

**T.C.**  
**BARTIN ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**YEREL SİYASET AÇISINDAN TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE**  
**YÖNETİMİ**

**DOKTORA TEZİ**

**HAZIRLAYAN**  
**Güven DENİZ**

**DANIŞMAN**  
**Prof. Dr. İsmail CERİTLİ**

**BARTIN-2019**

T.C.  
BARTIN ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

YEREL SİYASET AÇISINDAN TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE  
YÖNETİMİ

DOKTORA TEZİ

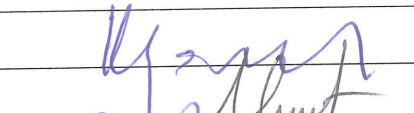
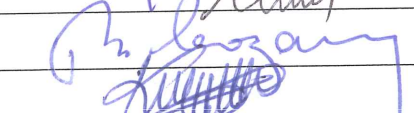
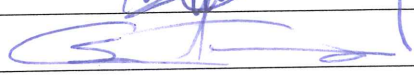


HAZIRLAYAN

Güven DENİZ

DANIŞMAN

Prof. Dr. İsmail CERİTLİ

“Bu tez 22../.03../201.9... tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Oybirliği /  
Oyçokluğu ile kabul edilmiştir.”

JÜRİ ÜYESİ	İMZA
Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ	
Prof. Dr. İsmail CERİTLİ	
Prof. Dr. Mahmut BOZAN	
Dr. Öğr. Üyesi Kemal YAMAN	
Dr. Öğr. Üyesi Salih ÇİFTÇİ	

## KABUL VE ONAY

Güven DENİZ tarafından hazırlanan “Yerel Siyaset Açısından Türkiye’de Büyükşehir Belediye Yönetimi” başlıklı bu çalışma, 22.10.2019 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oy birliği ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.

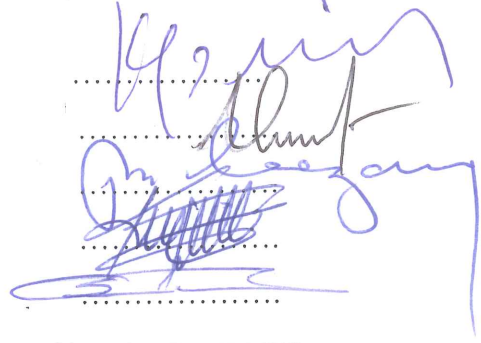
Başkan: Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ

Üye: Prof. Dr. İsmail CERİTLİ

Üye: Prof. Dr. Mahmut BOZAN

Üye: Dr. Öğr. Üyesi Kemal YAMAN

Üye: Dr. Öğr. Üyesi Salih ÇİFTÇİ



Bu tezin kabulü Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu’nun ..... tarih ve ..... sayılı kararıyla onaylanmıştır.

**Prof. Dr. Metin SABAN**  
**Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü**

## BEYANNAME

Bartın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü tez yazım kılavuzuna göre Prof. Dr. İsmail CERİTLİ danışmanlığında hazırlamış olduğum “Yerel Siyaset Açısından Türkiye’de Büyükşehir Belediye Yönetimi” başlıklı doktora tezimin bilimsel etik değerlere ve kurallara uygun, özgün bir çalışma olduğunu, aksinin tespit edilmesi halinde her türlü yasal yaptırımını kabul edeceğimi beyan ederim.



18./04/2019

Güven DENİZ

## ÖN SÖZ

Tez çalışmamın her aşamasında benden desteğini esirgemeyen değerli danışman hocam Prof. Dr. İsmail CERİTLİ'ye ve adeta ikinci bir danışman gibi bana her zaman büyük katkı sağlayan ve hiçbir zaman desteğini esirgemeyen sayın hocam Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ'e teşekkürlerimi bir borç bilirim. Eğitim gördüğüm Bartın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Başkanı değerli hocam Sayın Prof. Dr. Mahmut BOZAN'a ve doktora eğitimimde emeği geçen tüm hocalarıma saygı ve sevgilerimi sunarım.

Eğitim hayatımın ilk gününden bu güne kadar bana her zaman maddi ve manevi destek olan sevgili aileme çok teşekkür ederim. Zorlu doktora sürecinde büyük fedakârlıklar göstererek her zaman yanımda olan ve desteğini hiç esirgemeyen canım eşim Ayten DENİZ'e sevgilerimi sunuyorum.

Güven DENİZ

# ÖZET

## Doktora Tezi

### Yerel Siyaset Açısından Türkiye’de Büyükşehir Belediye Yönetimi

Güven DENİZ

Bartın Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Tez Danışmanı: Prof. Dr. İsmail CERİTLİ

Bartın 2019, Sayfa, XI + 162

Dünyada 1800’lü yılların sonuna doğru kentleşme sürecinde hızlı bir artış meydana gelmiştir. Bunun sonucunda dünya üzerinde bazı kentlerde nüfus hızlı bir şekilde artmıştır. Bu hızlı nüfus artışı sonucunda yerel yönetimlerin hizmet çeşitliliği artmış ve klasik yönetim anlayışı artık bu kentlerin yönetiminde yetersiz kalmıştır. Bundan dolayı büyükşehir haline gelen bu kentlerin yönetimi için yeni büyükşehir yönetim modelleri geliştirilmiştir.

Türkiye’de 1980 yıllarla beraber kentleşme hızında ciddi bir artış meydana gelmiş ve İstanbul, Ankara gibi şehirlerde hızlı nüfus artışları görülmüştür. Bunun sonucunda Türkiye’de de büyükşehir yönetim modeli uygulamasına geçilmiştir. 1984 yılında 3030 sayılı yasa ile başlayan büyükşehir belediye yönetimi anlayışı 5216 sayılı kanun ve sonrasında 6360 sayılı yasa ile çeşitli değişikliklere uğramıştır.

Çalışmanın ana teması Türkiye’de büyükşehir belediye yönetiminin yerel siyasete etkileridir. Özellikle son yasal düzenleme olan 6360 sayılı yasa ekseninde yerel siyasete, katılım ve temsile, yerelde merkezileşmeye ve kentsel rant etkileri araştırılmıştır. Araştırma sonucunda olumlu ve olumsuz etkileri belirlenmiş ve olumsuz etkilerinin giderilmesi noktasında çözüm önerileri geliştirilmesi amaçlanmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** 6360 Sayılı yasa; büyükşehir belediye yönetimi; kentsel rant; yerel yönetimler; yerel siyaset.

## **ABSTRACT**

**Ph.D. Thesis**

**Metropolitan Municipality Administration in Turkey regarding Local Politics**

**Güven DENİZ**

**Bartın University**

**Social Sciences Institute**

**Department of Political Science and Public Administration**

**Thesis Advisor: Prof. Dr. İsmail CERİTLİ**

**Bartın 2019, Page, XI + 162**

By the end of the 1800s, a rapid increase in the urbanization process in the world has occurred. As a result, the population in some cities around the world has increased rapidly. As a consequence of this rapid population growth, the service diversity of local administrations has increased and the classical administration approach has become inadequate regarding the administration of these cities. Therefore, new metropolitan administration models have been developed for the administration of these cities which have transformed into metropolitans.

A significant increase in the rate of urbanization has also occurred in Turkey with the 1980s, and rapid population growth has been noticed in some cities. As a result, there has also been a switch to the metropolitan administration model in Turkey. The idea of metropolitan municipal administration, which started with the law numbered 3030 in 1984, has undergone various changes with the law numbered 5216 and then with the law numbered 6360.

The central theme of the study is the effect of the metropolitan municipal administration in local politics in Turkey. Especially within the context of the law numbered 6360, which is the latest legal regulation, its effects on local politics, participation and representation, centralization at the local level and urban rent have been examined. In the light of the research, its positive and negative effects have been determined, and developing solution suggestions to eliminate the negative effects has been aimed.

**Keywords:** Law Numbered 6360; metropolitan municipal administration; urban rent; local administrations; local politics.



## İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
KABUL VE ONAY .....	iii
BEYANNAME .....	iv
ÖN SÖZ .....	v
ÖZET .....	iv
ABSTRACT .....	v
İÇİNDEKİLER .....	vii
TABLOLAR DİZİNİ .....	x
KISALTMALAR .....	xi
GİRİŞ .....	1
1. YEREL YÖNETİM, YEREL DEMOKRASİ, YEREL SİYASET VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİ .....	6
1.1. Merkezden Yönetim .....	6
1.1.2. Merkezden Yönetimin Özellikleri .....	6
1.1.3. Merkezden Yönetimin Yararları .....	7
1.1.4. Merkezden Yönetimin Sakıncaları .....	7
1.1.5. Yetki Genişliği .....	8
1.1.6. İdari Vesayet .....	9
1.2. Yerinden Yönetim .....	10
1.2.1. Yerinden Yönetim Türleri .....	10
1.2.1.1. Siyasi Yerinden Yönetim .....	10
1.2.1.2. İdari Yerinden Yönetim .....	11
1.2.2. Yerinden Yönetimin Yararları .....	13
1.2.3. Yerinden Yönetimin Sakıncaları .....	13
1.3. Demokrasi Kavramı .....	14
1.3.1. Yerel Demokrasi .....	17
1.3.2. Yerel Siyaset .....	19
1.4. Dünyada ve Türkiye’de Büyükşehir Yönetim Modelleri .....	20
1.4.1. Tek Kademeli Büyükşehir Yönetim Modeli .....	21
1.4.1.1. Kaynaşmış / Katılmış Tek Kademeli Yönetim (Annexation) .....	21
1.4.1.2. City / County Birleşmesi (Consolidation) .....	22
1.4.1.3. Yerinden Yönetim Esasına Dayalı Tek Kademeli Büyükşehir Yönetim Modeli .....	22

1.4.2. İki Kademeli Büyükşehir Yönetim Modelleri.....	23
1.4.2.1. Londra Büyükşehir Yönetimi .....	24
1.4.2.2. Toronto Büyükşehir Yönetimi .....	25
1.4.2.3. Paris Büyükşehir Yönetimi.....	26
1.4.2.4. Tokyo Büyükşehir Yönetimi .....	27
1.4.2.5. Gönüllü Büyükşehir Kuruluşları Modeli .....	27
1.4.2.6. Özel Amaçlı Büyükşehir Yönetim Kuruluşları Modeli.....	27
1.5. Bazı Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerin Büyükşehir Belediyelerinin Sahip Olduğu Yetkiler İle Türkiye’deki Büyükşehir Belediyelerinin Yetkilerinin Karşılaştırılması .....	28
1.5.1. Fransa, İspanya ve İtalya ile Türkiye’nin Büyükşehir Belediyelerinin Yetkileri.....	28
1.5.2. Fransa, İspanya ve İtalya ile Türkiye’nin Büyükşehir Belediyelerinin Yetkilerinin Karşılaştırması .....	30
1.6. Türkiye’de Büyükşehir Belediye Yönetimi .....	32
1.6.1. Türkiye’nin Yerel Yönetim Yapısı.....	32
1.6.2. Türkiye’de Büyükşehir Yönetimine Geçiş Süreci.....	34
1.6.3. 3030 Sayılı Kanun .....	38
1.6.4. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu.....	40
1.6.5. 6360 Sayılı Yasa ve Getirdiği Değişiklikler.....	44
1.6.5.1. Yönetimsel Açından Değişiklikler.....	47
1.6.5.2. Mali Açından Değişiklikler .....	55
1.6.5.3. Siyasal Konulara İlişkin Değişiklikler .....	60
2. 6360 SAYILI YASANIN YEREL SİYASETE ETKİLERİ.....	63
2.1. Temsil ve Katılım.....	63
2.1.1. Yerel Yönetimlerde Temsil .....	66
2.1.2. Yerel Yönetimlerde Katılım .....	68
2.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Temsil ve Katılım .....	73
2.2.1. Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Temsil Sorunu.....	74
2.2.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Katılım Sorunu.....	76
2.2.3. 6360 Sayılı Yasa Sonrası Temsil Sorunu .....	78
2.2.4. 6360 Sayılı Yasa Sonrası Katılım Sorunu .....	79
2.3. 6360 Sayılı Yasanın Yerel Seçimlere Etkisi .....	82
2.3.1. Seçmen Bölgesinin Genişlemesi ve Seçim Çevresindeki Değişim .....	83

2.3.2. 6360 Sayılı Yasa Öncesi Büyükşehir Statüsünde Bulunan On Altı İlin 2014 Yerel Seçim Sonuçları Üzerinden Değerlendirilmesi .....	83
2.3.3. 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Statüsü Kazanan On Dört İlin 2009 ve 2014 Yerel Seçim Sonuçları Üzerinden Değerlendirilmesi .....	88
2.3.4. Ölçek Genişletmenin ve Seçim Çevrelerindeki Farklılaşmanın Seçim Sonuçlarına Etkileri.....	98
3. 6360 SAYILI KANUN VE YERELDE MERKEZİLEŞME, TEMSİL, KATILIM VE KENTSEL RANT .....	104
3.1. Merkezileşme Kavramı .....	104
3.2. Yerelleşme Kavramı.....	106
3.3. 6360 Sayılı Kanunun Yerelleşme ve Merkezileşme Üzerindeki Etkileri .....	108
3.3.1. Büyükşehir Belediyelerinin, Büyükşehir İlçe Belediyeleri Üzerindeki Denetim Yetkisi.....	111
3.3.2. Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Yetki Sorunu.....	113
3.3.3. Yerelde Merkezileşme .....	116
3.4. Kentsel Rant .....	119
3.4.1. Türkiye’de Kentsel Rantın Ortaya Çıkışı .....	125
3.4.2. Türkiye’de Kentsel Rantın Dönüşümü .....	129
3.4.3. 6360 Sayılı Yasanının Kentsel Rant Üzerindeki Etkileri .....	135
SONUÇ .....	141
KAYNAKÇA.....	147
ÖZGEÇMİŞ .....	162

## TABLULAR DİZİNİ

<b>Tablo</b>	<b>Sayfa</b>
<b>No</b>	<b>No</b>
Tablo 1: Fransa, İspanya, İtalya ve Türkiye'nin Büyükşehir belediye yönetimlerinin yetkilerinin karşılaştırması .....	31
Tablo 2: Türlerine göre yerel yönetim birimlerinin sayısı.....	33
Tablo 3: Belediyelerin türlerine göre dağılımı .....	34
Tablo 4: Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılacak paylar .....	57
Tablo 5: Genel bütçe vergi gelirlerinin dağıtımı .....	58
Tablo 6: Denkleştirme ödeneği dağıtım kriterleri.....	59
Tablo 7: Adana Büyükşehir Belediye Başkanlığı 2014 seçim sonuçları .....	85
Tablo 8: Antalya Büyükşehir Belediye Başkanlığı 2014 seçim sonuçları.....	86
Tablo 9: Mersin Büyükşehir Belediye Başkanlığı 2014 seçim sonuçları .....	87
Tablo 10: Balıkesir Belediye Başkanlığı ve Balıkesir İl Genel Meclisi 2009 seçim sonuçları .....	88
Tablo 11: Balıkesir Büyükşehir Belediye Başkanlığı 2014 seçim sonuçları.....	89
Tablo 12: Hatay Belediye Başkanlığı ve Hatay İl Genel Meclisi 2009 seçim sonuçları .....	91
Tablo 13: Hatay Büyükşehir Belediye Başkanlığı 2014 seçim sonuçları.....	92
Tablo 14: Mardin Belediye Başkanlığı ve Mardin İl Genel Meclisi 2009 seçim sonuçları ..	93
Tablo 15: Mardin Büyükşehir Belediye Başkanlığı 2014 seçim sonuçları .....	94
Tablo 16: Ordu Belediye Başkanlığı ve Ordu İl Genel Meclisi 2009 seçim sonuçları ..	95
Tablo 17: Ordu Büyükşehir Belediye Başkanlığı 2014 seçim sonuçları .....	96
Tablo 18: Şanlıurfa Belediye Başkanlığı ve Şanlıurfa İl Genel Meclisi 2009 seçim sonuçları.....	96
Tablo 19: Şanlıurfa Büyükşehir Belediye Başkanlığı 2014 seçim sonuçları.....	97

## KISALTMALAR

AK PARTİ	: Adalet ve Kalkınma Partisi
AYKOME	: Altyapı Koordinasyon Merkezi
AYYÖŞ	: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
BDP	: Barış ve Demokrasi Partisi
BŞB	: Büyükşehir Belediyesi
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
HDP	: Halkların Demokratik Partisi
MGK	: Milli Güvenlik Kurulu
MHP	: Milliyetçi Hareket Partisi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
STK	: Sivil Toplum Kuruluşları
TBB	: Türkiye Belediyeler Birliği
TKKB	: Türkiye Kent Konseyleri Birliği
TMMOB	: Türkiye Mimarlar ve Mühendisler Odası Birliği
TOKİ	: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
TRT	: Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
TÜBİTAK	: Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
UKOME	: Ulaşım Koordinasyon Merkezi
YİKB	: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

## GİRİŞ

Günümüzde önemi daha çok artan yerel yönetimlerin ortaya çıkması ve gelişimi dünyada çok eski tarihlere dayanan uzun bir süreçtir. Türkiye’de ise yerel yönetimlerin varlığı çok eski tarihlere dayanmamaktadır. Osmanlı İmparatorluğu’nun son döneminde ortaya çıkan yerel yönetim birimleri varlığını Türkiye Cumhuriyeti’nin kurulması ile de devam ettirmiştir.

Türkiye’de yerel yönetimler varlığını anayasadan alır. 1982 Anayasasının 123. ve 127. maddelerinde yerel yönetimlerle ilgili hükümler yer almaktadır. 123. maddede idarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu belirtilmiş ve devamında ise idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayanır denilmiştir.

Mevcut anayasanın 127. maddesinde ise yerel yönetimler *“il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir”* şeklinde tanımlanmıştır. Anayasada merkezi yönetimin dışında ayrı tüzel kişiliğe sahip üç yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Bunlar, “il özel idaresi, “belediye” ve “köy” dür. Bu birimler arasında belediyeler ayrı bir önem arz etmektedir. Bu yüzden belediye yönetimi, hizmet çeşitliliği açısından ve halka en yakın birim olmasından dolayı diğer yerel yönetim birimlerine göre daha zor ve karmaşık bir yapıdır.

Türkiye’de belediye yönetimi özellikle 1980 sonrasında daha farklı bir yapıya bürünmüştür. Hızlı kentleşme ve yoğun nüfus artışı ile İstanbul, Ankara, İzmir şehirleri büyükşehir özelliği kazanmaya başlamışlardır (İsbir, 1991, 185). Diğer şehirlere göre farklı niteliklere sahip olan bu şehirler için klasik belediye yönetim anlayışı artık yetersiz kalmıştır. Bu yüzden bu şehirler için yeni model arayışlarına girilmiştir.

1984 yılında 3030 sayılı yasa ile ilk kez büyük kentlere büyükşehir statüsü kazandırılmıştır. Büyükşehir belediyesine dönüşen bu kentlerde iki kademeli bir büyükşehir yönetim modeli tercih edilmiştir. İlerleyen süreçte kamu yönetiminde değişim çalışmaları ile birlikte büyükşehir yönetim anlayışında da bir değişim yaşanmış ve 2004 yılında 5216 sayılı kanun ile büyükşehir belediye yönetiminde değişiklikler yapılmıştır.

Bu kanun Büyükşehir Belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarını yeniden tanımlamıştır. 5216 Sayılı Yasa ile büyükşehir belediyesi sınırlarına hem ölçek hem de nüfus kriteri getirilmiştir. “Pergel” (yarıçap) düzenlemesi olarak adlandırılan yöntemle sınır genişletmeleri yapılmıştır.

2012 yılına gelindiğinde ise 6360 sayılı yasa ile büyükşehir yönetim anlayışı farklı bir boyut kazanmıştır. 6360 sayılı yasa önemli değişiklikler getirmiştir. Bunların en önemli olanları; büyükşehir belediye sayısı 16’dan 30’a çıkmıştır. Büyükşehir belediye sınırı il mülki idare sınırı ile eşitlenmiştir. Büyükşehir sınırları içinde bulunan belde belediyelerinin, köylerin ve il özel idaresinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Yasanın temel amacı büyükşehir belediye yönetimini bir bütün olarak ele almaktır.

6360 sayılı yasanın yapmış olduğu köklü değişiklikler Türkiye’nin yerel siyaseti üzerinde de etkili olmuştur. Özellikle yerel temsil ve katılım, yerel seçimler, yerelde merkezileşme ve kentsel rant olguları üzerinde olumlu ve olumsuz sayılabilecek etkileri bulunmaktadır.

Türkiye’de büyükşehir belediye yönetiminin ortaya çıkışı, değişimi bu değişimin yerel siyasete etkileri noktasında literatürde farklı birçok çalışma yer almaktadır. Arıkboğa (2013), “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli” adlı çalışmada büyükşehir belediye modelinin geçmişten günümüze, günümüzden geleceğe geçirdiği süreç anlatılmaktadır. Özellikle 2012 yılında yapılan yasal değişiklik ile büyükşehir belediye yönetim anlayışında köklü değişikliklerin meydana geldiğine ve bu değişiklikler ile büyükşehirlerde ölçek genişletmeye gidildiğine dikkat çekilmiştir. Ayrıca bu yasanın yerelde merkeziyetçilik yarattığı da vurgulanmıştır.

Gül ve Batman (2013), “Dünya ve Türkiye Örneklerinde Metropoliten Alan Yönetim Modelleri ve 6360 Sayılı Yasa” adlı çalışmalarında metropoliten yönetim modellerini incelemişlerdir. Dünyadaki bazı modeller araştırılmış ve Türkiye’deki büyükşehir yönetim modelindeki son değişim olan 6360 sayılı yasa karşılaştırılmıştır. Bu karşılaştırma sonucunda büyükşehir belediye sınırının ilin mülki idare sınırı ile eşleştirilmesi değişikliğinin Türkiye’de, İstanbul, Kocaeli, İzmir gibi büyükşehirler dışındaki diğer büyükşehirlerde dünyadaki örnekleri ile örtüşmediği vurgulanmıştır.

İzci ve Turan (2013), “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği” adlı

çalışmalarında, 6360 sayılı yasa sonucunda büyükşehir statüsü kazanan Van ili örneği ile bu yasanın büyükşehirlerde hangi değişikliklere yol açtığı belirlenmiştir. Büyükşehir belediye sınırının il mülki idare sınırı ile eşleşmesi değişikliğinin Van ilinde hizmetlerin bütünlüğünün sağlanması ve hizmet sunumu noktasında sorun yarattığı belirtilmiştir.

Gözler (2013), “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler, Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun Mudur?” adlı çalışmasında 6360 sayılı yasanın getirdiği değişikliklerin anayasa uygunluğu hususunu araştırmıştır. İl özel idarelerinin ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasında o bölgelerde yaşayan halka sorulmamasının yerel özerkliğe ve yerel katılıma aykırı olduğu vurgulanmıştır. Ayrıca şehir merkezine kilometrelerce uzaklıkta bir köy için alınacak kararın, o köyün seçmenleri tarafından seçilmiş ihtiyar heyeti tarafından değil de, o köye kilometrelerce uzaktaki bir belediye meclisi tarafından alınmasının yerel temsil açısından olumsuzluk yarattığı belirtilmiştir.

Karasu (2013), “6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Olası Etkileri: Şanlıurfa Örneği” adlı çalışmasında 6360 sayılı kanun ile büyükşehir statüsü kazanmış olan Şanlıurfa ilinde yaşanan değişiklikler ele alınmıştır. Sonucunda büyükşehir belediye sınırının il mülki idare sınırı ile eşleşmesi değişikliğinin hizmet sunumunda sorun yaratacağı belirtilmiştir.

Zengin (2014), “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi” adlı çalışmasında 5216 sayılı kanunla başlayan ve 6360 sayılı kanunla devam eden büyükşehir belediye yönetim modeli arayışlarının meydana getirdiği değişimler araştırılmıştır. 6360 sayılı yasa ile büyükşehir ilçe belediyesine dönüşen ilçe belediyelerinin bu dönüşümden olumsuz etkilendiğini vurgulanmıştır. Yasanın büyükşehir belediyelerine büyükşehir ilçe belediyeler üzerinde ciddi baskı yaratacak yetkiler tanındığı vurgulanmıştır.

Bahçeci (2016), “Türkiye’de Kent Yönetiminin Demokratikleşmesi” adlı doktora tez çalışmasında Türkiye’deki kentleşme süreci ve bu sürecin kentsel demokrasiye etkileri ele alınmıştır. Kentlerin kentsel rant ve kentsel katılım düzeyleri üzerinden bir inceleme yapılmıştır. Kent yönetimlerinin demokratikleşebilmesinde öncelikle yapılması gereken şeyin, kent yönetimlerinin ve hatta merkezi yönetimin kent mekânını sürekli rant



yaratma kaygısıyla değişim değeri olan bir meta olarak görmekten vazgeçmesi ve öncelikle kentte yaşıyan tüm kesimlerin temel gereksinimlerinin karşılanarak daha yaşıyanabilir kentlere yönelik kentsel politikalar üretmek olduğu vurgulanmıştır. Bu sayede kentte yaşıyanların, kentsel siyasete katılmaları için gerekli ortam sağlanacağı böylece kentte yaşıyanların fikirlerini belirtmeye daha istekli olacağı belirtilmiştir.

Alıcı (2012), “Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: İstanbul rneği” adlı doktora tez çalışmasında 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin arasındaki yetki, görev ve kaynak paylaşımları araştırmıştır. Yapılan değerlendirmede 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyesinin büyükşehir ilçe belediyelerine karşı eşit ve koordine edici davranma yönünü ağırlık kazanmadığı aksine ilçe belediyelerini idari ve mali özerkliğini zayıflatacak yetkilerle donatıldığı belirtilmiştir. Hizmette halka yakınlık ilkesinin temel alınarak yasal düzenlemeler yapılması gerektiği vurgulanmıştır.

Literatür taramasında büyükşehir belediye yönetiminin Türkiye’de yerel siyaset, yerel temsil ve katılım, yerel seçimler, yerelde merkezileşme ve kentsel rant olguları üzerindeki etkilerinin bir arada incelendiği bir çalışmaya rastlanmamıştır. Bu açıdan bu çalışmanın büyükşehir belediye yönetiminin yerel siyaset üzerindeki birçok farklı etkisinin bir arada değerlendirilmesi noktasında literatüre katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Türkiye’de büyükşehir belediye yönetiminin yerel siyasete ne gibi etkileri olduğu üzerine yapılan bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde kavramsal ereve ile büyükşehir belediye yönetim modelleri üzerinde durulmuştur. Merkezi yönetim, yerinden yönetim, demokrasi ve yerel yönetim kavramları tanımlanarak açıklanmıştır. Dünyada ve Türkiye’de büyükşehir yönetim modelleri araştırılmış önemli modellerden Londra, Paris, Toronto ve Tokyo büyükşehir yönetim modelleri üzerinde durulmuştur. Türkiye’de büyükşehir yönetimlerinin ortaya çıkışı ve dünyadaki modellerden nasıl etkilendiği anlatılmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde Türkiye’de büyükşehir belediye yönetimi ile ilgili son düzenleme olan 6360 sayılı yasa üzerinden değerlendirme yapılmıştır. Yerel temsil ve yerel katılım kavramları açıklanmış ve 6360 sayılı yasanın getirdiği değişikliklerin yerel katılım ve yerel temsil üzerindeki etkileri araştırılmıştır. 6360 sayılı yasanın

getirdiği değişiklerin 2014 yerel seçim sonuçları üzerinde etkisi var mı? Sorusuna cevap aranmıştır. Bu etkisinin belirlenmesi için de 6360 sayılı yasa öncesi büyükşehir statüsünde bulunan on altı ilin 2014 yerel seçim sonuçları ve 6360 sayılı yasa ile büyükşehir statüsü kazanan on dört ilin 2009 ve 2014 yerel seçim sonuçları değerlendirilmiştir. 6360 sayılı yasa olmasaydı yerel seçim sonuçları nasıl değişirdi? Sorusuna cevap aranmıştır.

Üçüncü bölümde, merkezileşme, yerelleşme ve yerelde merkezîleşme kavramları hakkında bilgi verilmektedir. 6360 sayılı yasanın yerelleşme ve merkezileşme üzerindeki etkileri ele alınmıştır. Rant ve kentsel rant kavramlarına değinilmiş ve 6360 sayılı yasanın kentsel rant üzerindeki etkilerine yönelik tespitler yapılmaya çalışılmıştır.

Sonuç bölümünde 6360 sayılı yasa genel olarak değerlendirilmiş ve yasanın yerel siyaset, yerel seçimler, yerelde merkezileşme ve kentsel rant üzerindeki tespit edilen etkileri özetlenmiştir. Çalışma sonucunda elde edilen tespitlerin büyükşehir belediye yönetim modelinde yapılabilecek muhtemel yasal düzenlemelere katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

# 1. YEREL YÖNETİM, YEREL DEMOKRASİ, YEREL SİYASET VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİ

Bu bölümde merkezi yönetim, yerel yönetim, yerel demokrasi, yerel siyaset ve büyükşehir belediye yönetimi hakkında teorik bilgiler verilecektir. Dünyada uygulanan büyükşehir yönetim modelleri ve Türkiye’de büyükşehir yönetiminin ortaya çıkışı ve yapılan yasal düzenlemeler anlatılacaktır.

## 1.1. Merkezden Yönetim

Anayasanın 123’üncü maddesine göre, idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Bu maddeden anlaşılan, merkezden yönetim ve yerinden yönetim kavramları anayasal ilkelerdir (Gözler, 2002: 27). Bu iki ilke Türk idari yapısının temelini oluşturmaktadır.

İdare tarafından yapılacak ve topluma sunulacak hizmetler başkent adı verilen devletin yönetim merkezinden ve tek elden yapılmaktadır. Merkezden yönetimi benimseyen ülkelerde, devletin merkezinde bulunan başkent teşkilatı ülkenin tamamına sunulacak hizmetlerde yetersiz kalacağı için devletin ülke genelinde sunmada kolaylık sağlayacak ve onun hiyerarşik yapısı içinde varlığını sürdürecektir teşkilatlanmaya gerek duyulmaktadır. Bu teşkilatlara taşra teşkilatları denir (Günday, 2004: 57). Bu teşkilatlara örnek olarak; il sağlık müdürlüğü, il emniyet müdürlüğü ve ilçe milli eğitim müdürlüğü verilebilir.

### 1.1.2. Merkezden Yönetimin Özellikleri

Merkezden yönetimin başlıca özellikleri Eryılmaz (2017: 105) tarafından aşağıdaki gibi özetlenmiştir:

- Kamu politikalarının belirlenmesi, yürütme ve karar alma yetkisi merkezi bir organın ya da organların elinde toplanmıştır. Bu sayede başkent örgütünün kamusal mal ve hizmetleri planlaması ve yönetmesi sağlanmıştır. Bu hizmetlerin yerine getirilmesinde başkent örgütünün il ve bölge düzeyindeki kuruluşları görev almaktadır. Bu kuruluşlar merkezden gelen emir ve talimatları harfiyen uygular.

- Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi hususunda ihtiyaç duyulan gelir ve giderler merkezden yönetilmektedir.
- Merkezi yönetim birimlerinin ihtiyaç duyduğu personelin atanması merkez tarafından yapılır. Merkezi yönetim bu personellerin tayin terfi gibi işlemlerinde yetkiyi, hiyerarşik yapıya uyulması ve kendine bilgi verilmesi şartı ile bölge ya da ildeki kuruluşlarına bırakabilir.

### **1.1.3. Merkezden Yönetimin Yararları**

Merkezden yönetim ilkesinin yararlı birtakım özellikleri bulunmaktadır. Günday (2004, 58) bu yararları üç maddede özetlemiştir. Bunların ilki; merkezden yönetimin güçlü bir devlet yönetimi sağlamasıdır. Ülkenin tamamı üzerindeki otoritenin tek elde toplanması, o devlet yönetimini güçlü kılar. İkincisi; hizmetler, daha az harcama ile ve rasyonel bir biçimde yürütülür. Merkezi yönetimde ülkenin bütün kaynakları tek merkezde toplandığından yürütülen hizmetler hem daha tasarruflu hem de etkin ve verimli biçimde gerçekleştirilmiş olur. Üçüncü yararı ise; hizmetlerin yeknesak (tekdüze) bir biçimde yürütülmesidir. Bu sayede ülkede sunulan hizmetlerin bölgelere ve şahıslara göre farklılık göstermesi engellenmiş olur. Böylece ülkede bölgelerarası farklılıklar azaltılarak gelişmemiş ve az gelişmiş bölgelerin de gelişmesi sağlanmaktadır.

### **1.1.4. Merkezden Yönetimin Sakıncaları**

Merkezden yönetimin yukarıda belirttiğimiz yararlı özelliklerinin yanında sakıncalı yönleri de bulunmaktadır. En temelde merkezden yönetim bürokrasi ve kırtasiyeciliğe sebep olmaktadır (Gözler, 2002: 29). Karar alma yetkisinin merkeze ait olmasından dolayı alınan bu kararların gerekli birimlere ulaşması ve uygulamasının denetlenmesi güçlü bir bürokratik yapı gerektirir (Eryılmaz, 2017: 106). Ayrıca kararların uygulanmasında taşra birimlerindeki görevliler sorumluluk almadıkları için merkezden görüş alırlar. Bu durum uzun yazışma ve işlemlere yol açar (Günday, 2004: 59).

Merkezden yönetimde hizmetler daha yavaş yürüyebilmekte ve kaynak israfı söz konusu olabilmektedir. Merkezi yönetimin hizmetlerinin yerel ihtiyaçlara uygunluğunun belirlenmesi konusunda sorun yaşanmaktadır. Her ne kadar merkezi yönetimin taşra birimleri olsa da bu birimdekiler merkezden atandığı ve kararlar başkentten alındığı için yerel ihtiyaçların tespiti ve karşılanması hususunda sorun yaşanmaktadır. Diğer bir sorun

ise, merkezden yönetimin halkı pasifleştirmesidir. Eryılmaz'a (2017: 107) göre bunun nedeni, merkezden yönetimin uygulandığı ülkelerde yapılan hizmetlerin belli bir çoğunluğu başkent örgütü tarafından karar alınarak yapılmaktadır. Bu durum da halk kendini ilgilendiren konularda görüşünün alınmadığını düşünüp her şeyi devletten bekleyen pasif bir tavır takınmaktadır. Oysa demokratik yönetimlerde halkın yönetime katılması esastır.

### 1.1.5. Yetki Genişliği

Merkezi yönetimin başkent birimleri hizmetlerin çoğunu yerine getirmeye çalıştığı için etkin ve verimli olamamaktadır. Bundan dolayı merkezi idare kendi hiyerarşik yapısı içerisinde alt birimlerine yetki ve görev aktarımına gitmek zorunda kalmıştır. Bunun sonucunda yetki genişliğini geliştirmiştir (Eryılmaz, 2017: 11). Nadaroğlu da (2001: 22) yetki genişliğini, merkezden yönetimin mutlak uygulanması gibi bazı sakıncalarının ortadan kaldırılması için, merkez tarafından kendi alt birimlerine bazı yetkilerinin devredilmesi olarak tanımlamıştır.

Yetki genişliğinde merkezi yönetim tarafından oluşturulan taşra birimlerinin başında amir olarak atanmış kişiler bulunur ve bu kişiler merkez adına karar alırlar ve bu kararı uygularlar (Şengül, 2017: 2). Anayasanın 126. Maddesinde “*illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır*” hükmü yer almaktadır. Bu hükme göre yetki genişliği yalnızca il idaresinin amiri olan valilere tanınmış bir yetkidir. Kaymakamlar bu yetkiye sahip değildir (Kırışık, 2011: 23).

Yetki genişliğinin özellikleri şu şekilde belirtilmektedir (Günday, 2004: 60-61):

- Merkezi idarenin taşra teşkilatında görevli vali, merkeze ait yetkiyi merkez adına kullanır. Bu yetkiyi kullanan vali merkezi idarenin hiyerarşik yapısı içerisinde yer almaktadır.
- Merkez adına kullanılan bu yetki, merkezin üstlendiği bir kamu hizmetinin yerine getirilmesi için kullanılmaktadır.
- Yetki genişliğinde, yürütülen hizmetin giderleri merkezi idareye aittir. Bunun sonucu olarak bu hizmetten elde edilecek gelir ve mallar da merkezi idareye aittir ya da onun tasarrufundadır.

### 1.1.6. İdari Vesayet

Yönetimde bütünlük ilkesinin gereği merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin yetki paylaşımları anayasada düzenlenmiştir. Merkezi yönetim başkent örgütü ve taşra birimleri arasındaki ilişkileri hiyerarşik denetim yoluyla sağlanmaktadır. Ancak bu yol farklı tüzel kişiler arasında uygulanamamaktadır. Böyle durumlarda kullanılan denetim vesayet denetimidir. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisine idari vesayet denmektedir (Şengül, 2017: 175).

İdari vesayetten, Anayasanın 127'inci maddesinde şu şekilde bahsedilmektedir; merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.

İdari vesayet temelde merkezi idarenin dışında ayrı bir tüzel kişiliği olan ve merkezden bağımsız olarak işlem yapabilen yerinden yönetim kuruluşlarına uygulanmaktadır. Kendilerine özerklik tanınan bu kuruluşların bu şekilde denetlenmesi özerkliğin istisnai bir durumu olarak karşımıza çıkmaktadır. Daha farklı bir söylemle, kural olarak yerinden yönetim kuruluşları özerktir, ancak onlara uygulanan idari vesayet istisnadır (Günday, 2004: 75).

Dünyanın pek çok ülkesinde yerel yönetimler merkezi idare tarafından denetlenmektedir. Çünkü yerel yönetimlerin özerk olması onların merkezi yönetimden tamamen bağımsız hareket edebilecekleri anlamına gelmez. İdari vesayette üç usul söz konusudur (Bilgiç, 1998: 465):

- 1) Yerel yönetimlerin karar organlarının aldığı kararların yargı denetimine tabi olması.
- 2) Türkiye'de de sıkça görülen; yerel yönetimlerin aldığı kararların, merkezi idare tarafından onaylanması, ertelenmesi veya iptali.
- 3) Vesayet makamlarının yerel yönetimlerin yerine geçerek onlar adına karar almasıdır.

İdari vesayet uygulanırken dikkat edilmesi gereken en önemli husus, denetim ile yerel yönetimlerin özerkliği arasındaki dengenin bozulmaması ve denetim yetkisinin kötüye kullanılmamasıdır. Denetimin kapsamı amacını aşar ve daha sıkı bir tutum sergilenirse denetim yararsız ve zararlı bir hale dönüşmüş olur (Akdemir ve Ulusoy, 2006: 28).

## **1.2. Yerinden Yönetim**

Türkiye’de idare merkezi yönetim ve yerinden yönetim olmak üzere iki şekilde örgütlenmiştir. Anayasası’nın 123’üncü maddesinde de “*idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır*” hükmü yer almaktadır.

Yerinden yönetim, yerel özellikteki kamusal hizmetlerin, devletin kendi tüzel kişiliğinin dışında başka kamu tüzel kişileri tarafından yerine getirilmesi için bazı kamu güç ve yetkilerinin daha az yetkili bir otorite ile paylaşılmasıdır (Nadaroğlu, 2001: 20).

Günday’a (2004: 61) göre yerinden yönetim, halka arz edilecek bazı hizmetlerin başkent örgütü ve taşra teşkilatları tarafından değil, merkezi otorite dışından onun hiyerarşik yapısı içinde yer almayan kamu tüzel kişileri tarafından yerine getirilmesidir. Bu tanımların ortak noktası merkezi yönetimin dışında farklı bir tüzel kişiliğin yeni bir yönetim anlayışının ortaya çıkmış olduğudur.

Yerinden yönetimde yapılan kamusal hizmet ile alakalı alınacak kararlar ve bu kararların uygulanması aşamasında merkezi idarenin hiyerarşik denetimi söz konusu olmamaktadır (Yıldırım vd., 2011: 38). Burada söz konusu denetim idari vesayettir.

### **1.2.1. Yerinden Yönetim Türleri**

Yerinden yönetimin siyasi yerinden yönetim ve idari (yönetimsel) yerinden yönetim olarak iki türü vardır.

#### **1.2.1.1. Siyasi Yerinden Yönetim**

Siyasi yerinden yönetim, siyasi gücün merkezi yönetim ve mahalli yönetim birimleri arasında paylaşımıdır. Bu yönetim anlayışında merkez tüm siyasi otoriteyi elinde bulundurmamaktadır, siyasi otorite bölüşülmüştür (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 48). Siyasi yerinden yönetim Keleş’e (2011: 93) göre, çoğunlukla federal sistemin

uygulandığı devletlerde, bu devletlerin anayasaları tarafından, ulusal kimliği olmayan yerel birimlere tanınan özerk veya yarı özerk statü şeklinde bir yapılanmadır.

Federal sistemde üniter sistemden farklı olarak merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ikili ilişkinin dışında başka bir yapılanmanın daha olmasıdır. Bu yapı eyalet yönetimidir (Eryılmaz, 2017: 113). Yani burada ikili bir yapıdan ziyade çok merkezli bir durum ortaya çıkmış olur. Federal devletleri meydana getiren federe yapılar sadece idari yetkileri ellerinde bulundurmamaktadır, bunların yanı sıra, sınırlı da olsa yasama ve yargı yetkilerine de sahiptirler (Günday, 2004: 61). Bu yapısından dolayı siyasi yerinden yönetim denilince federalizm akla gelir. Amerika Birleşik Devletleri, Almanya, İsviçre gibi devletlerde federal yapı mevcuttur ve bunun sonucunda da siyasi yerinden yönetim sistemi uygulanmaktadır.

#### **1.2.1.2. İdari Yerinden Yönetim**

İdari yerinden yönetimin temel çıkış sebebi, merkeziyetçi yapının mahalli müşterek ihtiyaçlara gereken şekilde cevap verememesidir. İdari yerinden yönetim, merkezi yönetim dışında hiçbir yapının yasama ve yargı yetkisine sahip olmamasıdır (Nadaroğlu, 2001: 24).

Şengül'e (2017: 8) göre, idari yerinden yönetim anlayışında merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki yetki paylaşımı kanunlar ile yapılır. Bu paylaşımın niteliği ve sınırlılıklarını belirleme yetkisi de merkezi yönetime aittir. Yerinden yönetim kuruluşlarının yetki ve sorumlulukları yasama organı tarafından genişletilebilir ya da daraltılabilir.

İdari yerinden yönetim, uygulama alanı açısından “yer yönünden” “ve “hizmet” (fonksiyonel) yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılır.

Yer yönünden yerinden yönetim birimleri, belli bir coğrafi alan esas alınarak oluşturulan yerinden yönetim birimleridir. Anayasada “mahalli idareler” olarak adlandırılan kuruluşlardır (Yıldırım vd., 2011: 38). Anayasanın 127'inci maddesinde mahalli idareler, “ *il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir*” şeklinde tanımlanmıştır.



Tanımdan da anlaşılacağı üzere, yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları belli bir coğrafi alanda hizmet vermekte ve hizmetler burada yaşayan insanların bölgesel ortak ihtiyaçlarını karşılamak için yapılmaktadır. Bu kuruluşların yapılacak hizmetlerle ilgili alınacak kararları alan karar organlarının da bölge halkı tarafından seçimle iş başına getirilmeleri ön görülmüştür.

Ülkemizde yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları il özel idareleri, belediyeler ve köylerdir. Genel olarak bu kuruluşlara yerel yönetimler veya mahalli idareler de denilmektedir. Yerel yönetimlerin organları, kamu hizmetlerini yerine getiren merkezi yönetim kuruluşları gibi kamu gücünü kullanır. Mahalli konularda icrai kararlar alabilirler (Kabaalioğlu ve Yıldırım, 1995: 16).

Yerel yönetimlerin merkezi yönetimin dışında ayrı bir tüzel kişiliği mevcuttur yani idari özerkliğe sahiptirler. Ayrıca kendilerine özgü gelirleri ve mal varlıkları bulunduğu içinde mali özerkliğe sahiptir (Nadaroğlu, 2001: 25).

Bazı kamu hizmetleri sahip olduğu özellikleri ve yapıları gereği merkezi yönetim tarafından tam olarak yerine getirilemeyebilir. Bu yüzden bu hizmetleri yerine getirecek özerk bir kuruluşa gerek duyulmaktadır. Bu özerk kuruluşun ayrı tüzel kişilikleri ve organları vardır. Sonuç olarak belirli bir hizmetin merkezi yönetimden bağımsız idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiler tarafından yerine getirilmesine hizmet yerinden yönetim denir (Kabaalioğlu ve Yıldırım, 1995: 17).

Toprak da (2014: 99) hizmet yerinden yönetimi, belli bir coğrafi alan sınırlaması olmaksızın, yapılan hizmetin teknik özelliklerine bağlı olarak bazı kamu hizmetlerinin merkezin dışındaki özerk kurumlara bırakılması şeklinde tanımlamıştır. Burada özerklik hizmete tanınmış bir unsurdur.

Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına örnek olarak, kamu iktisadi teşebbüsleri, üniversiteler, TRT, SGK ve TÜBİTAK gösterilebilir. Bu kuruluşların yaptığı hizmetler, özel teknik bilgi ve uzmanlık gerektirmektedir (Gözler, 2002: 32).

Yerel yönetimlerde mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması için tanınan özerklik, hizmet yerinden yönetimde hizmetin kendisine tanınmıştır. Bundan dolayı hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının organları seçmenler tarafından seçimle iş başına

getirilmez (Günday, 2004: 64). Yerel yönetimler belirli bir bölgede hizmet verirken hizmet yerinden yönetim kuruluşları ülkenin tamamında hizmet vermektedir.

### **1.2.2. Yerinden Yönetimin Yararları**

Yerinden yönetimin yararları Günday (2004: 65) ve Sancakdar (2011: 111) tarafından aşağıdaki şekilde özetlenmiştir:

- Yerel yönetimler demokrasiye daha uygundur. Çünkü belli bir bölgede yaşayan insanların müşterek ihtiyaçlarının karşılanması için hizmet eden kurumların karar organları o bölgede yaşayan seçmenler tarafından seçilir. Böylece vatandaş kendisini ilgilendiren konularla ilgili karar alma sürecinde söz sahibi olur.
- Merkezden yönetiminden kaynaklanan kırtasiyecilik ve hizmetlerin geç ve verimsiz olması yerinden yönetim sayesinde büyük oranda azalmıştır. Çünkü yöneticiler merkeze sormadan ondan bağımsız karar alabilmektedirler.
- Yerel yönetimler sayesinde mahalli hizmetler bölgesel ihtiyaçlara uygun biçimde yerine getirilir. Hizmet yerinden yönetim sayesinde de uzmanlık ve teknik bilgi gerektiren hizmetler daha akılcı ve daha uygun şekilde gerçekleştirilir.

### **1.2.3. Yerinden Yönetimin Sakıncaları**

Yerinden yönetimin yararlarının yanında birtakım sakıncaları da söz konusudur. Bu sakıncalar aşağıda sıralanmaktadır:

- Yerinden yönetimin aşırı uygulanması o ülkede özerk bölgeler oluşmasının önünü açabilir ülkenin birliğine, bütünlüğüne zarar verebilir. Bölgeler arası eşitsizliklere ve anlaşmazlıklara yol açabilir (Yıldırım vd., 2011: 41)
- Her ne kadar yerel yönetimler demokratik yapıya daha uygun olsa da, zamanla partizanca uygulamalara ve çekişmelere sebep olabilmektedir. Bunun sebebi bir süre sonra yerel karar organları hizmet sunumunda parti çıkarları ve oy kaygısı ile yerel çıkarlarında etkisinde kalarak gösterişli hizmetlere yönelip israfa yol açabilirler (Günday, 2004: 66).

- Yerinden yönetim, kamu hizmetlerinin ülkenin bütününde aynı standartlarda ve eşitlik içinde yapılmasını engeller. Bunun sonucunda ülkenin bazı kısımlarında hizmetler başarılı olurken bazı bölgelerde ise temel ihtiyaçlar bile sağlanamaz (Yıldırım vd., 42).
- Hizmet yerinden yönetim kuruluşları mali özerkliğe sahip oldukları için bu kuruluşların mali denetim zayıf kalmaktadır. Bunun sonucunda da mali denetimden yoksun yapılan mali hizmetler ortaya çıkmaktadır (Sancakdar, 2011, 112).

### 1.3. Demokrasi Kavramı

Demokrasi, hakkında çok şey söylenmiş bir kavramdır. Bu kavrama farklı bakış açılarıyla yaklaşmış ve farklı içerikler kazanmıştır. Bunun sonucunda çoğu kez kavram kargaşası da yaşanmıştır (Çeçen, 1984: 67).

Demokrasi Yunancadan diğer dillere geçen bir sözcüktür. Demokrasi kökü olarak “demos” (halk) ve “kratia” (yönetmek, hükmetmek) sözcüklerinden oluşmuş birleşik bir kelimedir ve bu kelimeyi ilk kullanan kişi de M.Ö. beşinci yüzyıl yunan tarihçisi Herodot’tur. Ayrıca Amerikan başkanı Abraham Lincoln demokrasiyi “*halkın, halk tarafından, halk için yönetimi*” şeklinde tanımlamış ve bu tanım çok ünlü olmuştur (Erdoğan, 2010: 232).

Genel olarak demokrasi, halkın iktidarı, halk egemenliğine dayanan yönetim şekli olarak tanımlanır. Bu anlamı Doğan (2007: 147), halkın kendi rızası ve iradesiyle yönetime şekil vermesi şeklinde değerlendirmiştir. Ayrıca, demokrasi temelli yönetimlerde egemenliğin halkın çoğunluğuna dayandığını ve egemenliğin herhangi bir şarta bağlı olmadan millete ait olduğunu söylemiştir.

