya-tarim.gov.tr/brfng.php?bid=1> (09.01.2016).

Malatya Belediyesi, “Malatya Doğal Kaynaklar”, (çevrimiçi) http://www.malatya.bel.tr/malatya_dogal_kaynaklar.asp

Malatya Büyükşehir Belediyesi, “Malatya’nın Tarihi” <http://www.malatya.bel.tr/icerik/29/28/malatyanin-tarihi.aspx> (09.01.2016).

Malatya İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü, “Coğrafi Konumu” <http://www.malatyakulturturizm.gov.tr/TR,58265/cografik-konumu.html> (09.01.2016).

Malatya İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü, “İklim ve Bitki Örtüsü” <http://www.malatyakulturturizm.gov.tr/TR,58266/iklim-ve-bitki-ortusu.html> (09.01.2016).

Malors, Malatya I. Organize Sanayi Bölgesi, <http://malorsa.org.tr/default.asp> (09.01.2016).

MASKİ, 2015-2019 Stratejik Plan,

T.C. Malatya Valiliği, “Topraklar”, (09.01.2016).

<http://www.malatya.gov.tr/malatyahakkinda/detay.aspx?SectionID=yIEbyC3tGaPYmP8oyK8pLg%3d%3d&ContentID=Fj6NDDOJkkyI DWEpZL4poA%3d%3d>
(09.01.2016).

TASAV. 2012. Bilgi Notu.

http://tasav.org/usr_img/yayinlar/bilgi_notlari/shy_bnotu_1_belediyeler_aksu_son.pdf
(06.01.2016).

TBMM. 6063 sayılı kanun gerekçesi,

<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss435.pdf> (31.12.2015).

TÜİK. (2014). Seçilmiş Göstergelerle Malatya 2013,

<http://www.tuik.gov.tr/ilGostergeleri/iller/MALATYA.pdf> (09.01.2016).

YAYED. (2012). “Büyükşehir Kanunu Ne Getirmektedir?”

<http://www.yayed.org/id287-incelemeler/buyuksehir-kanunu-ne-getirmektedir.php>
(06.01.2016).

Yıldırım, Z. ve Selçuk, İ.A. (2013). “6360 Sayılı Kanun Çerçevesinde Değişen Sınırlar ve Genişleyen Yetki Alanlarının İzmir İli Planlama Pratiği Açısından İrdelenmesi”

TMMOB, 2. İzmir Kent Sempozyumu, <http://www.tmmobizmir.org/wp-content/uploads/2014/06/39.pdf> (09.01.2016).