



T.C
MUSTAFA KEMAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN YAPISI VE
YENİDEN DÜZENLENMESİ

Yüksek Lisans Tezi

Hazırlayan
Sedat KARAKAYA

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Yakup BULUT

Hatay-2012

T.C
MUSTAFA KEMAL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN YAPISI VE
YENİDEN DÜZENLENMESİ

Yüksek Lisans Tezi

Hazırlayan
Sedat KARAKAYA

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Yakup BULUT

Hatay-2012

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN YAPISI VE YENİDEN DÜZENLENMESİ

Sedat KARAKAYA

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, 2012

Danışman: Prof. Dr. Yakup BULUT

ÖZET

Ekonomik, siyasal ve sosyal yönlü gelişmelerle birlikte demografik yapıdaki hareketlenme ve nüfus artışı şehirlerin büyümesine neden olmuşlardır. Büyüyen ve genişleyen şehirlerde yönetim kolaylığı açısından bir takım girişimler olmuş ve nihai olarak büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Ancak yaşanan hızlı değişimler büyükşehir belediye yönetimlerini değişen günün şartlarına ayak uydurmaya zorlamış ve büyükşehir belediye yönetimlerinde bir takım düzenleme ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

Büyükşehirlerdeki değişimi etkileyen faktörleri inceleyip, düzenleme çalışmalarının hangi konularda yapılması gerektiğini yerel yöneticilerin fikirlerine danışarak oluşturmaya çalışılan “Büyükşehir Belediyelerinin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi” konulu bu tez üç bölümden oluşmaktadır.

Bu bağlamda tezin *Birinci Bölümü* kavramsal çerçeve ve büyükşehir belediyelerinin tarihsel gelişimi üzerinde durmaktadır. Özellikle büyükşehir yönetim sürecinde büyük şehre götüren düzenlemelere yer verilmiştir.

İkinci Bölümde Büyük Şehir Yasası çerçevesinde büyük şehirlerin yapısı ve işleyişi üzerinde durulmuştur. Bu bağlamda diğer düzenlemeleri de dikkate alarak büyükşehir yönetimlerinin yapısı, görev ve sorumlulukları üzerinde durulmuştur.

Üçüncü Bölümde ise, büyükşehir belediyelerinin yeniden düzenlenmesi bağlamında değerlendirilen ve büyük şehir yönetimlerine ilişkin yeni düzenlemeyi dikkate alarak Van, Mardin, Şanlıurfa, Malatya, Kahramanmaraş ve Hatay gibi yeni büyük şehir olacak olanlarla mevcut büyük şehir belediyesi olan Gaziantep, Erzurum ve Diyarbakır illerinde görev yapan yerel yöneticilerine (Belediye başkanı,

belediye başkan yardımcıları, il genel meclis başkanları) bir anket uygulaması yapılarak, onların görüş ve düşünceleri alınmıştır. Anket çalışmasından elde edilen veriler SPSS frekans yöntemiyle değerlendirilmiştir. **Sonuçta** ise gerek teorik gerekse uygulamada elde edilen bilgi ve verilerin birlikte değerlendirilmesi yapılarak bazı önerilerde bulunulmuştur.

ANAHTAR KELİMELER

Büyükşehir Belediyesi, Yeniden Düzenlenme, Van, Mardin, Şanlıurfa, Malatya, Kahramanmaraş, Hatay, Gaziantep, Erzurum, Diyarbakır

THE STRUCTURE AND REARRANGEMENT OF METROPOLITAN MUNICIPALITIES

Sedat KARAKAYA

Department of Public Administration, MSc Thesis, 2012

Supervisor: Prof. Dr. Yakup BULUT

ABSTRACT

Elevations in demographic structure and increase in populations have led the cities grow along with economical, political and social developments. Several attempts have been conducted to facilitate to govern the growing and expanding cities and finally metropolitan municipalities have been established. However, rapid changes have enforced the metropolitan municipality administrations to keep up with changing trends and the need to regulate their selves according to current circumstances.

Titled as “The Structure and Rearrangement of Metropolitan Municipalities”, this thesis is composed of three chapters and examines the factors triggering the changes in metropolitan municipality structures and trying to establish the scope of changes based on the ideas of local administrators.

In this regard, historical background and the concept of metropolitan municipalities is discussed in the first chapter of the thesis. Especially, arrangements which lead the cities to metropolitan municipalities is present in this part.

In chapter two, the structure and operational elements have been mentioned with respect to metropolitan Municipalite Law. In the light of other arrangements, the structure, duties and responsibilities of metropolitan municipalite governance.

In chapter three, in the context of rearrangement of metropolitan municipalities and taking the new regulation of metropolitan municipalities into consideration, the local administrators (the mayors and deputy mayors) of future metropolitan

municipalities such as Van, Mardin, Sanliurfa, Malatya, Kahramanmaras and Hatay, or current metropolitan municipalities such as Gaziantep, Erzurum and Diyarbakir have been conducted a survey and asked for their opinions. The data obtained from the survey results has been processed by SPSS frequency method. In conclusion, some suggestions have been offered in the light of data processed both theoretically and through applications.

KEYWORDS

Metropolitan Municipality, Rearrangement, Van, Mardin, Sanliurfa, Malatya, Kahramanmaras, Hatay, Gaziantep, Erzurum, Diyarbakir

ÖNSÖZ

Küreselleşme, bir taraftan ulusal ve uluslar arası sınırları kaldırırken diğer taraftan hizmet ve hizmet politikalarının yerel birimlerce yerine getirilmesi konusunu gündeme getirmiş ve bu konuda yoğun taleplerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Yerel yönetim birimleriyle ilgili 2000 sonrası çıkarılan kanunlarda da küreselleşmenin etkisinden bahsetmek gerekir. Ancak yerel yönetim birimleri içerisinde ölçek ve nüfus bakımından en geniş alana hitap eden ve küreselleşme olgusundan en hızlı ve en çok etkilenen büyükşehir belediyeleridir. Bu çerçevede tezimizde büyükşehir yönetim modelinin tarihi süreci, yönetim modelinin gelişimi, yapısı ve karşılaşılan sorunlar analiz edilerek ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Büyükşehirlerin toplum ihtiyaçlarına cevap verebilmesi, küreselleşmenin dinamik şartlarını okuyabilme ve yerel yöneticilerin algılarının doğru okunmasıyla doğru orantılıdır. Bu açıdan çalışmanın nihai hedefinde büyükşehir belediyelerinin yaşadığı sorunlar ve çözüm önerileri yerel yöneticilerle yapılan anket ve yerel yöneticilerin ilave görüşleri çerçevesinde irdelenmeye çalışılarak bazı önerilerde bulunulmuştur.

Tezimin fikir aşamasından sonuna kadar her aşamasında desteğini esirgemeyen, beni çalışmaya sevk eden ve bu konuda beni cesaretlendiren danışman hocam Prof. Dr. Yakup BULUT'a sonsuz teşekkürlerimi sunuyorum.

Ayrıca ankete katılarak çalışmama yardımcı olan Van, Erzurum, Diyarbakır, Mardin, Malatya, Gaziantep, Şanlıurfa, Kahramanmaraş ve Hatay illerindeki yöneticilere katkılarından dolayı teşekkür ederim.

Sedat KARAKAYA

HATAY 2012

Bu tez 1204 Y 0139 nolu projede Mustafa Kemal Üniversitesi tarafından desteklenmiştir.

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	III
ABSTRACT	V
TABLolar LİSTESİ.....	XIII
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	XIV
GİRİŞ	XV

BİRİNCİ BÖLÜM**BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN TANIMI, KAPSAMI VE TARİHİ SÜRECİ**

1. BÜYÜKŞEHİR TANIMLAMALARI.....	1
2. BÜYÜKŞEHİR YÖNETİMLERİNİN TARİHİ SÜRECİ.....	2
3. OSMANLI DEVLETİ BELEDİYECİLİK UYGULAMALARINDA BAZI ÖNEMLİ KURUMLAR VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYECİLİĞİ.....	5
3.1 İhtisab Nezareti.....	6
3.2 Tanzimat Dönemi ve Büyükşehir Belediyesi'ne Giden Yol	8
3.2.1 İstanbul Şehremanetinin Kuruluşu, Organları ve Görevleri	9
3.2.2 Dersaadet Belediye Kanunu ve Büyükşehir İzlenimi	11
4. CUMHURİYET DÖNEMİNDE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ.....	14
4.1 1950'ye Kadarki Süreç	14
4.2 Büyükşehir Belediyesini Ortaya Çıkaran Nedenler.....	15
4.3 Geleneksel Belediyeden Büyükşehir Belediyesine Geçme İsteği.....	17
4.4 Büyükşehir Belediyesi İle İlgili Düzenleme Çalışmaları	18
4.5 Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluşu.....	23
5. 3030 SAYILI YASA VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ.....	25
6. KALKINMA PLANLARINDA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ	28
7. KAYA RAPORU'NDA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ	33

İKİNCİ BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN YAPISI, ORGANLARI VE GÖREVLERİ

1.	BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYELERİNİN KURULUŞU VE GELİŞİMİ	35
1.1	3030'dan 5216'ya Geçişin Sebepleri	36
1.2	5216 Sayılı Yasaya Göre Büyükşehir Belediyesinin Kuruluşu ve Sınırları	40
1.3	Büyükşehir Belediyesinin Amacı, Kapsamı ve Tanımlar	44
2.	BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN ORGANLARI	45
2.1	Büyükşehir Belediye Başkanı	45
2.1.1	Büyükşehir Belediye Başkanının Seçimi.....	46
2.1.2	Büyükşehir Belediye Başkanlığının Sona Ermesi	47
2.1.3	Büyükşehir Belediye Başkan Vekili.....	48
2.1.4	Büyükşehir Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri.....	49
2.2	Büyükşehir Belediye Meclisi.....	50
2.2.1	Büyükşehir Belediye Meclisinin Oluşması.....	50
2.2.2	Büyükşehir Belediye Meclisin Toplantı ve Çalışma Usulü	51
2.2.3	Büyükşehir Belediye Meclisi Kararlarının Kesinleşmesi	53
2.2.4	Büyükşehir Belediye Meclisinin İhtisas Komisyonları	55
2.3	Büyükşehir Belediye Encümeni.....	56
2.3.1	Büyükşehir Belediye Encümeninin Seçimi	56
2.3.2	Büyükşehir Belediye Encümenin Görev ve Yetkileri	57
2.3.3	Büyükşehir Belediye Encümeninin Toplantı ve Karar Verme Şekli.....	58
2.4	Büyükşehir Belediyesinin Organik Şeması	59
2.5	Büyükşehir Belediyesi Teşkilatı ve Personeli	59
2.5.1	Danışmanın Görevlendirilmesi	60
2.5.2	Genel Sekreterin Belirlenmesi	61
3.	BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN GÖREV VE YETKİLERİ	62

3.1	Büyükşehir Belediyelerine Ait Görev ve Yetkiler	62
3.1.1	Alt yapı ve Ulaşım Hizmetleri ile İlgili Görevleri	63
3.1.2	İmar ve Şehir Düzenleme ile İlgili Görevleri.....	65
3.1.3	Çevre ve Sağlık ile İlgili Görevleri	68
3.1.4	Sosyal ve Kültürel Yaşam ile İlgili Görevleri.....	71
3.1.5	Tesis, İşletme Kurma ve İşlettirme ile İlgili Görevleri.....	72
3.1.6	Diğer Görevleri	73
3.2	İlçe ve İlk Kademe Belediyelerine Ait Görevler.....	74
3.3	Belediyeler Arası İlişki ve Koordinasyon	75
4.	BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN BÜTÇESİ	77
4.1	Büyükşehir Belediyesinin Gelirleri	78
4.1.1	Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Paylar	78
4.1.2	Öz Gelirler	80
4.1.3	Borçlanma İle Elde Edilen Gelirler	82
4.2	Büyükşehir Belediyesinin Giderleri	84
4.3	Büyükşehir Belediye Bütçesinin Düzenlenmesi	85
4.4	Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Dengeleri	87
4.5	Büyükşehir Belediye Şirketlerinin Kuruluşu.....	88
5.	BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN İLLER BANKASI (İLBANK) İLE İLİŞKİLERİ	90
6.	5747 SAYILI KANUN İLE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNDE DEĞİŞİKLİKLER.....	93
7.	2011 NÜFUS SAYIMI SONUÇLARINA GÖRE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ.....	97
8.	5216 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MEVZUATINDA DEĞİŞİM.....	99
9.	BÜYÜKŞEHİR İLE İLÇE BELEDİYELERİ ARASINDA YAŞANAN SORUNLAR	100

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN YENİDEN DÜZENLENMESİ

1. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN YENİDEN DÜZENLENME İHTİYACI	102
1.1 Büyükşehir Belediyelerinin Sorunları.....	103
1.2 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.....	106
2. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN YENİDEN DÜZENLENMESİ İLE İLGİLİ YAPILAN ÇALIŞMALAR	108
2.1 KAYA Raporu	108
2.2 TÜSİAD Raporu.....	110
2.3 TOBB Raporu.....	111
3. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN YENİDEN DÜZENLENMESİNE İLİŞKİN YAPILAN ANKET ÇALIŞMASININ ANALİZİ	114
3.1 Araştırma Alanının Seçimi, Amacı, Kapsamı, Yöntemi ve Sınırlılığı	114
3.1.1 Araştırma Alanının Seçimi	114
3.1.2 Araştırmanın Amacı	114
3.1.3 Araştırmanın Kapsamı.....	115
3.1.4 Araştırmanın Yöntemi ve Araştırma Verilerinin Toplanması	115
3.1.5 Araştırmanın Sınırlılıkları.....	116
3.2 Ankete Katılan Yerel Yöneticilerin Kişisel Özellikleri	116
3.2.1 Yöneticilerin STK Üyelikleri.....	118
3.2.2 Yönetici Ailelerinin Siyasetle Olan İlişkileri.....	118
3.3 Büyükşehirlerin Kurulması ve Kriterleri	119
3.4 Büyükşehir Belediyelerinin İşlevselliği	121
3.5 Büyükşehir Belediyelerinin Yeniden Düzenlenmesine İlişkin Yaklaşımlar	123
3.5.1 Yeniden Düzenlemenin Gerekliği.....	124
3.5.2 Büyükşehir Yönetim Yapısı ile İlgili Öneriler	125
3.6 Büyükşehirler Açısından Nüfus Kriteri	131

3.7	Büyükşehir Olma Kriterleri	133
3.8	Büyükşehir Belediyelerinde Belediye Başkanının Yetkileri	134
3.9	Büyükşehir Statüsünün Getirileri	137
3.10	Büyükşehir Sınırının İl Sınırı Olması	139
3.11	İl Özel İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi	142
3.12	Valilik Kurumunun Değerlendirilmesi	145
3.13	Büyükşehir Belediye Yönetimlerine Bırakılacak Görevler	146
3.14	Büyükşehir Adayı Olan İller	148
3.15	Yeni Büyükşehirlerin Yaşayacağı Olası Sorunlar	149
3.16	Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin Seçimi	150
3.17	Belde Belediyeleri	151
3.18	Büyükşehirlerde Mali İmkânların Sağlanması	153
	SONUÇ VE ÖNERİLER	155
	KAYNAKÇA.....	161
	EK: 1. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ ANKET FORMU	176

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Büyükşehir Belediyesinin Organik Şeması.....	59
Tablo 2: 5747 Sayılı Kanundan Önce ve Sonra Belediye Sayısı	96
Tablo 3: Nüfuslarına Göre Büyükşehir Belediyeleri.....	97
Tablo 4: 2011 Nüfus Sayımına Göre 750 Bin Nüfusunu Aşan İller.....	98
Tablo 5: Büyükşehir belediyeleri ile ilgili mevzuat değişiklikleri	99
Tablo 6 : Ankete Katılan Yöneticilerin Yaş, Meslek ve Görevlerinin Belirlenmesi	117
Tablo 7: Ankete Katılanların Üye Oldukları Sivil Toplum Kuruluşları	118
Tablo 8: Yöneticilerin Ailelerinde Siyasetle İlgilen Yakınları	119
Tablo 9: Yeni kurulması düşünülen iller büyükşehir kriterine uymakta mıdır?.....	120
Tablo 10: Sizce yeni kurulması düşünülen illerin büyükşehir olması durumunda işlevselliği nasıl olur?.....	121
Tablo 11: Mevcut büyükşehir belediyelerini yeniden düzenlemek gerekir mi?.....	124
Tablo 12: Farklı büyükşehir belediyeleri modeli denenmeli midir?.....	125
Tablo 13: Sizce büyükşehir belediyeleri nasıl düzenlenmelidir?	125
Tablo 14: Yeni büyükşehir yönetimleri için önerilen ölçek.....	129
Tablo 15: İstanbul gibi büyükşehirler ile küçük ölçekli büyükşehir belediyeleri.....	131
Tablo 16: Büyükşehir belediyeleri için nüfus kriteri.....	133
Tablo 17: Büyükşehir kurulmasında nüfusla birlikte hangileri dikkate alınmalıdır?	133
Tablo 18: Büyükşehirlerde belediye başkanının yetkileri ne olmalıdır?	135
Tablo 19: Büyükşehir belediye başkanının aşırı yetkilendirilmesi ne tür sonuçlar doğurur?.....	136
Tablo 20: İliniz büyükşehir olursa ne tür olumlu yanları olacak?	138
Tablo 21: Büyükşehir sınırının il sınırı olması ne tür sakıncalar meydana getirir?.....	140
Tablo 22: İl sınırlarının büyükşehir olması durumunda il özel idarelerinin durumu nasıl olmalıdır? 142	
Tablo 23: Valilik kurumunun kaldırılması	145
Tablo 24: İl sınırlarının büyükşehir olması durumunda hangi görevler tamamen büyükşehir belediyelerine bırakılmalıdır?.....	147
Tablo 25: Sizce yeni kurulacak olan BŞ belediyeleri hangi konularda sorunlar yaşayacaktır?	149

Tablo 26: Sizce büyükşehir belediye meclis üyelerinin seçimi nasıl olmalıdır?.....	150
Tablo 27: Büyükşehir sınırlarının il sınırı olması durumunda belde belediyeleri nasıl olmalıdır?....	151
Tablo 28: Sizce BŞB yeniden yapılandırılırken mali imkanların sağlanmasında kriter ne olmalıdır?	153

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Büyükşehir Belediye Payları (Milyon TL).....	82
Şekil 2: Büyükşehir Belediyelerinin Gelir-Gider Dengesi (TL).....	87

GİRİŞ

Ülkemizde birçok alanda olduğu gibi belediyecilik alanında da yeniden yapılanma süreci yaşanmıştır. Tanzimat döneminde kurulan “İstanbul Şehremaneti” ile şehir yönetimlerine yeni bir canlılık getirilirken büyükşehir yönetimleri konusunda da adım atıldığı söylenebilir. Günümüze kadar, hatta günümüzde de devam eden yeniden düzenleme çalışmaları, belediye yönetimlerini de doğrudan etkilemekte ve buna bağlı olarak belediye yönetimleri sürekli olarak yeni bir yapılanma içerisine girmektedir. Bu yapılanmayı gerektiren sebepler farklı şekilde olsa da esas olarak daha iyi yönetilebilme, özerkliği ön planda tutan katılımcılığı esas alan halkla iç içe ve kendi kendine yetebilen bir anlayışı hayata geçirebilme amaçlanmaktadır. Avrupa Birliği sürecini yaşayan bir ülke olarak bu konuda önemli adımlar attığımızı da söyleyebiliriz. Ancak bugün birçok şehrimizin büyükşehir olması dolayısıyla yapılan çalışmaların içeriği konusunda tam bir açıklık olduğu söylenemez. Büyükşehir olmaya ilişkin çalışmaların birçok açıdan incelenmesi ve sürdürülebilir olması için bilimsel anlamda da yeni araştırmalara ihtiyaç vardır. Özellikle iyi bir yaşam standardına kavuşma, kaynak birikiminden dolayı refah seviyesinin yükselmesi ve artan göçler gibi gerekçeler şehirleşmenin hızı açısından her zaman göz önünde tutulması gerekmektedir. Ayrıca demografik yapının da sürece dâhil edilmesi faydalı olacaktır.

1950 sonrası sanayileşmeden çok daha hızlı bir kentleşme süreci yaşayan ülkemiz, adeta bir yağ lekesi şeklinde büyümüş ve birçok çarpık büyük kent ortaya çıkmıştır. Bugün kentleşmeyi etkileyen birçok faktör olmakla beraber ekonomik, sosyal ve siyasal faktörler genellikle ön planda yer almaktadır. Özellikle toplumsal tabakalarda meydana gelen değişim ve buna bağlı olarak artan talep farklılaşması, ekonomik imkânlarla bağlı olarak şekillenen nitelikli hizmet beklentileri, hızlı nüfus mobilitesi gibi faktörler yeniden düzenleme çalışmalarını etkilemekte ve hatta bu çalışmalara yön vermektedir. Diğer bir ifade ile kent yönetimlerinde sürekli bir yeniden düzenlenme ihtiyacı hissedilmektedir. Ayrıca hızlı kentleşmenin getirdiği ulaşım, hava kirliliği, trafik yoğunluğu, gecekondulaşma, çarpık kentleşme, sanatsal ve tarihi dokunun kaybolması, suç oranının yükselmesi gibi sorunların kentlerin büyüme sürecinde ortaya çıktığı dikkate alınırsa yeniden düzenleme çalışmalarının özellikle büyükşehir yönetimleri açısından önemi daha da belirginleşmektedir. Nitekim kentsel gelişmenin hızlı olması nedeniyle birçok büyükşehir belediyesi bu

sorunlarla baş edemez hale gelmişlerdir. Bütün bu olumsuz şartlardan dolayı insanlar büyük kentlerde sağlıklı yaşama koşullarına sahip olmadıklarını düşünmektedirler. Böylece daha rahat edebilecekleri yeni yerleşim alanları olan banliyölere doğru akın etmektedirler. Dolayısıyla gerek hizmet taleplerinin artması ve çeşitlenmesi gerek büyük şehir belediye yönetimlerinin bu sorunlarla baş etmede istenen düzeyde etkin olamaması bu alanda düzenleme yapmayı zorunlu hale getirmiştir. Büyükşehir belediye yönetimlerine ilişkin doğrudan bir düzenleme 1984 yılında 195 nolu KHK ile olmuştur. Bu çerçevede çıkarılan KHK ile büyükşehir belediyelerinin kurulması gerekliliği ortaya konmuştur. Buna bağlı olarak doğrudan büyükşehir yönetimlerine ilişkin düzenleme Anayasanın 127. maddesinde belirtilen “büyük şehirler için özel yönetim biçimleri düşünülebilir” hükmüne dayanılarak 3030 sayılı Büyükşehir Yasası çıkarılmıştır. Böylece yerel kamu hizmetlerinin daha rasyonel daha etkin, planlı ve toplumsal taleplere cevap veren bir yapıya kavuşması için yasal dayanak hazırlanmıştır (Eke, 1985: 53). Ancak özellikle 1990 sonrası artan sorunlar ve büyükşehir yönetimlerinin bu sorunları çözme konusunda yetersiz kaldığı imajı, ayrıca hızlı bir AB süreci, birçok alanda olduğu gibi belediye yönetimleri ve büyükşehir belediye yönetimleri alanında da yeniden düzenlemeyi gerekli kılmıştır. Bu açıdan 3030 sayılı yasa kaldırılarak yerine 5216 sayılı yasa çıkarılmıştır. Ancak bugün gelinen noktada yeni büyükşehir yönetimlerinin kurulma talepleri, bunlara ilişkin kriterlerin nasıl belirleneceği gibi farklı konuların açıkça dillendirilmesi ve mevcut yasal düzenlemelerin bu konuda tam olarak yol gösterici olmaması gibi nedenler büyükşehir yönetimlerine ilişkin hem yasal hem de bilimsel anlamda yeni çalışmalara ihtiyaç duyulduğunu göstermektedir. Dolayısıyla yapılacak olan bu çalışmada bu alanda önemli bir katkı sunacaktır.

Bu bağlamda çalışmada büyükşehir yönetimlerinin yapısı, görevleri, kaynakları, personeli mevcut yasalar çerçevesinde incelemenin yanı sıra yapılan yeniden düzenleme çalışmalarını da dikkate alarak nasıl bir büyükşehir yönetimi oluşması konusunda yeni çalışmalara ihtiyaç vardır. Bu çalışma büyükşehir yönetimlerine ilişkin birçok soruya cevap arayacaktır. Özellikle Büyükşehir Belediyelerine niçin ihtiyaç duyulmuştur? Büyükşehir belediyesi örgütü nasıl ortaya çıkmıştır? Büyükşehir belediyelerinin yapısındaki değişikliklerle yerel demokrasi arasında ilişki hangi boyutlarda olmuştur? Büyükşehir belediyeleriyle ilgili yapılan yasal değişiklikler günün sorunlarına cevap verebilecek nitelikte midir? Büyükşehir

belediyesi modeli nasıl olmalıdır? gibi sorular çalışmaya yön verecektir. Bu soruların cevabını verebilmek için özellikle Türkiye’de mevcut büyükşehir belediyelerinin yapısını, görevlerini ve modelini ortaya koymamız gerekmektedir. Bunun yanı sıra yeni önerilerle “nasıl bir büyükşehir yönetimi?” sorusunu da cevap aranacaktır.

Bu bağlamda “*Büyükşehir Belediyelerinin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi*” konulu çalışma üç bölümden oluşacaktır. *Birinci* bölümde kavramsal çerçeve ile tarihsel süreç üzerinde durulacaktır. *İkinci* bölümde yasalar çerçevesinde büyükşehir yönetimlerinin yapısı, görevleri ve kaynakları ortaya konacaktır. *Üçüncü* bölümde ise büyükşehir yönetimlerine ilişkin yeniden düzenleme çalışmalarına yer verilerek Erzurum, Diyarbakır, Gaziantep büyükşehirleri ile Mardin, Şanlıurfa, Malatya, Kahramanmaraş ve Hatay gibi büyükşehir adayı olan kentlerin yöneticileri ve il genel meclis başkanlarıyla yapılan anket çalışması yer alacaktır. Böylece büyükşehir belediyelerinin yaşadığı sorunlarla ilgili yerel yöneticilerin büyükşehir yönetimlerine ilişkin görüşlerine yer verilerek nasıl bir büyükşehir yönetimi olmalı sorusuna cevaplar aranmış olacaktır. *Sonuç kısmında* çalışmanın teorik kısmı ile uygulamadan elde edilen verilerin analizi birlikte değerlendirilerek birtakım önerilere yer verilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN TANIMI, KAPSAMI VE TARİHİ SÜRECİ

1. BÜYÜKŞEHİR TANIMLAMALARI

Büyükşehir-kent kavramı 8 Aralık 1981 Tarihli 17538 sayılı resmi gazetede yayımlanan ve yürürlüğe giren 2561 sayılı “Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşimlerinin Ana Belediyelere Bağlaması Hakkında Kanun” ile mevzuatımıza girmiştir (RG, 1981). Günümüzde Büyükşehir Belediyesi kavramı Metropol, Anakent ve Metropolitan gibi farklı şekillerde de ifade edilmektedir. Büyükşehir belediye modelinde temel düşünce yerel hizmetlerin sunumu noktasında federatif bir yapı oluşturarak alt basamakta sunulamayan veya sunulmasında sakınca bulunan durumlarda metropol alan hizmetlerini yerine getirmektir (Azaklı, Özgür: 2005: 315).

Büyük yerleşim yerleri ile onları çevreleyen alanlar olarak kullanılan büyükşehir terimi Antik Yunan’a kadar gitmektedir (Şahin, 2011: 13). Dünya ölçeğinde sürekli gelişen kentlerin genişlemesi, yakınında bulunan diğer yerleşim birimlerinin ana şehir (metropolis) içine girmesi nedeniyle metropol, metropolis ve metropolitan sözcükleri kullanılmaya başlamıştır (Tortop, Aykaç, Yayman, Özer, 2008: 248).

Anakent, Metropol, Yunanca asıllı olan metro (ana, asıl) ve polis (kent) sözcüklerinden oluşan terim ilkin antik çağların kent devletlerini ifade etmek için kullanılırdı. Daha sonraları ise Londra, Paris, Tokyo, New York gibi büyük yerleşim merkezlerini betimlemek için kullanılır olmuştur (Eke, 1985: 41;).

Kentsel büyüme sonucu, Türkiye’de Büyükşehir yönetimleri için getirilen sistem, Fransa’da Paris, Marsilya ve Lyon gibi şehirlerde uygulanan sistemle benzer biçimde uygulanmaktadır (Tortop, vd., 2008: 261). Türkiye’deki büyükşehir kavramı yerine zaman zaman metropol ve anakent kavramları gibi terimlerin de kullanıldığı görülmekle beraber, bu çalışmada büyükşehir ve anakent kavramları kullanılacaktır.

Ancak kavramların ifade edildiği yere göre zaman zaman metropoliten, metropolleşme ifadelerine de yer verilecektir.

Genellikle büyükşehir olgusunun artan nüfus ve genişleyen fiziki mekânlarla yakın ilişkisi vardır. Örneğin Görmez, Nüfus açısından belirli bir yoğunluğa ulaşmış merkezi bir kentle, iş ve ekonomik bağlantıları yoğun olan başka kentlerin bütünleşmesi ile metropoliten alanın oluşacağı belirtilmektedir (Görmez, 1993: 20). Dolayısıyla metropoliten alan, çevresindeki tüm kentsel ve kırsal topluluklara ekonomik ve sosyal yönden egemen olduğu ulusal ve uluslar arası ölçekte cazibe merkezi olduğu yerlerdir. Bu yönüyle kentler bir yandan global ticari ve ekonomik merkezler olurken diğer taraftan bu süreç kentleri homojenize etmektedir (Ökmen, Parlak, 2008: 82).

Buna karşın Yaşamış, Metropolleşme ile kentsel büyüme arasında kavramsal farklılıklar olduğunu ifade etmektedir. Metropolleşme, birbirine çok yakın coğrafi alanlarda birden çok belediyenin oluşması anlamına gelirken; Büyükşehir olgusu bir tek belde sınırları içerisinde nüfus ve mekân büyümesi olan kentsel büyümeyi ifade etmektedir. Avrupa kentsel büyümesi sanayi devrimi yaşamış ve ana kentler etrafında kendi akçal kaynaklarını kendilerinin oluşturup zamanla anakente bağlanmasıyla doğal bir seyir izlerken, Türkiye'deki kentsel büyüme büyükşehirlerdeki yaşam cazibelerinin artırılması ve kırsal alanlardaki makineleşme ile gerçekleşmiştir (Yaşamış, 1995: 110)

Türkiye'deki büyükşehir yönetimi ile Metropol yönetimi tarihsel olarak birbirinden farklı olsa da metropol ile büyükşehir kavramlarının birbiri yerine kullanılmasında bir sakınca görülmemektedir. Doğal bir kentleşme süreci yaşamamış günümüz Türkiye'sinde kentler batı kentleriyle benzer sorunlar yaşamakta ve sorunların çözümü için alınan tedbirler yönetim modellerini birbirine benzeştirmektedir.

2. BÜYÜKŞEHİR YÖNETİMLERİNİN TARİHİ SÜRECİ

Avrupa ve Kuzey Amerika'da büyük kentler 18. yüzyılda başlayıp 19. yüzyılda da süren endüstriyel devrimin ve kırsal yörelerden kentlere doğru yoğun göçün sonucu olarak doğmuşlardır. Kentlerin bu aşırı nüfus akınını emememesi kent

çevrelerinde plansız yerleşim alanlarının serpilip yaygınlaşmasına neden olmuş, zamanla bu alanlar biraz da merkezi yönetimlerin zorlama ve yardımları ile kentlerin yönetim sınırları içine alınarak kentlerin nüfusu, hizmet yükü ve alanları genişletilmiştir (Eke, 1982: 6). Bu gelişme Türkiye açısından da benzerlik göstermektedir.

Kent olgusu Osmanlı öncesine uzanmasına rağmen kentleşme kavramı 1950'lere kadar kullanılmamıştır (Ökmen, Parlak, 2008: 75). Kentleşme, sanayileşmeye ve iktisadi gelişmeye paralel olarak kent sayısının artması ve kentlerin büyümesi sonucunu doğuran, toplumda artan oranda örgütlemeye, uzmanlaşmaya ve insanlar arası ilişkilerde kentlere özgü değişikliklere yol açan nüfus birikim süreci olarak ifade edilmektedir (Şahin, 2011: 7). Bu yönüyle kentleşme bir sonuç değil, çok önemli sonuçlar üreten bir başlangıçtır (Yaşamış, 1991: 184).

Türkiye'de kentleşme oranı 2. Dünya Savaşından sonra ortalama %7 civarında olmuştur. Bu açıdan Türkiye, dünyanın en hızlı kentleşen ülkelerinden biridir (TÜSİAD,1997: 52). Gelişmiş olan ülkelerde kentleşme oranı giderek azalmakta iken, gelişmekte olan ülkelerde kentleşme oranı artmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerdeki sanayileşme hızına bağlı olarak gelişen kentler büyümekte, çarpık kentleşmeyle de konut ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır.

Sanayileşme ve ekonomik gelişmeye bağlı olarak kent sayısının artması ve bugünkü kentlerin büyümesi sonucunu doğuran, toplum yapısında artan oranda örgütlenme, işbölümü ve uzmanlaşma yaratan, insan davranışı ve ilişkilerinde kentlere özgü değişikliklere yol açan bir nüfus birikimi, (Ulusoy, Akdemir, 2001: 173) Türkiye'nin de içinde yer aldığı tüm ülkelerde görülmektedir. Bu bağlamda kentleşme toplumsal değişme sürecini etkileyen ve çoğu zaman değişimi hızlandıran bir olgudur (Kılınç, 1993: 150).

Çağdaş toplum yaşantısını karakterize eden özelliklerden biri, belki de en önemlisi, komün sistemi içinde yer alan ve toplum halindeki yerleşme birimlerinden biri olan kent (şehir)'lerin giderek büyümesidir. Sanayi devrimini izleyen yıllarda göçler şeklinde ortaya çıkan bu durum 19. Yüzyılın sonlarında belirgin bir hal alan ve 20. Yüzyılın ikinci yarısından bu yana hızını giderek arttıran bir oluşum kentleşme

hareketinin günümüzde inanılmayacak boyutlara erişmesine sebep olmuştur (Nadaroğlu, 1989: 5; Koçak, Ekşi, 2010: 296).

Türkiye’de Demokrat Parti döneminde tarımda makineleşmenin başlaması, kırdan kente göçün hızlanması büyük kentleri daha da büyütüştür. Tarımdaki makineleşme kırsal alandan şehirlere büyük göçlerin yaşanmasına sebep olmuştur. Büyükşehirlerdeki ilk sorunlar konut ve planlama alanlarında ortaya çıktığı için, uzun yıllar bu problemler alanlara yönelik yönetsel yapı oluşturulmaya çalışılmıştır (Tuzcuoğlu, 2003: 224).

Yaşanan göçün sonucunda köylülükten çıkan ve topraktan kopan fazla emek kente göçtüğünde, kentte uyum sağlaması ve modern kentlere ait has sosyal organizasyon ve kurumlarla bütünleşmesi kolay olmamıştır (Kıray, 1982: 342). Bu durum gecekondulaşma, çarpık kentleşme gibi birçok sorunun ortaya çıkmasına sebep olmuştur.

Gecekondulaşmayı önlemek ve çarpık kentleşmenin önüne geçmek için 1950’lerden sonra yoğun olarak çalışmalar başlamıştır. Ancak yüksek nüfus artışı, iç göç ve kalkınma çabaları Türkiye’yi hızlı ve sağlıksız bir kentleşme olgusu ile karşı karşıya bırakmıştır (Sezer, 2007: 143). Böylece büyüyen şehirlerimizin nüfus artışına bağlı olarak planlama sorunu da ortaya çıkmıştır. Büyükşehirlerde biriken büyükşehirlerdeki yaşam koşullarının kötüleşmesinden ötürü sorumlu yöneticilerin böyle bir gelişmeye seyirci kalması beklenemez. Şehirleşmeye yön vermek ve olumsuz etkilerini giderme gibi ödev ve sorumlulukları vardır. Şehirlerin insanların rahat ve huzurunu sağlayacak, insanların hizmetinde olacak biçimde geliştirilmeleri zorunludur. Şehirlerin insanları sıkılaşması planlı ve programlı bir çalışmaya bağlıdır (Tortop vd., 2008: 251).

Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de büyükşehirler için yeni yönetim modellerinin geliştirilmesi girişimleri tesadüfî bir durum değildir. 1950’de %28,2 olan dünya kentli oranı 1960’da %33, 1970’de % 37,2, 1980’de % 41,5’e çıkmıştır (Eke, 1985: 43). Türkiye’nin nüfusu 1970 sayımı sonuçlarına göre 35.605.176’dır. 1303 belediyenin nüfus toplamı ise 17.581.537’dir. Bu sayılara göre belediyeler nüfusunun toplam nüfus içerisindeki oranı %49,90’dır (Nadaroğlu, 1989: 292). 1970 nüfus sayımı sonuçlarına göre Türkiye’de nüfusu yirmi bini geçen şehirlerin sayısı

129 idi. On bin ile yirmi bin arasındaki şehirlerin sayısı 305 ve yüz bini geçen şehir sayısı 45 olmuştur. Elli bin ile yüz bin arasındaki şehirlerin sayısı 80'e yükselmiştir. Nüfusları bir milyonu geçen şehir sayısı 5'e yükselmiştir (Tortop, vd., 2008: 251). 2011 verilerine göre ise nüfusu bir milyonu geçen yaklaşık 20 şehir vardır (www.tuik.gov.tr/).

1975 nüfus sayımına göre ise belediye sınırları içindeki nüfusun toplam nüfus içindeki oranı % 53'e yükselmiştir (Nadaroğlu, 1989: 292). 2010 verilerine göre il ve ilçe sınırları içerisinde yer alan nüfus oranı %76,6 ve nüfus sayısı bakımından 56 milyonun üzerindedir (www.tuik.gov.tr/). Tüm bu verilerden de anlaşıldığı gibi kentleşme oranı sürekli bir artış içerisinde. Kentleşmenin bu kadar yoğun olarak yaşandığı bu dönem için yeni bir yönetim modeli arayışı bir tercihi değil zorunluluğu ifade eder.

3. OSMANLI DEVLETİ BELEDİYECİLİK UYGULAMALARINDA BAZI ÖNEMLİ KURUMLAR VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYECİLİĞİ

Osmanlı devletinde bugünkü anlamda Büyükşehir Belediyesi modeli mevcut değildi. Hatta bütün geleneksel imparatorluklar gibi mahalli demokrasiye yabancı olan Osmanlı yönetimi taşrada ahalinin yönetime katılmasını, demokrat ve özgürlükçü bir yerel yönetimi aklına getirmedeği gibi böyle bir büyükşehir modelini öngörmekten de uzaktı. Zaten böyle bir istek ve mücadele yönetilenler açısından da söz konusu olmamıştır (Ortaylı, 2000: 11).

Toplumsal talepler doğrultusunda demokratik bir yerel yönetim modelinden uzak olmasına rağmen Osmanlı birikiminin Büyükşehir Belediyesine giden deneyimlerinin irdelenmesi, büyükşehir yönetiminin sadece Cumhuriyetle birlikte değil, az da olsa tarihsel bir geçmişinin olduğunu göstermek adına önem arz etmektedir. Osmanlı klasik yönetim modelinde, tasarlanıp uygulamaya sokulan bir model olmamasına rağmen büyükşehir ile yapısal benzerlik gösteren uygulamalar olduğunu görmek mümkündür. Buna ileride değineceğiz.

Osmanlı kentinde modern belediye, 19. yüzyılın hatta 20. yüzyılın bir olgusu olmakla birlikte Osmanlı kenti, örgütlenmeyi, kente özgü ortak davranış kalıpları oluşturmayı ve kente hizmet vermeyi Tanzimat'tan sonra öğrenmiş değildir (Ortaylı, 2000: 6). Çünkü Osmanlı şehir yönetiminde yerel hizmetleri yerine getirmekle görevli bulunan resmi kurumların (Kadı vs) yanı sıra loncalar, vakıflar, dini cemaatler ve gurupların çok etkin olduğu görülmektedir.

Osmanlı kent yönetiminde kentin en üst yöneticisi durumunda olan kadılar, idari, mali kolluk kuvvetleri gibi önemli görevlerin yanında belediye hizmetlerinin de uygulayıcısı konumundaydılar.

Bu görevleri icra ederken Subaşı, Böcekbaşı, Çöplük Subaşısı ve Mimarbaşı gibi birimler de kadıya yardımcı idiler. Ancak kadının görev yerleri sadece şehir merkezleri değildi. Ulaşamadığı yerlere (nahiye veya uzak semtler) ayak naibi denen yardımcıları vardı. Ayak naiblerinin alt birimi olarak da Müslüman yerleşim birimlerinde (mahalle) imamlar yardımcı kişiler olarak yer alırken, gayri Müslimlerin yoğunlukta yer aldığı yerlerde ise papaz veya kocabaşılar yer almaktaydı (Ortaylı, 2000: 124).

Osmanlı devletindeki kadılık uygulaması, yerel yönetimlerin geliştirilmesi veya yerel demokrasinin gelişimi açısından bir ön hazırlık uygulaması olduğu söylenemez. Daha çok merkezi yönetimin taşradaki otoritesinin devamı olarak sürdürüldüğü görülmektedir. Zaten toplumun da yerel hizmetlerin yürütülmesi için kendi inisiyatifinin olduğu özerk bir yönetim gibi bir beklentisi de yoktu (Koçak, Ekşi, 2010: 296). Görüldüğü gibi Osmanlı kentlerindeki beledi hizmetler toplumsal bir beklentiden çok merkezi yönetimin takdir yetkisiyle yerine getirilen bir durumdur. Bu durumda sistematik bir büyükşehir belediye yapısını aramaktan çok büyükşehir belediyeleri ile benzerlik gösterebilecek yapıları aramak gerekir.

3.1 İhtisab Nezareti

Yeniçeri Ocağının görevlerini yerine getirememesi sonucu 1826 yılında yeniçeri ocağının kaldırılması (Vaka-i Hayriye)'yla birlikte Kadı'nın yaptırım gücü

kaybolmuştur. Bu nedenle şehirlerin yönetimi ve güvenliği mütesellim ve ayanlara geçmiştir. II. Mahmut, kadıların mali görevlerini yerine getirememesi sonucu, görevi vergi toplamak olan yeni memurlar tayin etti. Bu memurların çalışma düzenini sağlamak üzere 1826 yılında başkentte İhtisab Nazırlığı, eyaletlerde de İhtisab Müdürlükleri kuruldu. Şehirlerin güvenlik işleri, esnafın teftişi ve vergi toplanması gibi görevler bu memurlara bırakıldı. 1836 yılında Evkaf Nazırlığı kurulunca da kadılar sadece yargıçlık görevini yürüten memurlar haline geldi (Ortaylı, 2000: 128).

Kadının görevlerini yerine getirirken en büyük destekçisi muhtesipler idi. Kadı'nın emrinde olan muhtesipler, genel olarak çarşı ve pazardaki hayatın intizamını sağlamak, zorunlu ihtiyaç maddelerinin halkın eline ucuz ve uygun bir şekilde geçmesini temin etmek, iş yeri açma ruhsatı vermek ve vergi toplamak gibi pek çok görevi vardı.

Şehirde genel olarak ticari faaliyetleri denetlemekle görevli muhtesipler, hizmetlerine karşılık esnaf ve zanaatkârlardan ihtisab vergisi almaktaydılar. İhtisab vergisi, "*emr bi'[-ma'rufve nehy ani'[- münker*" hükmü gereğince tüccar ve esnafın maddi durumlarına, bölgenin usul ve özel durumuna göre onlara yük olmayacak şekilde alınırdı (Kazıcı, 2006: 11-32). Bu durum Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat'tan önceki dönemde belediye idaresinin İslâmî esaslara dayanmakta olduğunu göstermektedir.

Merkezi yönetimin yardımcısı olarak kurulan İhtisab Nezaretiyle birlikte ilk defa merkezi yönetim dışındaki bir birimin yerel hizmetleri yerine getirdiği görülmektedir. Bu uygulamayla kamu hizmetinin, muhtesiplere yaptırılarak satın alınabilir hale getirilmesi sağlanmıştır. Böylece merkezi yönetim, yetkisini kendi dışındaki bir merci tarafından yerine getirilmesi uygulamasını başlatarak, özelleştirme politikalarının klasik Osmanlı yönetim anlayışı içerisinde uygulanabilirliğini göstermiştir.

İhtisab Nezaretinin kurulması ile beledi işler yerine getiriliyor olsa bile modern belediyelerin kurulması arzusu ve kent hizmetlerini gerçekleştirme görevini bu örgütlere bırakması eğilimi ancak Tanzimat'tı izleyen yıllarda yoğunluk kazanmıştır. Bu yıllara kadar büyükşehir izlenimi görülmemektedir. Yasal olarak ilk belediyenin kuruluşu 2 Zilhicce 1271 (16 Ağustos 1854) tarihli resmi tebliği ile gerçekleşmiştir. Bu tebliğ ile İhtisab Nezaret kaldırılmış ve yerine beledi

fonksiyonları üstlenecek ve az da olsa büyükşehir izlenimi veren bir örgüt olan *İstanbul Şehremaneti* idaresi kurulmuştur (Nadaroğlu, 1989: 297).

3.2 Tanzimat Dönemi ve Büyükşehir Belediyesi'ne Giden Yol

1839 Tanzimat Fermanının ilanından sonra Osmanlı'nın iç işlerine daha rahat müdahale etmeye başlayan Avrupalı devletler ile Osmanlı arasındaki ilişkiler sıklaşmaya başlamıştır. 1839 Tanzimat Fermanı, 1856 Islahat Fermanı ve 1876 I. Meşrutiyet'in getirdiği yeni yasal uygulamalar Osmanlı devletinin hukuki ve yönetsel yapısını ikili bir yapıya kavuşturmuştur (Tortop, vd., 2008: 332). Birisi katı bir yönetim anlayışını benimseyen İttihat Terakki yapısı diğeri daha esnek bir devlet anlayışını savunan Jön Türk yapısıdır (Mardin, 1983: 201).

Bu ikili yapı sadece devlet vatandaş ilişkilerinde değil yönetim modelinde de kendini göstermiştir. Tanzimat'ın ilan edilmesinden sonra hem merkezi yönetimde hem de yerel yönetim modelinde, Cumhuriyet'in kuruluşuna kadar uzanan iki temel kanal olan Jön Türk ve sonrasında İttihat Terakki olarak somutlaşan hareketin savunduğu fikirler egemen olmuştur. Başını Prens Sabahattin'in çektiği kanat; "adem-i merkeziyet" ve "teşebbüs-ü şahsi" esaslarına dayanan düşünceyi savunurken, Tefik Rıza'nın başını çektiği İttihat Terakki gurubu ise "merkeziyetçi" "bürokratik" ve katı bir yönetim modelini savunmuşlardır (Mardin, 1983: 210). Cumhuriyet tarihi boyunca da yerel hizmet ve yerel politikalarla ilgili yapılan düzenlemeleri hep bu iki ana akım içerisinde hareket etmiştir.

Tanzimat hareketiyle Osmanlı şehirlerinin değişimi geleneksel şehir yönetimi ve hizmetlerin aktif sunumu açısından yeni düzenlemeler gerektirmekteydi. Tanzimat döneminde genel olarak kentlerin büyüdüğü, dış dünyaya açılışın gerçekleştirildiği, mali merkeziyetçiliğin yerleşmesi ihtiyacı, azınlık unsurlarının idari ve siyasi katılımının sağlanması, dış baskıların yoğunlaşması gibi nedenlerle yerel yönetimlerin kurulması gündeme gelmiştir (Davut, 1998: 101).

Avrupa ile girişilen ticari faaliyetler sonucu ilk belediye örgütleri liman kentlerde (İstanbul, İzmir) ortaya çıkmıştır. Bu ilişkiler sonucu kentlerde geleneksel

olarak bedesten ve onun etrafındaki çarşılarının olduğu merkezin dışında, yeni iş ilişkilerinin oluşturduğu bankaların, sigorta şirketlerinin, yabancı şirket ofislerinin oluşturduğu yeni merkezler oluşmuştur. Kentsel alt yapı hizmetlerinin uzmanlaşmış kurumlarca yerine getirilmesi ihtiyacı klasik Osmanlı yönetim modelinden farklı bir uygulamayı zorunlu kılmıştır (Tekeli, 1983: 8). Bu uygulama beraberinde büyük yerleşim merkezlerini ve onların kapasitelerini gündeme getirmiştir.

Bu açıdan ilk belediye örgütü ile ilk büyükşehir belediye yönetiminin aynı kentlerde ortaya çıkmış olması, hem belediye yönetimleri hem de büyükşehir belediye yönetimleri açısından, ticari faaliyetlerin kent yönetim biçimleri üzerinde ne denli önemli olduğunu göstermektedir.

3.2.1 İstanbul Şehremanetinin Kuruluşu, Organları ve Görevleri

1854 yılında kurulan İstanbul Şehremaneti, Meclis-i Vala tarafından hazırlanan nizamnameye göre, merkezi hükümetin (Bab-ı Ali) bir şubesi olarak merkez tarafından atanan ve merkezi hükümetin bir memuru olan şehremini tarafından yönetilecekti. Şehremini'nin yanında gene Bab-ı Ali'nin seçimi ve padişahın tayini ile görevlendirilen üyelerden kurulu bir şehremaneti meclisi yer alacaktı. Bu üyeler esnaf ve ileri gelen bazı memurlardı. Meclisin görevleri, kadıya yardımcı olan eski kurullara benzeyen nitelikteydi (Ortaylı, 2008: 436-437).

Şehremanetin organları, karar ve yürütme organı olarak, şehremini ve şehir meclisinden oluşmaktaydı. Padişah tayini ile görev yapan Şehremini aynı zamanda Meclis-i Vala'nın tabii bir üyesiydi. Şehremini şehir meclisine başkanlık ederek alınan kararları uygulayacak, muavinleriyle birlikte, çarşı pazar ve sokakları teftiş edecekti (Seyitdanlıoğlu, 1995: 86).

Şehremaneti'nin "Şehir Meclisi" adında bir organı bulunmakta idi. Bu meclis, şehremini, iki yardımcısı ile halk ve esnafın ileri gelenlerinden atanan on iki kişiden oluşuyordu. Şehremini ve iki yardımcısı da hesaba katılınca meclisin üye sayısı on beşe çıkıyordu (Kazıcı, 2006: 40).

Tanzimatçı devlet adamları bir taraftan yerel yönetimler için kanun, tüzük ve nizamnamelerle yasal bir çerçeve oluştururlarken, diğer taraftan da bu yeni kurumları

teşkilatlandırma çabası içerisinde olmuşlardır. Bu çerçevede mühendislik, mimarlık şehir planlamacılığı gibi yeni teknik görevlerin yanı sıra, şehrin yaşantısını ve belediye ile halk arasındaki ilişkileri yürütecek, günümüz belediye zabıtalılarının öncüleri olan **Belediye Çavuşlarının** kadrolanmasını gerçekleştirmişlerdir. Belediye hizmetlerinin görülebilmesi ve kolluk görevlerinin yerine getirilebilmesi amacıyla 1862 yılında Deva'ir-i Belediye Çavuşlarının Veza'ifine Da'ir T'alimat adıyla bu bürokrasi ve memur sınıfının görevleri yer alacak 36 maddelik bir bildiri çıkarılmıştır (Seyitdanlıoğlu, 1997).

İhtisab Nezareti yerine kurulan Şehremanetin çalışmaları başarılı olamaması sonucu, cadde ve sokakların genişletilmesi, düzeltilmesi, aydınlatılması ve temizlenmesi gibi konularda kendisine yardımcı olmak için İntizam-ı Şehir Komisyonu kuruldu (1855). Komisyonun İstanbul'un belediye hizmetlerinin görülebilmesi amacıyla yaptığı çalışmalar sonucunda, İstanbul'un çevresiyle birlikte (İstanbul, Adalar ve Boğaziçi bölgeleri) on dört daireye ayrılması öngörüldü. On dört dairenin kurulmasının getireceği ağır yükten dolayı yalnızca Beyoğlu ile Galata Bölgeleri için Altıncı Daire-i Belediye adıyla 28 Aralık 1857 yılında bir birim kuruldu (Seyitdanlıoğlu, 1996: 87).

Altıncı Daire-i Belediye örgütünün diğer belediye dairelerine göre olan konumu bugünkü büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri üzerindeki konumuna benzemektedir. Yani Büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerindeki vesayet denetimine benzer bir yapı vardı. Büyükşehir modelini andıran on dört dairenin kurulmasının öngörülmesi önemli olmakla beraber uygulamada sadece Altıncı Daire kurulmuştur. Bunun da birçok sebebi vardır. Bu sebepler, Altıncı Daire dışındaki dairelerin güç, yetki, mali kaynak vb. konularda zayıf bırakılmalarıdır. Bununla birlikte Altıncı Daire'de ikamet eden azınlıklara kısmi temsil yetkisinin verilmesi de, Altıncı Daire'de belediye biriminin kurulmasında etkili olmakla birlikte bu daireye verilen önemi de arttırmıştır.

Avrupa ile temasların sıklaşması ve Avrupa'da kalmış aydınlar gittikleri ülkelerin yönetim örgütlerini öğrenip beğenmesi ile benzer belediye örgütünün İstanbul için de uygulanmasını arzulamışlardır. Aydınların gördükleri modelleri gerçekleştirmek için yaptıkları girişimler sonucu Beyoğlu-Galata Dairesi kurulmuş ve İstanbul'un Avrupa başkentine benzeyen bir yapı içerisinde olması istenmiştir.