Demokrasi ile ilgili birçok tanım yapılmış olsa da bunların hepsinin temelinde halkın hem devletin oluşumunda hem de devletin yerine getirdiği faaliyetlerde mümkün olduğu kadar yer alması gerektiği vurgulanmıştır. Bu düşünceden yola çıkarak demokrasiyi, iktidarın kaynağını halk olarak gören, halk tarafından halk için yönetim ilkesini benimseyen, yöneten ile yönetileni eşit gören, özgürlükçü ve eşitlikten yana bir yönetim anlayışı olarak değerlendirebilir (Varlık ve Ören, 2003: 175).

Haklarının ve hürriyetlerinin farkında olmayan toplumlar egemenlik haklarını kullanamazlar. Demokrasiyi diğer sistemlerden daha üstün ve avantajlı kılan bu noktadır. İnsanlar sadece insan olmasından dolayı kazandığı hak ve hürriyetleri demokrasi sayesinde kullanır. Bu hürriyetler demokratik sistemlerde kamu hürriyetleri ve siyasi hürriyetlerdir (Doğan, 2007: 147).

Demokrasinin toplumlara ve ülkelere göre farklılık gösteren biçimleri vardır. Doğrudan demokrasi, yarı doğrudan demokrasi ve temsili demokrasi olmak üzere üç biçimde uygulanmaktadır.

1- Doğrudan Demokrasi: Demokrasilerde halk egemenliği ve halkın kendi kendini yönetimi söz konusu olduğu için, halk kanunların kabul edilmesi için toplanıp doğrudan kendisi karar alır. Karar alma aşamasında hiçbir temsilci ya da aracı yoktur. Doğrudan halkın kendisi yönetime katılmaktadır (Çam, 2011: 399).

Doğrudan demokraside halk doğrudan yasama organını oluşturmaktadır. Bu sistem uygulaması eski Yunan sitelerinde görülen bir sistemdir. Ancak burada uygulandığı tam olarak demokrasi değildir. Çünkü temel prensip olan halkın tamamının yönetime katılması gerçekleşmemiş köleler ve kadınlar yönetime katılan bu halka dâhil edilmemiştir.

Günümüzde ise İsviçre'nin bazı kantonlarında doğrudan demokrasi uygulaması görülmektedir (Doğan, 2007: 149). Doğrudan demokrasi aslında demokrasi idealine en çok yaklaşan sistemdir. Ancak yaşadığımız dönemdeki güçlükler bu sistemin uygulanmasını neredeyse imkânsız hale getirmiştir. Çünkü nüfusu milyonları bulan bir devlette halkın tamamını bir meydana toplayıp karar almasını sağlamak pratikte mümkün değildir. Bu yüzden doğrudan demokrasi bir idea bir ütopya olarak kalacaktır (Gözler, 2011: 106-107).

2- Temsili Demokrasi: Doğrudan demokrasinin pratikte uygulanmasının imkânsızlığı karşısında demokrasiyi pratikte uygulanır hale getirmek için temsili demokrasi sistemi geliştirilmiştir (Tekeli, 2011: 147). Temsili demokrasilerde halk kendine egemenlik hakkını kendini temsil eden ve kendisine karşı sorumlu olan temsilciler eliyle kullanır (Doğan, 2007: 149). Temsili demokrasinin en önemli unsuru seçimlerdir. Seçimler sonucu seçilen temsilci, sadece seçildiği bölgenin temsilcisi değil, milletin temsilcisidir. Ancak seçmenin emri altında değildir. Ayrıca seçmen tarafından da

görevden alınamaz (Derdiman, 2013: 70). Bu sistemde seçilenlere mutlak bağımsızlık tanınmaktadır. Halka ait olan gerçek iktidar, halk tarafından halkın iradesiyle seçilen, fakat halka hiçbir açıdan bağımlı olmayan meclislere devredilmiştir. Bugün bu anlayış değişmiş ve halk kendi yerine karar alması için belirlenen adaydan ziyade bir parti ya da bir program için oy kullanmaktadır (Çam, 2011: 401).

3- Yarı Doğrudan Demokrasi: Temsili demokrasi ve doğrudan demokrasinin sakıncalı yönlerini gidermek için ortaya çıkan bir sistemdir. “halk egemenliği” teorisini esas alır (Derdiman, 2013: 71). Yarı doğrudan demokrasilerde halk temsili demokraside olduğu gibi temsilcilerini seçer fakat özellikle yasama alanındaki önemli hususlarda doğrudan demokraside olduğu gibi karar alma yetkisini kullanır. Buradan da anlaşılacağı üzere yarı doğrudan demokraside temsili demokrasi ve doğrudan demokrasi birleşmiş durumdadır (Çam, 2011: 403). Bir başka ifadeyle yarı doğrudan demokrasi, halkın egemenlik gücünü bazı zamanlarda doğrudan kullandığı temsili bir demokrasi anlayışıdır. Yarı doğrudan demokraside halk yönetime doğrudan “referandum”, halk vetosu”, “halk teşebbüsü” ve “temsilcilerin azli” yolları ile katılmaktadır (Gözler, 2011: 111).

Referandum yarı doğrudan demokrasinin ana unsurudur. En temel uygulama mekanizmasıdır. Referandum, meclisin kabul ettiği yasaların yürürlüğe girmesi için halk tarafından oylanıp kabul edilmesidir. Referandum isteğe bağlı ya da zorunlu olabilir. Zorunlu referandumda yasanın yasalaşması şartı referandumdur. İsteğe bağlıda ise yasanın referanduma gitmesi için meclisin onayı gerekmektedir (Çam, 2011: 403).

Halk vetosu, bir kanun yürürlüğe girmeden önce belli bir sayıda halkın, bu kanunu yürürlüğe girmeden imza yoluyla engelleyebilmesi veya yürürlüğe girmiş kanunu kaldırmak üzere yetkisidir (Derdiman, 2013: 72).

Halk teşebbüsünde ise, referandum ve halk vetosundan farklı olarak, halkın yönetim faaliyetine doğrudan etki eder. Belirli bir sayıda imzalı dilekçe ile kanun teklifi yapabilir ya da mevcut yasa da değişiklik isteyebilir. Meclis bu teklifi kabul etmezse anayasada bu teklifin halkoyuna sunulması hususu yer alabilir (Çam, 2011: 404).

Temsilcilerin azli yolu da, halkın seçtiği temsilcilerden görevini iyi yapmadığını düşündüklerini görevden alabilmesidir. Bu temsilcinin görevine son verilmesi ve yerine yeni bir temsilcinin seçilmesini imza yoluyla teklif ederler. Toplanan imza sayısı belli bir

oranı geçerse teklif kabul edilmiş olur ve temsilcinin görevine son verilerek yerine yeni bir temsilci gelmesi için seçim yapılır (Gözler, 2011: 114-115).

### **1.3.1. Yerel Demokrasi**

Günümüzde birçok ülkede yerel yönetimler artık önde gelen demokratik kurumlar olarak görülmektedir. Bu durumun temel sebebi, demokrasinin özü olan halkın kendi kendini yönetmesi ilkesine imkân vermesidir. Halk bu yönetim faaliyetini kendi seçtiği organlar vasıtasıyla yürütür (Keleş, 2011: 63).

Yerel yönetimler bireylerin daha özgür bir yaşam sürmelerinde, kurumların demokratik yapıya uyumlu olmalarında, daha demokratik bir ortamın oluşmasında ve demokratik eğitim kazanan insanların artmasında etkin olan temel kuruluşlardır (Görmez, 1997a: 62).

Demokrasi tam anlamıyla ancak yerel unsurlarla tabandan tavana doğru, tabanın demokrasiye olan bağlılığı ve katılım unsuruyla meydana gelir ve süreklilik kazanır. Yerel demokrasi, amacı yerelin ortak sorunlarını çözmek ve yerelin yönetiminde yer almak olan vatandaşların aracısız öz yönetimini gerektiren yönetim anlayışıdır (Yıldırım, 1993: 90-91). Genel anlamda yerel demokrasi, halkın direkt ya da temsilcileri vasıtasıyla dolaylı yoldan, yerel ortak gereksinimler için, karar alma sürecine katılımlarının söz konusu olmasıdır.

Yerel demokraside, yerel yönetim organlarının bağımsız oluşması, bu organların bağımsız karar alabilme yetkisine sahip olmaları ve bu kararları bağımsız olarak uygulayabilmeleri, halkın bu kararlara doğrudan ya da dolaylı olarak katılabilmeleri ve kararları etkileyebilmesi ve son olarak da mali bağımsızlık en temel ilkeler olarak karşımıza çıkmaktadır (Görmez, 1997a: 196).

Yerel yönetimlerin güçlü olması ve demokratik niteliklere sahip olmaları ülkenin tamamında demokrasinin gelişmesine büyük katkı sağlar. Zaten dünya üzerinde güçlü yerel yönetimleri olmayan ancak demokrasisi gelişmiş hiçbir ülke yoktur (Aykaç, 1999: 5). Keleş'te (2011: 69) benzer bir görüştedir. Ona göre de yerel demokrasi, ulusal düzeydeki demokratik yapının temelini oluşturmaktadır.

Yerel demokrasinin ana koşulları ya da yerel demokrasinin varlığı için gerekli asgari ilkeler, karar organlarının oluşumu, kararların alınış süreci ve halkın katılımı, yerel

yönetimler ve merkezi yönetim arasındaki görev paylaşımı ve gelir dağılımı ve de merkezi yönetim yerel yönetim ilişkileridir. Karar organlarının oluşumunda en önemli nokta bu organların seçimle göreve gelmesidir. Ancak seçimle iş başına gelmiş olmak yerel demokrasinin tam olarak işlediği anlamına gelmez. Seçimle göreve gelen organların yerel hizmetlerin yerine getirilmesi için alacakları kararları bağımsız olarak alabilme yetkisine sahip olması gerekir (Görmez, 1997a: 71,72).

Birçok ülkede yerel yönetimler sadece mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması demek değildir. Yerel yönetimler aynı zamanda sivil toplum kültürünün oluşması ve bu kültürün devamı sayesinde merkezi yönetim üzerinde bir kamuoyu baskısı yaratabilmektir. Bundan dolayı batı medeniyetinde yerel yönetimler özellikle de belediyeler halkı arkasına alan kurumlardır. Halk ve belediyelerin bu yakın ilişkisi sadece oy vermekten ibaret olmamalıdır. Ancak genelde seçimlerden sonra bu ilişkinin yoğunluğu azalmaktadır (Kazancı, 1983: 50).

Yerel yönetimlerin yerel düzeyde mahalli müşterek ihtiyaçları karşılayabilmeleri için yetki ve kaynak ihtiyaçlarının giderilmesi gerekmektedir. Güçlü yetkilere sahip ve yeterli mali kaynakları olan yerel yönetimlere ihtiyaç vardır. Yerel demokrasinin tam anlamıyla işlemesi için bu koşulların sağlanması gerekir (Pustu, 2005: 130). Yani yerel yönetimlerin hem idari hem de mali özerkliği bulunması gerekmektedir.

Merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler ülkeden ülkeye farklılık gösterebilir. Bunu temel sebebi ülkelerin yönetim anlayışları, demokrasi kültürleri ve tarihsel süreçlerdeki farklılıklardır. Özellikle üniter devletlerde ve federal devletlerde önemli anlayış farkı vardır. Üniter devletlerde baskın bir merkezîyetçi anlayış söz konusudur. Yerel yönetimler merkezi yönetimin bir uzantısı olarak düşünülür. Merkezin devrettiği bazı hizmetleri yerine getiren kuruluşlar olarak algılanır. Merkezi yönetim yerel yönetimlere yetki ve kaynak aktarımında isteksiz davranmaktadır (Ünlü, 1994: 60).

Tekeli'ye (1983: 6) göre de yerel yönetim merkezi yönetim arasındaki iş bölümünde merkezi yönetimin lehine bir gelişim süreci vardır. Merkezi yönetimin görevlerinde bir artış görülmektedir. Bunun sebepleri arsında teknolojik gelişimin yanı sıra kapitalizmin niteliğinde meydana gelen değişim de yer almaktadır. Kapitalizm yarışma mantığında olduğundan, kapitalist sistemlerde merkezi yönetimin gücü sınırlı

kalmakta ancak merkezi yönetim tekeli nitelik kazanmaya başladıkça da yerel yönetimler karşısında daha da güçlenerek fonksiyonlarını arttırmaktadır.

### 1.3.2. Yerel Siyaset

Siyaset, toplumun tamamını ilgilendiren konuları veya toplumu meydana getiren alt birimler arasındaki bağlantıyı son safhada meşru baskı gücüne dayanarak düzenleyen eylemlerin tamamıdır (Çam, 2011: 24). Bir başka yaklaşıma göre de siyaset, bilinen bir üretim şeklinin, varlığı ve gelişimi için gereken iktisat dışında kalan şartları toplumsal alanda sağlama aracıdır (Eroğul, 1974: 115).

Yerel siyaset, dar anlamıyla yerel ölçekte karar alma aşamalarını etkileyen bütün faktörleri inceleyen bilim dalıdır. Geniş anlamda ise, kentleşme sürecini yani, kırsal alanlar ve kentsel alanlarla ilgili konuları, devlet ve yerel yönetim ilişkilerini, kentin siyaseti ve yerel seçimleri inceleyen bilim dalıdır (Keleş, 2011: 111).

Siyasetin esas olarak, şehir temelli olduğu ve şehir yönetiminden ortaya çıktığı görüşü bulunmaktadır. Bu görüşten yola çıkarak yerel siyaset; faaliyetleri şehir ölçeği temelinde olan kişi, kurum ve kuruluşların, şehir ve şehirde yaşayanların problemlerini ve konularını baz alarak devam ettirdikleri bir yerel iktidar mücadelesi; yerel seviyedeki kaynak ve olanaklarla, yerel ölçekte yaşayan halkın refah ve adaletini sağlamak için yerel toplumun yerel erk ve otorite üzerinden idaresidir (Akdoğan, 2008: 10).

Yerel siyaset sadece belediyelere indirgemek yanlış olur. Varol'a (1989: 18) göre, yerel erk; siyasal alanların birinde ya da hepsinde, topluluk ölçeğinde, köyde, şehirde, var olan resmi ya da gayri resmi karar alıcıları ifade eder. Yerel parti örgütleri, belediye yönetimleri, dernek yönetimleri gibi tüm karar alıcılar buna dâhildir. Yönetenlerin kimler olduğu kısmı yerel siyasette önemlidir. Resmi olsun ya da olmasın önemli olan yerel siyasete yön veren etki eden ve yönetenin kim olduğudur. Yerel siyasetteki bu aktörler Akdoğan'a (2008: 10) göre, siyasi partilerin yerel temsilcilikleri, İl Özel İdaresi ve Belediye'nin karar organları, ulusal medyanın yerel temsilcilikleri, yerel medya örgütleri, sivil toplum kuruluşlarının yerel temsilcilikleri, yerelin kanaat önderleri, esnaf, eşraf, sendikal örgütler ve yerel halktır.

Belediyeler yerel siyasette tek aktör olmasalar da önemli aktörlerden biridir. Belediyelerde, iktidar olup, karar mekanizmalarında söz sahibi olmak isteyen ve o şehrin



yönetimine talip olanların yapması gereken en önemli şey belediyenin bulunduğu bölgede yaşayan vatandaşları memnun etmektir. Yönetime talip olanların dikkate alması gereken bu memnuniyet halkın yararına bir durumdur ve yerel halkın memnuniyeti ile yönetime gelme arasında bir paralellik söz konusudur (Özel, vd., 2009: 34). Ancak yerel halk tarafından yönetime seçilen temsilcilerinin seçimi hususunda Keleş'e (2011: 71) göre; temsilciler aslında halk tarafından seçilmemektedir. Parti örgütleri tarafından seçilen ya da parti genel merkezlerinin belirlediği adaylar halkın beğenisine sunulmaktadır. Bu durumda seçilmesi gereken adayların bazen seçilemediği de görülmektedir. Bunun sonucunda da kenti yönetmek için seçilenler, halkın isteklerinden çok partilerinin isteklerini ön planda tutmaktadırlar. Yerel siyasetin bu yönü yerel demokrasi açısından bir güven sorunu yaratmaktadır.

#### **1.4. Dünyada ve Türkiye'de Büyükşehir Yönetim Modelleri**

Sözlük anlamı olarak kent; nüfusun büyük bölümünün ekonomik faaliyet alanı olarak ticaret, sanayi, yönetim ve hizmetle ilgili işlerle geçimini sağladığı, toplumsal ve kültürel bir örgütlenmenin olduğu yerleşim alanıdır (Keleş: 1998).

Keleş'e (2013: 101) göre, insanlar yaşamlarını bir toprak parçası üzerinde sürdürürler. Yaşamlarını sürdürdükleri bu mekâna kent denir. Başka bir ifadeyle belirli bir yönetsel örgüt birimin olduğu ve bu birimin sınırları içinde kalan bölgeye kent denir. Bu yönetsel birimler genellikle belediyelerdir.

Görmez (1997b: 11) kentleşmeyi dar anlamda, hem kent sayısının hem de kentte yaşayan insan sayısının artması şeklinde tanımlamıştır. Ancak Keleş'e (2013: 31) göre kentleşme sadece bir nüfus hareketi değildir. Kentleşme tanımı yapılırken nüfus değişikliğini ortaya çıkaran ekonomik ve toplumsal değişimlerde işin içine katılmalıdır. Geniş anlamda bir kentleşme tanımı yapılırsa: ekonomik ve toplumsal gelişmeden kaynaklı kent sayısındaki artış ve toplumda örgütlenmenin artması, uzmanlaşma ve iş bölümünün ortaya çıkması tüm bunların sonucunda kentlerin kendilerine özgü bir yapıya bürünmelerini sağlayan nüfus birikim sürecidir. Kentleşmede asıl unsur üretim biçiminde meydana gelen değişimdir. Tarımsal üretimden daha ileri bir düzeye ulaşmaktır.

Kentleşme kavramı bir süreci ifade eder. Önemli olan kentleşme sürecinden sonra göçün gerçekleştiği kentin göç ile gelen insanların ihtiyaçlarına cevap verip veremediğidir. Günümüzde kentleşme süreci önemli bir ivme kazanmış, bunun

sonucunda da kentlerin hizmet çeşitliliği artmış ve kent yönetimi ile ilgili yeni problemler ortaya çıkmıştır. Bunlarla ilgili çözüm arayışları yeni kent yönetim modellerini gündeme getirmiştir.

Hızlı kentleşme ve yoğun nüfus artışı ile bazı şehirler büyükşehir özelliği kazanmaya başlamışlardır. En genel anlamı ile büyükşehir, yoğun nüfusa sahip, sosyal ve ekonomik açıdan bulunduğu alanın merkezi konumunda olan, merkezi şehir ya da şehirlerin, çevredeki kentlerle birlikte meydana getirdikleri birimdir (İsbir, 1991: 185). Başka bir ifade ile büyükşehir, merkezi konumda olan bir kent ile merkez ile sosyo-ekonomik ilişkiler ağı bulunan diğer kent yerleşmelerinin oluşturduğu birim şeklinde tanımlanır (Görmez, 1993: 19).

Devletler, büyükşehirlerin diğer şehirlerden farklı niteliklere sahip olmalarından dolayı, bu şehirlere özgü bir yönetim anlayışı benimsemiştirler. Tabi ki ülkeden ülkeye değişen yönetim sistemleri ve büyükşehir yapılarından dolayı birçok değişik yönetim modeli uygulanmaktadır (Oktay, 2016a: 54). Ceritli'ye (2003: 185) göre de ülkelerde kentsel sistemlerin büyükşehir olarak yeniden örgütlenmesi sürecinin hızlı ve etkili olması için ülkelerin hükümet kararları önemli bir koşul olabilecektir.

Uygulanan büyükşehir yönetim modelleri; tek kademeli, iki kademeli, gönüllü ve son olarak da özel amaçlı büyükşehir yönetim modeli olarak karşımıza çıkmaktadır.

#### **1.4.1. Tek Kademeli Büyükşehir Yönetim Modeli**

Tek kademeli büyükşehir modeli dediğimizde üç farklı model karşımıza çıkmaktadır. Bu modeller, Kaynaşmış, City/County Birleşmesi ve Yerinden Yönetime Dayalı Tek Kademe Büyükşehir Modelleridir (Toprak Karaman, 1998: 133).

##### **1.4.1.1. Kaynaşmış / Katılmış Tek Kademeli Yönetim (Annexation)**

Bu model genelde merkezde bulunan bir kentin içerisine banliyölerin de dâhil edilmesi ile oluşan bir yöntemdir. Dünyada bu modelin örnekleri rahatlıkla bulunabilmektedir. Bu model sayesinde birçok belediye birleştirilerek ortaya yeni bir yerel yönetim modeli çıkmıştır. Kaynaşma modelinde merkeze dâhil olan belediyeler kendi tüzel kişiliklerini kaybederler, bunun sonucunda da yetki ve bağımsızlıkları da ortadan kalkar. Tamamen büyükşehir yönetiminin bir parçası konumuna gelirler. Fakat oluşan yeni yerel yönetim biçiminde hizmet alanlarının coğrafi olarak belirlenmesi

gerektiği zaman, kaynaşan banliyö sınırlı hizmet alanlarının belirlenmesinde işe yararmaktadır (Tuzcuoğlu, 2003: 138). Bu modelde uygulanan birleşmeler sonucunda belediye sayılarında da azalma meydana gelmiştir.

Bu model Belçika, Almanya, Birleşik Krallık, Hollanda ve Danimarka'da uygulanmaktadır. Türkiye' de de bir dönem bu modelin uygulanmıştır. 1980 darbesi sonrası, 1981 Sıkıyönetim emriyle başlayan ve 1984'te kabul edilen 3030 sayılı Büyükşehir belediye Kanunu'na kadar olan süreçte kaynaşmış / katılmış tek kademeli yönetimin uygulandığı söylenebilir (Toprak Karaman, 1998: 133).

#### **1.4.1.2. City / County Birleşmesi (Consolidation)**

Bu modelin ortaya çıkışında kaynaşmış / katılmış modelin eksiklikleri önemli bir etkidir. Temel eksiklik, kaynaşma modelinde birleşen belediye sınırları ile kentsel alan daha da büyümüş ve bir hizmet tanımı net olarak yapılmamıştır. Bunun sonucunda hizmet eksiklikleri ortaya çıkmıştır. Bu sorunların çözümü için bu model kullanılmıştır (Toprak Karaman, 1998: 134).

City / county modelinde temel amaç en iyi hizmeti en verimli ve en az maliyetle sunmaktır. Bu modelin Amerika Birleşik Devletleri'nde bulunan en eski örnekleri; Boston, Philadelphia ve San Francisco'dur. Daha sonrasında da Tennessee'de Nashville ve Davidson County birleşmesi, Florida'da Jacksonville ile Duval County birleşmesi, Nevada'da Las Vegas ile Clare county birleşmesi ve İndiana'da İndianapolis ve Marion County birleşmeleridir (Tuzcuoğlu, 2003: 143).

Bu modele bir eleştiri getirilmektedir. Bu eleştirinin dayanağı tek bir yönetim sisteminde, birbirinden farklı hizmet ve vergileme düzeylerinin bulunmasıdır. Fakat coğrafi ve idari alan bir tanedir. Bu yönetime başka bir örnek de Dublin ve İrlanda City County birleşmesidir. Bağımsız iki ayrı yönetim bulunmaktadır ve bunların birbirleri ile hiyerarşik herhangi bir ilişkileri bulunmamaktadır. Hizmetler city ve county arasında bölüşülür (Toprak Karaman, 1998: 134).

#### **1.4.1.3. Yerinden Yönetim Esasına Dayalı Tek Kademeli Büyükşehir Yönetim Modeli**

Yerinden yönetime dayalı tek kademeli yönetimde, tek bir yönetim birimi oluşturulur ve karar alma ve hizmetlerin yürütülmesi yerinden yönetim ilkesine dayanır.

Bu kararlar ve hizmetler o birim tarafından ve yerinde yapılır. Bu modele örnek olarak Stockholm, Winnipeg, Tokyo, Seul, Mexico City ve Jakarta verilebilir.

Kanada'nın Manitoba eyaletinin başkenti statüsündeki Winnipeg'de iki kademeli yönetim anlayışı 1971'de yapılan değişiklik ile kaldırılmış yerine tek kademeli yerinden yönetime dayanan sistem getirilmiştir (Tuzcuoğlu, 2003: 154).

#### **1.4.2. İki Kademeli Büyükşehir Yönetim Modelleri**

İki kademeli büyükşehir yönetim anlayışında, büyükşehir alanında hizmet ve sorumlulukların yerine gerilmesi için birden fazla amaca hizmet edecek yönetimler oluşturulmaktadır. Büyükşehir yönetimine bağlı daha küçük yapıda yönetim birimleri yaratılmıştır (Toprak Karaman, 1998: 134).

Oluşturulan iki kademeli yapıda görev ve sorumluluklar iki kademeye paylaştırılmıştır. Büyükşehir yönetimi alt ve üst birimler olarak iki kademeye sahiptir. Yetki, görev, sorumluluk ve kaynaklar bu iki kademe arasında bölüşülür ve sonuç olarak metropoliten alanı kapsayan büyük bir yerel yönetim birimi ve ona bağlı alt kademe yerel yönetimleri oluşur. Böylece büyükşehir yönetimi hem alt kademeler arasında koordinasyon görevini üstlenmiş hem de kentsel hizmetleri yerine getirmiş olur. (Tuzcuoğlu, 2003: 160).

İki kademeli modelde üst kademe yani büyükşehir yönetimi geniş ölçekli bir alanı kapsarken, alt kademe daha çok ilçe ve belde gibi küçük ölçekli belediyeleri kapsamaktadır. Bu iki kademe arasındaki yetki ve kaynak paylaşımı ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. New York'ta alt kademe zayıf iken, Londra'da tam tersi alt kademeler güçlü konumdadır (Oktay, 2016a: 64).

Avantajlı yanları olmakla beraber iki kademeli yönetim modeli çok fazla tercih edilmemektedir. İki kademeli bir oluşum için, ülkedeki mevcut idari bölümlenmede önemli değişiklikler olması gerekir. Ayrıca, bu değişiklikleri iktidar konumunu kaybetme korkusundan dolayı bazı yerel siyasetçiler özellikle orta kademede olanlar desteklemeyebilir. Çünkü bu sistemde büyükşehir yapısı kurulduğunda bazı yerel yönetim birimlerinin kaldırılması gerekebilir. Sonuç olarak bu sistemin olumlu yanlarının yanında değişikliklerden olumsuz etkilenecek yerel aktörlerde bulunmaktadır (Swianiewicz ve Madurowicz, 2012: 7).

#### 1.4.2.1. Londra Büyükşehir Yönetimi

Londra yerel yönetim biriminin iki kademeli modeli benimsemesi 19. Yüzyılın sonlarındadır. 1899'daki Yerel Yönetimler Kanunu ile Londra Kent Meclisi (London City Council) 'nin altında görevini yerine getirmek üzere büyükşehir ilçe belediyeleri kurulmasını öngörmüştür. Böylece söz konusu düzenleme ile iki kademeli yönetim sistemi Londra'da kurulmuş oldu. Bu sistemin oluşmasının ana sebebi Londra'nın ihtiyaçlarını karşılayacak yeni ve özel bir yönetim anlayışının gerekliliğidir (Uyanık, 1993: 23).

1963 yılında yerel yönetimlerle ilgili yeni bir düzenleme yapılmıştır. İki kademeli yönetim anlayışının devam ettiği bu düzenlemede Büyük Londra (Greater London) Yönetimi; üst kademedede Büyük Londra Meclisi (Greater London Council), alt kademedede ise 32 tane Londra Belediyesi (London Boroughs) ve bir tane Londra Kenti (City of London) olmak üzere şekillenmiştir (Kavruk, 2002: 117).

Greater London Council sistemi 1986'ya kadar devam etmiştir. Ancak 1986 yılında "Thatcher" hükümeti bu yönetim sistemini ortadan kaldırmıştır. Büyük Londra Meclisi kaldırılmıştır. Boroughs ismiyle bilinen ilçe belediyelerinin statülerinde herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Büyük Londra Meclisi'nin sahip olduğu bazı yetkiler ilçe belediyelerine verilmiştir (Tortop, 1993: 3).

1986 yılında kaldırılan sistemin benzeri bir sistem 1999 yılında parlamentonun gündemine gelmiş ve 2000 yılında yasalaşmıştır. Londra Anakent Yasası - LAY (Greater London Metropolitan Act – GLMA) ile yeni bir yönetim sistemi oluşmuştur. LAY toplam 425 maddeden oluşan 300 sayfalık bir yasadır. Yasa Anakent Belediye Meclisi (Assembly) ve Anakent Belediye Başkanı (Mayor) olmak üzere iki ana organdan oluşmuştur (Demirkaya ve Bozlağan, 2005: 503).

Bu düzenleme İngiltere'de yerel yönetimler ile Londra Büyükşehir Belediye Meclisi doğrudan seçilen bir belediye başkanı ve 25 üyeden oluşmaktadır (Köseçik, 2000: 73). Meclis üyelerinin 14 tanesi basit çoğunluk ile seçilmiş ve özel alanları temsil eden üyelerdir. Geriye kalan 11 üye ise özel alanları temsil etmeyen üyelerdir. Bu üyeler 'Londra için seçilmiş üyeler' sıfatı ile siyasi parti listelerinde yer alır ve nispi seçim yöntemi ile seçilmiştir (Erbay ve Akgün, 2017: 178).

Londra Anakent Yasası 2007 yılında bazı değişikliklere uğramıştır. Bu değişiklikler ile Londra Anakent Yönetimi ulaştırma, ekonomik kalkınma, polis, itfaiye, acil durum, kültür, spor ve medya gibi alanlarda görevini yerine getirecektir (Ayman Güler vd., 2009: 220-221).

#### **1.4.2.2. Toronto Büyükşehir Yönetimi**

Toronto, Kanada'nın ikinci büyük yerleşim alanıdır. Kuzey Amerika'nın en kalabalık kentlerinden birisidir. Ayrıca Toronto, Ontario eyaletinin başkenti konumundadır. Toronto, Kanada'nın ticaret ve finans merkezi durumdadır. Ontario eyaletinde yaşayanların üçte biri bu kentte yaşamaktadır (Tuzcuoğlu, 2003: 161).

Toronto, Kuzey Amerika'da iki kademeli büyükşehir yönetim anlayışının uygulandığı ilk kenttir. 1930'lardan sonra Toronto ve çevresinde nüfus artışı özellikle göçmen sayısında meydana gelen artış alt yapı, koordinasyon ve mali anlamda kentte ciddi sıkıntılar yaşanmasına sebep olmuştur. Bu sorunların giderilmesi için Ontario Eyaletinin yerel yönetimlerle alakalı kurulu 1953'te Toronto'yu büyükşehir statüsünde kabul etmiş ve iki kademeli büyükşehir yönetim modelinin oluşturmuş ve 1954 yılında Toronto Büyükşehir Yönetimi 13 alt kademe belediyesi ile resmen göreve başlamıştır (Kavruk, 2002: 177-178). 1997 yılında yapılan son düzenleme ile de tek katmanlı yapıda bir şehir yönetimine geçilmiştir (URL-1, 2019).

Toronto yerel yönetiminde, genel yönetim ve kentin yasal düzenlemelerinin yapılması rolünü Toronto Kent Konseyi (City Council) üstlenmektedir. Konsey, City of Toronto Act ile 2006 yılında kurulmuştur. Konsey üyeleri şehir genelindeki kent bölgelerini temsil eder. Seçimle belirlenen kent bölgelerinin temsilcileri ve belediye başkanı belediye meclisini oluşturur. Kent Konseyi, belediye başkanı ve kent bölgelerini temsil eden toplam 44 üyeden oluşmaktadır. Konsey üyeleri, ayrıca topluluk konseylerinin ve çeşitli komitelerin üyesi statüsündedir (URL-1, 2019).

Toronto'da 20016 yılına kadar 44 kent bölgesi bulunmaktaydı. 2016 yılında yapılan yeni düzenleme kent bölgelerinin sayısı 47 olarak belirlenmiştir. Son olarak, 2018 yılında Better Local Government Act, 2018 ile kent bölgelerinin sayısı 25'e düşürülmüştür (URL-1, 2019).

### 1.4.2.3. Paris Büyükşehir Yönetimi

1884 yılından başlayarak günümüze kadar devam eden Fransız belediye teşkilatlanması birçok değişiklik geçirmiştir. Sanayileşmenin hızlanmasıyla bazı kentlere göç artmış ve bu kentlerdeki nüfus artışından dolayı buralar büyükşehire dönüşmüştür. Bu kentlerin başında Paris gelir. 1982 sonrasında da Lyon ve Marsilya kentleri de aynı statüye kavuşmuştur (Kavruk, 2002: 141).

Paris kentinde 1975 yılına kadar belediye başkanı seçimle iş başına gelmiyordu. Kentte iki vali bulunmaktaydı. Bu valilerden biri yönetimden, diğeri ise belediye kolluk işlerinden sorumluydu. 31 Aralık 1982 tarihli yasal değişiklik ile kentte Paris Belediyesi ve Paris İli olmak üzere iki kademeli yönetime geçilmiştir. Paris kentinin bir meclisi vardır. Meclis hem Belediye Meclisi hem de İl genel Meclisi olarak iki görev birden üstlenmektedir (Kayıkçı, 2003: 29-30).

1982 tarihli yasanın getirdiği bir diğer değişiklik de Paris kenti içerisinde bulunan ilçe belediyelerinin başkanlarının da seçimle oluşturulmasıdır. Bu sayede ilçe belediye meclisleri halk tarafından seçilecektir ve seçilmiş meclis üyeleri kendi aralarından ilçe belediye başkanını seçeceklerdir. Tüm bu değişiklikler sonunda Paris'te iki işlevi olan tek bir meclis ve tek meclis başkanı, ayrıca meclis üyelerini halkın seçtiği ve bu seçilmiş üyelerin kendi içlerinden seçtiği belediye başkanlarından oluşan 20 ilçe belediyesinin bulunduğu bir büyükşehir yönetim anlayışı uygulanmıştır (Kavruk, 2002: 143,144). Paris Büyükşehir Belediyesi, ilçe belediye meclislerinin ve ilçe belediye başkanlarının fikirlerine büyük önem vermektedir. Onların kararları ve düşünceleri büyükşehir yönetimini etkilemekte ve alınan kararlara yön vermektedir (Tortop, 1993: 86).

2014 yılında çıkarılan ve 2016 yılından itibaren uygulanan “Yerel Kamusal Eylemin Modernleştirilmesi ve Metropollerin Teyidi” isimli yasa ile Büyük Paris Metropolü oluşturulmuştur. Büyük Paris Metropolü, Paris kenti ve üç ilin (Hautede-Seine, Seine-Saint Denis, Val-de-Marne) sınırları içinde bulunan 123 komünü ve büyük çemberde yer alan yedi komünü kapsamaktadır. Yedi milyon nüfusa ulaşan Büyük Paris Metropolü toplamda 212 yerel yönetimi (bölge, il, komün ve komün birliği) temsil etmektedir ( Eliçin, 2017: 45). Ayrıca merkezi yönetim de çıkarttığı yasalar vasıtasıyla Büyük Paris Metropol Yönetimi'ne kaynak aktarmaktadır. Alınan bu kaynaklar Paris belediyesi ile beraber Paris metropolitan alanı için kullanılmaktadır (Yaman ve Aydın, 2018: 1991).

#### **1.4.2.4. Tokyo Büyükşehir Yönetimi**

Japonya’da yerel yönetim birimleri valilik ve belediyelerdir. Ülke valiliklere bölünmüş ve valilikler belediyelere ayrılmıştır. Bu durum iki kademeli bir modelin varlığını göstermektedir. Japonya’nın başkenti Tokyo da bir valiliktir (Önez Çetin ve Yılmaz, 2016: 1223).

Tokyo toplamda 23 özel bölge, 26 kent, 5 kasaba ve 8 köyden meydana gelmektedir. İki kademeli yönetimin uygulandığı Tokyo’da üst yönetimde, doğrudan halk tarafından seçilen meclis ve büyükşehir yöneticisi (vali) mevcuttur. Alt kademe birimlerinde ise özel bölgeler ve belediyeler bulunmaktadır (Kavruk,2002: 163).

Tokyo’yu diğer valiliklerden ayıran özelliği 23 özel bölge yönetimine sahip olmasıdır. Bu durum Japonya’da sadece Tokyo’ya özel bir durumdur. Bu özel durumda, Tokyo yönetimi ile bölge yönetimi temsilcilerinden oluşan bir konsey hem Metropolitan Tokyo Yönetimi ile özel bölge yönetimleri hem de özel bölge yönetimlerinin kendi aralarındaki koordinasyonu sağlamaktadır (Akdemir ve Benk, 2010: 168-169).

#### **1.4.2.5. Gönüllü Büyükşehir Kuruluşları Modeli**

Gönüllü büyükşehir kuruluşları modelinde, yasal veya zorunlu bir yapı olmaksızın yerel yönetim birimlerinin kendi aralarında kurdukları ve birbirlerine yardım amacı ile oluşturdukları birlikler yer almaktadır (Tuzcuoğlu, 2003: 207).

Yerel yönetim birlikleri sayesinde belli hizmetler daha etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirilebilir. Bu birliklere özellikle Almanya, Hollanda, Belçika, Japonya ve İsveç’te sıkça rastlanır. Amaç bir ya da birden fazla hizmetin ortaklaşa yerine getirilmesidir. Görev ve yetkiler, birlikleri oluşturan birimler ile birlik arasında paylaşılır. Bu birliklerin genel karar organı birlik meclisidir. Bu meclisin üyeleri, birliği oluşturan yerel yönetim birimlerinin meclislerindeki üyelerden seçilir (Keleş, 2011: 295).

#### **1.4.2.6. Özel Amaçlı Büyükşehir Yönetim Kuruluşları Modeli**

Özel amaçlı kuruluşlar birtakım fonksiyonların devam ettirilmesi için oluşturulmuştur. Bu fonksiyonlar, su ve kanalizasyon, atıkların toplanması, ulaşım gibi fonksiyonlardır. Sistem geleneksel bir belediye oluşumundan ziyade yarı otonom bir oluşumdur (Toprak Kahraman, 1998: 136).



Bu özel amaçlı kuruluşlara olan ihtiyacın temel sebebi bazı mali ve teknik konularda yerel birimlerin yetersiz kalması ve büyükşehir ölçeğinde bu hizmetleri yerine getirecek “özel amaçlı” kurumların oluşturulması gereğidir. Bu kuruluşlar, yapmaları gereken hizmet veya hizmetleri, büyükşehirin içinde yer alan bütün yerel yönetim birimlerine sunar. Türkiye’de bu özel amaçlı kuruluşlara ilk örnek İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü’dür (Keleş, 2011:296-297).

Özel amaçlı kuruluşlar ayrı bir tüzelkişiliğe sahip olup bunun yanında kendilerine ait bir bütçeye de sahiptirler. Bu kuruluşların denetimi büyükşehir yönetimine aittir. Genellikle teknik özellikleri olan hizmetleri sunmalarından dolayı bu kuruluşlara halkın katılımı ve yapılan hizmetlerde hesap verilebilirlik zayıf konumdadır. Özel amaçlı kuruluşların yerine getirdikleri hizmetlerin siyasi sorumluluğu, denetimlerinden de sorumlu olan büyükşehir yönetimleridir. Böylece siyasi sorumluluklardan belli oranda uzak olan bu kuruluşlar daha profesyonel bir anlayışla hizmetleri yerine getirmektedirler (Oktay, 2016a: 65).

### **1.5. Bazı Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerin Büyükşehir Belediyelerinin Sahip Olduğu Yetkiler İle Türkiye’deki Büyükşehir Belediyelerinin Yetkilerinin Karşılaştırılması**

Avrupa birliği üyeliği sürecinde yer alan Türkiye’nin büyükşehir belediye modelinde büyükşehir belediyelerinin yetkileri açısından Avrupa birliği üyesi bazı ülkeler ile benzerlikleri ve eksiklikleri noktasında bir değerlendirme yapabiliriz. Öncelikle bazı Avrupa birliği ülkelerinin büyükşehir belediyelerinin yetkileri neler olduğu incelenecek ve Türkiye ile karşılaştırılacaktır.

#### **1.5.1. Fransa, İspanya ve İtalya ile Türkiye’nin Büyükşehir Belediyelerinin Yetkileri**

Fransa üniter yapıya sahip bir devlettir. Fransa’da büyükşehir belediyelerinin yetkilerine baktığımızda, genel yönetim yetkilerinden polis ve emniyet yetkisinde genel sorumluluğun devlete ait olmasının yanında büyükşehir belediyelerinin de belediye polisi/zabıta ile birtakım yetkilere sahip olduğu görülmektedir. İtfaiye hizmetlerinde de büyükşehir belediye yönetimi yetkilidir (Tek Turan, 2013: 262).

Adalet ve emniyet hizmetleri de devlet ve büyükşehir belediyelerinin ortak yetkisindedir. Eğitim hizmetlerinde ise okul öncesi eğitim ve ilköğretim devlet ile büyükşehir belediyelerinin ortak yetkisindedir. Mesleki eğitim ve yükseköğretim ise

devletin yetki alanında yer almaktadır. Hastane hizmetleri devlete ait iken sağlık koruması hem devletin hem de büyükşehir belediyelerinin yetkisindedir. Şehir planlaması da hem devlet ile büyükşehir belediyelerinin ortak kullandığı bir yetkidir. Çevre açısından da çöp toplama ve mezarlıklar devletin ve büyükşehir belediyelerinin ortak yetkisindedir ve atık su konusunda devlet yetkilidir (Tek Turan, 2013: 261-262).

Trafik ve ulaşım hizmetleri de hem devletin hem de büyükşehir belediyelerinin yetkisindedir. Karşılıklı eşgüdüm içerisinde bu hizmetler yerine getirilmektedir. Turizm ile ilgili de yine devlet ve büyükşehir belediyeleri arasında yetki paylaşımı söz konusudur (Toksöz vd., 2009: 65).

İspanya merkezi yönetim, bölgesel yönetim ve yerel yönetimler olmak üzere üç kademeli bir yönetim modeline sahip üniter bir devlettir (Usta ve Bilgiç, 2017: 124).

İspanya’da polis ve emniyet yetkisi devlet, özerk topluluklar ve büyükşehir belediye yönetiminin ortak yetkisidir. Adalet hizmetleri devlet ve büyükşehir belediyesi tarafından gerçekleştirilmektedir. İtfaiye hizmetleri ise büyükşehir belediye yönetimine aittir. Eğitim hizmetlerinde ise okul öncesi eğitim, ilköğretim, mesleki eğitim ve yükseköğrenim devlet, bölgesel yönetim ve büyükşehir belediyelerinin ortak yetkisindedir. İlköğretimde devlet tam yetkilidir. Hastane hizmetleri, sağlık koruması devletin, bölgesel yönetimlerin ve büyükşehir belediyelerinin yetkisindedir. Şehir planlamasında ise hem bölgesel yönetimlerin hem de büyükşehir belediyelerinin ortak kullandığı bir yetkidir. Bölgesel planlamada devlet yetkili iken konut ve şehir planlamasında bölgesel yönetimler ve büyükşehir belediye yönetimleri yetkilidir. Trafik ve ulaşım hizmetleri devletin, bölgesel yönetimlerin ve büyükşehir belediyelerinin yetkisindedir. Turizm ile ilgili de yine devlet, bölgesel yönetimler ve büyükşehir belediyeleri arasında yetki paylaşımı söz konusudur ( Eroğlu, 2013: 327-328).

İtalya faşizm yönetiminin ardından 1948 de gerçekleştirilen halk oylaması sonrası demokratik rejime kavuşmuştur. Halk oylaması ile İtalya 1948 yılında demokratik rejime geçmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2006: 127). İtalya da yerel yönetimler; bölgeler, iller ve komünler olarak anayasada yer almaktadır. Ancak devletin tekliği ve bölünmez bütünlüğü esastır (Küçük, 2017: 933).

Büyükşehir belediye yönetimlerinin yetkileri; yollar, trafik, ulaşım, planlama, çevresel değerlerin korunması, su ve elektrik hizmetleri, ekonomik kalkınma, daha geniş

alanlarda sağlık hizmetleri, mesleki eğitim, okul hizmetleri ve kentsel hizmetlerdir (Koçak, 1996: 65). İlköğretim, ortaöğretim ve yükseköğretim yetkisi devlete aittir. Şehir ve bölgesel planlama yetkisi büyükşehir belediye yönetimlerine aittir. İtfaiye hizmeti büyükşehir belediyesinin yetkisinde değildir. Yerel polis belediyelerin yetki alanında iken büyük Şehir belediyelerinde bu yetki bulunmamaktadır. Çevre koruma ve ulaşım hizmetlerinde ise büyükşehir belediye yönetimleri yetkilidir ( Toksöz vd., 2009: 94-95).

Türkiye üniter yapıya sahip bir devlettir. Türkiye’de büyükşehir belediye yönetimlerin yetkilerine baktığımızda adalet ve emniyet hizmetlerinde büyükşehir belediyelerinin yetkili olmadığını görmekteyiz. Mesleki eğitim dışında kalan eğitim hizmetlerinde büyükşehir belediye yönetimleri yetkili değildir. Ulaşım hizmetlerinde büyükşehir belediye sınırları içerisinde büyükşehir belediye yönetimi yetkilidir. Trafik hizmetlerinde ise hem büyükşehir belediye yönetimleri hem de devletin kolluk güçleri yetkilidir. Şehir ve bölgesel planlamada büyükşehir belediye yönetimi ve devlet yetkilidir. Çevre koruma ve halk sağlığında büyükşehir belediye yönetimleri yetkilidir (Kayan, 2015: 206-209).

### **1.5.2. Fransa, İspanya ve İtalya ile Türkiye’nin Büyükşehir Belediyelerinin Yetkilerinin Karşılaştırılması**

Fransa, İspanya, İtalya ve Türkiye’nin Büyükşehir belediye yönetimlerinin yetkileri aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

**Tablo 1: Fransa, İspanya, İtalya ve Türkiye'nin büyükşehir belediye yönetimlerinin yetkilerinin karşılaştırılması**

Ülkeler	Fransa		İspanya		İtalya		Türkiye	
	Var	Yok	Var	Yok	Var	Yok	Var	Yok
Güvenlik, polis	X		X			X		X
İtfaiye	X		X			X	X	
Adalet	X		X			X		X
Eğitim	X		X			X		X
Konut ve Şehir Planlama	X		X		X		X	
Trafik, ulaşım	X		X		X		X	
Çevre koruma	X		X		X		X	
Hastaneler		X	X		X		X	
Turizm	X		X		X	X	X	

**Kaynak:** (Toksöz vd., 2009; Eroğlu, 2013; Kayan, 2015).

Tablo 1'e göre, güvenlik ve polis yetkilerinin İtalya ve Türkiye'de büyükşehir belediyelerinde bulunmadığı, İspanya ve Fransa'da ise bu yetkilerin büyükşehir belediyelerinde bulunduğu görülmektedir. İtfaiye hizmetlerinde ise yetki sadece İtalya'daki büyükşehir belediyelerinde bulunmamaktadır. Adalet konusunda ise yine İtalya ve Türkiye'deki büyükşehir belediyeleri yetki sahibi değil iken Fransa ve İspanya'daki büyükşehir belediyeleri yetki sahibidir. Eğitim konusunda da aynı durum söz konusudur. İtalya ve Türkiye'deki büyükşehir belediyeleri yetki sahibi değilken, Fransa ve İspanya'daki büyükşehir belediyeleri yetki sahibidir. Konut ve şehir planlamasında ve trafik ulaşım konularında dört ülkenin büyükşehir belediyeleri de yetki sahibidir. Yine çevre koruma ve turizm konularında da dört ülkenin büyükşehir

belediyeleri yetki sahibidir. Son olarak hastaneler konusunda Fransa'daki büyükşehir belediyeleri dışındaki diğer üç ülkenin büyükşehir belediyeleri yetki sahibidir.

Türkiye özelinde tabloyu değerlendirdiğimizde büyükşehir belediyelerinin yetkilerinin klasik belediye hizmetleri noktasında diğer üç ülke ile genel olarak paralellik gösterdiği ancak güvenlik, eğitim ve adalet gibi merkezi yönetimlerin daha etkin olduğu alanlarda ise büyükşehir belediyelerinin yetkilerinin bulunmadığı görülmektedir. Bunun nedenleri arasında Türkiye'nin merkeziyetçi devlet anlayışını benimsemiş olması yer alabilir. Bunun yanında 2005 yılı ve sonrasında yerel yönetimlerin güçlenmesi noktasında Türkiye'de önemli adımlar da atılmıştır. Ancak güvenlik, eğitim ve adalet konularında büyükşehir belediyelerine yetki tanınmamasının temel nedeni olarak güneydoğu ve doğu da var olan terör sorunu görülebilir. Çünkü bu yetkiler yerelin eline geçtiğinde doğu ve güneydoğuda bazı büyükşehir belediyelerinin bu yetkiyi terör örgütüne destek vermek amaçlı kullanabileceği geçmiş tecrübelerden yararlanılarak anlaşılabilmektedir. Türkiye'de terör sorunu çözüldüğünde, bu alanlarda büyükşehir belediyeleri yetki sahibi olabilir ve daha güçlü büyükşehir belediye yönetimleri oluşturulabilir.

## **1.6. Türkiye'de Büyükşehir Belediye Yönetimi**

Türkiye'de büyükşehir yönetimi başlıklı bu kısımda öncelikle, Türkiye'nin yerel yönetim yapısı kısaca incelenecek ve sonrasında da, Türkiye' de büyükşehir yönetimine geçiş süreci ve büyükşehir belediye yönetimine ilişkin kanunlar ve yapılan değişiklikler incelenecektir.

### **1.6.1. Türkiye'nin Yerel Yönetim Yapısı**

Türkiye'de yerel yönetimler anayasal kuruluşlardır. 1982 Anayasasının 123. ve 127. maddelerinde yerel yönetimlerle ilgili hükümler yer almaktadır. 123. maddede idarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu belirtilmiş ve devamında ise idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayanır denilmiştir.