Bunun için oluşturulmaya çalışılan modelde bazı benzetmeler yapmak bile mümkün olmuştur. Beyoğlu-Galata belediyesinin bir Avrupa başkentine benzetmek amacıyla kurulduğunun en iyi göstergesi, Altıncı Daire olarak adlandırılmasından bellidir. Bu numaralandırmanın ilham kaynağı Paris olmuştu. O tarihte Fransız başkentinin en seçkin ve modern semti Altıncı Bölgeydi. Nitekim İstanbul'daki ayrımında da Eyüp beşinci daire olmuş. Ondan sonra gelen Hasköy'ün altıncı daire olması gerekirken buraya Yedinci Daire denmiş ve Beyoğlu Galata'ya da Altıncı Daire-i Belediye unvanı verilmiştir (Ortaylı, 2000: 144). Altıncı daire, bu ismi Tanzimat'ın mimarları olan Mustafa Reşit Paşa ile Ali Paşa'nın kısa bir süre oturdukları Paris'in seçkin ve modern bir semti olan "Sixieme Arrondissement" (Altıncı Daire) den almaktaydı (Eryılmaz, 2010: 188-189).

Altıncı Daire-i Belediye'nin organları Daire Müdürü ile Daire meclisinden oluşuyordu. Bunlardan birincisi yürütme, ikincisi karar organı idi. İkisinin de üyeleri atama yolu ile iş başına gelirdi. Ancak, karar organı olan Daire Meclisi'nde müşavir üye sıfatıyla yabancı uyruklulara da yer veriyordu (Nadaroğlu, 1989: 298).

3.2.2 Dersaadet Belediye Kanunu ve Büyükşehir İzlenimi

Osmanlı imparatorluğu ondokuzuncu yüzyılın son çeyreğine girerken, I. Meşrutiyet ilan edilmiş (1876) ve Kanun-i Esasi gereği toplanan Meclis-i Mebusan'ın çıkardığı ilk önemli kanunlardan birisi 1877'deki **Dersaadet Belediye Kanunu** olmuştur. Dersaadet Belediye kanunu vilayet belediye kanununa ek olarak, İstanbul'un giderek büyüyen dev sorunlarına çözüm bulabilmek amacıyla çıkarılmıştır. Dersaadet belediye kanuna göre İstanbul, Paris şehri gibi yirmi belediye dairesine ayrılacak ve bu daireler, İstanbul Şehremanetine bağlı olarak çalışacaktı (Öner, 2008: 12). Bu gelişme günümüz büyükşehir belediyeleri bünyesinde yer alan alt kademe (5747 sayılı yasa ile kaldırıldı) ve ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesi arasındaki ilişkiyi andırmaktadır.

Şehremini ile birlikte, teşkil edilecek bir **Şehremaneti Meclisi** görev yapacaktı. Her belediye dairesini temsilen iki kişinin katılımıyla oluşan bir

Cem'iyet-i Umumiyye-i Belediye kurulacak ve İstanbul'un genel sorunları hakkında karar verecekti. Belediye reislerinin ve teknik personelin yer aldığı bir oluşum öngörülmüştü. İstanbul Şhremini bu belediyelerin üstünde bir koordinasyon ve kentin genel yönetimini üstlenecek ve hükümet (Bab-ı Ali) ile ilişkilerini düzenleyecekti (Seyitdanlıoğlu, 1999: 157). Tıpkı büyükşehir belediye başkanı ile büyükşehir belediye meclisinde olduğu gibi.

1877'de hazırlanan Vilayet Belediye Yasası, her kent ve kasabada birer belediye örgütü kurulmasını öngörmüştür. Belediyenin başkanı, meclis üyeleri arasından, yine hükümetçe atanacak, meclisin üyelerini halk seçecek, kentin genel kurulu olarak çalışacaktır. Cemiyet-i Belediye ise "Mahalli İdare Meclisi" ve "Belediye Meclisi"nin birleşmesinden oluşmaktaydı (Keleş, 1994: 113).

Şhremaneti ve belediye dairelerinin ilk kez tüzel kişilik kazanmaları Dersaadet Belediye Kanunu ile olmuştur (Tarkan, 2008: 140). Böylece tüm mahalli idare birimlerinin vazgeçilmez unsuru olan tüzel kişilik bu kanun ile kazanılmış oldu. Merkezi hükümetten bağımsız bir belediye meclisinin oluşması ve mahalli nitelikte hizmetlerin sunumunda etkin rol alması, belediye meclislerinin seçimle belirlenmesi ve daire müdürünün dışarıdan değil, seçilmiş meclis üyelerinden birinin atanması bu birimlerin tüzel kişiliklerinin göstergeleridir (Seyitdanlıoğlu, 1999: 162).

İstanbul şhremanetinin önceki yapısını koruyan Dersaadet Belediye Kanunu, "Şhremini", "Şhremini Meclisi" ve "Cem'iyet-i Umumiyye-i Belediye" olmak üzere üç organı vardı. Şhremini padişah tarafından ve İstanbul'un valisi olarak tayin edilmekteydi (Eryılmaz, 2002: 10).

Ancak 1877 Kanunu uygulanamamış, hatta yirmi daireden tekrar on daireye indirilmiştir. İstanbul'un pek çok belediye şubesinde 1877 Kanunu, uygulanma fırsatı bulamamıştır (Tural, 2003: 86).

Bütün bunlara rağmen demokratik uygulama açısından 1877 belediye kanunun çok önemli bir yer teşkil etmektedir. İlk defa tek dereceli bir seçimi ve gizli oy açık tasnif uygulaması bu kanundan sonra yapılmıştır. Aynı usullerin kullanıldığı günümüzde demokratik usuller açısından Dersaadet Belediye Kanunu önemli bir konuma sahiptir.

Genel olarak 1855-1877 dönemi, İstanbul ve taşra için belediyelerin ortaya çıkması ve kurulması sürecini ifade ederken, 1877'den sonraki dönem ise belediyelerin hukuki bakımdan statülerinin belirginleşmesi, tüzel kişilik kazanması ve siyasi niteliklerinin öne çıkması olarak değerlendirilebilir (Eryılmaz, 2002: 11).

Dersaadet Belediye Kanunu uygulamaya konulmamasına rağmen öngördüğü yönetim modelinin bugünkü büyükşehir belediye yönetimiyle olan benzerliği açısından oldukça önemli bir gelişmedir.

İstanbul'daki belediye hizmetlerini düzenleyen Dersaadet Belediye Nizamnamesi'nin yürürlüğe girememesi sonucu, 30 Ocak 1912 tarihinde "Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanun-ı Muvakkat" adlı kanun düzenlenerek İstanbul için yeni bir çözüm yoluna gidildi. İstanbul yönetimi daha merkezi bir yapı içerisinde toplanmaya yöneldi (Kazıcı, 2006).

Belediye daire modeline son verilerek, Şehremaneti tek bir belediye dairesi olarak kabul edildi. Seçilmiş karar organına sahip, ayrı bütçesi bulunan, tüzel kişiliğe sahip 20 belediye dairesinden oluşan modele son verilerek, Şehremaneti'nin tüzel kişiliği içerisinde yer alan hiyerarşik bir kademe niteliğine sahip 9 şube oluşturuldu (Tarkan, 2008: 142; Öner, 2008: 14). Bu kanun 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı yasanın çıkmasına kadar devam etmiştir. İstanbul Şehremaneti ise 1921 yılında Dâhiliye Nezaretine bağlanmış ve 1930 tarihli 1580 sayılı kanun ile görevlerini İstanbul belediyesine devretmiştir (Öner, 2008: 14). Bu durum büyükşehir yönetimlerine giden yolda bir geri adım olarak değerlendirilebilir. Ayrıca 1877 Kanunu ile ayrı ayrı tüzel kişilik tanınan belediye meclisleri "Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanun-ı Muvakkat" ile tek tüzel kişilik altında yeniden toparlanması ve hiyerarşik bir kademe içerisine sokulması büyükşehir belediyesi yönetiminden uzaklaştığının göstergesidir.

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye başkanı, ilçe belediye başkanı ve ilçe meclis üyelerinden oluşur. Ayrıca büyükşehir belediye meclisinin üyeleri arasından seçilen uzmanlık komisyonlarının oluşturulması, Şehremanetinde görev alan teknik personelin yer almasına benzetilmektedir. Bu yönüyle Dersaadet Belediye Kanununun oluşturduğu İstanbul Şehremaneti meclisinin yapısı, bugünkü büyükşehir belediyesinin karar organı olan büyükşehir belediye meclisini andırmaktadır (Alada, 2008: 26). Yani Dersaadet Belediye Kanunu erken bir büyükşehir girişimi olarak ifade edilebilir.

4. CUMHURİYET DÖNEMİNDE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ

Büyük kentlerin yaşadığı sorunlara bağlı olarak ortaya çıkan yönetim zorlukları yeni yönetim modellerine olan ihtiyacı ortaya çıkarmıştır. Büyük kentlerdeki yönetim sorunları Tanzimat'la başlayıp Cumhuriyet döneminde de devam etmiştir. Burada Cumhuriyet döneminde büyükşehir yönetimlerinin ortaya çıkışı ve gelişim seyri üzerinde durulmuştur.

4.1 1950'ye Kadarki Süreç

Tanzimat'tan sonra, yerel kuruluş olarak ilk örgütlenme belediye alanında olmasına rağmen, belediyeler ancak Cumhuriyet döneminde gelişmeye başlamışlardır (Gözübüyük, 1983: 76).

Cumhuriyet'in kurulmasına yakın çıkarılan 1921 Anayasası'nda (Teşkilat-ı Esasi) mahalli idare biriminden bahsedilmesine rağmen ne belediye ne de büyükşehir yönetimiyle ilgili herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

Cumhuriyet'in ilanından sonra 1924 Anayasasının kabullü ile başkent olan Ankara için 16 Şubat 1924 tarihinde "417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu" çıkarılarak İstanbul'daki yönetime benzer bir yönetim modeli oluşturulmuştur. Ankara Şehremanetinde hükümet tarafından atanan bir şehremini ve 24 üyeden oluşan "Cemiyet-i Umumiye-i Belediye" görev yapacaktı. Ancak İstanbul Şehremaneti yönetim modelinden farklı olarak seçilecek üyeler için alınan emlak vergisi kuralı kaldırıldı (Tortop, İşbir, Aykaç, Yayman, Özer, 2007: 395; Eryılmaz, 2002: 14). Belediye hizmetlerini belirli bir çevrenin tekeline çıkararak bu uygulama ile herkesin belediye yönetim kademesinde görev almasını sağlayarak katılımın daha etkin hale gelmesi önündeki engeller kaldırılmıştır.

İstanbul'dan sonra Ankara'da da büyükşehir yönetimine benzer bir yönetim modelinin geliştirilmesi büyükşehir yönetim tarihi için önemli bir gelişmedir. Ölçek

bakımından birbirine yakın olan kentlerdeki şehremaneti girişimlerinden sonra ilk büyükşehir yönetim çalışmaları da İstanbul ve Ankara gibi büyük ölçekli kentlerde denenmiştir. Aynı şekilde ilk büyükşehir yönetim modeline kavuşan kentler gene bu büyük kentler olmuştur. Bu da İstanbul ve Ankara gibi büyük şehirlerin yönetimi için yeni yönetim modelleri oluşturulması arayışını sürdürmüştür.

3 Nisan 1930 tarihli 1580 sayılı belediye yasası Türkiye'deki belediyelerin kurucu yasası olmuştur (Sakal, 2000: 125). Büyük şehir yönetimleriyle ilgili olarak Kanunu'nun 149-153. maddelerinde, Ankara ve İstanbul gibi büyük şehirler için belediye ve valiliğin birleşik bir idarede bütünleşmesi öngörülmüştür. Bu düzenleme 10.3.1954 tarih ve 6349 sayılı İstanbul Birleşik İdaresi'nin Kaldırılması Hakkında Kanunun 5. maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır (Şan, 2011: 5). Ankara ve İstanbul için öngörülen bu uygulama, büyükşehir yönetim modelinin olduğunu göstermez, ancak İstanbul ve Ankara gibi büyük şehirler için ayrı bir yönetim modelinin düşünülmesi, ileride bu şehirler için yeni yönetim modellerinin geliştirileceğinin belirtisi olarak görülebilir.

4.2 Büyükşehir Belediyesini Ortaya Çıkaran Nedenler

Büyükşehir belediyelerinin ortaya çıkmasına etki eden en önemli unsurlardan biri kentleşmedir. Dünya nüfusu, sanayi devrimine kadar oldukça yavaş artmıştır. Sanayi devrimi sonrasında artan dünya nüfusu, giderek kentsel alanlarda toplanmıştır. Kentleşme, 18. yüzyıl sonlarından itibaren bugünün gelişmiş ülkelerinde, sanayi sektörünün gelişimine paralel olarak yaşanmaya başlamıştır. Kentleşme hareketinin dünya geneline yayılması ise II. Dünya Savaşından sonra gerçekleşmiştir. Dünya kentleşme oranı 1950 yılında % 29, 1975 yılında % 37,4 ve 2000 yılında %47,1 (Demir, Çabuk, 2010: 194) iken günümüzde %50 (Şahin, 2010)'ye tekabül etmektedir.

1950 yılından günümüze kadar olan sürede kentlerde yaşayan nüfus dünya genelinde toplam 3 kat kadar artmıştır. Bu artış gelişmiş ülkelerde iki kat, gelişmekte olan ülkelerde ise 4 kat olarak gerçekleşmiştir (Kalkan, Çetiz, Akay, 2004). Dünya

genelinde 1950 sonrası meydana gelen kentsel büyüme, 1970 sonrası daha da artmış ve bu durum “kentsel enflasyon” olarak adlandırılmıştır (Kılınç, 1993: 147).

İkinci dünya savaşından sonra demografik yapıdaki değişim sonucu dünyada, ekonomik ve toplumsal yapıdan doğan değişiklik, kamu hizmetlerinde nicel artış meydana getirdiği gibi niteliksel olanakları da sorgulanır hale getirmiştir. Özel sektörle birlikte ulusal ve uluslar arası yeni örgütsel yapıların ortaya çıkması gibi etmenler özellikle metropoller/büyükşehirleri yeni bir yapılanma içerisine sokmuştur. Bu süreci tetikleyen en önemli faktör ise 1950 sonrasında hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerdeki kentleşmenin sanayileşmeden daha hızlı ilerlediği süreçtir.

Bu süreç kentsel mekânları nüfus ve ölçek bakımından büyüterek hizmet çeşitliliğini, hizmet kalitesini ve hinterlandını büyüterek kentleri, metropolleşme kavramıyla ifade etmeye başlamıştır. Türkiye’deki büyükşehir belediye yönetimleri ile ilgili tartışmalar da kentleşmenin çok yönlü yaşanmaya başladığı bu dönemde gündeme gelmeye başlamıştır.

Bir yerel yönetim biriminin etkin ve verimli hizmet üretmesi kaynaklarını kendisinin üretmesine bağlıdır. Ancak doğal bir kentleşme süreci yaşamayan Türkiye’deki büyük şehirler kendi kaynaklarını üretme konusunda da doğal bir seyir izleyemediği görülmektedir. Tersine Türkiye’de büyük şehirlerin çevrelerinde oluşan yeni yerleşim birimlerinin kendi kaynaklarını kendilerinin üretmesi mümkün olmamakla birlikte büyük şehir yönetimleri için fazladan külfet olarak gelişmişlerdir. Özellikle tarım ve kırsal yaşam alanlarına yapılan müdahaleler sonucu büyük kentlerin çevrelerinde plansız, çarpık ve alt yapıdan mahrum yerleşim alanları meydana gelmiştir. Tarım ve kırsal alanlardan kopan kitleler gecekondu olarak ifade edilen yerleşim sahalarının oluşmasına sebep olmuşlardır. Sosyo-ekonomik açıdan büyükşehre bağlı olarak varlığını devam ettiren bu birimlerin merkezi yönetimin kırsal yaşam alanlarına müdahalesi sonucu oluştuğunu söylemek gerekir.

Türkiye’de Cumhuriyet’in kuruluş yıllarında 421, ilk belediye kanununun çıkarıldığı 1930’lı yıllarda 549 ve ilk Büyükşehir Belediyesi Modelinin uygulanmaya koyulduğu 1980’li yıllarda 1700 civarında belediye vardı. Sadece belediye sayılarına bakarak 60 yıllık süreçte belediye sayısı üç kat kadar artmış olması, belediye

yönetimlerinin 1930'da çıkarılan kanunla yönetilemeyeceğini, belediyeler için yeni düzenlemelerin yapılması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bununla beraber ölçek bakımından farklılık gösteren belediyelerin de aynı kanun ile düzenlenemeyeceği ihtiyacı ortaya çıkmıştır. 1960–1990 döneminde kentsel nüfusun 7 milyondan 32 milyona yükselmesi ve kentsel nüfus payı % 25'ten % 55' çıkması (Şengül, 2010: 106) özellikle büyükşehir merkezlerinde biriken nüfusun ihtiyaçlarına 1920'li yılların belediye örgütü ile cevap vermeyi zorlaştırmıştır. Özellikle plansız büyüme, konut ve arsa yetersizliği, alt yapı hizmetlerinde yaşanan aksaklıklar, çevre kirliliği, güvenlik ihtiyacı gibi sorunlar, kentsel alanların yeniden düzenlenmesini ağlayacak yasal tedbirlerle aşılması mümkündür.

Bu bağlamda büyükşehir belediye yönetimlerinin ortaya çıkmasını sağlayan başlıca unsurlar kısaca;

1. Nüfus artışı
2. Niteliksel hizmet beklentisi
3. Refah düzeyinin yükselmesi
4. Hızlı kentleşmenin olumsuz etkileri
5. Tarımsal faaliyetlerinin azalması ve göçün artması
6. Sanayileşmenin artması
7. Gecekondulaşma
8. Siyasi rant beklentisi

Büyükşehir belediye yönetiminin oluşumuna etki eden faktörlere yeni faktörler eklenebilmekle birlikte, her biri bir diğerinin sebebi ve/ya sonucu olabilmektedir.

4.3 Geleneksel Belediyeden Büyükşehir Belediyesine Geçme İsteği

Yönetim açısından birkaç yüzbin nüfuslu şehirler ile milyonluk şehirleri aynı yönetsel yapı ile yönetmenin güçlükleri vardır. Hızlı kentleşme ve büyük nüfus hareketlerinin yaşandığı bir zaman dilimi için bu durum daha da zorlaşmaktadır. Yaşanan hareketlilik hem yönetim kademesini etkilemekte hem de yönetim kademesi

içerisine girme isteğini arttırmaktadır. Halkın yönetim organizasyonuna katılma isteği ve toplumsal beklentilerin artması yeni yönetim modellerini tartışma konusu haline getirmiştir. Özellikle sanayileşme ile kentlerde biriken nüfusun ihtiyaç çeşitliliği, yeni hizmet alanları ve yeni iş alanlarının çoğalması geleneksel belediye yönetimlerinin cevap verebileceği bir model değildir. Böylece büyük kentlerin büyüyerek belediye sınırları dışına taşması belediye sayısını arttırarak belediyeler arasındaki işbirliğini zorlaştırmıştır. Bu da nüfusu bir milyonu geçen şehirlerle nüfusu yirmi bin civarı olan şehirlerin yönetim modellerinin aynı model içerisinde uygulanmasının istenilen sonuçları vermeyeceğini göstermektedir. Bu açıdan kentleşme oranının yoğun şekilde artması, belediye yönetim modellerini tartışma konusu haline getirerek, kentlerin büyüklüklerine göre yeni yönetim modelleri ile ilgili çalışmaların ortaya çıkmasına neden olmuştur.

4.4 Büyükşehir Belediyesi İle İlgili Düzenleme Çalışmaları

1876 Kanun-i Esasi’de her ne kadar Büyükşehir yönetiminden bahsetmese de kanununun 112. Maddesinde, “Yerel hizmetlerin İstanbul ve taşra belediye meclisleri eliyle yürütülmesinin esas olduğu” ifadesiyle hem Osmanlı devletindeki tek başlı yönetimi ikili yönetime götüren yerel demokrasinin gelişimini, hem de Cumhuriyet döneminde kurulan büyükşehir yönetimi için çok önemli bir deneyimin başlangıcı olmuştur.

Türkiye’de özellikle 1950’li yıllardan itibaren yaşanan hızlı kentleşme sonucu, planlı ve düzenli bir şehir yönetimi için geleneksel belediye yönetimlerinin yanında belediye yönetimleri için yeni düzenlemeler gerekli görülmüş ve bunun için mevzuatla ilgili bir takım çalışmalar yapılmıştır.

Çok partili demokrasi geleneğinin yerleşmeye başladığı 1950’lerden sonraki dönemde yönetim, birçok alanda değişiklikler yapmaya başlamıştır. Bu değişiklikler arasında büyük şehirler için yeni yönetim modellerinin telaffuz edilmesi de yer almaktadır. 1950’lerden sonra büyük bir ivme kazanan çarpık, sağlıksız ve denetimsiz kentleşme sürecinin olumsuz sonuçlarına kurumsal iyileştirme getirmek

için, 1580 sayılı Belediye Yasası'nın eskimişliği ve çok büyümüş olan sorunlar karşısındaki etkisizliği gerekçe gösterilerek “yeni ve çağdaş” kentsel yönetim modellerinin geliştirilmesi ve uygulama alanına konulması yolunda arayışlar başlamıştır (Yaşamış, 1995: 94).

Girişilen modeller ile ilgili olarak ülkemizde özellikle Toronto Anakent Yönetimine benzer bir yerel federasyon kurma fikri, 1970'lerde tasarılar şeklinde yasama organına gitmiş ancak yasalaşamamıştır (Eke, 1985: 52). Toronto (Kanada) yerel yönetim federasyonu 6 alt yönetim ve bir üst yönetim modelinden meydana gelmektedir. Görevlerin iki düzey arasında paylaşımında temel ilke olarak hizmetlerin bölgesel ya da yerel nitelikte olmaları alınmıştır (Eke, 1985: 50).

Sorunların birikmesi ile yönetim modelleri ile ilgili girişimler devam etmiştir. Türkiye'deki plansız gelişmeyi önlemek için belediyeler ve köyler arasında yeni bir örgütlenmeyi ifade eden metropoliten idarelerin kurulması öngörülmüştü. İçişleri Bakanlığının 1969 yılında başlattığı “Metropoliten İdare Araştırması” girişimi 1971 yılı programında da bildirildiği gibi başarısızlıkla sonuçlanmıştı (Tortop, vd., 2008:249). Programın hızlı ve pratik çözüm beklentileri, çalışmanın doğal seyri açısından zoraki bir faaliyet olmakla birlikte nihai sonuç vermemiştir.

Özellikle 1958 yılında İmar ve İskân Bakanlığının kurulmasıyla birlikte kentleşme hareketine müdahalede bulunmaya başlayan devlet (Alada, 1995: 6) 1972'de İçişleri Bakanlığının hazırladığı Metropoliten Hizmet Birliği Tasarısı ile artık büyükşehir olgusu ile uğraşmaya başlanmıştır. Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısı'nda nüfusu 100 bini aşan yerleşim yerleriyle bunları çevreleyen birimlerin, zorunlu olarak katılacakları hizmet birliklerine dayalı bir büyükşehir yönetimi öngörülmüştü (Yeter, 2002: 43). Tasarıya göre birlik kamu tüzel kişiliğine sahip olan kuruluş, hızlı bir kentleşme içerisinde bulunan bazı büyükşehirlerin etrafında oluşan metropoliten alanın idari yapısını düzenlemek, görev ve akçal kaynaklarını belirlemek için hazırlanmıştır (Gönül, 1977: 78).

Belediye hizmetleri ve İl idaresi yönetiminin tek merkezde toplandığı bu dönemde 1972 yılında hazırlanan Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısı 1975 yılında yine İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan İstanbul Hizmet Birliği Kanun Tasarısı olarak tekrar gündeme gelmiştir (Öner, 2006: 252). Her metropoliten alan

için ayrı kanun yapılması, sorunlara daha tutarlı çözüm tedbirleri getirmek ve daha isabetli bir kuruluşa vücut vermek imkânını yaratacağı için özellikle İstanbul Bölgesi için bir model tasarısı hazırlanması ve uygulamaya konulması, alınacak sonuca göre İzmir için yeni bir model geliştirilmesi uygun görülmüştür (Gönül, 1977: 81).

Hızlı bir kentleşmenin yaşandığı büyükşehirlerdeki sorunların çözümü için Metropolitan Hizmet Birliği Yasa Tasarısı İçişleri Bakanlığının görevlendirdiği uzmanlar tarafından hazırlanmıştır. Hizmet birliğinin organları meclis, encümen ve başkan (Vali) olarak düzenlenmiştir (Alada, 1995; 7).

İstanbul Hizmet Birliği Kanun Tasarısında birlik başkanı vali olarak öngörülmüştür. 1975 yılında Büyük İstanbul Nazım Planı Bürosu tarafından hazırlanan Büyükşehir Birliği Kanun Tasarısı'nda diğer tasarılardan farklı olarak birlik başkanı vali değil, birlik meclisinin kendi arasından seçeceği kişinin başkan olması öngörülmüştü (Ünsal, 2007: 18; Öner, 2006: 252). “Nazım Planı Büroları” 1965 yılında 4970 sayılı bakanlar kurulu kararı ile İstanbul ve İzmir ile 1965 yılında dâhil edilecek olan Ankara'nın Nazım Planlarını hazırlamak için kurulmuşlardır (Alada, 1995: 6-11). Metropolitan Nazım Plan Büroları, 1960'lı yıllarda yaşanan kentsel problemleri planlama sorunu olarak gören İmar İskan Bakanlığı'nın kendisine bağlı olmak kaydıyla, İstanbul, Ankara, İzmir'in Nazım Planlarını hazırlamak üzere kurulmuştur (Torlak, Sezer, 2005: 90).

Daha çok tek tek kimi görevlerin yerine getirilmesi amacıyla kurulan bu birliklerin anakent (büyükşehir) yönetimlerine benzemediği açıktır (Keleş, 1994: 250). Metropolitan Yönetim Alanlarına ilişkin; “Soruna birlikler yolu ile çözüm getirilemez. Bunun için özel yasalar gereklidir” (Gönül, 1977: 161) denilerek ileride özel bir düzenleme ile kanuni temele kavuşması gerekecekti.

Ancak büyükşehirlerin yaşadığı sorunlara çözüm bulmak için aranan yönetim modellerinin hiç biri uygulamaya konulamamış hepsi kanun taslağı olarak kalmışlardır. Kentleşmenin sanayileşmeden daha hızlı ilerlediği bu dönem için artan sorunlara çözüm üretme kapasitesi artan sorunlara karşı etkin bir önlem almayı güçleştirmiştir.

İstanbul metropoliten alandaki belediyelerin 1979 yılında kurdukları İstanbul Belediyeler Birliği, (Demirkaya, 1995: 37-37) 12 Eylül 1980 askeri müdahalesi ile varlığını yitirmiştir. Askeri müdahale sonrasında büyük şehirlerde bir takım değişiklikler görülmüştür. Meydana gelen bu değişiklikler;

- Büyük şehirlerdeki küçük yerel yönetimlerin tüzel kişiliğinin kaldırılıp (Keleş, 1994: 251) şube haline getirilmesi,
- Seçilmiş belediye başkanlarının yerine atama ile yeni belediye başkanlarının atanması (Ünsal, 2007: 19),
- Milli Güvenlik Komitesinin 34 nolu kararı ile büyükşehirin çevrelerinde yer alan küçük belediyelerin büyükşehir belediyesine bağlanarak merkezden atanan bir komutanın yönetimine bırakılması,
- 1981 yılında İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi'nin (İSKİ) kurulması (Öner, 2006: 254),
- Boğaziçi Yasası ile Boğaziçi İmar Heyeti ve Boğaziçi İmar Müdürlüğü kurulması (Tuzcuoğlu, 2003: 269),
- 4 Aralık 1981 günü çıkarılan 2561 sayılı yasa ile büyükşehirlerin yakın çevresindeki yerlerin ana belediyelere bağlanması kararlaştırıldı. Böylece 34 nolu karar ile büyükşehir çevresinde kalan belde belediyelerinin tek belediye ile temsil edilmesi uygulamasına yasal çerçevenin bulunması sağlanmış oldu.

Bu kararlar çerçevesinde ilk olarak, Milli Güvenlik Konseyi'nin 11.12.1980 tarih ve 34 sayılı Kararı ile birçok ilde sıkıyönetim komutanlıklarınca büyükşehirlerin içinde ve civarında bulunan belediyelerin tüzel kişiliklerine son verilerek belediye şubeleri kurulması yoluna gidilmiştir. Ancak 34 nolu karar askeri otoritelerce farklı biçimlerde uygulamaya konulduğundan, uygulamada görülen farklılıklardan dolayı (Keleş, 1985: 75), 4.12.1981 tarihli 2561 sayılı Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere bağlanmaları Hakkında Kanun hazırlanarak yürürlüğe konulmuştur (Özgür, 2008: 43). Yasal bir zorunluluktan kaynaklanan 2561 sayılı kanunun halkın seçtiği organların tüzel kişiliklerinin ortadan kalkması sonucunu doğurduğundan, demokrasi ilkesi açısından doğru kabul edilmemiştir (Keleş, 2008: 317).

Ancak 2561 sayılı kanun mahalli idari birimler için bazı olumlu değişiklikler de getirmiştir. Nitekim 1980 öncesi dönemde büyükşehir alanı içerisinde ilçe, belde, köy ve mahallelerde ayrı ayrı belediye örgütleri kurulmuştu. Her belediye ayrı bir belediye işletmesi, imar ve altyapı politikası izlemekteydi. Bu belediyeler arasında gerekli koordinasyon sağlanamadığı için ortak kamu hizmetlerinin yürütülmesinde bir takım güçlüklerle karşılaşılmaktaydı (Eryılmaz, 2011: 177-178). 2561 sayılı Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanması Hakkında Kanun'a göre, Enerji, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma ve imar gibi temel belediye hizmetlerinin birbirleriyle uyumlu ve bütünleştirici bir planlama içinde yeterli ölçüde ve verimli bir biçimde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre belediye nüfusu 300.000'i aşan büyükşehirlerin çevresinde bulunan belediye ve köyler, bu Kanunda belirtilen esas ve usullere göre yakınında buldukları büyükşehir belediyesine bağlanabilir. Bu bağlantıda, bağlanacak belediye ve köylerin ana belediyelere uzaklıkları, ana belediyenin imkânları, hizmeti götürme ve birleştirme olanakları göz önünde tutulur (2561 sayılı Kanun, 1981: md. 1). Kaynakların tek elde toplanmasıyla belediyelerin hizmet üretme kapasitesi ve gücü arttırmıştır. Enerji, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma ve imar gibi hizmetlerin tek elde birleşmesiyle büyükşehir yönetim modeline geçişin işaretleri ortaya çıkmaya başlamıştır.

2561 sayılı Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanması Hakkında Kanun'unda belirtilen 300.000 ve daha yukarı olan yerlerin ana belediyeye bağlanması usulüne göre sadece 8 tane kent vardır. Bunlar İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Eskişehir illeridir (Keleş, 1985: 76; Öner, 2006: 254). Buradan da anlaşılacağı üzere ilk büyükşehir belediye statüsüne geçilecek olan yerler bu iller olacaktır.

Milli Güvenlik Konseyi'nin 34 nolu kararının uygulanması ile Türkiye'de belediyelerin sayısı 1980'de 1700 iken 1981 yılında 1581'e düşürülmüştür. 26 ilde 147 belediye ve 176 köyün tüzel kişilikleri kaldırılarak ya il merkezi belediyelerine ya da ilçe merkezi belediyelerine bağlanmıştır (Keleş, 1985: 75).

34 sayılı kararın ve 2561 sayılı Kanunun uygulanması sonucu 1983'e kadar sadece İstanbul'da 31 belediyenin ve 23 köyün tüzel kişiliği kaldırılarak bunlar

belediye şube müdürlüklerine veya mahalleye dönüştürülmüştür. Sonuçta İstanbul’da 13 belediye şubesi kurulmuştur (Özgür, 2008: 43-44). Bilinen büyükşehir yönetim modelinden bahsedilmese de, 2561 sayılı kanun kısa bir süre için uygulamaya konulmuş ve ilk defa mevzuatta “Büyük Şehir” kavramından bahsedilmiştir (Acar, 1997: 49).

Tasarılar şeklinde birçok girişim olmasına rağmen 1982 Anayasasının çıkarılmasına kadar büyükşehir belediyeleriyle ilgili bir düzenleme olmamıştır. Çünkü 1961 anayasası, birden çok sayıda yerel yönetim birimini kapsayan anakent (Büyükşehir) yönetimleri oluşturulmasına müsait değildi (Keleş, 1994: 250). Nitekim 1960 ile 1980 arasındaki 20 yıllık süreç içerisinde; Metropolitan Hizmet Birliği Yasa Tasarısı (1972), İstanbul Metropolitan Hizmet Birliği Yasa Tasarısı (1975), Metropolitan Alanlar Hizmet Birliği Yasa Tasarısı (1976), Büyük Kent Birliği Yasa Tasarısı (1978) (Tuzcuoğlu, 2003: 267; Alada, 1995: 6-11; Keleş, 1994: 250-251) gibi girişimler sonuçsuz kalmıştır.

4.5 Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluşu

1960 sonrası sanayileşmeden çok daha hızlı bir kentleşme sürecinin yaşanması (Bulut, 1995: 88) şehirlerin çekiciliğinin nitelikten yoksun kalması, hızlı ama düzensiz büyümelerin olması ve buna bağlı olarak hizmetlerin aktif ve verimli bir şekilde yürütülememesi gibi birtakım faktörler, yeni bir yönetim modeli arayışını hızlandırmıştır. Ancak bu arayış 1960’lı yıllarda bir sonuca ulaşamamıştır. Çünkü 1961 Anayasa’sı büyükşehir belediye yönetim modelinin geliştirilmesi önünde en büyük bir engel olarak gösterilmiştir.

1961 anayasasının belediyeler ve büyükşehir belediyeleriyle ilgili olarak getirdiği en önemli gelişme, Türkiye’nin yönetim yapısını merkezden ve yerinden yönetim esasına dayandırması ve 1963 yılında çıkarılan 307 sayılı yasa ile belediye başkanlarının halk tarafından seçilmesi uygulaması olmuştur (Kaya, Şentürk, Danış, Şimşek, 2008: 63).

1950 sonrası nüfusun büyük kentlerde toplanmasına karşılık, kentlerin idaresinden sorumlu yönetim birimi olan belediyelerin görev, yetki ve gelirlerine paralel bir gelişme olmadı, aksine önemli bir zayıflama ortaya çıktı. Çok partili siyasi hayata geçiş belediyeler ve diğer yerel yönetimler açısından, özellikle hizmet üretimi ve mali kaynak yönünden pek olumlu gelişmelere neden olmadığı (Ökmen, Parlak, 2008: 81) gibi kamusal hizmetlerin yerine getirilmesi için her hizmet kolunda farklı birimlere yetki verildi.

Kamu hizmetlerinin farklı birimlerce yerine getirilmesi, kaynak savurganlığına neden olmakla birlikte hizmet bütünlüğüne de ters düşen bir uygulamadır. Özellikle ulaşım, altyapı ve planlama gibi hizmetler bütünlük içerisinde yapılması gereken hizmetlerdir. Bu yüzden hizmet birimleri arasındaki bütünlüğün sağlanması, ekonomik tasarruf sağlama ve hizmet etkinliğini ve kalitesini arttırma açısından büyük ölçekli belediyeler küçük belediyelere göre daha etkindir. Bundan hareketle büyükşehir belediyelerini ortaya çıkaran en önemli düşünce, dağınıklığı ve başına buyrukluğu ortadan kaldırmak idi. Büyükşehir içindeki birimlerde farklı hizmet ölçütlerinin giderilmesi, hizmet birimleri arasında eşgüdümün sağlanması ve zorunlu hizmetlerin tek merkezi yönetimce karar verilmesinin sağlanması amaçlanmıştır (Keleş, 1994: 265).

Yönetim yapısı itibarıyla Türkiye ile büyük benzerlikler taşıyan Fransa, 1982 yılında çıkardığı yasalarla özellikle Paris, Marsilya, Lyon gibi şehirler için yeni yönetim biçimi düzenlemiş, Paris, Marsilya ve Lyon sırasıyla 20, 16, 9 ilçeye bölünmüştür (Yıldırım, 1997: 186).

Türkiye'nin üniter devlet olarak örnek aldığı Fransa'da 1982 yılından itibaren yerleşme yönünde bir süreç başlamıştır (Alıcı, 2007: 7). Yerleşme yönündeki bu değişim 1982 anayasasının kabul edilmesinden sonra Türkiye'de de karşılık bulmuştur. Nitekim 1982 anayasasının 123. Maddesinde, idarenin kuruluş ve görevlerinin “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” esasına dayandığı belirtilerek yerleşme ve özellikle büyükşehir yönetimlerine giden sürecin önünü açmıştır.

Yerinden yönetim birimleri içerisinde en etkin birim olan belediye örgütleri ve anayasada doğrudan düzenlenmeyen Büyükşehir Belediyeleri, 1982 Anayasasının

127. maddesinde “*büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir*” hükmüne dayanılarak 195 nolu KHK çıkarılmış ve büyükşehir belediyelerinin kurulmasının önündeki engeller kaldırılmıştır. 1960 sonrası Büyükşehir Belediyeleri ile ilgili birçok çalışma yapılmış olmasına rağmen sadece yasa tasarısı olarak kalan çalışmalar, 1982 Anayasasının 127. maddesi ile birlikte yasal formuna kavuşmuştur.

1984 yılında çıkarılan 2972 sayılı *Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun* ise merkezdeki belediyenin sınırları içinde birden çok ilçe bulunan illerde, birer anakent meclisi ve ilçelerde de birer ilçe belediye meclisi oluşturulmasını öngörmüştür. Yerel seçimlerle ilgili yasadan sonra, 195 sayılı KHK ile düzenlenmiş, daha sonra da büyükşehir belediyelerinin yönetimine ilişkin 3030 sayılı yasa çıkarılmıştır (Kalkan, Çetiz, Akay, 2004; 2972 sayılı yasa, md. 3, 4,).

2561 sayılı kanun ise 1984’te çıkarılan 3030 sayılı kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece, demokratik yerel yönetimlerin tüzel kişiliğini ortadan kaldıran uygulamaya son verilmiş ve daha önce tasarılar şeklinde kalan büyükşehir belediye modelinin bu kanun ile hayata geçirilmesi sağlanmıştır.

5. 3030 SAYILI YASA VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ

Ülkemizin, Fransız idare sisteminin örnek alınması suretiyle oluşturulan merkeziyetçi yapısı, hızlı, düzensiz ve plansız kentleşme sorununu çözememiş; büyüyen kentleri mali, idari ve sosyal açıdan güçsüz olan belediyeler yönetememiştir. Böylece yeni bir yönetim modeli arayışları başlamıştır (Sezer, Torlak, 2005: 515).

Dünyanın birçok yerinde yaşanan hızlı kentleşme ile birlikte özellikle geniş coğrafya ve büyük nüfusa sahip olan yerleşim alanlarında, küçük yerleşim alanlarına göre daha özel bir uygulamaya gidilmiştir. Türkiye’de de hızlı kentleşme sonucu büyük kentlerin daha fazla büyümesi ile bu yerleşim alanları için klasik belediye modelinden farklı olarak büyükşehir belediye modeli kabul görmüştür.

1961 Anayasası'nın büyükşehir belediye yönetimlerine uygun yasal bir forma sahip olmadığını, 1961 Anayasası'nın 116. maddesinde “*Mahallî idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir*” şeklinde bir sınırlamadan kaynaklı olduğunu belirtmiştik. Ancak 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde *büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri gerilebilir* denilerek büyükşehir belediye yönetimlerinin uygulamaya konulması için anayasal formuna kavuşmuş oldu.

1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Kanunun 1. maddesi “Büyükşehir belediyeleri yönetiminin hukuki statüsünü, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlayacak bir şekilde düzenlemektir” hükmünü koyarken 2. madde “Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin kuruluş, görev ve yetkilerine, merkezi idare ve diğer mahalli idareler ile münasebetlerine dair esas ve usulleri kapsamaktadır” hükmüne yer vermektedir. Böylece mevcut mahalli idare birimleri olan il, belediye ve köy yönetimlerine ilave olarak Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyeleri eklenmiştir. Yasanın 3. maddesinde “Büyükşehir: Belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler, İlçe belediyesi, Büyük Şehir belediye sınırları içinde kalan ilçelerde kurulan belediyeler” (3030 sayılı kanun, 1984: md. 1,2,3) olarak ifade edilmiştir.

3030 sayılı büyükşehir belediye kanununun amacı, belediye sınırları ve sınırların dışına taşmış bulunan plansız ve kontrolsüz yayılmaya çözüm getirmek olarak düşünülmüştü. Bununla beraber imar, konut ve çevre sorunlarını bütünlüklü olarak çözüme kavuşturmak ve alt yapı hizmetlerini aktif hale getirmek olarak düşünülmüştür (Alada, 1995: 25).

1984'den önce bir ilin merkez belediyesinin sınırları içinde şayet birden fazla ilçe varsa, 2561 sayılı kanuna göre bu ilçelerin ayrı ayrı ilçe belediyeleri değil belediye şubeleri bulunurdu. Şubelerin başında atanmış belediye şube müdürleri görev alırlardı (Nadaroğlu, 1989: 305). Ancak 3030 sayılı kanundan sonra ilçe belediyeleri ilin merkez belediyesinden ayrı bir tüzel kişiliğe kavuşmuş ve hatta ayrı bir belediye başkanına sahip olma imkânına kavuşmuştur. Bu kanuna göre büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi olmak üzere iki kademeli bir yönetim yapısı oluşmuştur. Alt basamakta ilçe belediyeleri üst basamakta büyükşehir belediyesi yer almaktadır (Eryılmaz, 2011: 180).

3030 sayılı kanuna göre büyükşehir statüsüne kavuşacak durumunda olan sadece Ankara, İstanbul ve İzmir vardı (Bulut, 1995: 88). Her birisinde sırasıyla 14, 5 ve 3 ilçe bulunmaktaydı (Keleş, 1985: 77). Zamanla Büyükşehir Belediyesi olma eğilimi artmış ve 1986'da Adana, 1987'de Bursa, Gaziantep, Konya ve Kayseri eklenerek Büyükşehir Belediye sayısı 8 olmuştur (Tortop, vd. 2008: 262).

1993 yılında “Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında 504 nolu KHK” ile Antalya, Mersin, Eskişehir, Samsun, İzmit, Erzurum ve Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi olmuşlardır (RG, 1993: 504 nolu KHK).

Ancak 3030 sayılı Büyükşehir Belediye kanununa göre bir yerin Büyükşehir Belediyesi olabilmesi için bu belediyelerin bünyesinde ilçe belediyeleri bulunması gerekirdi. Çıkarılan 504 nolu KHK, bu kanuna uymamakla birlikte ilçe belediyelerinin kurulamayacağını da belirtmiştir. Bunun yerine belediye sınırları içerisinde ilk kademe¹ belediyesi gibi yeni bir uygulamaya gidilerek çözüm üretilmiştir. İlk kademe belediyesinin büyükşehir belediyesinin ilk adımı olarak kabul edilmesi, büyükşehir kriterlerinin nesnel ölçütlerden uzak, hükümetlerin keyfi uygulamalarına bırakıldığını gösterir. Yönetim ve mevzuat sistemi içerisinde nesnel ölçütlere dayanmadan oluşturulan büyükşehir belediye statülerinin kazandırılmasında ve büyükşehir planlamasında etkisi günümüzde de süren birçok soruna sebep olmuşlardır. Bu açıdan illerin ilk kademe statüsüyle büyükşehir olma talepleri büyük bir sorun olarak gösterilebilir.

Son olarak 2000 yılında çıkarılan 593 sayılı KHK ile Adapazarı Büyükşehir Belediyesi kurularak toplamda 16 Büyükşehir Belediyesi oluşmuştur. Ancak Büyükşehir Belediyesi olma eğilimi günümüzde de yoğun bir şekilde devam etmektedir.

Büyükşehir belediye yönetiminin uygulandığı yerlerde 3030 sayılı kanun ile birlikte 1580 sayılı kanun da varlığını sürdürmüştür. Bunun yanında Büyükşehir yönetimleri dışındaki il ve ilçelerde geçerli olan 1580 sayılı kanun da uygulanmaya devam etmiştir. Büyükşehirlerdeki yönetimin iki farklı kanun ile yürütülmesi elbette

¹ Büyükşehir belediye sınırları içerisinde ilçe belediyesi kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediye. İlk kademe belediyelerinin büyükşehir belediye sınırları dışında sınırı olamaz.

bazı çekişme ve aksamaların oluşmasına sebep olmuştur. Ancak 1580 sayılı kanundan doğan sorunların çözümü için kanunun 24. maddesinde,

“İlçe belediyelerinin kendi aralarında veya büyükşehir belediyesi ile aralarında ihtilaf çıkması veya ilçe belediyeleri arasında farklı uygulamalar bulunması halinde, bu ihtilaf ve farklı uygulamaları ortadan kaldırmak amacıyla büyükşehir belediye meclisi, yönlendirici ve düzenleyici tedbirleri almaya yetkilidir”

Şeklinde çözüm bulunmaya çalışılmıştır.

Büyükşehir Belediyesinin sınırları ile ilgili olarak büyükşehir içinde kurulan ilçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin büyükşehir belediyesi içinde kalan kısımlarının mülki sınırlarıdır. İlçe belediyelerinin bu sınırlarda yapmak isteyecekleri değişiklik, mülki sınırların değişmesi şartına bağlıdır. Aynı mülki sınırlar içinde merkezden çevreye doğru genişleme ve katılmalar suretiyle ve usulüne göre ilçe belediyeleri sınırlarında yapılan değişiklik sonucu ortaya çıkan yeni sınır, büyükşehir Belediyesinin de yeni sınırı olur (3030 sayılı kanun, 1984: md. 7).

6. KALKINMA PLANLARINDA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ

1961 anayasasında Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ile ilgili olarak *“iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınma plana bağlanır. Kalkınma bu plana göre yapılır”* (1961 Anayasası, 1961: md. 129) denmektedir. Temel amacı bu doğrultuda ilerlemek olan DPT, bakanlıkların, kamu kurum ve kuruluşlarının iktisadi, sosyal ve kültürel politikaları ilgilendiren faaliyetlerde koordinasyonu sağlamak için görüş ve tekliflerde bulunmaktadır. Bu anlamda merkezi yönetim teşkilatlarıyla birlikte yerel yönetimlerin geliştirilmesi için de görüş ve fikirlerin belirtildiği kalkınma planlarında, büyükşehir belediyesine giden süreç hakkında da bazı düzenlemelere yer verilmiştir. Büyükşehirlerle ilgili olarak hemen hemen tüm kalkınma planlarında düzenlemeler söz konusu olmuştur. Bunlar aşağıda ifade edilmişlerdir.

Birinci Beş yıllık kalkınma planında; Türkiye’de bölgelerarası dengeli kalkınmanın gerçekleştirilmesi ve düzenli bir yerleşmenin sağlanması amaçlanmıştır. Bu yüzden birinci planda şehirleşme doğrudan doğruya ele alınmamış, şehirleşme ve

nüfus sorunları ile büyükşehir sorunlarının çözümünde bölge planlamasının bir araç olarak kullanılacağı belirtilmiştir (Keleş, 1994: 377; DPT, 1963). Belediye mevzuatını yeniden ele alarak günün şartlarına uydurmak için üç önemli girişim olmuştur. Bunların en önemlisi büyükşehir yönetimlerine giden süreci doğrudan ilgilendiren, 1964 Eylül'ü ile Ağustos 1965 arasında yapılan Yerel İdareler Araştırması'dır. Bu araştırma, DPT bünyesinde kurulan "İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu" ile yapılan bir anlaşma gereğince yapılmıştır. Araştırmada belediyelerin tüm sorunları ve aksayan yönleri dile getirilmiştir (Tortop, 1992: 42).

İkinci Beş yıllık kalkınma planında; şehirleşmeye öncelik verilmeden, sanayileşmenin şehirleşmenin itici gücü olarak ileri sürülmüştür. İmar ve İskân Bakanlığının yeniden düzenlenmesi, belediyelere ek gelir kaynakları sağlanması ve şehir alanlarında kamuca arazi stoku yapılması yönlerindeki politikalar da yeterince uygulanamamış ve bu politikalarla güdülen amaçlar gerçekleştirilememiştir. İmar ve İskân Bakanlığı şehirleşme olayının yarattığı şehir sorunlarına sahip çıkacak bir örgüt haline getirilememiş, şehir hizmet standartları iyileştirilememiş, şehir arsaları spekülasyonu önlenememiştir. Türkiye'de başlayan hızlı şehirleşme hareketi ve bunun yanında ortaya çıkan gecekondü problemi, belediyelerin zaten sınırlı olan finansman kaynaklarını büsbütün yetersiz hale getirmiştir. Gelirlerin ihtiyaçlardan çok daha yavaş artması belediyeleri kendi görevlerini yapamaz duruma düşürmüştür. Ayrıca 1580 sayılı Kanunla belediyelere verilen görevlerin günün şartlarına uymayışı da belediyeleri çözümü güç sorunlarla karşılaştırmaktadır (DPT, 1968: 610) denilerek nüfusu 100 000'den fazla olan yerleşim birimlerindeki şehir sorunlarının yeniden ele alınması (DPT, 1968: 267) gerektiği bildirilmiştir. Daha çok büyükşehirlerin belediye hizmetleriyle ilgili eleştirilerin söz konusu olduğu bu planda teşkilatlanmanın hizmet üretme konusunda önemli bir etken olduğu belirtilmiştir. Bu yüzden 2. Kalkınma planında büyükşehirlerin yaşadığı sorunların çözümü konusunda teşkilatlanmaya etki eden faktörler üzerinde durularak bu sorunların giderilmesi gündeme gelmiştir.

Üçüncü Beş yıllık kalkınma planında; İstanbul, Ankara ve İzmir gibi nüfusu 500 binden fazla olan büyükşehirlere doğru yoğun bir göç dalgası yaşandığı belirtilerek, yaşanan toplam göçün %60'dan fazlasının bu şehirlerde olduğu

belirtmiştir. Yoğun göç sonucu barınma sorunu ve arsa spekülasyonlarının artması gecekondulaşma faaliyetlerini arttırmıştır (DPT, 1973: 849-851). Şehirlerin yaşadığı sorunlar için tedbirler başlığında, “Büyükşehir alanları için ekonomik yönü ağır basan Metropolitan Planlama teknikleri kullanılırken, daha küçük şehirlerde fizik yönü ağır basan imar planı yoluyla alan düzenlenmesi yapılacaktır” denilmektedir (DPT, 1973: 856). Bunun için büyükşehir alanlarında etkin bir yönetimi sağlamak için mevcut mahalli sistemin yeniden düzenlenmesi için mevzuat değişikliğine gidilmesi önerilmektedir. Bu planda büyükşehir ile küçük şehir ayrımının yapılması dikkat çekmektedir. Göç ve sanayileşmenin İstanbul, Ankara, İzmir gibi şehirlerde daha yoğun olarak görülmesi bu ayrımın yapılmasını sağlayarak, küçük şehirlerden farklı olarak buralarda etkin bir hizmet için yeniden düzenlenme ihtiyacı belirtilmiştir. Bu anlamda büyükşehir ile küçük şehirlerin farklı yönetim modeli ve mevzuat ile yönetilmesi fikri öne çıkmıştır. Bundan sonra kalkınma planlarındaki sınıflandırmalar büyükşehir ile küçük şehir farklı kategoriler içerisinde ifade edilmeye başlamıştır.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında; Belediyelerin özerkliklerinin sağlanmasında, merkezi yönetime parasal bağımlılıkları, yeterli öz kaynaklardan yoksunluk, belediyelerin kararları, eylem ve işlemleri, organları ve görevlileri üzerindeki vesayet yetkileri başlıca darboğazlar olma niteliğini korumuşlar. İmar planı hazırlama sürecinde yine merkezi idarenin vesayeti söz konusudur. Buna 1930 tarihli 1580 sayılı yasanın neden olduğu belirtilmiştir. Gecekondulaşma ve sanayileşmenin hızlı ve sağlıksız ilerlemesi büyükşehirlerde planların uygulanmasını engellemiştir (DPT, 1979: 82). Nüfus artışının en fazla görüldüğü iller özellikle 500 000’den fazla olan iller (İstanbul, Ankara, İzmir)’de görülmesi, 1580 sayılı yasanın mevcut sorunlara çözüm üretememesi sonucu, büyükşehir yönetimleri için yeni bir yönetim modelinin geliştirilmesi gerektiği yukarıda belirtilen gerekçelerle ileri sürülmüştür.

3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun çıkarılmasından sonra oluşturulan 5. Beş Yıllık Kalkınma Planında Büyükşehir Belediyelerinin modern belediyeciliğin icaplarına göre; yerleşme planlarının oluşturulması, alt yapı hizmetlerine ağırlık verilmesi, yatırım programlarını oluşturmaları, yatırım finansmanlarını geliştirmeleri önerilmektedir. Bunun için öncelikli olarak sosyal ve

ekonomik gelişmeye bağlı olarak nüfus artışlarını önlemek için ülke geneline yayılmış ve kendine yeten orta büyüklükteki şehirlerin geliştirilmesi öngörülmektedir (DPT, 1985: 203). Bu da nüfusu 100 000 ila 500 000 arasında olan şehirlerin daha da büyüyüp, ileride büyükşehir belediye yönetimini arzulayan yeni şehirlerin olacağını göstermektedir. Ülke genelinde büyükşehir belediyesi sayısı bu dönemde 8'e çıkmıştır.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında, Büyükşehir Belediyesinin kurulmasından sonra köklü bir değişiklik anlamına gelecek şekilde ilçede bir yönetim birimi oluşturulması öngörülmüştür. Büyükşehir belediyelerinin güçlendirilmesi açısından önemli bir adım olarak görülen bu gelişme çağın gereklerine uygun bir modelin yerleştirilmesi çabasının bir gereği olarak değerlendirilmektedir. 6. Kalkınma planı döneminde belediye sayısı ve nüfusu hızlı bir artış göstermiştir. Dönem sonunda 2.716 belediyenin sınırları içinde yaşayan nüfus 45,6 milyona ulaşmıştır. Türkiye nüfusunun yüzde 74,6'sı belediye sınırları içinde yaşamaktadır. Büyükşehir belediyelerinin nüfusu ise toplam belediyeler nüfusunun yüzde 42,6'sıdır (DPT, 1996:15). 6. Kalkınma döneminde 504 nolu KHK ile 7 il daha büyükşehir belediyesine çevrilerek toplam 15 büyükşehir belediyesi olmuştur.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, büyükşehir belediye modelinin yeniden değerlendirilmesi gerektiği belirtilerek; Türkiye İdare Sistemine alt kademe adıyla yerel yönetimlerde ilk uygulamanın başlatıldığı dönem olmuştur.

Ayrıca Büyükşehir belediyelerine buldukları il merkezinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından ilave pay verilmesi, diğer il belediyelerinin de büyükşehir belediyesi olma talebini artırmakta ve suni büyükşehirler oluşmaktadır (DPT, 1996: 126).

Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımına ilişkin olarak yerinden yönetim ilkesine ağırlık verecek ve yönetimler içi ve yönetimler arası ilişkilerde işbirliği ve koordinasyonu geliştirecek yapı oluşturulması gerektiği belirtilmiştir (DPT, 1996: 126).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Raporunda “*İl, ilçe ve belediye kurulması için kriterler, yerleşmelerin ekonomik potansiyeli, nüfus yapısı, tarihi, coğrafi ve kültürel özellikleri dikkate alınarak hizmetin götürülmesinde optimum büyüklüğü sağlayacak şekilde belirlenecektir*” ilkesi yerel yönetim birimleri için ilk defa ölçek sorununa değinildiğini göstermektedir.

Sekizinci Beş yıllık Kalkınma Planında, Büyükşehir Belediyeleri ve metropol alanlar içindeki ilçe belediyeleri, kentlerin fiziki olarak büyümesine karşın; kaynak yetersizliği, kaynakların etkili kullanılamaması, uzun dönemli hedeflerin belirlenememesi, yeterli nitelikli personel istihdam edilememesi ve eşgüdüm eksikliği nedenleriyle, altyapı hizmetlerini zamanında gerçekleştirememişlerdir. Metropol niteliği kazanmış yerleşme merkezlerinde yaşanan sağlıksız yapılaşma, enerji ve su yetersizlikleri, çevre kirliliği, ulaşım ve önemli boyuttaki işsizlik sorunları önemini korumaya devam etmektedir (DPT, 2001: 62).

Bu yüzden Metropollerin sorunları, çevre illeri de kapsayacak şekilde, bölgesel gelişme planları çerçevesinde ele alınacaktır. Metropollerin tek merkezli kentsel yapısı çok merkezli bir yapıya dönüştürülerek, yoğunluklar dengelenecektir. Büyükşehir belediyelerini de kapsayan bu yapı için kaynak ve görev paylaşımı yönünden büyükşehir belediyesi modelinin yeniden değerlendirileceği belirtilmiştir.

Son nüfus sayımı sonuçlarına göre nüfusu 500 000’i aşmış olan yerleşim yerlerinde yönetim, ekonomi, turizm, kültür ve sanat etkinlikleri açısından gelişme gösteren il merkezi belediyeleri büyükşehir belediyelerine dönüştürülebilir (Tuzcuoğlu, 2003: 253) önerisi dile getirilmiştir. Bu kalkınma planı döneminde 593 sayılı KHK ile Adapazarı Büyükşehir Belediyesi olmuş ve toplam büyükşehir sayısı 16’ya çıkmıştır.

Dokuzuncu Kalkınma Planında büyükşehir belediye özelinden çok, uluslararası gelişmelere bağlı olarak ekonomik ve sosyal eksenlerden bahsedilmektedir. Bunun için bölgesel gelişmelerin merkezi düzeyde etkinleştirilmesi, yerel dinamiklere ve içsel potansiyele dayalı gelişmenin sağlanması, yerel düzeyde kurumsal kapasitenin artırılması ve kırsal kesimde kalkınmanın sağlanmasından bahsedilmektedir. Bunların yerine getirilmesi ise sadece büyükşehir belediyeleri değil tüm yerel yönetim birimlerinin yerine getirmesi gereken görevler olarak

belirtilmiştir. Bunun için başta az gelişmiş bölgelerdeki yerel yönetimler olmak üzere, bütün yere yönetimlerin kapasitelerinin geliştirilmesi ve kaynaklarının artırılması gerektiği ifade edilmektedir (DPT, 2007). Yerel yönetimleri büyük görev yükleyen bu planda hizmetin vatandaşa en yakın birimlerce yapılması esasını ilke edinmiştir (Kösecik, 2007:720-21).

7. KAYA RAPORU'NDA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA), yönetim biliminin ülkemizdeki yaklaşık 50 yıllık gelişmesi içinde, kamu yönetiminin ulusal amaçların gerçekleştirilmesini sağlayacak biçimde etkili, tasarruf sağlayıcı, verimli ve nitelikli hizmet görmesi amacına yönelik olarak yapılan ve yeniden düzenlemeyi amaçlayan önemli bir takım araştırma etkinliklerinin en son ve kapsamlı örneğidir (Ergun, 1991: 12). Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde çıkarılan KAYA raporuna göre yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması gerektiği ifade edilmiştir. Bunun nedeni;

- Yerel yönetimlerin yeterince demokratik olmaması,
- Yerel yönetim kuruluşlarının yeterince güçlü olmaması,
- Yerel yönetim kuruluşlarının toplumun beklentileri oranında verimli ve etkili hizmet üretememesi (TODAİE, 1991: 178) olarak ifade edilmiştir.

Raporda 1950'li yıllardan itibaren sanayileşmeyle başlayan kentleşme artmış ve buna bağlı olarak “kent” kavramının yeni anlamlar kazanmaya başladığı belirtilmiştir. Özellikle nüfus ve büyüklükleri bakımından İstanbul, Ankara ve İzmir gibi kentler “Büyükşehir”, “Büyük kent” ve “Anakent” gibi kavramlarla ifade edilmeye başlamış ve bu kentlerin yeniden yapılandırılması gerektiği belirtilmiştir (TODAİE, 1991: 197).

Raporda, büyükşehirle belediyeleri için kurumu güçlendirici, yönetsel etkinliği, verimliliği ve halk denetimi ile katılımı sağlayacak düzenlemelerin gerekliliğinden bahsedilmiştir (TODAİE, 1991:180). Raporun öneriler kısmında, *“Yerel yönetimlerle ilgili tek bir kanun çıkarılmalı, il ve ilçe yerel yönetimleri, belediye, büyükşehir belediyesi ve köy yerel yönetimleri, aralarında uyum*

sağlanarak, bu kanunun ayrı bölümlerinde düzenlenmelidir” denilmektedir. Rapor büyükşehir modelinin korunmasını ve geliştirilmesini benimsemiş görünmektedir (Ergun, 1991: 22).

Bir yerel yönetim birimi olan büyükşehir belediyesinin, ilçe belediyeleri ile olan görev ve yetki bölüşümü, ilçe belediyeleriyle ilişkileri, kentsel hizmetlerde eşgüdüm ve uyum vb. alanlarda önemli sorunlar meydana getirmiştir. Yeni bir yönetim modeli olması sebebiyle ilk büyükşehir belediyesi kanunu ile bütün eksikliklerin tespit edilip tedavi edilmesi mümkün olamayacağından yeni bir kanuna ihtiyaç duyulduğunu söyleyebiliriz.

İKİNCİ BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN YAPISI, ORGANLARI VE GÖREVLERİ

1. BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYELERİNİN KURULUŞU VE GELİŞİMİ

Yeni bin yılda kentler dört büyük dönüşüm yaşamaktadırlar. Birincisi, kırdan kente dönüşüm, ikincisi, kuzeyden güneye yaşanan dönüşüm (kuzey yarım küreden güney yarım küreye yaşanan göç), üçüncüsü, formelden informele doğru dönüşüm (gecekondulaşmaya olan eğilim), dördüncüsü, büyük sorunlara kaynaklık eden kentlerden büyük kentlere olan dönüşümdür (Demiral, 2007: 64-65).

Dünyada yaşanan büyük kentleşme (büyükşehir) dönüşümü bir takım yapısal sorunlara sebep olmuştur. Türkiye'de yaşanan kentleşme süreci bir yandan kentlerin ölçeğini, diğer yandan kentlerin biçimini belirleyen süreçleri değiştirmiştir. Bu gelişmeler sonucunda elde edilen bilgi birikimi ve kentleşme sürecinin kavranmasındaki derinleşme, kentsel yönetim konusunda yeni anlayışlara ve arayışlara yol açmıştır (Ökmen, Parlak, 2008: 80). Bu arayış Türkiye'de de kendini göstermiştir. Nitekim önce 1982 Anayasasında büyük yerleşim yerleri için yeni düzenlemelerin yapılabileceği belirtilmiş daha sonra da 3030 sayılı Büyük Şehir Yasası çıkarılmıştır. Böylece yönetim sisteminde üçlü bir yerel yönetim yapısından dörtlü bir yerel yönetim yapısına geçilmiştir.

Bununla beraber, 1990'lardan sonra başlayan uluslararası siyasi, ticari ve ekonomik faaliyetler ve bunların büyükşehir merkezlerinde birikmesi, büyükşehirleri başta yönetim olmak üzere birçok konuda sıkıntıya sokmuş ve kentsel alanın yönetilmesinde önemli sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu durum mevcut yasalara ek olarak yeni düzenleme ve arayışları da beraberinde getirmiştir. Bugün büyükşehirlerde ortaya çıkan sorunlar daha etkin çözüm arayışlarını gündeme taşımaktadır. Çünkü büyükşehir belediye yönetimleriyle ilgili yapılan düzenlemeler, kentsel mekanların daha iyi yönetilebilmesi çerçevesinde sürekli yenilenme ve günün ihtiyaçlarına cevap verir duruma getirilmesi gerekmektedir. Nitekim yapılan reform

çalışmaları sonucu yeni büyükşehir yasası gündeme gelmiş ve 3030 sayılı yasayla büyükşehirlerin yapısında bazı değişiklikler yaşanmıştır.

1.1 3030'dan 5216'ya Geçişin Sebepleri

1924 ve 1961 Anayasaları büyük yerleşim birimleri için özel yönetim modellerinin geliştirilmesine yasal olanak vermemiştir. 1982 anayasasının 127. maddesiyle ilk defa büyükşehir belediyeleri için anayasal bir formül bulunarak çıkarılan 3030 sayılı kanunun bir takım uygulanması sırasında bazı sorunların ortaya çıktığı görülmüştür.

Daha önce büyükşehir deneyimi bulunmayan ve ilk defa 3030 sayılı kanun ile hayata geçirilen büyükşehir sisteminin uygulamada bazı eksikliklerinin olması ve bu alanda kimi sorunların yaşanması kabul edilebilir bir durumdur. 3030 sayılı kanun ile görev ve yetkilerin paylaşılmasında nesnel ölçütler bulunmaması, yönetim kademeleri arasında işbirliği kurma mekanizmalarının yetersiz olması, büyükşehir yönetiminin kesin bir hâkimiyetinin bulunması, büyükşehir çapında planlama ve koordinasyonun yapılamaması ve belediye büyüklüklerinin çok farklı olması genel kabul gören sorunlardır (Rapor 1/768, 2004: 3). Bu sorunların birikmesi büyükşehir belediyelerine ilişkin yeni bir düzenleme ve yeniden yapılanma ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bu açıdan 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı kanunu biriken sorunlara çözüm üretmek için çıkarılmıştır.

Yeniden yapılanma çabaları sadece büyükşehir belediyeleri ile ilgili değil merkezi yönetim teşkilatlarını da kapsayan uzun bir geçmişe sahiptir. Özellikle 1930'lu yıllarda başlayan yeniden yapılandırma çalışmaları, 1950'li yıllarda devam etmiş, 1960 sonrası "Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi" (MEHTAP) başta olmak üzere çeşitli çabalar ile sürdürülmüş, 1988 yılında Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) projesi ile devam etmiştir. Ancak burada yeniden yapılanma çalışmalarını merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumluluklarını yeniden belirleyen ve 3 Kasım 2003'de kamuoyuna açıklanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile devam etmiştir. 29 Aralık 2003'te meclise

sunulan bu kanun tasarısı ile birçok alanda olduğu gibi büyükşehir belediyelerinin yeniden düzenlenmesini de gerekli kılmıştır (<http://www.belgenet.com/yasa/kamu-02.html>Başbakanlık, 2003: 67). Nitekim Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısından hemen sonra çıkarılan büyükşehir belediye kanunu bu yeniden düzenlenme çerçevesinde ele alındığını göstermektedir.

Yirmi yıl yürürlükte kalan 3030 sayılı kanun, büyükşehirlerin yaşadığı değişim ve dönüşüme bağlı olarak zamanla birçok alanda yenilenme ihtiyacı hissetmiştir. Bu değişim ve dönüşüm sürecini etkileyen birçok faktör olmakla birlikte genel olarak ifade edebileceğimiz bazıları şunlardır:

Bir yerleşim alanının büyükşehir statüsü kazanmasında, uzun zaman bir belediyenin sınırlarının içinde birden çok ilçe bulunması ölçü kabul edilmiştir. Bunun yerine bir yerleşim alanının metropol özelliklere sahip olup olmadığı üzerinde durulmalıdır. Bu ölçütlerde ekonomik, toplumsal ve mekânsal özelliklerle, daha genel geçer ölçüt olan en az 500 bin nüfus boyutu göz önünde tutulmalıdır (TÜSİAD, 1997: 55; TÜSİAD, 1995: 76). Ancak 3030 sayılı kanunda nesnel ölçütler mevcut değildi. 3030 sayılı kanunda bir yerleşim alanının büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşması için büyükşehir sınırları içerisinde birden fazla ilçe bulunması yeterli görülmüştür. Büyükşehir belediyesi statüsünün kazanılmasında yukarıda belirtilen nesnel ölçütler gibi somut göstergelerin olmaması, büyükşehir belediye statüsünü sadece siyasi iktidarların takdirine bırakmıştır. Bu durum hangi illerin büyükşehir statüsünü hak edip etmediği konusunu gündeme getirmiş ve birçok tartışmaya ortam hazırlamıştır.

Yerel yönetim birimleri üzerindeki merkezi yönetimin vesayet denetimi; belediyeler arasında yetki sınırlarının belirlenmediği 3030 sayılı kanunda büyükşehir belediyelerin alt kademe ve ilçe belediyeleri üzerinde vesayet denetimi kurmalarına imkân vermiştir. Hatta ilçe belediyelerinin almış olduğu kararların uygulamaya konulması için büyükşehir belediyesi bir amir konumunda yer almaktaydı (Demiral, 2007: 88). 3030 sayılı kanunda *“İlçe belediyelerinin meclisleri kararı ile çıkaracakları bu yönetmelikleri, büyük şehir belediye başkanının aynen veya değiştirerek onayı ile kesinleşir ve usulüne göre ilan edilerek yürürlüğe girer”*(3030 sayılı kanun: md. 8) ifadesi büyükşehir belediyelerinin ilçe ve alt kademe belediyeleri üzerinde vesayeti olduğunu göstermektedir.

Belediyeler yapmakla yükümlü oldukları görevleri yerine getirirken *mali kaynaklara* ihtiyaç duyarlar. İster büyükşehir belediyeleri olsun isterse büyükşehir bünyesinde bulunan küçük belediyeler olsun yürütmekle yükümlü oldukları görevler zaman içerisinde sürekli artmaktadır. Bununla birlikte bu hizmetleri yürütmek için ihtiyaç duyulan mali kaynaklar da artmaktadır. Bu anlamda büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki konumu mali kaynaklar konusunda da kendini gösterebilmektedir. Büyükşehir belediyelerine imar ve bütçe gibi konularda ağırlık verilmek üzere genel olarak ilçe ve alt kademe belediyeleri üzerindeki gözetim ve denetim yetkisinin verilmesi, uygulamada 3030 sayılı büyükşehir belediye kanununun yetersiz kalmasına yol açmıştır (Gül, 2008: 91).

3030 sayılı kanunun uygulamalarından biri de *keyfilik* uygulamasıdır. Belediye sınırları içerisinde birden çok ilçe olması dışında genel geçer bir durum söz konusu değildir. Büyükşehir belediye statüsü sadece TBMM'nin yetkisinde ve TBMM bunu KHK ile bile düzenlenebilmekteydi. Tamamen siyasi otoriteye bağlı olan bu uygulama keyfiliğe açık bir konumda olduğu için büyükşehir belediyelerinin hizmet biriminden çıkarılıp siyasi çıkarılara göre şekillenen kurumlar haline gelmiştir. Büyükşehir statüsüne kavuşan belediyelere ilave gelir kaynaklarına kavuşması (3030 sayılı kanun, md. 18) kanun koyucular üzerindeki baskıyı daha da arttırmıştır. Bununla birlikte büyükşehir statüsüne geçmek isteyen pek çok belediye teşkilatının siyasi destek arayışı içinde oldukları ve bu konuda baskı guruplarını etkilemeye çalıştığı görülmüştür (Öner, 2006: 250). Keyfi bir uygulama olan bu durum 3030 sayılı kanunda düzenleme yapmayı gerekli kılmıştır.

Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ile yerel yönetim yasalarında stratejik plan ve bunu esas alan faaliyet raporu, performans denetimi, performansı yüksek personelin ödüllendirilmesi, sözleşmeli personel ve norm kadro gibi yeni uygulamalar (Arıkboğa, Oktay, Yılmaz, 2007: 19) da eski büyükşehir belediye kanununun eksikliklerinden bazılarıydı. Yeniden yapılanma yönünde gerçekleştirilen mevzuat değişikliklerinin önemli bir yanı yeni kamu yönetimi anlayışı ve yönetim dinamikleri ile paralel düzenlemeler içermesidir (Ökmen, 2008: 69).

1980'li yılların sonlarına doğru gelişmiş ülkelerde ve özellikle Anglo-Sakson ülkelerde kamu sektörünün yönetiminde yeni bir yaklaşım ortaya çıkmıştır. *Yeni kamu işletmeciliği* (New Public Management) (Eryılmaz, 2011: 42) olarak gelişen

yeni yönetim modeli süreç içerisinde gelişmekte olan ülkelerin yönetim yapılarını da etkilemeye başlamıştır. Yerel yönetim birimlerinde de etkili olmaya başlayan bu değişim dalgası büyükşehir belediyelerinin yönetim yapısını da etkilemiş ve mevzuat içerisinde yer alması için düzenlemeye ihtiyaç duyulmuştur.

Özellikle 2003 yılından itibaren AB uyum süreci ile Yeni Kamu Yönetimi anlayışı arz eksensli yönetim modelinden talep eksensli bir yapıya doğru dönüşmesi ülkedeki tüm yönetim sistemlerini etkilemiştir. Büyükşehir belediyeleri mahallî idare sisteminin dolayısıyla kamu yönetiminin ayrılmaz bir parçası olarak, ülkenin iktisadi, sosyal ve siyasal yapısından etkilenmektedir. Bu yüzden büyükşehir alanlarındaki sorunlara yönelik çözümler bu bütünlük içinde geliştirilmek zorundadır. Merkezi hükümet yönetiminden, katılımcı demokrasi yönetimine doğru ilerleyen süreç yerel yönetim algısını da etkilemiştir. Yönetişim olarak gelişen yeni yönetim algısı “yöneten” ile “yönetilen” arasındaki dengeyi yönetilenler lehine çevirmiştir. 1980’lerde başlayan bu süreç Avrupa Komisyonu tarafından 2001 yılında yayımladığı “White Paper on European Governance” ile devam etmiştir. Açıklık, katılım, sorumluluk, etkililik, ve etkinlik yönetişim kavramının önemli ilkelerinden ve tamamlayıcılarıdır (Toprak, 2011: 5).

2002 sonrası AB uyum süreci ve tek parti iktidarı avantajının ortaya koyduğu yeniden yapılanma sadece büyükşehir belediyesi ile sınırlı değil; yerel yönetim sisteminde merkez-yerel yönetim ilişkilerine hâkim olan geleneksel eğilimleri, yerel yönetim lehine bir takım değişiklikler öngörmüştür (Ökmen, 2008: 68). Nitekim 2000 sonrası çıkarılan Büyükşehir Belediyesi Kanunu (5216), Belediye Kanunu (5393), İl Özel İdaresi Kanunu (5302), Kamu Mali Denetimi ve Kontrol Kanunu (5018) yaşanan değişimi göstermektedir.

1984 yılında 195 sayılı kanun hükmünde kararname düzenlenen Büyükşehir Belediyeleri son olarak 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile tekrar yenilenmiştir. 3030 sayılı kanun büyükşehir statüsündeki belediyelere ek mali kaynak sağladığından yasanın uygulamaya girdiği 1984 yılından bu yana birçok kentte büyükşehir belediyesi kurulmuş (Ulusoy, Akdemir, 2007: 263) ve günümüzde de kurulması için çalışmalar yürütülmektedir. Bu yönüyle 5216 sayılı Büyükşehir belediyesi kanunu Kamu Yönetimi’nin yeniden yapılandırılması projesinin önemli bir ayağını teşkil etmektedir.

Sonuç olarak tecrübesi bulunmayan ve ilk defa 1984 yılında 3030 sayılı kanun ile hayata geçirilen büyükşehir sisteminin uygulamada bazı eksikliklerinin olması ve bu alanda kimi sorunların yaşanması doğaldır. Bu açıdan 3030 sayılı kanunun yeniden düzenlenme ihtiyacı göç, nüfus artışı ve refah seviyesinin yükselmesiyle oluşan beklentilerin de eklenmesiyle yeniden düzenlenmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu yüzden 2004'te 5216 sayılı kanun çıkarılmıştır. Ancak günümüzde yaşanan yoğun değişim ve dönüşüm sonucu büyükşehirler ile büyükşehir bünyesinde bulunan ilçe belediyelerinin dönüşüme ayak uyduramaması sonucu büyükşehir belediyelerinin tekrar düzenlenmesi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Ayrıca son nüfus sayımı sonuçlarıyla büyükşehir nüfus kriterini aşan 13 ilin büyükşehir olması durumunda mevcut büyükşehir yasasının beklenen hizmet kalitesini veremeyeceği öngörülmektedir. Bir taraftan 4-13 milyon nüfusa sahip olan büyükşehirler (İstanbul, İzmir, Ankara, Adana, Bursa), diğer taraftan 750 bin nüfusa az bir farkla aşmış ya da bu sayıya ancak ulaşabilmiş olan iller (Erzurum, Eskişehir, Mardin Trabzon Malatya, vb.)'in aynı yasayla yönetilmesi mümkün değildir. Günümüzde İstanbul büyükşehir belediyesinin sahip olduğu bütçe birkaç bakanlık dışında (Maliye, Milli Eğitim) diğer tüm bakanlıkların bütçesinden fazla (www.sabah.com.tr) olduğu düşünülürse büyük ölçek farklılığı bulunan büyükşehirlerin aynı yasal mevzuat ile yönetilmelerinin ne tür sorunlar çıkaracağı daha iyi anlaşılacaktır.

1.2 5216 Sayılı Yasaya Göre Büyükşehir Belediyesinin Kuruluşu ve Sınırları

İçişleri Bakanlığı tarafından Bakanlar Kuruluna, 03.03.2004 tarihinde sunulan, Avrupa Birliği uyumlu "Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı", 04.03.2004 tarihinde Meclis Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından incelenmiş, ilgili bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşlar ile sivil toplum örgütleri temsilcilerinin katılımıyla görüşülmüştür. Tasarı "*3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun*"

yürürlükten kaldırarak büyükşehir belediyelerinin yapı ve işleyişleri yeniden düzenlenmesini öngörüyordu (Belgenet .com.2011).

Tasarı 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu olarak yasalaştı. Kanun yedi bölümde, 33 madde ve 4 geçici maddeden oluşmaktadır. Birinci bölümde, kanunun amacı, kapsamı ve tanımlar (madde 1-3) yer alırken, ikinci bölümde büyükşehir belediyesinin kuruluşu ve sınırları (madde 4-6), üçüncü bölümde ise büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve sorumlulukları (madde 7-11) bulunmaktadır. Dördüncü bölümde büyükşehir belediyelerinin organları (madde 12-20) düzenlenirken, beşinci bölümde büyükşehir belediyesinin teşkilatı ve personeli (madde 21-22) ele alınmaktadır. Altıncı bölümde belediyenin bütçesi, gelir ve giderleri (madde 23-27), yedinci bölüm ise “Çeşitli Hükümler” (madde 27-33) başlığını taşımaktadır. Hemen belirtmek gerekir ki, büyükşehir belediyesi kanununda düzenlenmeyen hükümler, 5393 sayılı belediye kanununa göre tatbik edilecektir.

5216 sayılı kanun, belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000’den fazla olan il belediyeleri, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri dikkate alınarak, **kanunla** Büyükşehir Belediyesine dönüştürülebileceğini hükme bağlamıştır (5216 sayılı yasa, 2004: md 4).

Bu düzenleme 3030 sayılı kanunun keyfi uygulamalarına göre daha nesnel ölçütler içermektedir. Kanunun geçici 2. maddesine göre ise İstanbul ve Kocaeli büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırları olarak ifade edilmiştir. Diğer büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehir yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırı olacaktır (5216 sayılı kanun: geçici 2. Md.). Böylece belediyelerin ölçek bakımından büyütülmesi amaçlanmıştır. Tüm il sınırlarını büyükşehir kapsamına alan İstanbul ve Kocaeli büyükşehir yönetim modeli, büyükşehir belediyelerinin yeniden düzenlenmesi çerçevesinde önemli bir model olarak karşımıza çıkacaktır.

5393 sayılı belediye kanununda belediyeler için gereken nüfus kriteri 2000’den 5000’e çıkarılması ile 5216 sayılı kanunda büyükşehir belediyesi için en az

750 000 nüfus kriterinin getirilmesi kaynak israfının önlenmesi, hizmetlerin koordineli ve etkin bir şekilde yerine getirilmesi için önemli bir gelişme olmuştur. Büyükşehir kurmayı zorlaştıran bu uygulama 1990'lı yıllar ile 2000'li yılların başındaki gibi büyükşehir kurma tekliflerini de ortadan kaldırmıştır (Özgür, Yavuzçehre ve Cığercioğlu,2007: 476).

5216 sayılı kanun, Büyükşehir olma şartını 3030 sayılı yasadakinden farklı bir duruma getirmiştir. Yeni yasaya göre Büyükşehir Belediyesi; *“En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi...”* (md.3) olarak ifade edilmiştir. 3030 sayılı kanunda aynı kentsel alanda yer almasına rağmen kentsel bütünlüğü bozan belde belediyeleri yanında ilk kademe belediyeleri büyükşehir belediye sistemi içerisine dâhil edilerek bütünlük sağlanmıştır (Arıkboğa, 2008: 315).

Büyükşehir belediyelerinin sınırları, adını aldıkları büyükşehirlerin belediye sınırlarıdır. İlçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin, büyükşehir belediyesi içinde kalan kısımlarının sınırlarıdır. İlk kademe (basamak) belediyelerinin, büyükşehir belediye sınırları dışında belediye sınırı olamaz (5216, md. 5).

Büyükşehir belediyesinin sınırları çevresinde ve aynı il sınırları içinde bulunan belediye ve köylerin, büyükşehir belediyesine katılması konusunda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır. Bu durumda katılma kararı, ilgili ilçe veya ilk kademe belediye meclisinin talebi üzerine, büyükşehir belediye meclisi tarafından alınır (5216, md. 6/1).

Büyükşehir sınırları çevresinde ve aynı il sınırları içinde bulunan belediye ve köyler imar düzeni ve temel alt yapı hizmetlerinin zorunlu kıldığı durumlarda, büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile büyükşehir belediyesi sınırları içine alınabilir (5216, md. 6/2).

Büyükşehir belediyesi sınırları içine katılan ilçe belediyeleri ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan belediyeler, büyükşehir ilçe veya ilk kademe belediyesine

dönüşür. Diğer belediyeler ile köylerin tüzel kişiliği kalkar. Tüzel kişiliği kalkan belediyelerin katılacağı ve köylerin mahalle olarak bağlanacağı belediyeler, Bakanlar Kurulu kararında belirtilir (5216, md. 6/3).

Ancak 5216 sayılı büyükşehir belediyesinden sonra çıkarılan 5390 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 1. maddenin 3. fıkrası şu şekilde düzenlenmiştir:

“Büyükşehir belediyesi sınırları içine katılan ilçe belediyeleri büyükşehir ilçe belediyesine, diğer belediyeler ilk kademe belediyesine dönüşür. Köylerin tüzel kişiliği kalkar ve bunların mahalle olarak katılacağı belediyeler, Bakanlar Kurulu kararında belirtilir”

İlçe ve ilk kademe belediyesi olarak büyükşehir belediye sınırları içine katılan belediyeler, büyükşehir belediye meclisinde seçiliş sıralarına göre tespit edilecek ilçeler beşte bir, ilk kademeler onda bir oranında meclis üyesi ile temsil edilirler. Tama ulaşmayan kesirler dikkate alınmaz. Bu durum ilk mahallî idareler genel seçimine kadar geçerlidir. Bu belediyelerin başkanları hakkında 12 nci maddenin ikinci fıkrası hükümleri uygulanır (5216, md. 6/4).

Yukarıda belirtilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 6. maddesinin ikinci, üçüncü ve dördüncü fıkraları 5747 sayılı *Büyükşehir Belediye Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun* ile yürürlükten kaldırılmıştır (5747 sayılı Kanun: md. 3).

Ayrıca 5747 Sayılı kanun ile ilk kademe belediye statüsüne son verilmiş ve ilçe belediyelerinin sayısı arttırılmıştır (Nohutçu, 2008: 242). Bu belediyeler ilçe belediye sınırları içine dâhil edilmiştir. Bu yasaya göre kırk üç tane ilçe artmıştır. 5747 sayılı yasanın çıkarılmasından sonra, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve diğer kanunlarda ilk kademe belediyesine yapılan atıflar ilçe belediyesine yapılmış sayılır.

Bununla beraber, 1993 tarihli 504 nolu KHK ile İzmit Büyükşehir Belediyesi'nin adı Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'ne, 2000 tarihli 593 sayılı KHK ile Adapazarı Büyükşehir Belediyesi ise Sakarya Büyükşehir Belediyesi'ne dönüştürülmüştür (5747 sayılı Kanun: md. 2).

Genel olarak eski kanunda (3030) belediye bünyesinde birden fazla ilçe bulunduran kentleri büyükşehir olarak adlandırılırken yeni kanunla (5216) birlikte

büyükşehir belediyeleri için en az üç ilçe ya da ilk kademe belediyesi olma şartı getirilmiştir. Büyükşehir statüsüne kavuşmak için belli bir nüfus, 10 km uzaklıktaki yerleşim alanıyla birlikte ekonomik gelişmişlik gibi somut kriterler getirilmiştir.

1.3 Büyükşehir Belediyesinin Amacı, Kapsamı ve Tanımlar

5216 sayılı büyükşehir belediyesi kanununun amacı büyükşehir belediyesi yönetiminin hukuki statüsünü düzenlemek, hizmetlerin planlı programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamaktır (5216, md. 1).

Bu Kanun, büyükşehir belediyesiyle büyükşehir sınırları içindeki belediyeleri kapsar (5216, md. 2).

Büyükşehir belediyesi, en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini ifade eden yerel yönetim birimidir (5216, md. 3/a). 3030 sayılı kanunda “belediye sınırları içerisinde birden fazla ilçe bulunan şehirler büyükşehirdir” diye tanımlanırken 5216 sayılı kanun büyükşehir belediyelerinin mali ve idari anlamda özerkliğine özellikle vurgu yapmıştır.

İlçe belediyesi: “*Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesini*” ifade ederken; İlk kademe belediyesi: *Büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediyeyi, ifade eder* (5216, md. 3/c, 3/d). 5216 sayılı kanun, büyükşehir belediyelerinin federatif yapısına ek olarak alt kademe belediyeleri adıyla belde belediyelerini de eklemiş oldu (Arıkboğa, 2007: 36).

2. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN ORGANLARI

Büyükşehir Belediyelerinin üç organı vardır (5216: md. 3/b).

- Büyükşehir Belediye Başkanı
- Büyükşehir Belediye Meclisi
- Büyükşehir Belediye Encümeni

2.1 Büyükşehir Belediye Başkanı

Yürütme organı olarak görev yapan büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından 5 yıllık süre için doğrudan seçilir. Kanun koyucu, güçlü başkan modelini benimseyerek büyükşehir belediye başkanına oldukça geniş yetkiler vermiştir (Torlak, Sezer, 2005: 100; Azaklı ve Özgür, 2005: 298). Güney Avrupa ve Almanya gibi ülkelerde olduğu gibi Türkiye de uygulanan güçlü başkanlık modelinde liderlik bireysel niteliktedir. Genel olarak tam zamanlı çalışan belediye başkanlarının gücü doğrudan halk tarafından seçilerek göreve gelmeleri halinde artmaktadır (Erençin, 2007: 335).

Büyükşehir belediye başkanına bu kadar geniş yetkinin verilmesi belediye meclislerinin temsilini işlevsiz edebildiği gibi onu yok sayan şahsi ve keyfi uygulamalara da kapı açabilmektedir (Bulut, Tanıyıcı, 2008: 175).

3030 sayılı kanuna yapılan en büyük eleştirilerden biri büyükşehir belediye başkanının seçilmiş ilk ve ilçe belediye başkanları karşısındaki yetkileri idi. Seçilmişler arasında aşırı dengesizliklere sebep olan bu uygulama 5216 yasa ile devam etmiştir.

Büyükşehir ve büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediye başkanları görevlerinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz (5216, md. 17). Bununla ilintili olarak geçici dördüncü maddesinde kanunun yayımı tarihinde profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapan veya yönetiminde bulunan belediye başkanları, en geç 1.1.2005 tarihine kadar bu kulüplerin başkanlığından ve yönetimindeki görevlerinden ayrılırlar (5216, geçici 4. Madde).

Ancak günümüzde büyükşehir belediye başkanlarının onursal başkanlık adı altında spor kulüpleriyle doğrudan bir ilişki içerisinde olduğu görülmektedir. Her ne kadar yasadaki belirtilen yasakla birebir uyuşmasa da onursal başkanlık gibi fiili (De Facto) bir durumun varlığı belediye kaynaklarının amaçları dışında kullanılabileceği endişesiyle eleştirilmektedir.

2.1.1 Büyükşehir Belediye Başkanının Seçimi

Büyükşehir belediye idaresinin temsilcisi olan Büyükşehir Belediye başkanının seçimi ile ilgili olarak, 1984 tarihli 2972 sayılı kanunun 4. maddesi birçok değişiklikten sonra yeni büyükşehir belediye kanununda şöyle düzenlenmiştir: Büyükşehir belediye başkanının seçiminde, seçim çevresi büyükşehir belediye sınırları içidir. Büyükşehir belediye sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediye başkanı ve belediye meclis üyelerinin seçimlerinde seçim çevreleri, ilçe ve ilk kademe belediyesinin sınırları içidir (5216, md. 29).

2008 tarihli 5747 sayılı kanun ile büyükşehir belediye başkanının seçimi ile ilgili olarak şu ifadeye yer verilmiştir: Büyükşehir belediye başkanının seçiminde seçim çevresi, büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan orman köyleri de dâhil olmak üzere büyükşehir belediye sınırlarından oluşur (5747, md. 4).

2.1.2 Büyükşehir Belediye Başkanlığının Sona Ermesi

Büyükşehir belediye başkanının başkanlık sıfatının kaybedilmesiyle ilgili olarak belediye kanunundaki hükümler saklı kalmak kaydıyla büyükşehir belediye meclisinin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılan büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediye başkanlarının görevlerine Danıştay kararıyla son verilir (5216, md. 19).

Büyükşehir belediye başkanlığının sona ermesiyle ilgili 5393 sayılı belediye kanununda da düzenleme yapılmıştır. 5393 sayılı belediye kanununda belirtilen bu hükümler kanununun 44. maddesinde şu şekilde belirtilmiştir:

- Mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülkî idare amiri tarafından belirlenmesi,
- Seçilme yeterliğini kaybetmesi,
- Görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya sakatlık durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi,
- Meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması,

Hâllerinden birinin meydana gelmesi durumunda İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona erer (5393, md. 44).

Ayrıca meclisin bilgi edinme ve denetim yollarının kullanımını da başkanlık sıfatının kaybedilmesinde etkilidir. Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülkî idare amirine gönderilir. Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştay'a gönderir. Yetersizlik kararı, Danıştay'ca uygun görüldüğü takdirde belediye başkanı, başkanlıktan düşer (5393 sayılı kanun: md. 26.)

Anayasada ise, belediye başkanının göreviyle ilgili, hakkında soruşturma ve kovuşturma açılması durumunda İçişleri Bakanı, Anayasadan aldığı yetkiye

dayanarak belediye başkanı kesin hükme kadar görevden uzaklaştırabilir (1982 Anayasası, md. 127).

2.1.3 Büyükşehir Belediye Başkan Vekili

Büyükşehir belediye başkan vekili, Belediye Kanunundaki usullere göre belirlenir. Buna göre seçim sonuçlarının ilânını takip eden beşinci gün belediye başkanının başkanlığında kendiliğinden toplanır. Meclis bu toplantıda, üyeleri arasından, gizli oyla meclis birinci ve ikinci başkan vekili ile en az iki kâtip üyeyi ilk iki yıl için görev yapmak üzere seçer. İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı yapılacak ilk mahallî idareler seçimlerine kadar görev yapar (5393, md. 19)

Ancak, büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediye başkanları büyükşehir belediye başkan vekili olamaz (5216, md. 17). İlk kademe ve ilçe belediye başkanlarının büyükşehir belediye başkan vekili olması durumunda kaynakların ve hizmetlerin tek yönlü kullanılması kaygısından dolayı yerinde bir uygulama olduğunu söyleyebiliriz.

Büyükşehir belediye başkan vekili, Belediye Kanunu'ndaki usullere göre belirlenir. Buna göre, *“Belediye başkanı izin, hastalık veya başka bir sebeple görev başında bulunmadığı hâllerde, bu süre içinde kendisine vekâlet etmek üzere, belediye meclisi üyeleri arasından birini başkan vekili olarak görevlendirir”* (5393: md. 40). Bu uygulama KAYA raporunda da önerilen bir durumdur (TODAİE, 1991: 197).

2.1.4 Büyükşehir Belediye Başkanının Görev ve Yetkileri

Güçlü başkan² modelini devam ettiren bu yasaya göre büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır (5216, md. 18):

- Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.
- Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak Büyükşehir belediye meclisi ve encümenine başkanlık etmek, bu organların kararlarını uygulamak.
- Bu kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak.
- Büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak, büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin bütçe tasarılarını, bütçe üzerindeki değişiklik önerilerini ve bütçe kesin hesap cetvellerini hazırlamak.
- Büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek, alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlamak.
- Yetkili organların kararını almak şartıyla, büyükşehir belediyesi adına sözleşme yapmak, karşılıksız bağışları kabul etmek ve gerekli tasarruflarda bulunmak.
- Mahkemelerde davacı veya davalı sıfatıyla ve resmî mercilerde büyükşehir belediyesini temsil etmek, belediye ve bağlı kuruluş avukatlarına veya özel avukatlara temsil ettirmek.
- Belediye personelini atamak, belediye ve bağlı kuruluşlarını denetlemek.

² Türkiye, Güney Avrupa ve Almanya gibi ülkelerde uygulanan bu model büyükşehir belediye başkanına geniş yetkiler veren hatta belediye meclislerinin temsilini işlevsiz edebilen ve onu yok sayan keyfi uygulamalara giden bir modeldir.

- Gerektiğinde bizzat nikâh kıymak.
- Diğer kanunların belediye başkanlarına verdiği görev ve yetkilerden büyükşehir belediyesi görevlerine ilişkin olan hizmetleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak.
- Gerektiğinde görev ve yetkilerinden bir veya birkaçını ilçe veya ilk kademe belediye başkanına devretmek.
- Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürllülerle ilgili faaliyetlere destek olmak üzere özürllü merkezleri oluşturmak.

Büyükşehir belediyelerinin ilçe ve alt kademe belediyelerine görevlerini devretmeleri için büyükşehir belediye başkanının uygun görüşü aranır (5216, md. 7).

2.2 Büyükşehir Belediye Meclisi

Büyükşehir Belediye Meclisi, belediyenin karar organıdır. Çoğulcu ve demokratik yapılanmanın yerel düzeydeki temsilcisi olan belediye meclisinin tüm üyeleri doğrudan halk tarafından seçilir.

2.2.1 Büyükşehir Belediye Meclisinin Oluşması

Büyükşehir belediyesinin karar organı olan Büyükşehir belediye meclisi, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunda belirtilen usul ve esaslara göre seçilen üyelerden oluşur (2972, md. 12). Buna göre mahalli idareler seçimleri serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında yapılır. (2972: md. 2).

2972 sayılı kanuna göre, Belediye sınırları ilçe ve ilk kademe başkanı ve belediye meclis üyelerinin seçimlerinde seçim çevreleri, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin sınırları olarak belirtilmiştir.

Büyükşehir belediye meclisine büyükşehir belediye başkanı başkanlık eder. Büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir. Büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye meclisleri ile bunların çalışma usul ve esaslarına ilişkin diğer hususlarda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır (5216, md. 12).

Büyükşehir belediye meclisi dört tür üyenin katılımıyla oluşturulmaktadır: Birincisi, İlçe belediye meclislerinin kendi üyeleri arasından seçilen üyeler (md.6/3;12/1,2). İkincisi, İlçe/ilk kademe belediyelerin meclis üyelerinin beşte (onda) biri (md,6/3;12/2). Üçüncüsü, İlçe /ilk kademe belediye başkanları meclisin doğal üyesidirler (md.12/2). Dördüncü olarak, büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesi aynı zamanda başkanıdır (Ünsal, 2007: 47).

Ancak 22. 03. 2008 tarih ve 26824 sayılı Resmi gazete yayımlanan 5747 sayılı kanun, ilk kademe belediyelerine son vermiştir. Kanun ilk kademe belediyeleri bünyesinde bulunan üyelikleri kaldırmış ve kanunda geçen “5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve diğer kanunlarda ilk kademe belediyesine yapılan atıflar ilçe belediyesine yapılmış sayılır” (5747, md. 3) maddesine bağlı olarak büyükşehir belediye meclisine sadece ilçe belediyelerinden üyeler gönderilmeye başlanmıştır.

2.2.2 Büyükşehir Belediye Meclisin Toplantı ve Çalışma Usulü

Büyükşehir belediye meclisi, her ayın ikinci haftası önceden meclis tarafından belirlenen günde mutlak toplantı yerinde toplanır. Büyükşehir belediye başkanı büyükşehir belediye meclisinin başkanı olup, büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir (5216, md.12). Büyükşehir belediye meclisinin her ayın ikinci haftası toplanmasının sebebi

5393 sayılı belediye kanununda meclis toplantılarının her ayın ilk haftasında yapılmasından kaynaklanmaktadır. İlçe belediye toplantıları ile büyükşehir belediye toplantılarının birbiriyle uyumlu olması için büyükşehir belediyelerinin toplantıları her ayın ikinci haftasında yapılmaktadır.

Kanunda kasım ayı toplantısının dönem başı toplantısı olduğu belirtilmiştir. Ancak 5393 sayılı kanun ile “*kasım toplantısı dönem başı toplantısıdır*” cümlesi çıkarılarak meclisin bir ay tatil yapabileceği (5393, md. 20/b) cümlesi eklenmiş ve meclis çalışanlarının zaman sınırlaması kaldırılarak esnek bir çalışma biçimi getirilmiştir. Böylece tatil dönemi meclisin takdirine bırakılmıştır.

Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür (5216, 13/b).

Mutat toplantı yeri dışında toplanılmasının zorunlu olduğu durumda üyelere önceden bilgi vermek kaydıyla belediye hudutları dâhilinde meclis başkanının belirlediği yerde toplantı yapılır. Ayrıca, toplantının yeri ve zamanı mutat usullerle belde halkına duyurulur (5216, 13/c).

2007 yılında çıkarılan 5675 sayılı “*Büyükşehir Belediyesi Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*” ile yapılan düzenleme ile büyükşehir belediye başkanına lüzumlu görmesi durumunda bir yılda üç defadan fazla olmamak kaydıyla ve her toplantının bir birleşimi geçmeyeceği şartıyla olağanüstü toplantı yapabileceği yetkisi verilmiştir. Olağanüstü toplantı çağrısı ve gündem en az üç gün önceden meclis üyelerine yazılı olarak duyurulur ve ayrıca mutat usullerle ilan edilmesi gerekir. Ayrıca olağanüstü toplantılarda çağrıyı gerektiren konuların dışında hiçbir konu görüşülemeyeceği de belirtilmiştir (5675 sayılı kanun, 2007: md. 1). Bu hüküm büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyeler için de geçerli bir uygulamadır.

Mutat toplantı zamanlarına bağlı kalmaksızın olağanüstü toplantı düzenleme yetkisi, olası krizlerin aşılması için anlık tedbirler almayı kolaylaştıran önemli bir uygulamadır. Ayrıca olağan üstü toplantı sayısının en fazla üç kez ile sınırlandırılması bu uygulamanın süreklilik arz edebileceği düşüncesinden kaynaklanan yasal bir engel olarak değerlendirilebilir.

2.2.3 Büyükşehir Belediye Meclisi Kararlarının Kesinleşmesi

Büyükşehir belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebilir (5216, md. 14/a). Büyükşehir belediye başkanının kararlar üzerindeki denetimi ise hukukilik denetimidir. Yerindelik açısından başkanın böyle bir yetkisi yoktur (Şengül, 2010: 120).

Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir (5216, md. 14/b).

Büyükşehir belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir (5216, md. 14/c).

Kararlar, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez (5216, md. 14/d). Bu fıkra, 5747 sayılı yasada “**Büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi kararları**, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez” ile değiştirilmiştir.

Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargı mercilerine başvurabilir (5216, md. 14/e).

Ancak 5216 sayılı kanunun 14. Maddesinin e fıkrasında belirtilen “*on gün*” ibaresi, Anayasanın 123 ve 127. Maddelerinde belirtilen idarenin bütünlüğü ilkesine aykırı olduğu gerekçesiyle Danıştay 6. Dairesi, 2008 tarihinde iptali için Anayasa Mahkemesine başvurmuştur. Ancak daha önce 5747 sayılı kanun ile “on gün” ibaresi kaldırıldığı için gün sınırlaması ile ilgili herhangi bir kararın verilmesine gerek görülmediği belirtilmiştir (<http://www.anayasa.gov.tr>). Nitekim karar öncesinde çıkarılan 5747 sayılı yasa ile “on gün” ibaresi kaldırılarak idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde mülki idare amirinin hukuka aykırı gördüğü her türlü kararın iptaline ilişkin yargı yoluna gitmesi önündeki engel kaldırılmıştır.

İlçe ve ilk kademe belediye meclislerinin bütçe ve imarla ilgili olanlar dışındaki kararları, dayanak belgeleriyle birlikte büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Büyükşehir belediye başkanı, yedi gün içinde, gerekçesini de belirterek hukuka aykırı gördüğü kararların yeniden görüşülmesini isteyebilir. İlgili meclis, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kararında ısrar ederse karar kesinleşir (5216, md. 14/f).

Kesinleşen kararlar yedi gün içinde büyükşehir belediyesine gönderilir. Belediye başkanı, kesinleşen kararın iptali için on gün içinde idarî yargı merciine başvurabilir (5216, md. 14/ g).

Büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar plânına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir (5216, md. 14/h).

Anayasa mahkemesine yapılan itiraza ilişkin karardan sonra, 5747 sayılı Yasa'nın 3. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 14. maddesinin dördüncü fıkrası (Kararlar, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez) şu şekilde değiştirilmiştir: Büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi kararları, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez (5747 sayılı kanun, 2008, md. 3). Beşinci fıkrasında geçen "on gün içinde" ibaresi fıkra metninden çıkarılmış, altıncı ve yedinci fıkraları yürürlükten kaldırılmıştır.

5747 sayılı kanunun sekizinci fıkrasında geçen "Büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar plânına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir" ifadesine "Üç ay içinde büyükşehir belediye meclisinde görüşülmeyen kararlar onaylanmış sayılır" cümlesi eklenmiştir (5747, md. 3).

2.2.4 Büyükşehir Belediye Meclisinin İhtisas Komisyonları

Büyükşehir belediye meclisi, her dönem başı toplantısında, üyeleri arasından seçilecek en az beş, en çok dokuz kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir (5216, md. 15/a).

İhtisas komisyonları, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin büyükşehir belediye meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur (5216, md. 15/b). Bunlar;

- İmar ve Bayındırlık Komisyonu,
- Çevre ve Sağlık Komisyonu,
- Plân ve Bütçe komisyonu,
- Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu,
- Ulaşım Komisyonu.

Meclis toplantısını müteakip, imar komisyonu en fazla on işgünü, diğer komisyonlar ise beş iş gün içinde toplanarak kendisine havale edilen işleri sonuçlandırır. Komisyon bu sürenin sonunda raporunu meclise sunmadığı takdirde, konu meclis başkanlığı tarafından doğrudan meclis gündemine alınır (5216, md. 15/c).

Komisyon çalışmalarında uzman kişilerden yararlanılabilir. Gündemdeki konularla ilgili olmak üzere; kurum temsilcileri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversitelerin ilgili bölümlerinin, sendikalar (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun, sendika konfederasyonunun bulunduğu yerde konfederasyonun) ve uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerinin temsilcileri ile davet edilen uzman kişiler, oy hakkı olmaksızın ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir (5216, md. 15/d).

İhtisas komisyonlarının görev alanına giren işler bu komisyonlarda görüşüldükten sonra büyükşehir belediye meclisinde karara bağlanır (5216, md. 15/e).

Komisyon raporları alenîdir, çeşitli yollarla halka duyurulur ve isteyenlere büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek maliyet bedeli karşılığında verilir (5216, md. 15/e).

2.3 Büyükşehir Belediye Encümeni

Burada büyükşehir belediye encümeninin seçimi, görev ve yetkileri ile toplantı ve karar verme şekillerinden bahsedilecektir.

2.3.1 Büyükşehir Belediye Encümeninin Seçimi

Büyükşehir belediyelerinde yürütme ve danışma işlevini yerine getiren büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin her yılın ilk olağan toplantısında kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur. 3030 sayılı kanunun 13. maddesinde büyükşehir belediye encümenleri sadece atanmışlardan seçilirken, yeni kanunla bu duruma son verilerek; yarısının atanmışlardan diğer yarısının seçilmişlerden oluşan karma bir yapı benimsenmiştir. 5216 sayılı kanunun çıkarılmasına kadarki sürede, büyükşehir belediye encümeni, büyükşehir belediye örgütünün atanmış birim amirlerinden oluşmaktayken (5216, md. 16/a) 5216 ile getirilen değişiklik ile seçilmişlerin de encümen üyesi olması, temsilci ve katılımcılığın önünü açan bir uygulama olmuştur. Dahası halkın temsilcisi olan seçilmişlerin encümende yer alması, halkın yapılan hizmetlere yakınlığını arttıracak ve öncelikli hizmet alanlarının belirlenmesinde dolaylı olarak rol alabilmeleri sağlanacaktır. Bu yönüyle encümen, belli alanlarda kolektif sorumluluk olarak belediye başkanın iş yükünü az da olsa hafifleten bir “işlev” üstlenmektedir (Arıkboğa, 2008: 172).

Belediye başkanının katılmadığı toplantılarda, encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık eder (5216, md. 16/b).

Büyükşehir belediye encümeninin başkanı ve seçilmiş üyelerine, (12.000) gösterge rakamının Devlet memur aylıkları için belirlenen katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık brüt ödenek verilir. Encümenin memur üyelerine bu miktarın yarısı ödenir(5216, md. 16/c).

2.3.2 Büyükşehir Belediye Encümenin Görev ve Yetkileri

Büyükşehir Belediye encümeninin görevleriyle ilgili olarak 5216 sayılı kanunda herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak 5393 sayılı yasada encümenin görevleriyle ilgili yapılan düzenleme büyükşehir belediye encümenini de kapsamaktadır. 5393 sayılı kanunun 34. Maddesinde belirtilen bu maddeler;

- Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek (5393, md. 34/a).

Stratejik planın hazırlanması görevinin encümene verilmesi, Büyükşehir Belediyelerinde Yeni Kamu Yönetimi³ anlayışının geliştirilmesi doğrultusunda atılan bir adım olarak değerlendirilmektedir (Dedeoğlu, 2008: 52).

- Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak.
- Öngörülme-yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.