Anayasanın 127. maddesinde ise yerel yönetimler *“il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir”* şeklinde tanımlanmıştır. Anayasada merkezi yönetimin dışında

ayrı tüzel kişiliğe sahip üç yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Bunlar, “il özel idaresi, “belediye” ve “köy” dür.

Yerel yönetimlerde seçimler beş yılda bir yapılır. Seçimler, serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre gerçekleştirilir. Yargının yönetimi ve denetimi altında yapılır. İl genel meclisi ve belediye meclisi üyelikleri seçimlerinde, onda birlik baraj uygulamalı nispi temsil istemi uygulanır, belediye başkanlığı ve muhtarlık seçimlerinde de çoğunluk sistemi uygulanmaktadır.

1982 anayasasında 1961 anayasasına göre farklılık gösteren ifade, 127. maddenin üçüncü fıkrasında yer almıştır. Bu fıkra göre, büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir denilmiştir. Böylece büyükşehir yönetimlerinin kurulmasına olanak sağlanmıştır (Kırışık ve Sezer, 2006: 22).

Anayasada yerel yönetimlerin temel ilkelerinden bahsedilmiş ve bunlar yerel yönetim kanunları ile somut halini almıştır. Bu kanunlarda yapılan değişiklikler yerel yönetim sisteminde de değişikliklere sebep olmuştur. 6360 sayılı kanun 2012 yılında kabul edilmiştir. Bu kanunla Türkiye’de yerel yönetim sistemi ciddi değişiklikler yaşamış ve yerel yönetim birimlerinde sayısal değişiklikler meydana gelmiştir (Şengül, 2017: 50).

6360 sayılı kanun sonrası, 2017 verilerinde türlerine göre yerel yönetim birimlerinin sayıları aşağıdaki gibidir.

**Tablo 2: Türlerine göre yerel yönetim birimlerinin sayısı**

Türü	İl Özel İdaresi	Belediye	Köy
Sayısı	51	1.389	18.329

**Kaynak:** (URL-2, 2019).

Tablo 2’ye göre, Türkiye’de 51 il özel idaresi, 1.389 belediye ve 18.329 adet köy bulunmaktadır. Bunun dışında 1151 sayılı Bozcaada ve İmroz Kazalarının Mahalli İdareleri Hakkında Kanunun ilgili hükümlerine göre Gökçeada ve Bozcaada da yerel yönetim birimi olarak kabul edilmiştir. 6360 sayılı kanun ile 1.554 belediyenin tüzel kişiliğinin kaldırılması ile mevcut belediye sayısında %53 azalma meydana gelmiştir.

Belediyeler hem nüfus büyüklüklerine hem de il veya ilçe belediyesi olmaları durumuna bakılmaksızın 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre yönetilir. Ancak, büyükşehir belediyesine dönüştürülmüş yerlerde bulunan büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyeleri, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu hükümlerince yönetilmektedir.

6360 sayılı kanun sonrası, güncel verilerde türlerine göre belediye sayıları aşağıdaki gibidir.

**Tablo 3: Belediyelerin türlerine göre dağılımı**

Türü	Büyükşehir Belediyesi	Büyükşehir İlçe Belediyesi	İl Belediyesi	İlçe Belediyesi	Belde Belediyesi	Toplam
Sayısı	30	519	51	403	386	1.389

**Kaynak:** (URL-2, 2019).

Tablo 3'e göre Türkiye'de toplam sayısı 1.389 olan belediyenin 30 tanesi Büyükşehir belediyesidir. 51 tanesi il belediyesi, 519 tanesi büyükşehir ilçe belediyesi, 403 tanesi ilçe belediyesi (büyükşehir belediye sınırları dışında kalan ilçeler) ve 386 tanesi de belde belediyesidir.

### 1.6.2. Türkiye'de Büyükşehir Yönetimine Geçiş Süreci

Yerel yönetimler konusunda Türkiye Cumhuriyeti'nde yapılan ilk düzenleme 1924 yılında çıkarılan 442 sayılı köy kanunudur. Kanun kentleri tanımlarken nüfus kriterini temel almıştır. Köy kanunu büyükşehirlerin önemini farkına varan ilk düzenlemedir. Kanun tüm yerleşim alanlarının bir tek statü ile yönetimin mümkün olmadığını savunur (Şahin, 2014: 159).

Ülkede belediye yönetimi ile ilgili ilk düzenleme 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'dur. Bu kanunla tüm belediyeler aynı yönetim sisteminde yer almaktadır. Ancak bu yöntemin doğru olmadığı değerlendirilmektedir. Çünkü köy yönetiminden yeni belediyeye geçmiş ve 2000 nüfusa sahip bir yerel yönetim ile nüfusu milyonu geçen bir büyükşehir yönetimi aynı kefeye konulmuştur. Bu konuda tek istisna İstanbul'dur. Kanunda yer alan özel hükme göre, İstanbul Belediyesi ve İstanbul İl Özel

İdaresi birleştirilmiştir. İstanbul belediye başkanlığı görevi de valiye verilmiştir. İstanbul'un bu statüsü 1956 yılına kadar devam etmiştir (Yeter, 1992: 14).

Özellikle 1950 ve takip eden yıllarda Türkiye'de hızlı bir kentleşme sürecine girilmiştir. Ülkede sanayinin yoğun olduğu büyük kentler tüm göç hareketini bir vakum gibi içine çekmiştir. Büyükşehirlerde artan sanayi ulaşım ve iletişim alanındaki ilerlemeler bu kentlere yoğun bir göçü beraberinde getirmiştir. Göçle gelen insanlar ya sanayi semtlerine veya belediye denetiminden kaçarak belediye sınırları dışında kalan kentin çevresine gecekondular yaparak yerleşmişlerdir. Belediye sınırı dışında kalan alanlarda küçük ölçekli yerel yönetim birimleri oluşturulmuş ancak bunlar da ölçek ekonomisini olumsuz etkilemiştir. Şehir merkezlerinde yoğunlaşan nüfusun hizmet talebi merkez beledilerin hizmet kapasitesini aşmıştır. Merkez dışında yani belediye sınırları dışında kalan yerlerin ise hizmet düzeyi çok yetersiz kalmıştır (Güler, 1987: 117).

Denetlenemeyen belediye sınırları dışındaki bölgelerin düzene girmesi, bu bölgelerdeki irili ufaklı yerel yönetimler arasında koordinasyonun sağlanması ve imar planı hazırlayacak yerel yönetimlerin bu işi yapacak organlarının da tekrar elden geçirilip yeterli seviyeye getirilmeleri gerekmektedir. Bundan dolayıdır ki büyük bir kentin hem sınırlarını hem yetkilerini aşan imar planları ve bu planlara bağlı düzenlemeler ancak büyükşehir yönetimlerinin altından kalkabileceği işler olarak görülmektedir (Keleş, 2011: 304).

1950'lerde hızlanan kentleşme süreci sonraki yıllarda da devam etmiş ve hızlı kentleşmenin sebep olduğu büyük kentlerdeki problemler de artmıştır. Büyük kentlerde oluşan yoğun nüfus, tüm siyasi partileri ayrıca iktidarı ve muhalefetin dikkatini çekmiştir. Çünkü buralar birer oy deposuna dönüşen büyükşehirler olmuştur. Böylece büyükşehir yönetimlerinin önemi de artmaya başlamıştır (Kavruk, 2002: 197).

Türkiye'de hızlı kentleşme ve bu kentleşmenin yönünün de büyükşehirlere doğru olması, büyükşehirlerin büyümesine ve hizmet çeşitliliğinin artmasına sebep olmuştur. Buna karşın yerel hizmetlerin sunulması, koordine edilmesi ve optimum hizmet alanını oluşturulması hususları yetersiz kalmıştır. İşte bu sebeplerden dolayı büyükşehir yönetimi ihtiyacı doğmuştur. Çünkü bu kentlerde, kenti bir bütün olarak düşünecek ve bu bütüncül anlayış ile yönetecek bir yeni yönetim modeline ihtiyaç vardır (Kavruk, 2002: 192-193).



1960 askeri darbesi sonrasında hazırlanan 1961 Anayasası'nın 116. Maddesi yerel yönetimlerle ilgilidir. Maddede yerel yönetimlerin genel karar organlarının seçimle iş başına gelmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu durumda genel karar organı olmayan belediye başkanlarının merkezi yönetimce atanmalarına imkân olmasına rağmen merkezi yönetim bu yetkisini çok nadir kullanmıştır. İstanbul'a sadece 1960 ve 1964 yılları arasında belediye başkanı ataması yapılmıştır. 1961 Anayasası büyükşehir yönetimleri oluşmasına imkân verecek bir yapıda değildir. Bu yüzden 1980'e kadar birçok belediye aralarında birlikler kurma yöntemiyle daha iyi hizmet etmenin yollarını aramıştır (Keleş, 2011: 310).

1965'te İstanbul ve İzmir, 1969'da da Ankara şehirlerinin imar planlaması için Nazım Plan Büroları kurulmuştur. Bu bürolar Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na bağlı çalışmıştır ( Güler, 1987: 119). Bu uygulamanın devamında 1972 yılında 7/4345 sayılı Bakanlar Kurulu kararına göre de “İmar konusunda bir bütünlük sağlamak ve kentlerin sorunlarını metropolitan kuruluşlar yoluyla çözmek” hedefi ile Bakanlıklar arası İmar Koordinasyon Kurulu kurulmuştur (Görmez, 1997a: 135). Bu sayede imar planlarında bütünlüğün sağlanması hedeflenmiştir.

1980 yılına gelindiğinde ise yine bir askeri darbe yapılmıştır. Darbe sonrasında 1983 yılına kadar geçen süreçte büyükşehirler için önemli gelişmeler yaşandığı bir dönemdir. Yapılan ilk icraat, büyükşehirlerdeki ve yakın çevrelerdeki küçük yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliklerinin ortadan kaldırılmasıdır. Tüzel kişilikleri kaldırılan bu yerleşim alanları, büyük belediyelerle birleştirilmiştir (Keleş, 2011: 311).

Milli Güvenlik Konseyi'nin 11 Aralık 1980'de aldığı birleştirme kararı şu şekildedir; “Ülkemizdeki hızlı nüfus artışı ve köyden kente göçün sonucu olarak büyük kentlerimizin yakınlarında teşekkül etmiş olan belediyeler; aydınlatma, su, kanalizasyon ve ulaştırma gibi hizmetlerin yeterli bir şekilde halka götürülememesine ve kontrolün aksamasına neden olmaktadır. Büyük kentlerin çevresinde teşekkül etmiş olan bu durumdaki belediyelerin Sıkıyönetim Komutanlıklarının koordinesinde ve onların emrecekleri şekilde ana belediyelere bağlanması bir plan dâhilinde ve en kısa zamanda sağlanacaktır”.

Güler'e (1987: 130-131) göre bu kararın anlamı, bağlama sürecinin uygulama noktasının büyükşehirler olduğu, birleşmesi sağlanacak yerel yönetim birimlerinin de nüfus artışının ve göçün yoğun olduğu ve büyük kentlerin yakınlarında ortaya çıkmış olan

belediyeler olacağıdır. Daha sonra sıkıyönetim komutanlıkları tarafından 1981 Aralık ayına kadar yayınlanan bildirimlerde toplam 26 ilde 147 belediye ve 176 köyün tüzel kişilikleri kaldırılmış ve bu birimler 52 il ve ilçe merkezi belediyeye, belediye şubesi veya mahalle olarak bağlanmıştır.

Aralık 1981’de ise 2561 sayılı “Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun” çıkarılmıştır. Böylece büyükşehir yönetim yapısında yeni bir düzenleme söz konusu olmuştur. Bu düzenleme yalnızca 8 kenti içermektedir. Bunun sebebi yasada nüfusu 300.000 ve üzeri kentleri kapsar ibaresi bulunmaktadır. Bu kentler, Ankara, İstanbul, İzmir, Bursa, Adana, Konya, Eskişehir ve Gaziantep’tir (Keleş, 2011: 311). Kanuna göre 300.000’in üzerinde nüfusa sahip olan büyükşehirlerde, büyükşehirlerin çevrelerinde bulunan belediyeler ve köyler, mahalle veya şubeye dönüştürülerek, büyükşehir belediyelerine bağlanmıştır. Fakat bu düzenlemenin büyükşehirlerin problemlerine çare olmadığı bir süre sonra görülmüştür (Eryılmaz, 2017: 198).

1980-1983 arası dönemde yerel yönetimler ve büyükşehir yönetimleri açısından önemli düzenlemeler yapılmıştır. Ancak şüphe yok ki en önemli düzenleme 1982 Anayasası’nın yapılmasıdır. Yerel yönetimlerle ilgili düzenlemenin yer aldığı 127. maddede, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceği hükmü yer almıştır. Bu hüküm sayesinde, hem 1961 anayasasında özel yönetimlere imkân verilmediği için tek çıkış yolu olan birlik kurmanın dışında alternatif oluşmuş hem de darbeden anayasa yapılına kadar geçen sürede çıkan yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler bir sistematığe oturmuştur (Güler, 1987: 130).

Tüm bu gelişmeler büyükşehirler için mevcut yönetim anlayışının dışında bir yönetim modeli gerektiği fikrinin tamamen kabul gördüğü ve yeni model arayışı içinde bulunulduğunu ve bunun içinde gerekli hukuki adımlarında atıldığını göstermektedir. Hem 1982 anayasasının hazırladığı temel, hem 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun ile belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirlerde büyükşehir yönetiminin oluşturulması ve büyükşehir belediye başkanlarının ayrı ilçe belediye başkanların ayrı seçilmesi ilkesi benimsenmiştir. 1984 yerel seçimlerinden iki gün önce yetki kanununa dayanılarak çıkartılan 195 sayılı “Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile büyükşehir yönetiminin esasları düzenlenmiş ve yerel seçimlerde İstanbul, Ankara,

İzmir’de büyükşehir yönetimi olarak hem büyükşehir hem de ilçe belediyeleri kurulmuştur (Kavruk, 2002: 202).

### **1.6.3. 3030 Sayılı Kanun**

Büyükşehir belediye yönetiminin esasları hakkında bir düzenleme olan 195 sayılı “Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”, 3030 sayılı ve 27.06.1984 tarihli “Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” adı ile yasalaşmıştır.

3030 sayılı kanunun ilk maddesinde büyükşehir belediyelerinin hukuki statüsünden, ikinci maddede ise büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri ile ilgili düzenlemeden bahsedilmiştir. Kanunun devamında hem büyükşehir hem de ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları tek tek belirtilmiştir. Genel olarak da büyükşehir belediyesini ilçe belediyesinden daha üstün konumda gören düzenlemeler göze çarpmaktadır (Dönmez, 1993: 47).

Kanunun 3. maddesi büyükşehir kavramını “belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirleri ifade eder” şeklinde tanımlamıştır. Kanunun 4. maddesi ise, büyükşehirlerde büyükşehir adı altında bir büyükşehir belediyesi kurulacağını ve büyükşehir sınırları içindeki ilçelerde ilçe adıyla bir ilçe belediyesi kurulacağı belirtilmiştir. Burada özellikle büyükşehir sınırları içindeki ilçeleri vurgulamış, ülke genelindeki kurulan belediyeleri ifade etmemiştir. Kanunda büyükşehir belediyesinin ne olduğundan bahsedilmiş ancak nasıl kurulacağına dair herhangi bir ibareye yer verilmemiştir (Tuzcuoğlu, 2007: 52).

Büyükşehir kanunu ile Türkiye’de iki kademeli büyükşehir yönetim modeli benimsenmiştir. Bu modelde üst kademe büyükşehir belediyesi, alt kademe ise ilçe belediyeleridir. Burada önemli olan alt kademenin mi üst kademenin mi daha ağırlıkta olacaktır. Bu kanunda üst kademe olan büyükşehir belediyesine önemli yetkiler tanınmıştır (Arıkboğa, 2012: 4).

Güçlü bir büyükşehir belediyesi oluşturulmuş, görev ve sorumlulukları tek tek belirtilmiş ve bunların dışında kalan görevler ise ilçe belediyelerine verilmiştir. Bazı alanlarda ise yetki ve sorumluklar net belirtilmediği için yetki çatışması yaşanmaktadır. Bu durumda ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyesi karşı karşıya gelmektedir. İnşaat

ruhsatı ve taşınmaz mülkiyetlerin dağıtımını konuları bu duruma örnek verilebilir (Aydınlı, 2003: 76-77).

Büyükşehir belediye başkanı, hem büyükşehir belediye meclisinin aldığı kararları hem de ilçe belediye meclislerinin aldığı kararları onaylamadan tekrar geri gönderme yetkisine sahiptir. Tekrar geri gönderme yetkisinde, eğer meclisler 2/3 çoğunlukla kararda diretirlerse o zaman kararın kesinleşeceği kanunda yer almıştır (Md. 14).

3030 Sayılı Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik kanundan farklı bir işleyiş benimsemiştir. Yönetmeliğin 42. maddesinde büyükşehir belediye başkanı meclis kararlarını aynen veya değiştirerek onaylayacak ya da meclise geri gönderecek ibaresini kullanmıştır. Büyükşehir belediye başkanının değiştirerek onaması durumunda konuyla alakalı meclisin idari yargıya başvurma hakkı vardır. Yine başkanın aynen iadesi durumunda 2/3 çoğunlukla meclisin ısrarı ile kesinleşen konularda başkanın idari yargıya başvurma yolu açıktır. Bu hususlar 3030 sayılı kanunun 14. Maddesinde yer almaktadır. Burada yönetmelik kanunu aşmıştır (Dönmez, 1993: 48).

İlk kurulan büyükşehir belediyeleri ise 1984 yılında Ankara, İstanbul ve İzmir'dir. 1986 ve 1987 yıllarında ise Adana, Gaziantep, Bursa ve Konya şehirleri büyükşehir statüsüne kavuşmuştur. 1988 yılında 3508 sayılı "Kayseri İl Merkezinde Melikgazi ve Kocasinan Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun" ile Kayseri şehri de büyükşehir statüsü kazanmıştır. Bakanlar kurulunun 1993 yılında çıkardığı 504 sayılı "Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit (Kocaeli), Mersin ve Samsun şehirleri de büyükşehir olmuştur. Son olarak 1999 depremi sonrasında 2000 yılında 593 sayılı KHK ile Adapazarı (Sakarya) şehri büyükşehir statüsüne sahip olmuştur (Tuzcuoğlu, 2007: 52). Depremin neden olduğu büyük hasar Sakarya iline bu statünün verilmesinin temel nedenidir.

Türkiye'de büyükşehirler için yapılan bu yasal düzenleme, kentleşmenin ve sanayileşmenin etkisi ile nüfusu hızla artan ve hizmet çeşitliliği fazlalaşan büyükşehir yönetimlerine farklı bir örgütlenme sistemi ortaya çıkarmıştır. Sistem büyükşehir yönetimi dışındaki ilçe ve belde birimlerinin yerel özelliğine dokunmamış, halkında yönetime katılımını da gerçekleştirmiş ve büyükşehir yönetimine bu birimler arasında koordinasyonu sağlama görevi vermiştir (Eryılmaz, 2017: 198).

#### 1.6.4. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

3030 sayılı kanun yirmi yıl yürürlükte kalmış ve Temmuz 2004 tarihinde yerini 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na bırakmıştır. Bu kanun büyükşehir belediyesini “ en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında eşgüdümü sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan, idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” şeklinde tanımlanmıştır. İlçe belediyesi olarak kastedilen belediye, büyükşehir belediyesi sınırlarında olan belediyeler, ilk kademe belediyesi denildiğinde ise “ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir sınırları içindeki belediyelerle aynı yetki, sorumluluk ve ayrıcalığa sahip olan” belediyeler kastedilmiştir (Keleş, 2011: 314).

6 Mart 2008'de 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun gereğince ilk kademe belediyeleri kaldırılmıştır. Böylece Büyükşehir belediyesi - ilçe belediyesi - ilk kademe belediyesi olarak kademelenen yapı, 3030 sayılı yasanın ilk şeklinde olan büyükşehir belediyesi-ilçe belediyesi şeklindeki yapıya tekrar dönmüştür (Çınar vd., 2009: 77). Kaldırılan bu ilk kademe belediyeleri, büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyelerinin mahallesi konumuna dönüştürülmüştür.

5747 sayılı kanun, 5216 sayılı kanunun geçici 2. Maddesinde yer alan, “İstanbul ve Kocaeli dışındaki büyükşehir belediye sınırlarının, mevcut 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” uygulamasını yürürlükten kaldırmıştır. Keleş'e (2011: 315) göre “pergel ile çizilmiş” gibi sınırların oluşturulması bilimsellikten uzak bir yaklaşımdır. Ayrıca Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 5. Maddesine de aykırı bir düzenleme olduğu ileri sürülebilir.

5216 sayılı kanuna göre “ belediye 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 de dikkate alınarak, kanunla Büyükşehir belediyesine dönüştürülebilirler” (Derdiman, 2005: 68).

5216 sayılı kanun görev ve yetkileri ayrı ayrı ele almıştır. Bazı hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından, bazı hizmetlerin de ilçe belediyeleri tarafından yapılmasını ön görmüş ve bu görevleri ayrı ayrı yazmıştır. Ancak bu görev ve yetkilere bakıldığında ilçe belediyelerinin daha az yetki ve görevi olduğu görülmektedir. Büyükşehir belediyesinin görevi ve yetkisi olmayan konularda ilçe belediyeleri görevli ve yetkili olabilmektedir (Şahin, 2014: 164).

Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerinin görev ve yetki paylaşımında genelde sorun yaşanmaktadır. Özellikle planlama, altyapı ve imar konularında bu sorunlar daha da belirgindir. 5216 sayılı kanunun 7. maddesi planlama konusunda büyükşehir belediyesini ilçe belediyeleri üzerinde denetim ve yönlendirme açısından güçlü kılmıştır. İlçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak yapmaları gereken imar planlarının denetimi büyükşehir belediyesine aittir. Büyükşehir belediyesi bu planları aynen onaylayabilir hatta değiştirerek onaylama yetkisine de sahiptir (Şengül, 2017: 136).

Önemli hizmetlerden olan altyapı ve ulaşım hizmetleri için iki özel merkez oluşturulmuştur. İlki, Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME), ikincisi ise Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME)'dir. Bu iki oluşum merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin kurumsal işbirliğine örnek teşkil etmektedir. Altyapı Koordinasyon Merkezi, kamu kurum ve kuruluşları tarafından, büyükşehir sınırlarında yapılacak alt yapı yatırımları için kalkınma planı ve yıllık programlara uygun şekilde hazırlanan taslak programları birleştirir ve son ve kesin şeklini vermektedir. Ulaşım Koordinasyon Merkezi ise, büyükşehir sınırları içerisindeki kara, deniz, su göl ve demiryolu üzerindeki tüm taşımacılık hizmetlerinin koordinasyonunu sağlamakla görevlidir. Bu merkezin aldığı kararlar ilgili tüm belediyeleri, kamu kurum ve kuruluşlarını bağlayıcı niteliktedir (Eryılmaz, 2017: 206).

5216 Sayılı Kanun'a göre büyükşehir belediyesinin büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanı olmak üzere üç organı vardır.

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır. Meclis üyelerinin oluşumu 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları Ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'da gösterilen esas ve usullere uygun şekilde yapılır. Meclisin başkanı büyükşehir belediye başkanıdır. İlçe belediye başkanları büyükşehir belediye meclisinin doğal üyeleridir. (Şahin, 2014, 168). İlçe belediye meclis üyelerinin ise beşte biri büyükşehir belediye meclisine seçilmektedir. Seçilmiş olan bu üyeler ilçe belediye meclis üyeliklerine de devam ederler. Eğer ilçe belediye meclis üyelikleri sona erer ise, büyükşehir belediye meclis üyelikleri de son bulur (Derdiman, 2005: 73).

Büyükşehir belediye meclisinin üyeleri doğrudan halk tarafından seçilmemektedir. Halk tarafından doğrudan seçilen tek meclis üyeleri ilçe meclis üyeleridir (Keleş, 2011: 323). Büyükşehir belediye meclisinin çalışma usulleri ile ilgili özel bir düzenleme bulunmamaktadır. 5393 sayılı belediye kanununun hükümleri esas teşkil etmektedir (Şengül, 2017: 144).

5216 sayılı kanunun 13. maddesinde büyükşehir belediye meclis toplantılarını düzenlemiştir. Maddeye göre, “büyükşehir belediye meclisi her ayın ikinci haftası, önceden meclis tarafından belirlenen günde mutlak yerinde toplanır ve bütçe görüşmelerine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi, diğer toplantıların süresi de en çok beş gündür. Meclis kendi belirleyeceği bir ay tatil yapabilir”.

Şengül'e (2017: 144) göre 13. Maddede, toplantı döneminin her ayın ikinci haftası olarak belirlenmesi 5393 sayılı belediye kanunu ile uyumlu bir yapı içerisinde olması içindir. Her ayın ilk haftası toplanılsaydı, hem ilçe belediye meclisinin hem de büyükşehir belediye meclisinin üyesi konumundaki üyelerin toplantıları çakışabilecekti. Bu durumu ortadan kaldırmak için bu düzenleme yapılmıştır. Ayrıca hangi ay tatil yapılacağına kararını da meclislere bırakılarak ortak tarihlerde tatil yapılabilme olanağı sağlanmış ve çalışma birliği oluşturulması öngörülmüştür.

Büyükşehir belediye meclisi içerisinde İmar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu, plân ve bütçe komisyonu, eğitim, kültür, gençlik ve spor ile ulaşım alanlarında ihtisas komisyonları oluşturulmuştur. İhtisas komisyonları kendi görev alanındaki konular ile ilgili komisyon içerisinde gerekli görüşmeleri yapıldıktan sonra konu büyükşehir belediye meclisinde sonuçlandırılır (Eryılmaz, 2017: 201).

Büyükşehir belediye meclisinin aldığı kararlar büyükşehir belediye başkanı tarafından hukuka aykırı bulunursa, başkan tarafından yedi gün içerisinde gerekçe bildirmek koşuluyla tekrar görüşülmek üzere meclise iade edilir. Başkanın yeniden görüşülmesini istemediği kararlar kesinleşir. Ancak iade edilen kararda meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ısrar ederse, karar kesinleşir. Büyükşehir belediye başkanın bu kararın iptali için idari yargı yoluna gitme hakkı bulunmaktadır. Büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclislerinin aldığı kararlar kesinleşme tarihinden en geç yedi gün sonra mahallin en büyük mülki idari amirine gönderilir. Mülki idari amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez (Md. 14).

Büyükşehir belediyesinin diğer bir organı büyükşehir belediye encümenidir. Encümen belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin 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. Belediye başkanının katılmadığı toplantılarda, encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık eder (Md. 16).

Encümenin yapısı 3030 sayılı yasadan farklı olarak hem atanmış hem de seçilmişlerden oluşmaktadır. Oysa 3030 sayılı yasada encümenin tamamı atanmışlardan oluşmaktaydı. Bu yapının yerine beş atanmış ve beş seçilmiş üyelerden oluşan karma bir yapı benimsenmiştir (Şengül, 2017: 146).

Belediye başkanı ise büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilir (Md. 17).

Büyükşehir belediye başkanı büyükşehir yönetiminin yürütme organıdır. 5216 sayılı kanun belediye başkanları için bazı kısıtlamalar getirmiştir. Bu kısıtlamalara göre, büyükşehir ve büyükşehir sınırındaki ilçelerin belediye başkanları, görev süreleri boyunca siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev yapamaz, ayrıca profesyonel spor kulüplerinin yönetiminde bulunamaz, başkanlığını da yapamaz (Md. 17).

Büyükşehir belediyesinin örgüt yapısı norm kadro esaslarına uygun şekilde oluşur. Örgüt, genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden meydana gelir. Belediyenin hizmet birimlerinin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi hususu büyükşehir belediye meclisi tarafından karara bağlanır. Büyükşehir belediye başkanının



yardımcısı bulunmaz. Başkandan sonra teşkilatın başı genel sekreterdir. Genel sekretere yardımcı olmak amacı ile genel sekreter yardımcısı atanır. Nüfusu üç milyonun üzerinde olan belediyelerde en fazla yedi, üç milyonun altında olanlarda ise en fazla dört genel sekreter yardımcısı atanır. Büyükşehir belediyesi çalışanları büyükşehir belediye başkanı tarafından atanır (Keleş, 2011: 325).

#### **1.6.5. 6360 Sayılı Yasa ve Getirdiği Değişiklikler**

5216 sayılı kanunda önemli değişiklikler yapan 6360 Sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, 12.11.2012 tarihinde kabul edilmiş ve 06.12.2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazete’ de yayımlanmıştır.

On üç büyükşehir belediyesine Ordu İl Belediyesi’nin de eklenmesini sağlayan 6447 sayılı Kanun ile 6360 sayılı Kanun’un adı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” olarak değiştirilmiştir. Böylece Ordu kanunun büyükşehir statüsü verdiği 14’üncü il olmuştur.

Büyükşehir belediye sisteminde önemli değişikliklere sebep olan kanunun bazı hükümleri yayımlandığı tarihte bazı hükümleri de 2014 yerel seçimleri ile yürürlüğe girmiştir. 6360 sayılı kanun hazırlanırken temel amaç, “hizmet siyasetinin, dolayısıyla çağdaş belediyecilik anlayışının gerekliliği olan en yüksek verimlilikle, hızlı ve kaliteli hizmet bütünlüğünün sağlanmasıdır” şeklinde açıklanmıştır. Ayrıca yerindelik-yerellik ilkesine vurgu yapılarak, yerelliğin öncelikle bir güç dağılım ilkesi olduğu, yerel yönetimlere daha çok yetki aktarılarak özerkliklerinin artırılmasını öngörüldüğü belirtilmiştir (Ak Parti, 2012: 9).

6360 sayılı yasa yeni bir büyükşehir yönetim sistemi oluştururken bazı sorunların çözümünü amaçlamıştır. Bu sorunlar Çelikyay (2014: 11) tarafından aşağıdaki şekilde özetlenmiştir:

Planlama ve koordinasyonda yaşanan eksiklikler ve ölçek ekonomisinden beklenildiği kadar yararlanılamaması önemli sorunlardır. Ayrıca, ulaşım, çevre ve sanayileşme gibi sorunların artması ve bu sorunların küçük ölçeğe sahip yerel yönetim birimleri tarafından çözülmesi zorluğu ve mali kaynakların yetersizliği de diğer

sorunlardandır. Kaynakların etkin ve verimli şekilde kullanılmasını sağlamak, kamu hizmetlerinin etkin, verimli ve kaliteli şekilde yerine getirilmesi, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde koordinasyondan kaynaklı sorunların meydana gelmesi, güçlü ve optimal ölçekte hizmetleri yerine getirecek yerel yönetim birimlerinin gerekliliğini ortaya çıkarmıştır.

30 Mart 2014 Yerel Yönetim Seçimleri sonrasında yürürlüğe giren 6360 sayılı kanun sonucunda ortaya çıkan temel bazı değişiklikler aşağıda yer almaktadır:

- Büyükşehir belediyesi sınırları il mülkü sınırına eşitlenmiş ve toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin kanunla Büyükşehir belediyesine dönüştürülebilmesinin önü açılmıştır (Md. 1).
- Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van ve Ordu ile toplamda 14 il belediyesi büyükşehir belediyesine dönüşmüştür (Md. 1).
- Eklenen 14 büyükşehir belediyesi ile beraber toplamda 30 büyükşehir belediyesi olmuş ve bu belediyelerin yetki sınırları il mülki sınırları olmuştur. Ayrıca büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları da ilçe mülki sınırları olmuştur (Md. 1).
- 6360 ile beraber, büyükşehir statüsü kazanan illerde il mülki sınırı büyükşehir belediyesinin de sınırı kabul edildiğinden dolayı, bu illerde gerçekleştirilecek yerel seçimlerde büyükşehir belediye başkanının seçiminde ilin tüm seçmenleri oy kullanacaklardır (Adıgüzel, 2012: 162).
- Büyükşehir olan 30 ilde bulunan il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Ayrıca bu illerdeki tüm belde belediyeleri kapatılmış ve en yakın büyükşehir ilçe belediyesinin mahallesi konumuna getirilmiştir (Md. 1).
- Büyükşehir belediyesi olan illerde bulunan bucak teşkilatları kaldırılmış, sonrasında 2014 yılında 6252 sayılı kanun ile tüm illerdeki bucaklar kaldırılmıştır (Eryılmaz, 2017: 199).
- Büyükşehir belediyelerinde, tüzel kişiliği kaldırılan il özel idarelerinin yetki görev ve sorumlulukları alakası olan bakanlıklarca, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatları tarafından, hazine tarafından, valilikler eliyle,

büyükşehir belediyelerince ve bağlı kuruluşlarınca veya ilçe belediyeleri tarafından kullanılması veya yerine getirilmesi kararlaştırılmıştır (Md. 3).

- İl özel idarelerinin kaldırıldığı büyükşehir belediyesi statüsündeki illerde “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı” kurulmuştur (Md. 3).
- Büyükşehir statüsü bulunmayan illerde 2000’in altında nüfusa sahip olan 559 belediye belediye sıfatını kaybetmiş ve bu belediyeler köy statüsüne çevrilmiştir. Ayrıca büyükşehir belediyesi sınırları içinde olan 1.076 belde belediyesi ve 16.500 köy tüzel kişiliğini kaybetmiş ve mahalleye çevrilmiştir (Geçici Md. 2). Orman köylerinin tüzel kişiliği korunmuştur.
- Mahalleye dönüşen köylerde bulunan mera, yaylak ve kışlak alanlarının, mahallede yaşayanlar tarafından kullanımı devam edilecektir. Ayrıca bu köylerde, vergi, harç ve katılım payları ilk 5 yıl alınmayacaktır. İçme ve kullanma suları için alınacak ücrette ise, yine ilk 5 yıl için en düşük tarifenin %25’ini geçmeyecek şekilde bir ücret tarifesi uygulanacaktır (Geçici Md. 1).
- Büyükşehir belediyelerinin yetkileri genişletilmiş, büyükşehir ilçe belediyelerine ait birçok yetki büyükşehir belediyesine verilmiştir (Aksu, 2012: 3).

6360 sayılı kanun getirdiği yukarıda bahsedilen değişikliklere yönelik eleştiriler de bulunmaktadır. Bu eleştirilerin temelinde, köklü değişiklikler getiren bu temel yasanın, konu ile ilgisi bulunan, meslek odalarının, akademisyenlerin, uygulayıcıların görüşleri alınmadan, yerel yönetimlerimizin sorunları üzerine akademik çalışma yapılmadan, kamuoyunda gerektiği kadar tartışılmadan, hatta kanundan direkt olarak etkilenecek olan yerel halkın görüşü alınmadan ve tercihine başvurulmadan hazırlanmış olmasıdır (Geray, 2015: 63).

Diğer önemli bir eleştiri de büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırları ile eşlenmesi ile yeni ve atanmış bölgesel yönetimler oluşacağı ve yasanın çıkartılmasının asıl nedeninin özerk bölgelerin oluşturulmasının önünü açacağıdır. Bu yasa sayesinde iktidar partisinin önerdiği başkanlık sisteminin alt yapısının hazırlandığı düşüncesi oluşmaktadır (Karakılçık, 2013: 204).

İl özel idarelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması hususunun anayasaya aykırı olduğu öne sürülmüştür. Anayasanın 126'ncı maddesine göre Türkiye'nin "iller" e ayrılması gerekmektedir. 127'nci maddeye göre de her il halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için, karar organları o il halkı tarafından seçilen kamu tüzel kişileri bulunmaktadır. Gözler'e (2013: 41) göre bu durumda anayasal olarak Türkiye'de "il" kesinlikle olacaktır ve her il için de bir il özel idaresi bulunacaktır. Eğer Türkiye'de il özel idarelerinin tüzel kişiliğine son verilecekse bu ancak anayasa değişikliği ile yapılabilir.

Geray' a (2015: 63) göre mevcut durumda kırsal alanda var olan yönetim boşluğu il özel idarelerinin kaldırılmasıyla daha da artmıştır. Birçok ilimizde çok uzakta kalan yerleşim birimlerine hizmet götürmek neredeyse imkânsız durumdadır.

Karakılıçık'a (2013: 205) göre bu yasa ile yaklaşık 1500 belde belediyesi kapanmış ayrıca yüzlerce köy tüzel kişiliğini kaybetmiştir. Bunun sonucunda yerinden yönetim ilkesi zayıflatılarak büyükşehir belediyeleri etrafında yeni merkezi ve güçlü bir yönetim anlayışı getirilmek istendiği eleştirileri bulunmaktadır.

Bir diğer eleştiri ise, yeni büyükşehir statüsü kazanan illerin metropol niteliklere yeterince sahip olmadığı eleştirisi de yapılmaktadır. Oktay'a (2016b: 99) göre, 6360 sayılı yasa öncesi büyükşehir statüsüne sahip şehirlerden sadece Eskişehir, Sakarya ve Erzurum'un merkez nüfusu bir milyonun altındadır. Oysa yeni büyükşehir olan illerin sadece altı tanesinin merkez nüfusu bir milyon ve üzeridir. Ayrıca 6360 öncesi büyükşehirlerin kent nüfusu %83 iken, yeni büyükşehirlerde bu oran %59 da kalmıştır. Bu durum yeni büyükşehir olan illerde metropol niteliğin yetersiz olduğunu göstermektedir.

#### **1.6.5.1. Yönetimsel Açıdan Değişiklikler**

6360 sayılı yasanın yönetimsel açıdan yaptığı değişiklikler genel olarak; Yeni bir büyükşehir yönetim modelinin ortaya çıkması, büyükşehir yönetim sınırının il mülki sınırına genişletilmesi, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi, imar ve planlamada bütünlük ve yerel idari birimlerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması konularında meydana gelmiştir.

Yeni büyükşehir yönetim modelinin benzer bir uygulaması ilk olarak 12 Eylül askeri darbesi sonrası gündeme gelmiştir. Bu konuda yapılan iki düzenleme ile anakentlerin çevresinde bulunan küçük belediyelerin su, kanalizasyon, aydınlatma, ulaştırma ve imar gibi bazı hizmetleri etkin ve verimli şekilde yapamamasından dolayı, anakentlerin bünyesine katılması için iki düzenleme yapılmıştır. Bunun sonucu olarak da hem anakentlerin hem de orta ölçekli kentlerin etrafındaki küçük belediyeler ve köylerin tüzel kişiliği sona erdirilerek büyük belediyelere bağlanması sağlanmıştır (Zengin, 2014: 109).

Kamuoyunda, yeni büyükşehir yönetim modeli adlandırılırken “bütünşehir” kavramı kullanılmaktadır. Ancak bu kavramın, modeli tam olarak ifade edip etmediği tartışmaya açıktır. Yeni büyükşehir yönetim modelini tek bir kelime ile adlandırmak modelin doğru anlaşılmasını engelleyebilir. Bu yüzden “bütünşehir” gibi bir adlandırma yapmak yerine yeni büyükşehir yönetim modeli ifadesini kullanmak daha doğru olacaktır.

Yeni model algılanırken büyükşehir belediyelerinin il mülki sınırları ile eşleşmesi sonucu büyükşehir belediyelerinin büyüyerek büyükşehir sınırlarında olan fakat büyükşehir merkezine uzak olan belde ve köylerin kapatılması olarak düşünülmektedir. Ancak asıl olan merkezde yer alan büyük bir belediye teşkilatının çevresi yönünde genişlemesi ve etrafında bulunan küçük yerel yönetimleri içine almasıdır (Zengin, 2014: 110).

Yeni büyükşehir yönetim modelinde, bir taraftan merkezden sunulması optimal düzeyde olmayan kamu hizmetleri yerel yönetimlere devredilmiş, bir taraftan da optimal ölçeğin altında olmaları sebebi ile bazı yerel yönetim birimleri kapatılarak ya da birleştirilerek yerel yönetimlerde optimal ölçek düzeyine ulaşılması amaçlanmıştır. Ölçek optimizasyonuna yönelik yeniden bir yapılandırma olan bu modelinin yararları şu şekilde maddeleştirilmektedir (Bingöl vd.,2013: 43-44);

1. Ölçek büyümesi sonucu hizmet sunum kapasitesi de büyür, böylece birim başına hizmet maliyetleri azalacak ve kaynakların daha etkin kullanımını sağlayacaktır.

2. Ölçek büyümesi ile paralel şekilde insan kaynakları kapasitesi de hem niteliksel hem de niceliksel olarak artacaktır.

3. Seçmenlerin daha geniş bir ölçekte seçim yapma olanağına sahip olması, karar organlarında görev alan seçilmiş temsilcilerin çeşitliliği ve sofistikasyonu açısından önemli fayda sağlayacak, böylece daha uzmanlaşmış komisyonlar kurulabilecektir.

4. Araç ve gereçler hem niceliksel hem de niteliksel olarak artacak ve bunun sonucunda; aynı havuzdan kullanım imkânı ise verimliliği artıracak böylece israfı azaltacaktır.

5. Ölçek büyümesi sayesinde gerçekleşen kaynak artışı ve nitelikli personel istihdamı hizmetlerin gerçekleştirilmesinde gelişmiş teknolojilerden yararlanmayı da mümkün hale getirecektir.

6. Uzmanlaşma ve iş bölümü artacak; bu sayede hem verimlilik yükselecek hem de maliyetler düşecek ve kaynaklar daha etkin kullanılacaktır.

7. Kentin tamamını kapsayan imar planlarının yapılması mümkün hale gelecek; birbirinden kopuk ve birbiriyle çelişen planların uygulamada doğurduğu sıkıntılar ortadan kalkacaktır.

8. Birden fazla belde ve/veya ilçeyi sınırları içine alan daha büyük ölçekli projeleri gerçekleştirmek daha kolay olacaktır.

9. İl genelinde koordinasyon sağlanması gereken hizmetlerde yaşanan koordinasyon eksiklikleri giderilecek; bu sayede hizmetler daha hızlı ve etkili şekilde sunulacaktır.

10. Kentin tamamını ilgilendiren hizmetlerin tek merkezden yönetilmesi, kaynakların kullanımı ve sahip olunacak olanaklar açısından daha adil bir dağılıma imkanı sağlayacaktır.

11. Tüm bu olumlu yönlerin bir sonucu olarak, hizmetlerin sunumunda kalite, hız, ekonomiklik ve verimlilik artacağından; nihai olarak hizmetlerden yararlanan halkın memnuniyeti de artacaktır.

Kanunun yukarıda sayılan yararlarına bakıldığında yeni büyükşehir yönetim modeli uygulamasının olumlu bir uygulama olduğu düşünülebilir. Ancak genel çerçevede olumlu görünen uygulamanın özele indirildiğinde aynı olumlu sonuçları vermesi

mümkün olmayabilir. Çünkü Türkiye’de illerin yüzölçümleri, coğrafi özellikleri, kalkınma ve gelişmişlik düzeyleri arasında önemli farklar bulunduğu için büyükşehir statüsü kazanan illerin tamamında modelin beklenen yararları aynı ölçüde olmamaktadır.

Keleş’e (2016: 20) göre büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırı ile eşleşmesi, her belediyede aynı sonucu vermemektedir. Muğla, Şanlıurfa, Konya ve Antalya gibi büyükşehir belediyelerinde, şehrin iki ucu arasındaki mesafe 250-300 kilometreyi bularak hizmet alanının ciddi genişlemesine sebep olmuştur. Kamusal hizmetlerin yerine getirilmesi açısından duruma bakıldığında, merkezde bulunan büyükşehir belediyelerinin bu kadar uzak mesafelerde olan yerleşim birimlerine hizmet götürebilmesi için harcaacağı zaman ve işin maliyeti ciddi oranda artış gösterecektir. Bu durumun sonucu olarak, 30 büyükşehir belediyesinden Tekirdağ, Sakarya ve Aydın dışındaki belediyelerin İstanbul ve Kocaeli ile aynı durumda olmadıkları çok nettir.

İl özel idarelerinin kaldırılması ile büyükşehirlerde yerel yönetimler ve meclis teke indirgenmiştir. Artık denetim komisyonlarında dışardan uzmanlarda yer alabileceklerdir. Ayrıca yetkilendirmede ortaya çıkan çift başlılık sorunu il özel idareleri kaldırılması ile çözüme kavuşmuştur (Azaklı ve Tek, 2016: 243).

6360 sayılı kanununun 34. maddesinde “Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur” ifadesi yer almaktadır. Bu madde YİKB’lerin tüm büyükşehirlerde kurulmasına yasal dayanak oluşturmuştur (Sadioğlu vd., 2015: 85).

YİKB’ler yine 34. maddeye göre, vali ya da valinin görevlendireceği bir vali yardımcısı tarafından yönetilecektir. Böylece mülki idare güçlendirilmiş ve daha çok söz sahibi olma imkânına sahip olmuştur. YİKB’lerin mali ihtiyaçlarının merkezi yönetim tarafından karşılanması bu kurumların mali yönden sıkıntı yaşamayacağını gösterir. Başkanlık gerektiği takdirde kadrosuna, yerine ve unvanına bakılmadan ihtiyaca göre

uzman sözleşmeli personel ve memurları bu başkanlıklarda görevlendirme yetkisini taşımaktadır (Azaklı ve Tek, 2016: 242).

YİKB adı ile kurulan bu yeni yapının fonksiyonlarına baktığımızda valinin ildeki konumunun bu yeni yapı üzerinden tekrar belirlendiği ve valinin sahip olduğu genel yetkilerin hareket kabiliyeti yüksek hale getirildiği görülmektedir (Koyuncu ve Köroğlu, 2012: 4).

Kaldırılan il özel idareleri ile yerlerine getirilen YİKB'nın karşılaştırması yapılırsa, il özel idaresi bir idari birimdir ve yerel yönetimler bakımından eski ve köklü bir kurumdur. YİKB ise, bir iktisadi birimdir. İl özel idaresi hizmet odaklıdır. YİKB ise proje odaklıdır. İl özel idaresi yerel taleplerin il yönetimine direkt ulaşmasında önemli bir aktör iken, YİKB ise yatırım ofisi konumundadır. İl özel idaresi seçilmiş karar organına sahiptir. YİKB merkezi idarenin uzantısı konumundadır (Kuran, 2015: 216).

YİKB'lerin bulunduğu büyükşehirlerde bulunan kamu kurum ve kuruluşları yapmakla yükümlü oldukları hizmetleri ve yatırımları aksatırsa ve bu aksatmanın halkın huzurunu, kamu düzenini olumsuz etkilediği vali tarafından belirlenirse, oluşan mağduriyetin ortadan kaldırılması Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı'ndan istenebilecektir. Bu hizmet için harcanan para hizmeti aksatan kurumdan tahsil edilecektir. Bu durumda hizmeti aksatan kurum belediye olursa YİKB'nin aksaklığı gidermek için harcadığı para iller bankası tarafından kesinti yoluyla belediyeden tahsil edilecektir. Bu uygulama ile belediyelerin gelirleri merkezi idare tarafından kesintiye uğratılabilecektir. Bu yüzden hizmetteki aksama objektif kriterlerle belirlenmelidir (Kızıllıboğa ve Özasan, 2013: 20).

Bir başka eleştiri ise il özel idarelerinin büyükşehir statüsündeki illerde kaldırılması ile il özel idaresi olan iller ve il özel idaresi bulunmayan iller şeklinde, hizmet alma açısından ikili bir yapı ortaya çıkmıştır. Bu uygulama kamu hizmetlerinde eşitlik ilkesi ile bağdaşmamaktadır (Önez Çetin, 2015: 263).

Anayasada, "il" in varlığı devam ederken "il" in tüzel kişiliği konumunda olan "il özel idarelerinin" nin kanunla varlığına son verilmesi merkezi yönetimin temeli olan il yönetim sistemini zaafa uğratmış, mülki idareyi de atıl bir konuma sokmuştur. Bunun sonucunda da devletin tarafsızlığı ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin güvencesi olan



makamlar devre dışı kalacak ve kamu düzeninin sağlanması zora girecektir (Sönmez, 2016: 166).

6360 sayılı yasa, Türk yerel yönetimlerinde önemli bir unsur olan köylerin de statüsünde değişikliğe neden olmuştur. Büyükşehir belediyesi statüsüne sahip 30 ilde, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan köylerin tüzel kişiliği sona erdirilmiştir. Orman köyleri bu köylerin dışında tutulmuştur.

Köylerin tüzel kişililerini kaybederek mahalleye dönüşmesi, köyün mahalleden daha farklı özelliklere sahip olmasından dolayı birtakım sorunlara yol açabilir. En temel fark, köyün bir tüzel kişiliği mevcutken, mahallenin sahip olduğu bir tüzel kişilik yoktur.

Köy yönetiminin tüzel kişiliği olduğu için köyün hak ve hukukunu savunacak güce vardır. Mahallenin ise tüzel kişiliği bulunmadığından, mahalle sakinlerinin ihtiyaçlarının karşılanması ancak en yakın belediyeden beklenmektedir. Köylerde işbirliği ve dayanışmanın adı olan imece usulü yapılacak faaliyetlerde önemli bir yer tutar. Bu yapı kanunla da zorunlu hale getirilmiştir. Köylerde yaşam işbirliği ve dayanışma üzerine kurulmuştur. Oysa kentlerdeki mahallerde de bu dayanışma ve işbirliği söz konusu değildir. Mahalleye dönüşen köylerin bulunduğu büyükşehir belediyelerinin birçoğunda köyler ile belediyelerin birbirlerine olan uzaklığı oldukça fazladır (Çukurçayır, vd., 2014).

Diğer bir sorun da büyükşehir ilçe belediyelerinin mahallesi konumuna dönüşen köylerin tarımsal üretimlerinin sekteye uğrama ihtimalidir. Köylünün kendisine sorulmadan ve hatta zorla kentli konumuna getirilmesi sonucunda, idari mali ve hukuki açıdan statüleri değiştirilmiş ve tarımsal yaşamını sürdürebilmesi zorlaştırılmıştır. Bu durumunun bir sonucu olarak da tarım da artık ticari boyutu ağır basan bir yapıda sürdürülebilecektir (Zengin, 2014: 113).