³ Yeni kamu Yönetimi Anlayışı: Kamu kurumlarının büyümesi, çeşitlenmesinin sayıca artmasıyla kırtasiyecilik, verimsizlik ve hantallık artmıştır. Bu yüzden 1980'lerden itibaren yönetim paradigmasında (görüş tarzı, bakış açısı) önemli değişimler meydana gelmiştir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı teorik ve pratik yönleriyle itibardan düşmüş bunun yerini "işletmecilik" (managerialism), "yeni kamu işletmeciliği" (new public management), "piyasa temelli kamu yönetimi" (market-based public administration) ve "girişimci idare" (entrepreneurial government) gibi kavramlarla terimlerine bırakmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı için kısacası kalite, vatandaş odaklılık, yönetişim, katılım, hesap verilebilirlik, saydamlık, performansa dayalı yönetim ve etik gibi kavramların ifade edilmeye başlandığı yönetim modelidir (Eryılmaz, 2011: 39-47).

- Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.

Fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasındaki aktarmalar belediye meclis kararı ile olurken, fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasındaki aktarmalar ise belediye encümen kararı ile yapılacaktır (Dedeoğlu, 2008: 53).

- Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek.
- Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.
- Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek.
- Diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek.

2.3.3 Büyükşehir Belediye Encümeninin Toplantı ve Karar Verme Şekli

5216 sayılı kanunda büyükşehir belediye encümeninin toplantı ve karar verme ile ilgili herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak 5393 sayılı belediye kanununun 35. maddesinde;

Belediye encümeni, haftada birden az olmamak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Belediye başkanı acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabilir. Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Encümenin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu uyarınca ihale komisyonu olarak yapacağı toplantılarda da bu hüküm geçerlidir. Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Çekimser oy kullanılmaz.

Encümen gündemi belediye başkanı tarafından hazırlanır. Encümen üyeleri, başkanının uygun görüşü ile gündem maddesi teklif edebilir. Belediye başkanı tarafından havale edilmeyen konular encümende görüşülemez.

Encümene havale edilen konular bir hafta içinde görüşülerek karara bağlanır. Alınan kararlar başkan ve toplantıya katılan üyeler tarafından imzalanır. Karara

muhalif kalanlar gerekçelerini de açıklar. Encümen başkan ve üyeleri, münhasıran kendileri, ikinci derece dâhil kan ve kayın hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlerin görüşüldüğü encümen toplantılarına katılamazlar.

2.4 Büyükşehir Belediyesinin Organik Şeması

Tablo 1: Büyükşehir Belediyesinin Organik Şeması

Büyükşehir Belediyesi	BŞB Başkanı	Seçimle işbaşına gelir, yürütme organıdır. BŞB tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Güçlü başkan modeli hâkimdir.
	BŞB Meclisi	İlk ve ilçe kademe belediyelerinden gelen başkan ve üyelerden oluşur. Karar organıdır.
	BŞB Encümeni	Yarısı seçilmiş yarısı atanmış olan ve BŞB başkanı ile birlikte toplam 11 üyeden oluşur. BŞB başkanı encümenin başkanıdır. Yürütme ve danışma organıdır.

Büyükşehir belediyelerini oluşturan organik şema Tablo 1’de belirtilmiştir. Tabloya göre yürütme organı olan büyükşehir belediye başkanı hem meclis hem de encümen üzerinde hâkimiyeti söz konusudur.

2.5 Büyükşehir Belediyesi Teşkilatı ve Personeli

Kamu kurum ve kuruluşlarının etkin ve verimli bir hizmet gerçekleşmesi için, kaliteli bir teşkilat yapısına kavuşturmak ve kamu hizmetlerinin gerektirdiği nitelik ve sayıda personel istihdamının sağlamak amacıyla 20. 12. 2000 tarihli “Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uyulacak Usul ve Esaslar” şeklinde düzenlenerek bakanlar kurulu tarafından yürürlüğe konulmuştur (R.G, 2000: Sayı:24266).

Bu düzenlemeye göre Bakanlar Kurulu, norm kadro uygulamasını büyükşehir ve diğer belediyeler olmak üzere ikiye ayırmış ve bahis konusu çalışmalarda

büyükşehir belediyeleri kendilerince; diğer belediyelerde ise Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığınca belirlenen takvime göre İçişleri Bakanlığı ile müştereken yürütebileceğini açıklamıştır (RG, 2000, 24266 sayılı BKK/md. 7).

Büyükşehir belediyesi personeli büyükşehir belediye başkanı tarafından atanır. Personelden müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda büyükşehir belediye meclisinin bilgisine sunulur (5216, md. 22).

Büyükşehir belediyesi teşkilâtında başkan yardımcılığı bulunmadığından, norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşur. Nüfusu üç milyonun üzerindeki büyükşehir belediyelerinde en fazla beş, diğerlerinde en fazla üç genel sekreter yardımcısı atanabiliyordu. Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi büyükşehir belediyesi meclisinin kararı ile olur (5216, md. 21).

2007 tarihli “Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik” ile belediyeler tarafından sunulan hizmetlerde kalitenin arttırılması, ihtiyaç duyulan nitelik, unvan ve sayıda personel istihdamının sağlanması amaçlanmıştır (RG, 2007: Sayı, 26442). İl özel idareleri ve belediyeleri kapsayan bu yönetmelik büyükşehir belediyeleri ile alt kademe ve ilçe belediyelerini de kapsamaktadır. Ancak yasadaki boşluktan dolayı istihdam edilen personelin hangi kriterlere göre atanacağı konusunda belirsizlik vardır.

2.5.1 Danışmanın Görevlendirilmesi

Nüfusu iki milyonu aşan büyükşehir belediyelerinde onu, diğer büyükşehir belediyelerinde beşi geçmemek üzere başkan danışmanı görevlendirilebilir. Danışman olarak görevlendirileceklerin en az dört yıllık yüksek öğrenim kurumlarından mezun olması şarttır (5216, 20/a). Ancak danışman olarak görevlendirilenlerin öğrenim alanlarının belirtilmemesi uzmanlık isteyen alanlarda hizmetlerin verimliliği açısından olumsuz bir durumdur (Alıcı, 2007: 13). Danışman olarak görevlendirilme, memuriyete geçiş, sözleşmeli veya işçi statüsünde çalışma

dâhil, ilgililer açısından herhangi bir hak teşkil etmez. Danışmanların görev süreleri sözleşme süresi ile sınırlıdır. Ancak bu süre belediye başkanının görev süresini aşamaz (5216, md. 20/a).

Danışmanlara, her türlü ödemeler dâhil, büyükşehir belediyesi genel sekreterine ödenen brüt aylık miktarının % 75'ini aşmamak üzere belediye meclisinin belirlediği miktarda brüt ücret ödenir (5216, md, 20/b).

2.5.2 Genel Sekreterin Belirlenmesi

Büyükşehir Belediyesinde başkan yardımcısı bulunmaz. Bunun yerine hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için diğer belediyelerden farklı olarak, Büyükşehir Belediye başkanının teklifi İçişleri Bakanının onayıyla genel sekreter atanır (5216, md. 22). Genel sekreter büyükşehir belediye başkanı adına hizmetlerin yürütülmesi için onun direktifi ve sorumluluğu altında mevzuat hükümlerine, belediyenin amaç ve politikalarına, stratejik plânına ve yıllık programlarına uygun olarak yerine getirir (5216, md. 21/3).

Büyükşehir belediyesinde başkan yardımcısı bulunmamasından dolayı hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi için, genel sekretere yardımcı olmak üzere, daha önce de belirtildiği gibi nüfusu üç milyonun üzerindeki büyükşehir belediyelerinde en fazla beş, diğerlerinde en fazla üç genel sekreter yardımcısı atanabilir (5216, md. 21/2). Genel sekreter yardımcıları, daire başkanları müdürler ve diğer personelin ataması ise büyükşehir belediye başkanı tarafından yapılır. 3030 sayılı kanunda genel sekreter yardımcısı sayısı en fazla dört kişiyle sınırlanmışken, 5216 sayılı kanundaki düzenlemeyle genel sekreter sayısı belli nüfus yoğunluğuna sahip yerlerde arttırılmıştır.

Genel sekreter kadrosuna atananlar, genel idare hizmeti sınıfına dâhil bakanlık genel müdürleri, genel sekreter yardımcısı kadrosuna atananlar ise bakanlık bağımsız daire başkanları için ilgili mevzuatında öngörülen tüm haklardan aynen yararlanırlar (5216, md. 21/c).

3. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN GÖREV VE YETKİLERİ

3.1 Büyükşehir Belediyelerine Ait Görev ve Yetkiler

Toplumsal refahın sağlanmasında yerel yönetimlerin çok önemli etkileri olduğu bilinmektedir. Yerel yönetimlerin toplumsal refaha sağlayacağı katkı her şeyden önce yerel hizmetlerin yerine getirilmesiyle mümkündür. Bu anlamda büyük nüfus yoğunluğuna sahip yerleşim alanlarında büyükşehir belediyelerinin hizmet sunumunda birçok görevi sıralanmıştır. 3030 sayılı kanunda ilçe belediyelerini ilgilendiren konularda ilçe ve belde belediyelerinin sınırları tam olarak belirlenmediğinden belediyeler görev ve yetki konusunda sıkıntılar yaşamışlardır. 5216 sayılı kanunda ise ilçe belediyelerinin görev alanındaki birçok konuda yetki büyükşehir belediyesine verilmiş durumdadır.

3030 sayılı kanunda görev ve sorumlulukların karmaşıklığı bir yerel hizmetin sahipsiz kalmasına neden olabilmekteydi. Ya da herhangi bir hizmetin sunumunda birden fazla belediye kendi görev alanında görmesi ile anlaşmazlıklar oluşabiliyordu (Şengül, 2010: 114).

Vatandaşlara hizmet sunumuyla ilgili olarak 2004 yılında, 3225 belediyenin 1911'inden derlenen istatistiklere göre, belediye sınırları içinde yaşayan nüfustan kanalizasyon hizmetlerinden yararlananların oranı yüzde 80'e, atık su arıtma tesislerinden yararlananların oranı yüzde 47'ye, içme ve kullanma suyundan yararlananların oranı yüzde 93'e, içme suyu arıtma tesisi hizmetlerinden yararlananların oranı ise yüzde 42'ye ulaşmıştır (DPT, 2006: 29). Bu tespitler doğrultusunda eksikliklerin giderilmesi amacıyla çıkarılan yeni büyükşehir belediye yasasında büyükşehir belediyelerine önemli görevler yüklenmiştir.

5216 sayılı kanunun 7. Maddesinde büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları şu şekilde sıralanmıştır:

3.1.1 Alt yapı ve Ulaşım Hizmetleri ile İlgili Görevleri

Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde alt yapı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşların temsilcilerinin katılacağı alt yapı koordinasyon merkezi kurulur. Büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye başkanları kendi belediyesini ilgilendiren konuların görüşülmesinde koordinasyon merkezlerine üye olarak katılırlar. Alt Yapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) toplantılarına ayrıca gündemdeki konularla ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun) temsilcileri de davet edilerek görüşleri alınır (5216, 8/a).

Alt Yapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME), kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar tarafından büyükşehir içinde yapılacak alt yapı yatırımları için kalkınma plânı ve yıllık programlara uygun olarak yapılacak taslak programları birleştirerek kesin program hâline getirir. Bu amaçla, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar alt yapı koordinasyon merkezinin isteyeceği coğrafi bilgi sistemleri dâhil her türlü bilgi ve belgeyi vermek zorundadırlar. Kesin programlarda birden fazla kamu kurum ve kuruluşu tarafından aynı anda yapılması gerekenler ortak programa alınır. Ortak programa alınan alt yapı hizmetleri için belediye ve diğer bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödenekler, alt yapı koordinasyon merkezi bünyesinde oluşturulacak alt yapı yatırım hesabına aktarılır (5216, 8/b).

Ortak programa alınan hizmetler için kamu kurum ve kuruluş bütçelerinde yeterli ödeneğin bulunmadığının bildirilmesi durumunda, büyükşehir belediyesi veya ilgisine göre bağlı kuruluş bütçelerinden bu hizmetler için kaynak ayrılabilir. Kamu kurum ve kuruluşları alt yapı ortak yatırım hizmetleri için harcanan miktarda ödeneği, yeniden değerlendirme oranını da dikkate alarak ertesi yıl bütçesinde ayırır. Ayrılan bu ödenek belediye veya ilgili bağlı kuruluşunun hesabına aktarılır. Bu bedel ödenmeden ilgili kamu kurum veya kuruluşu, büyükşehir belediyesi sınırlarında yeni bir yatırım yapamaz (5216, 8/c).

Ortak programa alınmayan yatırımlar için bakanlıklar, ilgili belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşları alt yapı koordinasyon merkezi tarafından belirlenen programa göre harcamalarını kendi bütçelerinden yaparlar (5216, 8/d).

Koordinasyon merkezleri tarafından alınan ortak yatırım ve toplu taşımayla ilgili kararlar, belediye ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır (5216, 8/e).

Alt Yapı Koordinasyon Merkezinin çalışma esas ve usulleri ile bu kurullara katılacak kamu kurum ve kuruluş temsilcileri, İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir. İçişleri Bakanlığı, çıkarılacak bu yönetmeliğin, alt yapı yatırım hesabının kullanılması ve ödenek tahsisi ve aktarmasına ilişkin kısımları hakkında, Maliye Bakanlığı ve Devlet Plânlama Teşkilâtı Müsteşarlığının görüşünü alır (5216, md. 8/f).

Devlet Planlama Teşkilatı 8 Haziran 2011 tarih ve 27958 sayılı mükerrer RG’de yayımlanan 641 sayılı KHK ile Kalkınma Bakanlığına dönüştürülmüştür (<http://www.vergisigorta.com/938-bakanliklar>). Devlet Planlama Teşkilatı’nın yerine Kalkınma Bakanlığının kurulmasıyla birlikte büyükşehir belediyelerinin alt yapı hizmetlerine ayrılmak üzere ödeneğin tahsisi ile ilgili maliye bakanlığı ile birlikte görüşü alınacak birimin hangisi olacağıyla ilgili bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak Kalkınma Bakanlığı’nın kuruluşu ile ilgili KHK’nin 2. maddesinde, “*Maliye, para, dış ticaret ve kombiyo politikalarının kalkınma planı ve yıllık programların hedefleriyle uyum içinde uygulanması konusunda hükümete müşavirlik yapma*” görevi olduğu belirtilmiştir (KHK, 641, md. 2/f). Bu maddeden anlaşılacağı üzere büyükşehir belediyelerinde alt yapı hizmetleri için aktarılacak kaynakların tahsisi konusunda İçişleri Bakanlığı’na Maliye Bakanlığı ile birlikte Kalkınma Bakanlığı görüş bildirecektir. Artık DPT’nin yapmakta olduğu hizmet ve faaliyetler Kalkınma Bakanlığı bünyesinde yürütülmeye devam edecektir (Eryılmaz, 2011: 125).

Büyükşehir içindeki kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerinde her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla, büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluş temsilcilerinin katılacağı ulaşım koordinasyon merkezi (UKOME) kurulur. Büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye başkanları kendi

belediyesini ilgilendiren konuların görüşülmesinde koordinasyon merkezlerine üye olarak katılırlar. Ulaşım koordinasyon merkezi toplantılarına ayrıca gündemdeki konularla ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun) temsilcileri de davet edilerek görüşleri alınır (5216, 9/a).

Bu kanun ile büyükşehir belediyesine verilen trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dâhilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır (5216, md. 9/b).

Ulaşım koordinasyon merkezi kararları, büyükşehir belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girer (5216, 9/c).

UKOME (Ulaşım Koordinasyon Merkezi) ve AYKOME (Altyapı Koordinasyon Merkezi) daha önce merkezi yönetime bağlı olan imar müdürlüklerine bağlı olarak çalışırken, büyükşehir belediye meclislerine bağlanmaları, büyükşehir belediye yönetimlerinin demokratikleşme ve yerelleşme önemli katkılarının olduğunu gösterir (Bilgiç, 2009: 115).

3.1.2 İmar ve Şehir Düzenleme ile İlgili Görevleri

Büyükşehir belediyesi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir. Denetim yetkisi, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların örneklerini almayı içerir. Bu amaçla istenecek her türlü bilgi ve belgeler en geç on beş gün içinde verilir. İmar uygulamalarının denetiminde kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yararlanılabilir (5216, md. 11/a).

Denetim sonucunda belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili belediyeye üç ayı geçmemek üzere süre verilir. Bu süre içinde eksiklik ve aykırılıklar

giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkilidir (5216, md. 11/b). Böylece büyükşehir belediyelerinin kaçak yapılaşma ile mücadele konusunda daha etkin, uygulanabilir ve kendiliğinden harekete geçme gibi önemli yetkiler verilmiştir (Tuzcuoğlu, 2007: 56).

Büyükşehir belediyesi tarafından belirlenen ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar, gerekli işlem yapılmak üzere ilgili belediyeye bildirilir. Belirlenen imara aykırı uygulama, ilgili belediye tarafından üç ay içinde giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi 3.5.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununun 32 ve 42 nci maddelerinde belirtilen yetkilerini kullanma hakkını haizdir (5216, 11/c). Bu kanuna göre,

“Ruhsat alınmadan yapılabilecek yapılar hariç; ruhsat alınmadan yapıya başlandığı veya ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapıldığı ilgili idarece tespiti, fenni mesulce (...) tespiti ve ihbarı veya herhangi bir şekilde bu duruma muttali olunması üzerine, belediye veya valiliklerce o andaki inşaat durumu tespit edilir. Yapı mühürlenerek inşaat derhal durdurulur. Durdurma, yapı tatil zaptının yapı yerine asılmasıyla yapı sahibine tebliğ edilmiş sayılır. Bu tebligatın bir nüshası da muhtara bırakılır. Bu tarihten itibaren en çok bir ay içinde yapı sahibi, yapısını ruhsata uygun hale getirerek veya ruhsat alarak, belediyeden veya valilikten mühürün kaldırılmasını ister. Ruhsata aykırılık olan yapıda, bu aykırılığın giderilmiş olduğu veya ruhsat alındığı ve yapının bu ruhsata uygunluğu, inceleme sonunda anlaşılırsa, mühür, belediye veya valilikçe kaldırılır ve inşaatın devamına izin verilir. Aksi takdirde, ruhsat iptal edilir, ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapılan bina, belediye encümeni veya il idare kurulu kararını müteakip, belediye veya valilikçe yıktırılır ve masrafı yapı sahibinden tahsil edilir” (3194 sayılı kanun, 1985: md. 32).

Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak yetkisi vardır (5216, md. 7/b) ki bu yetki 3030 sayılı kanunda yoktu.

Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesi Ve Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'da belediye sınırları il sınırı

olan Büyükşehir Belediyelerinde (İstanbul Kocaeli) il çevre düzeni planı ilgili Büyükşehir Belediyeleri tarafından yapılır veya yaptırılır ve doğrudan Belediye Meclisi tarafından onaylanır (5538 Sayılı Kanun, 2006: 29/b).

Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak (5216, md. 7/c; 3030 sayılı kanun, md 6/b). 775 sayılı Gecekondu Yasası'nın belediyelere verdiği yetkiler büyükşehir belediyelerinde 2007 yılında değiştirilerek Toplu Konut İdaresi'ne (TOKİ) devredilmiştir (Keleş, 2008: 316; 5609 Sayılı Kanun, 2007).

Büyükşehir belediyesi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir (5216, md. 11). Büyükşehir belediyeleri ilk ve ilçe belediyelerinin imar ve bütçe dışındaki tüm kararlarını veto etme yetkisine sahiptir. Bu durum büyükşehir belediye başkanının üyesi olmadığı bir meclisin kararları üzerinde egemen bir güç olduğunu göstermektedir (Arıkboğa, Oktay, Yılmaz, 2007: 33). Büyükşehir belediye başkanının ilk kademe ve ilçe belediyeleri üzerindeki bu egemenliği büyükşehir belediyesinde bütünlüğün sağlanması amacıyla kaynaklandığı düşünülmektedir.

Kanunda belirtilen bu yetkiyle büyükşehir belediyesi ilçe ve ilk kademe belediyelerinin yerine geçmekte, esasen bir uygulama birimi olmayan büyükşehir belediyelerine uygulama planı niteliğinde plan yapım yetkisi verilmekte, büyükşehir belediyesi temel işlevlerinden uzaklaşmaktadır (Erençin, 2005: 127).

Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak, kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek (5216, md. 7/g) gibi görevleri vardır.

3.1.3 Çevre ve Sağlık ile İlgili Görevleri

Katı atıklar, hava kirliliği, su kirliliği, enerji sorunu ve yeşil alanların azlığı gibi sorunlar hem belediyeler hem de büyükşehir belediyelerinin yaşadığı çevre sorunlarıdır. İnsan faaliyetlerinin bir sonucu olarak ortaya çıkan çevre sorunları özellikle belli bir nüfus yoğunluğuna ulaşmış büyükşehirler için büyük tehlikeler oluşturmaktadır. Bu sorunlar, büyükşehir belediye kanununda belirtilen sürdürülebilir kalkınma⁴ açısından büyük riskler taşımaktadırlar. Yaşam alanlarıyla birlikte insan sağlığı üzerinde de olumsuz etkileri olan çevre sorunları sadece bölgesel ve ulusal olmanın da ötesinde uluslar arası bir boyut kazanmış durumdadır. Uluslar arası bir boyut kazanmış olan sürdürülebilir kalkınma, bu yönüyle doğal çevrenin tahribatı sonucu ortaya çıkan bir olgudur (Palabıyık, 2005: 612).

Çevre sorunlarını hızlandıran nüfus artışı ve sanayileşme süreci, doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı üzerinde önemli bir baskı unsuru olmaya devam etmektedir. Bu yüzden çevrenin korunması için doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı konusunda kurum ve kuruluşlar arasındaki görev ve yetki dağılımındaki belirsizlikler yeterince giderilememiştir (DPT, 2006: 28).

Bu yüzden büyükşehir belediyeleri sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek;

⁴ Ekolojik, iktisadi ve sosyal anlamda hem bugün hem de gelecek kuşakların ihtiyaç duyacağı kaynakların varlığını ve kalitesini tehlikeye atmadan tüm çevresel değerlerin ıslahı, korunması ve geliştirilmesi olarak tanımlanmıştır.

deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmakla görevlendirilmiştir (5216, md. 7/i).

Benzeri görevler 3030 sayılı kanunda da belirtilmesine rağmen sürdürülebilir kalkınma ilkesi ilk kez 5216 sayılı kanunda belirtilmiştir (Öner, 2006: 262).

Bu amaçla çevre politikasının amacını ve temel ilkelerini belirleyen 1983 tarihli 2872 sayılı kanun, 2006 yılında 5491 sayılı yasa ile *sürdürülebilir çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilkesi* doğrultusunda yeniden ele alınmıştır (5491 sayılı Kanun, 2006: md. 1;Keleş, 2010: 631). Sürdürülebilir kalkınma değil sadece büyükşehir belediyelerin ulusal ve uluslar arası hedefler haline getirilmiştir. Öyle ki 1992 yılında Rio'da düzenlenen BM Yeryüzü Zirvesi'nde "*sürdürülebilir kalkınma*", tüm insanlığın 21. yüzyıldaki ortak hedefi olarak benimsenmiştir. Bu doğrultuda, 21. yüzyılda çevre ve kalkınma sorunlarıyla başa çıkılmasına ve sürdürülebilir kalkınma hedefine ulaşılmasına yönelik ilkeleri ve eylem alanlarını ortaya koyan "Gündem 21" başlıklı Eylem Planı, Zirve'nin temel çıktısı olarak, BM üyesi ülkelerce kabul edilmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2011: 33).

Çevre Yasası büyükşehir belediyeleri ile diğer belediyeleri evsel katı atıkları gidermek amacıyla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek ya da işlettirmekle yükümlü tutmuştur. Bu hizmetten yararlananlardan, belediye meclisince belirlenecek tarifeye göre katı atık toplama, taşıma ve bertaraf ücreti alınır. Bu fıkra uyarınca tahsil edilen ücretler, katı atıkla ilgili hizmetler dışında kullanılamayacağı belirtilmiştir (5491 sayılı Kanun, 2006: md.11).

Ayrıca çevre kirliliğinin önlenmesi, çevrenin iyileştirilmesi ve çevre ile ilgili yatırımların desteklenmesi amacıyla Büyükşehir belediyeleri su ve kanalizasyon idarelerince tahsil edilen su ve kullanılmış suları uzaklaştırma bedelinin yüzde biri, çevre katkı payı olarak tahsil edilir. Tahsil edilen bu tutarlar, ilgililerce en geç ertesi ayın on beşine kadar ilgili mal saymanlıkları hesaplarına aktarılır ve bütçeye gelir kaydedilir (5491 sayılı kanun, 2006: md. 18).

Çevre kirliliği ile kamu sağlığının birbiriyle doğrudan bağlantılı olması Sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve

kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak (5216, md. 7/n).

Belirtilen bu gerekçelerden dolayı, su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak (5216, md. 7/r; 3030 sayılı kanun, md. 6/g) büyükşehir belediyesi bünyesinde bulunan su ve kanalizasyon idaresi genel müdürlükleri tarafından yerine getirilir.

İlk olarak 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile büyükşehir belediyelerine bağlı ve içme suyu, kanalizasyon ve yağmur sularının uzaklaştırılması ile ilgili görevleri ifa etmek üzere 1981 yılında ayrı bütçe ve kamu tüzel kişiliğine haiz ve genel müdürleri büyükşehir belediye başkanının önerisi ile içişleri bakanı tarafından atanan su ve kanalizasyon idareleri kurulmuştur. Kanunun ek 5 inci maddesi ile bu Kanunun diğer büyükşehir belediyeleri için de uygulanacağı hüküm altına alınmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2011: 24).

Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek (5216, md. 7/j) gibi görevler büyükşehir belediyelerinin yapmaları gereken görevlerdir.

Bunlara ilave olarak 2005 yılında çıkarılan 5378 sayılı Özürlüler Ve Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 40. Maddesinde belirtilen,

“Büyükşehir belediyelerinde özürlülerle ilgili bilgilendirme, bilinçlendirme, yönlendirme, danışmanlık, sosyal ve mesleki rehabilitasyon hizmetleri vermek üzere özürlü hizmet birimleri oluşturulur. Bu birimler, faaliyetlerini özürlülere hizmet amacıyla kurulmuş vakıf, dernek ve bunların üst kuruluşlarıyla işbirliği hâlinde sürdürürler. Özürlü hizmet birimlerinin kuruluş, görev, yetki, sorumluluk ve işleyişine ilişkin usul ve esaslar Özürlüler İdaresi Başkanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak yönetmelikle belirlenir” (5378 sayılı yasa, 2005: md. 40) görevleri ilave edilmiştir.

Aynı kanunda,

“Büyükşehir belediyeleri ve belediyeler, şehir içinde kendilerince sunulan ya da denetimlerinde olan toplu taşıma hizmetlerinin özürlülerin erişilebilirliğine uygun

olması için gereken tedbirleri alır. Mevcut özel ve kamu toplu taşıma araçları, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren yedi yıl içinde özürllüler için erişilebilir duruma getirilir” (5378 sayılı Kanun, 2005: Geçici Md. 3) gibi görevler sayılmıştır.

Özellikle büyük metropollerde engellilerin yaşadığı sıkıntılarla ilgili olarak büyükşehir belediyelerine fiziki şartları düzenleyecek bir mevzuatın oluşturulması, onların toplumsal hayata daha kolay entegre olmalarını sağlamaktadır. Bununla ilgili olarak büyükşehir belediyelerinde istenilen düzeyde olmasa bile bazı düzenlemeler yapılmış (asansörlü üst geçitler, metrobüs ve halk otobüslerinde ayrılan özel bölmeler gibi), ancak engellilerin toplumsal entegrasyonu hala sağlanabilmiş değildir.

Tüm bu sayılanlar Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından seçilen en az beş en fazla dokuz kişiden oluşan Çevre ve Sağlık Komisyonunun görev ve sorumluluğu dâhilindedir (Keleş, Hamamcı, Çoban, 2009: 504).

3.1.4 Sosyal ve Kültürel Yaşam ile İlgili Görevleri

Büyükşehrin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek (5216, md. 7/m).

Gerektiğinde amatör spor kulüplerine malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclis kararıyla ödül vermek (5216, md. 7/n).

Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek (5216, md. 7/o).

Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak (5216, md. 7/v). Farklı kurum ve kuruluşların müşterek olarak yürütülebileceği bu durum yönetim ilkesinin gelişimi olarak değerlendirilebilir.

Ayrıca 5393 sayılı kanunda ifade edildiği şekliyle “...*Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000’i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar*” (5393, md. 14).

3.1.5 Tesis, İşletme Kurma ve İşlettirme ile İlgili Görevleri

Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dâhil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek (5216, md. 7/p).

Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek (5216, md. 7/t).

Merkezî ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek (5216, md. 7/y).

Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek (5216, md. 7/d).

Büyükşehir Belediye Kanunu’nun Belediye Kanunu’ndan farkı, Büyükşehir belediyelerinin sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri “işlettirebilecek”

olmasıdır. Belediyeler, hastaneleri kendileri işletmek durumundayken, 5216 sayılı Kanun'a göre Büyükşehir Belediyeleri, bu birimleri işletilmesi için özel sektöre devredebilecektir. 5393 sayılı kanunun temelini oluşturan belediye hizmetlerinin özel şirketlere gördürülebilmesi felsefesi 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda da aynen yer almaktadır (Sayan, 2009:128).

3.1.6 Diğer Görevleri

İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak. (5216, 7/a)

5393 sayılı Belediye Kanununun 68. (arsa ve konut üretimi) ve 72. (kentsel dönüşüm ve gelişim) maddelerindeki yetkileri kullanmak (5216, md7/e).

Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak (5216, md.7/h).

Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek (5216, 7/k).

Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek (5216, 7/l)

Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek (5216, 7/s).

İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek (5216, 7/u).

İtfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi

kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek (5216, 7/u).

Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları insandan tahliye etmek ve yıkmak (5216, 7/z).

3.2 İlçe ve İlk Kademe Belediyelerine Ait Görevler

5216 sayılı kanunun 7. maddesinde büyükşehir belediyelerinin görevlerinin yanında ilk kademe ve ilçe belediyelerinin görevleri de sıralanmıştır. Buna göre;

- Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.
- Büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak.
- Sıhî işyerlerini, 2 nci ve 3 üncü sınıf gayrisıhî müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.
- Birinci fıkrada belirtilen hizmetlerden; otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, özürlüler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak.
- Defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.

3.3 Belediyeler Arası İlişki ve Koordinasyon

Büyükşehir belediyesi modelinde temel düşünce metropol alan içerisinde federatif bir yapı oluşturarak, alt basamakta sunulmayan veya sunulmasında sakınca görülen hizmetlerin yerine getirilmesi sağlamaktır (Azaklı, Özgür, 2007: 315). Ancak büyükşehir belediyesi ile alt kademe ve ilçe belediyeleri arasındaki görev ve yetki paylaşımı konusunda nesnel ölçütlerin bulunmaması ve yönetim kademeleri arasında işbirliği kurma mekanizmalarının yeterli olmaması eleştirilere sebep olmuştur (Torlak, Sezer, 2005: 95). Yetki paylaşımı konusunda ortaya çıkan görüş ayrılıkları zaman zaman bazı ihtilafların çıkmasına sebep olmuştur. Örneğin, hizmet, beraberinde idareye ve idarenin yöneticisine yeni bir güç ve yetki kazandırıyor ise idareler o hizmetin kendileri tarafından yerine getirilmesini; yeni bir yetki vermeksizin sadece mali bir külfet yüklüyorsa kendileri dışında kalan idare organları tarafından yerine getirilmesi gerektiğini öne sürmüşlerdir (TOBB, 1996: 107-108).

Devletin genel menfaatlerinin korunması için büyükşehir belediyelerine verilen vesayet denetimi çoğu zaman bu amacının dışında esnek bir şekilde uygulanmıştır. Görev ve yetki paylaşımı vesayet yetkisinin verdiği güç dolayısıyla çoğu zaman büyükşehir yönetiminin ilçe ve belde belediyeleri karşısında daha belirleyici olacağını göstermiştir.

Bundan hareketle 3030 sayılı yasada sınırları tam olarak belirtilmeyen büyükşehir ile ilçe ve alt kademe belediyelerinin görev ve yetkileri 5216 sayılı kanunda, belediyeler arasındaki ilişkiyi düzenlemek amacıyla hem büyükşehir belediyelerinin hem de ilçe ile alt kademe belediyelerinin görevleri ayrıntılı bir şekilde sıralanmıştır.

5216 sayılı kanun bir taraftan büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon görevini büyükşehir belediyesine yüklerken, diğer taraftan Büyükşehir sınırları içerisinde belediyeler arasında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilâf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisini yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkili kılmıştır (5216, md. 27/1).

Yeni kurulan büyükşehir belediyelerinde meydan, bulvar, cadde, yol, sokak, park, spor ve kültürel tesislerin büyükşehir belediyesi ile büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dağılımına ilişkin esaslar büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenir (5216, md. 27/2).

Büyükşehir belediyesi mücavir alanlarının ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasındaki bölüşümü büyükşehir belediye meclisince yapılır (5216, md. 27/3).

Büyükşehir belediyesi, 7. maddede sayılan hizmetleri, malî ve teknik imkânları çerçevesinde, nüfus ve hizmet alanlarını dikkate alarak, bu hizmetlerden yararlanacak büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dengeli olarak yürütmek zorundadır. İlçe veya ilk kademe belediyelerine ait görevlerden bir veya birkaçı, bedeli kendileri tarafından karşılanmak ve istekte bulunmak kaydıyla, büyükşehir belediye meclisinin kararına dayanarak, ortaklaşa veya bizzat büyükşehir belediyesi tarafından yapılabilir (5216, md. 27/4).

Büyükşehir belediyesi, ilçe ve ilk kademe belediyeleri ile ortak projeler geliştirebilir ve yatırım yapabilir. Büyükşehir belediyesi, kesinleşmiş en son yıl bütçe gelirinin % 3'ünü aşmamak ve bütçede ödeneği ayrılmış olmak şartıyla, ilgili belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için büyükşehir belediye başkanının teklifi ve meclisin kararıyla ilçe ve ilk kademe belediyelerine malî ve aynî yardım yapabilir (5216, md. 27/5).

Büyükşehir belediyesi ile bağlı kuruluşları, belediye başkanının onayı ile birbirlerinin nakit ihtiyacını karşılayabilir. Bu şekildeki ödünç vermelerde faiz uygulanmaz (5216, md. 27/6).

Yapılacak herhangi bir yatırımın büyükşehir belediyesi ile bağlı kuruluşlarından bir veya birkaçını aynı anda ilgilendirdiği ve tek elden yapılmasının maliyetleri düşüreceğinin anlaşıldığı durumlarda, büyükşehir belediye meclisi, yatırımı kuruluşlardan birinin yapmasına karar verebilir. Bu takdirde yatırımın ilgili diğer kurumu ilgilendiren kısmına ait harcama tutarı o kurumun hesabında borç, yatırımcı kuruluş hesabında alacak olarak gösterilir (5216, md. 27/7).

5216 sayılı Kanun'un düzenlemesinde, büyükşehir belediye meclisinin hizmetlerde eşgüdüm ve bütünlüğü sağlamaya yönelik kararlarına uyma zorunluluğu

öngörülmeyle alt kademe belediyelerinin özerklikleri bir ölçüde korunmuştur (5216, md. 14). 3030 sayılı kanunda ilçe ve alt kademe belediyelerinin aldığı bir kararı büyükşehir belediye başkanının değiştirmesi mümkün iken 5216 sayılı kanununda sadece kanuna aykırı gördüğü kararların yeniden görüşülmesi şartıyla geri göndermesi öngörülmüştür (Erençin, 2005: 126). Bu durum katı bir vesayetten hukukilik denetimine (hafif vesayet) geçiş anlamına gelmektedir.

4. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN BÜTÇESİ

Latince kökenli olan bütçe devletin gelir ve gider dengesini gösteren belge olarak ifade edilmektedir (Pehlivan, 2007: 214; Mutluer ve Öner, 2009: 169).

5018 sayılı Kamu Mali Denetimi ve Kontrol Kanuna göre ise Bütçe, “*Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge*” (5018 sayılı kanun, 2003 md. 3/f) şeklinde ifade edilmiştir.

Büyükşehir ve diğer belediyelerin bütçe ve muhasebe işlemlerine ilişkin temel hükümleri düzenleyen Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü’nün 4. maddesine göre Bütçe, belediyelerin gelir ve giderler gösteren, gelirlerin toplanmasına ve hizmetlerin yapılması ile harcamaların gerçekteşmesine izin veren meclis kararıdır (Falay, Berk, Kaya, Kalaycıoğlu, 1998: 25).

Temel kaynaklar ile yerel ihtiyaçların karşılanması gözetilen denge olarak adlandırabileceğimiz bütçe, büyükşehir belediyelerinde hizmet kalitesini ve boyutunu etkileyen önemli bir unsurdur. Hizmet kalitesini etkileyen bütçenin önemine binaen 5393 sayılı kanun ile bazı düzenlemeler yapılmıştır.

Buna göre dünyadaki değişime bağlı olarak mali saydamlık, performans yönetimi, katılımcılık ve mali özerklik gibi kavramlar yeniden ele alınmıştır. Kanunda belirtilen şekliyle “*Belediyenin stratejik plânına ve performans programına uygun olarak hazırlanan bütçe, belediyenin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve*

gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir” (5393 sayılı yasa, md. 61) ifadesiyle bütçedeki dengeyi stratejik plan ve performans yönetimi ölçütlerine uygun olarak yürütülmesi, belediye başkanı tarafından yerine getirilmesi gereken bir görev olarak sayılmıştır.

4.1 Büyükşehir Belediyesinin Gelirleri

Yerel yönetimlerin merkezi otoriteden bağımsız olarak vergi ve benzeri gelirleri toplaması mümkün olmadığından, yerel yönetimler merkezi otoriteden yardım almadan kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri mümkün değildir. Bu yüzden büyükşehir belediyeleri, yapmakla yükümlü olduğu görevleri yerine getirmek için kendilerine kanunla belirlenen gelirlerinden başka gelir kalemleri yoktur. Ancak, kamu tüzel kişiliğine haiz büyükşehir belediyelerinin hizmet yüküne bağlı olarak gelir kalemlerinin de yeterli düzeyde olması gerekir. 5216 sayılı kanuna göre büyükşehir belediyelerinin belli başlı gelirleri üç guruba ayrılmaktadır. Bunlar genel bütçe vergi geliri toplamından ayrılan paylar, büyükşehir belediyelerinin öz gelirleri ve borçlanma ile elde edilen gelirlerdir.

4.1.1 Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Paylar

Büyükşehir belediyelerinin devlet gelirlerinden ayrılan paylarını şu şekilde sıralamak mümkündür

Genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamı üzerinden ilçe belediyelerine ayrılan payların % 30'u İller Bankası (İLBANK) tarafından büyükşehir belediyelerine gönderilir (5216, 23/a). Büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşları ile ilçe belediyeleri; tahsil ettikleri vergiler ve benzeri malî yükümlülüklerden birbirlerine ödemeleri gereken paylar ile su, atık su ve doğalgaz bedellerini zamanında yatırmadıkları takdirde, ilgili belediye veya bağlı kuruluşun talebi üzerine

söz konusu tutar, İller Bankası (İLBANK) tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılır. Gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmini ile ilgili olarak büyükşehir belediye başkanı ve sayman şahsen sorumludur. Bu fıkra hükmü, ilçe ve ilk kademe belediyeleri hesabına yapılacak her türlü aktarmaları zamanında yapmayan büyükşehir belediye başkanı, bağlı kuruluş genel müdürleri ve saymanları hakkında da uygulanır (5216, md. 23).

Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamı üzerinden hesaplanan tahsilâtın % 5'i büyükşehir belediyesine aittir (5216, 23/b). Bu tahsilâtın % 70'i, Maliye Bakanlığı tarafından tahsilâtın yapıldığı büyükşehir belediyelerine aktarılırken % 30'u ise Maliye Bakanlığı, nüfus esasını dikkate alarak mevcut büyükşehir belediyeleri arasında dağıtır (Mutluer ve Öner, 2009: 169).

Bu payların bir kısmı, ülke genelinde toplanan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından, nüfuslarına göre o ildeki ilçe belediyelerine denk gelen tutardan büyükşehir belediyelerine ayrılan paydır. Bir kısmı da, büyükşehir belediye sınırları içinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirleri toplamından büyükşehir belediyelerine doğrudan aktarılan ya da dolaylı olarak dağıtılan paydır (Mutluer ve Öner, 2009: 187). Böylece verginin toplandığı yer, büyükşehir belediyelerine ayrılan payı doğrudan etkilemektedir. Bu da İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyükşehirlere ayrılan vergi gelirlerinin, daha küçük ölçekli büyükşehir belediyelerine ayrılan vergi gelirlerinden daha fazla olduğunu gösterir.

Genel bütçe vergi gelirleriyle ilgili olarak 2008 yılında çıkarılan 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un 2. maddesine göre "*İl özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından vergi idareleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden pay verilir*"(5779 Sayılı Kanun, md. 2/a).

Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının; yüzde 2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15'i il özel idarelerine ayrılır (5779, md. 2/b).

Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 5'i ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır (5779, md. 2/c).

4.1.2 Öz Gelirler

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dâhil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisinin % 20'si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, % 30'u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe belediyelerine, kalan % 50'si ise büyükşehir belediyelerine aittir (5216, 23/c).

Büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçlar (5216, 23/d).

Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak gibi alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri (5216, 23/e).

Büyükşehir ulaşım alanı içerisinde yer alan durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerindeki araç park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si (5216, 23/f).

Hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları (5216, 23/g). Ancak 5216 sayılı kanun öncesinde 3030 sayılı kanunda İstanbul'da su ve kanalizasyon gelirleri İSKİ tarafından alınırdı (Keleş, 1987:71). 2560 sayılı kanunla 1981 yılında belediye yönetiminden bağımsız olarak kurulan İSKİ 1984 yılında İstanbul Büyükşehir

Belediyesi'ne bağlanmıştır (2560 sayılı kanun, 1981). Daha sonra 1986 yılında 3305 sayılı kanun ile diğer büyükşehir belediyelerinde de Su ve Kanalizasyon idaresi kurulmuştur. ASKİ, İZSU, BUSKİ bunlardan bazılarıdır (Eryılmaz, 2011: 183).

Kira, faiz ve ceza gelirleri (5216, 23/ h).

Kamu idare ve müesseselerinin yardımları (5216, 23/i).

Bağlı kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık sonucu aktarılacak gelirler (5216, 23/ j).

Büyükşehir belediyesi iktisadî teşebbüslerinin safi hâsılatından büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek oranda alınan hisseler (5216, 23/k).

l) Büyükşehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri (5216, 23/l).

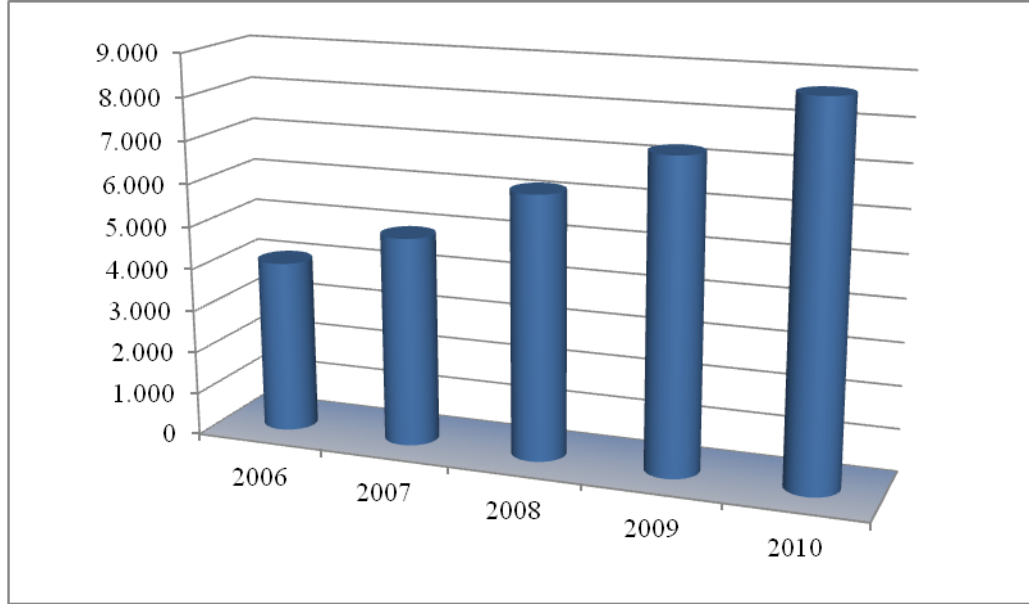
m) Yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler (5216, 23/m).

n) Şartlı ve şartsız bağışlar (5216, 23/n).

o) Diğer gelirler şeklinde sıralanmıştır.

Büyükşehir kanununun sonrası çıkarılan 5393 sayılı belediye kanununda, büyükşehir belediyelerinde büyükşehir sınırları ve mücavir alanları içinde belediyelerince tahsil edilen emlak vergisi tutarının tamamı ilgili ilçe belediyeleri tarafından alacağı belirtilmiştir. Bunlardan büyükşehir belediyesine veya özel idareye ayrıca pay kesilmez (5393 Sayılı Kanun, md. 59).

Aşağıdaki şekilde ise yıllar itibariyle büyükşehir belediyelerine aktarılan tutarlar yer almaktadır.



Şekil 1: Büyükşehir Belediye Payları (Milyon TL)

Kaynak: (Alantar, 2011: 12)

Şekil 1’de görüldüğü gibi büyükşehir belediyelerine aktarılan tutarlar 2006’dan itibaren her yıl düzenli olarak artış göstermiştir.

4.1.3 Borçlanma İle Elde Edilen Gelirler

Büyükşehir belediye kanununun 7. maddesinde belirtilen görevlerin yerine getirilmesi için büyükşehir belediyelerinin sahip olması gereken mali kaynakları sınırlıdır. Daha çok insana, daha çok miktarda ve giderek çeşitlenen kentsel hizmetler sunmak zorunda kalan büyükşehir belediyeleri kaynak yetersizliği ve/ya kaynakların rasyonel kullanılmaması sonucu büyük kaynak sıkıntılarıyla karşı karşıya kalmışlardır (Ulusoy, Topal, 1997: 203).

Bunun haricinde eskiden ihtiyaç olmayan ve lüks olarak kabul edilen birçok hizmet, küreselleşmenin getirdiği sermaye, işgücü ve yoğun sosyal ilişkilerden dolayı günlük gereksinimler haline gelmişlerdir. Örneğin önceden otoparklar bir ihtiyaç değilken, refah seviyesinin artmasına bağlı olarak otomobil sahibi olan insanlar otopark ihtiyacı hissetmeye başlamışlardır. Buna bağlı olarak trafik sorunu ortaya

çıkılmaya başlamış ve yollar dar gelmeye başlamıştır. Günlük yaşamı düzenleme hizmeti sunan belediye birimlerinin bu yeni ihtiyaç gereksiniminden doğan sorunlara cevap verebilmesi zorlaşmıştır. Bu yüzden yeni kaynaklara ihtiyaç duymaya başlamışlardır. Özellikle de büyük nüfus yoğunluğuna sahip olan büyükşehir belediyeleri için küçük gibi görünen bu ihtiyaçların giderilmesi, mevzuattın öngördüğünden fazla kaynak ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.

Yerel hizmetlerin sunumunda aksaklıkların yaşanmasına sebep olan ve yerel yönetim birimlerince en fazla dile getirilen sorun mahalli idare birimlerinin görevleriyle orantılı mali kaynaklara sahip olamamalarıdır. Öyle ki Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından yerel yönetimlerin yaşadığı sorunların araştırıldığı bir çalışmaya göre (Belediyelerin Etkinliğine İlişkin Unsurlar), ülkemizde yerel yönetim birimlerinin yaşadığı en büyük sıkıntı mali kaynak sıkıntısı ve yüksek hizmet maliyetidir. Bu da belediyeleri ya daha az masraflı hizmetlere yöneltmeye ya da hiç hizmet üretmemeye yöneltmiştir (Falay, Kalaycıoğlu, Özkırımlı, 1996: 48-49).

Tüm hizmet birimleri gibi büyükşehir belediyeleri de kamu hizmetlerinin sürekliliği çerçevesinde faaliyetlerini düzenli ve aksamalara meydan vermeden yerine getirmeleri gerekir (Günday, 31: 2004). Ancak yeterli kaynağa sahip olmaması durumunda 3030 sayılı eski kanunda büyükşehir belediyelerinin iç ve dış borçlanmalar ile tahvil ve hisse senetleri gelirler olarak sayılmıştır Ancak bu borçlanmalar tahvil ihracı ve proje kredileri şeklinde olmaktadır (Doğanyığıt, 2001: 3-4). Dünya Bankası, Avrupa İskân Fonu gibi kuruluşların yanında, uluslar arası kuruluşları tarafından verilen borçlar da büyükşehir belediyelerinin gelirleri arasında sayılır.

Büyükşehir Belediyelerindeki gelir gider dengesizliği, merkezi yönetimin kaynak yetersizliği, belediye sayılarının artması ve kamu kredi ve desteklerinde meydana gelen azalma (Gül, 2009: 98-100) gibi sebepler iç ve dış borçlanmalara olan eğilimi arttırmaktadır.

Yurtiçi borçlanma ile ilgili olarak diğer belediyelerden borçlanma, iller bankasından borçlanma, diğer kurum ve kuruluşlardan borçlanma olarak sayılabilir (Çetinkaya, Demirbaş, 2004: 21-24).

Yurtdışı borçlanma ise yaygın bir uygulama olmamakla birlikte gelir-gider dengesizliğinden dolayı 1986 yılından itibaren büyükşehir belediyelerinin başvurduğu yollardan biri olmuştur. Özellikle iç piyasa faizlerinin yüksek, iç borçlanmanın daha az olması tüm yerel yönetim birimlerinin olduğu gibi büyükşehir belediyelerini de dış borçlanmaya iten nedenlerdendir (Karakaş, Çak, 2010: 174). Ancak hiçbir yerel yönetim birimine dış borçlanma konusunda tamamen serbestlik tanınmamıştır. Büyükşehir ve yerel yönetim birimlerinin dış borçlanmalarına ilişkin kurallar kanunlarla düzenlendiği gibi bazı durumlarda tamamen merkezi yönetimin kontrolü altında olmaktadır (Arıkboğa, 2008: 267).

Belediye en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, Vergi Usul Kanununda belirtilen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yüzde 10'unu geçmeyen hallerde belediye meclisinin kararı; yüzde 10'unu geçen miktarlar için belediye meclisi üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile *iç borçlanma* yapılabilir. *Dış borçlanma* ise 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece *yatırım programında* yer alan projelerin finansmanı amacıyla yapılabilir. (4749 sayılı Kanun, md. 4;Çetinkaya, Demirbaş, 2004: 27).

Büyükşehir Belediyelerinin sınırsız dış borçlanmalarının meydana getireceği olumsuz durumun engellemek için Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilatı ve Görevleri Hakkındaki Kanun ile 2002 yılında çıkarılan Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin düzenlenmesi Hakkındaki Kanun hükümlerinde yararlanılarak kısıtlamalar getirilmiştir (Karakaş, Çak, 2010: 175).

4.2 Büyükşehir Belediyesinin Giderleri

Büyükşehir belediyesinin giderleri 5216 sayılı kanununun 24. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre:

a) Belediye hizmet binaları ve tesislerin temini, bakım ve onarımı için yapılan giderler.

- b) Belediye personeline ve belediyenin seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim ile diğer giderler.
- c) İlçe, ilk kademe belediyeleri ile bağlı kuruluşlara yapacakları yardımlar ve ortak proje giderleri.
- d) Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.
- e) Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler.
- f) Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.
- g) Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı ile üyelik aidatı giderleri.
- h) Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler.
- i) Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ve sigorta giderleri.
- j) Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.
- k) Dava takip ve icra giderleri.
- l) Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.
- m) Avukatlık, danışmanlık ve denetim ödemeleri.
- n) Kamu yararı görülen konularda yurt içi ve yurt dışı kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri.
- o) Spor, sosyal, kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.
- p) Büyükşehir belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.
- r) Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan diğer giderler.

4.3 Büyükşehir Belediye Bütçesinin Düzenlenmesi

Belli bir dönemi kapsayan gelir ve giderlerin önceden tahmin edilmesi, kestirilmesi ve onanması (Aydın, 1986: 93) olarak ifade edilen bütçe büyükşehir belediyelerinde şu şekilde düzenlenir:

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

Büyükşehir ve ilçe belediye bütçeleri, büyükşehir belediye meclisinde aynı toplantı döneminde ve birlikte görüşülerek karara bağlanır ve tek bütçe hâlinde bastırılır (5216, md. 25).

5216 sayılı kanunda büyükşehir belediye meclisi,

“İlçe belediyelerinin bütçelerini kabul ederken, Bütçe metnindeki kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya veya değiştirmeye, belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya, kanunî sınırlar üzerinde veya altında belirlenmiş olan vergi ve harçların oran ve miktarlarını kanunda öngörülen sınırlarına çekmeye, kesinleşmiş belediye borçları için bütçeye konulması gerekip de konulmamış ödeneği eklemeye, ortak yatırım programına alınan yatırımlar için gerekli ödeneği eklemeye yetkilidir” (5216, md. 25/a, b, c, d).

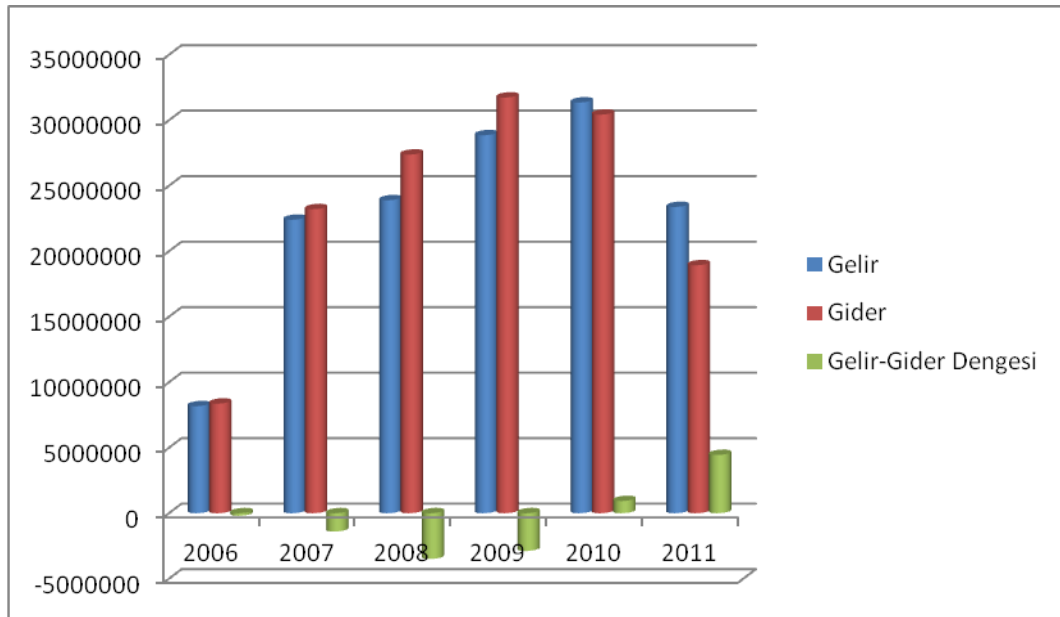
Eski kanunda (3030), ilk kademe ve ilçe belediye bütçeleri ile ilgili düzenlemenin yürürlüğe girmesi için vali tarafından onaylanması gerekiyordu. Ancak 5216 sayılı kanuna göre büyükşehir belediye bütçelerinin yürürlüğe girmesi için düzenleme ve onaylama yetkisi büyükşehir belediye meclisine verilmiştir. Bütçe üzerinde büyükşehir belediyelerinin elini güçlendiren bu uygulama, büyükşehir belediyeleri üzerindeki denetiminin azaldığını göstermektedir.

Aynı maddede geçen *“Büyükşehir belediye meclisince ilçe ve ilk kademe belediye bütçelerinde yapılan değişikliklere karşı on gün içinde Danıştay’a itiraz edilebilir. Danıştay, itirazı otuz gün içinde karara bağlar”* (5216, md. 25) ifadesi ile ilçe belediyelerine büyükşehir belediyeleri karşısında hak arama yetkisi vermiştir.

Yeni kanundaki uygulama merkezi yönetimin büyükşehir belediyeleri üzerindeki denetiminin azalması ve hizmetlerin belediye yöneticilerince yerel ihtiyaçlara cevap verecek nitelikte yapılması için önemli bir fırsat olarak görülebilir. Bununla birlikte hizmetlerin yerine getirilmesinde yerel yöneticilerin inisiyatif almasıyla yerel demokrasinin gelişimine ve yerel katılımın artmasına da katkısı olduğunu söyleyebiliriz.

4.4 Büyükşehir Belediyelerinin Bütçe Dengeleri

Gelir gider arasındaki ilişkiyi anlatan bütçe dengesini aşağıdaki tablo üzerinde görmek mümkündür. Buna göre her yılın dört döneme ayrılmasıyla oluşan gelir-gider dengesinde tüm yılların dört dönemi de alınırken, 2011 gelir-gider dengesinde son dönemin henüz hesaplanmasından dolayı ilk üç dönemin değerleri alınmıştır. Tabloda 2006, 2007, 2008 yıllarında gelir-gider dengesi negatif bir seyir izlerken, 2010 ve 2011 yıllarında bu denge pozitif bir eğilim göstermiştir. 2011 yılının dördüncü dönemindeki gelir ve giderleri da tabloya eklendiğinde hem gelir hem de giderlerin mevcut durumdan daha fazla olacağı görülecektir. Büyükşehir belediyelerinin tüm dönemler içerisinde (2011 hariç) gelir ve giderleri sürekli artış gösterirken, giderleri azalma göstermiştir.



Şekil 2: Büyükşehir Belediyelerinin Gelir-Gider Dengesi (TL)

Kaynak: (<https://portal.muhasabat.gov.tr>)⁵

⁵ Grafik Maliye Bakanlığı'ndan alınan verilerin tarafımızca değerlendirilmesi sonucu oluşturulmuştur. Ayrıca değerler YTL değerindedir.

4.5 Büyükşehir Belediye Şirketlerinin Kuruluşu

Demokratik ülkelerde serbest piyasa ekonomisinin gelişmeye başlaması ve özelleştirme faaliyetlerinin yoğunluk kazanmasıyla, merkezi yönetimlerin yerel yönetimler üzerindeki baskısı giderek azalmış ve yerel yönetim birimleri kendi kaynaklarını kendilerinin üretebileceği birimler haline gelmişlerdir. Yerel yönetimlere özerklik tanınarak merkezi yönetimin müdahalesinden uzak, kendi kaynaklarını ihtiyaçları doğrultusunda kendilerinin bulabilmesi için fırsat tanınmıştır (Tortop, 1993: 3; Ökmen 2003: 126). Büyükşehir belediyesi bünyesinde kurulan şirketler de yerel yönetim birimlerine verilen mali özerkliğin bir sonucu olarak kurulmuşlardır.

Tük Ticaret Kanunu'nun konusu olarak düzenlenen şirketler, 5216 ve 5393 sayılı kanunlarda bir hak olarak düzenlenmiştir. Buna göre hem büyükşehir belediyeleri hem de belediyeler kendilerine verilen kamusal hizmetleri yerine getirmek için mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilmektedir (5393 sayılı Kanun, md. 70; 5216 sayılı Kanun, md. 26). Kanunda da belirtildiği gibi belediyeler kamusal hizmetleri yerine getirmek dışında şirket kuramazlar. Kamusal hizmet dışında ticari ve ekonomik girişimlerde bulunamazlar. Yeni kanunlarda yapılan bu düzenlemeyle ilgili bazı eleştiriler söz konusudur. En büyük eleştiri yerel hizmetlerin “piyasalaştırıldığı” yönündedir. İşletme açma yetkisinin eski kanundan farklı olarak doğrudan belediye yönetimlerine verilmesi, belediyeleri yerel yönetim olmaktan çıkartıp yerel şirkete dönüştürmüştür (Eren, 2011: 97).

Belediyelerin şirket kurmalarıyla ilgili ilk düzenlemenin yapıldığı 1580 sayılı kanunda, belediyelerin kendilerine verilen görevleri yerine getirdikten sonra belde halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere her türlü teşebbüste bulunabileceği belirtilmiştir (1580, 19/1). Aynı maddenin 5. fıkrasında belediyelere; belediye sınırları içerisinde yolcu taşıma vasıtası (otobüs), raylı taşıma aracı (trolley, füniküler vb.) işletmek ve mezbahalarda kesilen etlerin belediye meclisinin öngörüsü ve işleri bakanın izni ile ücret karşılığında taşınabileceği hakkı verilmiştir. Bu hizmetlerin yerine getirilmesi için belediyenin de iştirak edebileceği şirketler

vasıtasıyla ya da icara verilmek şartıyla yerine getirebileceği belirtilmiştir (1580, md. 19/5).

Burada belirleyici unsur, belediyenin görevleri alanına giren herhangi bir faaliyet olması, belediye sınırları içerisinde yer alan kamusal bir hizmet olması ve kanunun belirlediği çerçeve doğrultusunda olmasıdır. 1580 sayılı Belediye Kanunda belirtilen sınırlı, ticari ve ekonomik özellik taşıyan görevler için “işletmek” kavramı, diğer görevler için ise “idare etmek” ifadelerinin kullanılması, belediyelerin şirket kurma ve işletme görevinin 1930'lara kadar gittiğini göstermektedir.

1984'ten sonra büyükşehir belediyelerinin kurulmasıyla şirket kurma faaliyetlerinin büyükşehir belediyelerinde de uygulanmaya başladığı görülmüştür. Hatta günümüzde şirket sayısı bakımından büyükşehir belediyelerinin diğer belediyelere göre fazlaca bir üstünlüğü söz konusudur.

1984'te çıkarılan 3030 sayılı kanunda büyükşehir belediyelerine; Yeşil sahalarda parklar ve bahçeler yapmak, sosyal ve kültürel hizmetleri yerine getirmek, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işletmek gibi haklar tanınmıştır (3030, md. 6/f).

1982 anayasasında yerel yönetim birimleri tanımlanırken *yerel kaynakların en etkin ve en verimli şekilde yerine getirilmesi* ifadesi yer alır. Bu anlamda büyükşehir belediyelerinin hizmetleri en etkin ve en verimli şekilde yerine getirmesi için merkezi tasarrufundan uzak hizmet birimleri ve işletmeleri kurması gerekmektedir. Hızlı kentleşmenin getirdiği yeni ve nitelikli hizmet taleplerinin hızla karşılanabilmesi için yerel yönetim birimlerinin sahip olduğu kamusal finansmanlarını etkin ve verimli kullanması gerekmektedir. Ancak yerel yönetimler, kamusal hizmetleri yerine getirirken kar amacı güden özel sektör ile rekabet edecek bir potansiyele sahip değildir. Ayrıca bu birimlerin hizmetleri yerine getirirken yaşadığı finansman sıkıntısı, yerel yönetim birimlerini özellikle de büyükşehir belediyelerini bazı tedbirler almaya zorlamıştır. Çıkarılan yeni yasanın çizdiği çerçeve doğrultusunda büyükşehir belediyelerinin şirket kurmaları daha kolay hale gelmiştir.

Buna göre 5216 sayılı büyükşehir belediye kanununun 26. maddesinde;

Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilir. Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler. Büyükşehir belediyesi kendine ait büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile şirketlerin %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 2886 sayılı Devlet İhale Kanun hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre bedelle işletilmesini devredebilir (md. 26) ifadesi ile karşılığını bulmaktadır. Sermayesinin yarıdan fazlasının yönetim kurulu başkanı olarak belediye başkanı yer alır (Kavruk, 2005: 435). Bu durum büyükşehir belediye yönetimlerinin, şirketlerin faaliyet konularında kesin söz sahibi olduğunu göstermektedir.

Bu şirketlerin kuruluş amaçları şirket kuruluş sözleşmesinde belirtilmekte ve bu amaçlar doğrultusunda faaliyet göstermektedirler. Genellikle anonim şirket şeklinde kurulan şirketlerin belediye şirketleri olarak adlandırılmalarının sebebi, şirket sermayesinin %50'den fazlasının belediyelere ait olmasından kaynaklanmaktadır (Kavruk, 2005: 423).

1984 yılından itibaren büyükşehir belediyelerinde şirketleşme faaliyetleri o kadar yoğun yaşanmıştır ki, büyükşehir belediyeleri birer holdingi andırmaktadırlar (Karanfiloğlu, 2000: 39). Öyle ki İstanbul Büyükşehir belediyesinin 25 (www.ibb.gov.tr), Ankara Büyükşehir Belediyesinin 16 (www.ankara.bel.tr) ve İzmir büyükşehir belediyesinin (www.izmir.bel.tr) 11 tane şirketi bulunmaktadır.

5. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN İLLER BANKASI (İLBANK) İLE İLİŞKİLERİ

Ülkenin modern hale gelmesi için hazırlanmış bulunan belediyeler kanunun ilgili maddelerine göre, her yıl belediyelerin bütçelerinden safi gelirlerinin %5 oranında bir para ihtiyat akçesi olarak ayrılacak ve belediyelere mahsus bir banka kuruluncaya kadar bu paralar hükümetin göstereceği bir bankada toplanacaktır

(Tortop, vd, 2008: 620). Bu amaçla 1933 yılında 2309 sayılı kanun ile kurulan Belediyeler Bankası 15 milyon TL sermaye ile kurulmuştur. Yalnızca belediyelere dönük faaliyette bulunacak olan bu kurum, hızlı nüfus artışı ve şehirleşmeye paralel olarak artan kredi ihtiyacını gidermek amacıyla kurulmuştur. Belediyeler Bankası'nın 1945 yılındaki yeniden yapılanması şeklinde oluşturulan iller Bankası, belediyelere sadece finansman desteği sağlamakla kalmamış, altyapı yatırımlarının ilgili belediyeler adına uygulanmasını sağlayarak, özellikle küçük ölçekli yerleşim birimlerindeki belediye hizmetlerinin daha etkin yürütülmesine önemli katkılar sağlamıştır (Berk, 2003: 76). Yasal niteliği ve başlangıçtaki kuruluş şekli de, özerk bir kuruluş olarak, yerel yönetimlerin alt yapı sorunlarını gidermek için kurulduğunu göstermektedir (Çoker, 1997: 37). Yalnız belediyelere gelişmeleri için kredi sağlayan kurum 1945 yılında 4759 sayılı kanunla il özel idareleri ve köyleri de bu kapsama alarak Belediyeler Bankası'ndan İller Bankası'na dönüşmüştür. Merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasında aracı olan iller bankası; yerel yönetimlerin içme suyu, kanalizasyon, harita imar planı ve yapı işlerine ilişkin yatırımlarını yerine getirmek suretiyle kurulmuştur (DDK, 1996: 194).

1580 sayılı kanunun çıkarılmasından 18 yıl sonra, 1948'de 5237 sayılı "*Belediye Gelirleri Kanunu*" çıkarıldı. İlk derli toplu belediye gelirleri kanunu olan bu kanun 30 yıldan fazla yürürlükte kaldı. Kanun belediye gelirlerini düzenlemekle beraber, uygulamada merkezi iktidarlar gelirleri merkezde toplayıp, sonra dağıtmayı tercih ettiğinden, belediyeler ihtiyaç duydukları kaynakları hiçbir zaman kontrol edemediler ve merkezi hükümete bağımlı oldular. Bu nedenle de, sürekli borçlanma yolunu tercih ettiler. Yıllar içinde borçlar birikince de, belediyeler lehine mali reformlar yapmak yerine belediyelerin borçlarını devletin üstlenmesi ya da ertelenmesi yoluna gidildi (Gökaçtı, 2003:9).

İller Bankası'nın sermayesi süreç içinde artmıştır. Ancak her yıl biraz daha artan kalkınma ve imar hareketlerini izlemek, ortaklara daha geniş ölçüde kredi vermekle beraber, gerekli teknik yardımları da sağlamak amacı ile kuruluş kanunun verdiği yetkiye istinaden, Bakanlar Kurulu'nun kararıyla iller bankasının sermayesi 600 milyon liraya yükseltilmiştir. Bu kanuna göre iller bankasının sermayesinin %40'ı belediyelere, %40'ı il özel idarelerine, %20'si ise köylere ayrılmıştır (Tortop, vd, 2008: 621).

Ancak Ocak 2011 tarihli 6107 sayılı kanun ile İller Bankası, “*Bu Kanun ile düzenlenen hususlar dışında, özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe sahip, anonim şirket statüsünde “İller Bankası Anonim Şirketi” unvanıyla bir kalkınma ve yatırım bankası kurulmuştur. Bankanın kısaltılmış unvanı “İLBANK”tır ve merkezi Ankara’dadır. Bankanın ilgili olduğu Bakanlık, Bayındırlık ve İskân Bakanlığıdır*” (6107 sayılı kanun, 2011: md. 1) şeklinde yeniden düzenlenmiş ve İLBANK olarak adlandırılmıştır. Bankanın sermayesi 9.000.000.000 (dokuz milyar) Türk Lirasıdır. Bu sermaye Bakanlar Kurulu kararı ile beş katına kadar artırılabilir (md. 4). İlbank ortakları olan il özel idareleri ile belediyeler kısa ve uzun vadeli nakdi ve gayri nakdi her türlü kredi açmaktadır. İller bankası 5411 sayılı Bankacılık Kanununun 77’inci maddesi kapsamında faaliyet gösteren bir kalkınma ve faaliyet bankasıdır (İlbank, 2010: 15).

Böylece ilk kez 1945 yılında çıkarılan iller bankası kanunu 1983 yılında 2921 sayılı kanun (Tortop, vd. 2008: 638) ile değişikliğe uğramış ve son olarak Ocak 2011’de 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun ile son halini almıştır. Özellikle küçük belediyeler için hayati öneme sahip olan İlbank’ın büyükşehir belediyeleri ile olan ilişkileri büyükşehir belediyesine bağlı belediyeler aracılığıyla gerçekleşmektedir. İlbank’tan daha çok yatırım kredisi ve nakit kredi kullanımı talebiyle başvuran belediyelere büyükşehir alanı içerisindeki ilçe belediyeleri başvurmaktadır. Hizmet sunumu dolayısıyla iller bankasından sağlanacak kaynaklar dolaylı olarak büyükşehir belediyelerini de etkilemektedir.

Büyükşehir belediyelerinin İlbank ile bir başka münasebeti İSKİ üzerinden olmaktadır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi bünyesinde çalışan İSKİ’ye, İlbank’tan kredi ve borç alma yetkisi verilmiştir (2560 sayılı kanun, md. 14). 1986 yılından sonra 3305 sayılı kanunun çıkarılmasından sonra diğer büyükşehir belediyelerinde de su ve kanalizasyon idareleri kurulduğundan (Eryılmaz, 2011: 183) bu idareler de İlbank’tan borç alma yetkisine sahip olmuştur.

5216 sayılı kanununun 23. maddesinde: “*Genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamı üzerinden ilçe ve ilk kademe belediyelerine verilen paylardan Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecek oranlar içinde ayrılarak İller Bankası tarafından gönderilecek pay*” (5216, md. 23/a) olarak tanımlanmıştır.

2008 tarihli 5779 sayılı kanununun 2. Maddesinin 5. Fıkrasına göre:

“Genel bütçe vergi gelirlerinden belediye ve il özel idarelerine ayrılan payların dağıtımına esas belediye ve il nüfusları, her yılın ocak ayından geçerli olmak üzere İçişleri Bakanlığı tarafından, Türkiye İstatistik Kurumundan alınmak suretiyle, İller Bankası ve Maliye Bakanlığına bildirilir. Belde, köy, mahalle veya bunların bazı kısımlarının bir belediyeye katılması veya birleşmesi halinde bu belediyelerin payı, katılma veya birleşmenin fiilen gerçekleştiği tarihi takip eden Ocak ayının birinci gününden itibaren yeni nüfuslarına göre hesaplanır” denilmektedir. Büyükşehir belediyesi ile ilgili olarak 3. maddede: *“Paylar, Maliye Bakanlığı tarafından aylık olarak hesaplanır. Maliye Bakanlığı büyükşehir belediye paylarını 5 inci maddede belirtilen esaslara göre paylaştırarak bu belediyelere doğrudan...”* gönderir denilmektedir.

Büyükşehir belediyeleri, sahip olduğu kaynak potansiyeli bakımından İLBANK'a fazla ihtiyaç duymamaktadırlar. Örneğin, Milli Eğitim Bakanlığı ve Savunma Bakanlığı dışında diğer tüm bakanlıklarının bütçesinden daha fazla bütçeye sahip olan İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin (Sabah, 20. 11. 2011). İLBANK'a ihtiyacı söz konusu değildir. Ancak tüm büyükşehir belediyeleri bu durumdan bahsetmek mümkün değildir. O nedenle ihtiyaç duyulduğunda gelir bakımından daha küçük büyükşehir belediyelerinin İLBANK ile olan ilişkileri diğer il belediyeleri gibi geliştirilebilmelidir.

6. 5747 SAYILI KANUN İLE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNDE DEĞİŞİKLİKLER

Dünya üzerindeki metropolleşme eğiliminin genel özelliği birleşme ve büyümedir. Türkiye'deki büyükşehir modeli ise bu sürecin tam tersine küçülme ve parçalanma şeklindedir (Yaşamış, 1992: 15). Türkiye'deki belediyelerin bölünme ve küçülmesinde en önemli etkenler siyasal ve çevresel faktörlerdir. Yetki ve hizmet karmaşasına sebep olan bölünmeler yerel hizmetlerin daha hızlı ve kaliteli gelişeceğini göstermez. Tersine bütçeden belediyelere ayrılan kaynakların ülke genelindeki belediyelere pay edilmesi sonucu, belediyelere düşen paylar azalmakta, hizmet kalitesi düşmektedir. Yani belediyelere ayrılan bütçe ile belediye sayıları arasında ters bir orantı söz konusudur. Bu durum, hem kaynak sıkıntılarının ortaya çıkmasına hem de hizmet kalitesinin düşmesine sebep olmaktadır (Güler, 1992: 72).

Ekonomik ve toplumsal bir bütünlük içerisinde bulunan büyükşehir belediyeleri ile çevresinde bulunan belediyeler arasındaki hizmetlerin bölünmesi hem hizmetin bölünmezliği ilkesine hem de kaynak savurganlığına neden olmaktadır (Keleş, 2008: 291). Bununla birlikte belediye sayılarının artması ve birbirine yakın çevrede bulunan belediyelerin birbirlerinin sınırındaki yerleşim alanlarında hizmetlerin sunumunda, görev ve sorumluluk konusunda anlaşmazlıklar yaşanmaktadır.

Farklı beklentilerle sürekli yeni belediyelerin kurulması Türkiye’de büyükşehir alanların içerisinde kalan nüfus ve alan büyüklükleri arasında bir tutarsızlığa sebep olmuştur. Örneğin, Şişli ve Eminönü yalnızca 4 Km2 büyüklüğünde iken Kartal 433, Beykoz ise 430 km2 büyüklüğündedir. Nüfusu bir milyonu geçen Fatih ve Kadıköy’ün yanında Adalar çok küçük kalmaktadır (Demiral, 2007: 80).

Oysa kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli dağıtılması için belediye ve ilçe sayılarının rasyonel bir şekilde belirlenmesi büyük önem taşımaktadır. Özellikle küçük ölçekli belediyelerde planlama, alt yapı çalışması, şehir plancısı gibi teknik personel sıkıntılarının yaşanması küçük belediyelerin asli görevlerinden uzak pasif bir duruma düşmesine sebep olmaktadır. Bütün bu sebepler bir araya geldiğinde bazı küçük belediyelerin daha büyük belediyelere ya da ana belediyelere katılması gerektiği fikri güçlenmiştir.

Bazı büyük illeri büyükşehir statüsüne kavuşturmak için bir ara formül olarak uygulanan ilk kademe belediyelerinin kaldırılarak büyükşehir ile bütünsellik sağlanması düşüncesi bunlardan biridir. Büyükşehir ya da ilçe belediyelerine eklenen bu belediyeler 2008 yılında 5747 sayılı kanun ile tüzel kişiliklerine son verilerek ya büyükşehir belediyelerine ya da ilçe belediyelerine katılımı sağlanmıştır.

5747 öncesinde de hem büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde hem de büyükşehir sınırları dışında kurulan belediyelerde hizmet bütünlüğünün sağlanması ve hizmet kalitesinin artırılması için bazı tedbirler alınmıştır. Örneğin, 5393 sayılı kanunda bir yerleşim biriminin belediye statüsüne kavuşabilmesi için nüfusunun 5000’in üzerinde olma şartı getirilmiştir (5393 sayılı Kanun, 2005: md.4). Bunun dışında 5393 sayılı belediye kanununun 8. ve 11. maddeleri de yeni belediye sınırları ve

ölçeği ile ilgili düzenlemeler içermektedir. 8. madde ‘‘Belde, köy veya bunların bazı kısımlarının bir başka beldeye katılabilmesi için bu yerlerin meskûn sahalalarının katılacak beldenin meskûn sahasına uzaklığı 5.000 metreden fazla olamaz.

Bir belde veya köyün veya bunların bazı kısımlarının meskûn sahasının, komşu bir beldenin meskûn sahası ile birleşmesi veya bu sahalardan arasındaki mesafenin 5.000 metrenin altına düşmesi ve buralarda oturan seçmenlerin yarısından bir fazlasının komşu beldeye katılmak için başvurması hâlinde, katılacak belde sakinlerinin oylarına başvurulmaksızın, katılmak isteyen köy veya belde veya bunların kısımlarında başvuruya ilişkin oylama yapılır.

Oylama sonucunun olumlu olması hâlinde başvuruya ait evrak, valilik tarafından katılacak belediyeye gönderilir. Belediye meclisi evrakın gelişinden itibaren otuz gün içinde başvuru hakkındaki kararını verir. Belediye meclisinin uygun görmesi hâlinde katılım gerçekleşir. Büyükşehirlerde birleşme ve katılma işlemleri, katılacak ilçe veya ilk kademe belediye meclisinin görüşü üzerine, büyükşehir belediye meclisinde karara bağlanır. Katılma sonrası oluşacak yeni sınır hakkında, 6. maddeye göre işlem yapılır ve sonuç İçişleri Bakanlığına bildirilir (5393, md. 8).

11. maddede; Meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Danıştay’ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname ile kaldırılarak bu belediyeye katılır. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin mahalleleri, katıldıkları belediyenin mahalleleri hâline gelir. Tüzel kişiliği kaldırılan belediye ile köylerin taşınmaz ve taşınmaz mal, hak, alacak ve borçları katıldıkları belediyeye intikal edeceği belirtilmiştir (5393, md. 11).

5747 sayılı kanun, 1980 Askeri Darbesi sonucu çıkarılan 34 nolu karar ile 1981 tarihli 2561 sayılı kanunu andırmaktadır. 2561 sayılı kanun ile ana kent çevresindeki küçük yerleşim birimleri ana kentlere eklenirken, 5747 Sayılı Kanun ile büyükşehir sınırları içerisinde bulunan küçük yerleşim birimleri kaldırılarak büyükşehir veya ilçe belediyelerine katılımı sağlanmıştır. Gerekçeleri farklı olsa da

her iki düzenlemede de büyükşehirlerdeki küçük yerleşim yerlerinin tüzel kişilikleri kaldırılmış ve bu belediyelerin merkezi belediyelere bağlanması öngörülmüştür.

5393 Sayılı Kanunla getirilen düzenlemede birleşme, belde ve köy birleşmelerinde sakinlerin görüşlerine başvurulması söz konusu iken, 5747 sayılı yasada sakinlerin görüş ve istekleri dikkate alınmamıştır.

Küçük yerleşim yerlerinin ana belediyelere bağlanması için çıkarılan 34 nolu kararın uygulanmasından sonra Türkiye’de belediyelerin sayısı 1980’de 1700 iken 1981 yılında 1581’e düşürülmüştür. 26 ilde 147 belediye ve 176 köyün tüzel kişilikleri kaldırılarak ya bir il merkezi belediyeye ya da ilçe merkezi belediyelerine bağlanmıştır. 2561 sayılı kanundan sonra birleşen birimler ya belediye şubesi ya da mahalle olarak kalacaklardı. Birleştirmede son yetki bakanlar kuruluna verilmişti. (Keleş, 1985: 75).

5393 Sayılı Kanun sonrası belediye ölçeğinde yaşanan değişimler sonucu 16 büyükşehir belediyesi, 65 il belediyesi, 143 büyükşehir ilçe belediyesi, 749 ilçe belediyesi ve 1974 belde belediyesi olmak üzere toplam 2947 belediye kalmıştır (Canpolat, 2010: 109).

Tablo 2: 5747 Sayılı Kanundan Önce ve Sonra Belediye Sayısı

5747 Sayılı Yasadan Önce		5747 Sayılı Yasadan Sonra	
Büyükşehir Belediyesi	16	Büyükşehir Belediyesi	16
Büyükşehir İlçe Belediyesi	100	Büyükşehir İlçe Belediyesi	143
İlk Kademe Belediyesi	283	İlk Kademe Belediyesi	0
İl Belediyesi	65	İl Belediyesi	65
İlçe Belediyesi	750	İlçe Belediyesi	750
Belde Belediyesi	2011	Belde Belediyesi	1132
Toplam	3225	Toplam	2105

Kaynak: www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/5747_gore_bel_son_durumu.doc.

Kapatılan belediye sayısı toplam 1.145’i bulurken, yeni kurulan ilçe belediyeler ile birlikte Türkiye’deki belediye sayısı da 3.225’den 2.105’e düşmüştür (Güven, 2009).

5216 sayılı büyükşehir belediye kanununun yürürlüğe girmesinden sonra büyükşehir belediye sınırları içerisindeki ilçe ve ilk kademe belediye sayısı 88’den

384'e çıkmıştır (Arıkboğa, 2008: 315). 5747 sayılı kanunun çıkarılmasından sonra ise 862 belde belediyesi ve 283 ilk kademe belediyesi kaldırılmış ve 43 yeni ilçe belediyesi kurulması kararlaştırılmıştır (www.mahalli-idareler.gov.tr). Böylece bazı illerin büyükşehir belediye statüsüne kavuşması için uygulanan ilk kademe belediyelerinin hukuki temelleri kaldırılarak fiili durumlarına da son verilmiştir.

7. 2011 NÜFUS SAYIMI SONUÇLARINA GÖRE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ

Tablo 3: Nüfuslarına Göre Büyükşehir Belediyeleri

İstanbul	13 624 240	Mersin	1 667 939
Ankara	4 890 893	Kocaeli	1 601 720
İzmir	3 965 232	Diyarbakır	1 570 943
Bursa	2 652 126	Samsun	1 251 729
Adana	2 108 805	Kayseri	1 255 349
Antalya	2 043 482	Sakarya	888 556
Konya	2 038 555	Eskişehir	781 247
Gaziantep	1 753 596	Erzurum	780 847

Kaynak: 2011 Genel Nüfus sayımı (<http://www.tuik.gov.tr/Start.do>).

Büyükşehir belediyesi statüsü için en somut gösterge 750.000 nüfus kriteridir. Son nüfus sayımı sonuçlarına göre kanunun öngördüğü nüfus kriterini aşan 13 tane büyükşehir aday il vardır.

2011 nüfus sayımı sonuçlarına göre büyükşehir belediye sınırına ulaşan hatta mevcut bir kısım büyükşehir belediyesinden daha fazla nüfusa ulaşmış olan şehirler bulunmaktadır. Bunlar: Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van olmak üzere toplam 13 tanedir. Nüfus ve on bin metrelik yarıçap gibi normatif ölçülerin yanı sıra araştırılması gereken bu illerin sosyo-ekonomik düzeyleri ile gelişmişlik ölçüsünün büyükşehir belediye standartlarına uygun olup olmadığıdır.

Tablo 4: 2011 Nüfus Sayımına Göre 750 Bin Nüfusunu Aşan İller

Şanlıurfa	1 716 254	Kahramanmaraş	1 054 210
Balıkesir	1 154 314	Mardin	764 033
Denizli	942 278	Muğla	838 324
Hatay	1 474 223	Tekirdağ	829 873
Malatya	757 930	Trabzon	757 353
Manisa	1 340 074	Aydın	999 1631
Van		1 022 532	

Kaynak: 2011 Genel Nüfus sayımı (<http://www.tuik.gov.tr/Start.do>).

Türkiye'deki kentleşme rakamları değerlendirildiğinde kentleşme oranı başta Marmara ve Ege olmak üzere batı ve güney bölgelere doğru sürekli artmaktadır. Aynı statüde olmalarına karşın kentler arasında ciddi farklılıklar bulunmaktadır. Bunun en önemli sebebi iller ve bölgeler arasındaki sosyo-ekonomik koşullar ve gelişmişlik düzeyidir. Özellikle yeni iş bulma ve daha rahat yaşama sahip olma düşüncesiyle bu bölgelere göç eden nüfus bir taraftan bu bölgelerdeki kentleşme oranını arttırmakta diğer taraftan büyükşehir merkezlerinin çevrelerinde gecekondu yaşam alanlarının oluşmasına sebep olmaktadırlar. Göç sonucu büyükşehirler çevrelerinde oluşan gecekondu yaşam alanı, hem beklenen iş sahasına hem de iyi yaşam koşullarına fırsat vermemektedir. Tabloda belirtilen illerin büyükşehir statüsüne kavuşması, yeni iş alanlarıyla birlikte istihdam hacmini arttırarak göçün önüne geçilebileceği gibi (Güler, 1992: 72), ülke genelindeki kentleşme eğiliminin bu yeni büyükşehir belediyelerine doğru kaydırarak sürdürülebilir kalkınmaya önemli katkılar sağlayacağı ön görülmektedir. Özellikle büyükşehir belediyeleri bünyesinde şirketlerin kurulması işsizliği önemli ölçüde emeceği beklenmektedir.

8. 5216 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MEVZUATINDA DEĞİŞİM

İlk kez 1984 yılında düzenlenen büyükşehir belediyesi otuz yıllık süreç içerisinde birçok kez değişikliğe uğramıştır. Değişen şartlara uyum sağlamak üzere sürekli yenilenen büyükşehir kanunu birçok kez değişiklikler yaşamıştır. Ancak yeni büyükşehir belediyelerinin kurulmalarının gündeme gelmesiyle, büyükşehir mevzuatında köklü değişiklik yapmayı zorunlu kılmaktadır. Büyükşehir belediyeleriyle ilgili yapılan mevzuat değişiklikleri aşağıdaki tabloda belirtilmiştir.

Tablo 5: Büyükşehir belediyeleri ile ilgili mevzuat değişiklikleri

Kanun Adı	Kanun No	Tarih
Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun	3030	1984
Büyükşehir Belediye Kanunu	5216	2004
Bazı Kanun ve Kanun hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	5335	2005
Özürümler ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	5378	2005
Büyükşehir Belediyelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	5390	2005
Belediye Kanun ⁶	5393	2005
Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu Ve Mahallî İdare Birlikleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	5594	2007
Büyükşehir Belediyesi Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	5675	2007
Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	5747	2008

⁶ 5393 sayılı kanunda büyükşehir belediyeleriyle ilgili bazı düzenlemeler yapıldığından belediye kanunu bu tablo içerisinde yer verilmiştir.

9. BÜYÜKŞEHİR İLE İLÇE BELEDİYELERİ ARASINDA YAŞANAN SORUNLAR

İlçe belediye teşkilatı ile büyükşehir belediye teşkilatı arasında farklı açılardan sorunlar yaşandığından dolayı bazı açılardan eleştirilmektedir. *İlk* olarak ilçe belediye başkanlarının büyükşehir belediyesinin doğal üyesi olmasının temsil açısından sorunludur (Arıkboğa, 2007: 35). Yapılan *İkinci* eleştiri ilçe belediye başkanlarının büyükşehir belediyesinin doğal üyesi olmasından dolayı ortaya çıkan ‘‘Çifte Kimlik’’⁷ sorunudur (Keleş, 1994: 268). Bu durumda ilçe belediye başkanlarının sorumlu olacağı kitle konusunda tercihte bulunmayı gerektirmiştir. Ya ilçede temsilcisi olduğu kitle karşısında sorumlu olacaktır ya da tüm büyükşehir belediye sınırları içerisinde yer alan seçmene karşı sorumlu olacaktır. Bu açıdan ilk kademe ve ilçe belediye başkanlarının böyle bir durumla karşı karşıya kalmaları eleştirileri haklı çıkarmaktadır.

Üçüncü eleştiri, Büyükşehir belediye sistemi, yerelleşme ve demokratikleşme açısından önemli bir gelişme olmakla birlikte büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişki bağlamında değerlendirildiğinde, büyükşehir belediye başkanının ilçe belediyelerinde yapılan hizmetlerin etkinliğini sağlayacak önlemler alma yetkisine sahip olması ve ilçe belediyeleri üzerinde hiyerarşik bir amir konumunda bulunması ilçe belediyeleri açısından merkeziyetçi anlayışın devam ettiğini gösterir (Bilgiç, 2009: 115).

İlçe belediyelerinin görev alanlarının alabildiğine daraltılması ‘‘Hizmette Vatandaşa Yakınlık (Subsidiarity)’’ ilkesi ile çelişmektedir. Çünkü vatandaşa daha yakın olan ilçe belediyelerine değil, büyükşehir belediyesine görevler verilmektedir. Oysa Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 4. maddesinin 3. fıkrasında açıkça ifade edildiği gibi, ‘‘kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır’’. Sorumluluğun bir başka makama

⁷ İlçe belediye başkanının hem büyükşehir belediye meclis üyesi hem de ilçe belediye başkanı olmasıdır.

verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır (Kaya, 2008: 12).

Dördüncüsü Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki yetki ve eşgüdüm sorunları özellikle mekânın planlanması ve sorunlu şehirleşme konusunda kendini göstermektedir. Bu sorunlar farklı siyasi görüşteki belediyeler açısından daha büyük bir sorun alanı oluşturmakta, bu da, kentlilerin yaşam koşullarını olumsuz yönde etkileyici yaptırımlara dönüşebilmektedir (DPT, 2006: 15).

Buradan da anlaşılacağı üzere büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki yetkisi, yerel demokrasinin temini için aksak bir yönetimdir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN YENİDEN DÜZENLENMESİ

1. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN YENİDEN DÜZENLENME İHTİYACI

Yönetim mekanizmasında kimi değişiklikler ve geliştirmeler yapılarak yönetime işlerlik kazandırmak amacıyla gerçekleştirilen çalışmalar yeniden düzenleme çalışmaları olarak ifade edilir. Yerel yönetimler konusunda yapılan yeniden düzenleme çalışmalarında özellikle 1950'lerden itibaren merkez-yerel yönetim ilişkisinde yerel lehine düzenleme yapıldığı daha önce belirtilmişti. Merkez-yerel yönetim arasındaki eğilimin, yerel lehine değişmesinde bir takım faktörler etkili olmuştur. Hızlı kentleşme, bölgesel eşitsizlik, artan demokrasi talebi, sivil toplumun ortaya çıkması ve merkezi yönetimin hantal yapısı (TESEV, 2009: 3). Tüm bunların bir araya gelmesiyle yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi için temel gerekçeler ortaya çıkmıştır. Bu açıdan yerel sorunları daha hızlı ve yerele uygun olarak yürütmek, yerel yönetim birimlerine daha fazla inisiyatif alma yetkisi vermek, yerel halkın yönetime olan ilgisini arttırmak ve devleti günlük rutin işlerden uzak tutmaya çalışmak yerel yönetimler lehine düzenlemeler yapmayı gerekli kılmıştır (Eryılmaz, 2011: 90). Yeniden düzenleme çalışmalarının temel amacı, hizmetlerin halka en yakın birimlerce yerine getirilmesini sağlamaktır. Özellikle de II. Dünya Savaşı'ndan sonra merkezîyetçiliğin aşırı derecede güçlenmesini önlemek için *yerellik* (Subsidiarity) ilkesi kavramı gelişme göstermiştir. Bu ilke, hizmette yerellik, hizmette halka yakınlık, yerel anlamını içermekteydi (Şengül, 2010: 22). Küreselleşmenin getirdiği kontrol etme kolaylığı ve bilişim teknolojisindeki gelişme merkezi yönetimlerin desantrilize olmasını ve yerel yönetimlerin güç kazanmasını imkân tanımıştır. Büyükşehir belediyeleri ile ilgili yapılan düzenlemeler de bu bağlamda değerlendirilebilir.

Büyükşehirlerin yeniden düzenlenmesi ihtiyacını ortaya çıkaran gerekçeler ise bazı büyükşehirlerde biriken nüfus yoğunluğuna bağlı olarak artan çarpık kentleşme, kentleşmenin sanayileşmeden çok daha hızlı ilerlemesi ve kentlerin yağ lekeli

şeklinde hızlı büyümesi olarak görülmektedir. Belirtilen sorunlar bu mekânlardaki sorunları farklılaştırmış ve arttırmıştır. Türkiye’de 3030 sayılı kanunun çıkarılmasından itibaren, birçok değişim ve gelişim meydana gelmiştir. Bu değişim ve dönüşümün önemini ve hukuksal boyutunu, mevzuatta yapılan ve yeniden düzenlemeler ortaya koymuştur. Bu yüzden ilk büyükşehir belediye kanununun çıkarılmasından sonra mevzuatta süratli değişiklikler olmuş ve 5216 sayılı kanun ile büyükşehir belediyeleri için yeni bir düzenleme yapılmıştır. Ancak büyükşehirleşme eğiliminin artarak devam etmesi yeni büyükşehirler için yeni bir düzenlemeye ihtiyaç olduğunu göstermektedir.

1.1 Büyükşehir Belediyelerinin Sorunları

Büyükşehir belediyelerinin en belirgin özelliği kalabalık nüfuslardır. Nüfusun kentlerde yoğunlaşması hizmet talebini ve maliyetleri arttırmıştır. Milyonlarca insanın ve araçların oluşturduğu trafik, hizmet kalitesini düşürmekte, zaman ve kaynak kaybına neden olmaktadır. Konut talebindeki artış, arsa spekülasyonunu ve kaçak yapılaşmayı ve gecekondu benzeri yapılaşmayı teşvik etmiş ve kent estetiği kaybolmuştur. Kentlerin etrafı yoksulluk kuşağıyla çevrilmiş, sefalet bölgeleri ortaya çıkmış, sorunlar ulusal düzeyde etkiler doğurmaya başlamıştır. Talep artışı karşısında hizmet yetersizliği yozlaşmaya yol açmıştır (Rapor 1/768, 2004: 1).

Bu ve benzeri sorunlar ekonomi ve ticaretin faaliyet alanı olan büyükşehirlerin yükünü gün geçtikçe arttırmış ve çözümünü de bu oranda zorlaştırmıştır. Özellikle ülkemizdeki büyükşehir belediyelerindeki federatif yapı, büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasında yetki ve sorumluluk konusunda sorunların yaşanmasına sebep olmuştur (Arıkboğa, 2007: 36). Yani sorunlar büyükşehir alanının bütününden kaynaklanmakta iken oluşan federatif yapıyla bu sorunların çözülmesi için gerekli yetki ve malî kaynaklar birden çok mahallî idare birimi arasında paylaştırılmıştır (Rapor 1/768, 2004: 2).

Büyükşehirlerdeki aşırı nüfus artışı ile birlikte artan kentsel sorunların çözümü, ancak beklentileri karşılayan planlama ile mümkündür. Ancak planlama konusunda

büyükşehir belediyelerindeki tabloyu şu şekilde ifade etmek mümkündür. Büyükşehir bütününden kopuk, bağımsız ve büyükşehir belediyelerine karşı sorumluluğu bulunmayan Belde Belediyeleri, büyükşehir yönetim bütününün içerisinde yer almasına rağmen çoğu kez büyükşehirlerle siyasi ve yasal çekişmeler yaşayan İlçe Belediyeleri (Demiral, 2007: 67) ve aynı mevzuat ile yönetilmelerine karşın büyük ölçek farklılıkları yaşayan Büyükşehir Belediyeleri. Büyükşehir alanlarında yaşanan bu kopukluk kentsel planlamayı zorlaştırmakta ve yönetim bütünlüğünü ortadan kaldırmaktadır.

Yerel özerklik, yerel yönetimlerin kendi görev alanlarındaki yetkilerini, merkezi ya da bölgesel yönetimlerin, ya da onların ajanlarının herhangi bir müdahalesi olmaksızın kullanabilmeleri ve bu amaçla serbestçe karar alıp uygulamayabilmeleri olarak ifade edilmiştir (Saran, 1995: 257; Koyuncu, 2000: 2; Wolman ve Goldsmith, 1992; 45). Ancak merkeziyetçi yönetimin hâkim olduğu Türkiye’de diğer yerel yönetim birimlerinde olduğu gibi büyükşehir belediyelerinde de özerklik önemli sorunlardan biridir. Yönetime katılma ve yönetimi etkileme yönelimlerinin artması, hiyerarşik bir yapılanma içerisinde çözüm üretebilme kapasitesinin giderek olanaksızlaştığının gözlemlenmesi ile çağdaş demokratik devletler, merkezci devlet anlayışından uzaklaşmaya başlamışlardır (Köse, 2004: 5). Ancak merkeziyetçi yönetim anlayışının hâkim olduğu ülkemizde büyükşehir yönetimleri, merkezin yönetim anlayışından bağımsız olamamışlardır. Merkezi yönetimin büyükşehir belediyelerine yüklediği görevler daha çok merkezi yönetimin öngördüğü hizmetlerde etkinlik ve verimliliği sağlamaya yönelik olmuştur. Dolayısıyla özerklik, katılım gibi demokratik değerler göz ardı edilmiştir. Oysa bir taraftan etkinlik ve verimliliği sağlama diğer taraftan da demokratikleşmeye çalışma bir birini tamamlayabilir değerlerdir (Alada, 1995, 59).

Bu açıdan Türkiye’de ne büyükşehir belediyeleri ne de diğer yerel yönetim birimleri tam anlamıyla özerktirler. 5216 sayılı kanunun çıkarılmasından sonra mali ve idari özerklik yasal hükme bağlanmasına rağmen uygulamada tam anlamıyla bir özerklikten bahsedilemez (Urhan, 2008: 91). Büyükşehir yönetimleri hala yönetsel ve mali yönlerden merkezi yönetime bağımlı durumdadırlar. Öyle ki belediye başkanının göreviyle ilgili hakkında soruşturma ve kovuşturma açılması durumunda İçişleri Bakanı, Anayasadan aldığı yetkiye dayanarak belediye başkanı kesin hükme

kadar görevden uzaklaştırabilir (1982 Anayasası, md. 127). Bu önlem nadir olarak kullanılsa bile yerel özerklik açısından sakıncalı bir durumdur (Keleş, 2011 329-330).

Büyükşehir yönetimleri bir taraftan merkezi yönetimin vesayeti altında kalırken diğer taraftan mevzuattan kaynaklı olarak ilçe belediyeleri üzerinde de bir vesayeti söz konusu olmaktadır. Örneğin 5216 sayılı kanununun 14. maddesinde belirtilen

*“İlçe belediye meclislerinin **bütçe ve imarla** ilgili olanlar dışındaki kararları, dayanak belgeleriyle birlikte büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Büyükşehir belediye başkanı, yedi gün içinde, gerekçesini de belirterek hukuka aykırı gördüğü kararların yeniden görüşülmesini isteyebilir. İlgili meclis, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kararında ısrar ederse karar kesinleşir”* (5216, md. 14/f)

ifadesi büyükşehir belediye başkanının ilçe belediyeleri üzerindeki vesayet denetiminin açık bir göstergesidir.

Öte yandan seçimle işbaşına gelmiş olmasına rağmen ilçe belediye başkanlarının büyükşehir belediye meclisi içerisinde sadece birer üye olarak temsil ediliyor olması ilçe belediyelerinin büyükşehir meclisindeki temsil boyutunu göstermektedir. Buradan anlaşılacağı üzere ilçe belediyelerinin büyükşehir belediye meclislerindeki temsili sadece bir büyükşehir belediye encümeni ile mümkün olabilmektedir.

Mali kaynak yetersizliği tüm yerel yönetim birimleriyle birlikte büyükşehir belediyeleri için de önemli sorunlardan biri olarak devam etmektedir. Her ne kadar Anayasa’da yerel yönetimlerin görevleriyle orantılı olarak gelirleri olacağı (md. 127) belirtilmişse de uygulamada bu durum mümkün görünmemektedir. Bir taraftan bölgesel farklılıklardan dolayı büyükşehirlerin sahip olduğu öz gelir farklılığı yaşanırken diğer taraftan büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyelerinin öz gelirlerinden pay almaktadır. Görevlerle birlikte büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasındaki gelir dağılımında da yeni bir düzenlemeye ihtiyaç vardır(Keleş, 2011: 336).

Hızlı bir değişim ve dönüşümün yaşandığı günümüzde büyükşehir belediye yönetimlerinin sürecin gerisinde kalması beklenemez. Tersine değişim ve dönüşüme olumlu katkılar sunması ve yönlendirmesi gerekir. Yönlendirmenin etkin ve hızlı bir

şekilde gerçekleşebilmesi büyükşehir yönetimlerindeki belirtilen sorunların yeniden ele alınması ile mümkündür.

1.2 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Avrupa konseyinin Strazburg'da 1985 yılında kabul ettiği "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" Türkiye tarafından 1988 tarihinde imzalanmış ve TBMM tarafından 08. 05. 1991 tarih ve 3723 sayılı "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun" ile kabul edilerek 03. 10. 1992 tarih ve 21364 sayılı resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe konulmuştur (RG, 1992). 1985 yılında Avrupa Konseyi tarafından kabul edilip, imzaya açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ı (AYYÖŞ), üye ülkelerde özerklik kavramının nasıl anlaşılması gerektiğine, merkezi yönetim kuruluşları ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilere, yerel yönetimlere sağlanması gereken mali kaynaklara yönelik esasları içermektedir (Sezer, 2008: 224). Şart taraf olan devletlerin yerel yönetimlerini siyasal, yönetsel ve mali açıdan bağımsızlıklarını güvence altına almaya zorlayan kurallar içermektedir (Keleş, 1995: 4). Böylece uzun süre merkezi yönetimin güdümünde gelişen ve büyük oranda ona bağlı olarak varlığını devam ettiren yerel yönetimler, Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartının kabul edilmesinden sonra yeniden yapılanma sürecine girmiştir.

Şartın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren geçen zaman içinde çekince konulan maddelere ilişkin Türkiye'de çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Hatta yeni yerel yönetim kanunlarının oluşumunda referans alınan metinlerden birisinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartı olduğu belirtilmiştir (Şengül, 2010: 21).

Özerk yerel yönetimlerin korunmasını ve güçlendirilmesini esas alan şart, kamu yönetiminde yeniden yapılanma çerçevesinde 2004'ten sonra çıkarılan kanunla düzenlenmiştir. Ancak şartın öngördüğü bazı maddelerindeki çekinceler hala devam etmektedir. Bunlar;

1. Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendilerine olanaklar ölçüsünde zamanında

- ve uygun biçimde danışılacaktır (ABYYŞ, 1985, md. 4/6). Yerel hizmet kalitesi ve beklentilerinin istenilen düzeyde yapılabilmesi planlama ve karar alma süreçlerine yerel yönetim birimlerinin dâhil edilmesi ile mümkündür.
2. Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz (ABYYÖŞ, 1985, md. 5).
 3. Yerel ihtiyaçların ve etkin yönetim sağlamanın gereği olarak yerel yönetimlerin kendi iç örgütlenmelerini yapmasına olanak sağlanmalıdır (ABYYÖŞ, 1985, md. 6/1).
 4. Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır (ABYYÖŞ, 1985, md. 8/3).
 5. Yerel makamlara sağlanacak kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşınmalıdır (ABYYÖŞ, 1985, md. 9/4). Ancak büyükşehirlerin görevleri sürekli bir artış gösterirken gelirleri aynı oranda artmamaktadır (İnaç, ve Ünal, 2007: 21).
 6. Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun biçimde danışılacaktır (ABYYÖŞ, 1985, md. 9/6). Oysa merkezi yönetim kaynakların bölüşümünde merkezi yönetim kendi lehine olan ağırlığını hala devam ettirmektedir (İnaç ve Ünal, 2007: 21).

Büyükşehir belediyeleri ile ilgili olarak 5216 sayılı kanunda özerklik şartında çekince konulan birçok konuda düzenleme yapılmasına rağmen, belirtilen bu konularda düzenlemenin yapılmadığı görülmektedir. Üniter devlet yapısına zarar verir düşüncesinden hareketle çekince konulan bu maddeler yönetim, katılımcılık, şeffaflık, etkinlik ve hesap verilebilirlik kavramlarının gelişmesiyle düzenlenmesi zorunlu olan maddeler haline gelmişlerdir (TESEV, 2009: 32-32).

Hemen ifade etmek gerekir ki yukarıda belirtilen 3. 4. ve 5. maddeler üniter devlet yapısıyla değil, merkezi yönetimin yerel yönetim birimleri üzerindeki etkinliğini devam ettirmek istemesiyle açıklanabilir. Büyükşehir belediyelerinde etkin ve aktif hizmet anlayışının geliştirilmesi için yeniden düzenlenmesi çalışmalarında yukarıda belirtilen konularda da düzenlemeler yapılması gerekir.

2. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN YENİDEN DÜZENLENMESİ İLE İLGİLİ YAPILAN ÇALIŞMALAR

İlk büyükşehir belediye yasasının çıkarılmasından sonra büyükşehir belediyelerinin yeniden düzenlenmesine ilişkin bir takım tasarı, rapor ve çalışmalar gündeme gelmiştir. Bu çalışmaları zorunlu kılan ise küreselleşmedir (Alıcı, 2007: 7). Burada büyükşehir belediyelerinin yeniden düzenlenmesi ile ilgili “KAYA Raporu”, “TÜSİAD” ve “TOBB”un konuyla ilgili yapmış oldukları çalışmalara değinilecektir.

2.1 KAYA Raporu

Bu rapora göre, 1980'lerden sonra oluşturulan büyükşehir modelinin temelde uygun bir seçim olmasına rağmen modelin ilçe belediyeleri düzeyinde kuruluş, görev ve yetki bölüşümü, ilişkiler, kentsel hizmetlerde eşgüdüm ve uyum vb. alanlarda önemli sorunları vardır (KAYA, 1992: 86). Bu sorunların çözümü için yerel yönetimlerle ilgili tek bir yasa çıkarılmalı, il ve ilçe yerel yönetimleri, belediye, büyükşehir belediyesi ve köy yerel yönetimleri, aralarında uyum sağlanarak, bu yasanın ayrı bölümlerinde düzenlenmelidir. Yerel yönetim gelirleri ve seçimleri için de ortak yasalar hazırlanmalıdır (KAYA, 1992: 87).