Bu değerlendirmeler dikkate alındığında büyükşehirlerin mülki sınırlarında bulunan köylerin mahalleye dönüştürülmesinin hem yerel hizmetlerin verimliliği ve etkinliği açısından hem de köyde yaşayan halkın yaşam tarzı açısından sorunların ortaya çıkacağı açıktır. Ayrıca belediyeler ile mahalleye dönüşen köylerin arasındaki mesafe uzaklıklarında hizmette halka yakınlık ilkesinin uygulanmasını zorlaştırmaktadır.

Yeni büyükşehir yönetim modeli kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi hususunda birtakım değişiklikler getirmiştir. 6360 sayılı yasa ile beraber, belde ve köy halkının ulaşım harcama ve katılım unsurlarında değişim yaşanmıştır. Ayrıca, belediyelerin sahip olduğu gelirler ve hizmeti sunmakla yükümlü kişilerin belediyeye bağlı olması, belediyelerin hizmet sınırlarında yapılan değişiklik, köylerin ve beldelerin kamu tüzel kişiliklerini kaybetmesi gibi yeni düzenlemeler, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde farklı bir anlayış ortaya çıkarmıştır (Daşcı, 2016: 88).

Bu yeni anlayışta sorun olarak görülen ise, büyükşehirlerde merkeze uzak ilçelerdeki belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliğinin ortadan kaldırılması, merkeze olan mesafenin uzak olmasından kaynaklı, büyükşehir belediyelerinin hizmetlerinde aksamaya yol açabilir ayrıca hizmetlerin verimli şekilde yapılmasını da zorlaştırabilir (Günel vd., 2014: 63).

Sınırların genişlemesinden dolayı büyükşehir belediyelerine, ilçe merkezleri ile mahalleleri birbirine bağlayan yolların yapım, onarım ve bakımının yanı sıra tarımı ve hayvancılığı destek verecek faaliyetleri yapabilmeleri için yetki verilmiştir. Yollarla ilgili hizmetlere yabancı olmayan büyükşehirler bu konuda etkin ve verimli hizmet yapabileceklerdir. Ancak tarım ve hayvancılık tipik belediye hizmetleri olmadığı için zorlanabilecekleri bir farklı hizmet dalı olabilecektir (Oktay, 2016b: 86).

Büyükşehirlerde tüzel kişiliği kaldırılan köylerde yaşayan halkın aldığı hizmete bakacak olursak, daha önce bu hizmetler il özel idaresi tarafından karşılanırken, şimdi ise bazı hizmetler büyükşehir belediyesi tarafından bazıları ise ilçe belediyesi tarafından karşılanmaktadır. Bu durum hizmette bütünlük açısından olumsuz bir uygulamadır. Önemli bir başka sıkıntı ise köylere yapılacak hizmetlerin ikinci plana atılmasıdır. Çünkü özellikle büyükşehir belediyesi kentin önceliklerine önem verecektir ve köyün ihtiyacı olan hizmetler hiçbir zaman birimlerin öncelikli planları arasına giremeyecektir (Koyuncu ve Köroğlu, 2012: 7).

Türkiye Mimarlar ve Mühendisler Odası Birliği (TMMOB) Şehir Plancıları Odası Raporu'nda (2012) ise, büyükşehir ilçe belediyelerinin mevcut yapıları itibari ile yeterli teknik donanımına sahip olmadıkları, ilçe merkezine hizmet sunmada bile sıkıntılar yaşayan bu belediyelerin geniş coğrafyada başarılı olmalarının mümkün olmadığı

belirtilmiştir. Ayrıca merkeze uzak olan yerleşim alanlarında yaşayan halkın, yapılan değişiklikler sonucunda hizmeti hem eksik hem de pahalıya aldıkları öne sürülmüştür.

6360 sonrası hizmet alanlarının genişlemesi ile kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde sorunlar yaşanacağı konusundaki görüşler, Ak Parti Raporu'nda (2012: 17-18) kasıtlı ya da gerçekten bilinmediği için bu tarz görüşlerin olduğu söylenmiştir. Büyükşehir belediyelerinin hizmet alanları içine giren ücra alanlarla ilgili, buralara hizmeti şehir merkezinden götürmeye çalışılmayacağı belirtilmiş, tabii hizmetin gereğine göre bunun da yapılabileceği ancak zaten geçmiş dönemde il özel idarelerinin hizmet götürdüğü bu alanlarda il özel idarelerini sahip olduğu tüm olanakların belediyeye tahsis edildiği söylenmiştir. Bu hizmetler bundan önce nasıl yapılıyorsa aynı şekilde hatta daha donanımlı büyükşehir belediyesi tarafından yeni imkânlarda eklenerek gerçekleştirilecektir.

İmar ve planlama açısından 6360 sayılı yasa, ilde çevresel düzenleme, nazım ve imar planları açısından tek yetkili planlayıcı olarak büyükşehir belediyesini belirlemiştir. Böylece, kentin tamamını kapsayan imar planlarının yapılması mümkün hale gelecek ve parçalı ve birbiriyle çelişen planların uygulamada doğurduğu sıkıntılar ortadan kalkacaktır. Fakat büyükşehir sınırları içinde yapılan tüm planlama ve imar kararlarının büyükşehir tarafından onaylanması hatta değiştirilebilmesi merkeziyetçi anlayışı iki şekilde güçlendirmektedir. İlk olarak, planlama bölgesi il sınırının tamamı olarak büyütülmüş, ikincisi belde belediyeleri kapatıldığı için o bölgelerdeki plan yetkisi de bu konuda çok az yetkiye sahip olan ilçe belediyelerine devredilmiştir (Ersoy, 2013).

Ak Parti Raporu'na (2012: 13) göre, 6360 sayılı yasa ile imar bütünlüğü büyük oranda sağlanmış olacaktır. İlçe belediyeleri artık üst ölçekli planlar için merkezi idarenin kapısını aşındırmaktan kurtulacak ve hemen yakınındaki büyükşehir belediyesi ile bu sorunun halledecek, planlama ve uygulama yeni bir tarzla ve daha profesyonel bir anlayışla, bir bütünlük içerisinde yapılabilecektir.

Ancak tüm il sınırının doğru planlama için en uygun yöntem olduğu da net olarak söylenemez. Çünkü büyükşehirler arasında mekânsal planların düzeyi farklılık gösterir. Bazı büyükşehirler için ilişkiler sarmalı küresel düzeyde iken bazı büyükşehirler için ise kendi il sınırlarını bile kapsayacak kadar geniş değildir. İstanbul küresel düzeyde iken,

Mardin dar bir kapsam içermektedir. Bu farktan dolayı, yerel düzeyde planlama mekânsal ve zamansal seviyede önemli farklılıklar içerir (Ersoy, 2013).

Keleş'e (2012a: 6) göre, 6360 sayılı yasa imar ve planlama açısından büyükşehir belediyelerine önemli yetkiler tanımış olmasına rağmen, bu üstünlükleri İstanbul ve Kocaeli dışındaki şehirler, nüfusları ve sahip oldukları yüzölçümü nedeni ile tam olarak kullanamamaktadır. İmar planlarını yapma, uygulama ve denetleme noktasında verimlilik ve etkinlik açısından coğrafi alan büyüklüğü önemli bir kriterdir. Her ne kadar imar ve planlamada teklik ve bütünsellik sağlanmış olsa da merkezden uzaklaşma verimli ve etkin bir imar planlaması yapmanın, uygulamanın ve denetlemenin önünde önemli bir engeldir.

6360 sayılı kanun ile büyükşehir belediye sınırı içerisinde bulunan belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış ve belde belediyeleri belde ismi ile en yakın ilçenin mahallesi konumuna getirilmiştir. Kapatılan bu belde belediyelerinde en dikkat çekenler ise, turizmin yoğun olduğu turizm beldeleridir.

Yapılan bu eleştirilere Ak Parti Raporu'nda (2012: 23) şu şekilde cevap verilmiştir; 6360 sayılı yasa ile belediye hizmetlerinin daha başarılı gerçekleşmesi hususunda belki de en fazla turizm beldelerine daha iyi hizmet gitmesi sağlanacaktır. Yaz ayları ve kış aylarında önemli nüfus değişkenlikleri gösteren turizm beldelerinin, 6360 sayılı yasa öncesi mevzuatta nüfusuna göre aldıkları gelirler ile yazın artan nüfusa yeterli düzeyde hizmet etmeleri imkânsızdı. Turizm beldeleri açısından 6360 sayılı yasa öncesi durumun devam etmesi zaten büyük bir talihsizlikti. Yeni yasayla birlikte belde belediyeleri kapatılıp bu belediyelerin hizmetleri bütünlüklü bir hizmet tarzı ile daha donanımlı ilçe ve büyükşehir belediyelerine bırakılmıştır.

Özsalmanlı ve Pank'a (2012: 14-15) göre de turizm, kültür ve tarih açısından çok önemli yere sahip olan beldelerin kapatılması durumunun yeniden gözden geçirilmesi gerektiği ve bu durumun şartlara göre değerlendirilip mevcut uygulamadan geri adım atılabileceği söylenmiştir.

#### **1.6.5.2. Mali Açıdan Değişiklikler**

6360 sayılı yasa ile yerel yönetimlerin mali yapıları üzerinde önemli değişiklikler yapılmıştır. Ak Parti Raporu'na (2012: 11) göre, 6360 sayılı yasa ile büyükşehirlerin gelirleri üzerinde artış sağlanmış böylece, hizmet kalitesinin artırılması hedeflenmiştir.

Mali açıdan en önemli değişim bölüşüm ilkelerinin yeniden düzenlenerek, yerel yönetimlerin paylarında değişim sağlanmışır (Adıgüzel, 2012: 169). Paylardaki bu değişim, Genel bütçe vergi Gelirlerinden aktarılan paylardaki değişim, denkleştirme ödeneği ve İller Bankası'nın uygulama ve pay aktarımlarındaki değişim olarak adlandırılır.

Yasanın getirdiği önemli değişikliklerden biri olan yerel yönetimlerin paylarında ve bölüşüm ilkelerinde meydana gelen değişimdir. Önceki uygulamada genel bütçeli vergi gelirlerinden, yerel yönetimlere mali kaynak aktarımı vardı (İzci ve Turan, 2013: 134).

Tablo 4'de göre, 2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'a göre genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından vergi iadelerinin çıkararak elde edilen net tutarın % 1,15'i il özel idarelerine, % 2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, % 2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılıyordu. Genel bütçe vergi gelirleri toplamından her bir büyükşehir ilçe belediyesine ayrılan payın % 30'u, o ilçe belediyesinin bağlı olduğu büyükşehir belediyesine aktarılıyordu. Ayrıca büyükşehir belediye sınırları içerisinde tahsilatı yapılan genel bütçe vergi gelirleri toplamının % 5'i büyükşehir belediye payı olarak ayrılıp, bu tutarın % 70'i doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine aktarılıp ve kalan % 30'luk tutarın tüm büyükşehir belediyelerine dağıtımı nüfus kriterine göre yapılıyordu (Yüksel, 2016: 742).

**Tablo 4: Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılacak paylar**

<b>5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun</b>	
<b>Önceki Düzenleme</b>	<b>6360 sonrası Yapılan Değişiklik</b>
<p>MADDE 2- (1)...</p> <p>(2) Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının; yüzde 2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15'i il özel idarelerine ayrılır.</p> <p>(3) ... büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 5'i ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır.</p>	<p>MADDE 2- (1)...</p> <p>(2) Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0,5'i il özel idarelerine ayrılır.</p> <p>(3) ... büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır.</p>

**Kaynak:** (Türkiye Belediyeler Birliği, 2014, 7).

6360 sayılı kanun, 5779 sayılı kanunun ilgili maddelerini değiştirmiştir. 6360 sayılı kanunun 25. Maddesinin 2. fıkrasına göre, Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının % 1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, % 4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve % 0,5'i il özel idarelerine ayrılır (Md.25).

Tablo 5'e göre, 25. maddenin 3. Fıkrasına göre, 06.06.2002 tarihli ve 4760 Sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu'na ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının % 6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların % 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır." ibareleri yer almaktadır (Md.25). Bu durum daha geniş il sınırlarına sahip olan ve bu yüzden hizmet alanı çok geniş olan büyükşehir belediyelerinin lehine bir düzenlemedir (Adıgüzel, 2012: 169).

**Tablo 5: Genel bütçe vergi gelirlerinin dağıtımı**

<b>5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun</b>	
<b>Önceki Düzenleme</b>	<b>6360 sonrası Yapılan Değişiklik</b>
<p>MADDE 5- (1)...</p> <p>(3) Büyükşehir ilçe belediyeleri payı, nüfus esasına göre dağıtılır. Hesaplanan tutardan yüzde 30'luk büyükşehir belediyesi payı ayrıldıktan sonra kalan miktar büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İller Bankası tarafından aktarılır</p> <p>(4) ... Yüzde 70'i doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılır. Kalan yüzde 30'luk kısmı ise büyükşehir belediyeleri arasında nüfus esasına göre dağıtılır. (İVGP)</p>	<p>MADDE 5- (1)...</p> <p>(2) Büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri payının; yüzde 90'lık kısmı ilçelerin nüfusuna, yüzde 10'luk kısmı ise ilçelerin yüzölçümüne göre dağıtılır. Hesaplanan tutardan yüzde 30'luk büyükşehir belediyesi payı ayrıldıktan sonra kalan miktar büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İlbank A.Ş. tarafından aktarılır</p> <p>(4) ... Yüzde 6'lık büyükşehir belediye payının yüzde 60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılır. Kalan yüzde 40'lık kısmının yüzde 70'i nüfusa, yüzde 30'u yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılır.</p>

**Kaynak:** (Türkiye Belediyeler Birliği, 2014, 8).

Tablo 6'ya göre, bir başka kaynak paylaşırma yöntemi de Türkiye'deki ismiyle denkleştirme ödeneğidir. Bu sistem her sene merkezi yönetimin bütçesinden yerel yönetimlere transfer yoluyla bir kaynak paylaşımıdır. 5779 sayılı kanunun 6. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, kesinleşmiş olan en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının binde biri (% 0,1) Maliye Bakanlığı'nın bütçesine belediyeler denkleştirme ödeneği olarak eklenir ve bu ödeneğin % 60'ı nüfusu 5000 ve altında olan belediyelere, kalan % 40'ı ise 5001-9999 arasında nüfusa sahip olan belediyelere eşit olarak dağıtılmaktaydı. (Yüksel, 2016: 743-744). Yine aynı maddeye göre ayrılmış olan denkleştirme ödeneğinin % 30'u Maliye Bakanlığı tarafından eşit iki taksit şeklinde ve beş yıllığına İller Bankası'na aktarılmaktaydı. Ayrıca bu ödenek sadece projelerde kullanılmak üzere veriliyordu (Önez Çetin vd., 2016: 182).

**Tablo 6: Denkleştirme ödeneği dağıtım kriterleri**

<b>5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun</b>	
<b>Önceki Düzenleme</b>	<b>6360 sonrası Yapılan Değişiklik</b>
MADDE 6- (1) Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine belediyeler denkleştirme ödeneği olarak konulur. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit halinde dağıtılmak üzere, İller Bankası hesabına aktarır. Bu ödeneğin yüzde 60'ı, nüfusu 5.000'e kadar olan belediyelere, yüzde 40'ı ise nüfusu 5.001 - 9.999 arasında olan belediyelere eşit şekilde dağıtılır.	MADDE 6- (1) Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine nüfusu 10.000'e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere denkleştirme ödeneği olarak konulur. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit halinde dağıtılmak üzere, İlbank A.Ş. hesabına aktarır. İlbank A.Ş., hesabına aktarılan ödeneğin yüzde 65'ini eşit şekilde, yüzde 35'ini ise nüfus esasına göre dağıtır.

**Kaynak:** (Türkiye Belediyeler Birliği, 2014, 8).

6360 sayılı kanun 6. madde de bazı değişikliklere gitmiştir. Yapılan değişiklik ile Maliye Bakanlığı bütçesine nüfusu 10.000'e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere denkleştirme ödeneği olarak aktarır, Maliye Bakanlığı bu ödeneği iki eşit taksitte dağıtılması için İl Bank A.Ş.'nin hesabına aktarır ve İl Bank A.Ş. de bu ödeneğin % 65'ini eşit bir şekilde, kalan % 35'ini ise nüfus kriterine göre dağıtacaktır (Önez Çetin vd., 2016: 182).

5779 sayılı kanun gereğince paylar, Maliye Bakanlığı'nca aylık hesaplanır ve büyükşehir belediyelerine doğrudan, 5. Maddenin usullerine göre aktarılır. İl özel idareleri ve diğer belediyelerin payları da iller bankasına aktarılırdı. 6360 sayılı kanunun sonrası, yeni kurulan 28 büyükşehir ilçe belediyesine, 5779 sayılı Kanun uyarınca 2014'te yapılacak seçimleri takip eden ayda tahakkuk ettirilecek miktar İlbank A.Ş. tarafından bir defaya mahsus olmak şartı ile üç kat artırımlı ödenecek, hükmü getirilmiştir. İlave kaynak gerektiğinde ise Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun Yedek Ödenek Tertibinden Maliye Bakanlığı tarafından bu kaynak temin edilecektir (Önez Çetin vd., 2016: 183).

6360 sayılı kanun ile kamu tüzel kişiliği ortadan kaldırılarak en yakın ilçenin mahallesi konumuna getirilen köylerden, emlak vergisi ve 2464 sayılı kanun gereğince



alınması gerekli vergi, harç ve katılma payları 5 yıl boyunca alınmayacaktır. Bu sürenin başlangıcı 30 Mart 2014 yerel seçimlerinin gerçekleştiği tarihtir. Bunun dışında mahalleye dönüşen bu köylerde 5 yıl boyunca, içme ve kullanma suları için alınan ücretler belirlenirken en düşük tarifenin % 25'ini geçemeyeceği belirtilmiştir. Bu hüküm 6360 öncesi görev ve sorumlulukları genişletilmiş büyükşehir belediyelerindeki mahalleye dönüşecek köyler için de geçerli olacaktır (T.B.B, 2014: 10).

Diğer bazı istisna ve muafiyetler ise şunlardır: Tüzel kişiliği kaldırılan köylerde gezici olarak her türlü sanat işleriyle uğraşanlar ile aynı yerlerde aynı işleri bir işyeri açmak suretiyle yapanlardan basit usule tâbi olmanın genel şartlarını taşıyanlar, 31.12.2017 tarihine kadar vergiden muaf esnaf sayılır. Tüzel kişiliği kaldırılan köylerde faaliyet gösteren ve münhasıran el ile dokunan halı ve kilim imal eden işletmelerde çalışan işçilerin ücretleri 31.12.2017 tarihine kadar gelir vergisinden istisnadır. Tüzel kişiliği kaldırılan köylerde; köy muhtarı ile köylerin kâtip, korucu, imam, bekçi ve benzeri hizmetlilerine köy bütçesinden ödenen ücretler ile çiftçi mallarını koruma bekçilerinin ücretleri 31.12.2017 tarihine kadar gelir vergisinden istisnadır. Verilen tarihler de bu muafiyet ve istisnalara dahildir (Önez Çetin vd., 2016: 185).

### **1.6.5.3. Siyasal Konulara İlişkin Değişiklikler**

6360 sayılı kanunun getirdiği değişikliklerin siyasal yapıya ilişkin etkileri ve değişiklikleri önemli bir tartışma konusudur. Büyükşehir belediye sınırlarının il mülki idari sınır ile eşitlenmesinin bir sonucu olarak seçim çevrelerinin değişmesi, kanunun bölgesel yönetime doğru bir gidişatın önünü açtığı ve başkanlık sistemine zemin hazırladığı görüşlerini ortaya çıkarmıştır (Akıllı ve Kızılboğa Özasan, 2015: 164).

Demokratik temsil konusunda kanunun getireceği değişiklikler sonucunda birçok belediyenin kapatılmasından dolayı o belediyelerin olduğu bölgede yaşayan halkın kendileri ile ilgili konularda kararlar alınan belediye meclislerinin kapatılmasının demokratik temsil açısından olumsuz bir durum arz ettiği görülmektedir

Demokratik katılım sürecinde de katılımın azalacağı görüşleri mevcuttur. Bunun temel sebebi olarak da halk tarafından doğrudan seçilecek organların sayısının azalması gelmektedir. Ayrıca kapatılan yerel yönetim birimlerinin meclislerinin yükü de büyükşehir belediye meclislerine aktarılacağı için katılım noktasında bir yavaşlama gerçekleşebilir.

6360 sayılı kanunun getirdiği değişikliklere en temel eleştiri, merkezden yönetim esasına dayanan bir idari yönetim birimi olan İl'in, yerinden yönetim esasına dayalı bir yönetim anlayışı ile yönetilmek istendiği ve bu durumda oluşan idari birimin adının il değil bölge olacağı vurgulanmıştır. Yapılan değişikliklerin amacı başkanlık sistemin alt yapısı olan idari federalizme geçiş hedefine ulaşmaktır (Ayman Güler, 2012: 3).

Çukurçayır (2014) belediyenin evrensel olarak kentsel alanlarda ve küçük ölçekli alanlarda hizmetler gerçekleştirdiğini vurgulamıştır. Eğer belediyenin hizmet alanını genişletirsek bölge yönetimi veya eyalet yönetimi algısı oluşacaktır. Bu durumda da büyükşehir belediye başkanının eyalet başkanı gibi düşünülmesinin normal olacağını belirtmiştir.

Yerel yönetimler içerisinde büyükşehir belediyesi 6360 sayılı düzenleme ile merkezi yönetim ile ilçe belediyelerinin arasında bir kademede bölge yönetimi gibi algılanan yeni bir birim haline gelmiştir. Burada asıl olan büyükşehir belediyesinin eşitler arasında birinci konuma getirilmesi durumudur (Günel vd., 2014: 68).

Ak Parti Raporu'na (2012: 13) göre daha önce büyükşehir hizmet sınırı il mülki idare sınırları ile eşitlenmiş olan Kocaeli ve İstanbul şehirleri tarafından herhangi bir federatif yapı talebinde bulunulmamıştır. Dolayısıyla büyükşehir olan diğer hiçbir ilinden de bu şekilde bir talep gelmeyeceği kesindir. Yeni yasal düzenlemenin tek yapmak istediği şey belediye hizmetidir.

Keleş de (2012a: 8) 6360 sayılı yasal düzenlemenin federalizm ile bir ilgisinin olmadığını söylemektedir. Federasyon bir siyasal yerinden yönetim sistemidir. Federalizmi idari veya mali federalizm diye adlandırmak yanlış olur. Egemenliğin sağladığı yasama gücü bölgesel veya yerel birimlerle bölüşülmediği sürece federasyondan söz etmenin doğru olmayacağını belirtmiştir.

6360 sayılı kanunun getirdiği idari yapıdaki değişiklikler, alanların birleştirilmesi ve mücavir alanın genişlemesi ile seçim çevrelerinde önemli değişiklikler ortaya çıkmıştır. Bu değişiklikler seçim sonuçlarına da etki etmektedir. Burada en büyük faktör köy ve beldelerin ilçe belediyesinde ve büyükşehir belediyesinde oy kullanmalarındır (Gürbüz vd., 2014: 126).

Karasu'ya (2013: 12) göre de, büyükşehir belediye başkanının seçileceği seçim çevresinin il mülki sınırı olması yeni seçim çevreleri ortaya çıkarmıştır. Bu yeni alanların seçimlere etki etmesi muhtemel bir sonuçtur. Tüzel kişiliği kaldırılan köylerin ve beldelerin halklarının da seçim çevresine dâhil olmasından dolayı seçim sonuçlarına yönelik tahminlerde bulunurken sadece geçmişteki yerel seçimler yeterli olmayacak, genel seçimlere de bakmak gerekecektir.

Adıgüzel'de (2012: 162) büyükşehir belediye seçimlerinde tüm ilin oy kullanma hakkına sahip olması yerelde siyasal dengeleri değiştireceği kanısındadır. Büyükşehir belediyesi seçimlerinin tahmininde il genel meclisi seçimlerinin mutlaka kullanılması gerektiğini savunmuştur. Normal şartlarda genel seçimler ulusal siyasetteki başarıya göre sonuçlanır. Yerel seçimler ise, adayların ön planda olduğu ve yerelin etkisi altında gerçekleşen seçimlerdir. Oysa 6360 sayılı kanunla değişen seçim çevresi ile beraber, hem kentsel alan hem kırsal alan oy verecektir. Kırsal ve kentsel alanlarda yaşayanlardan oluşan bu yeni seçmen profilinin tercihini tahminde bu yüzden bir önceki il genel meclisi seçim sonuçları önemlidir.

İlin tamamının büyükşehir seçimlerinde oy kullanmasının, kırsalda belirli oy yoğunluğu olan partilerin lehine olacağı eleştirisi de mevcuttur. Yerel seçimlerle ilgili tüm bu tahmin ve eleştirilerin detaylı incelemesi bir sonraki bölümde yapılacaktır.

## 2. 6360 SAYILI YASANIN YEREL SİYASETE ETKİLERİ

### 2.1. Temsil ve Katılım

Temsil, Türk Dil Kurumu Sözlüğünde “birinin ya da bir toplumun adına davranma” şeklinde tanımlanmıştır. Temsil kavramı, köken olarak Roma döneminde kullanılan “repraesentare” kelimesinden gelmektedir. İngilizce de ise temsil kavramı, İngiliz parlamentosunu kastetmek veya kilise konsey toplantılarına katılan görevliler için kullanılmıştır. 12. Yüzyılda hukuk alanında meydana gelen gelişmeler ile temsil kavramı bugünkü anlamına yakın bir şekilde, başkasının yerine ve adına kamusal işleri yapan kişi olarak kullanılmaya başlanmıştır. Günümüzde demokratik yönetimlerde temsil, seçime dayanan ve halkın kendisini temsil etmesi için, bazı özelliklere sahip kişiler arasından, kendilerini temsil etmesini istediklerini seçmesi anlamında kullanılmaktadır (Örs, 2006: 2-7).

Çitçi de (1989: 20-21) temsil olgusunun temel dayanağı olarak seçimi öngörmüştür. Seçim sistemi temsil üzerine ise seçilenin, seçenin ve temsil edilenin kimler olduğu yasal kurallarla belirlenmesi gerektiğini savunmuştur. Tarih içerisinde sadece soylulara ait olan temsil, zaman içerisinde gelişim göstererek günümüzdeki yapısı olan nüfusun tamamının temsili noktasına geldiğini belirtmiştir.

Temsil kavramının sadece seçimle temsilci belirlemek olarak algılanmasının doğru olmayacağı görüşleri de vardır. Oktay’a (2013: 40) göre, oy kullanmak ve temsilcinin kim olacağını belirlemek yeterli değildir. Seçilen temsilcinin neyi ve kimi temsil ettiği önemlidir. Temsil edilenler ve temsil edenlere dair fikirler şu şekildedir; temsilci olarak seçilen kişinin seçmenler karşısında özerk bir konuma sahip olup olmadığı, seçmenlerin çıkarlarının ve kanaatlerinin temsili noktasında bir ayrışma olup olmadığı, eğer var ise de bu ayrışmanın nasıl giderileceği konusu, son olarak da eğer seçmenin tercihi ve çıkarları ile ulusal çıkarlar uyummaz ise, bu durumda temsilcinin tutunacağı tavır hangi yönde olacağı noktası önemlidir.

Demokratik sistemlerde temsil, halkın kendisine ait olan egemenlik hakkını, kendi adına ve kendi seçtiği ve kendisine karşı da sorumluluğu olan kişilere devretmesi olarak tanımlanabilir. Bu sistem günümüz devletlerinde yaygın olarak kullanılmaktadır (Varlık ve Ören, 2003: 179).

Güneş de (2017: 50) temsili demokrasi kabul gördüğü zamandan itibaren, halkın iktidar yetkisini egemenlik hakkını temsil etmek amacıyla yine halk tarafından seçilen bu temsilcilerin sadece oy aldıkları kitlelere karşı sorumlu olmamaları o seçim bölgesinde bulunan halkın tamamının temsilcisi konumunda olmaları ve tüm halkı temsil etmeleri görüşünün hâkim olduğunu belirtmiştir. Bu anlayış Heywood (2013: 233) tarafından da temsilcilerin, bireylerin, grupların hatta çok geniş kitlelerin temsilcisi olması gerektiği şeklinde savunulmuştur. Herhangi bir bölgecilik yapılmaz. Bölgeler arasında bir ayrım gözetimi söz konusu değildir.

Eşitlik ilkesi, demokrasinin önemli ilkelerinden birisidir. Temsil de bu eşitlik ilkesinin büyük ölçekli bir siyasal sisteme uygulanması şeklinde idrak edilmektedir. Giderek büyüyen devlet yapısının içerisinde siyasal eşitliği sağlayacak olan yasaların, halkın temsilcileri yoluyla yapılması temsilin önemli bir şartıdır (Çelik, 2008: 6).

Temsil dolaylı ve dolaysız olarak ikiye ayrılmaktadır. Dolaysız temsil, bir bölgede yaşayan insan topluluklarının kendilerini ilgilendiren tüm konularda söz haklarının, oy haklarının bulunması ve bu sayede herkesin aslında kendisini temsil etmesidir (Örs, 2006: 6). Bu temsil yönteminde kişi kendini temsil etmektedir. Hiçbir aracı olmaksızın tüm kararlarda bizzat kendi kendinin temsilcisi konumundadır.

Dolaylı temsil ise, dolaysız temsilin aksine toplumda yaşayan kişilerin, kendi yerine seçtiği temsilcilerin, onları ilgilendiren konularda onların adına karar almasıdır. Demokratik açıdan dolaysız temsil daha demokratik bir sistemdir. Ancak günümüzde nüfusun çok kalabalık olması bu temsilin uygulanamamasının en önemli nedenidir. Bu sebeple halkın yönetime katılımının temsilciler yoluyla gerçekleşmesi sistemi günümüzde demokrasi ile yönetilen devletlerin hemen hemen tamamında kabul görmüştür.

Katılımcılık olgusu tıpkı temsil gibi demokrasinin ilkelerinden biridir. Temsil, demokrasi için zorunlu bir ihtiyaç olsa da tek başına yeterli olmamaktadır. Bu durumda katılım kavramı devreye girmektedir. Ancak burada en önemli nokta, katılımı temsili demokrasinin yerine geçen hatta onun bir alternatifi gibi görmemek gerekir.

Arıkboğa'da (2010: 196-197) temsil ve katılım arasındaki durumu iki ayrı boyutta açıklar. İlki, katılımın asıl amacının temsil sistemi içerisinde, yeterince temsil edilemeyen vatandaşların sesi olmak olduğunu belirtmiş ve bu ilişkiyi siyasal ve toplumsal açıdan

değerlendirmiştir. Siyasal açıdan, temsilde adaletin tam ve eksiksiz sağlanması mümkün değildir. Bu eksik katılım sayesinde desteklenerek ortadan kaldırılabilir. Toplumsal açıdan ise, toplumsal hayat günümüzde daha dinamik bir yapıdadır. Bu dinamizm de artık siyasi partilerin işi daha zordur. Sadece temsil sistemi ile yönetimi sağlamak kolay değildir. Halkın temsil dışında katılıma olan isteği artmakta ve yönetimleri katılıma açık yöntemler uygulamaya zorlamaktadır.

Katılım olgusunda, vatandaşların kendilerini ilgilendiren konularda kararlara katılabilme imkânının bulunması, ortak bir karar almak için sadece seçimlerin değil seçim dışı yöntemlere de gidilmesi gerektiği ve son olarak siyasal olmayan konularda katılımın gerçekleşmesi vatandaşların üzerinde eğitici bir özelliğinin varlığı söz konusudur. Bu özellikler katılımı temsilden ayıran temel özelliklerdir (Çukurçayır, 2012: 26).

Katılım, bireylerin kendilerini ilgilendiren konularda, yaşadıkları bölge ile ilgili programlarda ve kurumsal anlamda alınacak kararlarda işin içinde bulunmaları ve yapılan planların uygulanmasında kendileri ile işbirliği içinde olunması demektir (Yalçındağ, 1996: 129).

Çitçi'ye (1999: 244) göre de katılım, vatandaşların buldukları ülkenin kamu politikaları belirlenirken, bu politikalar uygulanırken ve denetlenirken, yaşanan tüm bu sürecin içinde yer alması olarak tanımlanabilir.

Katılım, sürekliliği olan bir olgu olmalı, bir yerde başlayan ve bir yerde biten bir süreç gibi algılanmamalıdır. Belli bir kurumla ya da alanla daraltılmış durumda olmamalı, bütün kurumları ve tüm yaşam alanlarını kapsamalıdır. Gönüllülük esasında yapılmalı ve bireysel ya da kurumsal çıkarlardan ziyade yaşam sürdürülen şehrin veya tüm ülkenin çıkarlarına dayalı bir katılım olgusu gerçekleştirilmedi (Kentleşme Şurası, 2009: 11).

Katılım kavramı, yönetsel katılım ve siyasal katılım olarak ikiye ayrılır. Yönetsel katılım, seçimin dışında kalan, kamusal hizmetlerle ilgili alınacak ana kararların oluşması, olgunlaşması, karar aşamasına gelmesi ve uygulanması süreçlerinden en az birinde ya da daha fazlasında hatta tamamında direkt ya da dolaysız şekilde halkın yer almasıdır. Bu sayede yönetimdekiler, halkı kamu politikalarının oluşturulması sürecine dâhil etmiş olurlar. Halkın sorunlarını taleplerini dikkate alarak politikalar belirlemek zorunda kalırlar (Eryılmaz, 2017: 60).

Yönetsel katılım ile beraber, vatandaş düşüncelerini aktarabilmekte ve yönetimi denetleyebilme olanağına sahip olabilmektedir. Böylece siyasal organlar, vatandaşın taleplerinin ne derece karşıladıkları ve başarılı olup olmadıkları konusunda bir otokontrol fırsatı bulmuş olurlar. Ayrıca bu durumda vatandaş da kendisinin düşüncelerine ne kadar önem veriliyor olduğunu görebilecektir. Yönetsel katılım ile yönetim organları halkın istekleri doğrultusunda hizmet yapacaklar ve verimliliklerinin test ederek daha aktif ve verimli hizmet sunacaklardır (Çukurçayır, 2012: 55).

Siyasal katılım, vatandaşların hem ulusal hem yerel anlamda kendilerini yönetecek kişileri ve kendi istekleri ve çıkarları doğrultusunda karar almasını bekledikleri karar organlarının temsilcilerini seçmeleri ve karar alma aşamasında onları etkilemek için gösterdikleri çaba ve davranışa denir (Dursun, 2004: 231). Türkiye’de katılım denilince daha çok siyasal katılımın anlaşıldığı söylenebilir.

Siyasal katılım dar anlamı ile yalnız seçimlere katılma olarak tanımlanabilir. Fakat daha geniş ifade edildiğinde sadece seçimlere indirgenecek bir davranış değildir. Halk seçim dışında da siyasal otoritenin karar alma süreçlerinin tümünde bulunabilmektedir. Siyasal katılım belirli bir süreci gerektirir ve birtakım aşamalar olması gerekir (Çukurçayır ve Gökçe, 2002: 129).

Siyasal katılım kendini farklı süreçlerde gösterebilir. Merak, ilgi, bilgi ve eylem gibi dört farklı boyutta karşımıza çıkabilir. Bu boyutların azlığı veya çokluğu yaşanabilir. Örneğin, siyasal mevzuları az merak edenler olabileceği gibi çok merak eden de olabilir. Siyasal mevzular da az bilgisi olanlarda vardır çok bilgisi olanlar da. Fakat burada önemli olan bu kişilerin seçime katılıp katılmamasıdır. Ancak sadece oy vermek de siyasal katılımın gerçekleştiği anlamına gelmez. Siyasal olayları izleme, siyasal olaylar hakkında tavır takınma ve siyasal olayların içine karışma faaliyetleri de siyasal katılımın farklı boyutlarıdır (Baykal, 1970: 31-33).

### **2.1.1. Yerel Yönetimlerde Temsil**

Temsil kavramına yerel yönetimler açısından baktığımızda, demokrasinin işlevselliği açısından yerel yönetimler oldukça önemlidir. Yerel yönetimlerde temsilci ile temsil edilen arasındaki hem fiziksel hem de toplumsal mesafe çok uzak değildir. Ayrıca, yerel yönetimlerin diğer örgüt yapılarından farkı, karar ve yürütme organlarının yasal olarak yerel yönetim birimlerinin bulunduğu bölgedeki halk tarafından seçilerek belirlenmesidir. Ayrıca

yerel yönetimlerdeki temsilcilerin belirli periyotlarda yapılan seçimle iş başına gelmesi ve temsilcilerin halka karşı sorumluluğu halkın denetimini sürekli canlı kılmaktadır. Bu da demokrasi ve temsil açısından önemlidir (Çitçi, 1996: 5-6).

Halk her zaman siyasi olarak daha fazla temsil edildiğini düşündüğü organların yaptığı işler konusunda daha ilgilidir. Eryılmaz'a (2017: 168) göre, seçimle iş başına gelen temsilcilerin görevlerine devam etmeleri halkın onları tekrar isteyip istemediğine bağlıdır. Bu yüzden seçilenler halka karşı kendilerini sorumlu hissetmektedirler. Halk yerel yönetimlerin yöneticilerinin belirlendiği seçimlerde adaylara daha yakın ve adayları daha iyi tanıdığı için akılcı seçim yapma şansları daha yüksektir. Tabi ki halk yanlış bir seçim gerçekleştirebilir ancak halkın aynı hataya ikinci kez düşme ihtimali düşüktür.

Yerel yönetimlerde, mekânsal açıdan ulusal düzeye göre yakınlığın daha fazla olması, temsilciler ile temsil edilenler arasındaki ilişkiyi olumlu etkilemektedir. Çünkü bu sayede temsilci ve temsil edilen arasındaki ilişki daha sıcak ve yakın olabilmektedir. Hatta yüz yüze iletişime girebilme fırsatı da bulunabilmektedir. Mekânsal anlamda var olan bu yakınlık temsilciye bazı avantajlar getirmektedir. Temsilci, temsilcisi olduğu halkla ilgili daha fazla bilgi sahibi olma şansına sahiptir. Bu bilgiler sayesinde halkın beklentilerini ve memnuniyetlerini görme ve ölçme imkânı olur. Bu sayede yapması gerekenleri ya da yapmaması gerekenleri daha çabuk belirler. Halkın temsilci üzerindeki denetimi ve etkisi daha aktif hale gelir ( Oktay, 2013: 43).

Çitçi'ye (1999: 235) göre, yerel temsilde temsil edilen grupla temsilci arasında ulusal temsile oranla daha uyumlu bir ilişki mümkün olabilir. Örneğin temsil sisteminin uygulandığı belediye meclislerinin temsilcisi olduğu halkın isteklerine aykırı kararlar alması çok beklenen bir durum değildir. Çünkü belediye meclisi için belirli periyotlarda ve düzenli olarak seçimler yapılır ve bu seçimlerin sonucunda seçilen temsilciler, belde halkını temsil etmektedirler ve onlara karşı sorumlu durumdadırlar. Bu sayede tüm halkın çıkarları koruma altına alınmıştır.

Yerel temsil, ulusal temsile oranla halktan daha fazla kişinin meclislerde bulunmasını sağlar. Nüfus ile oranlandığı zaman yerel temsilin oranı ulusal temsilin oranından yüksektir. Yerel yönetimler sayesinde halkın önemli bir kısmı yerel temsil noktasında doğrudan ilgili konumdadır. Zaten milletvekili sayısı ile yerel meclis üyelerinin sayısı göz önünde bulundurulduğunda bu fark daha iyi anlaşılmaktadır (Oktay, 2013: 43).



### 2.1.2. Yerel Yönetimlerde Katılım

Katılım, yerel yönetimler açısından çok önemli bir olgudur. Kaypak'a (2011: 134) göre, yerel demokrasinin oluşması ve sürekliliği için katılım en önemli unsurların başında gelir. Halkın katılımının en üst seviyede sağlandığı yer yerel yönetimlerdir. Gelişmiş ülkelerde, bir kentte katılım düzeyinin yüksekliği o kentin demokrasi düzeyi ile özdeşdir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı yerel yönetimlerde katılımın önemine vurgu yapmıştır. Şartın özsözünde, vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının Avrupa Konseyine üye devletlerin tümünün paylaştığı demokratik ilkelerden biri olduğu vurgusu yapılmış, üçüncü maddede vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren yöntemlere başvurusunun engellenemeyeceği belirtilmiştir.

Demokratik bir toplumda siyasal katılım yöntemleri her zaman açık konumda bulunmalıdır. Böylece vatandaş ciddiye alınmış olur. Klasik katılma yöntemleri denildiğinde ilk ve en önemli olanı seçimlerle katılım yöntemidir. Seçimler halkın kendi oyları ile kendi temsilcilerini belirlemesinin en hızlı ve kolay yoludur. Yerel karar organlarının belde sakinleri tarafından seçilmesi anayasa tarafından güvence altına alınmış bir haktır. Seçimlerle katılımın diğer bir adı oy kullanma yöntemi ile katılımdır (Çukurçayır, 2012: 138).

Güçlü bir yerel demokrasi için yerel yönetimlerin karar organlarının seçmenler tarafından seçilmesi tek başına yeterli değildir. Seçimle iş başına gelmiş bu organlar karar alma noktasında da bağımsız davranabilmelidirler. Bunun sağlanması sürecinde de halkın katılımı çok önemlidir. Katılımın sağlanması için katılım yollarının hem yasal hem de psikolojik kanallardan açık olması gerekir. Katılım artık günümüzde önemini artırmıştır. Çünkü demokrasinin temsili niteliği katılımcılığa kaymaktadır (Görmez, 1997: 72).

Yalçındağ da (1977: 50-52) yerel demokrasinin iyi işlemesi için katılımcı toplumun önemini vurgulamıştır. Halkın sürekli katılımının önemini belirtmiştir. Sadece seçim vakti oyunu kullanan halk katılımı tam olarak gerçekleştirmiş sayılmaz. Yerel halkın katılımı sadece oy kullanmaktan ibaret olmamalıdır. Halk kente ve kent yönetimine sahip çıkmalı, hizmetlerin yapılmasını denetlemeli, yapılamayan hizmetlerin gerçekleşmesi için de gönüllü katılımda bulunmalıdır.

Oy kullanma yoluyla katılım halkın ihtiyaçlarının istenildiği Şekilde karşılanması noktasında yetersiz kalmaktadır. Sadece seçimden seçime bir denetim mekanizmasının var olması ve seçimle yerel meclislere katılımın sınırlı sayıda olmasından dolayı yerel katılım için halkın denetimini sürekli bir hale getirecek ve halkın kendi yaşam bölgesini ihtiyaçları ve istekleri doğrultusunda Őekillendirmesine olanak sağlayacak daha kapsamlı katılım yöntemlerine ihtiyaç vardır (Grn, 2006: 167).

Yerel yönetimlerde halkın katılımının sağlandığı uygulamaların en önemlileri (DPT, 2001: 117-120); halk oylaması, halk toplantıları, meclis toplantılarına katılım, danışma kurulları, kent konseyi ve Yerel Gündem 21, planlama çemberleri, yurttaş kurulları, gelecek atölyeleri, yuvarlak masa toplantıları, kamuoyu yoklamaları ve iletişim demokrasisi olarak karşımıza çıkmaktadır.

*Halk Oylaması:* Doğrudan demokrasi olarak da adlandırılan bu uygulama, yerel halkı ilgilendiren konularda daha etkin karar alınmasını sağlamaktadır. Bu katılım yolu ile temsilde eksik kalan noktalar tamamlanmaya çalıŐılır.

*Halk Toplantıları:* Yerel yönetimlerin güçlenmesinde önemli yeri olan halk toplantıları, yerel yönetimler tarafından halkı bilgilendirmek amacı ile yapılan, yapılacak faaliyetlerin yerel yöneticiler ve halkla birlikte konuŐulup tartıŐıldıđı toplantılardır. Belde de yaşanan sorunların çözümü noktasında bu toplantılar ile halkın fikri büyük önem arz etmektedir.

Türkiye’de özellikle de belediyeler tarafından çok sık kullanılan bu katılım yöntemi “halk günleri” adı ile yapılmaktadır. Belediye başkanları ve belediyenin yönetim kadroları bu toplantılarla halkın sorunlarını dinlemekte ve çözüm nerileri üretmektedir.

*Meclis Toplantılarına Katılım:* Halk yerel meclislerin yaptığı meclis toplantılarına katılma hakkına sahiptir. Bu katılım sayesinde halk isteklerini ve problemlerini mecliste dile getirebilmektedir. Halkın görüŐülen konular hakkında bilgi sahibi olması ve konular hakkındaki düşüncelerini meclise iletebilmesi için önemli bir katılım faaliyetidir.

*Danışma Kurulları:* Yerel yönetimlerin Şehir planlaması, alt yapı, evre ve sosyal hizmetler gibi önemli konularda kendilerine teknik destek ve yöntem noktasında yardımcı olmaları amaca ile danışma kurullarının oluşturulmasıdır. Bu kurullarda halk temsilcileri, demokratik kitle örgütleri ve alanının uzmanları yer almaktadır.

*Kent Konseyleri:* Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının gerçekleştirdikleri faaliyetlere halkın katılımını ve denetimini sağlayabilmek için yerel yönetim birimlerinin en alt seviyesi olan mahalleden başlayarak en üst seviyeye kadar yer alan tüm yerel yönetim birimlerinin ve uzmanların, demokratik kitle örgütü temsilcilerinin de katılımı ile kent konseyleri oluşturulmuştur.

*Yerel Gündem 21:* Brezilyanın Rio Kentinde 1992 yılında Dünya Çevre Örgütü Tarafından Gündem 21 adı ile çevresel ve kentsel değerlerin korunması ile ilgili bir küresel çağrı yapılmıştır. Bu çağrıya göre yapılacak ulusal eylem planlarının temelini yerel eylem planları oluşturmaktadır. Yerel ölçekte hazırlanacak bu eylem planlarını gerçekleştirecek oluşum, gönüllük ilkesi ile örgütlenmiş, sivil bir harekettir. Bağlı bulunduğu resmi bir kurum yoktur. Kent konseyleri, kentte bulunan bütün sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri ve kentin sorunlarına duyarlı tüm halkı da içine alan katılımcı oluşumlardır. Temel amaç katılımcı sürecin hayata geçirilerek kentte yaşayan tüm paydaşların karar alma sürecine dâhil olmalarıdır (Adıgüzel, 2003: 51-52).

Yerel gündem 21'in asıl amacı halkın yerel yönetimlerin karar alma sürecine aktif katılmalarını ve yerel yönetimlerin çalışmalarını denetleyebilmelerini sağlamaktır. Bu önemli amaçlarından dolayı katılım noktasında Yerel Gündem 21 önemli bir yer tutmaktadır (Ceritli ve Güneş, 2010: 526).

*Planlama Çemberleri:* Planlama çemberleri önemli etkili katılım yönetimlerinden biridir. Bu çemberlerde rastgele örnekleme yöntemi ile seçilen bir grup vatandaşın, günlük hayattan arta kalan vakitlerinde planlama sorunlarının çözümü noktasında işin uzmanlarının da yer aldığı bir gruba katılarak gerçekleştirdikleri çalışmalarıdır. Bu katılım yöntemi ile amaçlanan alınacak kararların daha başarılı olmasını sağlamaktır.

*Yurttaş Kurulları:* Yurttaş kurulların içerisinde dezavantajlı (engelliler, kadınlar, yardıma muhtaç çocuklar, yoksullar, vd) gruplar bulunmaktadır. Amaç toplumun çoğu kez dikkate almadığı bu grupların da karar alma sürecine dâhil edilmeleridir. Bir danışma kurulu gibi işlev gören bu kurullar yönetimi etkileme noktasında önemli güce sahiptirler.

*Gelecek Atölyeleri:* Gelecek ile ilgili sosyal ve çevresel projelerin üretildiği bir yöntemdir. Sosyal sorumluluk ve gençlerle ilgili çalışmalara ağırlık verilmektedir. Bir yönetici başkanlığında oluşturulan atölyelerde düşünceler ortaya konur ve tartışılır. Böylece demokratikleşme ve sosyalleşme anlamında da gelişim sağlanmış olur.

*Yuvarlak Masa Toplantıları:* Yuvarlak masa toplantılarında katılımcılar genelde akademisyenler ve sorunun konusuna göre o alanın uzmanlarından oluşur. Çevre sorunları ve daha birçok çeşit konu bu toplantılarda tartışılır. Toplantı sonucu çıkan sonuçlar karar organları ile paylaşılır. Bu yöntemde katılımcı sayısı sınırlı olduğu için seçkin anlayışın hâkim olduğu bir yöntemdir.

*Kamuoyu Yoklamaları:* Günümüzde yapılan hizmetlerin memnuniyetinin, etkinliğinin ve verimliliğinin ölçülmesi noktasında anket çalışmaları önemli bir yer tutar. Bu anketlere halkın katılımı sağlanarak, hizmet kalitesi ve memnuniyetinin ölçümü yapılmış olur.

*İletişim Demokrasisi:* teknoloji çağının yaşandığı günümüzde teknolojinin imkânları tüm alanlarda kullanılmaktadır. İnternet ve demokrasi arasında da bir etkileşim söz konusudur. İnternet teknolojisi özellikle yerel yönetimlerin yönetim faaliyetlerinde etkin şekilde kullanılmaktadır. Mesela, kentin ulaşım planı, temizlik gün ve saatleri, belediyenin yönetimi ve belediye meclisi ile ilgili bilgiler, kent hakkında genel bilgiler ve daha birçok bilgi halkın erişimine açıktır.