Yerel yönetimlerin yaşadığı sorunların sıralandığı ve çözüm önerilerinin sunulduğu raporda büyükşehirlerle ilgili de öneriler yer almıştır. Öneriler, temel ilkelerden görev bölüşümüne, kuruluştan personele kadar geniş bir çerçevede sıralanmıştır (Urhan, 2008: 89). Büyükşehir tanımı, daha belirgin niteliklere göre

yeniden yapılmalı, nüfus ve alan büyüklükleri ve bu alan içerisinde, bir çekirdek kent (anakent) ile ona bağlı küçük yerleşim yerleri (uydukent) oluşumu, önemli öğeler olarak göz önünde bulundurulmalıdır. Büyükşehirle bağlı alt kademe belediyeleri, alan ve nüfus büyüklükleri bakımından fiziksel koşulların elverdiği ölçüde, birbirleri ile dengeli duruma getirilmelidir. Büyükşehirle bağlı alt kademe belediyeleri ilçe belediyesi olarak değil, semt belediyeleri olarak düşünölmeli, semt belediyeleri mülki kuruluşa bağlı kalmaksızın kent içi ilişkilere göre saptanmalıdır.

Ayrıca raporda yapı ve işleyiş konusunda da bazı önerilere yer verilmiştir. Büyükşehir belediye meclis üyeleri, büyükşehir belediye sınırları içinde oturan seçmenler tarafından doğrudan seçilmeli; büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında gerekli eşgüdüm ve işbirliği sağlanmasına yardımcı olmak üzere, ilçe belediye başkanlarının büyükşehir belediye meclisinin doğal üyeleri olma durumları aynen sürdürölmelidir. Büyükşehir belediye başkanlarının, büyükşehir ve ilçe belediye meclisi kararlarını onaylama ve değiştirerek onaylama yetkileri kaldırılmalıdır. Büyükşehir belediye başkan vekili, büyükşehir belediye meclisi üyeleri arasından, büyükşehir belediye başkanı tarafından seçilmelidir. İlçe belediyeleri arasında ya da ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesi arasında çıkabilecek anlaşmazlıkları çözmek ve ilçe belediyelerindeki değişik uygulamaları birleştirmek amacıyla önlem alma yetkisi, büyükşehir belediye meclisi tarafından kullanılmalı; meclis toplantı durumunda değilse, yetki, encümen tarafından kullanılmamalı, büyükşehir belediye meclisi ivedi toplantıya çağrılıp konuyu kendisi görüşmelidir. Büyükşehir belediye meclisinin, bu amaçlarla alacağı önlem kararlarına karşı, ilgililer valilere değil, yönetsel yargıya başvurabilmelidir (KAYA, 1992: 92).

Öteki belediye ve büyükşehir belediyesi personeli gibi, büyükşehir belediyesi genel sekreteri de, büyükşehir belediye başkanı tarafından doğrudan atanmalı, İçişleri Bakanlığına tanınan onaylama yetkisi kaldırılmalıdır. Büyükşehir belediye başkanının başkanlığında toplanan Alt Yapı ve Ulaşım Koordinasyon Merkezi Kurullarının alacakları kararlara, ilgili merkez ve yerel yönetim birimlerince uyulmasını güvence altına almak üzere büyükşehir belediye başkanına yasal yaptırım yetkisi tanınmalıdır. Gerek Alt Yapı Koordinasyon Merkezinin ve gerekse Ulaşım Koordinasyon Merkezinin Sekreteryaları oluşturulmalıdır. (KAYA1992: 93).

2.2 TÜSİAD Raporu

Bu rapora göre büyükşehir belediyelerinin yeniden düzenlenmesi, nüfus ve ekonomik faaliyetlerin büyükşehirlerde yoğunluk kazanması ve sorunların ortaya çıkmasıyla kendini göstermiştir. Nüfus ve ekonomik faaliyetlerin beraberinde getirdiği sorunlar; (TÜSİAD, 1997: 53)

- Planlama, imar, kent toprağının kullanılmasında aksaklıklar ve bunların yarattığı kontrolsüz ve plansız büyüme,
- Konut ve arsa yetersizliği,
- Kentsel toprak rantı ve bunun paylaşımındaki yanlışlıklar,
- Kent-içi ulaşım yetersizliği,
- Yoğunluğu artan kent merkezi ile eklenen yerleşim yerlerinde alt yapı ve öteki belediye hizmetlerinin istenen boyutta sağlanamaması,
- Kent kimliği sorunu,
- Toplumsal huzursuzluklar, güvenlik sorunları,
- Bireylerin birbirine, sivil toplum örgütlerine ve kent yönetimine yabancılaşmaları,
- Çevre kirlenmesi şeklinde sıralanmıştır.

Ayrıca, İstanbul, İzmir ve Ankara'da kentlerin çevresindeki yerleşim yerlerinin zamanla belediye statüsüne kavuşması, bu birimler arasında uyum, eşgüdüm ve tek elden kontrol etmeyi gerekli hale getirdiğine vurgu yapılmıştır (TÜSİAD, 1997: 53). On yıllık süre zarfında uygulanan 3030 sayılı kanunun, belirtilen aksaklıklara cevap veremeyeceği görülmüş ve yeniden düzenlenme ihtiyacı gündeme gelmiştir (TÜSİAD, 1997: 55). Bu bağlamda bazı çözüm önerileri de sunulmuştur.

Bu raporda önerilen modelde sorunların çözümü için üç temel gelişme öngörülmüştür (TÜSİAD, 1997: 61-62):

1. Kentle ilgili hizmetlerin sorumluluk ve yetkisi kent karar organlarına bırakılmalıdır. Böylece planlama, alt-yapı, ulaşım, toplu taşıma, sağlık, eğitim, katı atık, çevre koruması, konut, sosyal hizmetler, kent-

içi trafik ve öteki belediye hizmetleri konusunda karar ve uygulama yetkisi tamamen kent meclislerine ait olacaktır.

2. Büyükşehirlerde kaliteli ve istenen boyutta hizmet sunulamamasının temel nedeni kaynak yetersizliğidir. Ekonomik yaşamın canlı boyutlarda olduğu büyükşehirlerde, büyükşehir belediyelerine öz kaynak oluşturma yetkisinin verilmesi yukarıda belirtilen sorunlara büyükşehir belediye yönetimlerinin kesin çözüm getirmesi sağlanmış olacaktır.
3. İstenilen etkinlik ve verimliliğin sağlanmasını sağlayacak üçüncü faktör alt kademe belediyeleri bağlamındaki öneridir. Modelde alt kademe belediyelerinin bugünkünden farklı olmak üzere, mülki ilçe sınırları ile bağlı olmaksızın, bilimsel ölçeklere uygun olarak oluşturulması ve semt belediyelerinin nüfus tavanının 150- 200 bin dolayında olması öngörülmektedir. Bu önerinin sonucunda büyükşehir modelinde alt kademe belediyelerinin boyutları, bugünküne oranla önemli ölçüde küçülmüş olacaktır.

Tüm bunların yanında merkezi yönetimin yardım ve desteği reddedilmemektedir. Rapora göre merkezi yönetim, müdahale edici değil destekleyici, yardım edici ve denetleyici bir fonksiyonu mutlaka üstlenmelidir (TÜSİAD, 1997: 63).

2.3 TOBB Raporu

Bu rapora göre büyükşehir belediyelerinin yeniden yapılandırılmasındaki temel gerekçe, büyükşehir belediye sisteminin kurulmasındaki amaçla bağdaşmadığı içindir. Gerçek anlamda metropoliten alanlarda kurulması gereken büyükşehir sistemi, gereksiz yere genişletilmiş, sayıları 16'ya erişmiştir. Gelirleri arttırmak amacıyla yapay biçimde büyükşehir sayılarının arttırılması, savurganlığı da beraberinde getirmekte, tek örgüt içinde yürütülecek hizmetlerin üçe, beşe bölünmesi, personel ve araç-gereç harcamalarını büyük ölçüde arttıracaktır.

Büyükşehir olma isteklerinin siyasal bir baskı aracı olarak kullanılmasındaki tek amaç, o yerdeki vergi gelirlerinden pay alma ayrıcalığının büyükşehirlerle tanınmış olmasındandır (TOBB, 2000: 67-68).

Büyükşehir belediyeleri ile alt kademe ve ilçe belediyeleri arasındaki görev ayrımı amaca uygun şekilde yürütülmediği için yeniden yapılandırılması gerekmektedir (TOBB, 2000: 68).

Bu rapora göre büyükşehir belediyeleri ile yapılacak büyükşehir belediyelerinin yeniden yapılandırılmasıyla ilgili olarak:

- Son nüfus sayımı sonuçlarına göre, merkez kentte ona komşu yapılanmış alanlarda nüfusu bir milyonu aşmış olup yerleşim alanı genişleyen ve yönetim, ekonomi, turizm, kültür ve sanat etkinlikleri açısından gelişme ve metropoliten alan özellikleri gösteren il merkezi belediyeler, yasa ile büyükşehir belediyesine dönüştürülebilmelidir (TOBB, 2000: 78).
- Büyükşehir belediyelerinin görevleri, büyükşehirin tümüne yaygın hizmetleri yürütmek, yasalarda belirtilmiş alt yapı yatırımlarını yapmak ve alt kademe belediyelerinin çalışmalarını eş güdümlenmek, desteklemek ve denetlemek ile büyükşehir bütününde esenliği ve düzeni sağlamak olmalıdır (TOBB, 2000: 78).
- Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye başkanı ile alt kademe belediyelerinin başkanlarından ve her alt kademe belediyesinden katılacak belediye meclis üyelerinden oluşmalıdır. Alt kademe belediyelerinden katılacak toplam belediye meclis üyesi sayısı, büyükşehirin nüfusuna göre 40 ila 80 arasında olmalıdır (TOBB, 2000: 80).
- Büyükşehirin kurulmasına ilişkin kararlar, belediye sınırları içinde, mevcut ilçeler itibarıyla alt kademe belediyeleri kurulmalıdır. Böylece yönetimde ilçe bütünlüğü sağlanacak, gereksiz parçalanmalara ve bunun getireceği gereksiz harcamalara yer bırakılmamış olacaktır (TOBB, 2000: 81).

- Büyükşehir belediyesinde, ana ve yardımcı hizmet birimleri bulunmalıdır. Bu birimler merkezi yönetimce hazırlanacak norm kadrolara uymak koşuluyla belediye meclisinin kararıyla kurulmalı ve yine meclis kararıyla birimlerin sayısında ve yapısında değişikliklere gidilebilmelidir(TOBB, 2000: 81-82).

TOBB'un yerel yönetim reformuyla ilgili olarak daha önce yapmış olduğu bir çalışmaya göre, uygulamadaki olumsuzluklar göz önüne alındığında büyükşehir belediye sisteminin başarılı olmadığı ve bekleneni vermediği görülmüştür. Değil farklı siyasal partilere mensup ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri, aynı siyasi partiye mensup belediye yöneticileri dahi kendi aralarında anlaşamamaktadırlar. Sistemin maliyetinin pahalı olmasına rağmen etkin hizmet verilmesini de önlemektedir. Raporda, hangi parti iktidarda olursa olsun siyasal amaçlı istismarların önlenemeyeceğinden büyükşehir belediye uygulamasına son verilerek, mevcut büyükşehir belediyelerinin normal belediyelere dönüştürülmesi gerektiği belirtilmiştir. Ancak coğrafyası, topografyası, tarihi birikimi, doğal güzellikleri ve uluslararası kişiliğiyle çok farklı özelliklere sahip olan İstanbul için farklı yönetim modellerinin olması gerektiği belirtilmiştir. Belirtilen özelliklerle birlikte büyük nüfus kitlesine sahip olan Londra, Paris ve benzeri metropoller gibi İstanbul da her yönüyle metropoliten kent özelliği taşımaktadır. Bu açıdan sadece İstanbul için farklı bir yerel yönetim modeli uygulaması önerilmiştir (TOBB, 1996: 124).

3. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN YENİDEN DÜZENLENMESİNE İLİŞKİN YAPILAN ANKET ÇALIŞMASININ ANALİZİ

3.1 Araştırma Alanının Seçimi, Amacı, Kapsamı, Yöntemi ve Sınırlılığı

Bu bölümde büyükşehir belediyelerinin yeniden düzenlenmesi bağlamında Van, Erzurum, Diyarbakır, Mardin, Şanlıurfa, Malatya, Gaziantep, Kahramanmaraş, Hatay illerinde yapılan anketlerden elde edilen verilerin bir analizi yapılacaktır.

3.1.1 Araştırma Alanının Seçimi

Araştırma alanı olarak Erzurum, Diyarbakır ve Gaziantep büyükşehir belediyelerinin yanı sıra büyükşehir olması düşünülen Van, Mardin, Şanlıurfa, Malatya, Kahramanmaraş ve Hatay illeri yer almaktadır. Büyükşehir belediyeleriyle birlikte büyükşehir belediyesi olması düşünülen illerin aynı çalışma içerisinde yer almasının birkaç nedeni var. Bir taraftan mevcut büyükşehir yöneticilerinin görüş ve yaklaşımlarını ortaya koymak bir taraftan da kurulacak olan büyükşehirlerin beklentileri karşılayıp karşılayamayacağını, etkili olup olamayacağını bu alandaki yöneticilerin görüşleriyle ölçmektir. Ayrıca bu illerin ölçek bakımından birbirine yakın iller olması mevcut büyükşehir belediyeleri ile kurulacak büyükşehirler arasında karşılaştırmaların daha sağlıklı bir zeminde yapılmasını sağlayacaktır. Yakın coğrafi alan içerisinde yer almaları çalışma alanını belirleyen bir diğer unsurdur.

3.1.2 Araştırmanın Amacı

Araştırmanın amacı, kurulmasına karar verilen büyükşehirler hakkında yerel yöneticilerin konuya nasıl baktığını öğrenmek ve büyükşehirlerin kendileri açısından avantajlarının ve dezavantajlarının neler olabileceğini ölçmektir. Bu açıdan

büyükşehir belediyelerinin yeniden düzenlenmesi gerçekten bir ihtiyaç mıdır? Hemen hemen tüm illerin kavuşmak istediği büyükşehir statüsü gerçekten etkin bir hizmet sunacak mı yoksa sadece bazı beklentilerin yerine getirilmesi için bir araç olarak mı görülecektir? Kurulması düşünülen yeni büyükşehir modelinde il özel idareleriyle birlikte valilik sistemi nasıl olmalıdır? Mevcut yönetim modelinden farklı bir modelin uygulanmasının ne tür fayda ya da sakıncaları olacaktır? Büyükşehir sınırları içerisindeki belde belediyelerinin varlığının hizmet bütünlüğü açısından nasıl değerlendirilmelidir? Bu ve benzeri sorulara verilen cevaplar, çalışmanın amacını ortaya koymaktadır.

3.1.3 Araştırmanın Kapsamı

Büyükşehir belediyelerinin daha etkin ve aktif bir hizmet üretmesi için yerel yöneticilerin görüşlerine başvurulduğu bu araştırma Erzurum, Diyarbakır, Gaziantep büyükşehirleri ile Van, Şanlıurfa, Mardin, Malatya, Kahramanmaraş ve Hatay illerini kapsamaktadır. Bu illerdeki yerel yöneticilere anket uygulanmıştır. Anket çalışması buralardaki belediye başkanları, belediye başkan yardımcıları ve il genel meclis başkanları ile sınırlandırılmıştır. Özellikle hizmet sunumunda doğrudan halkla muhatap kimselerin büyükşehirlerin yeniden düzenlenmesi konusunda sahip oldukları deneyimler önem arz etmektedir. Deneyimlerle birlikte büyükşehirlerin yaşadığı genel sorunlar da ele alınmış olacaktır.

3.1.4 Araştırmanın Yöntemi ve Araştırma Verilerinin Toplanması

Anket yöntemi uygulanan çalışmada belediye başkanı, belediye başkan yardımcısı ve il genel meclis başkanlarının büyükşehir belediyelerinin yeniden düzenlenme konusuna olan yaklaşımları ölçülmektedir. Bu amaçla seçilmiş illerin yerel yöneticilerine uygulanması için anket çalışması düzenlenmiştir. Ayrıca bazı

yöneticilerle mülakat yöntemi ile de yüz yüze görüşme yapılarak yöneticilerin konuyla ilgili yorum ve fikirlerini alma imkânı doğmuştur. Yerel yöneticilerin yoğunluğu ve bazılarının görüşme isteğine sıcak bakmamasından dolayı anket yöntemi ön planda olmuş düzenleme anket formu yöntemiyle uygulanmıştır.

3.1.5 Araştırmanın Sınırlılıkları

Yerel yöneticilerle birebir görüşülerek hazırlanan anket çalışmasında bazı yöneticilerin zamanım yok diyerek anketi doldurmadığı bazılarının da biz doldurup göndeririz demesine rağmen gönderilmeyen anketler olmuştur. Ayrıca yüz yüze görüşme olanağı bulunmadığı durumlarda anketin doldurulup adresimize gönderilmesi için konunun önemini belirten bir yazı da ankete eklenmiştir. Bütün bunlara rağmen hedeflenen 35 yöneticiden 26'sına anket uygulanmıştır. Ayrıca anketin dışında bazı yöneticilerle mülakat yapılarak bazı gözlemlerde de bulunulmuş ve onların kendi faaliyetleriyle ilgili çalışmalarına bakılmıştır. Ankete cevap verip gönderenlerin oranı % 74 olmuştur.

3.2 Ankete Katılan Yerel Yöneticilerin Kişisel Özellikleri

Aşağıdaki tablolarda anketi yaptığımız kişilerin genel bilgileri yer almaktadır. Burada ankete katılan yöneticilerin yaşları, görevleri, kaç yıldır yöneticilik yaptıkları, meslekleri yer almaktadır.

Tablo 6 : Ankete Katılan Yöneticilerin Yaş, Meslek ve Görevlerinin Belirlenmesi

Yaşınız			Mesleğiniz			Göreviniz			Kaç Yıldır Yöneticisiniz		
Değer	Sayı	Oran %	Değer	Sayı	Oran %	Değer	Sayı	Oran %	Değer	Sayı	Oran %
26-35	1	3,8	Doktor	1	3,8	Belediye Başkan	5	19,2	1-5	14	53,8
36-45	9	34,6	Mühendis	3	11,5	Belediye Başkan Yardımcısı	12	46,2	6-10	3	11,5
46-55	13	50	Avukat	1	3,8	İl Genel Meclis Başkanı	9	34,6	11-15	3	11,5
56-65	1	3,8	Mimar	2	7,7				16-20	4	15,4
65+	2	7,7	Eczacı	1	3,8				21-25	1	3,8
			Eğitimci	2	7,7				26+	1	3,8
			Turizmci	1	3,8						
			İşadamı	1	3,8						
			Ekonomist	5	19,2						
			Esnaf	2	7,7						
			Çiftçi	1	3,8						
			Serbest	6	23,1						
Toplam	26	100		26	100		26	100		26	100

Yaş: En yüksek yaş aralığı %50 ile 46-55 aralığı ve %34,6 ile 36-45 yaş aralığı olan orta yaşta birikme olmuştur. Tabloda görüldüğü gibi yerel yöneticiler genellikle orta yaş gurubunda (%50) yer almaktadır. Hatta 36-55 yaş dilimi de dikkate alınırsa yerel yöneticilerin %84,6'sı orta yaş gurubundadır denebilir. 26-35 yaş aralığında sadece bir kişinin yer alması yerel yönetimlerde genel olarak orta yaş ve üstü kimselerin seçildiğini göstermektedir. Bir başka deyişle belli bir yaşın üstünde olan orta yaşlı kimseler yerel yönetici olarak seçilmektedirler. Buradan şunu da anlamak mümkündür, yerel yönetimlerde özellikle büyükşehir kapasitesine sahip yerleşim alanlarında 35 yaş ve altı yöneticilere pek fazla yer verilmemektedir. 26-35 yaş aralığında temsil oranı %3,8 iken, 35 yaş ve üstü oran %95'lere varmaktadır. Büyükşehir ve büyükşehir kapasitesine sahip alanlarda orta yaş ve üstü grubun büyük oranlarda temsil ediliyor olması büyükşehir yönetimlerinin belli bir deneyim ve tecrübe istediğini de ortaya koymaktadır.

Eğitim: Ankete katılan yerel yöneticilerin eğitim düzeyine bakıldığında yaklaşık %60'ının üniversite mezunu olduğu ve %80'e yakın kişinin yöneticilik dışında bir mesleğinin bulunduğu görülmektedir.

Yöneticilik Süreleri: Ankete katılan yerel yöneticilerin %53'nün 1-5 yıl arasında yöneticilik yaptığı görülmektedir. Buradan bu yöneticilerin ilk defa yerel yönetim kademesinde yer aldığı anlaşılmaktadır. Diğer kalan % 47'nin ise 6 ile 26+

yıl arasında yöneticilik yaptığı görülmektedir. Ayrıca 1-5 yıl arasındaki yöneticilik yapan yerel yöneticilerle yapılan birebir görüşmede her birinin en az 3 yıldır yöneticilik yaptığı belirtilmiştir. Her ne kadar oran olarak %53'lük bir kesiminin 1-5 yıl arasında yöneticilik yaptığını görülsede anketeye katılan yöneticilerin çoğu hem büyükşehir belediyesi yöneticisi olması hem de büyükşehir kapasitesine ulaşan büyükşehir aday il yöneticileri olmaları, büyükşehir belediyeleri hakkında yeterli düzeyde bilgi sahibi oldukları görülmüştür. 16 yıl ve üzeri süre yöneticilik yapanların oranı ise %23'tür.

3.2.1 Yöneticilerin STK Üyelikleri

Tablo 7: Ankete Katılanların Üye Oldukları Sivil Toplum Kuruluşları

Üye olduğunuz sivil toplum kuruluşu		
Değer	Sayı	Oran %
Hiçbir yere üye değilim	9	34,6
Ticaret Odası	2	7,7
Ziraat Odası	2	7,7
Sanayi Odası	2	7,7
Tema Vakfı	1	3,8
Diğer Meslek Odaları	10	38,5
Toplam	26	100

Ankete katılanların %65'i herhangi bir sivil toplum kuruluşuna üye iken yaklaşık %35'i hiçbir sivil toplum kuruluşuna üye değildir. Meslek odalarına üye olanların çoğu kendi meslekleriyle bağlantılı olan meslek odalarına üyedirler.

3.2.2 Yönetici Ailelerinin Siyasetle Olan İlişkileri

Burada yerel yöneticilerle birlikte ailelerinde siyasetle ilgilenen yakınlarının durumu üzerinde durulmuştur.

Tablo 8: Yöneticilerin Ailelerinde Siyasetle İlgilen Yakınları

Ailenizden siyasetle ilgilen varsa hangi görevlerde bulunmuşlardır?		
Değer	Sayı	Oran %
Belediye Başkanlığı	6	23,1
Milletvekilliği	2	7,7
İl Genel Meclis Üyeliği	7	26,9
Parti İl Başkanlığı	1	3,8
İl Yönetim Kurulu Üyeliği	1	3,8
İlçe Yönetim Kurulu Üyeliği	1	3,8
Parti Meclis Üyeliği	1	3,8
İlçe veya Belde Teşkilatı Başkanlığı	1	3,8
İlçe Gençlik veya Kadın Kolları Başkanlığı	1	3,8
	21	80,8

Ailenizde sizin dışınızda siyasetle ilgilenenler var mı diye sorulan soruda verilen tablo 8’de belirtilmiştir. Buna göre ailelerinde siyasetle ilgilenenlerin toplam oranı %80,8 olduğu ortaya çıkmıştır. Ailesinde siyasetle ilgilenmeyenlerin oranı yalnızca %19,2’dir. Ayrıca ankete katılan yerel yöneticilerin bir kısmı da mevcut görevlerinin dışında tabloda belirtilen bazı görevleri yapmışlardır. Buna göre yerel yöneticiler doğrudan ya da dolaylı olarak yerel hizmet görevleri dışında siyasetle de iç içedirler.

3.3 Büyükşehirlerin Kurulması ve Kriterleri

Mevcut büyükşehir belediyeleri dışında yeni büyükşehir belediyeleri kurulmalı mıdır sorusuna ankete katılan tüm yerel yöneticiler olumlu cevap vermişlerdir. Belirlenen 13 ilde büyükşehir belediyesinin kurulmasını uygun görmekte-dirler. Aday illerin büyükşehir olma isteğinin dışında, mevcut büyükşehir yöneticilerinin de kendileri dışında yeni büyükşehir belediyelerinin kurulmasını istemeleri böyle bir gereksinimin olduğunu gösterir. Farklı partilere mensup olmaları ve farklı ölçeklerdeki il yöneticileri olmalarına rağmen tüm yerel yöneticilerin istisnasız aynı soruya olumlu cevap vermiş olmalarında nüfus artışının ve kentleşmenin en önemli etkisi olmuştur. Başka bir ifadeyle nüfus ve kentleşmeyle birlikte sistemin başka büyük kentleri de kapsamı istenmekte ve beklenmektedir (Keleş, 2012: 331). Nitekim yüz yüze görüşülen yöneticilerin tamamı nüfus

büyüklüğü ve kentsel hizmet ağının genişliğini, büyükşehir için ilk gerekçe olarak belirtmişlerdir.

Tüm iller farklı farklı sorunlar yaşamaktadırlar. Ancak tüm yerel yöneticilerin yeni büyükşehir belediyesi kurulması fikrini desteklemeleri büyükşehir statüsünün bu sorunlara cevap verebileceği düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Büyükşehir statüsüne kavuştuktan sonra farklı beklentiler içinde olsalar bile büyükşehir statüsünün mevcut yönetim şekline daha fazla bir getirisi olacağı fikri güçlenmektedir. Bu açıdan karar organının yeni büyükşehir belediyesi kurma düşüncesi yerel yöneticilerce kabul görmüş durumdadır.

Tablo 9: Yeni kurulması düşünülen iller büyükşehir kriterine uymakta mıdır?

Sizce Yeni kurulması düşünülen iller (13 il) büyükşehir kriterlerine uymakta mıdır?		
Değer	Sayı	Oran %
Evet	16	61,6
Hayır	9	34,6
Fikrim Yok	1	3,8
Toplam	26	100

Tüm yerel yöneticilerin yeni büyükşehir belediyelerinin kurulmasını istemelerine karşın, büyükşehir olma kriterleri açısından farklı düşünceler ortaya çıkmaktadır. Bu durum tablo 9'da şu şekilde ortaya çıkmıştır. Yerel yöneticilerin %61,5'i (16 kişi) yeni kurulacak büyükşehir belediyelerinin büyükşehir kriterine sahip olduklarını, buna karşılık %34'ü (9 kişi) ise büyükşehir kriterlerine uymadıklarını ifade etmişlerdir. Buradan büyükşehir belediye statüsü ile ilgili daha somut kriterlere ihtiyaç olduğunu söylemek mümkündür. Özellikle 5216 sayılı kanunda belirtilen *“fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri dikkate alınarak büyükşehir belediyesi kurulabilir...”* (5216, md. 4) ifadesi, aynı maddede belirtilen 750 bin nüfus kriteri kadar somut bir gösterge olmadığından yerel yöneticilerce farklı yorumlanmıştır.

Yeni kurulacak illerin büyükşehir kriterine uyduğunu belirtenlerin büyük çoğunluğu büyükşehir adayı il yöneticileridir. Bunun en önemli sebebi, büyükşehir belediyesi için kabul edilen 750 bin nüfus kriterinin neredeyse tek ölçüt kabul edilmesidir. Ancak büyükşehir statüsüne sahip büyükşehir yöneticileri, ileride de belirtileceği gibi, nüfusun büyükşehir için tek kriter olamayacağını belirtmişlerdir.

3.4 Büyükşehir Belediyelerinin İşlevselliği

Burada, büyükşehir statüsünün, büyükşehir olması düşünülen illere ne tür işlevsellik kazandıracacağı üzerinde durulmuştur.

Tablo 10: Sızce yeni kurulması düşünülen illerin büyükşehir olması durumunda işlevselliği nasıl olur?

Görüşler	Cevap Sayısı	Önem Sırası
Merkez yerel ilişkileri daha etkin olabilir	13	3
Şehirler için ayrılan kaynakların daha etkili ve verimli kullanımı sağlanabilir	17	1
Hizmetler önceliklerine göre çözüme kavuşturularak kamu hizmetlerinde bütünlük sağlanabilir	12	4
Kentsel alanların planlaması daha rasyonel olabilir	14	2

Tablo 10’da yeni kurulan büyükşehir belediyelerinin işlevselliğiyle ilgili sorulan soru için her yöneticiye birden fazla cevap hakkı tanınmıştır. Yöneticilerin verdiği cevaba göre “*Şehirler için ayrılan kaynakların daha etkili ve verimli kullanımı sağlanır*” görüşü birinci derecede önemli olduğu ortaya çıkmaktadır. Yerel yönetim birimleri için aktif ve etkin bir yönetim için kaynak olmazsa olmaz bir unsurdur. Ancak kaynakların her zaman verimli kullanıldığını söylemek mümkün değildir. Bunu etkileyen durumlar söz konusu olmaktadır. Küçük ölçekli ilçe ve belde belediyelerinin sayı bakımından fazla olduğu yerleşim bölgelerinde bu durum daha da belirgin hale gelmektedir. Bir taraftan gün geçtikçe hizmet kalitesi ve çeşitliliği artarken diğer taraftan küçük ilçe ve belde belediyeleri arasında bölünen kaynaklar beklenen hizmetleri karşılayamamaktadır. Bu durum sıralamaya büyük etki etmiştir.

Bu sıralamaya etki eden bir diğer faktör de büyükşehir statüsüyle elde edilecek olan kaynaklardır. Şehrin ekonomik gelişmişliği ile büyükşehirlerin ekonomik kaynakları arasında bir paralellik söz konusudur. Çünkü 5216 sayılı kanuna göre büyükşehir sınırları içerisinde genel bütçe vergi gelirlerinin % 5’i

büyükşehir belediyesine aktarılır. Yani büyükşehirlerin gelirleri ekonomik gelişmişliğe göre artar veya azalır. Ancak büyükşehir statüsüne kavuşsa bile bazı iller arasındaki dengesizlikler devam edecektir. Örneğin, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün derlediği vergi gelirleri bakımından anket yapılan iller içerisinde ilk sırada yer alan Hatay büyükşehir statüsüne kavuşması durumunda vergi gelirlerinden önemli düzeyde istifade edecektir. Buna karşılık büyükşehir olduğu halde Diyarbakır ve Gaziantep vergi gelirleri bakımından Hatay'dan daha düşük bir seyir izlemektedir. Vergi gelirleri bakımından çok daha düşük bir seyir izleyen Mardin, Van ve Kahramanmaraş gibi illerin büyükşehir olması durumunda bile vergi gelirlerinden alacağı paylar da bu ölçüde az olacaktır. (<http://www.ekonometre.net/haber/iste-vergi-rekortmeni-iller>).

Kaynakların verimli ve etkili kullanımıyla ilgili Kamu Yönetimi Reformu çerçevesinde 2000 sonrası çıkarılan belediye ve büyükşehir belediye kanunlarıyla ilgili yapılan bir anket çalışmasına göre toplam 350 belediye yöneticisinin kanunlarla ilgili algıları ölçülmeye çalışılmıştır. Bu ankete büyükşehir belediye yöneticileri, büyükşehir ilçe belediye yöneticileri ve il belediye yöneticileri katılmıştır. Ankete katılan yöneticilerin %81,1 “yerel hizmetlerin daha etkin ve verimli sunulmasına olanak sağlar” görüşü için olumsuz fikir belirtmişlerdir (Eren, 2011: 103). Büyükşehir yöneticilerinin de aralarında yer aldığı bu anket çalışmasına göre büyükşehir statüsü ile etkin ve verimli hizmet sunumu pek mümkün görünmemektedir. Buradan, büyükşehir statüsüne kavuştuktan sonra beklenilenin elde edilemeyeceğini belirtmek mümkündür. Her ne kadar büyükşehir adayı yöneticilerinin yer aldığı anket çalışmamızda etkin ve verimli hizmet sunumu beklentisi oluşsa da, büyükşehir tecrübesine sahip yöneticilerle yapılan Eren'in çalışmasının daha gerçekçi olduğunu söyleyebiliriz.

Anket sonuçlarına göre “*Kentsel Alanların planlaması daha rasyonel olabilir*” fikri ikinci derecede önemli olarak görülmüştür. Kentin fiziksel dokusu ile sosyo-ekonomik gelişim arasındaki ilişkilerin rasyonel düzenlenmesini sağlayan kentsel planlamanın özümsemesi yerel halkın planlama kararlarına doğrudan katılabilmesi ile ölçülmektedir (Marın, 2007: 413). Özellikle büyükşehir statüsüyle daha büyük nüfus kitlesine hitap eden büyükşehir belediyelerindeki kentsel planlamaya halkın katılım oranı hem daha fazla hem de daha kolay olmaktadır.

Bunun dışında 5216 sayılı kanuna göre büyükşehir belediyelerinin ilçe belediye kararları üzerinde düzenleyici rolü vardır. Bundan hareketle özellikle büyükşehir dışındaki yöneticilerin büyükşehir statüsüyle bu yetkiden istifade ederek kentsel planlamayı daha rasyonel hale getirecekleri düşüncesi hâkimdir. Özellikle ulaşım dışındaki alt yapı, yol, imar ve planlama gibi hizmetlerin tek elden yürütülmesi sağlanarak çarpık kentleşmenin önüne geçilmesi ancak bu yola mümkün görülmektedir. Hizmet üretiminde kaynak olmazsa olmaz bir unsurdur. Etkin bir hizmet ise ancak rasyonel bir planlama ve koordinasyon ile mümkündür. Bu yüzden kentsel planlama, kaynak temininin sağlanmasından sonra gelen görüştür.

Bunu takiben “*Merkez yerel ilişkileri daha etkin olabilir*” görüşü önemli görülmüştür. Merkez yerel ilişkilerinin daha etkin olacağı fikri daha çok tüm il sınırlarının büyükşehir kapsamına alınacağı fikrinden esinlenilerek belirtilmiştir. Bu konuyla ilgili olarak gene Eren’in çalışmasına bakmak gerekir. Merkez-yerel ilişkilerinin sorulduğu bir soruda ankete katılan yöneticilerin %66,5’i olumsuz kanaat belirtmiştir (Eren, 2011: 103). Bu konuda yapılan her iki çalışma arasında bir paralellik söz konusudur.

Son olarak “*Hizmetler önceliklerine göre çözüme kavuşturularak kamu hizmetlerinde bütünlük sağlanabilir*” görüşü sıralamada yer almıştır. Bazı ilçe belediyesinin, özellikle belde belediyelerinin hizmetleri yavaşlattığı ve büyükşehir hizmetleri önünde büyük bir engel olarak durduğu birçok yönetici tarafından belirtilmiştir. Bu yüzden tüm il sınırlarının büyükşehir kapsamında olması durumunda kentsel bütünlük sağlanarak etkin bir hizmet anlayışının gelişeceği düşünülmektedir.

3.5 Büyükşehir Belediyelerinin Yeniden Düzenlenmesine İlişkin Yaklaşımlar

Burada büyükşehir yönetimlerinin yeniden düzenlenmesinin gerekliliği, bir model oluşturma ve yapının yeniden düzenlenmesine ilişkin öneriler ele alınacaktır.

3.5.1 Yeniden Düzenlemenin Gerekliliği

Tablo 11: Mevcut büyükşehir belediyelerini yeniden düzenlemek gerekir mi?

Sizce büyükşehir belediyelerini yeniden düzenlemek gerekir mi?		
Değer	Sayı	Oran %
Evet	20	76,9
Hayır	4	15,4
Fikrim Yok	2	7,7
Toplam	26	100

Yeni büyükşehir belediyelerinin kurulmasının yanında mevcut büyükşehir belediyelerinin yeniden düzenlenmesi fikri de kabul görmektedir. Tablo 11’de görüldüğü gibi ankete katılan yöneticilerin %76,9’u (20 kişi) büyükşehir belediyelerinin yeniden düzenlenmesi gerektiğini düşünmektedir. Buna karşılık % 15,4’ü (4 kişi) düzenlemeye gerek olmadığını, % 7,7’si (2 kişi) ise bu konuda fikrinin olmadığını belirtmişlerdir. Yerel yöneticiler büyükşehir belediyeleri için yeniden düzenlenmesi gerekir fikrini belirtmesinin yanında daha çok hangi konularda düzenlenme yapılması gerektiğini de belirtmişlerdir. Bu konulara ileride değineceğiz.

Her ne kadar 5216 ve 5302 sayılı kanunlarla büyükşehir belediyeleri ile il özel idarelerinin hizmet alanları, görev ve yetkileri belirtilmiş olsa da hizmet alanları konusunda bir belirsizlik söz konusudur. Bu belirsizlik büyükşehir ve il özel idarelerinin sınırları konusunda daha belirgin hale gelmektedir. Büyükşehir sınırı kanunda belirtilen alanları kapsarken il özel idarelerinin sınırları tüm il sınırını kapsamaktadır. Kanunun verdiği yetkiye göre il özel idareleri büyükşehir alanına müdahalesi söz konusu olabilmektedir. Bu da bazı karışıklıkların ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Büyükşehir sınırının il mülki sınırı olması durumunda il özel idareleri ile büyükşehir belediyeleri arasında yönetim alanında ciddi sorunlar yaşanacağı belirtilmiştir. Bu açıdan yeniden düzenleme çalışmaları büyükşehir belediyeleriyle birlikte il özel idarelerini de kapsayacak şekilde olması gerekmektedir.

Tablo 12: Farklı büyükşehir belediyeleri modeli denenmeli midir?

Sizce farklı büyükşehir belediye modeli denenmeli midir?		
Değer	Sayı	Oran %
Evet	21	80,8
Hayır	4	15,4
Fikrim Yok	1	3,8
Toplam	26	100

Tablo 12’de yerel yöneticilerin % 80,8’i (21) büyükşehir belediyeleri için yeni modellerinin denenebileceğini, % 15 (4 kişi) mevcut yönetim modelinin aynı kalması gerektiğini belirtirken % 3,8’i (1 kişi) ise bu konuda fikir belirtmemiştir. Büyükşehir belediyelerinin yeniden düzenlenmesi ile yeni büyükşehir modeli gibi birbiriyle bağlantılı sorulara verilen cevapların sayı ve oran olarak birbirine yakın olması büyükşehirler için yeniden düzenlemenin, yerel yöneticilerce de bir ihtiyaç olduğunu gösterir. Çünkü yeni model denemeleri ancak yeniden düzenleme söz konusu olduğunda ortaya çıkacak bir durumdur.

3.5.2 Büyükşehir Yönetim Yapısı ile İlgili Öneriler

Burada yerel yöneticilerin büyükşehir yönetim yapısıyla ilgili görüş ve önerileri ele alınacaktır.

Tablo 13: Sizce büyükşehir belediyeleri nasıl düzenlenmelidir?

Görüşler	Cevap Sayısı	Önem Sırası
İlçe belediyeleri görev ve yetkileri bakımından kademelendirilmelidir	12	2
Görev ve yetkiler tüm ilçeler arasında dengelenmelidir	10	3
BŞB meclisinin görev ve yetkileri artırılmalıdır	13	1
BŞB başkanının yetkileri artırılmalıdır	9	4

Tablo 13’e bakıldığında “*BŞB meclisinin görev ve yetkileri artırılmalıdır*” fikri birinci derece önemli görülmüştür. Büyükşehir belediye kanununun başkana aşırı derecede yetki vermesi, belediye meclisini başkana karşı daha etkisiz hale

getirmiştir. Ayrıca büyükşehir belediye başkanının politik duruşu bu baskıyı bir kat daha arttırmaktadır. Bu düşünceden hareketle yerel yöneticiler, belediye meclisinin yetkilerinin yetersiz olduğunu belirterek meclisin daha fazla rol almasını ve daha etkin hale getirilmesi gerektiğini birinci öncelik olarak belirtmişlerdir.

İkinci olarak *“İlçe belediyeleri görev ve yetkileri bakımından kademelenmelidir”* fikri önemli görülmüştür. İlçe belediyelerinin görev ve yetkilerinin kademelenmesi beklentisi, ilçeler arasındaki dengeli dağılımın sağlanması ve hizmetlerin sadece büyükşehir belediye meclisine bırakılmayıp ilçe belediyeleri tarafından da yerine getirilmesi isteğinin bir sonucudur. Çünkü günümüzde büyükşehir sisteminin en yakınılan konularından biri, büyükşehir belediyelerinin “asıl” belediye ilçe belediyelerinin ise “ikincil” önemde belediye sayılmasıdır. Hatta kimi belediyeciler daha da ileri giderek ilçe belediyelerinin şube müdürlüklerinden farklı olmadığını belirtmişlerdir. Burada dikkat çekilen nokta ilçe belediyelerinin gerçekte özerk olmadıkları, büyükşehir belediyesine bağımlı belediyeler olduklarıdır (Keleş, 2011: 334). İlçe belediyeleri arasındaki görev ve yetki kademelenmesiyle bu algının değişmesi sağlanacak ve büyükşehir yönetiminin koordinatörlüğünde ilçeler arasında görev ve yetkilerin dağılımı sağlanacaktır.

Üçüncü olarak *“Görev ve yetkiler tüm ilçeler arasında dengelenmelidir”* fikri önemli görülmüştür. Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerinin imar ve stratejik planlarla birlikte yatırım ve bütçe programlarını da kapsayacak şekilde yetki sahibi olması bir anlamda ilçe belediyelerini saf dışı bırakan bir uygulamadır. İlçe belediyelerine, büyükşehir belediyesinin verdiği görev dışında, neredeyse takdir yetkisi kullanacağı bir hizmet bulunmamaktadır. Böylece büyükşehir idaresinin başı olan büyükşehir belediye başkanının diğer seçilmiş olan ilçe belediye başkanı üzerinde bir amir olma durumun getirmiştir. Bu durum, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki vesayet yetkisini arttırmanın yanında seçilmişler arasında hiyerarşik bir düzeni andırmaktadır. Ancak büyükşehirlerin ilçeler üzerindeki vesayeti yerel yöneticilerin dikkatini çekmemiştir. Bu da ankete katılan yöneticilerin il belediyesi ile büyükşehir belediye yöneticisi olmalarıyla açıklanabilir. Son olarak *“BŞB başkanının yetkileri arttırılmalıdır”* fikri önemli görülmüştür.

Ayrıca yerel yöneticiler, anket dışında yapılan görüşme ve gözlemlerde büyükşehir belediyelerinin yeniden düzenlenmesi çerçevesinde farklı görüşler ileri sürmüşlerdir. Örneğin:

1. Büyükşehir sınırları içerisinde mevcut hizmetlerinin yanında eğitim, sağlık, güvenlik hizmetlerinin merkezi yönetimden alınıp büyükşehir belediyelerine verilmesi gerekir. Hangi hizmetlerin büyükşehir verilmesi konusunda farklı görüşler olmakla birlikte birbiriyle ilişkili olan hizmetlerin büyükşehirlere bırakılmasının hizmet bütünlüğü açısından önemine vurgu yapılmıştır.
2. UKOME hizmeti büyükşehir yönetimi tarafından yerine getirilirken şehir içi trafik hizmetlerinin emniyet teşkilatı tarafından yerine getirilmesi ulaşım konusunda sorunların yaşanmasına sebep olmaktadır. Bu sebeple trafik hizmetlerinin de büyükşehir yönetimlerine verilmesi gerekir. Bu görüş Erzurum, Diyarbakır, Malatya ve Van'daki yöneticiler tarafından dile getirilmiştir.
3. Güçlü başkan modelinin olduğu mevcut büyükşehir sisteminde büyükşehir yönetiminin daha demokratik bir yerel yönetim ve hizmet ağı geliştirmesi için belediye başkanının yanında çalışacak bir kurulun olması gerekir. Kurulu meydana getiren kimselerin de seçilmiş kişilerden oluşması gerekmektedir. Böylece hem belediye başkanının görevi dengelenerek tek adam hâkimiyeti dağıtılır hem de hizmetlerin sağlıklı ve tek kişi egemenliğinden çıkarılarak demokratik bir yönetim modeli kurulacaktır. Bu öneri, 5393 sayılı belediye kanununa istinaden 2006 yılında yönetmelikle düzenlenen kent konseylerinin⁸ yüklendikleri misyonun, belediye bünyesindeki seçilmiş kurula geçmesi fikri ile açıklanabilir. Burada oluşturulacak kurulun kent konseylerinden tek farkı kurul üyelerinin seçim yoluyla seçilmeleridir. Güçlü meclis, güçsüz belediye başkanı (Toprak, 2011: 306) olarak nitelenen bu yönetim

⁸ Bu yönetmeliğin amacı; kent yaşamında, kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım, yönetim ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışan kent konseylerinin çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir (Kent Konseyi Yönetmeliği 2006, md. 1).

şeklinde daha az zarar verici ve sorumluluğun paylaşılması düşüncesi hâkimdir.

4. Katılımcılık ve güven olgusunun ortaya çıkması belediye başkanının yanında yetkilerini paylaşacağı bir kurulun olmasına bağlıdır. Günümüzde yerel yönetimleri geliştirmenin en önemli bir boyutunu bu anlayış oluşturmaktadır (Bulut,1999: 108). Bu görüş Avrupa Yerel Yönetimler Özerkli Şartı'nda da belirtilen bir konu olmuştur. Şartta göre yerel yönetimler, halkın yerel ve siyasal yaşama etkin katılımını sağlamalıdır (Avrupa Kentsel Şartı, 1992).
5. Büyükşehir sınırları içerisinde, il genel meclisinin görev ve yetkilerini de kapsayacak şekilde tüm il sınırlarını içine alabilecek bir şehir meclisinin kurulması gerekir. Bu şehir meclisinin üyeleri halk tarafından seçilerek oluşturulmalıdır. Böylece il sınırları içerisinde yapılacak her türlü hizmet önerilen şehir meclisi tarafından onaylanmalıdır. Şehir meclislerinin beklentiler yönünde etkin bir hizmet üretebilmesi için belediye başkanının etkisinden çıkarılmalıdır. Bunun için de belediye başkanı şehir meclisi içerisindeki konumu koordinasyonu sağlayan ve yönlendiren olmalıdır. Demokratik bir yönetimin oluşturulması için bu dengenin kurulması gerekmektedir.
6. Hizmetlerin bütünlük içerisinde yürütülmesi ve tüm büyükşehir sakinlerinin hizmetlerden aynı düzeyde istifade edebilmesi için büyükşehir belediyelerinde bulunan daire başkanlıkları ilçe ölçeğinde de örgütlenmelidir. Buralara ise büyükşehir tarafından memur atanmalıdır.

Tablo 14: Yeni büyükşehir yönetimleri için önerilen ölçek

Görüşler	Cevap Sayısı	Önem Sırası
Mevcut sistem korunmalı	1	4
Tüm il sınırları büyükşehir kapsamına alınmalı	16	1
İl sınırlarındaki mevcut ilçeler aynen korunarak sadece BŞ alanında yeni ilçeler kurulmalıdır	7	2
İlçeler aynen kalarak sadece anakente 10 km yakın olan tüm belde ve ilçe belediyeler birleştirilmelidir	6	3

Yeni kurulması düşünülen büyükşehirlerle birlikte tüm büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırı olması düşüncesi kamuoyunda ifade edilmeye başlanmıştır (Star, 2012, 28 Ağustos). Bundan hareketle büyükşehir ölçeğiyle ilgili sorulan bu soruda ankete katılan yerel yöneticiler Tablo 14'te "*Tüm il sınırları büyükşehir kapsamına alınmalı*" görüşünü birinci derecede önemli görmüşlerdir. Büyükşehir belediye sınırının il sınırı olması görüşünün yerel yöneticilerce kabul görmesinin bazı nedenleri vardır. *Büyükşehir sınırları dışındaki yerleşim alanları büyükşehir alanındaki hizmetlerden daha az istifade ediyor*, düşüncesi bu görüşün birinci derecede önemli hale gelmesine etki etmiştir. Ayrıca teknolojik gelişmelerin getirdiği yönetim kolaylığı ve hizmet beklentisi büyükşehir ölçeğinin genişlemesine etki eden faktörlerdir. 5216 sayılı kanununa göre İstanbul ve Kocaeli büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırları olarak ifade edilmiştir (5216, geçici md. 2). Görüşülen yerel yöneticiler bu büyükşehirlerin başarılı bir seyir izlediğini ifade ederek aynı uygulamanın tüm büyükşehirlerde uygulanması konusuna vurgu yapmışlardır. Bu açıdan büyükşehir sınırının tüm il sınırlarını kapsamalı görüşünün ön plana çıkmasında İstanbul ve Kocaeli örnekleri etkili olmuştur.

Anket sonuçlarına göre "*İl sınırlarındaki mevcut ilçeler aynen korunarak sadece BŞ alanında yeni ilçeler kurulmalıdır*" fikri ikinci derecede önemli görülen görüş olmuştur. Büyükşehir sınırlarının il mülki sınırı olması durumunda büyükşehir hizmetlerinin tüm büyükşehir alanına yayılması zorlaşır. Bu yüzden büyükşehirlerin merkezden yönetilebilmesini kolaylaştıracak şekilde yeni ilçelerin kurulması gerekir. Büyükşehir kapsamı dışındaki yerleşim alanlarının bir arada yönetilmesini

kolaylaştıracak bir ilçe belediyesi kurulması fikri bu görüş çerçevesinde ifade edilmiştir. Bunu takiben “*İlçeler aynen kalarak sadece anakente 10 km yakın olan tüm belde ve ilçe belediyeler birleştirilmelidir*” görüşü ile “*Mevcut sistem korunmalıdır*” görüşleri sıralanmıştır. Mevcut sistemin devam etmesini isteyen yalnızca bir kişidir. Buradan anlaşılacağı üzere büyükşehir yönetim sisteminin yeniden düzenlenmesi bir zorunluluk haline gelmiştir. Bu durumda kamuoyunda tartışılan büyükşehirlerin yeniden düzenlenmesi görüşü yerel yöneticilerce de kabul görmüş durumdadır.

Anket sıralaması dışında yerel yöneticilerin büyükşehir ölçeğiyle ilgili olarak bir takım görüş belirtmişlerdir. Bunları şu şekilde sırlamak mümkündür:

1. Büyükşehir sınırının il mülki sınırı olması yanlış bir uygulamadır. Bu konuda İstanbul ve Kocaeli belediyeleri diğer belediyeleri için örnek olamaz. Çünkü İstanbul ve Kocaeli büyükşehir belediyelerinin sahip olduğu kaynak, gelir ve ölçek diğer tüm büyükşehir belediyelerinden farklıdır. Ayrıca tüm büyükşehir belediyelerinin aynı mevzuat çerçevesinde değerlendirilmesi birçok yönetsel sorunların oluşmasına da neden olacaktır. Bu yüzden büyükşehir belediyeleri gruplandırılmalıdır. Ekonomik anlamda gelişmiş olan ve ölçek bakımından daha küçük olan illerin mülki sınırları büyükşehir kapsamına alınabilir, ancak daha az gelişmiş ve daha büyük ölçeğe sahip iller mevcut sistemdeki gibi devam etmelidir. Gruplandırılan büyükşehirler için ise farklı mevzuat düzenlenmelidir.
2. Büyükşehir belediye sınırının tüm il sınırı olması büyükşehir belediyelerini hem merkezi yönetime (Vali) hem de il özel idarelerine karşı daha güçlü bir konuma getirecektir. Büyükşehir belediyelerinin güç ve yetkilerinin artması beklentisi tüm büyükşehir yöneticilerince istenen bir durumdur. Ancak bu görüş yukarıda belirtilen görev ve yetkilerin ilçe belediyeleri arasında dengeli bir şekilde dağıtılmalıdır fikrine ters düşmektedir. Cevap sayısı bakımından bu sorulara farklı şekillerce cevap verilmiş olması yerel yöneticiler açısından tutarsız bir durumdur. Bu tutarsızlığın nedeni, yerel yöneticilerin hangi yönetim modelinin etkin ve

kaliteli hizmet üreteceğinden çok, büyükşehir alanlarındaki yetkin kimler tarafından kullanılacağıyla ifade edilebilir.

3.6 Büyükşehirler Açısından Nüfus Kriteri

Mevcut büyükşehir kanununda büyükşehir statüsü için nüfus, önemli bir kriter olmakla birlikte tartışılan bir yönü de vardır. Bu yüzden burada nüfusun büyükşehir kriteri olmasıyla ilgili yerel yöneticilerin görüşlerine yer verilmiştir.

Tablo 15: İstanbul gibi büyükşehirler ile küçük ölçekli büyükşehir belediyeleri

Sizce İstanbul gibi büyükşehirler ile küçük ölçekli büyükşehirler aynı yasa ile yönetilebilir mi?		
Değer	Sayı	Oran %
Evet	9	34,6
Hayır	17	65,4
Fikrim yok	0	0
Toplam	26	100

İlk büyükşehir uygulamasının başlatıldığı İstanbul, İzmir ve Ankara ile nüfus ve gelişmişlik bakımından bu illere yaklaşan Bursa, Adana ve Kocaeli gibi iller aynı mevzuat ile düzenlenmiştir. Metropoliten yönetimin temel özellikleri olan organize olmuş pazar, sanayide gelişmişlik, ulaşım-iletişim olanakları, finans organizasyonlarının gelişmişliği ile erişebilirlik, ulaşım sistemlerinin gelişmişlik düzeyi (Tekel, 2002:42; Norris, 2001) bu büyük iller için geçerli hale gelmiş durumdadır. 5216 sayılı kanuna göre ise 750 bin nüfus kriterini aşan her ilin büyükşehir olabileceği belirtilmiştir. Ancak büyük nüfus yoğunluğuyla birlikte metropoliten özellikler taşıyan İstanbul, İzmir ve Ankara ile sadece 750 bin nüfus kriterine sahip illerin aynı kanun ile yönetilmesi uygun olmamaktadır. Bunu ankete katılan yöneticiler de ifade etmişlerdir. Nitekim tablo 15'te ankete katılan yöneticilerin %65,4'ü (17) İstanbul ve benzeri iller ile 750 bin nüfus kriterine henüz ulaşmış büyükşehirlerin aynı kanun ile düzenlenmesinin doğru olmadığını ifade etmişlerdir.

İlk büyükşehir kanununun İstanbul, Ankara, İzmir gibi daha merkezi illerin durumlarına göre düzenlendiği gerçeğini hesaba katarsak, metropoliten özellikler

taşıyan iller ile sadece nüfus bakımından büyükşehir olmayı hak etmiş illerin aynı kanun ile yönetilmesinin birçok açıdan zorlukları vardır. İstanbul ve aynı ölçekteki şehirler için farklı bir yönetim modelinin düşünülmesi fikri yeni değildir. İstanbul, coğrafyası, topografyası, tarihi birikimi, doğal güzellikleri ve uluslar arası -hatta kozmopolit yapısıyla- kişiliğiyle çok farklı özelliklere sahiptir. Bu durumda Paris ve Londra örneklerinde olduğu gibi, bu özellikleri taşıyan iller için metropoliten alan yönetimi düşünülebilir (TOBB, 1996: 124). Buradan da anlaşılacağı üzere İstanbul, İzmir ve Ankara gibi iller diğer yeni kurulacak büyükşehirlerden farklı bir yapıya sahiptir. Bu yüzden de bu illerin kaynak çekmek ve refah düzeyini yükseltmeleri için bu illerdeki yönetim modelinin ulusal ve uluslar arası beklentilere göre değerlendirilmesi gerekir. Oysa bu iller dışındaki büyükşehir belediyelerinin yaşadığı sorunlar daha çok altyapı, ulaşım, imar vb asli hizmetlerle ilgilidir. Büyükşehir statüsü belirtilen üç il dışındaki iller için daha çok belirtilen hizmetlerin daha aktif şekilde yerine getirilmesi demektir.

Bunların dışında nüfus, ölçek, öz gelir, gelişmişlik düzeyi, coğrafi konum gibi birçok etmen de bu illerin farklılığı olarak ifade edilmiştir. Bu yüzden yerel yöneticilerin %65'i tüm büyükşehir belediyelerin aynı mevzuata göre yönetilemeyeceğini belirtmişlerdir. Zaten büyükşehirlerin yaşadıkları sorunları çözememesinin temel nedeni tüm büyükşehir belediyelerinin ölçek, büyüklük, gelişmişlik düzeyi ve diğer birçok kriterin göz önüne alınmayarak sadece nüfus kriterine göre düzenlenmelerinden kaynaklanmaktadır. Bu yüzden büyükşehirlerin yönetim sorunlarının temel kaynağı nüfustur denilebilir. Bu durumda büyükşehir belediyeleri kendi aralarında birtakım kriterlere göre sınıflandırılarak yönetim kolaylığı sağlanmalıdır. İstanbul ve Kocaeli büyükşehirlerinin 5216 sayılı kanunda diğer büyükşehirlerden farklı olarak aynı sınıflandırma içerisinde yer aldığı gibi (5216, geçici 2. md.). Ancak İstanbul ve Kocaeli örnekleri sadece ölçek bakımından diğer büyükşehir belediyelerinden farklı bir model iken yeni sınıflandırma sadece ölçek değil birçok kriterin dikkate alınması ile oluşturması gerekir. Bu farklılıklar nüfus, öz gelir, gelişmişlik düzeyi, coğrafi konum vb. bazı kriterlere göre yapılabilir.

Tablo 16: Büyükşehir belediyeleri için nüfus kriteri

Sizce büyükşehir olma açısından nüfus bir kriter olmaktan çıkarılmalı mıdır?		
Değer	Sayı	Oran %
Evet	8	30,8
Hayır	18	69,2
Fikrim yok	0	0
Toplam	26	100

Yerel yöneticilerin çoğu büyükşehirlerin gruplandırılarak yeniden düzenlenmesi gerektiğini belirtmelerine rağmen, nüfusun tüm büyükşehir belediyeleri için temel kriter olmalıdır görüşü ifade edilmiştir. Tablo 16’da da görüldüğü gibi ankete katılan yöneticilerin %69,2’si nüfusun büyükşehir kriteri olarak devam etmesi gerektiğini belirtmiştir. Buna karşın ankete katılanların %30,8’i nüfusun büyükşehir için önemli bir kriter olmadığı ifade etmiştir. Nüfusun büyükşehir kriteri olması gerektiğini belirtenlerin hepsi büyükşehir adayı yerel yöneticilerdir. Bu yöneticiler büyükşehir statüsünün yalnızca nüfus ile elde edebildiklerini düşündüklerini ifade etmişlerdir. Buna karşılık nüfusun kriter olmaktan çıkarılmalıdır diyenlerin hepsi mevcut büyükşehir yöneticileridir.

3.7 Büyükşehir Olma Kriterleri

Burada büyükşehir belediyeleri için önemli bir kriter olarak görülen nüfusla birlikte hangi kriterlerin de ele alınmasının önemli olduğu üzerinde durulmuştur.

Tablo 17: Büyükşehir kurulmasında nüfusla birlikte hangileri dikkate alınmalıdır?

Görüşler	Cevap Sayısı	Önem Sırası
Ölçek (Kapladığı alan)	9	2
Sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi	21	1
Turizm kenti olması	8	3

Nüfus büyükşehir statüsünde çok önemli bir unsur olmakla birlikte yeterli olmadığı, onu destekleyecek başka unsurların da olduğu bir gerçektir. Tablo 17’de verilen cevaplara bakıldığında sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi nüfustan sonra en önemli kriter olarak ilk sırada yer almıştır. Birçok yerel yönetici, illerinin büyükşehir

olması gerektiğini gelişmişlik düzeyine bağlamışlardır. Örneğin Malatya ve Şanlıurfa gibi il yöneticileri ulaşım, altyapı gibi hizmet alanlarıyla çoğu büyükşehir belediyelerinin yaptıkları hizmetleri yerine getirdiğini belirterek yeteri düzeyde gelişmiş olduklarını ifade etmişlerdir. Yapılan gözlemlerde de bunu görmek mümkün olmuştur. Özellikle şehir içi ulaşım konusunda Malatya belediyesi, İstanbul büyükşehir belediyesi örneğindeki gibi akbil benzeri bir sistemi kullandıkları görülmüştür.

5216 sayılı kanunda nüfustan sonra en önemli kriterlerden biri de ölçek (Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimleri) olarak kabul edilmesine rağmen sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi kadar önemli bir kriter olarak kabul görmemektedir. Bunu yapılan anket çalışmasında da görmek mümkündür. Nitekim tabloda ölçeğin büyükşehir için önemli bir kriter olduğunu ifade edenlerin cevap sayısı 9'dur. Buna karşılık sosyo-ekonomik gelişmenin önemli olduğunu belirtenlerin sayısı 21'dir.

Turizmin kent gelişiminde büyük öneme sahip olduğu bilinmektedir. Ancak ankete katılan tüm yerel yöneticiler için turizm kent gelişimi için önemli bir kriter olarak görülmemektedir. Tabloya göre turizmin büyükşehir kriteri olarak kabul edilmesi en az önemli görülmüştür. Turizmin büyükşehir için önemli kriter olduğunu belirten cevap sayısı ise 8'dir. Özellikle Şanlıurfa ve Mardin gibi turistik yönüyle ön plana çıkan iller büyükşehir kriteri olarak turizmin önemli bir unsur olduğu belirtmişlerdir. Anketler incelendiğinde turizmin kriter olmasını isteyenlerin tamamına yakını bu iki ildeki yerel yöneticilerden oluşmaktadır.

3.8 Büyükşehir Belediyelerinde Belediye Başkanının Yetkileri

Büyükşehir kanununda belediye başkanının yetkileri farklı çevrelerce eleştiri konusu olmaktadır. Kimi çevrelerce büyükşehir belediye başkanının aşırı yetki sahibi oldukları ve yerel diktatörler olarak nitelenmektedir. Burada yerel yöneticilerin büyükşehir belediye başkanının yetkileri hakkındaki görüşleri yer almaktadır. Ayrıca

büyükşehir belediye başkanlarının mevcut yetkileri dışında daha fazla yetkilendirilmesi durumundaki olası sonuçları üzerinde durulmuştur.

Tablo 18: Büyükşehirlerde belediye başkanının yetkileri ne olmalıdır?

Görüşler	Cevap Sayısı	Önem Sırası
Büyükşehir belediye başkanının yetkileri yeterli aynen korunmalı	6	3
Büyükşehir belediye başkanının yetkileri daraltılmalı meclisin yetkileri arttırılmalı	12	1
Büyükşehir belediye başkanının yetkileri arttırılmalı	10	2

Büyükşehir belediyelerinin yürütme organı olan büyükşehir belediye başkanı konusunda, Tablo 18’de “*Büyükşehir belediye başkanının yetkileri daraltılmalı meclisin yetkileri arttırılmalı*” görüşü birinci derecede önemli görülmüştür. Bu soruya verilen cevap sayısı 12’dir. Daha önce büyükşehir belediye sistemi içerisinde “güçlü başkan” modelinin olduğundan bahsetmiştik. Güçlü başkan modelinde belediye başkanının aşırı yetkileri söz konusu olabilmekteydi. Hatta büyükşehir belediye başkanlarının yetkilerinin fazlalığı konusunda kimi zaman seçilmiş diktatörler olarak eleştirilmişlerdir (Falay, Kalaycıoğlu, Öz kırımlı, 1996:28). Başkanın yetkilerini sınırlayan mekanizma, demokratik bir uygulama olmamakla birlikte sadece işleri bakanının başkanı görevden alma yetkisiydi. Ancak demokrasinin oyun kuralları içerisinde yürütme organı olan belediye başkanını, belediye meclisinin denetlemesi gerekir. Denetleme yetkisini yerine getirmeyen meclis ise seçmenine karşı sorumludur. Ancak bu sorumluluğunu beş yılda bir yapılan seçim dönemlerinde yerine getirmesi söz konusu olmakta ve halkın meclis üzerindeki denetimi bir anlamda etkisini yitirmektedir (Keleş, 2012: 338). Belediye meclisinin başkanı denetleme yetkisi beş yıllık dönemlerle sınırlı olduğundan büyükşehir belediye başkanın yetkileri azaltılarak meclisinin yetkileri arttırılmalıdır. Böylece başkanın meclis üzerindeki baskısı azaltılarak yetkilerin daha dengeli kullanımı sağlanmış olur.

İkinci olarak “*Büyükşehir belediye başkanının yetkileri arttırılmalı*” görüşü önemli görülmüştür. Bu soruya verilen cevap sayısı ise 10’dur. Büyükşehir belediye

başkanının yetkileri daraltılıp belediye meclisinin yetkileri arttırılmalıdır görüşüyle zıt olan bu görüş ikinci derecede önemli görülmesi, bu konu ile ilgili olarak yerel yöneticiler arası önemli görüş farklılığı olduğunu göstermektedir. Cevap sayısı bakımından da birbirine yakın olmaları görüş ayrılıklarının sebebi üzerinde durmayı zorunlu kılmaktadır. Başkanın yetkilerinin azaltılmasını savunanlar genellikle demokratik bir yönetim modelinin uygulanması gerektiğini belirtenlerdir. Buna karşılık başkanın yetkilerinin arttırılması gerektiğini savunanlar gerekçelerinde yönetimde istikrarın sağlanması olarak belirtmişlerdir. Başkanın yetkilerinin fazla olduğunu belirtenler özellikle il özel idare yöneticileridir. Gerekçelerinde il özel idarelerinin hem alan bakımından hem de hizmet büyüklüğü yönüyle büyükşehir belediyelerinden daha fazla hizmet sunmalarına rağmen büyükşehir belediye başkanının daha fazla yetkili olduğunu belirtmişlerdir. Bu durumun il özel idaresi lehine dönmesi gerektiğini belirtmişlerdir.

Son olarak “*Büyükşehir belediye başkanının yetkileri yeterli aynen korunmalı*” görüşü sıralanmıştır. Buna verilen cevap sayısı ise 6’dır. Büyükşehir belediye başkanın görev ve yetkileri bakımından yapılan sıralamaya bakıldığında büyükşehir belediyelerinin yeniden düzenlenmesi kendini bu alanda da göstermektedir.

Tablo 19: Büyükşehir belediye başkanının aşırı yetkilendirilmesi ne tür sonuçlar doğurur?

Görüşler	Cevap Sayısı	Önem Sırası
Meclisin temsil yeteneği kaybolmaya başlar	7	2
Katılımcı büyükşehir yönetimi engellenerek başkan endeksli bir yapı oluşmuş olur	15	1
Otoriter olmakla birlikte kararların daha etkin ve hızlı alınması sağlanır	7	2
Belediye başkanlarının siyasi kimlikleri hizmet kimliklerinin önüne geçer	5	3

Belediyelerin yönetim modeli içerisinde belediye başkanlarının geçmişten gelen güçlü bir pozisyonları vardır. Başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi ve kanunda belirtilen yetkilerin çokluğu başkanı, belediye yönetimi içerisinde en güçlü konuma getirmektedir. Büyükşehir belediye başkanın aşırı yetkilendirilmesinin olası sonuçlarının ölçülmeye çalışıldığı Tablo 19’da “*Katılımcı büyükşehir yönetimi*

engellenerek başkan endeksli bir yapı oluşmuş olur” görüşü birinci derecede önemli görülmüştür. Günümüzde belediye başkanının geçmişten gelen aşırı güçlü konumları ve güç kullanma istekleri kararlarda isabeti ve adaleti sağlamada engeller oluşturduğunu söylemek gerekir (Azaklı ve Özgür, 2005: 317). Bu açıdan demokratik yönetim ilkeleri, kararlardaki isabet ve adalet kavramlarının zedeleneceği düşüncesi, yerel yöneticiler tarafından da dikkat çekilen görüş olmuştur.

Tabloda *“Meclisin temsil yeteneği kaybolmaya başlar”* ile *“Otoriter olmakla birlikte kararların daha etkin ve hızlı alınması sağlanır”* görüşleri ikinci derece önemli görülmüştür. Bu sıralamadan anlaşılan, büyükşehir sınırlarının il sınırı olmasıyla yukarıda belirtilen belediye başkanın aşırı yetkileri pekişmiş olur. Oysa tüm yerel yönetim birimlerinin iki temel amacı vardır. İlki demokratik katılım ve siyasal eğilim amaçlarının geliştirilmesidir. İkincisi ise yerel kamu hizmetlerinin daha etkin görülmesini sağlamaktır (Toprak, 2011: 299; Keleş, 2011: 340). Son olarak *“Belediye başkanlarının siyasi kimlikleri hizmet kimliklerinin önüne geçer”* görüşü sıralanmıştır.

Büyükşehir belediye başkanının yetkilerinin artması otoriterliğinin yanında kararların hızlı şekilde yerine getirilmesinde önemli görülmektedir. Ancak hizmet etkinliği ve demokratik katılım konusunda aynı beklentiden bahsetmek mümkün değildir. Katılımcı demokrasiyi engelleyen bu uygulama hem hizmet etkinliğini zedeler hem de demokratik yönetim anlayışıyla uyuşmayan bir durumdur. Oysa katılımcı demokrasinin temel amacı daha çok insanı kararları etkileme aracı olan oy kullanma konusunda cesaretlendirmek ve politik gruplara katılarak politik yarar sağlamaya yönelmektir (Catt, 1999: 19).

3.9 Büyükşehir Statüsünün Getirileri

Hemen hemen tüm iller büyükşehir statüsüne kavuşmak ister. Büyükşehir statüsü için çok defa hem yerel yöneticiler hem de siyasetçiler girişimlerde bulunmuşlardır. Çünkü büyükşehir statüsüyle mevcut durumlarına göre daha fazla kaynağa ve gelire sahip olacakları fikri vardır. Burada büyükşehir statüsünün

büyükşehir olacak illere neler getireceğiyle ilgili yerel yöneticilerin değerlendirmeleri yer almaktadır.

Tablo 20: İliniz büyükşehir olursa ne tür olumlu yanları olacak?

Görüşler	Cevap Sayısı	Önem Sırası
Hizmet sunumu daha hızlı ve kolay olur	16	1
Yatırım artar, işsizlik azalabilir	8	4
Ekonomik gelişme artar	7	5
Hizmet kalitesi artar ve istikrar sağlanır	14	2
Yurtiçi göçler azalır	5	6
Kaynaklar daha verimli kullanılır	12	3

Büyükşehir statüsünün anket yapılan büyükşehir adayı yerel yöneticilerin illerine çok şey katacağını daha önce belirtmiştik. Burada ise bu statünün en çok hangi alanlarda olacağıyla ilgili önem sırası belirtilmiştir. Sadece büyükşehir adayı il yöneticilerinin cevap verdiği soru, Tablo 20’de “*Hizmet sunumu daha hızlı ve kolay olur*” birinci derecede önemli görülmüştür. Daha sonra önem sırasına göre “*Hizmet kalitesi artar ve istikrar sağlanır*” ikinci, “*Kaynaklar daha verimli kullanılır*” üçüncü, “*Yatırım artar, işsizlik azalabilir*” dördüncü, “*Ekonomik gelişme artar*” beşinci, son olarak “*Yurtiçi göçler azalır*” şeklinde sıralanmıştır.

Merkez belediyeleriyle ilçe ve belde belediyeleri arasında yaşanan yönetsel kopukluklar, tablodaki sıralamayı önemli düzeyde etkileyen bir etkidir. Hizmet öncelikleri ve politikaları bakımından çoğu zaman birbirinden bağımsız hareket eden bu belediyelerde, beklentiler yönünden bir hizmet anlayışının gelişmesi mümkün görülmemektedir. Bu yüzden yerel yöneticiler büyükşehir statüsünün getirileriyle ilgili olarak bazı görüşler belirtmişlerdir;

1. Özellikle farklı parti belediyeleri olduğu zaman yönetsel kopukluklar daha fazla görülebilmektedir. Bu yüzden büyükşehir statüsü farklı partilere ait belediyeler arasındaki yönetim kopukluklarını gidererek tüm belediyeler üzerinde şemsiye görevi görür. Böylece daha hızlı ve daha kolay bir hizmet sunar.

2. 5216 sayılı kanunda belirtilen *İlçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak* (5216, md. 7/a) hızlı hizmet sunumuyla birlikte belediyeler arasında iletişim ve koordinasyonu sağlayan önemli bir maddedir şeklinde fikir belirtmişlerdir.
3. Büyükşehir belediyelerinin daha fazla mali kaynağa sahip olması hizmet kalitesi ve hizmet sunumunda istikrar sağlar.
4. Büyükşehir belediyelerine merkezi yönetimce iller bankasından ve genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden maliye bakanlığı tarafından ayrılan payların tek elde toplanması kaliteli hizmet beklentisine daha fazla cevap verebilmektedir.
5. Büyükşehir belediyelerinin öz gelirlerinin diğer belediyelere göre daha fazla olması hizmet istikrarını sağlar.
6. Etkin bir hizmet anlayışı kaynakların tek elden yönetilmesine bağlıdır.

Tablo 20'ye bakıldığında büyükşehir statüsüyle ekonomik gelişmenin ve göçün önüne geçilemeyeceği anlaşılmaktadır. Oysa göçe neden ekonomik, sosyal ve siyasal nedenlerin belki de en önemlisi olarak bölgesel ekonomik gelişmişlik düzeyi gösterilmektedir. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki, ne 5302 sayılı il özel idaresi kanununda ne 5393 sayılı belediye kanununda ne de 5216 sayılı büyükşehir kanununda yerel yönetimlerin göçü önleme ve istihdama yönelik işsizliğin önüne geçme ile ilgili görevleri bulunmamaktadır.

3.10 Büyükşehir Sınırının İl Sınırı Olması

Mevcut büyükşehir kanununa göre büyükşehir sınırı, valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin

sınırını oluşturur (5216 sayılı Kanun, Geçici 2. md.). Ancak yeni kurulması düşünülen büyükşehir belediyeleriyle birlikte diğer on dört büyükşehir belediyenin sınırı il mülki sınırı olacağı düşünülmektedir. Burada birçok kesimce eleştirilen bu uygulamanın anket yapılan illerdeki yerel yöneticilerce değerlendirilmesi yer almaktadır.

Tablo 21: Büyükşehir sınırının il sınırı olması ne tür sakıncalar meydana getirir?

Görüşler	Cevap Sayısı	Önem Sırası
Halkın yönetime katılımı azalır	1	4
İlçe belediyeleri üzerinde vesayet artar	11	1
Güç otoritenin merkezileşmesine sebep olur	8	3
Seçilmişler ile atanmışlar arasında yetki tartışması çıkabilir	9	2

Büyükşehir belediyeleriyle ilgili düşünülen tüm il sınırlarının büyükşehir belediyesi sınırı olması yerel yöneticilerce kabul görmüş olmasına rağmen, bu yönetim modelinin de bir takım sorunlar ortaya çıkaracağı ileri sürülmektedir. Tablo 21’de yerel yöneticiler “*İlçe belediyeleri üzerinde vesayet artar*” görüşünü birinci derecede önemli görmektedir. Daha çok merkezi idari birimlerinin âdem-i merkezietçi yönetimlerin idari işlem ve eylemlerinin tasdik, onay ve iptali şeklinde gerçekleşen idari vesayet, büyükşehir sınırlarının il mülki sınırı olması durumunda mahiyet itibariyle değişiklikler yaşayacaktır. Mevcut büyükşehir sistemi içerisinde büyükşehir belediyesi “asıl” belediye ilçe belediyeleri “ikincil” belediye (Keleş, 2011: 334) olarak görülmesi eleştirilen bir durum iken, oluşan yeni durumda ilçe belediyelerini büyükşehir belediyesinin şube müdürlüğü haline getirerek tüzel kişiliklerini fiili olarak kaldıracaktır. Yerel yönetimlerin en önemli özelliklerinden kabul edilen tüzel kişiliğin zedelenmesi, ilçe belediyelerini büyükşehir belediyelerinin hiyerarşik yapısı içerisine yerleştirecektir. Tablodan da anlaşılacağı üzere ilçe belediyelerinin büyükşehir karşısındaki bu konumu yerel yöneticilerce en sakıncalı durum olarak kabul görmüştür. Tablo 21’de “*Seçilmişler ile atanmışlar arasında yetki tartışması çıkabilir*” görüşü ikinci derecede önemli görülmüştür. Bu görüş daha çok merkezi yönetimin temsilcisi olan vali ile büyükşehir belediye yönetimi arasındaki tartışmaya bağlı olarak ifade edilmiştir. Bunu takiben “*Güç*

otoritenin merkezileşmesine sebep olur” görüşü üçüncü sırada yer alırken, “Halkın yönetime katılımı azalır” en az önemli görülen görüş olmuştur.

Ancak burada ankete katılanlar için bir çelişkiden bahsetmek mümkündür. Büyükşehir belediyelerinin ölçekleri konusunda tablo 14’te büyük çoğunluk tüm il sınırlarının büyükşehir olmasını istemektedirler. Bu durumun doğal sonucu olarak ilçeler üzerindeki vesayet artar. Ancak Tablo 21’de istenmeyen bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çelişkinin önlenmesi için bazı yöneticiler, *Büyükşehir belediyelerinin sahip olduğu güç denetlenirse gücün orantısız kullanımı engellenmiş olur”* demektedirler. Ancak güç ve otoritenin dengelenmesi için her seferinde yeni bir otoritenin ortaya çıkması, hem karmaşık bir yönetim yapısının ortaya çıkmasına hem de bürokratik engellerle dolu hizmet üretemeyen bir büyükşehir modelinin ortaya çıkmasına sebep olacaktır.

Gücü ve otoriteyi büyükşehir belediye yönetimlerine kaydıracak olan bu yaklaşım seçilmişler ile atanmışlar arasında yetki tartışmasını da gündeme getirebilir. Bir taraftan seçimle iş başına gelen büyükşehir belediyelerinin yürütme organı olan belediye başkanı, diğer taraftan merkezi yönetimi, dolayısıyla devleti temsil eden vali bulunmaktadır. Her ikisinin faaliyet alanı tüm il sınırları olacaktır. Gücü ve yetkiyi elde eden büyükşehir yönetimi seçilmiş bir organ olması sebebiyle, valiliğin yaptığı tüm işlerin büyükşehir yönetimlerine kaydırılmasını, böylece valilik makamının kaldırılmasını isteyebilir. Bununla ilgili olarak Tablo 23’te tüm il sınırlarının büyükşehir kapsamına alınması durumunda valilik kurumunun durumu değerlendirilmiştir.

Bununla birlikte bu uygulama ile hizmetlerin tüm il sınırlarındaki yerleşim alanlarına ulaşılamayacağı endişesi hâkimdir. Özellikle nüfus ve kaynak açısından küçük, yüzölçümü bakımından büyük (Erzurum, Van, Şanlıurfa, Hatay) olan illerde hizmetlerin dengeli dağılması zor görülmektedir.

3.11 İl Özel İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi

Burada büyükşehir sınırlarının il mülki sınırı olması durumunda tüm il sınırlarında hizmet üreten il özel idarelerinin durumu üzerinde durulmuştur.

Tablo 22: İl sınırlarının büyükşehir olması durumunda il özel idarelerinin durumu nasıl olmalıdır?

Görüşler	Cevap Sayısı	Önem Sırası
İl özel idareleri bugünkü gibi devam etmelidir	4	3
İl özel idareleri kaldırılarak görev ve yetkileri büyükşehir belediyelerine bırakılmalıdır	14	1
Görev ve yetkiler il özel idareleri ile büyükşehir belediyeleri arasında yeniden ve dengeli dağıtılmalıdır	8	2

İl özel idareleri özellikle ülkemizde merkezi yönetimlerin yerel yönetim kurumlarına pek güvenmemelerinden dolayı kurulan yarı merkezi yarı yerinden yönetim kurumlarıdır. Ancak gelişen süreç içerisinde il özel idarelerinin gücü daha çok yerel yönetimlere kaydığını görmek mümkündür. Özellikle 5302 sayılı il özel idaresi kanununun çıkarılmasından sonra il genel meclis başkanlığını validen alarak meclisin kendi içinden seçeceği seçilmiş üyelere devretmiştir (5302, md. 11). Ancak yeni büyükşehir yasasının gündeme gelmesiyle birlikte en fazla tartışılacak konulardan biri il özel idarelerinin durumu olacaktır. Özellikle tüm il sınırlarının büyükşehir kapsamına alınması birçok alanda il özel idareleri ile büyükşehir belediyelerini karşı karşıya getirecektir.

Tablo 22'e göre "*İl özel idareleri kaldırılarak görev ve yetkileri büyükşehir belediyelerine bırakılmalıdır*" görüşü birinci derece önemli görülmüştür. Büyükşehir belediyelerinin yeniden düzenlenmesi çerçevesinde il özel idarelerinin kaldırılarak, sahip olduğu imkân ve kaynakların büyükşehir belediyelerine devredilmesi fikrine, ankete katılan yerel yöneticilerin % 53'ü (14 kişi) olumlu bakmaktadırlar. Buna karşılık "*İl özel idareleri bugünkü gibi devam etmelidir*" görüşü ikinci derece önemli görülmüştür. 9 il genel meclis başkanının da cevaplandığı bu soruda, il özel idarelerinin devam etmesi gerektiği fikrini destekleyenlerin sayısı yalnızca 4'tür. Bu

durumda il genel meclis başkanlarının çoğu, il özel idareleri ile ilgili ya yeni bir düzenlemenin yapılmasını ya da kaldırılmasını savunmaktadırlar.

Büyükşehir belediyeleriyle ilgili yeniden düzenlemenin ihtiyaç olduğu günümüzde, il genel meclis başkanlarının verdiği cevaplar doğrultusunda, il özel idarelerinin de yeniden düzenleme ihtiyacı olduğu gerçeğini ortaya çıkarmaktadır. Hem il özel idarelerinin devamını savunan hem de il özel idarelerinin yeniden düzenlenmesi gerektiğini düşünenlerin savunduğu görüşler şunlardır:

1. Daha çok kırsal alanda hizmet sunan il özel idarelerinin kaldırılması durumunda hizmet alanı daha çok kent merkezi olan büyükşehir belediyelerinin hizmet götürmesi zorlaşır. Böylece kırsal ile kent merkezi arasındaki hizmet sunma ve gelişim farkları artar.
2. Kaldırılacak olsa bile büyükşehir hizmetlerinin kırsal alanlarda sağlıklı şekilde yürüyebilmesi için geçici süreliğine il özel idarelerinin varlığı devam etmeli ve il özel idarelerinin kırsaldaki hizmet deneyiminden istifade edilmelidir.
3. Büyükşehir belediyeleri ile birlikte il özel idarelerinin de varlığı devam etmelidir. Hizmet bütünlüğü ve hizmet tekelinin oluşmaması için büyükşehir belediye yönetimlerini dengeleyen bir kurum olarak, görevler büyükşehirler ile il özel idareleri arasında dengeli bir şekilde dağıtılmalıdır. Ancak görev ayrımlarında bir belirsizlik olmamalı görevler kesin çizgilerle ayrılmalıdır.
4. İl özel idareleri yalnızca kırsal hizmetlerle ilgilenmelidir.
5. İl özel idareleri birçok yönüyle (kaynak, personel, teçhizat) büyükşehir belediyelerinden daha güçlü olduğu için Milli Eğitim, Emniyet, Trafik vb. hizmetler, il özel idarelerine verilmelidir.
6. İl genel meclisi seçim usuller bakımından büyükşehir yönetimlerine göre daha demokratiktir. Büyükşehir belediye meclis üyeleri ilçe belediyelerinden oluşan dolaylı bir meclis iken, il genel meclisi üyeleri doğrudan halk tarafından seçilen karar organı gibidir. Bu yönüyle il genel meclisinin meşruiyet zemini büyükşehir meclisine göre daha sağlamdır. Bu yüzden il özel idarelerinin varlığıyla birlikte hizmet alanları da devam etmelidir.

7. İl özel idareleri anayasal bir kuruluş olduğu için devam etmelidir.

İl özel idarelerinin kaldırılması gerektiğini savunanlar ise:

1. Bir taraftan il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi iken diğer taraftan meclis kararlarına karşı veto kullanma yetkisi kullanan vali, il özel idaresi üzerinde hem doğrudan hem de dolaylı etkisi söz konusudur. Merkezi yönetimin temsilcisi olan valinin seçilmişlerin aldığı kararlar üzerinde çok fazla yetkili olması yerel demokrasiyi zedelemektedir. Bu yüzden yerel yönetimler üzerindeki vesayet kalkması için il özel idarelerinin sahip olduğu yetkiler büyükşehir yönetimlerine devredilmelidir. Yetkilerle birlikte sahip olduğu personeli araç gereci büyükşehir belediyelerine aktarılmalıdır.
2. Büyükşehir sınırları içerisinde, il genel meclisinin görev ve yetkilerini de kapsayacak şekilde tüm il sınırlarını içine alabilecek bir şehir meclisinin kurulması gerekir. Şehir meclisi içerisinde büyükşehir yönetimlerinde olduğu gibi daire başkanlıkları oluşturulmalıdır. İl özel idarelerinin taşradaki hizmet alanları da şehir meclisi içerisinde oluşturulacak daire başkanlıkları tarafından yerine getirilmelidir. Taşra daire başkanlığı gibi.
3. İl özel idarelerinin kaldırılmasından dolayı oluşacak boşluğun doldurulması için il özel idarelerinin hizmet alanı içerisinde yer alan ilçelerde hizmet birimleri oluşturularak büyükşehir belediyesinin görevlendireceği memurların atanması gerekir. Örneğin İSKİ'nin ilçe belediyelerinde kurulması gibi.
4. Yerel kamu hizmetlerindeki başarının sağlanması için çift başlılığın önlenerek tek birim tarafından yerine getirilmesi gerekir. Bu açıdan belediye yönetimlerinin hizmetleri üreten birimler olması tercih edilmelidir. Zaten zamanla il özel idarelerinin kırsal alan dışındaki tüm hizmetleri belediyeler tarafından yerine getirilmektedir (Keleş, 2011: 190).
5. Bir taraftan hizmet bütünlüğünün sağlanması için büyükşehir alanı genişletilirken diğer taraftan il özel idarelerinin varlığı, hizmet bütünlüğü açısından sakıncalı bir durumdur. Her iki yerel yönetim biriminin aynı alan içerisinde yetki sahibi olması yönetimi daha da zorlaştırır. Bu

durumda il özel idarelerinin büyükşehir alanı içerisindeki tüzel kişiliği kaldırılmalıdır.

3.12 Valilik Kurumunun Değerlendirilmesi

Burada il özel idarelerinin temsilcisi ve merkezi hükümetinin ildeki yöneticisi olan valilik kurumu hakkında yerel yöneticilerin görüşlerine değinilmiştir.

Tablo 23: Valilik kurumunun kaldırılması

İl sınırlarının büyükşehir sınırı olması durumunda valilik kurumunun kaldırılması gündeme gelebilir mi?		
Değer	Sayı	Oran %
Evet	9	34,6
Hayır	17	65,4
Fikrim Yok	0	0
Toplam	26	100

Valilik kurumunun hem yerel yönetim hem de merkezi yönetim teşkilatına bakan yönleri vardır. Merkezi yönetim açısından merkezi hiyerarşi içinde merkezin temsilcisi konumundadır. Yerel yönetimler açısından bakıldığında il özel idaresinin temsilcisidir. Bu yönüyle valiliğin iki yönlü hareket kabiliyeti bulunmaktadır. Burada valilik kurumunun yerel yönetim teşkilatına bakan yönü üzerinde durulmak istenmiştir. Ancak bazı yöneticiler valilik kurumunun her iki yönüyle değerlendirilmesini ve tartışılmasını istemektedirler.

Çift yönlü ele alınabilecek valilik kurumuyla ilgili yerel yöneticilerin değerlendirmeleri tablo 23'te belirtilmiştir. Buna göre yerel yöneticilerin çoğu (%65,4)'ü valilik kurumunun devam etmesi gerektiğini düşünmektedirler. Mevcut durumda büyükşehir yönetimleri ile valilik kurumu arasında veto yetkisi dışında herhangi bir yetki çatışması yaşanmamaktadır. Ancak bazı yöneticiler büyükşehir belediyesinin aldığı kararları valinin veto yetkisini sorun olarak görmektedir. Diğer taraftan ankete katılan yöneticilerin üçte birinden fazlası (%34,6) valilik kurumunun kaldırılması gerektiğini düşünmektedir. Veto dışında herhangi bir sorunun olmayacağı söylenen mevcut yönetimde %34,6'nın bile az bir oran olmadığını söylemek gerekir. Büyükşehir sınırlarının tüm ili kapsamı durumunda büyükşehir

belediyelerinin alacağı kararlar üzerinde valinin onay merkezi olmasından dolayı mevcut durumdan daha fazla sorun yaşanacağını söyleyebiliriz. Buna bağlı olarak %34,6'nın, bu yönetim modelinde daha da artacağını söylemek mümkündür.

Valilik kurumunun devam etmesi gerektiğini düşünenler genel olarak;

1. Valilik devleti temsil eder ve devletin bütünlüğü valilik kurumlarıyla sağlanır.
2. Büyükşehir belediyeleri sadece halka hizmet etmeli valilik gibi siyasi bir alanda yer almamalıdır. Bu yüzden tüm yetkilerin büyükşehirlere geçmesi tehlikeli bir durumdur.
3. Devletin egemenliğinin sağlanması için tüm il sınırlarında bile olsa büyükşehir belediyeleri aldığı kararların uygulamaya konması için valinin onayından geçmesi gerekir, görüşlerini ileri sürmektedirler.

Buna karşılık valiliğin kaldırılması gerektiğini düşünenler:

1. Valilik kurumu sadece büyükşehir olacak illerde büyükşehir hizmetlerini denetlemelidir.
2. İl özel idarelerinin hizmet alanlarının büyükşehir yönetimine geçmesinden dolayı il özel idarelerindeki tüzel kişiliğin temsilcisi olan valinin yerel yönetim alanındaki fonksiyonu ortadan kalkmaktadır. Böylece tüzel kişiliğin temsilciliği de büyükşehir belediyelerine geçmektedir. O yüzden valilik kurumuna ihtiyaç kalmamaktadır.

3.13 Büyükşehir Belediye Yönetimlerine Bırakılacak Görevler

Büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasında en çok tartışılan konurdan biri hangi konularda hangi birimin yetkili olacağıyla ilgilidir. Burada hangi konuların büyükşehir belediyelerine bırakılacağı ile ilgili yerel yöneticilerin değerlendirmesi yer almaktadır.

Tablo 24: İl sınırlarının büyükşehir olması durumunda hangi görevler tamamen büyükşehir belediyelerine bırakılmalıdır?

Görüşler	Cevap Sayısı	Önem Sırası
İmar	23	1
Planlama	23	1
Altyapı	15	2
Ulaşım	11	3

Tablo 24'te görüldüğü gibi *İmar, Planlama, Altyapı, Ulaşım* gibi konuların hepsi önemli görülmektedir. Her ne kadar imar ve planlama ön plana çıksa da alt yapı ve ulaşım da ikinci ve üçüncü derece önem arz etmektedir.

5216 sayılı büyükşehir kanunu ile imar planlama alt yapı ve ulaşım konularında son karar merci olarak büyükşehir belediyesi olduğu belirtilmiştir (5216, md. 8,9). Zaten bu hizmetlerin değişik yerel yönetim birimleri arasında paylaşılması eşgüdüm yokluğu, görev alanlarındaki örtüşme ve ikilemeler kaynak israfına yol açacaktır. Çünkü bazı hizmetler arasında neden sonuç ilişkisi mevcuttur. Ulaşım ile planlama gibi (Eke, 1982: 16). Belirtilen tüm hizmetlerin büyükşehir belediyelerince yerine getirilmesi fikri güçlü bir şekilde belirtilmesi anket yapılan yöneticilerle ilgilidir. Ankete katılan tüm yöneticiler ya büyükşehir belediye yöneticisi ya da büyükşehir aday belediye yöneticisidir. İlçe belediye yöneticilerinin yer almadığı bu ankete göre imar, planlama, altyapı ve ulaşım konularında yetkili birimin büyükşehir belediyesi olması istenmiş ve bu konuda mevcut durumun devamı savunulmuştur. Konuyla ilgili olarak yerel yöneticilerin belirttiği bazı görüşler ön plana çıkmıştır. Bunlar;

1. İmar bütünlüğü ve planlama yerel yönetimlerin vizyonunu belirleyen unsurlardır. Politikaları belirlenirken yönetim birimin hizmet alanı içerisinde otorite sahibi ve belirli bir plan sahibi olması gerekir. Zaten Tablo 24'e bakıldığı zaman önem sırası bakımından imar planlama ile en önde yer almaktadır. Kentlerin tüm yönetim birimleriyle bir bütün oluşturacak olan büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyelerinin imar konularındaki çalışmalarını üst ölçekte kontrol etmek, tartışmak ve yönlendirmelidir. O yüzden ilçe belediyelerinin tekliflerinin de

değerlendirileceği ve nihai kararın büyükşehir yönetimlerinin yerine getireceği imar planı olması gerekir.

2. Planlama çerçevesinde alt yapı üst yapı hizmetleri de büyükşehir belediyelerine aktarılmalıdır.
3. Ulaşım hizmetleriyle ilgili olarak ana arter yollar büyükşehir belediyeleri, ara yollar ilçe belediyeleri tarafından yerine getirilmelidir.

3.14 Büyükşehir Adayı Olan İller

Burada son nüfus sayımına göre 750 bin nüfus kriterini aşan büyükşehir aday il yöneticilerinin, büyükşehir belediyeleriyle ilgili görüşleri, büyükşehir statüsünün kendileri açısından değerlendirilmesi yer alacaktır.

Ankete katılan büyükşehir aday il yönetici sayısı 16'dır. Sadece büyükşehir aday il yöneticilerin cevap verdiği bu soruda ankete katılanların hepsi illerinin büyükşehir statüsüne kavuşmasını istemektedirler. Tüm yöneticilerin aynı cevabı vermeleri, büyükşehir statüsü ile çok şey elde edileceği düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Büyükşehir statüsü talebi şu gerekçelerle istenmektedir;

1. Büyükşehir statüsü için kanunda belirtilen 750 bin nüfus kriterine ulaşıldığı için büyükşehir belediyesi kanuni bir hak olarak görülmektedir.
2. Büyükşehir statüsüne kavuşulduğu zaman il ve ilçeler arasındaki idari ve ekonomik dengesizliğin giderilmesi kolaylaşır.
3. Tarihi ve kültürel zenginlikler bakımından önemli kentler mevcuttur. Bunların daha fazla ön plana çıkması için büyükşehir statüsünden faydalanılmalıdır.
4. Tüm ildeki hizmet bütünlüğüne kavuşulması için gerekli bir uygulamadır.
5. Hizmetler bakımından zaten büyükşehir gibi çalışılmaktadır. Anket çalışması sırasında edinilen gözlemler bunu haklı çıkarmaktadır.
6. Değişim ve gelişim kapasitesinin büyükşehir statüsüne uygun görülmesi.

7. İnanç ve kültürel etkinlikler bakımından dönüştürücü olan illerin bölgesel ve ulusal etkinliğinin artması için büyükşehir kaynaklarından istifade etmelidir.
8. Hizmet alanın genişlemiş olmasından dolayı il belediyelerinin hizmet sunumunda zorluklar yaşaması büyükşehir gereksinimini ortaya çıkarmaktadır.
9. Temel amaç olmamakla birlikte istihdam alanlarının genişletilerek diğer illere göçün önlenmesi için büyükşehir statüsüne ihtiyaç vardır.

3.15 Yeni Büyükşehirlerin Yaşayacağı Olası Sorunlar

Büyükşehir statüsü arzu edilen bir durum olmasına karşın sistemin tam anlamıyla yürürlüğe girmesi için bir takım sorunlar yaşanabilmektedir. Bu açıdan özellikle büyükşehir deneyimine sahip yöneticilerin belirttiği olası sorunlar yeni kurulacak büyükşehirler için bazı önlemlerin alınmasını gerekli kılmaktadır. Burada yeni büyükşehirlerin daha çok hangi konularda sıkıntı yaşayacağı üzerinde durulmuştur.

Tablo 25: Sızce yeni kurulacak olan BŞ belediyeleri hangi konularda sorunlar yaşayacaktır?

Görüşler	Cevap Sayısı	Önem Sırası
Kaynak sıkıntısı	11	2
Uzman personel sıkıntısı	12	1
Yönetimsel sorunlar	12	1
İmar ve planlama	9	3
İletişim	1	4

Tablo 25’te görüldüğü gibi yeni kurulacak büyükşehir belediyeleri özellikle “Uzman personel sıkıntısı” yaşayacaktır. Nitekim ankete katılanlara göre bu görüş “Yönetimsel sorunlar”la birlikte birinci derece önemli görülmektedir. Yönetim sorunlarının uzman personel ihtiyacından kaynaklanan bir sorun olacağını ifade etmek gerekir. İstihdam edilecek yeterli uzman personel olursa yönetim zaafiyeti yaşanmayabilir ve etkin bir hizmet ortaya çıkabilir. Yönetim ve uzman personel

ihtiyacını takiben “*Kaynak sıkıntısı*” ikinci derecede önemli görülen görüş olmuştur. Daha sonra “*İmar ve Planlama*” ile “*İletişim*” gibi konular sıralanmıştır. Yeniden düzenlemede bir takım sorunlar yaşanmakla birlikte bunlara ilişkin verileri önceden bilmek ve tedbirler almak gerekir. Bunun için büyükşehir statüsüne sahip yöneticilerin deneyimleri büyük önem arz etmektedir. Buna bağlı olarak tecrübe sahibi büyükşehir yöneticilerinin tercihleriyle oluşan Tablo 21’de ne tür sıkıntıların daha fazla öne çıkacağı ile ilgili ön bilgi verilmiştir.

3.16 Büyükşehir Belediye Meclis Üyelerinin Seçimi

İl belediye meclis üyeleri ve ilçe belediye meclis üyeleri doğrudan halk tarafından seçilirken, büyükşehir belediye meclis üyeleri ilçe belediye meclis üyelerinde oluşan dolaylı bir niteliğe sahiptir. Burada büyükşehir belediye meclis üyelerinin seçimi hakkında yöneticilerin görüşlerine yer verilmiştir.

Tablo 26: Sizce büyükşehir belediye meclis üyelerinin seçimi nasıl olmalıdır?

Görüşler	Cevap Sayısı	Önem Sırası
Tüm meclis üyeleri doğrudan halk tarafından seçilmeli	16	1
İlçe belediye başkanları doğal üye olmak koşuluyla diğer üyeler doğrudan halk tarafından seçilmeli	8	2
Mevcut durum devam etmeli	3	3

Tablo 26’da görüldüğü gibi “*Tüm meclis üyeleri doğrudan halk tarafından seçilmeli*” görüşü birinci derecede önemli görülmüştür. Yerel yöneticilerin en fazla tartıştığı konulardan biri de il genel meclis üyelerinin seçimiyle ilgilidir. Büyükşehir encümeninin seçimiyle ilgili herhangi bir tartışma söz konusu değilken meclis üyelerinin seçiminin tartışılması meclis üyelerinin seçim yönteminin demokratik kriterlere uymadığı düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Meclis üyelerinin ilçeden seçilerek gelmesi ve tüm büyükşehir alanıyla ilgili karar verme yetkisinin olması yerel yöneticilerin eleştirdiği konu olmuştur. Ayrıca meclis üyeleri meşruiyetlerini

büyükşehir alanındaki tüm seçmenlere dayandıramadığı için belediye başkanı karşısında pasif durumda kalmaktadırlar. Bu yüzden meclis üyelerinin ilçelerden seçilmesi yerine hizmet ürettiği tüm alanlardaki seçmenler tarafından seçilmesi gerektiği fikri ön plana çıkmıştır. Bunun için meclis üyeleri de başkan gibi tüm büyükşehir alanında aday olarak gösterilmeli ve meşruiyetini doğrudan halka dayandırmalıdır. Bununla bağlantılı olarak “*İlçe belediye başkanları doğal üye olmak koşuluyla diğer üyeler doğrudan halk tarafından seçilmeli*” görüşü de ikinci derece önemli görülmüştür. Son olarak da “*Mevcut durum devam etmeli*” görüşü kısmen önemli görülmüştür.

3.17 Belde Belediyeleri

Belde belediyeleri sahip oldukları ölçek ve kaynak bakımından beklenen hizmet kapasitesi sahip olamadığı için sürekli eleştirilmiştir. Özellikle büyükşehir alanı içerisinde belde belediyelerinin yönetim bütünlüğünü bozduğu için mevzuat değişiklikleriyle kaldırılmıştır. En son 5747 sayılı kanunda belde belediyeleriyle ilgili bir düzenleme yapılmıştır. Bu yüzden belde belediyeleri hem il belediyeleri için hem de büyükşehir belediyeleri için tartışmalı bir konuma gelmiştir. Burada anket yapılan yöneticilerin belde belediyeleri hakkındaki görüşlerine yer verilmiştir.

Tablo 27: Büyükşehir sınırlarının il sınırı olması durumunda belde belediyeleri nasıl olmalıdır?

Görüşler	Cevap Sayısı	Önem Sırası
Büyükşehir belediyelerine bağlanmalıdır	5	2
Mahalleye çevrilerek en yakın ilçe belediyesine bağlanmalıdır	20	1
Belde belediyeleri olarak kalmalıdır	1	3

Merkezden kopuk, onunla bütünleşememiş, ekonomik, toplumsal, siyasal ve yönetsel ilişkileri karmaşık olan yerleşim birimleri olan belde belediyeleriyle (Keleş, 2000: 256) ilgili olarak Tablo 27’de “*Mahalleye çevrilerek en yakın ilçe belediyesine bağlanmalıdır*” birinci derecede önemli görülmüştür. 2008 yılında

çıkarılan 5747 sayılı kanun ile belde belediyelerinin sayıları azaltılmış olmasına rağmen yerel yöneticilerin büyük çoğunluğu (20 kişi) belde belediyelerinin tamamen kaldırılmasını istemektedirler. Daha sonra “*Büyükşehir belediyelerine bağlanmalıdır*” görüşü ikinci derecede önemli görülmüştür. “*Belde belediyeleri olarak kalmalıdır*” görüşü ise en az önemli görülmüş ve bu görüş yalnızca bir kişi tarafından önemli görülmüştür.

Belde belediyeleriyle ilgili olarak daha önce yapılan bir çalışmada, belde belediyeleri büyükşehir belediyeleriyle birleştirilmeli midir sorusuna ankete katılan 21 belde yöneticisinden %57’si (12 kişi) evet cevabını vermiştir (Daplan, 2011: 80). Belde belediyelerinin kaldırılmasıyla ilgili olarak belde yöneticilerinin de aynı doğrultuda cevap vermesi belde belediyelerinin hizmet üretebilme kapasitelerinin yeterli olmadığına açık bir göstergesidir. Her iki anket çalışmasında da yöneticilerin belde belediyelerinin kaldırılmasını istemesi belde belediyelerinin büyükşehir alanı içerisinde bir sorun olduğunu ve tüzel kişiliklerinin kaldırılması fikrini ortaya çıkarmaktadır. Cari harcamaları dışında neredeyse hiçbir hizmet üretemeyen belde belediyeleri, hizmet üretecek birimler önünde de engel olarak durmaktadır. Çünkü belde belediyelerinin gelirleriyle hizmet üretmek imkânsızdır. Bu durum özellikle büyükşehir adayları illerde daha belirgin olarak ifade edilmiştir.

Büyükşehir belediye sınırları içerisinde yer almasına rağmen büyükşehir sistemine dâhil olmayan dolayısıyla imar ve planlama konularında büyükşehir yönetimlerinden farklı bir seyir izleyen belde belediyeleri, 5216 sayılı kanun ile büyükşehir alanı içerisine dâhil edilerek büyükşehirlerin yönetsel alan bütünlüğü sağlanmıştır (Arıkboğa, 2007: 36). Buna rağmen belde belediyelerinin varlığı kabul görmemektedir. Büyük yerleşim alanına hükmeden büyükşehir belediye eğilimin giderek artması karşısında, belde belediyelerinin azalan bir seyir izlemesi belde belediyelerinin ürettiği hizmet kapasitesi ve kalitesi ile ilgili olduğunu söyleyebiliriz.

3.18 Büyükşehirlerde Mali İmkânların Sağlanması

Büyükşehir statüsünün mali konu başta birçok alanda getirileri olduğunu ifade etmiştik. Ancak büyükşehir belediyelerine mali imkânlarını sağlanması konusunda hangi konuların dikkate alınarak yapılması gerektiği önem arz etmektedir. Burada mali kaynakların paylaşılması konusunda hangi kriterlerin dikkate alınması gerektiği yerel yöneticilerce değerlendirilmiştir.

Tablo 28: Sizce BŞB yeniden yapılandırılırken mali imkanların sağlanmasında kriter ne olmalıdır?

Görüşler	Cevap Sayısı	Önem Sırası
Şehrin turizm ve kültür kenti olup olmadığı kaynak aktarımında dikkate alınmalı	10	2
Sadece nüfus kriterine göre dağıtım olmalı	8	3
BŞ belediyelerinin performansı dağıtımda dikkate alınmalı	8	3
Az gelişmiş bölgelerdeki BŞB'lerine daha fazla pay ayrılmalıdır	17	1

Tablo 28'de görüldüğü “Az gelişmiş bölgelerdeki BŞB'lerine daha fazla pay ayrılmalıdır” görüşü birinci derecede önemli görülmüştür. Anayasa'nın 127. maddesinde yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanması gereğinden bahsedildiğinden belediyeler arasındaki gelir denkleğinin de sağlanması gerekir. 5216 sayılı kanuna bakıldığı zaman büyükşehirlerin gelirleriyle ilgili dengeli bir dağılımın olduğundan bahsetmek mümkün değildir. Çünkü kanunun 23/a. maddesinde belirtilen “Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamı üzerinden Maliye Bakanlığı tarafından hesaplanıp, ertesi ayın sonuna kadar ilgili büyükşehir belediyesine yatırılacak % 5” büyükşehirler arasında gelir eşitsizliğini arttırmaktadır. Ayrıca aynı kanunun 23/b, c, d, e, f, g, h, j, k, l, m ve n fıkralarına bakıldığı zaman aynı şey görülecektir. 23. maddenin bu fıkralarına bakıldığı zaman en fazla dikkat çeken unsur katılım payları ve vergilerdir. Vergi gelirleri ile katılım paylarını en fazla etkileyen ise nüfus yoğunluğu ve gelişmişlik düzeyidir. Tüm büyükşehir belediye sınırları içerisindeki toplam vergi gelirleri birbirinden farklıdır. Buna bağlı olarak gelirler de birbirine denk değildir.

Örneğin Kocaeli'nin toplam vergi gelirleri içerisindeki payı ile Van'ın payı birbiriyle karşılaştırılmaması gerekir. Bu gelir farklılığına rağmen her iki ilde de belediyeler neredeyse aynı hizmet alanlarında faaliyette bulunmaları gerekecektir. Bu açıdan bölgesel farklılıklardan dolayı oluşan gelirlerin dengelenmesi için az gelişmiş bölgelerdeki büyükşehirlerine daha fazla kaynak aktarılmalıdır görüşü ön plana çıkmıştır.