Bütün bu yöntemler ancak halkın katılımı ve tüm paydaşların karar alma sürecine ortak olması ile bir anlam ifade edecektir. Halkın olmadığı bir anlayışla yapılacak yerel yönetim faaliyetinin başarı şansı yok denecek kadar azdır. İnsan unsurunu yerel yönetimin merkezine koyan bir yönetim anlayışı yerel demokrasiye, demokratik ve çağdaş yerel yönetimlerin oluşmasına büyük katkı sağlayacaktır.

Yerel yönetimlerde katılım, yerel halkın ihtiyaçlarını ve problemlerini doğru tespit etmek, bu ihtiyaçların giderilmesi ve problemlerin çözülmesi noktasında doğru yöntemi ortaya koymaktır. Bu katılım faaliyeti gerçekleşirken vatandaşın doğrudan kendisinin işin içinde olması katılımı artırarak böylece de sorunların çözümünde ve hizmet kalitesinde etkinlik ve verimlilik sağlanacaktır (Çevikbaş, 2008: 74).

Keleş'e (1993: 22) göre, yerel katılımın sağlanması için üç önemli ön koşul bulunmaktadır. İlki, katılımı gerçekleştirecek olan yerel halkın bu konu da istekli ve gönüllü olarak hareket etmesi gerekmektedir. Halka rağmen ya da halka karşı hiçbir zaman demokratik bir kurumun varlığını sürdürme şansı yoktur. Halk ilgisiz olursa ya da katılıma zorlanırsa sağlıklı bir katılımın gerçekleşmesi ve fayda sağlanması zordur.

İkinci koşul, halkın katılımını sağlamak ve artırmak için çaba sarf edecek olan siyasal temsilcilerin öncelikle kendilerinin kararlı olması, katılıma gerçekten inanması ve katılımdan yarar sağlayacağını düşünmesi gerekmektedir. Bunu bir örnekle açıklarsak, belediye başkanı, katılıma inanıp katılımı desteklemezse katılım gerçekleşmiş sayılmaz. Hatta sadece başkan da yetmez. Oluşturduğu yönetim ekibinin de katılım yanlısı olması gerekir.

Üçüncü koşul ise, katılımın tam anlamıyla gerçekleşmesi için, katılımın gerçekleştiği bölgede yaşayan insan sayısı önem arz eder. Çünkü özellikle de nüfusu 1 milyon ve üzeri olan şehirlerde katılımdan istenen verim tam olarak alınamaz. Nüfus ne kadar fazla olursa katılımından faydalanmak o kadar zorlaşır.

Yerel yönetimlerde katılım yerel demokrasi ve yerel halk açısından bir takım faydalar sağlamaktadır. Bu faydalar şu şekilde özetlenmektedir ( Akay, 2016: 4):

- Yerel yönetimlerde katılım, birçok farklı düşünce ve bakış açısının bir araya gelmesini sağlayarak, bu görüşler ışığında birlikte çözüm arayışı bulunarak daha doğru ve farklı çözümler üretilir. Bu sayede alınan kararlar çok daha kaliteli olur.
- Yerel katılım sayesinde, alınan kararlar halkın ortak iradesini de yansıtacağı için kamuoyundan da olumlu tepkiler alacağından uygulama aşamasında zorluk yaşanmaz. Böylece toplumsal uzlaşma sağlanmış olur.
- Yerel katılım ile beraber farklı yapılarda olan yerel halk birbirini daha iyi anlar ve birbirlerinin sorunlarının çözümü noktasında daha duyarlı olur. Böylece birlikte yaşama bilinci ve ruhu gelişir.
- Yerel katılımında, şeffaflık, hesap verilebilirlik, karar alma sürecinin meşruluğunu sağlar. Bu sayede alınan kararlar halk adına alınmış olarak algılanmaktan ziyade kararların ortak alındığı intibainin oluşmasını sağlamaktadır.
- Yerel katılım ile birlikte yerel yöneticiler ile halkın birbirlerine olan güven derecesi artar böylece yerel demokrasinin gelişimine önemli bir katkı sağlanmış olur.

Bütün bu sayılan faydalar, ancak katılım düzeyinin yüksek oluşu ve karar mekanizmalarının sayılan bu önemli faydaları dikkate alarak kararlar alması ile tam anlamıyla gerçekleşmiş olur.

Keleş'e (1993: 21) göre de yerel katılımın sağladığı bazı yararlar vardır. En başta halk hizmetleri benimserken katılım sayesinde kendisinin de işin içinde olduğunu görünce bu hizmetleri daha fazla benimser. Kendine düşen bir görev ya da ödev olursa bunu istekli şekilde yapar. İkincisi, halk karar alma sürecinin içinde olunca kendine olan güveni de artar. Yönetimle ilişkileri daha sıkı olur. Halk isteklerini daha kolay söylerken, yönetimler de anlatmak istediklerinin daha kolay anlatırlar. Karşılıklı bu etkileşim sadece seçimden seçime halka hesap verme olgusunu da yıkmış olur ve sürekli hesap verme anlayışı gelişir.

Katılımın bu faydalarını herkes aynı oranda kabul etmeyebilir. Özellikle planlama ve yönetim fonksiyonlarında hızlı sonuç almayı düşünenler, katılımın bu faydalı yönlerini uzun bir süreç olarak görebilirler. Katılım anlayışının hızlı karar almayı engellediğini ileri sürerler. Ayrıca, bazı yöneticilerin ve siyasilerin yaptıkları işi meşrulaştırmak amacıyla katılımı kullandıklarını iddia edenler de vardır. Son bir eleştiri de, katılım olgusunun gerçek anlamda bir karşılıklı etkileşim sağlamadığını aslında toplumdaki uyuşmazlıkların üstünü örten yapay bir sistem olduğu eleştirisidir. Bu eleştiri yapanlar olaya daha çok ideolojik yaklaşanlardır (Keleş, 1993: 22). Çünkü dünyaya ideolojik bakanlar katılımın sağladığı empatiden ve farklı görüşteki insanların katılım sayesinde birbirlerinin sorunlarından haberdar olarak ortak çözüm üretmelerinden rahatsız olmaktadır.

Yerel katılımın olumlu ve faydalı yönlerinin yanında eleştirildiği yönleri bulunsa da günümüzde genel kanı olumlu yönde gözükmektedir. Katılımın daha fazla oranda sağlanması için çaba sarf edilmekte ve katılımdan çok daha fazla yararlanmak için çalışılmaktadır.

## **2.2. Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Temsil ve Katılım**

Demokratik yerel yönetimlerin temelinde temsil ve katılım yer almaktadır. Yerel temsil noktasında Türkiye'de sorunlar mevcuttur. Türkiye'de il genel meclisi, il encümeni, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı yerel halk tarafından temsilciler yoluyla oluşturulan organlardır. İl encümeni ve belediye meclisinde, vali ve belediye başkanı tarafından atanan üyeler de yer almaktadır. Bu organlarda yer alacak

temsilcilerin belirlenmesi ve seçilmesi faaliyeti sonucunda halkın temsilinin tam olarak sağlanamadığı görülmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimlerde katılım başta yerel seçimlerde oy kullanma, belediye kurulması ya da birleşmesinde oy kullanma, meclis toplantılarına katılma, kent konseyleri, halk toplantıları, kamuoyu yoklamaları, yerel hizmetlere gönüllü katılım, elektronik iletişim, ihtisas komisyonlarında görüş bildirme gibi yöntemlerle yapılmaktadır. Bu katılım yöntemleri ile ilgili gerekli yasal düzenlemeler de yapılmıştır ve bu yöntemlerin geliştirilmesi için de yeni düzenlemeler yapılmaya devam etmektedir.

### **2.2.1. Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Temsil Sorunu**

Türkiye’de yerel temsil hususunda temsilcilerin belirlenmesi, seçimi ve temsilcilerin profili noktalarında önemli sorunlar bulunmaktadır. Keleş’e (2011: 71) göre, yerel temsilciler çoğu kez doğrudan halk tarafından seçilmemektedir. Çünkü temsilciler belirlenirken genelde, siyasal partilerin il ve ilçe teşkilatları adayları belirler ve halkın önüne getirir. Bazen daha da ileri gidilerek partilerin genel merkezleri ve genel başkanları yerel teşkilatların tercihlerine müdahale ederek kendi istedikleri adayı halkın onayına sunmaktadırlar. Bu belirlemenin sonucunda da birçok kez halkın istediği değil siyasal partilerin istediği adaylar temsilci olarak seçilmişlerdir. Doğal olarak da temsilciler halkın çıkarlarından çok parti örgütlerinin çıkarlarına göre hareket etmişlerdir.

Büyükşehir belediye meclislerinde ise durum biraz daha farklıdır. Burada ise temsil adaletsizliği söz konusudur. Çünkü dolaylı bir temsil anlayışı söz konusudur. BŞB meclis üyeleri doğrudan halkın oyları ile seçilmemektedir. BŞB meclis üyesi seçilme kriterleri ise, büyükşehir ilçe belediye başkanları doğal üye, ilçe belediye meclis üyelerinin de beşte biri oranında büyükşehir belediye meclisinde temsili söz konusudur (Arıkboğa, 2015: 61). Diğer belediye meclisleri ve il genel meclislerinin üyeleri doğrudan temsil ile halk tarafından seçilirken büyükşehir belediye meclislerinin dolaylı temsili bir temsil adaletsizliğidir.

Çitçi’de (1996: 8) temsil sorunu konusunda; halk tarafından seçilen yerel temsilcilerin, genelde yerel seçkinlerden oluştuğunu ve temsilcileri oldukları halktan büyük oranda farklılık gösterdiğini, halkın mecliste bir yansıması olmaları gerekirken yerel oligarşiyi temsil ettiklerini, temsilcisi olduğu halkın çıkarları yerine kişisel çıkarlarını ve yerel oligarşinin çıkarlarını ön planda tuttuklarını söylemiştir.

Türkiye’de temsil için yapılan seçimler istenilen düzeyde temsili sağlayamamaktadır. Çünkü halk belirlediği temsilciler ile belediye yönetimleri üzerinde baskı yaratamıyor. Temsilin ana merkezi konumuna seçilmiş belediye başkanı getiriliyor. Bunun sonucu olarak da seçilen temsilciler yani meclis üyeleri halkı temsil etmekten ziyade belediye başkanının ve ona yakın olanların temsilcisi konumuna geliyor (Bulut ve Tanıtıcı, 2008: 189). Özellikle rant getirecek konularda meclis üyeleri ve meclis başkanı, kendilerinin ve kendilerine yakın olanların çıkarları doğrultusunda hareket ediyorlar.

Yerel meclislerin, özellikle de belediye meclislerinin meclis üyelerinin profillerine bakıldığında, belli meslek gruplarının ön plana çıktığı bazı meslek gruplarının ise neredeyse hiç yer almadığı görülmektedir. Meclis üyeleri büyük oranda esnaf, müteahhit, mühendis, mali müşavir ve doktor gibi serbest meslek mensuplarından oluşmakta iken memur ve işçi sınıflarından temsilciler ise yok denecek kadar azdır (Poyraz, 2017: 144).

Meclis üyelerinin özellikleri konusunda yapılan bazı araştırmaların sonuçları da belli grupların ağırlıklı olduğunu doğrulamaktadır. Çelik ve Uluç’ un (2009: 225) Şanlıurfa Belediye Meclisi Üyeleri üzerine yaptıkları çalışmada, meclis üyelerinin %78,4’ü esnaf ya da serbest meslek erbabıdır. Yine Baraç’ın (2005: 86) Bingöl Belediye Meclisi Üyeleri ile ilgili yaptığı bir araştırmada, meclis üyelerinin %74’ü esnaf ya da serbest meslek erbabıdır. Bu verilerden de anlaşılacağı üzere Türkiye’de meclislerin temsili noktasında temsilin daha çok ekonomik güç ile ilişkilendirildiği görülmektedir.

Yerel meclislerde temsilde adaleti sağlama konusunda önemli bir sorun da cinsiyet sorunudur. Türkiye’de yerel temsilcilerin büyük bir çoğunluğu erkektir. Kadın temsilci oranı çok düşüktür. Bu alanda Türkiye maalesef kadın temsilci oranının en düşük olduğu ülkelerden biridir. Bu konuda Yaylı ve Eroğlu’nun (2015: 514) yaptığı çalışmada Türkiye’de son yapılan yerel seçimler olan 2014 yerel seçimleri sonucunda yerel temsil organlarına seçilen kadın temsilci oranları şu şekildedir: Belediye başkanlarının %2,8’i, belediye meclis üyelerinin %10,7’si, il genel meclis üyelerinin ise %4,7’si kadındır. Bu veriler de gösteriyor ki nüfusunun yarısı kadın olan Türkiye’de cinsiyet noktasında adaletli bir temsilden söz etmek mümkün değildir.

Türkiye’de yerel seçmen ile herhangi bir seçim ilişkisi bulunmadığı halde yerel halkın seçtiği temsilcilerden oluşan il genel meclisi karşısında önemli bir ağırlığa sahip olan vali bulunmaktadır. Valinin yerel halka karşı bir siyasi sorumluluğu



bulunmamaktadır (Şengül, 2017: 80). Seçimle iş başına gelmediği için de yerel halka temsil ilişkisi olmamasına rağmen halkın temsilcilerinden oluşan il genel meclisi üzerinde güçlü bir iradeye ve vesayete sahip valinin bu konumu yerel temsil açısından önemli bir sorun oluşturmaktadır.

Sonuç olarak, Türkiye’de yerel halk tarafından seçilen yerel temsilciler, halkı toplumsal anlayışa değil siyasi anlayışla temsil etmektedirler. Yerel temsilde geniş bir taban oluşmadığı için de temsil tam anlamıyla sağlanamamaktadır. Yerel yönetimlerin karar organlarının ve yürütme organlarının bir kısmının seçmenler tarafından seçimle belirlenmesi temsili tam olarak sağlamamaktadır (Çitçi, 1989: 237).

Yerel halkın tüm kesimlerinin temsil edilebileceği bir temsilci yelpazesi oluşturulması gerekmektedir. Özellikle hizmeti tüketenler ve kamu görevlilerinin de bu noktada temsil edilmesi ve temsilci olabilmelerinin önü açılmalıdır. Temsil tabanı böylece daha da genişleyecektir. Son olarak da halkın iradesi ile oluşan meclisleri üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisi en alt düzeye indirilmelidir. Bu yapılmadığı takdirde, temsil tam olarak gerçekleşebilmesi bile çok anlam ifade etmeyebilir. Çünkü halkın temsilcilerinin üzerinde, üstelik de halk ile hiçbir temsil bağı olmayan kişiler ya da kurumlar olursa güçlü yerel yönetimlerden söz etmemiz mümkün olamayacaktır.

### **2.2.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Katılım Sorunu**

Türkiye’de yerel katılım, seçimlerde temsilci seçme noktasında işlevsel durumdadır. Ancak, seçimler yapıldıktan sonra halk karar alma süreçlerinde gerektiği kadar aktif rol almamaktadır. Oysa meclis toplantıları halka açıktır. Herkes katılmak istediği zaman bu toplantılarda yer alabilmektedir. Ancak halkın bu toplantılara katılımı noktasında istenilen seviyeye ulaşıldığı söylenemez (Baraç, 2005: 59).

Karar alma süreçlerinde halkın istenilen seviyede aktif olmamasının temel nedeni halkın kendisinin bir etki gücü olacağına inanmamasıdır. Halk, belediyelerde belediye başkanının, meclislerde meclis başkanının, il özel idarelerinde de valinin karar almada en etkin aktörler olduğunu düşünmektedirler. Halkın elektronik yolla şikâyet ve taleplerini belediyeye ulaştırma imkânı varken onun yerine daha çok bizzat kendisi gitmekte ya da telefon ile bildirmektedir. Farklı iletişim ve katılım mekanizmaları olmasına rağmen Türk halkı yüz yüze direkt teması daha çok tercih etmektedir (Korkut, 2011: 165-166).

Yerel katılım açısından önemli işlevi olan bir oluşum da kent konseyidir. Ancak Türkiye’de kent konseylerinin mevcut yapıları ve işleyişleri dikkate alındığında katılım açısından üstlenmesi gereken işlevini yerine getirememektedir (Bayrakçı, 2013: 32).

Türkiye’de katılımın önemli bir unsuru olan kent konseylerinin istenilen seviyede olamamasının birtakım sebepleri vardır. Temel sebepler aşağıda belirtilmiştir (T.K.K.B, 2012);

- Kent konseyleri halk tarafından çok fazla bilinmemektedir. Genel algı kent konseyleri belediyelerin arka bahçesi olduğudur. Hatta kent konseyleri belediyenin bir birimi olarak bilinmemektedir.
- Kent konseyleri, mekânsal alan temininde, genel sekreter ve sekretaryanın oluşturulmasında, ofis araçlarının ve gereçlerinin temin edilmesi noktasında vesayet altında bulunmaktadır.
- Kent konseylerinin mali özerkliği yoktur. Mali açıdan bulunduğu bölgedeki belediyeye mahkûm durumdadır.
- Kent konseyleri tüzel kişiliğe sahip değildir. Bu yüzden kendilerine ait bir bütçesi ve bu bütçeyi kullanma yetkileri yoktur.
- Kent konseylerine katılım düzeyi düşüktür. STK’lar çoğu kez katılım gruplarında bulunmamaktadır.
- Kent konseylerinin aldığı kararlar, belediye meclisleri tarafından çoğu kez göz ardı edilmektedir. Çünkü kent konseyi kararlarının yasal bir bağlayıcılığı yoktur.
- Bazı belediyeler sırf yasal zorunluluk olduğu için kent konseylerinin kurulmasını gerçekleştirmişlerdir.

Bütün bu sorunlardan dolayı Türkiye’de yerel katılımın çok önemli bir unsuru olan kent konseylerinin işlevselliği zayıf kalmaktadır. Zaten bugün hâlâ kent konseyinin oluşturulmadığı birçok il ve kent bulunmaktadır.

Türkiye’de yerel katılım noktasında yukarıda sayılan nedenlerin temelinde, katılım uygulamalarının dünyadaki örneklerinden kopyalanarak uygulanmaya çalışılması yatmaktadır. Oysa Türkiye’de halk kentlerde yaşamasına rağmen kentlileşme sürecini tam

olarak tamamlayamamıştır. Bundan dolayı, meclis toplantılarına ilgisizdir, yerel hizmetlerin belirlenmesi ve yerine getirilmesi süreçlerinde aktif rol üstlenmemektedir. Teknolojik katılım yöntemlerine hala tam adapte olamamıştır. Merkezîyetçi yapının hala yerel yönetimler üzerinde önemli bir etki gücünün olduğunu düşünmektedir. Tüm bu sebeplerden dolayı katılım uygulamaları belirlenirken ülkenin toplumsal yapısı ve şartları göz önüne alınması daha doğru olacaktır.

### **2.2.3. 6360 Sayılı Yasa Sonrası Temsil Sorunu**

Türkiye’de büyükşehir belediyelerinde temsil önemli sorunların başında, büyükşehir belediye meclislerinde dolaylı temsil anlayışının var olmasıdır. Bu temsil anlayışı büyükşehir belediye meclislerinde temsil adaletsizliği yaratmaktadır.

Diğer bir sorun ise nüfusu on binin altında olan Büyükşehir ilçe belediyelerinden BŞB meclisine iki üye gidebilmesidir. Bun üyelerden biri de doğal üye olan ilçe belediye başkanıdır. Diğer üye ilçe belediye meclis üyeliği seçiminden en çok oyu alan partinin üyesidir. İstisnalar hariç büyük çoğunlukta seçimi kazanan belediye başkanının partisi ile en çok meclis üyesi çıkaran parti aynıdır. Bu yüzden genelde BŞB meclisine gidecek bu iki üye de aynı partiden olmaktadır. Bu durum da BŞB meclisinde temsil adaletsizliği yaratmaktadır (Arıkboğa, 2014: 40).

6360 sayılı yasa yukarıda belirtilen temsil sorunlara bir çözüm üretmediği gibi sorunların belli oranda artışına da sebep olmuştur. Gözler’e (2013: 74) göre, büyükşehir ilçe belediyelerinin nüfusları ile temsil oranları arasında doğru bir orantı yoktur. Hatta küçük ilçede oturan vatandaşın temsili daha yüksek iken kalabalık nüfuslu, büyük ilçelerdeki vatandaşın temsili daha düşüktür. Ayrıca küçük ilçelerden gelen meclis üyeleri büyükşehir belediye meclisinde çoğunluğu sağlayarak güçlü konuma da gelebilir.

Örneğin, Bursa ‘da 6360 sayılı yasa sonrası 2014 yılında yapılan ilk yerel seçimler sonucunda, 813.262 nüfusa sahip Osmangazi ilçesi Bursa Büyükşehir Belediye Meclisinde 10 üye ile temsil edilirken, 6.873 nüfuslu Harmancık ilçesi ise Bursa Büyükşehir Belediye Meclisinde 2 üye ile temsil edilmiştir. Osmangazi de yaklaşık 81.000 kişi Bursa Büyükşehir Belediye Meclisinde bir meclis üyesi ile temsil ediliyorken, Harmancık’ta yaklaşık 3.400 kişi Bursa Büyükşehir Belediye Meclisinde bir meclis üyesi ile temsil edilmiştir. Burada ciddi bir temsil adaletsizliği vardır (Gözler, 2013: 75).

Küçük ilçelerin meclis üyelerinin büyükşehir belediye meclisinde etkisi noktasında, Suğur (2015: 167) tarafından Eskişehir örneği üzerinden yapılan araştırmaya göre, 2014 yılında Eskişehir nüfusunun % 86,2'si şehir merkezinde, % 13,8'i de kırsal alanda yaşamaktadır. Bu kırsal nüfus içerisinde on iki ilçenin merkez nüfusları da bulunmaktadır. 6360 sayılı yasa sonucunda büyükşehir ilçe büyüklükleri de işin içine katılarak meclis üyelerinin sayısı hesaplanmaya başlanmıştır. Eskişehir'in kırsal alanında yer alan bu on iki ilçenin tamamının nüfusu 2014 seçimlerinde 10.000'in altındadır. Yapılan büyükşehir belediye başkanlığı seçimini CHP'nin adayı % 39,1'e karşı % 43,3 oranı ile kazanmıştır. Merkezin iki büyük ilçelerinde de belediye başkanlığını % 40 ve % 46,9 oy oranları ile yine CHP'li adaylar kazanmıştır. Ancak kırsaldaki 12 ilçe belediye başkanlığından 9'unu Ak Parti'nin adayları kazanmıştır. Sonuç olarak büyükşehir belediye meclisinde çoğunluğu Ak Parti sağlamıştır. Eskişehir Büyükşehir Belediye Meclisinde 46 meclis üyesi bulunmaktadır. Bunların 29'u Ak Parti meclis üyesi, 16'sı CHP meclis üyesi ve 1 tanesi de MHP meclis üyesidir. Bunun sebebi merkez ilçelerde ortalama 28.000 oy ile Eskişehir Büyükşehir Belediye Meclisinde bir temsilci elde edilirken, kırsaldaki ilçelerde ortalama 2.700 oy ile Eskişehir Büyükşehir Belediye Meclisinde bir temsilci elde edilmektedir.

Suğur'un yapmış olduğu araştırmanın sonuçlarını değerlendirdiğimizde, büyükşehir belediye meclisinde çoğunluğun Ak Parti'ye geçmesini sağlayan kırsal ilçelerin nüfusu Eskişehir nüfusunun yaklaşık % 13'ünü oluşturmaktadır. Ancak temsil sistemin adaletsizliğinden dolayı nüfusun sadece % 13'ünün yaşadığı ilçelerden gelen meclis üyeleri meclis aritmetiğinin tamamen değişmesine sebep olmuştur. Belediye başkanının başka partiden, meclis çoğunluğunun başka partiden oluşu, karar alma süreçlerini ve meclis içi ilişkileri ciddi şekilde etkilemektedir.

6360 sayılı yasanın yol açtığı temsil sorunlarından birisi de kapatılan belde belediyeleri ve il özel idarelerinin temsil mekanizmaları olan belediye meclisi ve il genel meclis üyelerinin artık olmayacağıdır. Bunların yerini tutması düşünülen ilçe belediyeleri ve meclislerinde bulunacak meclis üye sayıları, kapatılan meclislerin üye sayılarından daha az olduğu için temsil oranında bir azalma meydana gelmiştir. Mersin ilinde 6360 sayılı yasa öncesi belediye sayısı 54 ve belediye meclis üye sayısı 658 iken 6360 sayılı yasa sonrası belediye sayısı 13 ve belediye meclis üye sayısı 335'e düşmüştür (Bayraktar, 2014: 8).

Büyükşehir belediye sınırları içerisindeki köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması da temsil açısından olumsuz bir durum yaratmıştır. Köylerde temsili açısından çok önemli olan

köy muhtarları 6360 sayılı yasa ile beraber mahalle muhtarlarına dönüşmüşlerdir. Ancak mahallenin tüzel kişiliği bulanmadığı için köyün ve köy muhtarının etkinliği ortadan kalkmıştır.

Tüzel kişilikleri kaldırılan köylerin çoğu içinde farklı kültürel zenginlikler barındırmaktadır. Köyler yalnızca bir hizmet birimi değildir. Aidiyet ve kimlik duygusunu içinde barındıran alanlardır. Bu alanların mahalleye dönüşerek büyükşehirlerle dâhil edilmesi bu duyguları zedeleyecektir (Genç, 2014: 9).

Köy halkının temsili noktasında bir başka sorunda, köy halkının temsilcisi konumunda olan belediye meclis üyelerinin yapısıdır. Çünkü bu üyeler genel olarak köy yaşantısından uzak, köyle çok fazla bağlantısı bulunmayan kişilerdir. Bunun sonucunda da köy halkının sorunlarının ve taleplerinin belediye meclisinde yer bulma olanağı oldukça düşüktür.

#### **2.2.4. 6360 Sayılı Yasa Sonrası Katılım Sorunu**

6360 sayılı yasa ile birlikte ildeki küçük ölçekli parçalı yapı azaltılmış ve büyük ölçekli bütüncül yapıya geçilmiştir. Büyükşehirlerde ölçek büyüdüğü zaman katılım süreci biraz daha zorlaşmaktadır. Ölçek büyüklüğünü artırılırken yapılan belde belediyeleri ve köylerin kapatılması kararı alınırken o beldelerde ve köylerde yaşayan halkın kendilerini ilgilendiren bu önemli konuda, katılım yöntemlerinden referandum yolu ile fikri alınmamıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na aykırı davranılmıştır. AYYÖŞ'ün 5. Maddesinde "*Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz*" ifadesi bulunmaktadır. Türkiye bu maddeye çekince koymamıştır. Buna rağmen halka sormadan bu kararı alıp uygulamıştır. Sonrasında da herhangi bir düzeltmeye gidilmemiştir.

6360 sayılı yasa ile büyükşehirlerde yerel yönetim birimleri kapatılırken o bölgelerde yaşayan halka hiçbir şekilde sorulmaması demokratik katılım ilkesine aykırı bir yaklaşımdır. Yine katılım yöntemlerinin uygulanması noktasında da kırsal alandaki ilçelerde ve köylerde yaşayanların telefon ve internet erişiminde sıkıntılar yaşanacağından dolayı elektronik katılımı da sorunlar yaşanması mümkündür (Gül ve Batman, 2013: 39).

Köy tüzel kişiliği, köyde alınan kararlarda halkın katılımını sağlayan en önemli etken iken 6360 sayılı kanunla köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılması bu katılım faaliyetine ciddi

oranda zarar vermiştir. Katılımın kolaylaştırılması yerine zorlaştırılması yerel demokrasi açısından da olumsuz bir durumdur (Keleş, 2013: 18).

Büyükşehir belediye sınırının il mülki sınırı ile eşitlenmesinden dolayı da mesafeler uzamış ve kırsalda yaşayan halkın katılım noktasında büyükşehir belediyesine ulaşması zorlaşmıştır. Kapatılan belde ya da köylerin en yakın ilçelere uzaklığı bazen 50-70 kilometreyi bulmaktadır. Büyükşehir yönetimi ile bu yerleşim yerlerinin mesafeleri bazen 180-200 kilometreyi bulmaktadır. Bu mesafelerin fazlalığı katılımı olumsuz yönde etkilemektedir.

Bir başka sorun da 6360 sayılı yasa ile birlikte büyükşehirlerde ilçe sayılarının artmasıdır. Bu durumdan dolayı büyükşehir belediye meclislerinin hizmet çeşitliliği fazlalaşmış iş yükleri artmıştır. Bundan kaynaklı olarak da katılım faaliyetleri yavaşlamış ve bu yavaşlıktan dolayı da problemler artmıştır (Koyuncu ve Eroğlu, 2012: 8).

Yerel katılımın önemli unsurlarından olan kent konseyleri ile ilgili ilk yasal düzenleme 5393 sayılı belediye kanunu ile gerçekleşmiş ve kent konseylerinin oluşturulması yasal olarak zorunlu kılınmıştı. Ancak kent konseylerinin kurulduktan sonra sürdürülebilir ve işlevsel olması noktasında denetim yapan bir makam bulunmamaktadır. Bu durum önemli bir katılım sorunudur. 6360 sayılı yasa bu sorunun çözümü için herhangi bir düzenleme içermemekle birlikte, kent konseyleri ile ilgili herhangi bir yasal düzenleme de içermemektedir. Ancak belde belediyelerinin kapatılıp, köylerin tüzel kişiliği kaldırıldıktan sonra bunların mahalleye dönüşmesi ile muhtar sayısında artış gerçekleşmiştir. Büyükşehirlerde bulunan kent konseylerinde kent konseyi genel kurullarında muhtar sayılarında artış olunca muhtarlar lehine ancak diğer paydaşlar aleyhine bir temsil adaletsizliği meydana gelmiştir (Belli, 2016: 1-6).

6360 sayılı yasanın gerekçelerinde yerel katılımın güçlendirilmesi önemli bir yer tutmaktaydı. Ancak yasa hem içeriği hem de uygulama noktasında yerel katılıma olumlu katkı sağladığını söylemek zordur. Büyükşehirlerin ölçeklerinin artırılması BŞB meclislerinde temsil adaletsizliğine yol açmış, yerel katılımın önemli unsurlarından olan il genel meclisleri, belediye meclisleri ve köy ihtiyar heyetlerinin varlığına son verilmiştir. Sonuç olarak 6360 sayılı yasa öncesi sorunlar devam etmekle kalmamış, sonrasında da sorunlar farklılaşarak artmıştır.

### 2.3. 6360 Sayılı Yasanın Yerel Seçimlere Etkisi

Yerel siyasetin en önemli aracı ve göstergesi yerel seçimlerdir. Ancak yerel seçimler açısından önemli bir sorun yerel seçimlerin ulusal seçimlerin etkisinde kaldığı görüşüdür. Ancak Türkiye’de son dönemlerde yerel siyasetin de kendine özgü bir yapısının oluşmaya başladığı görülmektedir. Kamalak (2013: 444) Türkiye’de yerel seçimlerin ulusal seçimlerin etkisinde kaldığı görüşünün mutlak olmadığını belirtmiştir. Özellikle belediye başkanlığı seçimlerinde belediye başkanlarının kişisel özellikleri ve seçmenler üzerindeki etkisinin ait oldukları partilerden farklılıklar gösterebileceğini, ayrıca ulusal siyasetin yerel siyaset üzerindeki etkinliğinin kaybolmaya başladığını ve yerel siyasetin özelliklerinin yerel seçimlerde daha baskın hale geldiğini savunmuştur.

Türkiye’de genel olarak yerel seçimlerde iktidar partisinin iktidarın gücünü kullanarak ulusal siyasetin baskısı ile yerel seçimleri kazanacağı muhalefet partileri tarafından iddia edilmektedir. Ancak yerelin özelliklerinin güçlendiği fikrini destekler nitelikte, bazı illerde iktidar partisi ulusal seçimlerde yüksek oy oranına sahip olmasına rağmen o illerin belediye başkanlığı seçimlerinde, adayların kişisel özellikleri ve halk ile etkileşiminden dolayı seçimleri kaybetmişlerdir.

6360 sayılı kanunla birlikte Türk yerel siyasetinde ve yerel seçimlerinde farklı bir dizgi oluşmaya başlamıştır. Yasanın büyükşehirin ölçek alanında ve seçim çevrelerinde yaptığı önemli değişiklikler özellikle büyükşehirlerde yerel seçimleri önemli ölçüde etkilemiştir. Büyükşehir sınırlarının il mülki sınırları ile eşitlenmesi ile ölçek alanında ve seçmen bölgesinde genişleme meydana gelmiştir. Ayrıca mevcut büyükşehirlerin ilçelerinde sınır değişiklikleri ve büyükşehir olamayan bazı illerde ilçe kurulması yolu ile seçim çevrelerinde değişiklikler yaşanmıştır. Bu değişiklikler açısından en çok eleştirilen nokta ise iktidar partisinin bu değişiklikleri yerel seçimlerde güçlü olduğu kırsalın oyunu almak için yaptığıdır. Yapılan bu değişiklikler muhalefet partilerine göre, iktidar partisine yerel seçimlerde kendine avantaj sağlayacak ve iktidar partisi yerel seçimleri büyük bir başarı ile tamamlamasını sağlayacaktır.

Bu bölümün devamında 6360 sayılı yasanın getirdiği seçim bölgesinin genişlemesi seçim çevresindeki değişimden bahsedilecek ve sonrasında 6360 sayılı yasa öncesi büyükşehir statüsüne sahip on altı büyükşehir belediyesi 2014 yerel seçim sonuçları üzerinden değerlendirilecektir. 6360 sayılı yasa uygulanmasaydı bu illerdeki yerel seçimlerin

sonuçlarının nasıl değişebileceği araştırılacaktır. Sonrasında 6360 sayılı yasa ile büyükşehir statüsü kazanmış on dört ilin 2009 merkez belediye başkanlığı seçimleri ve il genel meclisi seçimleri ile 2014 yerel seçimleri karşılaştırılacak ve 6360 sayılı yasanın bu illerin yerel seçim sonuçlarına etkileri araştırılacaktır. 30 büyükşehirin yerel seçim sonuçları üzerinden, hem yapılan değişiklikler iktidarın lehine yapılmış iddiasının doğru olup olmadığı hem de 6360 sayılı yasanın getirdiği değişikliklerin seçim sonuçlarını hangi oranda etkilediği belirlenecektir.

### **2.3.1. Seçmen Bölgesinin Genişlemesi ve Seçim Çevresindeki Değişim**

6360 sayılı yasa ile büyükşehir sınırı il mülki sınırı ile eşlenmiştir. Böylece büyükşehir belediye başkanlığı seçimlerinde il sınırlarında yaşayan bütün seçmenler oy kullanabilecektir. Aynı şekilde büyükşehir ilçe sınırı da ilçe mülki sınırı ile eşlenmiştir. Bu sayede de ilçe belediye başkanlığı için ilçe mülki sınırlarında yaşayan tüm seçmenler oy kullanabilecektir. Ayrıca büyükşehirlerdeki belde belediyeleri ve köyler kapatılmış en yakın ilçelerin mahallesi konumuna getirilmiştir. Diğer bir değişiklik 6360 sayılı yasa ile büyükşehir statüsü kazanan illerin birçoğunda merkez ilçe ve başka yeni ilçeler de kurulmuştur. Ankara ve İstanbul'da da bazı ilçelerin mahalleleri başka ilçelere dâhil edilerek ilçe sınırlarında birtakım değişiklikler yaşanmıştır. Tüm bu değişikliklerin sonucunda da büyükşehirlerde seçmen bölgesi genişlemiş ve seçim çevreleri de değişikliğe uğramıştır.

### **2.3.2. 6360 Sayılı Yasa Öncesi Büyükşehir Statüsünde Bulunan On Altı İlin 2014 Yerel Seçim Sonuçları Üzerinden Değerlendirilmesi**

Türkiye'de büyükşehir düzenlemesi, büyükşehir belediye yönetiminin esasları hakkında bir düzenleme olan 195 sayılı "Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname", 3030 sayılı ve 27.06.1984 tarihli "Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun" adı ile yasalaşmıştır

Türkiye'de ilk kurulan büyükşehir belediyeleri ise 1984 yılında Ankara, İstanbul ve İzmir'dir. Daha sonra 1986 ve 1987 yıllarında Adana, Gaziantep, Bursa ve Konya şehirleri büyükşehir statüsüne kavuşmuştur. 1988 yılında Kayseri şehri de büyükşehir statüsü kazanmıştır. 1993 yılında ise Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit (Kocaeli), Mersin ve Samsun şehirleri de büyükşehir statüsüne kavuşturulmuştur. 1999 depremi



sonrasında 2000 yılında da Adapazarı (Sakarya) şehri büyükşehir statüsüne sahip olmuştur (Tuzcuoğlu, 2007: 52).

6360 sayılı yasa öncesi, Türkiye’de son olarak 2000 yılında büyükşehir statüsü kazanan Sakarya ile birlikte toplamda 16 büyükşehir belediyesi mevcuttu. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile İstanbul ve Kocaeli (5216 sayılı yasa öncesi İzmit Büyükşehir Belediyesi) illerinin Büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırlarına genişletilmiştir.

2009 yerel seçimlerinin hemen öncesinde 2008 yılında 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun gereğince ilk kademe belediyeleri kaldırılmıştır. İlk kademe belediyeleri, büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyelerinin mahallesine dönüştürülmüştür. Yapılan bu değişimlerin sonrasında yapılan 2009 ve 2014 yerel seçim sonuçları yapacağımız karşılaştırmalarda kullanılacaktır.

İlk aşamada 6360 sayılı yasa öncesi büyükşehir statüsüne sahip on altı ilden, 6360 sayılı yasanın yerel seçim sonuçlarına etki edip etmediği konusunda Adana, Antalya ve Mersin illerinin 2014 yerel seçim sonuçları üzerinden bir karşılaştırma yapılacaktır. Bu illerin yerel seçimlerinde 6360 sayılı yasa uygulanmasıydı seçim sonuçlarının hangi oranda değişebileceği belirlenecektir. İstanbul ve Kocaeli illeri de karşılaştırmanın dışında tutulacaktır. Çünkü bu illerinin 6360 sayılı yasa öncesi büyükşehir belediye sınırları ile il mülki idare sınırları eşitlendiği için bu iller karşılaştırmanın dışında tutulacaktır. Seçim sonuçları karşılaştırılacak ilk ilimiz Adana’dır.

Adana, 1986 yılında çıkarılan 3306 sayılı kanun ile büyükşehir statüsü kazanmıştır. 6360 sayılı yasa öncesi Seyhan, Yüreğir, Çukurova, Sarıçam ve Karaisalı olmak üzere beş merkez ilçesi bulunmaktaydı. 6360 sayılı yasa ile büyükşehir sınırı il mülki sınırı eşleşti ve tüm ilçeler Adana Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçimine dâhil edildi.

2014 yerel seçimlerinde, Adana Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçiminin sonuçları aşağıdaki gibidir.

**Tablo 7: Adana Büyükşehir Belediye Başkanlığı 2014 seçim sonuçları**

<b>Siyasi Partiler</b>	<b>MHP</b>	<b>AK PARTİ</b>	<b>CHP</b>	<b>BDP (HDP)</b>	<b>Diğer</b>
	<b>Oy Sayısı</b>	<b>Oy Sayısı</b>	<b>Oy Sayısı</b>	<b>Oy Sayısı</b>	<b>Oy Sayısı</b>
<b>Adana BŞB Başkanlığı</b>	414.284 <b>% 33.51</b>	394.481 <b>% 31.91</b>	306.747 <b>% 24.81</b>	90.829 <b>% 7.35</b>	29.953 <b>% 2.42</b>
Seyhan	113.030	129.597	125.542	54.561	9.322
Yüreğir	59.969	90.473	49.389	21.387	4.871
Çukurova	79.783	50.128	76.320	3.264	4.077
Sarıçam	39.365	26.360	8.951	1.583	2.187
Karaisalı	6.452	6.198	1.565	23	428
<b>Merkez İlçelerin Oylarının Toplamı</b>	298.470 <b>% 30.98</b>	302.522 <b>% 31.40</b>	261.245 <b>% 27.12</b>	80.481 <b>% 8.35</b>	20.667 <b>% 2.15</b>
Karataş	5.539	3.386	4.943	247	344
Ceyhan	29.385	30.468	20.430	9.336	2.817
Pozantı	4.353	4.510	3.768	38	379
Kozan	39.940	28.590	6.269	124	2.055
Aladağ	4.848	4.581	1.423	14	1.049
Feke	5.893	4.506	1.011	9	322
İmamoğlu	10.341	5.558	1.646	112	417
Tufanbeyli	4.874	3.051	1.725	24	1.791
Saimbeyli	4.874	3.657	1.043	13	232
Yumurtalık	5.626	3.418	2.722	38	490

**Kaynak:** (URL-3, 2019).

2014 yerel seçimlerinde Adana Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçiminde, Milliyetçi Hareket Partisi'nin adayı Hüseyin Sözlü ilçelerden gelen geçerli oyların % 33,51'ini almıştır. Hüseyin Sözlü'nün en yakın rakibi olan Adalet ve Kalkınma Partisi'nin adayı Abdullah Torun geçerli oyların % 31,91 'ini almıştır. Seçimleri % 1,6 puan farkı ile Hüseyin sözlü kazanmıştır.

Adana Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçiminde 6360 sayılı kanun uygulanmasıydı, 6360 sayılı kanuna göre Adana Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisindeki tüm ilçelerin Adana Büyükşehir Belediye başkanlığı için oy kullandığı bir seçim değil de 2009 yerel seçimlerindeki gibi Adana Büyükşehir Belediyesi'nin merkez ilçelerinden gelen oylara göre seçim yapılmış olsaydı, seçimi % 0,42 puan fark ile Adalet ve Kalkınma Partisi'nin adayı Abdullah Torun kazanacaktı. Adana Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçiminin sonucu değişmiş olacaktı. Bu durumda 6360 sayılı yasa Adana Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçimini doğrudan etkilemiştir denilebilir.

İkinci il Antalya'dır. Antalya 1993 yılında çıkarılan 504 sayılı KHK ile büyükşehir statüsü kazanmıştır. 6360 sayılı yasa öncesi Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin beş merkez ilçesi bulunmaktaydı. Bu ilçeler Konyalata, Muratpaşa, Kepez, Aksu ve Döşemealtı'dır. 6360 sayılı yasa sonrası 2014 yerel seçimlerinde Antalya Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisindeki tüm ilçeler Antalya Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçiminde oy kullanmıştır.

2014 yerel seçimlerinde, Antalya Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçiminin sonuçları aşağıdaki gibidir.

**Tablo 8: Antalya Büyükşehir Belediye Başkanlığı 2014 seçim sonuçları**

<b>Siyasi Partiler</b>	<b>AK PARTİ</b>	<b>CHP</b>	<b>MHP</b>	<b>BDP (HDP)</b>	<b>Diğer</b>
	<b>Oy Sayısı</b>	<b>Oy Sayısı</b>	<b>Oy Sayısı</b>	<b>Oy Sayısı</b>	<b>Oy Sayısı</b>
<b>Antalya BŞB Başkanlığı</b>	476.485 <b>% 36.42</b>	453.164 <b>% 34.63</b>	318.508 <b>% 24.34</b>	30.216 <b>% 2.31</b>	30.062 <b>% 2.30</b>
Konyalata	21.937	43.284	15.200	1.104	1.089
Muratpaşa	82.786	129.716	53.101	5.357	5.795
Kepez	110.598	66.488	67.033	15.282	5.252
Aksu	15.789	8.586	11.757	1.153	3.366
Döşemealtı	13.713	10.719	7.415	531	520
<b>Merkez İlçelerin Oylarının Toplamı</b>	244.823 <b>% 35.10</b>	258.793 <b>% 37.10</b>	154.506 <b>% 22.15</b>	23.427 <b>% 3.35</b>	16.022 <b>% 2.30</b>
Akseki	3.730	2.846	1.520	25	317
Alanya	58.056	50.487	40.291	2.916	3.330
Demre	6.837	4.911	4.218	20	753
Elmalı	10.432	8.063	6.624	176	698
Finike	10.753	9.708	9.088	176	518
Gazipaşa	11.530	10.903	8.519	131	906
Gündoğmuş	2.329	1.458	1.568	13	237
İbradı	758	905	230	9	45
Kaş	12.824	12.513	9.033	132	862
Kemer	8.948	6.826	6.922	462	742
Korkuteli	15.471	8.481	9.847	185	1.399
Kumluca	16.940	14.092	10.146	724	726
Manavgat	46.334	46.221	29.140	1.350	2.200
Serik	26.786	16.775	26.776	370	1197

**Kaynak:** (URL-3, 2019).

2014 yerel seçimlerinde Antalya Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçiminde, Adalet ve Kalkınma Partisi'nin adayı Menderes Türel ilçelerden gelen geçerli oyların %36,42'sini almıştır. Menderes Türel'in en yakın rakibi olan Cumhuriyet Halk Partisi'nin adayı Mustafa Akaydın geçerli oyların % 34,63 'ünü almıştır. Seçimleri %1,79 puan fark ile Menderes Türel kazanmıştır.

Antalya Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçiminde 6360 sayılı kanun uygulanmasıydı, Antalya Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisindeki tüm ilçelerin olduğu bir seçim değil de 2009 yerel seçimlerindeki gibi Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin merkez ilçelerinden gelen oylara göre seçim yapılmış olsaydı seçimi % 2 puan fark ile Cumhuriyet Halk Partisi'nin adayı Mustafa Akaydın kazanacaktı. Şu anki Antalya Büyükşehir Belediye Başkanı Menderes Türel seçimi kazanamayacaktı. Bu durumda 6360 sayılı yasa Antalya Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçimini doğrudan etkilemiştir denilebilir.

Üçüncü ilimiz de Mersin'dir. 1993 yılında 504 sayılı KHK ile büyükşehir statüsü kazanan şehirlerden biri olan Mersin'in 6360 sayılı yasa öncesi dört merkez ilçesi bulunmaktaydı. Bu ilçeler Toroslar, Akdeniz, Yenişehir ve Mezitli ilçeleridir. 6360 sonrası 2014 yerel seçimlerinde Mersin Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisindeki tüm ilçeler Mersin Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçimlerinde oy kullanmıştır.

2014 yerel seçimlerinde, Mersin Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçiminin sonuçları aşağıdaki gibidir.

**Tablo 9: Mersin Büyükşehir Belediye Başkanlığı 2014 seçim sonuçları**

Siyasi Partiler	MHP	CHP	AK PARTİ	BDP (HDP)	Diğer
	Oy Sayısı	Oy Sayısı	Oy Sayısı	Oy Sayısı	Oy Sayısı
<b>Mersin BŞB Başkanlığı</b>	324.257 <b>% 31.95</b>	287.561 <b>% 28.33</b>	284.273 <b>% 28.00</b>	97.957 <b>% 9.65</b>	20.930 <b>% 2.07</b>
Toroslar	51.053	29.841	50.161	22.980	3.504
Akdeniz	28.410	39.397	43.235	37.187	2.735
Yenişehir	36.358	53.845	29.709	11.768	2.011
Mezitli	30.710	37.541	22.426	4.464	1.536
<b>Merkez İlçelerin Oylarının Toplamı</b>	146.461 <b>% 27.20</b>	160.521 <b>% 29.82</b>	145.448 <b>% 27.02</b>	76.171 <b>% 14.15</b>	9.765 <b>% 1.81</b>
Anamur	16.355	12.491	12.222	57	758
Aydıncık	2.695	1.931	2.772	9	141
Bozyazı	7.131	3.084	6.498	21	509
Çamlıyayla	2.743	1.263	2.094	10	158
Erdemli	32.672	12.291	33.308	1.245	1.937
Gülnar	6.941	3.488	5.546	16	1.427
Tarsus	67.684	57.984	41.003	19.842	4.312
Mut	14.916	10.025	14.222	34	795
Silifke	26.566	24.342	21.059	286	1.504

**Kaynak:** (URL-3, 2019).

2014 yerel seçimlerinde Mersin Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçiminde, Milliyetçi Hareket Partisi'nin adayı Burhanettin Kocamaz ilçelerden gelen geçerli oyların % 31,95'ini almıştır. Burhanettin Kocamaz'ın en yakın rakibi olan Cumhuriyet Halk Partisi'nin adayı Macit Özcan geçerli oyların % 28,33'ünü almıştır. Seçimleri % 3,62 puan fark ile Burhanettin Kocamaz kazanmıştır.

Mersin Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçiminde 6360 sayılı kanun uygulanmamış olsaydı; Mersin Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisindeki tüm ilçelerin Mersin Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçimi için oy kullandığı bir seçim değil de 2009 yerel seçimlerindeki gibi Mersin Büyükşehir Belediyesi'nin merkez ilçelerinden gelen oylara göre seçim yapılmış olsaydı seçimi % 2,62 puan fark ile Cumhuriyet Halk Partisi'nin adayı Macit Özcan kazanacaktı. Mevcut Mersin Büyükşehir Belediye Başkanı Burhanettin Kocamaz seçimi kazanamayacaktı. Bu durumda Mersin'de seçimin sonucu değişmiş olacaktı. Bu durumda 6360 sayılı yasa Mersin Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçimini doğrudan etkilemiştir denilebilir.

### 2.3.3. 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Statüsü Kazanan On Dört İlin 2009 ve 2014 Yerel Seçim Sonuçları Üzerinden Değerlendirilmesi

Büyükşehir belediyesi sınırları il mülkü idare sınırına eşitlenmiştir ve toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin kanunla Büyükşehir belediyesine dönüştürülebilmesinin önü açılmıştır (Günel vd., 2014, 61). Bu değişiklik sonucunda il mülki sınırlarındaki nüfusları 750.000'i geçen Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van ve Ordu ile toplamda on dört il belediyesi büyükşehir statüsü kazanmıştır.

Bu aşamada 6360 sayılı kanun ile büyükşehir statüsü kazanan on dört ilden, 6360 sayılı yasanın yerel seçim sonuçlarına etki edip etmediği konusunda Balıkesir, Hatay, Mardin, Ordu ve Şanlıurfa illerinin, 2009 belediye başkanlığı seçimleri ve il genel meclisi seçim sonuçları ile 2014 büyükşehir belediye başkanlığı seçimleri karşılaştırılacaktır. 6360 sayılı kanunla birlikte büyükşehir belediye sınırı ile il mülki idare sınırı eşitlenmiştir. Bu değişimin sonucunda, hem kentsel alan hem kırsal alan büyükşehir belediye başkanlığı seçimlerinde oy kullanacaktır. Daha önce büyükşehir statüsü olmayan bu illerin yeni oluşan karma seçmen kitlesinin tercihlerinin değerlendirilmesinde önceki il belediye başkanlığı seçim sonuçlarının yanında il genel meclisi seçim sonuçları da önemlidir. Yapılacak karşılaştırma sonucunda 6360 sayılı kanunun bu on dört ilin yerel seçimlerine etkisi belirlenecektir. Bu illerden ilki Balıkesir'dir.

2014 yerel seçimleri ile birlikte, Balıkesir ilinde büyükşehir uygulaması başlamıştır. 2014 yerel seçimleri öncesinde, 2009 Balıkesir İl Genel Meclisi ve Balıkesir Belediye Başkanlığı seçim sonuçları değerlendirilecektir. Seçim sonuçları aşağıda yer almaktadır.

**Tablo 10: Balıkesir Belediye Başkanlığı ve Balıkesir İl Genel Meclisi 2009 seçim sonuçları**

SİYASİ PARTİLER	Balıkesir Belediye Başkanlığı Seçimi		İl Genel Meclisi	
	Oy Sayısı	Oy Oranı	Oy Sayısı	Oy Oranı
MHP	60.393	41.07	161.938	22.21
AK PARTİ	53.510	36.38	254.932	34.96
CHP	20.543	13.97	173.128	23.74
DTP	0.000	00.00	5.483	0.75
Diğer	12.620	8.58	133.754	18.34

**Kaynak:** (URL-3, 2019).

2009 Balıkesir Belediye Başkanlığı seçiminde Milliyetçi Hareket Partisi'nin adayı İsmail Ok geçerli oyların % 41,07'sini almıştır. İsmail Ok'un en yakın rakibi Adalet ve Kalkınma Partisi'nin adayı Sabri Uğur geçerli oyların % 36,38'ini almıştır. Seçimi % 4,69'lık puan farkı ile İsmail Ok kazanmıştır.

Balıkesir İl Genel Meclisi seçim sonuçları ile Balıkesir Belediye Başkanlığı seçimi farklılık göstermiştir. Balıkesir Belediye Başkanlığı seçiminde en yakın rakibi olan Adalet ve Kalkınma Partisi'ne % 5'e yakın oy oranı fark atan Milliyetçi Hareket Partisi, Balıkesir İl Genel Meclisi seçiminde ise Adalet ve Kalkınma Partisi'nin % 11,22 puan gerisinde kalarak seçimleri üçüncü sırada tamamlamıştır.

2014 yerel seçimlerine büyükşehir statüsünde giren Balıkesir ilinin, Balıkesir Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçiminin sonuçları aşağıdaki gibidir.

**Tablo 11: Balıkesir Büyükşehir Belediye Başkanlığı 2014 seçim sonuçları**

Siyasi Partiler	AK PARTİ	MHP	CHP	BDP (HDP)	Diğer
	Oy Sayısı	Oy Sayısı	Oy Sayısı	Oy Sayısı	Oy Sayısı
<b>Balıkesir BŞB Başkanlığı</b>	308.267 % <b>39.75</b>	245.291 % <b>31.63</b>	196.270 % <b>25.31</b>	6.251 % <b>0.81</b>	19.462 % <b>2.51</b>
Altınelyül	48.831	36.435	21.687	360	6.435
Ayvalık	8.813	15.171	14.567	1.128	2.302
Balya	3.815	3.911	2.534	48	291
Bandırma	30.233	31.130	29.760	1.196	1.185
Bigadiç	14.299	10.333	6.611	44	2.030
Burhaniye	11.827	9.831	11.126	611	447
Dursunbey	17.696	6.394	1.196	49	2.029
Edremit	26.707	21.582	31.498	1.646	1.498
Erdek	6.671	5.038	10.431	133	196
Gömeç	2.780	2.812	2.095	147	163
Gönen	20.343	18.099	11.265	323	845
Havran	8.341	7.094	2.969	20	272
İvrindi	11.621	6.879	5.365	42	627
Karesi	50.033	38.475	19.689	216	2.425
Kepsut	9.698	5.628	1.303	24	405
Manyas	5.435	4.437	4.919	19	220
Marmara	2.787	1.581	1.591	96	74
Savaştepe	5.933	4.128	2.800	24	277
Sındırgı	12.510	5.967	7.728	30	2.427

**Kaynak:** (URL-3, 2019).

2014 Balıkesir Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçiminde, Adalet ve Kalkınma Partisi'nin adayı Ahmet Edip Uğur ilçelerden gelen geçerli oyların % 39.75'sini almıştır. Ahmet Edip Uğur'un en yakın rakibi Milliyetçi Hareket Partisi'nin adayı İsmail Ok

geçerli oyların % 31.63'ünü almıştır. Seçimi % 8,12 puan farkı ile Ahmet Edip Uğur kazanmıştır.

2009 Balıkesir Belediye Başkanlığı seçimi ve Balıkesir İl Genel Meclisi seçimleri ile 2014 Balıkesir Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçimleri karşılaştırıldığında, seçim sonuçlarında bazı değişiklikler olduğu görülmektedir. 2014 büyükşehir belediye başkanlığı seçimlerinde, 2009 il genel meclisi seçimleri ile paralel bir sonuç olmuştur. Adalet ve Kalkınma Partisi her iki seçimde de en çok oy alan parti olmuştur. Ancak 2009 da Balıkesir Belediye Başkanlığı seçimini kazanan Milliyetçi Hareket Partisi, Balıkesir'in 6360 sayılı yasa ile birlikte büyükşehir statüsü kazanması ile Balıkesir Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçimini kaybetmiştir. Seçimi Adalet ve Kalkınma Partisi'nin adayı Ahmet Edip Uğur kazanmıştır. Bu sonuçlar dikkate alındığında 6360 sayılı yasa Balıkesir ilinde yerel seçimlerin sonuçlarına etki etmiştir diyebiliriz.

İkinci il Hatay'dır. 2014 yerel seçimleri ile birlikte, Hatay ilinde büyükşehir uygulaması başlamıştır. 2014 yerel seçimleri öncesinde, 2009 Hatay İl Genel Meclisi ve Hatay Belediye Başkanlığı seçim sonuçları değerlendirilecektir. Seçim sonuçları aşağıda yer almaktadır.

**Tablo 12: Hatay Belediye Başkanlığı ve Hatay İl Genel Meclisi 2009 seçim sonuçları**

SİYASİ PARTİLER	Hatay Belediye Başkanlığı Seçimi		İl Genel Meclisi	
	Oy Sayısı	Oy Oranı	Oy Sayısı	Oy Oranı
AK PARTİ	47.376	48.32	243.175	32.37
CHP	35.504	36.21	204.588	27.23
MHP	8.921	9.10	147.495	19.63
DTP	0.000	00.00	11.077	6.60
Diğer	6.247	6.37	144.865	19.27

**Kaynak:** (URL-3, 2019).

2009 Hatay Belediye Başkanlığı seçiminde Adalet ve Kalkınma Partisi'nin adayı Lütfü Savaş geçerli oyların % 48.32'sini almıştır. Lütfü Savaş'ın en yakın rakibi Cumhuriyet Halk Partisi'nin adayı İris Şentürk oyların % 36.21'ini almıştır. Seçimi % 12,11 puan farkı ile Lütfü Savaş kazanmıştır.

Hatay İl Genel Meclisi seçim sonuçları ile Hatay Belediye Başkanlığı seçim sonuçları arasında oy oranları dışında bir farklılık bulunmamaktadır. Her iki seçimde de



ilk üç sıralaması Adalet ve Kalınma Partisi, Cumhuriyet Halk Partisi ve Milliyetçi Hareket Partisi şeklinde oluşmuştur.

2014 yerel seçimlerine büyükşehir statüsünde giren Hatay ilinin, Hatay Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçiminin sonuçları aşağıdaki gibidir.

**Tablo 13: Hatay Büyükşehir Belediye Başkanlığı 2014 seçim sonuçları**

Siyasi Partiler	CHP	AKP	MHP	BDP (HDP)	Diğer
	Oy Sayısı	Oy Sayısı	Oy Sayısı	Oy Sayısı	Oy Sayısı
<b>Hatay BŞB Başkanlığı</b>	344.301 <b>% 41.02</b>	339.411 <b>% 40.43</b>	129.400 <b>% 15.41</b>	11.194 <b>% 1.33</b>	15.199 <b>% 1.81</b>
Altınözü	4.610	22.433	3.474	29	458
Antakya	73.979	95.090	17.539	482	2.538
Arsuz	32.159	9.337	5.173	231	680
Belen	3.076	9.478	5.714	42	332
Defne	76.160	3.363	879	433	719
Dörtöyol	14.666	25.798	19.867	3.761	1.620
Erzin	6.670	8.426	6.559	2.007	467
Hassa	2.586	17.797	8.213	35	958
İskenderun	50.051	53.732	31.865	2.950	2.369
Kırıkhan	8.976	38.856	10.409	127	1.281
Kumlu	1.732	3.745	1.543	3	134
Payas	4.340	11.256	4.832	513	2.193
Reyhanlı	7.507	25.566	7.769	92	815
Samandağ	54.875	3.667	3.077	479	385
Yayladağı	2.914	10.867	2.485	19	243

**Kaynak:** (URL-3, 2019).

2014 Hatay Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçiminde, Cumhuriyet Halk Partisi'nin adayı Lütfü Savaş ilçelerden gelen geçerli oyların % 41.02'sini almıştır. Lütfü Savaş'ın en yakın rakibi Adalet ve Kalkınma Partisi'nin adayı Sadullah Ergin oyların % 40.43'ünü almıştır. Seçimi % 0,59 puan farkı ile Lütfü Savaş kazanmıştır.

2009 Hatay Belediye Başkanlığı seçimi ve Hatay İl Genel Meclisi seçimleri ile 2014 Hatay Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçimleri karşılaştırıldığında, seçim sonuçlarında değişiklikler olduğu görülmektedir. Oy oranlarına bakıldığında, Hatay belediye başkanlığı seçimini Cumhuriyet Halk Partisi'ne karşı yaklaşık %12,11 puan

farkla Adalet ve Kalkınma Partisi kazanmıştır. Adalet ve Kalkınma Partisi Hatay İl Genel Meclisi seçim sonuçlarında da birinci parti konumuna iken, Hatay Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçiminde seçimini % 0,59 puan farkı ile Cumhuriyet Halk Partisi'ne karşı kaybetmiştir. 6360 sayılı yasanın bu sonuçlara önemli bir etkisinin yanında 2009 yerel seçimlerinde Adalet ve Kalkınma Partisi'nden Hatay Belediye Başkanı seçilen Lütfü Savaş'ın, 2014'yerel seçimlerinde Cumhuriyet Halk Partisi'nin Hatay büyükşehir belediye başkan adayı olması, Cumhuriyet Halk Partisi'nin seçimi kazanma etkenlerinden biridir. Tüm bu etkenler değerlendirildiğinde, 6360 sayılı yasanın Hatay ilinde yerel seçim sonuçlarına etkilediğini söyleyebiliriz.

Dördüncü il Mardin'dir. 2014 yerel seçimleri ile birlikte, Mardin ilinde büyükşehir uygulaması başlamıştır. 2014 yerel seçimleri öncesinde, 2009 Mardin İl Genel Meclisi ve Mardin Belediye Başkanlığı seçim sonuçları değerlendirilecektir. Seçim sonuçları aşağıda yer almaktadır.

**Tablo 14: Mardin Belediye Başkanlığı ve Mardin İl Genel Meclisi 2009 seçim sonuçları**

SİYASİ PARTİLER	Mardin Belediye Başkanlığı Seçimi		İl Genel Meclisi	
	Oy Sayısı	Oy Oranı	Oy Sayısı	Oy Oranı
AK PARTİ	15.126	45.04	81.861	27.21
DTP	12.198	36.33	131.547	43.72
CHP	1.022	3.04	10.592	3.52
MHP	210	0.62	2.451	0.81
Diğer	5.024	14.97	74.453	24.74

**Kaynak:** (URL-3, 2019).

2009 Mardin Belediye Başkanlığı seçiminde Adalet ve Kalkınma Partisi'nin adayı Beşir Ayanoğlu geçerli oyların % 45,04'ünü almıştır. Beşir Ayanoğlu'nun en yakın rakibi Demokratik Toplum Partisi'nin adayı Enver Ete geçerli oyların % 36,33'ünü almıştır. Seçimi % 8,71 puan farkı ile Beşir Ayanoğlu kazanmıştır.

Mardin İl Genel Meclisi seçim sonuçları ile Mardin Belediye Başkanlığı seçimi farklılık göstermiştir. Mardin Belediye Başkanlığı seçiminde en yakın rakibi olan Demokratik Toplum Partisi'ne % 8,71 puan fark atan Adalet ve Kalkınma Partisi, Mardin İl Genel Meclisi seçiminde ise Demokratik Toplum Partisi'nin % 16,51 puan gerisinde kalmıştır.

2014 yerel seçimlerine büyükşehir statüsünde giren Mardin ilinin, Mardin Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçiminin sonuçları aşağıdaki gibidir.

**Tablo 15: Mardin Büyükşehir Belediye Başkanlığı 2014 seçim sonuçları**

Siyasi Partiler	AHMET TÜRK	AK PARTİ	MHP	CHP	Diğer
	Oy Sayısı	Oy Sayısı	Oy Sayısı	Oy Sayısı	Oy Sayısı
<b>Mardin BŞB Başkanlığı</b>	180.697 <b>% 52.19</b>	129.325 <b>% 37.39</b>	3.236 <b>% 0.93</b>	3.177 <b>% 0.92</b>	29.696 <b>% 8.57</b>
Artuklu	27.157	36.357	879	1.028	6.978
Dargeçit	7.093	3.612	195	72	1.135
Derik	18.092	8.354	140	145	1.203
Kızıltepe	60.135	32.294	561	835	7.829
Mazıdağı	8.708	3.354	145	123	1.889
Midyat	14.010	22.740	668	322	6.072
Nusaybin	34.721	8.319	402	257	3.395
Ömerli	2.500	3.294	106	105	1.140
Savur	6.270	5.157	90	261	703
Yeşilli	2.011	4.844	49	24	360

**Kaynak:** (URL-3, 2019).

2014 Mardin Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçiminde Barış ve Demokrasi Partisi'nin büyükşehir belediye başkan adayı olarak desteklediği Bağımsız Aday Ahmet Türk ilçelerden gelen geçerli oyların % 52.19'unu almıştır. Ahmet Türk'ün en yakın rakibi Adalet ve Kalkınma Partisi'nin adayı Mehmet Vecdi Kahraman geçerli oyların % 37.39'unu almıştır. Seçimi % 14,8 puan farkı ile Ahmet Türk kazanmıştır.

2009 Mardin Belediye Başkanlığı seçimi ve Mardin İl Genel Meclisi seçimleri ile 2014 Mardin Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçimleri karşılaştırıldığında, seçim sonuçlarında bazı değişiklikler olduğu görülmektedir. Mardin Belediye Başkanlığı seçimini kazanan Adalet ve Kalkınma Partisi, 2014 Mardin Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçimini kaybetmiştir. Seçimi 2009 yerel seçimlerinden dokuz ay sonra kapatılan Demokratik Toplum Partisi'nin alternatifi olarak kurulan Barış ve Demokrasi Partisi'nin desteklediği bağımsız aday Ahmet Türk, Adalet ve Kalkınma Partisi'nden % 14,8 puan fazla oy alarak kazanmıştır. 6360 sayılı yasa sonucunda iktidar partisi Adalet ve Kalkınma Partisi Mardin seçimlerini kaybetmiştir. Bu sonuçlara göre, 6360 sayılı yasa Mardin ilinin yerel seçim sonuçlarını etkilemiştir diyebiliriz.

Beşinci il Ordu'dur. 2014 yerel seçimleri ile birlikte, Ordu ilinde büyükşehir uygulaması başlamıştır. 2014 seçimleri öncesinde, 2009 Ordu İl Genel Meclisi ve Ordu Belediye Başkanlığı seçim sonuçları değerlendirilecektir. Seçim sonuçları aşağıda yer almaktadır.

**Tablo 16: Ordu Belediye Başkanlığı ve Ordu İl Genel Meclisi 2009 seçim sonuçları**

SİYASİ PARTİLER	Ordu Belediye Başkanlığı Seçimi		İl Genel Meclisi	
	Oy Sayısı	Oy Oranı	Oy Sayısı	Oy Oranı
DSP	39.605	52.78	57.085	13.64
AK PARTİ	29.056	38.72	178.881	42.76
MHP	2.805	3.74	71.662	17.13
CHP	1.782	2.37	54.041	12.92
DTP	0.000	00.00	0.000	00.00
Diğer	1.790	2.39	56.708	13.55

**Kaynak:** (URL-3, 2019).

2009 Ordu Belediye Başkanlığı seçiminde Demokratik Sol Parti'nin adayı Seyit Torun geçerli oyların % 52.78'ini almıştır. Seyit Torun'un en yakın rakibi Adalet ve Kalkınma Partisi'nin adayı Ayşe Bahar Çebi geçerli oyların % 38.72'sini almıştır. Seçimi % 14,06 puan farkı ile Seyit Torun kazanmıştır.

Ordu İl Genel Meclisi seçim sonuçları ile Ordu Belediye Başkanlığı seçimi farklılık göstermiştir. Ordu Belediye Başkanlığı seçiminde en yakın rakibi olan Adalet ve Kalkınma Partisi'ne % 14,06 puan fark atan Demokratik Sol Parti, Ordu İl Genel Meclisi seçiminde ise Adalet ve Kalkınma Partisi'nin % 29,12 puan gerisinde kalmıştır.

2014 yerel seçimlerine büyükşehir statüsünde giren Ordu ilinin, Ordu Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçiminin sonuçları aşağıdaki gibidir.

**Tablo 17: Ordu Büyükşehir Belediye Başkanlığı 2014 seçim sonuçları**

Siyasi Partiler	AK PARTİ	CHP	MHP	BDP (HDP)	Diğer
	Oy Sayısı	Oy Sayısı	Oy Sayısı	Oy Sayısı	Oy Sayısı
<b>Ordu BŞB Başkanlığı</b>	239.717 <b>% 54.41</b>	150.429 <b>% 34.13</b>	35.879 <b>% 8.14</b>	1.083 <b>% 0.24</b>	13.548 <b>% 3.08</b>
Akkuş	7.720	3.214	1.740	79	1.340
Altınordu	55.421	50.021	6.176	478	2.339
Aybastı	7.689	4.074	1.021	20	294
Çamaş	4.051	2.025	897	9	120
Çatalpınar	6.254	1.385	419	2	936
Çaybaşı	5.837	1.552	1.092	7	179
Fatsa	32.109	21.381	5.278	88	1.348
Gölköy	9.081	6.290	2.507	49	441
Gülyalı	3.125	2.956	324	13	77
Gürgentepe	5.462	4.910	463	20	121
İkizce	5.392	2.702	2.117	15	233
Kabadüz	3.933	1.281	488	6	86
Kabataş	4.275	2.147	598	15	163
Korgan	10.781	4.319	930	27	2.102
Kumru	12.767	3.222	1.951	89	599
Mesudiye	6.109	3.543	724	13	255
Perşembe	9.756	8.964	2.271	25	347
Ulubey	8.091	6.012	997	23	256
Ünye	41.864	20.431	5.886	105	2.311

**Kaynak:** (URL-3, 2019).

2014 Ordu Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçiminde, Adalet ve Kalkınma Partisi'nin adayı Enver Yılmaz ilçelerden gelen geçerli oyların % 54,41'ini almıştır. Enver Yılmaz'ın en yakın rakibi Cumhuriyet Halk Partisi'nin adayı Seyit Torun geçerli oyların % 34,14'ünü almıştır. Seçimi yaklaşık % 20,27 puan farkı ile Enver Yılmaz kazanmıştır.

2009 Ordu Belediye Başkanlığı seçimi ve Ordu İl Genel Meclisi seçimleri ile 2014 Ordu Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçimleri karşılaştırıldığında, seçim sonuçlarında bazı değişiklikler olduğu görülmektedir. 2009'da Demokratik Sol Parti'den belediye başkanı olan Seyit Torun, 2011 yılında Cumhuriyet Halk Partisi'ne katılmıştır. Bunun sonrasında 2014 yerel seçimlerinde Cumhuriyet Halk Partisi'nin Ordu büyükşehir

belediye başkan adayı olmuştur. Ancak Seyit Torun, bu seçimlerde Adalet ve Kalkınma Partisi'nin adayı Enver Yılmaz'ın yaklaşık % 20,27 puan gerisinde kalarak seçimi kaybetmiştir. 2009 Ordu il genel meclisi seçimlerinde de Adalet ve Kalkınma Partisi birinci parti olmuştur. 6360 sayılı kanun sonucunda yapılan seçimlerde Ordu'da belediye başkanlığı Cumhuriyet Halk Partisi'nden Adalet ve Kalkınma Partisi'ne geçmiştir. Bu sonuçlar dikkate alındığında 6360 sayılı yasa Ordu ilinin yerel seçim sonuçlarını etki etmiştir diyebiliriz.

Son olarak Şanlıurfa ilinde de seçim sonuçları farklılık göstermiştir. Şanlıurfa'da 2014 yerel seçimleri ile birlikte büyükşehir uygulaması başlamıştır. 2014 seçimleri öncesinde, 2009 Şanlıurfa İl Genel Meclisi ve Şanlıurfa Belediye Başkanlığı seçim sonuçları değerlendirilecektir. Seçim sonuçları aşağıda yer almaktadır.

**Tablo 18: Şanlıurfa Belediye Başkanlığı ve Şanlıurfa İl Genel Meclisi 2009 seçim sonuçları**

SİYASİ PARTİLER	Şanlıurfa Belediye Başkanlığı Seçimi		İl Genel Meclisi	
	Oy Sayısı	Oy Oranı	Oy Sayısı	Oy Oranı
Ahmet Eşref Fakıbaba	78.142	43.94	-	-
AK PARTİ	69.434	39.04	236.277	38.20
CHP	850	0.48	15.010	2.43
MHP	2.010	1.13	33.918	5.48
DTP	19.174	10.78	119.431	19.31
Diğer	8.235	4.63	213.844	34.58

**Kaynak:** (URL-3, 2019).

2009 Şanlıurfa Belediye Başkanlığı seçiminde Bağımsız aday Ahmet Eşref Fakıbaba geçerli oyların % 43,94'ünü almıştır. Ahmet Eşref Fakıbaba'nın en yakın rakibi Adalet ve Kalkınma Partisi'nin adayı Mehmet Oymak geçerli oyların % 39,04'sini almıştır. Seçimi % 4,9 puan farkı ile Ahmet Eşref Fakıbaba kazanmıştır.

Şanlıurfa İl Genel Meclisi seçim sonuçları ile Şanlıurfa Belediye Başkanlığı seçimi farklılık göstermiştir. Ancak bu farklılığın temel sebebi, 2004 yerel seçimlerinde Adalet ve Kalkınma Partisi'nden Şanlıurfa Belediye Başkanı seçilen Ahmet Eşref Fakıbaba, 2009 yerel seçimlerinde Şanlıurfa Belediye Başkanlığı seçimine bağımsız aday olarak girmiştir. Seçimlerde Adalet ve Kalkınma Partisi'ne % 4,9 puan fark atmıştır. Fakat il genel meclisi seçimlerinde Ahmet Eşref Fakıbaba'nın belediye başkanlığı için aldığı oylar Adalet ve Kalkınma Partisi'ne kaymıştır. Bunun sonucunda Adalet ve

Kalkınma Partisi en yakın rakibi olan Demokratik Toplum Partisi'ne yaklaşık % 18,89 puan fark atmıştır.

2014 yerel seçimlerine büyükşehir statüsünde giren Şanlıurfa ilinin, Şanlıurfa Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçiminin sonuçları aşağıdaki gibidir.

**Tablo 19: Şanlıurfa Büyükşehir Belediye Başkanlığı 2014 seçim sonuçları**

Siyasi Partiler	AK PARTİ	BDP (HDP)	MHP	CHP	Diğer
	Oy Sayısı	Oy Sayısı	Oy Sayısı	Oy Sayısı	Oy Sayısı
<b>Şanlıurfa BŞB Başkanlığı</b>	483.407	239.563	18.657	6.812	35.980
	<b>% 61.63</b>	<b>% 30.54</b>	<b>% 2.38</b>	<b>% 0.87</b>	<b>% 4.58</b>
Akçakale	29.473	2.002	4.360	176	1.187
Birecik	20.039	17.580	1.359	819	2.033
Bozova	12.903	12.099	331	73	1.455
Ceylanpınar	18.059	15.096	386	258	1.507
Eyyübiye	101.131	28.680	1.861	542	10.302
Halfeti	6.394	10.567	206	345	422
Haliliye	114.137	34.113	3.800	2.405	6.273
Harran	25.877	388	2.661	124	596
Hilvan	9.816	8.164	270	432	1.634
Karaköprü	34.389	12.756	1.701	626	3.121
Siverek	57.291	37.404	818	673	4.151
Suruç	17.039	25.503	184	98	1.277
Viranşehir	36.859	35.211	720	241	2.022

**Kaynak:** (URL-3, 2019).

2014 Şanlıurfa Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçiminde, Adalet ve Kalkınma Partisi'nin adayı Celalettin Güvenç ilçelerden gelen geçerli oyların % 61,63'ünü almıştır. Celalettin Güvenç'in en yakın rakibi Barış ve Demokrasi Partisi'nin adayı Osman Baydemir geçerli oyların % 30,54'ünü almıştır. Seçimi yaklaşık % 31,09 puan farkla Celalettin Güvenç kazanmıştır.

2009 Şanlıurfa Belediye Başkanlığı seçimi ve Şanlıurfa İl Genel Meclisi seçimleri ile 2014 Şanlıurfa Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçimleri karşılaştırıldığında, seçim sonuçlarında bazı değişiklikler olduğu görülmektedir. 2009 seçimlerinde bağımsız olarak seçilen Ahmet Eşref Fakıbaba 2013'te Adalet ve Kalkınma Partisi'ne katılmıştır. 2014 seçimlerinde de aday olmamıştır. 2014 Şanlıurfa Büyükşehir Belediye Başkanlığı

seçimini Adalet ve Kalkınma Partisi en yakın rakibi Barış ve Demokrasi Partisi'nin %31 oy oranı önünde tamamlamıştır. 2013'te Ahmet Eşref Fakıbaba'nın Adalet ve Kalkınma Partisine katılımı ile 2014 seçimleri sonrasında Şanlıurfa'da belediye başkanlığı Adalet ve Kalkınma Partisi'nde kalmıştır. Şanlıurfa ilinin yerel seçim sonuçlarına 6360 sayılı kanunun etkisinin yanında Ahmet Eşref Fakıbaba'nın seçimlerde yer almamasının da etkisinin olduğu söylenebilir.

#### **2.3.4. Ölçek Genişletmenin ve Seçim Çevrelerindeki Farklılaşmanın Seçim Sonuçlarına Etkileri**

6360 sayılı yasa ile birlikte Türkiye'de büyükşehir yönetim yapısında önemli değişiklikler yaşanmıştır. Büyükşehir statüsüne sahip illerin sayısı arttırılmıştır. Büyükşehir belediye sınırı il mülki idare sınırı ile eşitlenmiştir. Bu değişiklik yerel seçim sisteminde de değişikliklere neden olmuştur. 2014 yerel seçimlerinde, büyükşehir belediye başkanlığı seçiminde il mülki idare sınırında yaşayan bütün seçmenler oy kullanabilmiştir. Yerel seçimlere etki eden diğer bir değişiklik de 6360 sayılı yasa ile büyükşehir statüsü kazanan illerin birçoğunda yeni merkez ilçe ve başka yeni ilçeler de kurulmuştur. 6360 sayılı yasa ile büyükşehir statüsü kazanan illerde yeni 25 tane ilçe kurulmuştur. 6360 sayılı yasa öncesi 143 olan büyükşehir ilçe belediyesi sayısı, 519'a yükselmiştir.

Ankara ve İstanbul'da da bazı ilçelerin mahalleleri başka ilçelere dahil edilerek ilçe sınırlarında birtakım birleşme, katılma ve değişiklikler yaşanmıştır. Ankara'da Yenimahalle ilçesine bağlı Dodurga ve Alacaatlı mahallelerinin çevre yolu dışında kalan kısımları Şehitali Mahallesi ile birleştirilmiştir. Şehitali, Aşağıyurtçu, Yukarıyurtçu, Ballıkuyumcu ve Fevziye mahalleleri, Etimesgut ilçe sınırlarına dâhil edilerek, Etimesgut Belediyesine katılmıştır. Yenimahalle ilçesine bağlı Dodurga ve Alacaatlı mahallelerinin çevre yolu içinde kalan kısmı ile Çayyolu, A. Taner Kışlalı, Ümit, Koru, Konutkent ve Yaşamkent mahalleleri, Çankaya ilçe sınırlarına dâhil edilerek, Çankaya Belediyesine katılmıştır. İstanbul'da Arnavutköy ilçesine bağlı Nakkaş ve Bahşayış mahalleleri ile Büyükçekmece ilçesine bağlı Muratbey Mahallesi Çatalca ilçesine bağlanarak Çatalca Belediyesine katılmıştır. Şişli ilçesine bağlı Ayazağa, Maslak ve Huzur mahalleleri Sarıyer ilçesine bağlanarak Sarıyer Belediyesine katılmıştır. Ayrıca büyükşehirlerdeki belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmış ve köyler en yakın ilçenin mahallesi konumuna getirilmiştir.



Büyükşehir ölçeğinin genişlemesi ve seçim çevrelerinin değişimi 2014 yerel seçimlerinde uygulanmıştır. Uygulamaya giren bu değişikliklerin büyükşehir belediye başkanlığı seçimlerini nasıl etkilediğı belirlenmiştir. Öncelikle 6360 sayılı yasa öncesi büyükşehir statüsünde bulunan 14 ilden dördünün seçim sonuçları incelenmiştir. Bu dört il Adana, Ankara, Antalya ve Mersin illeridir. Çünkü bu dört ilin büyükşehir belediye başkanlığı seçim sonuçları incelendiğinde 6360 sayılı yasanın dört ilde de büyükşehir belediye başkanlığı seçimlerinin sonuçlarına doğrudan etki ettiği görülmüştür. Eğer 6360 sayılı yasanın getirdiğı değişiklikler uygulanmasaydı, büyükşehir belediye başkanlığı seçimleri farklı sonuçlanacaktı.

İlk olarak Adana ilinin büyükşehir belediye başkanlığı seçim sonuçlarına baktığımızda, Adana Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçiminde 6360 sayılı yasa uygulanmasaydı Adana Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçimini kazanan Milliyetçi Hareket Partisi'nin adayı Hüseyin Sözlü seçimi kaybedecekti. Seçimi Adalet ve Kalkınma Partisi'nin adayı Abdullah Torun kazanacaktı.

Antalya'da 2014 yerel seçimlerinde Antalya Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçimini Adalet ve Kalkınma Partisi'nin adayı kazanmıştır. Seçimi kazanan Menderes Türel, 6360 sayılı yasa uygulanmasaydı Antalya Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçimini en yakın rakibi olan Cumhuriyet Halk Partisi'nin adayı Mustafa Akaydın'a kaybedecekti. Antalya'da da büyükşehir belediye başkanlığı seçimini Adalet ve Kalkınma Partisi'nin adayı değil Cumhuriyet Halk Partisi'nin adayı kazanacaktı.

Son olarak Mersin'de de 6360 sayılı kanunun getirdiğı değişiklikler uygulanmasaydı büyükşehir belediye başkanlığı seçim sonucunda bir değişme yaşanacaktı. Mersin Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçimini Milliyetçi Hareket Partisi'nin adayı Burhanettin Kocamaz kazanmıştır. 6360 sayılı yasa uygulanmadan Mersin Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçimi yapılmış olsaydı seçimi Cumhuriyet Halk Partisi'nin adayı Macit Özcan kazanacaktı.

6360 sayılı yasa ile büyükşehir statüsü kazanan illerin 2009 il belediye başkanlığı seçim sonuçları, il genel meclisi seçim sonuçları ile 6360 sayılı yasanın uygulandığı 2014 yerel seçimleri karşılaştırılarak, yasanın bu illerin yerel seçimlerine etkileri belirlenmiştir. Bu illerden beş tanesinde 2009 il belediye başkanlığı ile 2014 büyükşehir belediye başkanlığını kazanan parti, aday veya bağımsız aday değişim göstermiştir. Bu illerin

bazılarında 2009 İl genel meclisi seçim sonuçları ile 2014 büyükşehir belediye başkanlığı seçim sonuçları parti sıralaması bazında benzerlik göstermiştir.

Balıkesir ili bunlardan ilkidir. 2009 yerel seçimlerinde Balıkesir Belediye Başkanlığı seçimini Milliyetçi Hareket Partisi'nin adayı İsmail Ok kazanmıştır. 2009 Balıkesir İl Genel Meclisi seçim sonuçlarında ise, Adalet ve Kalkınma Partisi birinci, Cumhuriyet Halk Partisi ikinci ve Milliyetçi Hareket Partisi de üçüncü olarak seçimi tamamlamıştır. 6360 sayılı yasanın uygulandığı 2014 yerel seçimlerinde ise Balıkesir Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçimini ise Adalet ve Kalkınma Partisi'nin adayı Ahmet Edip uğur kazanmıştır. Milliyetçi Hareket Partisi'nin adayı seçimde ikinci sırada yer almıştır. Balıkesir belediye başkanlığı 2014 yerel seçimleri sonucunda Milliyetçi Hareket Parti'sinden Adalet ve Kalkınma Partisi'ne geçmiştir.

Ordu'da bazı değişiklikler yaşanmıştır. 2009 yerel seçimlerinde Ordu Belediye Başkanlığı seçimini Demokratik Sol Parti'nin adayı Seyit Torun kazanmıştır. Seyit Torun 2011 yılında Cumhuriyet Halk Partisi'ne geçmiştir. 2009 Ordu İl Genel Meclisi seçim sonuçlarında ise Adalet ve Kalkınma Partisi birinci, Demokratik Sol Parti İkinci sırada yer almıştır. 6360 sayılı yasa ile büyükşehir statüsü kazanan Ordu ilinde, 2014 yerel seçimlerinde Ordu Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçimini Adalet ve Kalkınma Partisi'nin adayı Enver Yılmaz kazanmıştır. Cumhuriyet Halk Partisi'nin adayı seçimi ikinci olarak tamamlamıştır. Ordu'da belediye 2014 yerel seçimleri ile birlikte Cumhuriyet Halk Partisi'nden Adalet ve Kalkınma Partisi'ne geçmiştir.

Hatay ilinde de 2009 ve 2014 yerel seçimlerinde bazı değişiklikler göze çarpmaktadır. 2009 yerel seçimlerinde Hatay Belediye Başkanlığı seçimini Adalet ve Kalkınma Partisi'nin adayı Lütfü Savaş kazanmıştır. 2009 Hatay İl genel Meclisi seçimlerinde ise Adalet ve Kalkınma Partisi Birinci sırada, Cumhuriyet Halk Partisi ise ikinci sırada seçimi tamamlamıştır. 2014 Hatay Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçimini de Lütfü Savaş kazanmıştır. Ancak Lütfü Savaş bu kez Cumhuriyet Halk Partisi'nin büyükşehir belediye başkan adayı olarak seçimi kazanmıştır. Adalet ve Kalkınma Partisi'nin adayı ikinci sırada kalmıştır. 2009 İl Genel Meclisi sonuçları ile 2014 büyükşehir belediye başkanlığı sonuçları parti sıralamaları açısından farklılık göstermiştir. Hatay'da belediye başkanlığı 2014 yerel seçimleri sonrası Adalet ve Kalkınma Partisi'nden Cumhuriyet Halk Partisi'ne geçmiştir.

Mardin’de de iktidar partisi benzer bir durumla karşı karşıya kalmıştır. Adalet ve Kalkınma Partisi’nin adayı Beşir Ayanoğlu, 2009 Mardin Belediye başkanlığı seçimini kazanmıştır. 2009 Mardin İl Genel Meclisi seçimlerinde ise, Demokratik Toplum Partisi birinci, Adalet ve Kalkınma Partisi ikinci sırada yer almıştır. 2014 Mardin Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçimini Demokratik Toplum Partisi’nin kapatılması ihtimaline karşı bir alternatif olarak kurulan Barış ve Demokrasi Partisi’nin desteklediği bağımsız aday Ahmet Türk kazanmıştır. Adalet ve Kalkınma Partisi’nin adayı ikinci sırada kalmıştır. 2009 il genel meclisi seçim sonuçlarına paralel bir sonuç ortaya çıkmıştır. Sonuç olarak Mardin ilinde belediye başkanlığı 2014 yerel seçimleri ile birlikte Adalet ve Kalkınma Partisi’nden Bağımsız Belediye Başkanına geçmiştir.

Şanlıurfa’da farklı bir değişiklik yaşanmıştır. 2004 yerel seçimlerinde Şanlıurfa Belediye Başkanlığı’nı kazanan Adalet ve Kalkınma Partisi’nin adayı Ahmet Eşref Fakıbaba, 2009 yerel seçimlerinde Şanlıurfa Belediye Başkanlığı için Adalet ve Kalkınma Partisi’nden değil bağımsız aday olarak seçime katılmıştır. 2009 Şanlıurfa Belediye Başkanlığı seçimini de Ahmet Eşref Fakıbaba kazanmıştır. Ahmet Eşref Fakıbaba, 2013 yılında Adalet ve Kalkınma Partisi’ne yeniden katılmıştır. 2009 Şanlıurfa İl Genel Meclisi seçimlerinde ise Adalet ve Kalkınma Partisi birinci sırada, Demokratik Toplum Partisi ikinci sırada yer almıştır. 2014 yerel seçimlerinde Şanlıurfa Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçimini Adalet ve Kalkınma Partisi’nin adayı Celalettin Güvenç kazanmıştır. Barış ve Demokrasi Partisi’nin adayı ikinci sırada kalmıştır. 2009 il genel meclisi seçim sonuçları ile paralellik yaşanmıştır. Ahmet Eşref Fakıbaba 2014 yerel seçimlerinde aday olmamıştır. 2014 yerel seçimleri sonucunda Şanlıurfa ilinde belediye başkanlığı bağımsız başkan Ahmet Eşref Fakıbaba’nın 2013’te Adalet ve Kalkınma Partisine yeniden katılmasından dolayı parti bazında değişmemiş oldu. Ancak Belediye başkanı değişmiştir.

Yapılan karşılaştırmalar ve değerlendirmeler neticesinde 6360 sayılı yasanın otuz büyükşehir belediyesinin sekiz tanesinin yerel seçim sonucuna etki ettiği görülmektedir. Sekiz büyükşehirin yerel seçimlerinde yaşanan bu etki görmezden gelinecek bir durum değildir. Fakat 6360 sayılı yasanın iktidar partisi tarafından 2014 yerel seçimlerini kendi lehine çevirmek için çıkarıldığı iddiasını doğrulamaya yetecek bir sonuç da değildir. İki önemli nokta burada önemlidir:

Birincisi, 6360 sayılı yasa Türkiye’de mevcut büyükşehirlerin yaklaşık % 27’sinin seçim sonuçlarını etkilemiştir. Yasanın, büyükşehirlerin yaklaşık % 73’ünde o ilin yerel seçim sonucu değiştirecek oranda bir etkisi olmamıştır.

İkinci önemli nokta ise, 6360 sayılı yasanın yerel seçim sonuçlarını etkilediği bu dokuz ilin büyükşehir belediye başkanlığı seçimleri iktidar partisinin lehine sonuçlanmamıştır. İktidar partisi, 2014 yerel seçimlerinde 6360 sayılı yasa uygulanmasaydı Adana büyükşehir Belediye Başkanlığı seçimini kazanacaktı. Mardin ve Hatay illerinde de belediye başkanlığını seçimlerini kaybetmeyecekti. Tabi ki 6360 sayılı yasanın uygulanmasından dolayı iktidar partisinin lehine sonuçlanan seçimler de oldu. Ordu, Balıkesir ve Şanlıurfa illerinin büyükşehir belediye başkanlığı seçimleri 6360 sayılı yasanın uygulanması ile iktidar partisinin lehine sonuçlanmıştır. Antalya ilinin büyükşehir belediye başkanlığı seçimlerinde ise eğer 6360 sayılı yasa uygulanmasaydı bu ilin büyükşehir belediye başkanlığını iktidar partisi aday, ana muhalefet partisi olan Cumhuriyet Halk Partisi’nin adayına kaybedecekti.

Bütün bu seçim sonuçları dikkate alındığında, 6360 sayılı yasanın 2014 yerel seçimlerinin sonuçlarını etkilemeye yönelik çıkarıldığı iddiasının çok da gerçeği yansıtmadığı ortaya çıkmaktadır. Muhalefetin diğer bir iddiası da, iktidar partisi 6360 sayılı yasa sayesinde oy oranının yüksek olduğu kırsal alandan gelen oylar ile seçimleri kazanmayı planlamıştır. Oysa iktidar partisinin kaybettiği belediyeleri de göz önünde tutarsak bu iddia da tam olarak doğru değildir. Ayrıca bu iddialar doğru bile olsaydı şu nokta önemini koruyacaktı; 6360 yasa Aralık 2012’de resmi gazetede yayınlanmıştır. Yerel seçimler Mart 2014 te yapılmıştır. Yasanın çıkması ile seçimlerin arasında yaklaşık on üç ay gibi bir süre bulunmaktaydı. Bu süre muhalefet açısından, iktidarın güçlü olduğunu düşündükleri kırsalın oyunu alabilmek için mücadele etmeye yetebilecek bir süre olabilirdi. Sonuç olarak yerel siyasette bahane üretmek yerine seçimin yapılacağı bölgede yaşayan halkın tamamına ulaşabilmek ve onlara kendini kabul ettirebilmek önemlidir.

### 3. 6360 SAYILI KANUN VE YERELDE MERKEZİLEŞME, TEMSİL, KATILIM VE KENTSEL RANT

#### 3.1. Merkezileşme Kavramı

Merkezileşme, kamusal hizmetlerin gerçekleştirilebilmesi için uygulanacak politikaların belirlenmesinde, kararların alınması aşamasında ve yürütme fonksiyonunun gerçekleşmesinde, merkezi idarenin veya ona bağlı kurum ve kuruluşların yetkili olması anlamına gelmektedir (Aydın, 2013: 142).

Merkezileşme, daha özet bir tanımla, kamuya ait olan bütün kaynakların kullanımının merkezi idarenin başkent örgütleri eli ile yapılması olarak da tanımlanmaktadır. Merkezileşme, coğrafi merkezileşme ve örgütsel merkezileşme olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Coğrafi merkezileşme, karar alma ve uygulama aşamasında merkezi yönetim, tarafından kendi taşra teşkilatlarına ve yerel yönetim birimlerine çok az düzeyde yetki verilmesi olarak tanımlanmaktadır. Örgütsel merkezileşme de herhangi bir kurum içerisinde karar alma ve uygulama gücünün örgütün en tepesindeki otorite tarafından alınması demektir (Eryılmaz, 2017: 291).

Merkeziyetçi anlayışta örgütlenmiş devletlere üniter (tekçi) devlet denir. Üniter devlet anlayışında, başkent taşra örgütleri çok fazla yetkiye sahip olmadıklarından dolayı, taşrada ve yerelde oluşacak bütün sorunlara başkent örgütleri çözüm üretmek zorundadır. Yapılacak şikâyetler ve çözüm önerileri için yapılacak tüm yazışmalar başkent örgütleri ile yapılması gerekir. Taşradaki birimler sadece başkent ve taşra arasında aracılık faaliyeti yürütmektedir (Eryılmaz, 2017: 292). Bu uygulamalar verimlilik ve etkinlik açısından sorun yaratan uygulamalardır.

Üniter devletlerde idari teşkilatlanma merkeziyetçilik üzerine inşa edilir. Merkeziyetçilik, siyasal iktidar ve idarenin bütünlüğü noktasında fonksiyonel bir durumda var olmaktadır. Devlet ulusal çıkarları belirler ve bunun üzerine örgütsel yapısını yukarıdan aşağıya olacak şekilde oluşturur. Oluşan bu dikey örgütlenme yapısında iş paylaşımı göreve göre değil yetkiye göre yapılır. Görev idarenin bütününe aittir. Bütünün parçaları olan birimler, görevlerini verilecek yetki ölçüsünde yerine getirebilmektedir (Ayman Güler, 2000: 22).

Merkezileşmede yetkiler merkezi idarenin elinde toplanmıştır. Ayrıca merkezileşme, diğer kurumların elinde olan yetkilerin bu kurumlardan alınarak daha yukarıya, üst makama çekilmesi anlamına gelmektedir (Güran, 1989: 17). Merkezileşme kavramında asıl yapılmak istenen, tüm gücün en üstte başkent teşkilatında toplanması ve yetki genişliği ilkesi ile de bu gücün mülki idarede kullanılmasıdır (Övgün, 2016: 166).

Merkezileşme, devlet yönetiminde gücün ve otoritenin devletin merkezi yönetiminin elinde bulunmasıdır. Merkezîyetçi bir yapıda devlet otoritesini kimseyle paylaşmaz. Fakat merkezin taşra teşkilatlarına yetki genişliği ve yetki devri ilkeleri yolu ile birtakım yetki ve sorumluluklar verebilir (Bozan, 2016: 1218). Bu durum merkezin gücünde ve otoritesinde bir eksilme yaşatmaz. Yine otorite siyasi iktidar ve onun temsilcileri eli ile kullanılmaktadır.

Yetki genişliği ilkesi, katı merkezîyetçiliğin yumuşatılması amacı ile uygulanmıştır. Merkezi yönetim tarafından taşra birimlerindeki yüksek kamu görevlilerine bazı hususlarda kendiliğinden karar alma ve bu kararı uyulama yetkesinin verilmesidir. Alınan bu kararlar merkezi yönetim adına alınır. Türkiye’de valilik bu ilkeye en uygun uygulamadır. Yetki genişliği ilkesi taşra örgütleri dışında, merkezin kendi iç yapısında da veya bir birimin kendi içerisinde de uygulanabilir (Gözübüyük, 2000: 39).

Yetki devrinin uygulamasının temel sebebi, katı bir merkezîyetçi anlayışa kamusal hizmetlerin etkin verimli ve daha az maliyetli yapıma olanağının bulunmamasıdır. Bu yüzden merkezi idare ya da onun başkent örgütleri yetkilerinden bir bölümünü alt birimlerine taşra örgütlerindeki ajanlarına ya da memurlarına devreder. Bu uygulamaya yetki devri denir (Tortop, vd., 2008: 95-97).

Yetki devrinde, hangi yetkinin hangi makamlara nasıl devredileceği yasalarda belirtilmiştir. Yetki devredildikten sonra karar alma yetkisinin yanında sorumluluk da yetki devredilene geçer. Yetki devri dışında imza devri de söz konusudur. İmza devrinde ise karar alma ve sorumluluk imza yetkisini verende kalmaktadır (Gözübüyük, 2000: 40).

Yetki devri ve yetki genişliği ilkeleri ile merkezi idare yereldeki hizmetleri yerine getirmeye çalışmışsa da hem küreselleşmenin yoğun etkisi hem de yerelleşme kavramının dünyada önem kazanmaya başlaması ile merkezîyetçi anlayış yeni bir yapılanmaya girmek zorunda kalmıştır.

### 3.2. Yerelleşme Kavramı

Yirminci yüzyıl ile birlikte küreselleşme tüm dünya da etkinliğini arttırmaya başlamıştır. Bu etkinliğin sürdürülebilir kılınması için yerelleşme olgusu önem kazanmıştır. Küreselleşmenin var olduğu alanlarda yerellik ve yerelleşme ön plana çıkmıştır. Küreselleşme süreci ile birlikte merkezîyetçi anlayış önemini yitirmeye başlamıştır (Görmez, 2005: 13-17). Merkezîyetçi anlayışı benimseyen ülkeler küreselleşme karşısında reformlar gerçekleştirmek zorunda kalmışlardır. Yerelleşme kavramı bu reformların temelini oluşturmuştur. Çünkü küreselleşme, devletleri merkezileşme yerine yerelleşmeye yönlendirmektedir.

Yerelleşme demokratikleşme sürecinin bir unsurudur. Yerelleşmede temel hedef, yetkilerin ve mali kaynakların farklı seviyedeki birimler arasında yeniden dağıtılmasıdır. Yani asıl amaç yetki ve kaynakların merkezi idarenin dışında kalan yerel birimlerine paylaştırılmasıdır. Yerelleşme ile birlikte merkezin elindeki yetki ve kaynaklar yerel yönetimler ile paylaşılacaktır (Çiner ve Karakaya, 2013: 73).

Yerelleşme başka bir ifade ile de merkezi yönetim eli ile etkin ve verimli şekilde sunulamayan bazı kamusal hizmetlerin yerel yönetimlere bırakılarak onlar tarafından bu hizmetlerin etkin ve verimli biçimde yapılmasının düşünülmesidir (Demir ve Yavaş, 2014: 52). Bu düşüncenin oluşmasının temel sebebi yerellik ilkesidir. Çünkü bir hizmet en etkin ve en verimli şekilde ancak hizmetin yapılacağı yere en yakın birim tarafından gerçekleştirilebilir. Hizmette halka yakınlık ilkesi olarak da adlandırılmaktadır.

Yapılacak hizmetin hizmete en yakın birim tarafından yapılması demokrasinin önemli bir unsurudur. Çünkü hizmete en yakında olan birim aynı zamanda da halka en yakın olan birimdir. Halka yakın olması nedeni ile de yapılacak hizmete halkın katılımı ve halkın denetimi sağlanmış olacaktır. Bu sayede demokrasi, katılım ve temsil sağlanmış olacaktır (Özel, 2000: 41).