Büyükşehrin nüfus yoğunluğu ve gelişmişlik düzeyi arttıkça gelirleri de buna bağlı olarak artacaktır. Şehrin büyüklüğü ile giderler arasında doğru bir orantı olsa da büyükşehirler arasındaki nüfus yoğunluğu, gelir eşitsizliğini de ortaya çıkaracaktır. Ancak ölçek büyüdükçe gelirleri ile hizmetler arasında ters bir orantı oluşur. Örneğin İstanbul nüfus yoğunluğu bakımından Türkiye'nin en kalabalık ili olmakla birlikte sahip olduğu gelir bakımından da en büyük paya sahiptir. Ancak hizmet alanı bakımından Konya veya Erzurum ve diğer birçok büyükşehirden daha küçüktür. Daha az gelire sahip Konya ve Erzurum'da hizmetler daha büyük alanlara yayılması gerekirken, İstanbul'da hizmetler daha küçük bir alana yayılması söz konusu olmaktadır. Özellikle tüm il sınırlarının büyükşehir kapsamına alınması durumunda bölgeler ve büyükşehirler arasındaki eşitsizlik eleştirilen konulardan biri olacaktır. Çünkü nüfus yoğunluğu ve vergi gelirlerinin en fazla toplandığı iller batı illeridir. Bu durum daha az vergi gelinine sahip büyükşehirler için önemli bir sorun olacaktır. Hizmet ve yaşam kalitesi bakımından birçok farklılığın ortaya çıkacağı gelir dağılımı konusunda yeni yasada eşitliği bozmayacak bir düzenlemeye ihtiyaç vardır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Osmanlı yönetiminde uygulanan ve kısmi bir düzenleme ile başlayan İstanbul Şehremaneti (1855), aslında büyükşehir yönetimleri konusunda atılan ilk adım olarak da değerlendirilebilir. Daha sonra çıkarılan 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu bu adımı daha da ileri götürmüştür. Nitekim bu kanunla belediyelerin hukuki statülerinin belirginleşmesi, tüzel kişilik kazanması ve siyasi niteliklerinin öne çıkması gibi yerel yönetim birimlerine ait temel değerler gündeme gelmeye başlamıştır.

Cumhuriyet döneminde ise ilk defa 1924'te Ankara'nın başkent olmasından sonra "417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu" çıkarılarak İstanbul'daki Şehremanetine benzer bir yönetim modeli düzenlenmiştir. Böylece büyükşehir yönetim anlayışı, İstanbul dışındaki diğer büyük iller için de gündeme gelmeye başlamıştır.

Büyükşehir belediye yönetimlerine yönelik etkin eğilimler aslında 2. Dünya Savaşından sonra kentsel hareketlilikle birlikte arttığı söylenebilir. Dünyadaki kentleşme eğilimine paralel olarak Türkiye'de de kentsel mekânlardaki nüfus hızla artmaya başlamıştır. Nitekim sanayileşmeden çok daha hızlı bir kentleşmenin yaşandığı 1950 sonrası, özellikle büyük kentlerin aşırı göç alması sonucu adeta bir "yağ lekesi" veya Kıray'ın tabiriyle "saçaklanma" şeklinde kentsel büyümeler olmuştur. Günümüze kadar kent nüfusunun 3 kattan fazla artmış olması bir taraftan kentsel sorunların artmasına ve kentlerin yönetim sıkıntılarına neden olmuş bir taraftan da bunları aşmak için yeni kent yönetim modelleri arayışı başlamıştır. Diğer bir yaklaşımla kentlerdeki değişimi etkileyen birçok unsur bulunmasına karşın kentlerin kontrol dışı büyümeleri hep sürmüştür. Bu açıdan günümüz büyükşehir yönetimine ilişkin birçok model tartışması ortaya çıkmıştır. Elbette ki, bunda nüfus, niteliksel hizmet beklentisi, refah seviyesinin yükselmesi, tarımsal faaliyetlerin azalması, göçün artması, gecekondulaşma, siyasi rant gibi bir çok faktör de etkili olmuştur.

Belirtilen bu faktörler ölçek bakımından birbirinden büyük farklar bulunan kentlerin aynı kanun ile yönetilemeyeceğini ve daha büyük ölçekli kentler için yeni

bir yönetim modelinin geliştirilmesi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bu amaçla büyükşehir belediyelerine giden süreçte Metropolitan Hizmet Birliği Tasarısı (1958), Metropolitan İdare Araştırması (1969), İstanbul Hizmet Birliği Kanun Tasarısı (1975), Metropolitan Alanlar Hizmet Birliği Yasa Tasarısı (1976), Büyük Kent Birliği Yasa Tasarısı (1978), İstanbul Belediyeler Birliği (1979), 2561 sayılı Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere bağlanmaları Hakkında Kanun (1981) düzenlenmiştir.

İlk olarak 1984 yılında 195 sayılı KHK ile düzenlenen daha sonra 3030 sayılı kanunla yasal formuna kavuşan büyükşehir belediyeleri, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde 2004 yılında 5216 sayılı büyükşehir kanun ile tekrardan düzenlenmiştir. Büyükşehir alanında yaşanan hızlı değişimler sonrası, 2005'te çıkarılan 5393 sayılı kanunla büyükşehir ile ilgili bazı düzenlemeler yapılmıştır. En son 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı “Büyükşehir Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”la tekrardan ele alınma ihtiyacı hissedilmiştir. Böylece büyükşehir belediyeleri otuz yıllık süreç içerisinde birçok kez yenilenmiştir. Bununla birlikte yeni kurulacak büyükşehir belediyeleriyle ilgili olarak yeni mevzuat değişiklikleri gündeme gelebilecektir. İstenen model arayışları tam anlamıyla gerçekleşmediği müddetçe mevzuat değişikliklerinin sık sık gündeme gelmesi kaçınılmaz olabilmektedir.

3030 sayılı Kanun çıkarıldığı zaman büyükşehir olma durumunda olan iller yalnızca İstanbul, Ankara ve İzmir iken, nüfus ve kentsel hizmet alanlarının artmasıyla büyükşehir eğilimleri de artmış ve 1986'da Adana, 1987'de Bursa, Gaziantep, Konya ve Kayseri eklenerek Büyükşehir Belediye sayısı 8'e çıkmıştır. Daha sonra bu büyükşehirlere 1993 yılında çıkarılan KHK ile yedi il daha eklenmiştir. Son olarak 2000 yılında Adapazarı büyükşehir statüsüne kavuşmuş ve toplam büyükşehir sayısı 16'ya yükselmiştir. Ancak bu eğilimin günümüzde de devam ettiği yeni büyükşehir düşünceleriyle kendini göstermiştir.

Genel eğilimin adem-i merkeziyetçi yönetim modeline evrildiği günümüzde tüm yerel yönetim birimleriyle birlikte büyükşehir belediyelerinin de bu eğilimi izleyeceği görülmektedir. Özellikle yeni büyükşehirlerin eklenmesiyle 29'a çıkacak olan büyükşehir sayısı ve tüm il sınırlarını kapsayacak bir büyükşehir modeline

geçiş, ciddi düzenlemeler getirecektir. Tüm il sınırlarının büyükşehir kapsamına alınmasıyla Türkiye'deki toplam nüfusun % 75'inden⁹ (<http://tuikapp.tuik.gov.tr/>) fazlasının büyükşehir alanı içerisine girecek olması, bu yönetimleri daha önemli hale getirmektedir. Bu bağlamda gerek teorik açıklamalar gerekse anket verilerinden elde edilen bulgular birlikte değerlendirildiğinde bir takım öneri ve sonuçları ortaya koymak mümkündür:

1. 3030 sayılı büyükşehir belediye kanunu sonrası çıkarılan 5216 sayılı kanun ile büyükşehir sınırları genişletilmiştir. Teknolojik gelişmeler ve hizmet taleplerinin artmasıyla büyükşehir sahası giderek artma eğilimi göstermiştir. Çünkü toplumun ya da yönetimin şekillenmesinde teknolojik gelişmeler, tek olmasa da önemli bir faktördür. Nitekim büyükşehir ve büyükşehir adayı il yöneticileriyle yapılan anket çalışmasında ankete katılanların tamamı yeni büyükşehir belediyelerinin kurulması gerektiğini ifade etmişlerdir. Büyükşehir kurulma ihtiyacı belirtenlerin sadece büyükşehir adayı yöneticiler olmadığını mevcut büyükşehir yöneticilerinin de bu talebi dile getirdikleri görülmüştür. Bununla birlikte yerel yöneticilerin çoğu (%76) mevcut büyükşehir belediyelerinin yeniden düzenlenmesi gerektiğini belirtmişlerdir.
2. Ankete katılan tüm yöneticilerin yeni büyükşehir belediyelerinin kurulmasını istemesi dolaylı olarak büyükşehir belediyelerinin yeniden düzenlenme ihtiyacını da ortaya çıkarmıştır. Yeniden ele alınacak olan büyükşehir yasası ile büyükşehir hizmet alanının tüm il sınırları olacağı beklentisi yerel yöneticilerce de kabul görmüş durumdadır. Bu uygulama kaynak sıkıntısı yaşamayan ve coğrafi ölçek bakımından daha küçük olan büyükşehirler için sorun oluşturmazken, hem kaynak sorunu yaşayan hem de ölçek bakımından daha büyük alana sahip olan büyükşehirler için büyük sorun teşkil edecektir. Öz gelirleri bakımından Türkiye'nin en büyük illeri olan İstanbul ve Kocaeli modelinin öngörülmesi, daha iyi bir hizmet üretmenin ötesinde daha karmaşık sorunların ortaya çıkmasına sebep olacaktır. Bunun yerine büyükşehir alanlarının belirlenmesinde

⁹ 2011 Türkiye geneli toplam nüfus verilerinin tarafımızdan değerlendirilmesiyle oluşturulmuştur. Tüm il sınırlarının büyükşehir kapsamına alınması durumunda büyükşehir alanı içerisinde yer alacak olan nüfus sayısı 56,5 milyon olacaktır.

büyükşehir belediyeleri sahip oldukları ölçek, öz gelir, coğrafi alan, nüfus yoğunluğu gibi ölçütler göz önüne alınarak gruplandırılmalı ve büyükşehir sınırları bu ölçütlere göre düzenlenmelidir. Bunu, hem bazı yöneticiler ifade etmiştir hem de çalışma alanında yapılan gözlemlerle görmek mümkün olmuştur.

3. Nüfusun büyükşehir kriterlerinde önemli bir kriter olduğu açıktır. Ancak nüfus, büyükşehir kriteri olarak tek başına yeterli olamayacağı, nüfusla birlikte yeni kriterlerin de belirlenmesi gerektiği söylenebilir. Büyükşehir ve büyükşehir belediye aday yöneticilerle yapılan anket çalışmasında da bunu görmek mümkündür. Nüfusun büyükşehir kriteri olarak devam etmesinin yanında sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi, turizm kenti ve kapladığı alanın da göz önüne alınması gerekir.
4. Kaynak israfı özellikle birden fazla yerel hizmet birimin olduğu alanlarda en fazla şikayet edilen konulardan biridir. Büyükşehir statüsüyle bir çok küçük ölçekli belediyenin büyükşehir bünyesine girmesiyle kaynak israfının önlenmesi için önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir. Bu açıdan cari harcamaları dışında hizmet üretemeyen küçük ölçekli belediyelerin özellikle belde belediyelerinin kaldırılması gerekir. Ankete katılan yerel yöneticilerin %96'sı belde belediyelerinin kaldırılması görüşünü onaylamıştır. Belde belediyelerinin hizmet üretememe durumları yapılan farklı çalışmalarda da kendini göstermektedir. "Belde Belediyelerinin Yönetimi ve Sorunları: Antakya Örneği" çalışmasında belde belediye yöneticileri de belde belediyelerinin kaldırılması görüşünü çoğunluklu olarak belirtmişlerdir. Kaynak, personel, araç-gereç ekipman sorunları yaşayan belde belediyeleri, en temel kentsel hizmetlerde bile yetersiz kaldığını göstermektedir.
5. Mevcut büyükşehir belediye modelinin dışında farklı yönetim biçimlerinin geliştirilmesi gerekir. Büyükşehir belediye meclisleri şehir meclisi şeklinde örgütlenmeli ve meclis üyelerinin hepsi tercihli oy sistemiyle doğrudan halk tarafından seçilerek meclis güçlendirilmelidir. İlçelerden gelen meclis üyelerinin tüm büyükşehir alanında hizmetlerde yetki sahibi olması, anket sonuçlarına göre eleştirilen bir durumdur. Büyükşehir belediye meclis üyelerinin meşruiyet kazanması, doğrudan halk tarafından ve tercihe bağlı olarak seçilmelerine bağlıdır. Ancak

büyükşehir belediye meclisi güçlendirilirken ilçe belediyeleri üzerinde vesayeti azaltıcı önlemler alınmalıdır. Örneğin büyükşehir yönetiminin ilçe belediyelerinin imar planı, stratejik plan ve bütçe planı üzerinde denetimi hafifletilmeli ve koordineli bir şekilde yürütülmesi sağlanmalıdır.

6. Nüfus, ölçek, gelişmişlik düzeyi gibi kriterlere bağlı olarak büyükşehir belediyeleri gruplandırılmalıdır. İstanbul, Ankara, İzmir gibi metropoliten özellikler taşıyan büyükşehirler ile bu büyükşehirlerle yaklaşan Kocaeli, Bursa ve Adana gibi büyükşehirler bir gruba, diğer tüm büyükşehir belediyeleri farklı gruba ayrılmalıdır. Böylece uluslar arası niteliği olan iller ile daha küçük ölçekli iller arasındaki mevzuat sorunları, daha rasyonel kriterlere göre düzenlenme imkânına kavuşmuş olur.
7. Birbiriyle bağlantılı olan hizmetlerin tek elde toplanması sağlanmalıdır. Örneğin büyükşehir alanı içerisindeki ulaşım hizmetleri ile trafik hizmetlerinin tek elde toplanması sağlanarak birimler arasındaki iletişim sorunlarına çözümler üretilmelidir.
8. Büyükşehir belediyesi içerisinde başkanın güçlü bir konumu söz konusudur. Bundan dolayı başkanın meclis üzerinde büyük bir hâkimiyeti olduğu bilinmektedir. Bu durum belediye meclisinin başkana endekli bir politika izlemesine sebep olmaktadır. Tek kişinin yanılma payının fazla olduğu düşünülürse, sağlıklı hizmet politikalarının geliştirilmesi ve üretilmesi için başkanla birlikte çalışacak bir kurul oluşturulmalıdır. Ancak kurulu oluşturan tüm bireyler de seçimle gelen kimseler olması gerekir. Böylece güç başkan ile halk tarafından seçilen meclis arasında dağıtılarak dengelenmiş olur.
9. Büyükşehir belediye sınırlarıyla ilgili yerel yöneticilerin çoğu (%61.5) tüm il sınırlarının büyükşehir kapsamına alınmasını istemektedirler. İstanbul ve Kocaeli örneklerinden yola çıkarak düşünülen bu model yerel ankete katılan yöneticilerce de kabul görmüştür. Ancak daha önce de ifade edildiği gibi İstanbul ve Kocaeli birçok yönüyle diğer şehirlerden ayrılmaktadır. Her şeyden önce İstanbul ve Kocaeli illerinin toplam vergi gelirleri tahsilâtının genel bütçe içerisindeki payı ile öz gelirleri bakımından belki diğer tüm büyükşehir belediyelerinin gelirlerinden daha

fazladır. Bu yüzden İstanbul ve Kocaeli büyükşehir belediyeleri diğer büyükşehir belediyeleri için model olamaz. Her şeyden önce bu model ilçe belediyelerinin hareket alanını da zayıflatan bir uygulamadır.

10. Büyükşehir sınırlarının il sınırını kapsamaması durumunda il özel idarelerinin bu büyükşehirlerde varlığı tartışmalı hale gelecektir. Bilindiği gibi il özel idareleri daha çok kırsal alanda hizmet üreten yerel yönetin birimleridir. Ancak büyükşehir belediyelerinin il özel idarelerinin hizmet alanına müdahale etmesi durumunda il özel idareleri açısından meşruiyet sorunu yaşanmaya başlar. Bu yüzden bu büyükşehirlerde il özel idarelerinin kaldırılması gerekir.
11. Büyükşehir belediyelerinin yaşadığı en temel sorunlardan biri kaynak sorunudur. Anket verileri dikkate alındığında hem mevcut büyükşehir yöneticileri hem de büyükşehir aday yöneticilerin en fazla üzerinde durdukları konulardan biri yeterli düzeyde kaynağa sahip olamamaları olarak belirtilmiştir. Mevcut büyükşehir mevzuatı gelişmişlik düzeyi yüksek ve öz gelirleri fazla olan büyükşehir belediyelerine yeterli derecede kaynak sağlarken, sadece nüfus bakımından büyükşehir olmayı hak etmiş olan büyükşehirlerde daha düşük düzeyde kaynak imkanı sağlamaktadır. Hizmet kapasitesi ve kalitesinin sahip olunan kaynaklarla doğru orantılı olduğu düşünülürse, gelişmiş büyükşehirler daha fazla gelişirken, gelişmemiş büyükşehirler daha az gelişecektir anlamına gelmektedir. Bu yüzden büyükşehirler arasındaki aşırı kaynak farklarının dengelenmesi için gelişmemiş bölgelerdeki büyükşehirlere daha fazla kaynak sağlayacak yasal düzenlemeye ihtiyaç vardır.

Yapılan bu çalışmada nihai olarak Büyükşehir belediyeleri, yeniden düzenlenmesi gereken bir konu haline gelmiştir. Büyükşehir olacak illerle birlikte büyükşehir sayısının 29'a çıkacağı dikkate alındığında, Türkiye nüfusunun 56 milyonu (% 75'i) bu alanlarda yaşayacaktır. Bu da büyükşehir belediyeleriyle ilgili düzenleme çalışmalarının önemini bir kat daha arttırmaktadır.

KAYNAKÇA

- Acar, Abdurrahman (1997). “Büyükşehir Belediyelerinin İlçe ve Alt Kademe Belediyeleri Üzerindeki İnceleme ve Uygulamayı Denetleme Yetkisinin Sınırları”. *Sayıştay Dergisi*, Sayı. 26. s. 47-62.
- Alada, Adalet Bayramoğlu (1995). *Türkiye’de Büyükşehir Belediye Yönetimi Üzerine*, İstanbul.
- Alada, Adalet Bayramoğlu, (2008). “Türkiye’de Yerel Yönetimleri Özerklik Üzerinden Yeniden Düşünmek”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt. 17. Sayı. 4. s. 5-43.
- Alantar, Doğan (2011). “Yerel Yönetimlere Yapılan Transferler ve 2011 Bütçesi”, *İller ve Belediyeler Dergisi*, Sayı. 753-754. s. 9-21.
- Alıcı, Orhan Veli (2007). “Türkiye’de Belediye Reformu ve Yaşanan Değişiklikler”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt. 16. S. 4. s. 7-19.
- Arıkboğa Erbay, Oktay Tarkan ve Yılmaz Nail (2007). *Yeniden Yapılanma Sonrasında Belediye Meclisleri: İstanbul Örneği*. İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım.
- Arıkboğa, Erbay (2008). “Türkiye’de Belediyelerin Büyüklüğü Sorunu: Reform ve Uygulama Analizi”. (Ed: Fatma Neval Genç, Abdullah Yılmaz. Hüseyin Özgür). *Dönüşen Kentler ve Değişen Yerel Yönetimler* içinde. Ankara: Gazi Kitabevi. s. 299-328.
- Arıkboğa, Erbay (2007). “Büyükşehirlerde Kararları Kim Alıyor? Büyükşehir Belediye Meclislerinde Temsil Sorunu ve Çözüm Önerileri”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt. 16. s. 31-54.
- Avrupa Birliği Yerel Yönetimler Özerklik Şartı. (1985).
- Aydın, Ahmet Sezai (1986). “Belediyeler Büyük Kent ve İlçe Belediyeleri Bütçeleri”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı. 371. s. 93-108.

Azaklı, Sedat ve Özgür Hüseyin (2005). “Belediye Organları ve Organlar Arası İlişkiler: Başkan, Meclis ve Encümen”. *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazıları I*, (Ed: Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik) içinde, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım. s. 297-320.

Başbakanlık, (2003). *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı 2*, Ankara.

Berk, Ahmet (2003). “İller Bankası ve Yerel Yönetimler”. *Sayıştay Dergisi*, S. 48. s. 75-92.

Bilgiç, Veysel K (2009). “Türkiye’de Yerelleşme Sorunları”. (Ed: Veysel K. Bilgiç). *Değişik Yönleriyle Yerelleşme* içinde. Ankara: Seçkin Yayıncılık. s. 113-130

Bulut, Yakup (1999). Büyükşehir Yönetimlerine Kentsel Alt Örgütlenmelerin (Mahalle, STK...) Katılımı: Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Örneği-*Yayınlanmamış Doktora Tezi*. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. İstanbul.

Bulut, Yakup (1995). *Belediyelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Bölümü. İstanbul.

Bulut, Yakup ve Tanıyıcı, Şaban (2008). “Türkiye’de Belediye Meclis Üyelerinin Temsil Ediciliği”. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı. 21. s. 171-194.

Canpolat, Hasan (2010). “Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Reformları ve 5747 Kanun ile Yargı Kararlarının Değerlendirilmesi”. *Türk İdare Dergisi*, Sayı. 467. s. 79-113.

Catt, Helena (1999). *Democracy in Practice* <http://www.ewidgetsonline.net/dxreader/Reader.aspx?token> (Erişim Tarihi: 02.10.2012).

Çetinkaya, Özhan ve Demirbaş Tolga (2004). “Türkiye’de Belediyelere İlişkin Borçlanma Mevzuatı, Borçlanma Yapısı ve Belediye Borçlanma Yapısının İncelenmesi”. *Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi (8)*, s. 21-24.

- Çoker, Ziya (1997). “Yerel Yönetimler ve İller Bankası”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt. 6. Sayı 2. s. 23-32.
- Daplan, Nuray (2011). *Belde Belediyelerinin Yönetimi ve Sorunları: Antakya Örneği*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı. Hatay.
- DDK (1996). *Yerel Yönetimler Sorunları ve Çözüm Önerileri*. Ankara: Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı Yayınları 1.
- Dedeoğlu, Erdoğan (2008). “5393 Sayılı Belediye Kanununa Göre Belediye Encümeni”, *Dergiden Mevzuat Takip Sistemi*, Sayı. 26. s. 51-54.
- Demir, Kemal ve Çabuk, Suat (2010). “Türkiye’de Metropolen Kentlerin Nüfus Gelişimi”, *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S. 28. s. 193-215.
- Demiral, Berkan (2007). “Türkiye’de Anakent Yönetimleri: Uygulama ve Sorunlar”. (Ed: Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazıları II* içinde, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım. s. 64-99.
- Demirkaya, Yüksel (1995). *Büyükşehir Belediye Modeli*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kütahya.
- Doğanyığıt, Sadettin (2001). “Belediyelerde Dış Borçlanmaya Dayalı Finansman Modeli”. *Sayıştay Dergisi*, Sayı.40, s. 1-7.
- DPT (1963). *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1963-1967*.
- DPT (1968). *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968-1972*.
- DPT (1973). *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1973-1977*.
- DPT (1979). *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1978-1983*.
- DPT (1985). *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989*.
- DPT (1990). *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990-1994*.

DPT (1996). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000*.

DPT (2001). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005*

DPT (2006). *Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı 2007-2013*.

Dursun, Davut (1998). “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasi/İdari Gelişme”. (Ed.: Davut Dursun, Hamza Al), *Türkiye’de Yönetim Geleneği* içinde. İstanbul. İlke Yayınları.

Eke, Ali Erkan (1985). “Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye”, *Amme İdaresi Dergisi*, s. 41-62.

Eke, A. Erkan (1982). *Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler*, Ankara A. Ü. SBF. YAY: No: 505.

Eren, Veysel (2011). “Belediye Yöneticilerinin Yerel Yönetim Reformları Hakkındaki Algıları”. Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. Cilt. 8. Sayı. 16. s. 89-11.

Erençin, Arif (2005). “Büyükşehirlerde Belediyeler Arası İlişkilerin Yenilenen Yapısı”. *Mülkiye Dergisi*, Sayı. 246, s. 121-131.

Erençin, Arif (2007). “Türkiye’de Belediye Başkanlığının Gelişimi ve Artan Önemi”. (Ed: Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazıları II* içinde, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım. s. 334-353.

Ergun, Turgay (1991). “Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinimi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi”. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt. 24, Sayı. 4. s. 11-23.

Eryılmaz, Bilal (2010). *Kamu Yönetimi* (3. Baskı). Ankara: Okutman Yayıncılık.

Eryılmaz, Bilal (2011). *Kamu Yönetimi* Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Eryılmaz, Bilal (2002). “Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt. 11, S. 3. s. 6-21.

Falay, Nihat, Berk, Ebrar, Kaya, Erdal ve Kalaycıoğlu Ersin (1998). *Belediyelerde Mali Yönetim: Yerel Yönetimler İçin Bütçe Rehberi*. İstanbul: TESEV Yayınları, Boyut Matbaacılık.

Falay, Nihat, Kalaycıoğlu Ersin ve Özkırmılı, Umut (1996). *Belediyelerin Mali Yönetimi*. İstanbul: TESEV Yayınları 2, Boyut Matbaacılık.

Gökaçtı, M. Ali (2004). "Dünya'da ve Türkiye'de Belediyecilik". *Aydınlanma 1923*, sayı 51, s. 5.

Gönül, Mustafa (1977). *Yerel Yönetim Birlikleri*, Ankara: Sevinç Matbaası.

Günday, Metin (2004). *İdare Hukuku* (9. Baskı). Ankara: İmaj Yayınevi.

Görmez, Kemal (1993). "Türkiye'de Anakent Yönetiminin Sorunları". *Çağdaş Yerel Yönetimleri Dergisi*, Cilt.2, Sayı.1. s. 19-29.

Gözübüyük, Şeref (1983). *Yönetim Hukuku*. Ankara: Sevinç Matbaası.

Gül, Mustafa (2009). "Türkiye'de Belediyelerin Dış Borçlanması". *Sayıştay Dergisi*, Sayı. 74-75, s. 97-115.

Gül, Hüseyin (2008). "Yerinden Yönetim Kavramının Gelişimi, Tanımı, Türleri ve Özellikleri", (Ed: Recep Bozlağan, Yüksel Demirkaya). *Türkiye'de Yerel Yönetimler* içinde. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım. s. 85-118.

Güler, Birgül (1992). "Belediyeleşme Süreci Hakkında". *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt. 25, Sayı. 3. s. 71-92.

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2011). *2010 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu*. Ankara.

İnaç, Hüsamettin ve Ünal, Feyzullah (2007). "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Belediyeler". Sayı. 17.s. 3-24.

İlbank (2010). *2010 Faaliyet Raporu*. s. 15.

- Kazıcı, Ziya (2006). *Osmanlıda Yerel Yönetim (İhtisab Müessesesi)*. İstanbul: Bilge Yayıncılık.
- Kalkan, Semra, Çetiz Sinan ve Akay Zekai (2004). “İstanbul Metropolitan Alanı ve Bu Alanda Değişen Yapısal Değişim”. *Değişen Dönüşen Kent ve Bölge konulu Dünya Şehircilik 28. Koloksiyonu*.
- Karakaş, Mehmet ve Çak Murat (2010). “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Borçlanma Gereksinimi, Hazine Garantili/Garantisiz Olarak Borçlanmaları ve Gelişimi”, (Ed: Nihat Falay, Ahmet Kesik, Murat Çak ve Mehmet Karakaş). *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği* içinde. Ankara: Seçkin Matbaacılık. s. 173-191.
- Karanfiloğlu, A. Yasin (2000). “Belediye Şirketlerinin Kurulmasına İlişkin Hukuki Düzenlemelere Alternatif Yaklaşımlar”. *Sayıştay Dergisi*, Sayı. 38. s. 39-46.
- Kavruk, Hikmet (2005). “Yerel Yönetim Şirketleri”. (Ed: Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I* içinde. Nobel Yayın Dağıtım, Ankara. s. 421-448.
- Kaya, Erol, Şentürk Hulusi, Daniş Osman ve Şimşek Sami (2008). *Modern Kent Yönetimi I*. (2. Baskı). Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Kaya, Erol (2008). “Metropolitan Kent Yönetimi”. *Yerel Siyaset Dergisi*, Sayı. 30. s. 11-13.
- Keleş, Ruşen (1994). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. (Genişletilmiş 2. Baskı). İstanbul: Cem Yayınevi.
- Keleş, Ruşen (1995). “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. Cilt. 4. Sayı. 6. s. 3-19.
- Keleş, Ruşen (1987). “Belediye Gelirleri”. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt. 20, Sayı. 4. s. 71. s. 63-87.
- Keleş, Ruşen (1985). “Türkiye’de Anakent Yönetimi”. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt. 18, Sayı. 2. s. 69-82.

- Keleş, Ruşen (2008). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. (7. Baskı). İstanbul: Cem yayınevi.
- Keleş, Ruşen, Hamamcı, Can ve Çoban, Aykut (2006). *Çevre Politikası* (6. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Keleş Ruşen (2010). *Kentleşme Politikası* (11. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Kılınç, İsmail (1993). “Türkiye’de Kentleşmenin Özellikleri”. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt. 26, Sayı.2. s. 147-170.
- Kıray, Mübeccel (1982). *Toplum Bilim Yazıları*. Ankara: Toplum Bilimleri Araştırma Merkezi Yayınları. s. 339-352.
- Koçak, Süleyman Yaman ve Ekşi, Ali (2010). “Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler”. *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı, 21. s. 295-307.
- Köseçik, Muhammed (2007), “Avrupa Birliğine Uyum Sürecinin Türkiye’nin Yerel Yönetim Yapısına Etkileri”, (Ed: Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazıları II* içinde, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım. s. 690-737.
- Koyuncu, Başak (2000). “Yerel Özerklik Modeller ve Uygulamalar”. *Muğla Üniversitesi SBE Dergisi*, Cilt. 1 Sayı. 1. s. 97-117.
- Köse, H. Ömer (2004). “Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi” *Sayıştay Dergisi*, Sayı, 52. s. 3-42.
- Mardin, Şerif (1983). *Jön Türklerin Siyasi Fikirleri 1895-1908*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Marm, C. Mehmet (2007). “Yerel Yönetime Katılım Aracı Olarak Planlamanın Önemi”. (Ed: Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazıları II* içinde, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım. s. 413-438.

- Mutluer, M. Kamil ve Öner, Erdoğan (2009). *Teoride ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Nadaroğlu, Halil (1989). *Mahalli İdareler* (4. Bası). İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım.
- Nohutçu, Ahmet (2008). *İdare Hukuku*. Ankara: Savaş Kitap ve Yayınevi.
- Norris. D. F. (2001), "Whither Metropolitan Governance", *Urban Affairs Review*, Vol. Nu. 4. March. pp. 532-550.
- Ortaylı, İlber (2000). *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Ökmen, Mustafa (2008). "Türkiye'de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması". (Ed: Recep Bozlağan, Yüksel Demirkaya), içinde, *Türkiye'de Yerel Yönetimler*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım. s. 45-83.
- Ökmen, Mustafa (2003). "Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme". *Yönetim ve Ekonomi*. Cilt. 10 Sayı. 1. Celal Bayar Üniversitesi. Manisa. s. 117-139.
- Ökmen, Mustafa ve Parlak Bekir (2008). *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuat*. Bursa: Alfa Yayınları.
- Öner, Şerif (2006). *Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye'de Belediye Yönetimi*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Öner, Erdoğan (2008). *İstanbul Şehremaneti (Belediye)'nin Kuruluşu ve 1917 Yılı Bütçesi*. Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Dairesi, Sayı No: 2008/386, Ankara: Ümit Ofset Matbaacılık.
- Özgür, Hüseyin (2008). "Belediye Sayısının Azaltılmasının Tarihsel Serüvenine Dair Bir Deneme". *Yerel Siyaset Dergisi*, s. 43-50.

Özgür, Hüseyin, Yavuzçehre Pınar Savaş ve Ciğercioğlu Mısra (2007), “Türkiye’de Orta Ölçekli ve Metropolitan Kentsel Alanların Yönetimi”, (Ed: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütü Şen), içinde, *Kamu Yönetimi Yazıları*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım. s. 475-513.

Palabıyık, Hamit (2005). “Sürdürülebilirlik ve Yerel Yönetimler: Uygulanabilirliği ve Ölçümü Üzerine”. *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazıları I*, (Ed: Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik) içinde, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Pehlivan, Osman (2007). *Kamu Maliyesi*. Trabzon: Derya Kitabevi.

RG (1993). *Yedi İilde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname* (504 no’lu KHK). Sayı. 21693.

RG. (1992). *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun*. Sayı. 21364.

RG. (2000). *Sakarya İlinde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname* (593 no’lu KHK). Sayı. 23985.

RG. (2007). *Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik ve Yapılan Değişiklikler*. Sayı. 26442.

RG, (2000), *Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Yapılacak Norm Kadro Çalışmalarında Uyulacak Usul ve Esaslar*. (Bakanlar Kurulu Kararı). Sayı. 24266.

Sakal, Mustafa (2000). “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sorunları: Tarihsel Perspektiften bir Değerlendirme”. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt. 5 Sayı.1. s. 119-140.

Saran, Ulvi (1995). “Özerklik ve Mahalli İdareler Düzeyinde Denetim”. *Türk İdare Dergisi*, Sayı. 408.

Sayan, İpek Özkan (2009). “Belediyeler ve Sağlık Hizmetleri”. *Mülkiye Dergisi*, Cilt: XXXI, Sayı: 254.

- Seyitdanlioğlu, Mehmet (1997). “Yerel Yönetim Metinleri (XI), Deva’ir-i Belediye Çavuşlarının Veza’ifine Da’ir T’alimatdır”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt. 6, S. 4. s. 125-130.
- Seyitdanlioğlu, Mehmet (1999). “Yerel Yönetim Metinleri (XIX) Dersaadet Belediye Kanunu ve Getirdikleri”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt. 8, S. 4. s. 157-171.
- Seyitdanlioğlu, Mehmet (1995). “Yerel Yönetim Metinleri I”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt. 4, S. s. 85-102.
- Seyitdanlioğlu, Mehmet (1996). “Yerel Yönetim Metinleri IV: Şehremaneti’nin Kuruluşu ve Şehremaneti Nizamnamesi”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt.5, S.3. s. 75-82.
- Sezer, Yasin ve S.Evinç Torlak (2005). “Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kurulma Kriterleri”. *AÜEHFD*, Cilt. 9. S.3-4. s. 515-531.
- Sezer, Özcan (2008). *Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü*. Yayımlanmamış Doktora Tezi. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı. Ankara.
- Sezer, Yasin (2007). “Belediyelerde Birleşme ve Katılma Uygulamaları”, (Ed: Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazıları II* içinde, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım. s. 143-165.
- Şengül, Ramazan (2010). *Yerel Yönetimler*. Kocaeli: Umuttepe Kitabevi.
- Şahin, Yusuf (2011) *Kentleşme Politikası* (2. Baskı). Trabzon Murathan Yayınevi.
- Tarkan, Oktay (2008). “Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi”. (Ed: Recep Bozlağan, Yüksel Demirkaya), içinde, *Türkiye’de Yerel Yönetimler*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım. s. 119-156.
- Tekel, Ayşe (2002). “Metropolitan Planlamanın Önemi ve Gerekliliği Üzerine”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. Cilt 11. Sayı. 1. s. 42-55.

- Tekeli, İlhan (1983). “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt. 16, S. 2. s. 3-22.
- TESEV (2009). *Yerel Yönetim Sistemleri*, İstanbul, Tesev Yayınları.
- TOBB (1996). *Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Yerel Yönetim Reformu, (Özel İhtisas Raporu)*. Yayın No: 303. Ankara:Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği.
- TOBB (2000), *Avrupa Birliğine Tam Uyum Sürecinde Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılandırılması*. Yayın No. 358, Ankara.
- TODAİE, (1991). *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu*. Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası.
- Toprak, Zerrin (2011). “Yerel Yönetimlerde Yönetişimin Etik Kodları”. *Kent ve Toplum Dergisi*. Mayıs-Haziran, s. 5.
- Toprak, Zerrin (2011). “Yerel Yönetimlerde Başkanın Politik Lider Rolü”. İÜHFİM, C. LXIX, S. 1-2.
- Torlak, S. Evinç ve Sezer, Yasin (2005). “Büyükşehir Belediye Reformu Üzerine Bir Değerlendirme”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I*. (Ed: Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik) içinde. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım. s. 89-108.
- Tortop, Nuri, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman, M. Akif Özer (2008). *Mahalli İdareler*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Tortop, Nuri, Eyüp G. İsbir, Aykaç ve Yayman, Özer (2007). *Yönetim Bilimi*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Tortop, Nuri (1992). “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma”. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt. 25, Sayı. 3. s. 37-50.
- Tortop, Nuri (1993). “Güçlü Mahalli İdare Anlayışının Gelişmesi”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt. 2, Sayı. 2. s. 3-10.

- Tural, Erkan (2003). “Der-saadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-u Muvakkat”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt. 12, S. 3. s. 85-93.
- TÜSİAD, (1997). *Yerel Yönetimler Yasa Taslağı*. Yayın No. TÜSİAD- T/97 – 207, İstanbul.
- TÜSİAD, (1995). *Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Çözümleri*.
- Tuzcuoğlu, Ferruh (2003). *Metropolitan Yönetim Kentleşmenin Temel Kavram ve Kuramları ile Dünyada ve Türkiye’de Büyükşehir Yönetimi*. Sakarya: Kitabevi.
- Tuzcuoğlu, Ferruh (2007). “Metropolitan Yönetim Nereye?”. (Ed: Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazıları II* içinde, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım. s. 48-63.
- Ulusoy, Ahmet ve Akdemir Tekin (2001). *Mahalli İdareler*. Ankara: Seçkin Yayıncılık
- Ulusoy, Ahmet ve Topal A. Kadir (1997). “Yerel Yönetimlerin Mali Sorunları ve Çözüm Önerileri”. *Türk İdare Dergisi*. Sayı. 414. s. 203-209.
- Unsal, Nefise Tülay (2007). *Büyükşehir Belediyesi*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilimi Dalı İdare Hukuku Bilim Dalı, Ankara.
- Urhan, Vahide Feyza (2008). “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”. *Sayıştay Dergisi*, Sayı. 70. s. 85-102.
- Wolman, H. Ve M. Goldsmith (1992), *Urban Politics and Policy*, Blackwell, London.
- Yaşamış, Firuz Demir (1995). “Büyükşehir Sorunsalı” *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt. 28, Sayı. 1, s. 9-111.
- Yaşamış, Firuz Demir (1991). “Hızlı Kentleşmenin Sonuçları ve Belediyelerin Kurumsal, Örgütsel ve Yönetimsel Olanakları”. *Amme İdaresi Dergisi*. Cilt. 24. Sayı 3. s. 163-188.

Yaşamış, Firuz Demir (1993). “Belediye Reformu”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt. 2. S. 2. s. 11-24.

Yeter, Enis (2002). “Metropolitan Alan Yönetiminde Yeni Arayışlar: İstanbul”. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt. 11. Sayı. 2. s. 41-50.

Yıldırım, Uğur (1997). “Türkiye ve Fransa Yerel Yönetimlerinin Mali ve İdari Politikalarının Karşılaştırılması”. *Türk İdare Dergisi*, Sayı. 414. s. 179-202.

“On Üç Yeni Büyükşehir Belediyesi Kuruluyor”, (2012, 28 Ağustos). *Star*.

Kanunlar

Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Avrupa Birliği Uyum ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları. (1/768). (2004).

2561 Sayılı *Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanması Hakkında Kanun*, (1981).

2378 Sayılı *Özürlüler ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun* (2005).

3194 sayılı *İmar Kanun* (1985).

5018 Sayılı *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu* (2003).

5216 Sayılı *Büyükşehir Belediye Kanunu* (2004).

5538 Sayılı *Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesi ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun* (2006).

2972 Sayılı *Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun* (1984).

3030 Sayılı *Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun* (1984).

4749 Sayılı *Kamu Finansmanı ve Dış Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun* (2002).

5390 sayılı *Büyükşehir Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun* (2005).

5491 Sayılı *Çevre Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun* (2006).

5609 Sayılı *Gecekondu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun* (2007).

5675 Sayılı *Büyükşehir Belediyesi Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun* (2007).

5747 Sayılı *Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun* (2008).

5779 Sayılı *İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun* (2008).

Kent Konseyi Yönetmeliği (2006).

İnternet

Maliye Bakanlığı (2012). <https://portal.muhasibat.gov.tr>. (Erişim Tarihi: 25. 02. 2012).

Özgür, Hüseyin (2011). “Belediye Sayısının Azaltılması”. *Yerel Siyaset Dergisi*. <http://hozgur.pamukkale.edu.tr/YerelSiyasetDergisi2008HuseyinOzgurBelediyeSayisininAzaltilmasi.pdf> (Erişim Tarihi: 17. 11. 2011).

“İstanbul Büyükşehir Belediyesi Bütçesiyle Bir Çok Bakanlık Geçti”. <http://www.sabah.com.tr/Ekonomi/2011/11/20/butcesiyle-bakanliklari-gecti>. (Erişim Tarihi: 02. 01. 2012).

<http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=1157>. (Erişim Tarihi: 04. 11. 2011).

<http://www.vergisigorta.com/938-bakanliklar>. (Erişim Tarihi: 18. 12. 2011).

<http://www.belgenet.com/yasa/kamu-02.html>. (Erişim Tarihi: 25.12.2011).

www.mahalli-idareler.gov.tr. (Erişim Tarihi: 18. 12.2011).

<http://www.belgenet.com/yasa/k5216-2.html>. (Erişim Tarihi: 16.12.2011).

www.ibb.gov.tr. (Erişim Tarihi: 21. 12. 2011).

www.ankara.bel.tr. (Erişim Tarihi: 21. 12. 2011).

www.izmir.bel.tr. (Erişim Tarihi: 21. 12. 2011).

www.tuik.gov.tr/. (Erişim Tarihi: 10.11. 2011).

<http://www.tuik.gov.tr/Start.do>. (Erişim Tarihi: 26. 01. 2012).

<http://tuikapp.tuik.gov.tr/>. (Erişim tarihi: 14. 09. 2012).

<http://www.anayasa.gov.tr>. (Erişim Tarihi: 28. 01. 2012).

<http://www.ekonometre.net/haber/iste-vergi-rekortmeni-iller>. (Erişim Tarihi: 21. 09. 2012).

EK: 1. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ ANKET FORMU

Bilindiği gibi yerel hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde gerçekleşmesi ve halka dönük olması için, yönetim sistemlerinin her düzeyde yeniden düzenlenmesi gerekebilmektedir. Ülkemizde Büyük Şehir Belediyelerine ilişkin yeniden düzenlenme gerek düşünce gerekse uygulama düzeyinde her zaman göz önünde bulundurulmuş konular arasında yer almıştır. Bu bağlamda Türkiye’de 13 ilin Büyükşehir belediyesi olmasının görüşüldüğü ve hayata geçirilmeye çalışıldığı bir zamanda “Büyük Şehirler Belediyelerinin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi” adlı tez çalışması tarafımdan yapılmaktadır. Söz konusu tezde kullanılmak üzere mevcut Büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir olması muhtemel İllerin Belediye başkanları ve Yardımcıları ile İl Genel Meclis Başkanlarına bir anket uygulanacaktır. Bu çalışmanın başarıya ulaşabilmesi için anket sorularının kısa bir zamanda cevaplandırılıp tarafıma gönderilmesi gerekmektedir. Akademik amaçla yapılan bu araştırmaya katkıda bulunacağınız ümidiyle şimdiden teşekkür eder, saygılar sunarım.

Arş. Gör. Sedat KARAKAYA

MKÜ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Kamu Yönetimi Bölümü

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ ANKET FORMU

KİŞİSEL BİLGİLER

1) **Adınız Soyadınız (belirtmeyebilirsiniz) :**

2) **Yaşınız** : 18-25 26-35 36-45 46-55
 56-65 65 +

3) **Varsa ikincil geçim kaynağınız (cevaplamayabilirsiniz) :**

4) **Göreviniz** : () Belediye Başkanı: () Belediye Başkan Yardımcısı () İl Genel Meclis Başkanı ()Diğer....

5) **Kaç yıldır yöneticisiniz:** 1-5 6-10 11-15 16-20 21-25 26+

6) **Mesleğiniz:**

7) **Üye olduğunuz Sivil Toplum Kurumları varsa lütfen aşağıdaki seçeneklerin tamamını dikkate alarak hangileri olduğunu belirtiniz?**

() Hiçbir yere üye değilim () Ticaret Odası () Esnaf ve Sanatkarlar Odası

() Ziraat Odası () Ticaret Borsası () Şöforler ve Otomobilciler

Derneği / Odası

() Sanayi Odası () Genç İşadamları Derneği () Kalkındırma-

Güzelleştirme Derneği ve benzeri

() Rotary Kulübü () Diğer Meslek Odaları () TEMA

Vakfı

()Diğer(lütfen belirtiniz)

.....

8) **Ailenizden (birinci derece akrabalarınızdan) siyaset ile ilgilenen varsa aşağıdaki seçeneklerin tamamını dikkate alarak hangileri olduğunu belirtiniz?**

(1) Kendiniz (2) Eşiniz (3) Çocuk veya Torunlarınız (4) Anne-baba veya büyük anne-baba

(5) Teyze / Hala (6) Dayı / Amca (7) Amca, Teyze, Hala, Amcaoğlu / kızı (kuzen, kuzin) (8) diğer

9) **Siyasetle ilgilenenler varsa aşağıda belirtilen görevlerden hangilerini yapmıştır işaretleyiniz?**

- () Belediye Başkanlığı () Milletvekilliği (Eski senatörlük dahil)
- () İl Genel Meclisi Üyeliği () Belediye Meclis Üyeliği
- () Parti İl Başkanlığı () Parti İlçe Başkanlığı
- () İl Yönetim () İlçe Yönetim Kurulu Üyeliği
- () Parti Meclis Üyeliği () Merkez Karar ve Yönetim Kurulu Üyeliği
- () Parti Disiplin Kurulu Üyeliği () İlçe veya Belde Teşkilatı Başkanlığı
- () İlçe Gençlik veya Kadın Kolu Başkanlığı () Diğer (Belirtiniz)

GENEL SORULAR

1-Sizce mevcut Büyük Şehir Yönetimlerinin dışında yeni büyük Şehir Yönetimleri kurulmalı mıdır?

- () Evet () Hayır ()Fikrim Yok

2-Sizce kurulması düşünülen iller (13 il) Büyük Şehir kriterlerine uymakta mıdır?

- () Evet () Hayır ()Fikrim Yok

3-Sizce yeni kurulması düşünülen illerin Büyük Şehir Belediyesi olması durumunda işlevselliği nasıl olur?

- () Merkez yerel ilişkileri daha etkin olabilir.
- () Şehirler için ayrılan kaynakların daha etkili ve verimli kullanımı sağlanır
- () Hizmetler önceliklerine göre çözüme kavuşturulabilir ve kamu hizmetlerinde bütünlük sağlanabilir
- () Kentsel alanların planlanması daha rasyonel olabilir
- () Diğer (Belirtiniz).....

4-Sizce mevcut Büyükşehir belediyelerini yeniden yapılandırmak gerekir mi?

- () Evet () Hayır () Fikrim Yok

5-Sizce farklı BŞ modelleri düşünülmeli midir?

- () Evet Düşünülmelidir () Hayır Düşünülmemelidir

6-Sizce nasıl bir Büyükşehir modeli olmalıdır?

- () İlçe belediyeleri görev ve yetki bakımından kademelendirilmelidir
- () Görev ve yetkiler tüm ilçeler arasında dengelenmelidir
- () BŞB meclisinin görev ve yetkileri arttırılmalıdır

BŞB başkanının yetkileri arttırılmalıdır

Diğer (Belirtiniz)

7-Sizce İstanbul gibi Büyükşehirler ile diğer BŞ aynı yasal düzenlemelerle yönetilebilir mi?

Evet, mümkündür

Hayır, İstanbul gibi iller için farklı bir yasa düzenlenmelidir

Diğer Büyükşehir belediyeleri için farklı bir yasa düzenlenmelidir

8-Büyükşehir yönetimleri için aşağıdakilerden hangisini önerirsiniz?

Mevcut sistem korunmalı

Tüm il sınırları Büyükşehir kapsamına alınmalı

İl sınırlarındaki mevcut ilçeler aynen korunarak sadece BŞ alanında yeni ilçeler kurulmalıdır

İlçeler aynen kalarak sadece anakente 10 km yakın olan tüm belde ve ilçe belediyeler birleştirilmelidir

Diğer.....

9-Sizce yeni kurulacaklar da dahi Büyükşehir yönetimlerinde yürütme organının yetkileri konusunda aşağıdakilerden hangisini söyleyebilirsiniz?

BŞB başkanının yetkileri yeterli aynen korunmalı

BŞB başkanının yetkileri daraltılmalı meclisin yetkileri artırılmalı

BŞB başkanının yetkileri arttırılmalıdır.

Diğer

10-Sizce Büyükşehir yönetimlerinde Başkanın aşırı yetkilendirilmesi ne gibi sonuçlar doğurur?

Meclisin temsil yeteneği kaybolmaya başlar

Katılımcı bir büyük şehir yönetimi engellenmiş ve başkana endeksli bir yapı doğar

Otoriter olmakla beraber kararların daha etkin ve hızlı alınması sağlanır

Belediye başkanlarının hizmet kimlikleri siyasi kimliye daha fazla dönüşür

11-Sizce Büyükşehir kurulmasında nüfus kriterinin yanında aşağıdakilerden hangisi dikkate alınmalıdır?

Ölçek (kapladığı alan)

Sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi

Turizm kenti olması

Diğer (Belirtiniz)

12-Sizce Büyükşehir olma açısından nüfus bir kriter olmaktan çıkarılmalı mıdır?

- Evet Hayır Diğer (Belirtiniz).....

13-Sizce İliniz BŞ olursa ne tür olumlu yanları olacak?

- Hizmet sunumu daha hızlı ve kolay olur
 Yatırım artar, işsizlik azalabilir
 Ekonomik gelişme artar
 Hizmet kalitesi artar ve istikrar sağlanır
 Başka illere göç engellenir
 Büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasında görev ve yetki sorunu ortadan kalkar
 Kaynaklar daha verimli kullanılır
 Diğer (belirtiniz)

14-İl sınırlarının Büyükşehir sınırı olması ne tür sakıncalar meydana getirir?

- Halkın yönetime katılımı azalır
 İlçe belediyeleri üzerindeki vesayet artar
 Güç ve otoritenin merkezileşmesine sebep olur
 Seçilmişler ile atanmışlar arasında yetki tartışması çıkabilir
 Diğer (Belirtiniz).....

15-İl sınırlarının Büyükşehir sınırları olması durumunda İl Özel İdarelerinin durumu nasıl olmalıdır?

- İl özel idareleri bugünkü gibi devam etmelidir
 İl özel idareleri kaldırılıp görev ve yetkileri Büyükşehir belediyelerine aktarılmalıdır
 Görev ve yetkiler BŞB ile il özel idareleri arasında yeniden ve dengeli dağıtılmalıdır
 Diğer (Belirtiniz).....

16-Sizce İl özel yönetimlerinin kaldırılarak tüm hizmetlerin BŞ tarafından mı yapılmalıdır?

- Evet Hayır Fikrim Yok

17-İl sınırlarının Büyükşehir olması durumunda hangileri tamamen Büyükşehir belediyelerine bırakılmalıdır?

- İmar Planlama Altyapı Ulaşım
 Diğer (Belirtiniz)

18-Sizce iliniz BŞ olmalı mıdır?

- () Evet () Hayır () Fikrim Yok

19-Cevabınız “evet” ise kısaca bir iki sebep gösterebilir misiniz?

.....
.....

20-Sizce kurulacak olan BŞ belediyeleri hangi konularda sorunlar yaşayacaklardır?

- () Kaynak sıkıntısı
() Uzman personel sıkıntısı
() Yönetim sorunlarına ilişkin sıkıntılar
() İmar ve planlama
() İletişim
() Diğer.....

21-Sizce Büyükşehir belediye meclis üyelerinin seçimi nasıl olmalıdır?

- () Tüm meclis üyeleri doğrudan halk tarafından seçilmeli
() İlçe belediye başkanları doğal üye olmak koşuluyla diğer üyeler doğrudan halk tarafından seçilmeli
() Mevcut duruma devam etmeli
() Diğer (Belirtiniz)

22-Mevcut BŞ belediyeleri için güçlü başkan modeli vardır deniyor? Bu fikre katılıyor musunuz?

- () Katılıyorum () Katılmıyorum () Kısmen katılıyorum () Fikrim Yok

23-İl sınırlarının Büyükşehir belediye sınırları olması durumunda belde belediyeleri nasıl olmalıdır?

- () Büyükşehir belediyesine bağlanmalıdır
() En yakın ilçe belediyesine bağlanmalıdır
() Belde belediyesi olarak kalmalıdır
() Diğer (Belirtiniz).....

24-Sizce BŞ Belediyeleri yeniden yapılandırılırken mali imkanların sağlanmasında kriter ne olmalı?

- () Şehrin turizm ve kültür kenti olup olmadığı kaynak aktarımında dikkate alınmalı.
() Sadece nüfus kriterine göre dağıtım olmalı

- () BŞ belediyelerinin performansı dağıtımda dikkate alınmalı
() Az gelişmiş bölgelerdeki BŞB'lerine daha az pay ayrılmalıdır
() Az gelişmiş bölgelerdeki BŞB'lerine daha fazla pay ayrılmalıdır

25-İl sınırları Büyükşehir sınırı olursa sizce valilik kurumunun kaldırılması gündeme gelebilir mi?

- () Evet valilik kurumu kaldırılabilir () Hayır her ikisi bir arada yürütülmelidir () Diğer (Belirtiniz)

Bu ankette sorulmayan veya eksik olarak görülen konuları dikkate alarak varsa lütfen öneri, fikir ve düşüncelerinizi belirtiniz?

.....
.....
.....