Yerelleşme kavramı günümüzde, merkezi idarenin sahip olduğu planlama, yürütme, karar alma ve mali imkânlarla sahip olmak gibi önemli yetkilerin yerel yönetimlere, merkezi idarenin taşra birimlerine, yarı özerk kurumlara, vakıflara ve derneklere devredilmesi olarak tanımlanır. Modern anlamda yerelleşmenin farklı uygulamaları olarak yetki genişliği, özelleştirme ve sivilleştirme karşımıza çıkmaktadır. Yerelleştirme sayesinde yerel yönetimlerin gücü merkezi yönetime oranla artmaktadır

(DPT, 2001: 10). Yani günümüzde yerelleşme, merkezi idarenin yetkilerinin sadece yerel yönetimlerle paylaşıldığı bir durum değil, sivil toplum kuruluşları ve merkezi idarenin taşra birimleri ile de paylaşıldığı bir durumdur.

Yerelleşme genel olarak merkezi idarenin hantal yapısından kaynaklanan hizmet sunumundaki aksaklıkları giderecek bir olgu olarak görülmektedir. Ancak yerelleşmenin amaçları ülkeler arasında farklılık gösterebilmektedir. Gelişmiş batı ülkelerinde yerelleşme, kamu politikalarının özellikle mali anlamda daha etkin bir yapıda yerine getirilmesini ifade eder. Henüz gelişmekte olan ülkeler için yerelleşme ise, ekonomik istikrarsızlığı önlemek, yönetim yapılarını etkinleştirmek ve kaynak yetersizliğine çözüm bulmayı ifade etmektedir. Latin Amerika ülkelerinde demokratikleşmede siyasi bir baskı unsuru olarak görülen yerelleşme Afrika ülkelerinde ise ulusal birliği sağlamanın temel unsurlarından biri olarak görülmektedir (Falay, vd., 2009: 74).

Yerelleşme uygulanmasının etkinlik kazanması ile birlikte merkezi idarenin görev bölgesi belli oranda daralmıştır. Bu daralma yerel yönetimlerin görev bölgesinin de genişlemesine olanak sağlamıştır. Bunun sonucunda merkez ile yerel arasındaki yetki dağılımı yeni bir boyut kazanmış ve merkezin yerel üzerindeki vesayeti azalma göstermiştir. Böylece yerel yönetimlerin daha özerk bir yapıya kavuşmasının önü açılmıştır (Güven, vd., 2017: 195-196).

Yerelleşme, Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler 'in çeşitli kaynaklarında dört türe ayrılmıştır (Güler, 2003, 19); birincisi, merkezin kendi taşra birimlerine yetki devri yolu ile bazı yetkileri devretmesi, ikincisi; merkezden ve onun taşra örgütünden yerel yönetim birimlerine yetki devridir. Üçüncüsü, yetkinin her kademedan bir alt kademeye devri şeklinde gerçekleşmesidir. Sonuncusu ise, yetkinin topluma ve özel sektöre devridir. Bu durum genellikle özellikle özelleştirme şeklinde gerçekleşebilmektedir.

Falay ve diğerleri (2009: 76-77) yerelleşmenin üç türde karşımıza çıkabileceğini belirtmişlerdir. Bunlardan ilki idari yerelleşmedir. Burada temel olan husus, kamusal hizmetlerin etkin sunumunda halka en yakın birimim hizmeti yerine getirmesidir. İkincisi, siyasi yerelleşmedir. Belli bir oranda siyasi temsilin yerel birimlere devredilmesi anlamına gelmektedir. Üçüncü yerelleşme türü de mali yerelleşmedir. Yerelleşmenin tam anlamıyla gerçekleşebilmesi için mali yerelleşme önemli bir unsurdur. Mali yerelleşmede, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki gelir paylaşımı yasalarla



belirlenmeli ve her şey net olarak tanımlanmalıdır. Yerel yönetimler lehine artış olması anlamına da gelmektedir. Etkin bir mali yerelleşme mali özerkliği de beraberinde getirecektir.

Yerelleşme kavramının gelişiminde ve etkin bir biçimde var olabilmesinde yerel yönetimler önemli bir faktördür. Hem yerel halkın temsilinde ve yönetime katılımında hem de yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde yerel yönetimlerin önemli fonksiyonları bulunmaktadır. (Siverekli, 2001: 126). Ülkedeki siyasal sistem eğer yerel yönetimlere gerekli idari ve mali özerkliği tanırsa, halkın yönetime katılması, halkın denetimdeki etkin rolü ve temsili doğru bir şekilde sağlanmış olur. Böylece ülkede demokrasi açısından önemli olan bu işlevler yerine getirilmiş olur. Böylece yerel yönetimler hizmet etkinliğini ve verimliliğini de sağlama imkânına sahip olurlar (Yalçındağ, 1998: 38). Hem demokrasi açısından hem de hizmet etkinliği ve verimliliği açısından yerelleşme önemli bir unsurdur.

### **3.3. 6360 Sayılı Kanunun Yerelleşme ve Merkezileşme Üzerindeki Etkileri**

Dünya genelinde yaşanan hızlı değişim ve küreselleşme ile birlikte birçok ülke kamu yönetimi anlayışlarında reforma gitmiştir. Türkiye’de de 2003 yılı ile başlayan kapsamlı reformlar ile bu değişime ayak uydurmaya çalışmıştır. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ile başlayan yeniden yapılanma süreci özellikle merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerini düzenleme noktasında etkin şekilde devam etmiştir.

Yeniden yapılanma sürecinde, yerel yönetimler alanında gerçekleşen ilk düzenleme 2004 yılında yapılmıştır. 5216 sayılı “Büyükşehir Belediye Kanunu” yürürlüğe konulmuştur. Daha sonra 2005 yılında kabul edilen 5302 sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu” uygulanmaya başlanmıştır. Yine 2005 yılında 5393 sayılı “Belediye Kanunu” kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. 2005 yılındaki bir başka düzenleme de 5355 sayılı “Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’dur.

Yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki yetki ve görev paylaşımı ile ilgili yapılan son düzenleme 6360 sayılı “On Üç İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile yapılmıştır. Daha sonra Ordu ilinin de büyükşehir statüsü kazandığı 6447 sayılı Kanun ile 6360 sayılı Kanun’un adı “On Dört İilde Büyükşehir

Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” olarak değiştirilmiştir.

6360 sayılı yasa ile beraber büyükşehir statüsüne sahip il sayısı 30’a çıkarılmıştır. Büyükşehir belediye sınırı il mülki idare sınırı ile eşitlenmiştir. Büyükşehir olan illerde il özel idarelerinin tüzel kişilikleri sonlandırılmıştır. Ayrıca belde belediyeleri kapatılmış ve köylerin tüzel kişiliği de kaldırılmıştır.

Merkezi idarenin il özel idarelerinin kaldırıldığı büyükşehirlerde il özel idarelerinin görevlerinin tamamını başka bir yerel yönetim birimine devretmemiştir. Hatta bu yetkilerin birçoğunu merkezi idarenin taşra birimlerine devretmiştir. Bunun sonucunda merkezi idarenin bazı hizmetlerini yerelleştirerek ve demokratikleştirerek halka en yakın konumda yerine getiren il özel idarelerinin bu fonksiyonu ortadan kalkarak bu yetkiler merkezileşecektir. Büyükşehir belediyesi oluşturmak için o ilin yerel yönetim birimlerinin kaldırılması doğru değildir (Güneş, 2013: 61-62). Yerel halkın iradesi, katılımı ve temsili ile seçilen ve hizmet eden yerel yönetim birimlerinin kapatılması yerelleşme açısından önemli bir sorun yaratmaktadır.

Kerimoğlu’na (2013: 3) göre, tüzel kişiliği kaldırılan il özel idarelerinin yetkilerinin merkezi idarenin taşra kuruluşlarına ve İçişleri Bakanlığına Bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’na devredilmesi hizmet sunumu açısından yetkilerin merkezileşmesi anlamına gelmektedir. Ayrıca yapılan bu düzenleme dışında kanunda yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında yetki ve sorumluluk paylaşımı konusunda bir düzenleme bulunmamaktadır.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı ildeki, yerel yönetim birimleri de dâhil tüm kurumların faaliyetleri ile ilgili bir rapor hazırlar. Bu rapor yılda bir defa ve her yıl yapılmak sureti ile hazırlanır. Sonrasında rapor valinin görüşüne sunulur ve valinin görüşü de eklenerek başbakanlığa<sup>1</sup> yollanır. Belli ve Aydın’a (2017: 409) göre, bu durum yerel yönetimler üzerinde farklı bir vesayet sisteminin oluşumu anlamına gelebilir. Geniş yetkilerle donatılmış bu yeni kurumda bu denetim faaliyetlerini gerçekleştirecek yeterli ve nitelikli personel olmayışı da önemli bir sorun oluşturmaktadır. İl özel idarelerinin

---

<sup>1</sup> 703 Sayılı KHK’nın 218. Maddesine göre, “10.10.1984 tarihli ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun Yürürlükten kaldırılmış ve Başbakanlık Merkez Teşkilatı başka bir işleme gerek kalmaksızın kapatılmıştır. Mevzuatta, Başbakanlığa yapılan atıflar Cumhurbaşkanlığına veya görev faaliyet alanlarına göre ilgili bakanlıklara ve kuruluşlara yapılmış sayılır”.

kaldırılarak yerine Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının kurulması yerelleşme noktasında sorun yaratabilir. Merkezi idare yeni büyükşehir belediyeleri oluştururken diğer taraftan da il özel idaresini yani bir yerel yönetim biriminin varlığına son verip onun yerine merkezi idareye bağlı bir birim getirmektedir.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının konumu, yetki ve sorumlulukların merkezi idare tarafından kendi taşra birimlerine transfer edilmesi anlamına gelen dekonsantrasyona bir örnek teşkil edebilir (Günaydın, 2012: 200). Ayrıca bu başkanlığın yetkilerinden dolayı büyükşehir statüsü kazanmış illerde valilerin yerel yönetimlerle alakalı yetki ve sorumlulukları merkezi idarenin alanına kaydırılmıştır (Zengin, 2016, 166). Bütün bu görev ve yetkiler merkezi yönetimin yerelde daha etkin olmasının önünü açmaktadır.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına ve bakanlıklara buldukları illerde yatırım faaliyetlerini koordine etmeleri yetkisi tanınmıştır. 6360 sayılı yasa öncesi bir ilde yatırım faaliyetleri il özel idareleri tarafından il genel meclisleri vasıtası ile yerine getirilirdi. Şimdi ise yatırım faaliyetleri artık bir yerel yönetim birimi olan il özel idareleri tarafından değil, merkezi idareye bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları ve bakanlıklar tarafından yapılmaktadır (Sivrekli ve Duman, 2015: 31). Böylece yerele ait olan bu yetki merkezileşmiştir.

Yerelleşme açısından bakıldığında da 6360 sayılı kanunun yetersizlikleri göze çarpmaktadır. Kanunun yapım aşamasında yerel unsurların görüşünün alınmaması en büyük eksiklik olarak görülmektedir. Ayrıca, yerel demokrasi hizmette halka yakınlık ve hesap verilebilirlik gibi önemli unsurlar çok fazla dikkate alınmamıştır. Mesela kanunun en temel değişikliklerinden biri olan büyükşehir belediye sınırının il mülki idare sınırı ile eşleştirilmesi sonucunda hizmette halka yakınlık ilkesinin uygulanması zora girmiştir. Çünkü büyükşehir belediyelerinin hizmet alanları çok fazla genişlemiştir. Ayrıca, il özel idarelerinin kaldırılması, belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliklerine son verilmesi temsil ve katılım noktasında yerel demokrasiye zarar vermiştir (Taş ve Altınbaş, 2013: 570).

6360 sayılı yasanın getirdiği bu değişiklikleri merkezileşme ve yerelleşme bağlamında değerlendirecek, öncelikli hedefi yerelleşme olan kanunun yerelleşme noktasında zayıf kaldığı söylenebilir. Ayrıca yapılan değişikliklerin merkezileşme açısından avantajlı yönlerinin de bulunduğu görülmektedir.

### **3.3.1. Büyükşehir Belediyelerinin, Büyükşehir İlçe Belediyeleri Üzerindeki Denetim Yetkisi**

1982 Anayasasının 127. maddesine göre, “Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.” Görüldüğü üzere bu durum merkezi idare ile yerel yönetimler arasında olan bir denetim şeklidir.

Büyükşehir belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyeleri üzerindeki denetim yetkisinin klasik anlamıyla bir idari vesayet olup olmadığı tartışma konusudur. Gerçekleşen denetim iki ayrı tüzel kişilik arasında olduğu için hiyerarşik denetim denilemeyeceği nettir. Vesayet denetimi olması için de merkezi idare ve yerel yönetimler arasında olması gerekmektedir. Böyle bir durum da yoktur. Fakat büyükşehir belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyeleri üzerindeki denetim yetkisi vesayete benzemektedir. İki ayrı tüzel kişiliğe sahip birimler arasındaki bu denetimi açıklamak için “İç İdari Vesayet”, “Dış İdari Denetim” ve “Mahalli Düzeyde Vesayet” gibi kavramlar ortaya çıkmıştır (Dönmez, 1993: 47-48).

Büyükşehir belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyeleri üzerindeki denetim, düzenleme ve uygulama yapma yetkisi aslında genişletilmiş bir vesayet anlayışını ortaya koymaktadır. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisinin mahiyet olarak hiçbir farkı olmayan paralel bir uygulaması Büyükşehir belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyeleri üzerindeki denetim yetkisidir (Başkaya, 2016: 16).

Güran’a (1991: 271) göre de büyükşehir belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyeleri üzerindeki denetim yetkisi merkezileşme olgusunun yerelde ortaya çıkmış halidir. İki kademeli büyükşehir yönetim anlayışının olduğu ülkelerde daha önce merkezi idareye ait olan bazı yetkiler şimdi büyükşehir belediyesine devredilmiş olmaktadır. Bu durumda “iç idari vesayet” adı ile bir denetim anlayışı oluşturulmaktadır. Görece yerel

bir örgüt olan ilçe belediyeleri, görece merkezi yönetim konumunda olan büyükşehir belediyeleri tarafından denetlenmektedir.

Yerel idari vesayet adı ile benzeri olmayan bir denetim mekanizmasına örnek olarak bütçe ve imar ile ilgili konularda büyükşehir ilçe belediye meclisinin aldığı kararlar üzerinde büyükşehir belediye meclisi bir vesayet makamı konumundadır (Başkaya, 2016: 17). Yapılan denetim onaylama ve değiştirerek kabul etme şeklinde gerçekleşmektedir.

Büyükşehir ilçe belediyelerinin bütçeleri üzerindeki denetim şu şekilde yapılmaktadır (Çelik ve Altıparmak, 2013: 115-116): Büyükşehir ilçe belediyeleri tarafından hazırlanan bütçeler büyükşehir belediye meclisine gönderilir. Gönderilen bu bütçeler büyükşehir belediye meclisi tarafından aynen kabul edilebilir. Diğer bir ihtimal ise değiştirilerek kabul edilmesidir. Bu durum vesayet denetiminden daha da uç bir noktadır. Yapılan bu değişiklikler için büyükşehir ilçe belediyelerinin on gün içinde Danıştay'a itirazda bulunma hakları mevcuttur.

Büyükşehir belediye meclisi büyükşehir ilçe belediyelerinin bütçelerini kabul etme noktasında; bütçe metnindeki kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı madde ve ibareleri çıkarabilir ve değiştirebilir, belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarabilir. Kanuni sınırlar üzerinde veya altında belirlenmiş olan vergi ve harçların oran ve miktarlarını kanunda öngörülen sınırlarına çekebilir. Kesinleşmiş belediye borçları için bütçeye konması gerekip de konulmamış ödeneği ve ortak yatırım programına alınan yatırımlar için gerekli ödeneği ekleyebilir. (Eken, 2009: 319-320).

İmar ile ilgili konularda ise, doğrudan çevre düzeni ve nazım imar planı yapma yetkisi büyükşehir belediyelerine aittir. Nazım imar planlarınca belirlenen hususlara, büyükşehir ilçe belediyeleri hazırlayacakları alt ölçekli imar planlarında dikkat etmek zorundadır. Ayrıca hazırlanan bu alt ölçekli planlar büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar planına uygunluğu açısından denetlenir (Çolak, 2013).

Büyükşehir ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imar kararları üç aylık süre zarfında büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar planına uygunluğu noktasında değerlendirilir. Değerlendirme sonucunda uygun görülürse aynen onaylanır. Uygun görülmez ise değiştirilerek onaylanır ve büyükşehir belediye başkanına gönderilir (Eken, 2009: 318).

Büyükşehir belediye meclislerince hazırlanan nazım imar planları yürürlüğe girdikten sonra büyükşehir ilçe belediyeleri bir yıl içerisinde uygulama ve parselasyon planlarını bitirmek zorunluluğuna sahiptir. Eğer büyükşehir ilçe belediyesi bu parselasyon ve planları yapmaz ise, bu planları yapma ve yaptırma yetkisi büyükşehir belediyesine geçmektedir. Bu süreç büyükşehir ilçe belediyeleri için sakıncalı bir durumdur (Başkaya, 2016: 18).

Hansu (2015, 9) tarafından yapılan araştırmada Antalya Büyükşehir Belediye Meclisi büyükşehir ilçe belediyeleri tarafından uygun görülen imar planlarının % 50'si uygun bulunmuş, % 24'ü değiştirilmiş, % 10'u ilgili birimlere geri gönderilmiş, % 9'u uygun bulunmamış, % 2'si komisyonlara verilmiş ve % 1'i de büyükşehir ilçe belediyesine iade edilmiştir. Yani toplamda Antalya Büyükşehir Belediye Meclisi % 38 gibi önemli bir oranda ilçe belediyelerinin imar planlarının aksinde kararlar (uygun değil, değiştirilecek, karar almaya gerek yok ve belediyesine iade) almıştır.

Büyükşehir belediye meclislerinin imar ve bütçe konusunda büyükşehir ilçe belediyeleri üzerindeki onay ve değiştirerek onaylama yetkisi ilçe belediyelerinin yereldeki gücünü zayıflatmaktadır. Bu durum yerel demokrasi açısından da problemlili bir durumu ortaya çıkarmaktadır.

### **3.3.2. Büyükşehir İlçe Belediyelerinin Yetki Sorunu**

6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediye sınırı içerisinde bulunan tüm ilçeler büyükşehir ilçe belediyesi statüsü kazanmıştır. İlçe belediyelerinin sınırları, ilçe mülki idare sınırı ile eşitlenmiştir. Büyükşehir belediye sınırları içerisinde 27 tane yeni ilçe oluşturulmuştur. Büyükşehir belediye sınırları içerisindeki belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliklerine son verilmiş ve en yakın büyükşehir ilçe belediyesinin mahallesi konumuna getirilmiştir.

6360 sayılı yasa ile birlikte büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyesi arasındaki yetki ve görev paylaşımında da değişiklikler olmuştur. Örnek olarak; afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkma ile sorumlu olan idare büyükşehir belediyesi iken 6360 sayılı yasa sonrası bu görev büyükşehir ilçe belediyelerine verilmiştir. Büyükşehir belediye sınırları genişlemeden önce ilçe belediyelerinin kendi sınırları içerisinde yaptıkları su ve kanalizasyon, toplu taşıma, mezarlık ve defin hizmetleri, toptancı halleri, itfaiye gibi hizmetler yeni yasa ile

büyükşehir belediyeleri ile su ve kanalizasyon idarelerine verilmiştir (T.B.B, 2014: 13,14).

6360 sayılı kanun ile daha önce büyükşehir belediyelerinin görevleri arasında bulunan aşağıdaki görevler müşterek yapılabilir veya devredilebilir (T.B.B, 2014: 14):

- Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek,
- Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek,
- Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek,
- Temizlik (büyükşehir belediyelerinin görev alanında bulunan yerlerdeki)
- Adres ve numaralandırmaya ilişkin hizmetler,

Bu hizmetlerin devri büyükşehir belediye meclisinin kararına bağlıdır. Bu hizmetler ilçe belediyesine devredilebilir ya da bu hizmetleri büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyeleri birlikte yapabilir.

Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki bu yetki devri, paylaşımı hususunda yetkili organ büyükşehir belediye meclisidir. Yani büyükşehir ilçe belediyelerine, yetkinin devri ya da yetkinin kendilerinden alınması, hizmetlerin birlikte yürütülmesi konusunda danışılmadan istekleri sorulmadan büyükşehir belediye meclisi kararı vermektedir (Şengül, 2017: 152).

Büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri aynı kentsel alanda hizmet sundukları için yetki bakımından biri diğerinden daha üstün konumdadır. Ayrıca büyükşehir ilçe belediyeleri diğer ilçe belediyelerine göre yetki, görev ve sorumluluk bakımından daha sınırlı bir yapıya sahiptir. Çünkü büyükşehir ilçe belediyeleri il mülki idari sınırları içerisinde tek yetkili konumda olan yerel yönetim birimi değildir. Özellikle yerel yönetim birimlerinin en temel görevi olan mahalli müşterek ihtiyaçların

karşılanması noktasında büyükşehir belediyeleri daha etkin rol oynamaktadır (Alıcı, 2013: 129).

Keleş'e (2011: 334) göre, mevcut büyükşehir sisteminde büyükşehir belediyeleri asıl belediye olarak görülürken, büyükşehir ilçe belediyeleri ikincil belediye olarak görülmektedir. Yetki ve görev paylaşımı yapılırken de bu görüş çerçevesinde yapılmaktadır. Özgür'de (2008: 164) büyükşehir belediyelerini birinci kademe olarak adlandırmış, büyükşehir ilçe belediyelerini de mali ve idari kapasitesi düşük, yetki ve sorumlulukları sınırlandırılmış ikinci kademe olarak nitelendirmiştir. Zengin'e (2014: 107) göre de büyükşehir ilçe belediyeleri özellikle vergi gelirleri açısından kısıtlanmıştır. Büyükşehir belediyesine vergi gelirleri toplamından aktarılan pay büyükşehir ilçe belediyelerinin gelirleri üzerinden yapılmaktadır. Büyükşehir ilçe belediyelerinin gelirlerinin %40'ı büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır.

Büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki yetki sorununa UKOME ve AYKOME komisyonlarının toplantılarında karar alma süreci örnek olarak gösterilebilir. Komisyon içerisinde büyükşehir belediyesi üyelerinin bariz çoğunluğa sahip olduğu ve çoğunluk karşısında diğer kurumların temsilcilerinin pasif durumda kalması, büyükşehir ilçe belediyelerinin ise bu komisyonlarda sadece kendi belediyesi ile ilgili konularda yer alabilmesi ve bir oy hakkına sahip olması önemli bir sorundur. Çünkü kararın alınmasında bir etki edemeyecek olan büyükşehir ilçe belediyesi alınan kararı uygulamak zorundadır (Alıcı, 2012: 100). Bu durumda büyükşehir ilçe belediyesi kendisini ilgilendiren bir konu hakkında yetkisiz durumdadır.

Büyükşehir ilçe belediyeleri hizmetlerin yerine getirilmesi noktasında büyükşehir belediyesine bağımlı durumda bırakılmaktadır. Büyükşehir belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyelerinin teknik personel ve bütçe yetersizliğinden dolayı birçok görevi birlikte yapma kararı almakta ya da "madem destek vereceğim hizmeti ben gerçekleştiririm" mantığı ile hizmetleri kendisi yapmaktadır (Çelikyay ve Arıkboğa, 2016: 80). Keleş'e (2011: 334) göre, bu durum karşısında büyükşehir ilçe belediyelerinin, yerel halkın seçtiği organlar eli ile yönetilmelerine rağmen özerk yapılarının kaybolduğu, büyükşehir belediyelerine bağımlı hale geldikleri ve neredeyse tüzel kişiliklerinin bile yok denilebileceği bir konuma getirildiğini savunmuştur.



Büyükşehir ilçe belediyelerini yetki ve sorumluluk açısından büyükşehir belediyelerine muhtaç bırakmak, aynı ildeki büyükşehir ilçe belediyeleri arasında hizmet sunma noktasında eşitsizliklere yol açmaktadır. Büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki siyasi görüş ve siyasi duruş farklılıklarından dolayı, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerine olan tutumu farklılaşabilmektedir. Büyükşehir belediyesi kendisi ile aynı partiden olan ilçe belediyelerine idari, mali ve teknik anlamda destek olması, farklı partiden olan ilçe belediyelerine de destek olmaması hatta yapılacak işlere köstek olması gibi durumlar da yaşanabilmektedir (Zengin, 2014: 106-107).

### **3.3.3. Yerelde Merkezileşme**

Türkiye’de yerel yönetimlerle ilgili yapılan reformları gerçekleştirenler genel olarak yerelleşme ilkesinin güçlenmesi için, güçlü yerel yönetimler oluşturmak için bu reformların yapıldığını öne sürmüşlerdir. Yerel yönetimler açısından yapılan son düzenleme olan 6360 sayılı yasanın da Türkiye’nin yerelleşme noktasında gerçekleştirdiği reformların bir devamı niteliğinde çıkartıldığı görüşü mevcut olan görüşlerdendir.

6360 sayılı yasanın gerekçesinde hizmette halka yakınlık ilkesinin esas alındığı belirtilmiştir. Ayrıca yerelliğin bir güç dağılımı olduğundan ve üst düzey yapılanmaların zaruri olmadıkça alt düzey yapılanmalara müdahale etmemesi gerektiğinden bahsedilmiştir. Bundan dolayı da karar mekanizmalarının daima alt düzeydeki birimler tarafından oluşturulmasının yerellik açısından doğru olacağı vurgulanmıştır (Ak Parti, 2012: 10).

Ancak bu yasanın bir yerelleşme hamlesi olmaktan öte bir merkezileşme hareketi olduğu, hatta bu merkezileşmenin yerelin içinde meydana geldiği görüşü de önemli ölçüde dile getirilmiştir. Aslında yerelde merkezileşme olgusu yeni bir olgu değildir.

Türkiye’de yerelde merkezileşmeye sebep olacak değişimler 1980 sonrasında gerçekleşmeye başlamıştır. Bu süreç ilk olarak 1982 anayasasının gerekçelerinde MGK kararları ile belediye ölçeğinde görülmüştür. 5393 sayılı Belediye Kanun ile birlikte belediye ölçeğinde yerelde merkezileşme eğilimi sürmüştür. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası ile de büyükşehir ölçeğinde merkezileşme giderek artmıştır. 2008 yılında yapılan 5747 sayılı düzenleme ile büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisinde bulunan çoğu ilk kademe belediyesinin tüzel kişiliğine son verilmiştir. Böylece

büyükşehirlerde merkezileşme ivmesi devam etmiştir. Son halka olarak da 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyelerinin sınırlarının, il mülki sınırları olarak genişletilmiştir. Bu durumda yerelde merkezileşmede son noktaya gelinmiştir (Polat ve Yatkın, 2016: 2060).

Duru, (2013: 33-34) 6360 sayılı yasanın gerekçesinde belirtildiği gibi bir yerelleşme sağlamadığı aksine yerel düzeyde bir merkezileşmeye yol açtığını belirtmiştir. Binlerce yerel yönetim birimini kapatan bir yasanın yerelleşme ile ilgili olamayacağını, il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılmasının da asla yerelleşme adı altında yapılamayacağını vurgulamıştır. Yasa ayrıca il özel idaresinin yerine merkezi bir oluşum olan ve bütçesi doğrudan vali tarafından onaylanan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığını getirmiştir. Bu değişiklik de yerelleşme adı ile sunulmuştur.

6360 sayılı yasa ile birlikte tüzel kişiliğine son verilmiş yerel yönetim birimlerinin yetki, görev ve mali kaynakları büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyelerine devredilirken, tüzel kişiliğine dokunulmayan büyükşehir ilçe belediyelerinden de büyükşehir belediyesine yetki, görev ve mali kaynak devri söz konusudur. Bunların sonucunda yerelde siyasi, idari ve mali açıdan bir daralma meydana gelmiştir. Bu daralma yerele ait olan yetkilerin doğrudan merkezi idareye devredilmesi şeklinde gerçekleşmemiş, alt kademedeki yerel yönetimlerden daha üst kademedekilere devredilmesi şeklinde gerçekleşmiştir. Sonuç olarak yasa öncesi parçalı bir yapıya sahip olan il ölçeği, daha merkezi bir belediye organizasyonuna dönüşmüştür (Oktay, 2016b: 113).

6360 sayılı yasa için yerel birimlerde merkeziyetçi yeni bir yapının oluştuğunu savunan Arıkboğa da (2013: 71) bu yeni durum için yaklaşım noktasında bakıldığında “merkeziyetçi yerelleşme” kavramını, kuruluş noktası açısından da “alansal yönetim yasası” kavramını kullanmıştır. Hem muhalefet hem de iktidar 6360 sayılı yasa ile yerel yönetimlerin aşırı derecede güçleneceğini vurgulamışlardır. İktidar bu durumu olumlu bir değişiklik olarak görürken muhalefet ise sakıncalı olduğu kanısındadır. Yasa tanımlanırken hem merkeziyetçi hem de yerel yönetimleri güçlendirici yönü dile getirilmiştir.

6360 sayılı yasa hakkında, Tunçer ve Ünal da ( 2016: 326) bu yasanın, büyükşehir yönetim modelinin iki temel ögesi olan demokratik katılım ve yönetilebilir ölçek

unsurlarını dikkate almadığını ve hizmetin öncelikte olduğu merkezileşmiş bir büyükşehir yönetim modeli olduğunu ileri sürmüşlerdir. Halka sorulmadan yerel yönetim birimlerinin kapatılmasının demokrasi açısından kaygı yarattığını, merkezileşme açısından da büyükşehir ilçe belediyelerinin de hizmetleri yerine getiren büyükşehir belediyesinin şubeleri konumuna düşürüldüğünü belirtmişlerdir.

6360 sayılı yasa ile kentsel alanları yönetmek için oluşturulan belediyelerin kırsal alanları yönetmede sorun yaşayacağı ve bununla birlikte merkezden yönetim ilkesinin hâkim olduğu il yönetiminin yerinden yönetim ilkesi ile yönetilecek olması da federalizme yönelik olarak görülebilmektedir. Bu yeni yasa ile yerelde güçlü bir merkezi yapı oluşturmanın yerelleşmeye katkı sağlamayacağı söylenmiştir (İzci ve Turan, 2013: 128-129; Duru, 2013: 34).

Çağlar (2009: 224) ise, yerelde merkezileşme ilkesine kalkınma açısından itiraz etmemiş, ancak bunun büyükşehir belediyesi yolu ile değil valilerin il yönetiminin merkezinde olduğu bir yönetim anlayışı ile yapılması gerektiğini ileri sürmüştür.

6360 sayılı yasa Arıkboğa'ya (2013: 73) göre, yerel yönetimleri güçlendirirken merkeziyetçi bir anlayış ile bunu yaptığını söylemiştir. Bu anlayışla yasa, birçok belde belediyesinin ve köylerin tüzel kişiliğine son vermiştir. Büyükşehir ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyesi ilişkisinde ise çok açık bir şekilde büyükşehir belediyesinden yana taraf olmuştur. Tüm ilin yönetiminde büyükşehir belediyesini asli yetkili olarak kabul etmiştir. Bu durumun örneklerinden biri yol yapım hizmetinin, köy yolları da dâhil olmak üzere ilçe belediyeleri tarafından değil büyükşehir belediyeleri tarafından yapılması öngörülmüştür. Bir başka örnek de ilin tamamındaki otopark ücretlerinden sağlanan gelirler büyükşehir belediyesinin hesabına yatırılacaktır. Örneklerden de anlaşılacağı üzere uygulanan büyükşehir yönetim anlayışı kendi içinde merkeziyetçi bir yapı göstermektedir.

6360 sayılı yasa ile büyükşehir statüsüne sahip iller için ekonomik verimliliği artırmak amacı ile idari ve ölçek anlamında merkezileşmeye gidilirken diğer taraftan da kapatılan il özel idarelerine alternatif olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarını kurulmuştur. Yerel kalkınma noktasında bu başkanlıklara önemli görevler verilmiştir. Bütün bu anlayışın temelinde yerelde kalkınma ve yerelde merkezileşme politikaları yatmaktadır (Polat, 2014: 93-94).

6360 sayılı yasa ile il yönetimi noktasında ciddi bir değişim yaşanmıştır. Karar organı seçimle iş başına gelen İl Özel İdarelerinin kapatılıp ona alternatif konumunda karar organı atama ile belirlenen Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın kurulması merkezîyetçi bir uygulamadır. Metropol bir kentin yönetim anlayışı açısından değerlendirildiğinde yetki paylaşımı noktasında ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyesi karşısında yetkilerinin azaltıldığı ve büyükşehir belediyesinin yetkilerinin de ciddi oranda artırıldığı görülmektedir. Bu durum dikkate alındığında yerelde merkezileşme eğiliminin varlığından rahatlıkla söz edilebilir (Tunçer ve Ünal, 2016: 335).

Keleş'e (2012a: 8) göre de, 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyelerine çok geniş yetkiler tanınmıştır. Büyükşehir belediyeleri karşısında büyükşehir ilçe belediyeleri güçsüz konuma getirilmiştir. Bu durum merkezîyetçiliğin yerel düzeyde uygulanması anlamına gelmektedir. 6360 sayılı yasa ile genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir belediyelerine ayrılan pay % 2.50'den % 4.40'a yükseltilmiştir. Büyükşehir belediyesi sınırları içinde toplanan bütün vergilerden büyükşehir belediyesine ayrılan pay % 5'ten % 6'ya çıkarılmıştır, fakat bu pay oranları, büyükşehir olmayan belediyelerde, sırasıyla, % 2.85'ten % 1.40'a ve büyükşehir ilçe belediyelerinde ise % 30'dan % 20'ye indirilmiştir. Görüldüğü üzere, yasa sadece yönetsel anlamda değil mali yapı anlamında da yerelde güçlü bir merkezîyetçi yapı oluşturmaya devam etmektedir.

### **3.4. Kentsel Rant**

İnsanlık tarihinin uzun yıllardır önemli tartışma konularından birisi toprak üzerinde mülkiyet konusudur. Toprak mülkiyeti ilkel toplumlarda ortak bir mülkiyettir. Köleci toplumlarda mutlak ve sınırsızdır. Feodal toplumlarda feodalın mülkiyetindedir. Kapitalist toplumlarda mutlak ve sınırsız kapitalist mülkiyet ve son olarak da sosyalist toplumlarda toplumsallaştırılmış mülkiyet anlayışı söz konusudur (Kartal, 1977: 21).

Mülkiyet anlayışının ortaya çıkardığı önemli kavramlardan biri "rant" kavramıdır. Rant, üretim faktörlerinden doğanın, ekonomik gelirden aldığı pay, kira ya da getirim anlamında kullanılmaktadır. Dar anlamda rant terimini ifade etmekte olan bu kavramın yanı sıra geniş anlamda rant kavramı da bulunmaktadır. Geniş anlamda rant kavramını, gayrimenkul değerinde meydana gelen ve emeğe dayanmayan artış olarak tanımlayabiliriz. Bir başka deyişle rantı, arzı sabit olan toprak ve diğer doğal kaynakların

kullanımı için ödenen fiyat olarak tanımlamak mümkündür. Günümüzde rant kavramı, spekülâtif amaçlarla para kazanmak ile eş anlamlı bir kavram olarak da kullanılmaktadır (Ökmen ve Yurtsever, 2010: 59-60).

Ulutaş da (2005: 17) rantı, üretim faaliyetine herhangi bir etkide bulunmadan sahip olduğu menkul ve gayrimenkullerin değerinde meydana gelen değer artışları sayesinde sağlanan kazanç veya topraktan belirli bir süre yararlananın toprak sahibine ödeyeceği kira olarak tanımlamaktadır. Ayman Güler'e (2013: 319) göre de kapitalist sistem içerisinde sermayenin karşısında bir tekel olduğu zaman ve üretim faaliyetinde doğal varlık kullanımı meydana geldiğinde ortaya çıkan fazladan kâr veya ek kâra rant denir.

Ranta konu olan toprak, kullanımına göre tarımsal ve kentsel olarak ikiye ayrılmaktadır. Bunlardan ilki olan tarımsal toprak, üzerinde tarımsal üretim yapıldığı, değerinin ise verimliliği ile paralel ölçüde belirlendiği topraktır. İkincisi olan kentsel toprak ise, Keleş (1998: 83) tarafından "kent ve kasabalarda, yapı yapmaya ayrılmış ve kent yönetiminin sunduğu kolaylık ve donanımlardan yararlanabilecek yer(arazi)" şeklinde tanımlanmaktadır.

Toprağın herhangi bir zaman diliminde sahip olduğu değer, aynı toprağın belli bir dönem boyunca kiralanması veya işletilmesi (rantı) ile elde edilebilecek olan potansiyel gelirlerine göre belirlenmektedir (TMMOB, 1973: 7). Oluşan bu ekonomik değer insan emeğinin harcanması sonucu ortaya çıkmaktadır. Çünkü toprak insan emeği tarafından üretilmez, doğa toprağı sağlamaktadır. İnsan emeği ile toprağın miktarı artmaz. Toprakta özellikle de kent toprağında ortaya çıkan değer artışının nedeni, bazı insanların dünyanın belirli alanlarını diğer insanları bu alanlardan mahrum bırakarak, tamamen kendilerine özgü bir şekilde kullanarak kendi tekellerine dönüştürmeleridir. Bu duruma Marx özel mülkiyetten kaynaklanan "mutlak rant" demektedir (Marx, 1976: 9).

Mutlak rant aynı zamanda bir tekel rantıdır. Bir mala olan talep artarsa o malın fiyatı ve kâr marjı yükselir. Bu mal yüksek kâr getirdiği içinde bu malı üretecek yeni firmalar ortaya çıkar. Bunun sonucunda piyasada mal miktarı artar ve malın fiyatı da düşer. Fakat konu toprak olunca döngü bu şekilde gerçekleşmez. İnsanların toprağı olan talebi ne kadar artarsa artsın toprak miktarının artırılma imkânı yoktur. Talebin artması toprağın fiyatını ve kâr marjını sürekli arttırır. Üstelik bu artış için toprak sahibinin

çalışmasına emek harcamasına da gerek yoktur. Bu durum mutlak rantı ve tekel rantını meydana getirir (Kartal, 1977: 23). Toprak arz açısından değişime uğramamaktadır.

Mutlak rant ve tekel rantı kentsel toprak üzerinde önemli rant unsurlarıdır. Özellikler kentlerin büyümesi ve çeşitliliğinin artması bu rantların önemini daha da arttırmıştır. Tekel ve mutlak rantın dışında bir başka rant da farklılık rantıdır. Farklılık rantı Marx, verimli topraklardan elde edilen ürünün pazarda oluşan fiyatının yine aynı topraklardan üretilen ürünün değeri üzerindeki fazla üretim ve toprağın işleme tekelinden kaynaklı rant olarak iki şekilde açıklamıştır (Marx, 1999: 118-120).

Kentsel rant, tarım topraklarına uygulanan bazı rant ilkelerinin kent topraklarına uygulanmasıdır. Kentsel toprak, kentlerde ve kasabalarda, yapılaşma amacı için seçilmiş ve kenti yönetenlerin yerine getireceği kolaylık ve donanımlardan faydalanabilecek arazi olarak tanımlanabilir. Tarımsal topraklar gerekli alt altyapı donanımları hazırlanarak ve imar hakları verilerek kentsel toprağa dönüştürülebilmektedir. Bu süreç kentsel toprak üretimi şeklinde ifade edilebilir (Keleş, 1998: 83).

Kentsel rantının oluşumunun en önemli nedeni kent toprağının kıtlığıdır. Rantın ortaya çıkma sebebi, kentsel toprakların özel mülk sahibi tarafından ele geçirilmesidir. Ya merkezi konumda ya da elverişli yerlerde yer alan toprakların kişiler tarafından ele geçirilmesi sonucunda büyük kentlerde ve sanayi merkezlerinde inşaat alanları için kira ve toprak fiyatları yükselmeye başlar. Yükselen kira maliyeti nedeni ile inşaat yapacak firma kentsel toprak rantını toprak sahiplerinden çıkarır. Bunun sonucunda da arsa fiyatlarında artış meydana gelir. Diğer taraftan kentsel toprak rantı bir konum rantı olduğundan diğer rant türlerinden ayrılmaktadır. Burada verimlilik rantı yoktur. Tekel rantı söz konusudur. Çünkü rantın niteliği birçok kez tekel fiyatına bağlıdır. (Hoell, 1979: 49-50'den akt. Turan, 2009: 70).

Kentte yer alan önemli rant merkezleri, alışveriş ve ticaret merkezleri, ve lüks konut alanları gibi alanlardır. Buralar tartışmasız değerli alanlardır. Bu alanlardan başka kentte yaşayanların ihtiyaçlarına cevap verecek rant teşkil edecek başka alanlarda mevcuttur. Ancak bu alanlarda tekel niteliktedir. Bu tekel yapıdan dolayı oluşan tekel rantı kentsel toprağın bulunduğu konumdan kaynaklanmaktadır. Toprak yalnızca kentsel gelişme ve büyüme yönünde bulunuyorsa bir rant ortaya çıkar. Kentsel toprağın bulunduğu yerden kaynaklı olarak tekel ve kıtlık rantı meydana gelir. Sonuçta kentlerde,

toprak miktarı arttırılamayacağına göre gelişme oranının yükseleceği bölgelerde rantı ele geçirmek için toprağa sahip olmak yeterlidir. Kentin önemli noktaları ve kent merkezleri gibi alanlar kent mekânındaki konumları itibariyle tekil yerlerdir. O yüzden bu alanlarda kıtlık rantı oluşmaktadır (Kılınçaslan, 2010: 188).

1960'lı yılların sonunda dünyanın birçok yerinde, kentsel ranta olan ilgi artmıştır. Kapitalist sistem, üçüncü dünya ülkelerinin kaynaklarını sömürme yoluyla uyguladığı sistemin yaşadığı krizi açıklarken faydalandığı bağımlılık ve azgelişmişlik kuramlarında rant kavramına yer vermesi ranta olan ilginin artmasını sağlamıştır. Diğer taraftan, kapitalist anlayışı benimsemiş gelişmiş ülkelerde kentsel alanla ilgili gerçekleştirilen yatırımlarla oluşan refahın toplumdaki çalışan kesimler üzerinde etki etmemesi, istihdamın tam olarak gerçekleştirilememesi, kentsel alanda oluşan eşitsizliklerin artması, kapitalist sistemin tekrardan inşası aşamasında arsa spekülasyonunun ön plana çıkması ve konut talebinin karşılanamaması gibi nedenler de kentsel ranta olan ilginin artmasının sebeplerindendir (Turan, 2009: 48-49).

Kentlerin büyümesinden kaynaklı kentsel toprağı arttırmak için kentsel toprağa dönüştürme süreci “mekânsal içerikli rant” kuramı ile açıklanabilir. Kartal (1977: 23) mekânsal içerikli rantı kısaca şöyle özetlemiştir: Kentsel alanlardaki toprakların değeri şehir merkezine olan yakınlıkları ile ölçülmektedir. Şehir merkezinde olan topraklar en değerli topraklardır. Merkezden uzaklaştıkça toprakların değeri düşmektedir. Bunun en temel nedeni ise şehir merkezine ulaşım maliyetidir. Kentsel topraklardaki bu değer artışı ya da azalışında toprak sahibinin hiçbir etkisi yoktur.

Kentlerde yaşanan nüfus artışı kentsel büyümeye neden olmaktadır. Planlamada kural olarak, çok zorunlu olmadıkça tarımsal topraklar, kentsel yerleşmeye açılmamaktadır. Bununla beraber, zaman zaman verimli tarım topraklarının da kentsel arsaya dönüştüğü gözlenmektedir. Şüphesiz bu tür dönüşümlerde izlenen arsa ve toprak piyasası politikalarının ve kentsel gelişmenin planla disiplin altına alınamamasının önemli rolü vardır. Kentsel rantın bu dönüşümde önemli bir payı bulunmaktadır (Çelik, 2007).

Ancak, kentsel nüfusun artmasıyla birlikte artık kentler tek merkez ve onun dışında kalan alanlardan ziyade, merkezle ulaşımı kolay yeni alt merkezlerin olduğu kentlere dönüşmüştür. Yeni oluşan bu alt merkezlerde ticari faaliyetler çeşitlenmiş sosyal

mekânlar ve yaşam alanları artmıştır. Böylece kentsel rant sadece şehir merkezinde sıkışmamış alt merkezlerde de kentsel rant açısından önem arz etmeye başlamıştır. Alt merkezlerde yeni imar projeleri, teknolojik imkanların artması, merkezle ulaşım maliyetinin azalması ve merkezde bulunan hizmet ve faaliyetlere erişilebilirliğin artması ile birlikte hareketlik artmakta, kentin çeperinde bulunan toprakların bu gelişmelerden dolayı değer kazanması ile toprak sahibine artı gelir (rant) sağlamaktadır (Meydan ve Emür, 2013: 55).

Kentsel rantın oluşmasında kamu otoritesinin etkin rol üstlenmektedir. Özellikle merkezi idare ve yerel yönetimlerin planlama yolu ile yaptıkları faaliyetler, çeşitli kentsel dönüşüm projeleri, iyileştirme vb. uygulamalar kentsel rantı ortaya çıkarmaktadır. Bu rantların ortaya çıkmasında her ne kadar kamu kurumlarının etkisi olmuş olsa da ranttan ondan esas payı mülk sahibi almaktadır (Yurtsever, 2010: 387).

Kentsel rantı artıracak bazı uygulamalar bulunmaktadır. İlki, büyük boyuttaki arsaların küçük parçalara bölünerek satışı sayesinde rant arttırılabilir. Bu rant artışını bilen arsa sahibi, rant artışından faydalanabilmek için elindeki arsayı satmayarak bekletmekte ve spekülâtif haberlere göre arsasını satmaktadır. İkincisi, spekülâtörlerden bazılarının imar alanı yapılmadan o bölgede bulunan arsaları uygun fiyattan satın alarak, imar planı oluşturulduktan sonra oluşan fiyat artışı üzerinden arsaları satmalarıdır (Eceral vd., 2010: 310).

Kentlerde arsa spekülasyonu, kentlerin düzenli gelişmesinin önünde bir engeldir. Kentlerin gelişiminin hangi yönde olacağını hazırlanan kent planları değil, arsa sahiplerinin ortaya attığı spekülasyonlar belirlemektedir. Bu durum çoğu kez, kentteki ideal gelişme yönünü, bilimsel ve nesnel verilerin doğrultusunu göstermemektedir. Şüphesiz, kentteki arsa spekülâtörlerinin kazançlarını arttıran bir kentsel gelişme şekli, mutlaka toplumsal yararı artıracak bir gelişmedir denilemez (Keleş, 2013: 547).

Dünyada kentsel rant 1980'li yıllarda ciddi bir sorun olarak algılanmaya başlanmıştır. O dönemlerde neoliberal politikaların önemli hale gelmesine paralel şekilde, Türkiye'de de reform hareketleri başlamıştır. Özellikle kentsel ölçekte uluslararası sermayelerin yatırım yapmasını kolaylaştıracak bir siyasi anlayış ortaya çıkmıştır. Türkiye'de kentler yeniden şekillenmeye başlamıştır. Bununla beraber sermaye birikiminin niteliğinde meydana gelen değişim ve etkilediği alanın büyümesi, kentleri



sermaye birikiminin önemli bir aracı konumuna getirmiştir. Oluşan bu yeni ortamda sadece uluslararası sermaye değil kamu yönetimi ve yerel yönetimler de önemli roller üstlenmeye başlamıştır. Fakat bu dönemde kamu yönetiminde yapılan uygulamalar yalnızca uluslararası sermaye yatırımlarının önünü açma noktasında yapılmış, kamusal yatırımlar geri pando bırakılmıştır. Bu yüzden de kentsel mekânlar eşitlik ve demokratik yaşam alını olmak yerine, yoksulluğun arttığı adaletin, eşitliğin olmadığı yaşam alanlarına dönüşmüştür. Kentsel rantın bu olumsuz gelişmede önemli etkisi bulunmaktadır (Bahçeci, 2016: 210).

Rantın özellikleri ile ilgili Duvarcı'nın (2018: 303-304) yaptığı saptamalar şunlardır:

- Rant, emek harcamadan elde edilen bir kazançtır.
- Rantta çok kazanmanın yolu arsanın değerini düşürmeyi sağlamak, sonra tekrar popüler bir yer haline getirerek rantı arttırmaktır.
- Rantın iyi huylu olanı doğal ranttır. Kötü huylu olanı ise yapay ranttır.
- Kentsel rant üretim yatırımlarına nazaran çok daha kârlı bir yatırım ve sermaye aracıdır.
- İmar planları rantı önlemek amacı ile yapılıyor gibi görünse de aslında ranta en büyük faydayı rantı meşrulaştırarak imar planları yapmaktadır.
- Kentleşme ile rant birbirine paralel kavramlardır.
- Rant gelecek için umut vadeden değerlerin günümüze yansıtılmasıdır.
- Spekülasyon altı boş bir fikirde ifade etse rantın önemli bir kısmını oluşturmaktadır.
- Yasal olarak bir engel yoksa rant olgusu, helal ve hakça bir kazanç olarak toplumda kabul görmektedir.

Sonuç olarak kentsel rant kavramına genelde Marksist bakış açısı ile olumsuz bir olgu şeklinde bakılmaktadır. Ancak rant yatırım riski, eskime, enflasyon gibi olası kayıpların üzerinde bir olgudur. Gelir sağlamsı noktasında da iyi bir yatırım aracı olduğu

nettir. Bu yüzden de ranttan yararlanma fırsatını eline geçiren herkes tereddüt etmeden bu fırsatı kullanır (Duvarcı, 2018: 224). Önemli olan rantın doğru kullanımüdür.

### 3.4.1. Türkiye’de Kentsel Rantın Ortaya Çıkışı

Kentsel rantın oluşumu ve bölüşümü konusunda Türkiye’deki durum, Marksist ve liberal rant kuramlarının biraz dışına çıkarak devlet mülkiyetinde bulunan toprakların süreç içerisinde özel mülkiyete konu olması şeklinde cereyan etmektedir. Bu yüzden Türkiye’de kentsel rantın oluşum ve bölüşümü sırasında devletin rolü büyüktür (Turan, 2009: 73).

Türkiye’de devletin izlediği ekonomik politikalar kentsel rantın oluşumu ve bölüşümü noktasında önem arz etmektedir. Bahçeci (2016: 235) Türkiye’de devletin ekonomi politikalarını üç döneme ayırmıştır. Birinci dönem, ticarete yönelik bir sermaye birikiminin olduğu 1923-1954 dönemi, ikincisi sanayiye yönelik bir sermaye birikiminin olduğu 1954-1980 dönemi ve son olarak da 1980’den bu güne gelen küreselleşme dönemidir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında Türkiye’de yeterli bir sermaye birikimi bulunmamaktaydı. Devlet tarafından yerli bir burjuvazi yaratmak istenilmekteydi. Pamuk (1999: 36-37) 1923’ten 1946’ya kadar ki süreçte dünya genelinde var olan ekonomik buhran şartlarında sanayi sektörü, kent ve ülke ekonomisini canlandırmak için ciddi bir büyüme hamlesi içindedir. Ancak devlet sanayi işletmelerinin kentlerin özelinde ve ülke genelinde ekonomiye katkısının sınırlı kaldığını belirtmiştir.

1929 yılı sonrasında devlet tarafından başlatılan korumacılık politikası sayesinde kent ekonomisi canlanmaya başlamış, fakat bu canlılığın sebebi sanayi sektörü değil tarım sektörü olmuştur (Akın, 2007: 87).

1923-1954 döneminde kentsel rant açısından Ankara’nın önemi büyüktür. Çünkü imar faaliyetleri başkent Ankara’da yoğunluk kazanmıştır. Ankara’nın imar planının hazırlanarak planlı bir gelişim süreci yaşaması için Ankara özelinde yapılan çalışmalar çıkartılan kanunlar ve uygulamalar ilerleyen yıllarda tüm ülke genelinde uygulanacak konuma gelmiştir (Akın, 2007: 93).

1933 yılında çıkarılan 2290 sayılı “Belediye Yapı ve Yollar Yasası” o dönem için kentsel rant açısından önemli bir yasadır. Yasa 1905’te Fransa’da kabul edilen imar

kanununu esas alınmak suretiyle yapılmıştır. Yasa nüfusu 10.000'in üzerinde olan bütün beldeleri mevcut planlarını beş yıl içerisinde düzenlemelerini ve gelecek planlarını da yapma konusunda zorunlu kılmıştır. Yapılan bütün imar planları Ankara İmar Müdürlüğü tarafından onaylanacaktır. Bu yasa çerçevesinde 1950'li yıllara kadar yaklaşık 120 imar planı yapılmıştır. Milli akımı ile beraber bir Türk şehirciliği yaratılmak istenmiştir (Ural, 1974: 39).

Yasa, yapı ölçeği bakımından bazı sınırlamalar içermektedir. Bu sınırlamalardan bazıları; kentsel mekânların fen ve sağlık kurallarına uyacak şekle getirilmesi ve kamuya açık yerler dışında kalan alanların kamulaştırılma kapsamına alınmasıdır. Yasanın temel amacı gelişmekte geri kalmış bölgelerin gelişimi sağlamaktır. Yasanın 8. Maddesine göre belediyelere ait alanlar özel mülkiyete geçebilir. Bu madde ile devlet kendine ait olan bazı alanları işletmek yerine bunu özel mülkiyete satarak rant geliri elde etmeyi amaçlamaktadır (Akın, 2007: 94).

1948 yılında 5218 sayılı Ankara Belediyesine, arsa ve arazisinden belli bir kısmını mesken yapacaklara 2490 sayılı Kanun hükümlerine bağlı olmaksızın ve muayyen şatlara tahsis ve temlik yetkisi verilmesi hakkında Kanun adı ile yasa çıkartılmıştır. Yasaya göre Ankara Belediyesi'ne ait ya da bu yasa ile Ankara Belediyesi'nin mülkiyetine geçecek olan arsalar belediye meclisi kararıyla bina yapmak isteyenlere verilecektir (R.G., 1948).

Yine 1948 yılında 5228 sayılı Bina Yapımını Teşvik Yasası çıkarılmıştır. Çıkarılan yasa ile bina yapımı teşvik edilmek istenmiştir. Bunun için de hazineye, özel idareye, devlete ait arsaların on yıl boyunca taksitlere bölünerek belediyelere devredilmesi düşünülmüştür. Belediyeler de devredilen bu arsaları ev yapacak olanlara ve kooperatiflere verecektir. Yasanın uygulanmasında amaç olarak belirlenen bina yapımını teşvik etmek düşüncesi gerçekleşmemiş aksine spekülasyonu teşvik etmiştir. Bunun sonucunda da devlete ait toprakların önemli bir kısmı özel mülkiyetin eline geçmiştir (Akın, 2007: 97-98).

Yapılan bir diğer düzenleme de 1953 yılında çıkarılan 6188 sayılı Bina Yapımını Teşvik Yasasıdır. Çıkartılan bu yasa daha önce çıkartılmış olan 5218 sayılı ve 5228 sayılı kanunların birleşimi niteliğindedir. Bu yasa da belediye sınırları içerisinde yer alan hazineye ait arazilerin belediyelere devredilmesinde kolaylık sağlamaktadır. Yasanın önemli bir amacı gecekonduların yapımının engellenmesi idi. Bunun içinde belediyeye

devredilen arsaların, Yapı ve Yollar Yasasından bağımsız olarak ucuz şekilde ihtiyaç sahiplerine konut alanı olarak verilmesi düşünülmüştür (Tekeli, 1996: 100). Ancak Akın'a (2007: 98) göre, bu düşünce gerçekleştirilememiştir. Yani gecekonduların yapımı engellenememiştir. Hatta bu yasa apartmanlaşma sürecini başlatarak müteahhitlere yeni rant alanları ortaya çıkarmıştır. Her üç yasa da spekülasyonu arttırmış ve devlete ait toprakların özel mülkiyetin eline geçmesini sağlamıştır. Böylece kentsel topraklar tüm Türkiye'de rantı yüksek alanlar haline gelmeye başlamıştır.

1950 sonrasında Türkiye'de tarımda makineleşme ile beraber köyden kente göç hareketi hızlanmıştır. Bununla birlikte kentleşme hızında artış meydana gelmiştir. Büyük kentlerde gecekonduların bölgeleri oluşmaya başlamıştır. Sanayi sektöründe çalışan nüfus sayısında artış meydana gelmiştir. Türkiye'nin ekonomik yapısında dönüşüm süreci hızlanmıştır (Keleş, 2013: 464).

1950 ve sonrasında yaşanan bu kentleşme hareketleri sonucunda şehirlerde konut ihtiyacı artmış ve ciddi altyapı sorunları oluşmaya başlamıştır. Bu sorunların çözümü için planlı kentleşme yapılması gerekmektedir. Bu süreçte planlı kentleşmenin gerçekleşmesi için birtakım engeller mevcuttu. Bu engellerin başında, devlet topraklarının adaletli bir şekilde dağıtımının yapılmamış olması ve ekonomiye entegre edilememiş olmasıdır. Diğer bir engel ise, devletin ekonomi politikası olarak ithal ikameci sanayileşme anlayışını uygulamış olmasıdır. Böylece büyük sermayelerin dikkatini ithal mallardan meydana gelen kıtlık rantı çekmiştir. Orta ve küçük ölçekli girişimcilere ise kentsel dönüşümden ve kent toprağından elde edilen rant kalmıştır. Tüm bunların sonucunda Türkiye'de ülkeye özgü iki farklı kent toprağı ve konut üretim modeli ortaya çıkmıştır. İlki yasal bir şekilde dönüşen yapsatçılık, diğeri ise yasadışı şekilde gelişen gecekondudur (Yırtıcı, 2011).

Türkiye'de değişen süreçle beraber imar ve konut konularında sorunlar meydana gelmiştir. Bu sorunların çözümü için 6785 sayılı İmar Kanunu 1956 yılında çıkarılmıştır. Yeni yasa her kentin koşullarına göre bir imar planı hazırlamada serbestlik sağlamıştır. Yasada imar planları iki kademe gerçekleştirilmiştir. Birincisi nazım planı, ikincisi ise tatbikat planıdır. Hızlı kentleşme ile beraber spekülasyonlar imar denetimine takılmamak için belediye sınırları dışındaki alanlarla ilgili çıkmıştır. Bunu engellemek için 6785 sayılı yasa imar denetimlerinin belediye sınırları dışında da yapılabilmesine imkân sağlamıştır. Ayrıca yasa gecekonduların yapımını ve yıkımını kolaylaştıran düzenlemeler de getirmiştir.

Bunun örneği yasanın 18. Maddesinde mevcuttur. Söz konusu maddeye göre, eğer belediye hizmetlerinden yararlanılmak isteniyorsa belediyeden kullanma izni alınması gerekmektedir. Böylece izinsiz bina yapımı ve kullanımını engellenemeye çalışılmıştır (Tekeli, 1996: 98-99).

1963 yılında 327 sayılı “6785 Sayılı İmar Kanunu’na Geçici Bir Madde Eklenmesi Hakkında” ki kanun çıkartılmıştır. Bu kanunun temel amacı 1956 yılında çıkarılan imar kanununun 18. Maddesinde yer alan, kullanma iznine sahip olmayan yapıların belediye hizmetlerinden yararlanamama durumunu ortadan kaldırmıştır. Çünkü bu madde yüzünden belediyeler gecekonduların alanlarına hizmet götürememiştir. Bu durumda o bölgelerde yaşayan halk içinde ciddi rahatsızlıklar yaratmıştır. 327 sayılı bu yasa ile 31.12.1962 tarihine kadar yapılan binalar belediyeler tarafından gecekondular bölgesi olarak belirlenmiş ve İmar ve İskân Bakanlığı tarafından kabul edilmiş alanların içinde ise belediye hizmetlerinden yararlanmaları engellenmemiştir (Tekeli, 1996: 101). 327 sayılı yasa aslında bu özellikleri ile bir imar affı niteliği de taşımaktadır.

1965 yılında 634 sayılı kat mülkiyeti kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun ile birlikte kat karşılığı inşaat yani başka bir ifade ile yapsatçılık artmaya başlamıştır. Böylece apartmanlaşma artmıştır. Bu yapsatçılığa alternatif olarak çıkan kooperatifçilik aynı düzeyde artış yaşamamıştır (Akın, 2007: 113).

634 sayılı yasa ile bağımsız mülkiyetin içerisinde yer alan birimler, yapıların bağımsız bölümleri olarak tanımlanmakta ve bu bölümlere piyasada işlem gören diğer bütün taşınmazların sahip olduğu güvenceler verilmiştir. Böylece, insanların kentte arsa sahibi olmaları kolay hale getirilerek oluşacak ranttan da fayda sağlanmaları amaçlanarak apartmanlaşma yaygınlaştırılmak istenmiştir (Turan, 2009: 129).

1972 yılında 1605 sayılı “6785 sayılı İmar Kanununda Bazı Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun” adıyla yeni bir imar düzenlemesi yapılmıştır. 1605 sayılı bu kanun 6785 sayılı kanuna göre daha merkeziyetçi bir anlayış içermektedir. Eski kanunda imar programlarının onanması belediye meclisleri tarafından yapılırken yeni kanunda bu yetki merkezileşerek Bayındırlık ve İskân Bakanlığı’na verilmiştir. Ayrıca bakanlığa metropoliten bölgelerde nazım imar planı yapma veya yaptıрма yetkisi de tanınmıştır. Bu yasa ile ilk kez kıyı kesimlerde kamuya açık olarak kullanılmak üzere özel mülkiyete ait yapıların yapılabilmesinin önü açılmıştır (Akın, 2007: 109-110).

### 3.4.2. Türkiye’de Kentsel Rantın Dönüşümü

Türkiye’de 1980’li yıllar ve sonrasında kent planlaması açısından dönüşüm ve değişim başlamıştır. 1980 öncesinde kent planlamasının dışında bırakılan gecekondu kavramı 1980’li yıllarla beraber kent planlamasının çok önemli bir unsuru haline gelmiştir (Turan, 2009: 130).

Kentsel rantta yaşanan temel değişim artık kentsel rant küçük üreticilerin elinde bulunan bir unsur olmaktan çıkarılmak istenmiştir. Büyük sermayelerde artık kentsel ranttan paylarını almak istemişlerdir. Kentler artık parça parça yapılanmaktan ziyade büyük parçalar halinde yapılanmaya başlamıştır. Bu durumda büyük sermayenin işin içine girmesine zemin hazırlamıştır. Kentlerde kent merkezinin dışında kalan alanlar için yapılaşma fırsatı doğmuş ve bu alanlar da büyük sermaye tarafından düşük değerli alanlar olarak kentleşmeye açılınca ortaya bir rant çıkmıştır. Ortaya çıkan bu ranta da büyük sermayeler el koymuşlardır (Tekeli, 2009: 90).

Kentsel planlama ve rantın dönüşümüne neden olan düzenlemelerin başında 1981 yılında çıkarılan 2487 sayılı Toplu Konut Yasası gelmektedir. Yasanın temel amacı sosyal konut yapımının teşvikidir. Yasa ile büyük kentlerde ortaya çıkan toplu konut bölgelerinin gelişmesine katkı sağlanacak ve bu alanlar kooperatifler yolu ile sosyal konutlara dönüşecektir. Böylece sermaye akışı artacaktır. Bunu sağlamak için de Toplu Konut İdaresi 1984 yılında kurulmuştur. Amaç sermaye birikimin artması için kullanılacak kentsel rantın Toplu Konut İdaresi aracılığı ile kullanılmasıdır (Akın, 2007: 133-134).

TOKİ’nin konut üretiminde bulunması, 2-B ile ilgili uygulamalar, kamuya ait arsaların ve arazilerin satılması, 2634 sayılı kanun ile yapılan turizm ve kültür merkezi ile alakalı uygulamalar kentsel rantın bölüşümünü değiştirmiş ve arsa ve konut sektörünü tamamen ranta dayalı hale getirmeye başlamıştır (Karasu, 2009: 255).

1984 yılında 2985 sayılı yeni bir Toplu Konut Yasası çıkarılmıştır. Bu yasa ile Toplu Konut İdaresi daha özerk bir yapıya kavuşmuştur. 2985 sayılı yasa ile daha önce sadece kooperatifler yolu ile yapılması düşünülen toplu konutların büyük inşaat firmaları tarafından da yapılması düşünülmüştür. Büyük inşaat firmaları teşvik edilerek onlarında sosyal konut yapımında etkin rol üstlenmeleri sağlanmıştır. Böylece toplu konutlar hem kooperatifler hem de büyük inşaat firmaları tarafından yapılmıştır (Akın, 2007: 134).

1985 yılına gelindiğinde ise, 3194 sayılı İmar Yasası çıkarılmıştır. Bu yasa ile kentsel alanlara yatırımı kolaylaştırmak amaçlanmıştır. Kent planlaması görevi ve kent planlarının onaylanması yetkisi belediyelere verilmiştir. Bu yetkiler belediyenin mücavir alanı dışında kalan alanlarda ise valiliklere bırakılmıştır. Kamuya ait olan fakat sonrasında özel kesime devredilen ve özel mülkiyetin sahip olduğu varlıklar kamuya geri dönmemiştir. Devlet toprağının özel mülkiyetine devri sonrasında ortaya çıkan ranta herhangi bir müdahalede bulunulmamış ve vergilendirilme de yapılmamıştır (Bahçeci, 2016: 243).

İmar Kanunu'na göre nüfusu 10.000'i aşmış olan belediyeler imar planı yapmak ya da yaptırmak zorundadır. Nüfusu bu sayının altında olan belediyelerde ise plan yapılması zorunlu değildir. İmar planının yapılıp yapılmaması kararını belediye meclisleri vermektedir. Belediyelerin yetkili kılınmış olması planları yapabilme kapasitelerine sahip oldukları anlamına gelmemektedir. Belediyelerin çoğu bu planları yapmak için yeterli kaynağa ve teknik personele sahip durumda değillerdir (Keleş, 2013: 181).

3194 sayılı İmar kanunu planları ikiye ayırmıştır. Birincisi bölge planları, ikincisi imar planlarıdır. İmar planları da kendi içinde ikiye ayrılır. Bu planlar nazım planları ve uygulama planlarıdır. Bu iki plan konusunda yetkili olan birim belediyelerdir. Ancak özelleştirilecek alanların imar planını yapma yetkisi Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na, kentsel dönüşüme giren alanların imar planını yapma yetkisi de Toplu Konut İdaresi'ne verilmiştir. Ayrıca Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na da gerekli olan durumlarda imar planlarını yapma, yaptıрма, değiştirme ve kendiliğinden onaylama yetkisi verilmiştir. Kentsel rantın değişimi ve bölüşümü noktasında 3194 sayılı yasa önemlidir. Yasada imar planları konusunda yetkilerin farklı kuramlara dağılmış olması da rantın değişimi ve bölüşümü noktasında etkili olmuştur (Turan, 2009: 130).

1989 yılında kamu kesimi ile özel sektörün işbirliği ile Ankara'da Dikmen Vadisi projesi başlamıştır. Bu projede rantın nasıl dönüştüğü görülmektedir. Amaç yeni kentsel rantlar yaratılarak o bölgelerde oturan gecekondü sahiplerini kentin dışında bulunan bölgelere gönderip o bölgelere yüksek gelirli vatandaşların yerleşmesidir. Burada yapılmak istenen yeni rantlar oluşturmaktır (Bahçeci, 2016: 231).

1992 yılında Belediye Arsaları Üzerinde Toplu Konut ve Kentsel Çevre Üretimi ve Kredilendirilmesine Dair Yönetmelik çıkarılmıştır. Yönetmeliğin amacı belediyeleri konut üretim sürecine dâhil etmektir. Ancak yönetmelikten kaynaklanan eksikliklerden dolayı uygulamada sıkıntılar yaşanmış ve sağlanmak istenen belediyeler ile TOKİ işbirliği istenen seviyeye ulaşamamıştır. İdare, genellikle konut kooperatiflerine kredi vermiş ve doğrudan konut yapmayı tercih etmiştir (Karasu, 2009: 256).

Çıkarılan bu Yönetmelik ile konut üretimi için alanların belirlenmesi, yerel kaynakların kullanımıyla beraber TOKİ kaynaklarının daha etkin kullanılması, belediyelere ait arsaların değerlendirilmesi, TOKİ tarafından verilen kredi ile belediyelerin, konut yaptıranların ve bankaların uyumlu şekilde çalışması planlanmıştır (Karasu, 2009: 256-257).

2000'li yıllara gelindiğinde ise Türkiye'de konut politikaları hem kamu hem de özel sektör eli ile uygulanmaktadır. Bu süreçte kentsel dönüşüm projeleri konut politikalarında çok önemli bir yer tutmuştur. Dönemin önemli aktörleri belediyeler ve TOKİ'dir (Bahçeci, 2016: 231).

Kentsel dönüşüm projeleri hazırlanırken, imar planlarına ait beklentiler dikkate alınmamıştır. Yapılan kentsel dönüşüm projeleri sadece rant getirisi yüksek olduğu için gecekondular için yapılmıştır. Bunun sonucunda da, gecekondular sahipleri arasında imtiyazlı bir sınıf oluşmuştur. Kentsel dönüşüm ile plansız ve altyapısız kentin göbeğinde, lüks, kentten ayrılmış, ayrıcalıklı bölgeler meydana getirilmiştir. Kentsel dönüşüm projeleriyle beraber kentsel alanlardaki kullanım ve mülkiyet hakları alt gelir gruplarından üst gelir gruplarına doğru ve kamusal mülkiyetten özel mülkiyete doğru transfer edilmeye başlanmıştır (Karasu, 2009: 259).

Özellikle 2000 sonrasında belediyeler neoliberal politikalar uygulamaya başlamışlardır. Lüks sitelerin ortaya çıkmasını teşvik eden uygulamalara gitmeye başlamışlardır. Belediyeler bu uygulamaları, kent merkezinin dışında kalan rantı düşük bölgeleri imar kapsamının içine koyarak bu bölgelerde büyük inşaat firmalarının lüks siteler yapmasının önünü açarak gerçekleştirmeye çalışmışlardır. Hatta iş öyle bir noktaya dönüşmeye başlamıştır ki; belediyelerin kurduğu şirketler bile oluşan pastadan pay alabilmek için bu tarz lüks konut projelerine girmeye başlamışlardır (Polat, 2016: 686).



Temel sebep rant olduğu için hem belediyeler hem de merkezi yönetim kentsel dönüşüm projelerini ciddi şekilde önemsemektedir. Bu yüzden kentsel dönüşümle ilgili yasal düzenlemeler de gecikmemiştir. İlk yasal düzenleme 2004 yılında çıkarılan 5104 sayılı Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu'dur. Proje pilot bir uygulama niteliğindedir. Projenin amacı 6760 gecekonduyu yıkmak ve bu yıkılan gecekonduların yerine TOKİ vasıtası ile 20 bin konut yapmaktır. Yapılan bu konutlardan 6760'ının Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından belirlenecek hak sahiplerine verilmesi planlanmıştır. Bu konutlar dışında da projede lüks oteller, alışveriş merkezleri ve kültür merkezi yapımı da düşünülmüştür (Karasu, 2009: 259-260).

2005 yılına gelindiğinde ise "Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Kanunu Tasarısı" adı ile meclise sunulan ancak daha sonra "Yıpranan Kent Dokularının Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun" adı ile yasalara bir düzenleme karşımıza çıkmaktadır. Bu kanunun çıkarılış amacı "*büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediyeleri sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediyeleri, il, ilçe belediyeleri ve nüfusu 50.000'in üzerindeki belediyelerce ve bu belediyelerin yetki alanı dışında il özel idarelerince, yıpranan ve özelliğini kaybetmeye yüz tutmuş; kültür ve tabiat varlıklarını koruma kurullarınca sit alanı olarak tescil ve ilan edilen bölgeler ile bu bölgelere ait koruma alanlarının, bölgenin gelişimine uygun olarak yeniden inşa ve restore edilerek, bu bölgelerde konut, ticaret, kültür, turizm ve sosyal donatı alanları oluşturulması, tabii afet risklerine karşı tedbirler alınması, tarihi ve kültürel taşınmaz varlıkların yenilenerek korunması ve yaşatılarak kullanılmasıdır.*" şeklinde belirtilmiştir.

5366 sayılı kanun ülke çapında yaklaşık 100 tane yenileme alanı belirlemiştir. Fakat belirlenen bu alanların çoğunda yenileme uygulaması yapılmamıştır. Yalnızca büyük kentlerde yer alan yenileme alanlarında uygulama gerçekleştirilmiştir. Çünkü kanun hazırlanırken maalesef küçük kentlerin kentsel sit alanı ihtiyacı düşünülmemiştir. Sadece büyük kentlerin sit alanı ihtiyacı temel alınmıştır (Şahin, 2104: 100).

Akın'a (2007: 147) göre, 5366 sayılı bu kentsel dönüşüm yasası sosyal ve ekonomik açıdan zayıftır. Çünkü rant eksenli ve parçacı bir anlayış içermektedir. Kanunda yer alan yıpranan ve özelliğini kaybetmiş kent bölgelerinin nasıl belirleneceği ve bu belirlemede hangi kıstasların yer alacağı net bir şekilde ortaya konulmamıştır. Bu yüzden bu durum spekülasyona açıktır.

2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu da kentsel dönüşüm açısından büyük önem arz etmektedir. İlk defa belediyelerin kentsel dönüşüm konusundaki yetkilerinden bahsedilmiştir. Yasanın 73. maddesinde, belediyeler, belediye meclis kararı ile kentin gelişimine uygun olarak, eskiyen kent kesimlerini inşa ve restore etme yetkisine sahip olmuştur. Ayrıca belediyeler, konut alanları, sanayi ve ticaret alanları, teknoloji parkları ve sosyal donatılar oluşturabileceklerdir. Bunun yanı sıra belediyelere, deprem riskine karşı önlemler almak veya kentin tarihsel ve kültürel dokusunu korumak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulamaya yetkileri de tanınmıştır (Bahçeci, 2017: 44).

Belediyelere tanınan bu yetkiler sadece nüfusu 50.000'in üzerinde olan belediyeler için geçerlidir. Kanuna göre, nüfusu 50.000'in altında kalan belediyeler kentsel dönüşüm projesi hazırlama ve uygulama yetkilerine sahip değildir (Şahin, 2014: 99).

Güzey'e (2012: 73) göre 5393 sayılı yasanın 73. Maddesinde kentsel dönüşüm açısından eksiklikler mevcuttur. Belediyelere tanınan yetkiler kent bütünlüğüne aykırı yetkililerdir. Bu madde ile kentsel yenileme olgusu, 3194 sayılı imar kanunu ve 2368 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu gibi önemli yasaları dikkate almayarak kentlerin yap-boz tahtasına dönüşümüne sebep olmuştur. Bunun yanı sıra bu yasa kentsel değişim ile alakalı bütün müdahale gücünü belediyeler ve TOKİ'ye bırakmıştır.

Şahin'e (2014: 99) göre de 5393 sayılı kanunun 73. Maddesi kentsel dönüşüm bakımından detaylı bir içeriğe sahip değildir. İmar kanunu ile ilişkilendirilmesi çok zordur. Bu yüzden de bu madde de yer alan hükümler uygulamada sorunlara yol açacaktır.

Belediyelerin yetkilendirilmesinde tüm belediyelerin kapsam içinde yer alması 5393 sayılı yasanın 73. Maddesinde 2010 yılında gerçekleştirilen değişiklik sayesinde gerçekleşmiştir. Yapılan değişiklik ile 73. Madde "Belediye, belediye meclisi kararıyla; konut alanları, sanayi alanları, ticaret alanları, teknoloji parkları, kamu hizmeti alanları, rekreasyon alanları ve her türlü sosyal donatı alanları oluşturmak, eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak veya deprem riskine karşı tedbirler almak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilir" şekline dönüştürülmüştür. Fakat bu değişiklik kentsel dönüşümle ilgili sorunların çözümünde yeterli olmamıştır (Şahin, 2014: 99).

2010 ve sonrasındaki yıllar kentsel dönüşüm açısından önem arz eden yıllardır. Muhafazakâr bir anlayışa sahip mevcut iktidarın kente yönelik yaptığı düzenlemelerde

değişime gittiği görülmektedir. Artık neoliberal bir kent anlayışı hâkim durumdadır. Bu dönemde yapılan üç yeni yasa ve bu yasalara uygun çıkarılan yönetmelikler önem arz etmektedir. Bu üç yasadan birincisi 2011 yılında çıkarılan 644 sayılı “Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” dir. İkincisi ise 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesine Hakkında Kanun’ dur. Son düzenleme de 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı ilce Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’ dur (Görmez vd., 2013: 349).

644 sayılı kanundan yaklaşık bir ay sonra 648 sayılı “Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname” çıkarılmıştır. Bu yasa ile 644 sayılı yasanın eksikliklerinin giderilmesi ve hatalarının düzeltilmesi amaçlanmıştır. (Görmez vd., 2013: 349).

2011 yılında iktidar mevcut bakanlıklar dışında on bir yeni bakanlık daha kurmuştur. Yapılan bu uygulama ile merkeziyetçi devlet anlayışı daha güçlü bir şekilde kendini göstermiştir. Bu bakanlıklardan konumuz açısından önem arz eden en önemli bakanlık Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’dır. Bakanlık 648 sayılı yasa sayesinde planlama yetkisinin tamamını kendi eline almıştır. Özellikle yasanın 4. maddesine istinaden, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bir yerin kentsel dönüşüme girip girmeyeceği, kentsel dönüşüme giren alanların imar planlarının yapılması ve projesinin yapımı noktasında yetkili kılınmıştır (Güzey, 2012: 74). Bu yetki aslında yerel yönetimlere ait olan bir yetkidir.

Yine 2011 yılında çıkarılan 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesine Hakkında Kanun yeni bir kentsel dönüşüm süreci başlatmıştır. Yasanın temel hedefi depreme dayanıklı olmayan kentsel bölgelerin belirlenmesi ve risk içeren yapıların dönüştürülmesidir. Yasa kentsel dönüşüm sürecini üç aşamada ele almaktadır. Birinci aşama tespit, ikinci aşama yıkım ve son aşama da yapım aşamasıdır. Bu aşamalarda üç kurum ön plana çıkmaktadır. Bunlar; Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, belediyeler ve TOKİ’dir. (Şahin, 2014: 100).

6306 Sayılı Kanunun amacı, “afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, fen ve sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek üzere iyileştirme, tasfiye ve

yenilemelere dair usul ve esasları belirlemektir. Keleş'e (2012b: 7) göre bu amaç kentsel dönüşümde bir daralma yaratmaktadır. Çünkü kentsel dönüşümün afet riski taşıyan alanların korunması dışında da birçok amacı vardır. Ancak bu yasada diğer tüm amaçlar göz ardı edilmiştir.

Ayrıca 6306 sayılı yasa bazı mağduriyetlerin yaşanmasına neden olmuştur. Çünkü kentsel bölgelerde alanların kullanım değeri ile değişim değeri arasında ciddi farklar bulunmaktadır. Bu yüzden bu alanlar önemli rant alanları olarak görülmektedir. Afet riski bahane edilerek yıkıp yeniden yapma mantığı oluşturulmuş ve bu mantık rant odaklı kullanılmıştır. Bu tarzda yapılan kentsel dönüşüm projeleri, kentsel dönüşümün sosyal yönü zayıflamış ve olay yatırımcıların kar ettiği projelere dönüşmüştür. Fakat yasanın amacı göz önüne alındığında yeniden yapılan bu alanlara daha önce orada yaşayanların yerleşmesi gerekirken bu alanlar yatırım alanlarına dönüşmüştür. Kentsel dönüşümün temel amacı yaşam kalitesini arttırmaktır. İnşaat sektörüne ve yatırımcılara para kazandırmak değildir (Özden, vd., 2014: 389).

Son olarak, 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un rant odaklı kentsel dönüşüme olan etkilerine değinilecektir.

### **3.4.3. 6360 Sayılı Yasanın Kentsel Rant Üzerindeki Etkileri**

Belediyeler tarafından alınan kararlar, yerine getirilen hizmetler, yapı ve inşaatla ilgili verdikleri izinler, o kentte önemli rantların ortaya çıkmasında önemli bir faktörler içermektedir. Burada asıl önemli olan şey oluşan bu rantların kime ait olacağı ya da nasıl el değiştireceğidir (Geray, 1977: 50). Belediye kanunlarında yapılan değişiklikler rantaların kullanımı ve el değiştirmesi noktasında büyük önem arz etmektedir.

6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyeleri kentlerin planlanması noktasında ciddi yetkilerle donatılmış ve bu yetkiler çoğu kez rant odaklı kullanılmıştır. 6360 sayılı yasa ile köylerin ve il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, kent planlanmasında büyükşehir belediyeleri önemli bir güç haline dönüşmüştür. Özellikle rantın yoğun olduğu büyükşehirlerde bu yetki daha da önem kazanmıştır (Sayın ve Candan, 2016: 2587).

Yasa ile yeni büyükşehir olan illerin ve yeni kurulan ilçeler belirlenirken bilimsel yaklaşımlardan daha ön planda ranta dayalı bir yaklaşım benimsenmiştir. Özellikle belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ile rantın üretimi ve dağıtımı sadece büyükşehir belediyesinin yetkisine verilmiştir (TMMOB, İstanbul Büyükşehir Şubesi, 2013).

Yasa ile köylerin ve il özel idarelerinin tüzel kişilikler kaldırılırken belde halkının kararlara katılımı göz ardı edilmiştir. Halka sorulmadan yapılan değişiklikler ile köy meraları, ormanlar, kıyılar ve tarım arazileri yapılan yeni düzenlemelerle rant alanına dönüşmeye başlamıştır. Büyükşehir belediyeleri sahip oldukları planlama yetkisi sayesinde sermayenin rant beklentilerini karşılayacak bir konuma sahip olmuştur (Sayın ve Candan, 2016: 2587).

6360 sayılı yasa ile büyükşehirlerde yerel yönetim birimleri kapatılırken o bölgelerde yaşayan halka hiçbir şekilde sorulmaması demokratik katılım ilkesine aykırı bir yaklaşımdır (Gül ve Batman, 2013: 39). Bölge halkının katılımı olmadan halka ait olan tarım arazilerinin ranta dönüşümü sağlanmıştır.

Köy tüzel kişiliği, köyde alınan kararlarda halkın katılımını sağlayan en önemli etken iken 6360 sayılı kanunla köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılması bu katılım faaliyetine ciddi oranda zarar vermiştir (Keleş, 2013: 18). Köyün arazileri ile ilgili alınacak bir kararda köy halkının katılımının zorlaştırılması bu alanlarda rantın hızlı ve kolay oluşmasına neden olmuştur.

6360 sayılı yasa ile büyükşehirlerin sadece sayısı artmamış aynı zamanda yetkileri ve sorumlulukları da artmıştır. Yasanın önemli yetkilerinden biri de büyükşehir belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyeleri üzerindeki koordinasyon yetkisidir. Ayrıca il özel idareleri ve belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin son bulması ile büyükşehir belediyelerine geniş bir hareket alanı bırakılmıştır. Büyükşehir belediye sınırının il mülki idari sınırı ile birleştirilmesi ile oluşan zorunlu kentsel alanlarda yapılacak planlama ve harcamalar tek elden büyükşehir belediyesi tarafından yapılacaktır. İlçe belediyelerinin yaptığı imar planlarının denetimi de büyükşehir belediyesine aittir. Bu yüzden yeni oluşan kentsel alanların rantı da büyükşehir belediyesinin denetimine geçmiş durumdadır. Bu sayede sermayenin büyükşehir belediyesinin yetki alanında oluşan bu rantlara ulaşımı daha kolay hale gelmiştir (Yaş ve Usta, 2016: 639-640).

6360 sayılı yasanın getirdiği değişikliklerin etkisi ile kentsel alanların büyümesi kontrol altına alınmıştır. Ancak bu büyüme sonucunda da kentsel rant alanları da artış göstermiştir. İlin mülki idari sınırları belediye sınırları ile eşleştirilmesi imar konusunda bir yoğunluk yaşanmasına sebep olmuştur. Tüm bunlar sonucunda il sınırları içinde yer alan doğal alanlar talan edilmeye başlamış ve bu alanlar rant alanlarına dönüşmeye başlamıştır (Gül ve Batman, 2014: 332).

Kamusal malların özel sektöre dönüşümü noktasında 6360 sayılı yasa da kendi döneminde yapılan diğer yasal düzenlemelerle benzerlik göstermektedir. Çünkü yasanın ana çerçevesini oluşturan büyükşehirlerin alanının genişletilmesi yeni servet alanlarının oluşmasına olanak sağlamıştır. Kentsel alanlara göre daha az ranta sahip tarımsal alanlar alan genişlemesi ile kentsel alanlar haline gelmekte ve bu alanlarda değer artışı yaşanmaktadır. Bunun sonrasında ise bu alanlarda alt yapı hizmetleri de gerçekleştirilerek özel sektörün kullanımına hazır hale getirilmiştir (Tunçer ve Ünal, 2016: 327).

Yasada köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılması ile köy yönetiminin sahip olduğu haklar ortadan kaldırılmıştır. Köylerin mahalleye dönüşmesi ile tarımsal faaliyetler zarar görmüştür. Köydeki sosyal ve ekonomik yapı değişime uğramış ve önemli tarım alanları kentsel ranta dönüşmeye başlamıştır. Bu durum kırsal alanı ve kırsal yaşamı olumsuz etkilemiştir (Üçer vd., 2014: 40).

6360 sayılı yasa ile köylerde toprak mülkiyetinin kontrolü büyükşehir belediyesine geçmiş ve kentsel toprak rantları ortaya çıkmıştır. Bu oluşan rant da sermaye birikiminin iştahını kabartmıştır. Toprağın mülkiyetinde yaşanan bu değişim hem kamu mülkiyetinin hem de küçük mülkiyetin el değiştirmesine neden olmuştur. Türkiye’de arazi toplulaştırma çabaları sürmektedir (Bayramoğlu Özügurlu, 2012).

Gün’e (2014: 477) göre de 6360 sayılı yasa büyükşehir sınırlarında bulunan kırsal alanlarda ve bu alanlarda bulunan tarım arazilerinde olumsuz sonuçlar yaratmıştır. Bu alanlar arsaya dönüşmeye başlamıştır. Çünkü sulu araziler ve tarım alanları arsa dönüşümü açısından ve konut yatırımları açısından düşük maliyetli konumdadır. Ayrıca turizm bölgelerindeki tarım alanları da turizm sektörü için önemli arsalar haline dönüşmüştür.

Tarımsal alanlarda yaşanmaya başlanan kayıplar arttıkça, tarımsal üretim zarar görmüş ve tarımsal gelir de azalmaya başlamıştır. Bunun sonucunda da tarımda maliyetler artmış ve köylerde yaşayıp tarımla uğraşan insanların kentlere göçü hızlanmıştır. Tarım arazilerinin arsalara çevrilip ranta dönüşmesi ile geçimini tarımdan kazanan insanların yoksullaşmasına sebep olmuştur. Özellikle verimli tarım arazileri, amacı dışında kullanılmış ve tarımsal üretim yerine konut ve arsaya dönüşmüştür. Bunun sonucunda da doğal kaynaklar zarar görmüş, ayrıca toprak ve su kaybına da neden olunmuştur. Bu alanlarda meydana gelen çarpık kentleşme de rantın bir diğer olumsuz sonucudur (Gün, 2014: 477).

Yasada gerçekleştirilen belde belediyelerin kapatılması ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması büyükşehir belediye örgütü ve bu örgütün başında yer alan büyükşehir belediye başkanının gücünü attırmıştır. Bu güç artışı sonucunda büyükşehir olan illerde büyükşehir yönetiminin toprağın ve rantın gücünü eline aldığı ve bir süre sonra da bir yağma düzenin olduğu bir sistem ortaya çıkmıştır. Zamanla da bu sistem yüzünden büyükşehir olan iller ile diğer iller arasında ciddi uçurumlar oluşacaktır. Rantın çok olduğu topraklar, tarım arazileri, meralar, turizm kıyıları direkt büyükşehir belediyelerinin eline geçecek ve bu alanlarda oluşacak rant ve yağmalama düzeni artarak devam edecektir (Bayramoğlu Özüğurlu, 2012).

Tarım ve kırsal alan konusunda yeterli bir bilgiye sahip olmayan belediyelere bu alanların yetkilerinin bırakılması doğru bir karar değildir. Bu bilgi eksikliğinden dolayı da tarım topraklarının amacı dışında kullanımına sebep olmuştur. Kırsal alanla ilgili belirlenecek politikalarda bu alanda uzman bilgi sahibi kişilerin ve kurumların yetkilendirilmesi gerekirdi. Böylece yerel yönetimler de kendi faaliyetlerinin dışına çıkamamış olurlardı. Sürdürülebilir bir yaşam ve çevre için tarım toprakları çok önemli ve değerlidir. Bu yüzden bu alanlarla ilgi yapılacakların belediyelere bırakılmış olması yanlış bir karardır. Bu alanlar doğal kaynak ve gıda üretiminin yapıldığı alanlardır. Bu alanları ranta dönüştürmek ve arsa haline getirerek binalarla doldurmak geleceğimiz için çok ciddi sorunlara yol açacaktır (Gün, 2014: 477).

6360 sayılı yasa Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk yıllarından beri büyük önem verilen köy ve köylü kavramlarını da zedelemiştir. Büyükşehir belediyesinin kırsalda da yetkilendirilmesi ile oluşan rant yüzünden köy ve köylüler zarar görmüştür. Büyükşehir statüsüne sahip kentlerin sınırları içinde yer almasından dolayı varlıklarını kaybeden köyler ve köylüler eski değerlerini ve özlerini kaybetmişlerdir (Gün, 2014: 477).

Bir reform hareketinin devamı olarak hazırlanan 6360 sayılı yasa ulusal ve uluslararası piyasaların etkisinde kalmış ve rant odaklı bir anlayışa hizmet etmiştir. Yerel yönetim anlayışının önemli bir noktası olan belli bir bölgede yaşayan insanların ortak sorunlarının çözümü ve çözümde bölge halkının katılımı, temsili ilkelerine gerekli özen gösterilmemiştir (Ozan, 2014: 115).

Temsil noktasında belde belediyeleri ve il özel idarelerinin temsil mekanizmaları olan belediye meclisi ve il genel meclis üyeleri artık yoktur. Bunların yerini tutması düşünülen ilçe belediyeleri ve meclislerinde bulunacak meclis üye sayıları, kapatılan meclislerin üye sayılarından daha az olduğu için temsil oranında bir azalma meydana gelmiştir (Bayraktar, 2014: 8). Köyler açısından da durum farksızdır. Köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması da temsil açısından olumsuz bir durum yaratmıştır. Köylerde temsili açısından çok önemli olan köy muhtarları 6360 sayılı yasa ile beraber mahalle muhtarlarına dönüşmüşlerdir.

Temsil sorunundan dolayı belde ve köy halklarının arazilerinin ranta dönüştürülmesi noktasında belediye meclislerinde söz hakları ve temsilcileri bulunmamaktadır. Çünkü meclis üyeleri genel olarak köy yaşantısından uzak, köyle çok fazla bağlantısı bulunmayan kişilerdir. Bunun sonucunda da köy halkının sorunlarının ve taleplerinin belediye meclisinde yer bulma olanağı oldukça düşüktür. Tüm bunlardan dolayı meclis üyeleri köy halkının çıkarlarından ziyade sermaye odaklarının yararına kararlar almışlardır. Özbay'ın (2015: 107) araştırma sonuçları da bu durumu desteklemektedir. Araştırmaya göre Türkiye'de büyükşehir belediye meclis üyelerinin sadece % 0,3'ü emekçi ve % 4'ü de çiftlilerden oluşmaktadır. Bu oranlarda bir temsil ile büyükşehirlerde kırsal alanların korunması fikri uygulanması zor bir durumdur.

6360 sayılı yasanın getirdiği olumsuzlukları giderebilmek için büyükşehirlerin yönetiminde bir bütünlükten ziyade üç farklı alan belirlenebilir. Kentsel yapıda olan alanlar, kentle bütünleşme aşamasına yaklaşmış alanlar ve kentten ayrı sadece kırsal



alanlar şeklinde bir büyükşehir yönetim alanları oluşturulabilir (Üçer vd., 2014: 56). Ayrıca büyükşehir yönetimlerinde katılım ve temsil ilkeleri tam anlamı ile uygulanmalıdır. Aksi takdirde halka rağmen, halkın dışında, sermayenin yararına hizmet etme eğilimi devam edecektir. Gül ve Batman'a (2014: 332) göre, kentin gelişmesi ve büyümesi noktasında rant kaygısı olmadan sermayenin baskısı altında kalmadan halkın katılımına ve temsiline önem vererek hizmet faaliyetlerinin yapılması esas olmalıdır. Böylece uzun vadeli ve başarılı bir yerel yönetim anlayışı mümkün hale gelecektir.

## SONUÇ

Günümüzde yerel yönetimler giderek önemini arttırmaktadır. Özellikle yerel demokrasi, yerel siyaset, halkın yönetime katılımı ve temsili noktasında yerel ölçekte ciddi önem arz etmektedir. Yerelde başlayan bu süreç ülke genelini de önemli ölçüde etkilemektedir.

Belediyeler yerel siyasetin tek aktörü olmasalar da önemli aktörlerindedir. Belediyelerin ortaya çıkışı ve yönetim modelleri ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. 1930 yılında kabul edilen 1580 sayılı belediye kanunu, Türkiye Cumhuriyeti'nde belediyelerle ilgili ilk yasal düzenlemedir. 1984 yılına gelindiğinde ise büyükşehir belediye yönetimi ile ilgili ilk yasal düzenleme olan 3030 sayılı yasa yürürlüğe girmiştir. Bu yasa ile Ankara, İstanbul ve İzmir kentleri büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşmuştur. 1986-2000 yılları arasında yeni büyükşehir belediyelerinin de eklenmesi ile büyükşehir belediyesi sayısı 16 olmuştur. 2004 yılında büyükşehir belediye yönetimi ile ilgili yeni bir düzenleme yapılarak 5216 sayılı yasa çıkarılmıştır. Bu yasa büyükşehir belediye yönetimi ilgili son düzenleme değildir. 2012 yılında 6360 sayılı yasa hazırlanmıştır.

6360 sayılı yasa büyükşehir belediye yönetiminde önemli değişiklikler meydana getirmiştir. Çalışmanın özünü de "büyükşehir belediye yönetiminde köklü değişimlere sebep olan 6360 sayılı yasanın Türkiye'nin yerel siyasetine etkileri nelerdir?" sorusunun cevabı oluşturmuştur. Çünkü 6360 sayılı yasa hem büyükşehir belediye yönetimi ile ilgili son düzenlemedir hem de büyükşehir belediye yönetiminde köklü değişikliklere sebep olmuştur.

İlk olarak bu yasanın getirdiği büyükşehir belediye yönetim anlayışının yerel temsil ve katılım noktasında nasıl bir etki yarattığını değerlendirmek gerekir. 6360 sayılı yasanın Türkiye'de büyükşehir belediye yönetiminde temsil sorununa bir çözüm getiremediği düşünülmektedir. Büyükşehir belediye meclislerinde temel sorun olan dolaylı temsil sorunu 6360 sayılı yasa ile de devam etmiştir. Diğer belediye meclislerinde ve il genel meclislerinde doğrudan temsil uygulanırken büyükşehir belediye meclislerinde dolaylı temsil uygulanmakta ve temsil adaletsizliği devam etmektedir.

6360 sayılı yasanın getirdiği değişiklik ile büyükşehir belediye sınırı il mülki idari sınırı ile eşitlenmiş, bunun sonucunda da bütün ilçe belediyeleri büyükşehir ilçe belediyesi statüsü kazanmıştır. Bu değişiklik ile nüfusu 10.000'in altında olan birçok büyükşehir ilçe belediyesi oluşmuştur. Nüfusu 10.000'in altında olan büyükşehir ilçe belediyelerinden büyükşehir belediye meclisine iki üye gidebilecektir. İlçe belediye başkanı doğal üye sıfatı ile bu üyelere biridir. İkinci üye ise yerel seçimlerde en çok oyu alan partinin üyesidir. Bu durumda istisnai durumlar dışında genelde seçimi kazanan belediye başkanının partisi seçimde en çok oyu alan partidir. Sonuç olarak büyükşehir belediye meclisine gidecek iki meclis üyesi de aynı partiden olmaktadır. Diğer partilere oy veren seçmenlerin büyükşehir belediye meclisinde temsili noktasında adaletsizlik oluşmuştur.

Bir başka olumsuz etki de büyükşehir ilçe belediyelerinin, nüfusları ile temsil oranları arasında bir orantısızlığın bulunmasıdır. Örneğin A büyükşehir belediyesinde, 800.000 nüfusa sahip B ilçesinden A büyükşehir belediye meclisine 10 meclis üyesi gitmekte iken 7.000 nüfusa sahip C ilçesinden de 2 büyükşehir belediye meclis üyesi gitmektedir. B ilçesinde 80.000 kişiyi bir meclis üyesi temsil ederken, C ilçesinde 3.500 kişiyi bir meclis üyesi büyükşehir belediye meclisinde temsil etmektedir. Bu durumda da ortaya temsil adaletsizliği ortaya çıkmaktadır.

6360 sayılı yasanın yol açtığı temsil sorunlarından birisi de kapatılan belde belediyeleri ve il özel idarelerinin temsil mekanizmaları olan belediye meclisi ve il genel meclis üyeleri artık olmayacağıdır. Bunların yerini tutması düşünülen ilçe belediyeleri ve meclislerinde bulunacak meclis üye sayıları, kapatılan meclislerin üye sayılarından daha az olduğu için temsil oranında bir azalma meydana gelmiştir.

Büyükşehir belediye sınırları içerisindeki köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması da temsil açısından olumsuz bir durum yaratmıştır. Köylerde temsili açısından çok önemli olan köy muhtarları 6360 sayılı yasa ile beraber mahalle muhtarlarına dönüşmüşlerdir. Ancak mahallenin tüzel kişiliği bulunmadığı için köyün ve köy muhtarının etkinliği ortadan kalkmıştır.

Köy halkının temsili noktasında bir başka sorunda, köy halkının temsilcisi konumunda olan belediye meclis üyelerinin yapısıdır. Çünkü bu üyeler genel olarak köy yaşantısından uzak, köyle çok fazla bağlantısı bulunmayan kişilerdir. Bunun sonucunda

da köy halkının sorunlarının ve taleplerinin belediye meclisinde yer bulma olanağı oldukça düşüktür.

Yerel temsilde yaşanan bu olumsuz etkinin giderilmesi noktasında, büyükşehir belediye meclis üyelerinin de doğrudan temsil yolu ile belirlenebilmesi için yasal düzenleme yapılabilir. Tıpkı büyükşehir ilçe belediye meclis üyelerinin seçiminde olduğu gibi büyükşehir belediye meclisi de doğrudan halkoyu ile oluşturulabilir. Diğer taraftan temsil ve nüfus oranındaki sorunun giderilmesi içinde nüfus kriterlerinin ve meclis üyesi sayılarının yeniden belirlenmesi gerekmektedir. Tüzel kişilikleri kaldırılan yerel yönetim birimlerinde yaşayan halkın temsilinde ortaya çıkan eksikliği gidermenin temel yolu bu birimlere tüzel kişiliklerini yeniden kazandıracak bir yasal düzenlemenin yapılmasıdır.

6360 sayılı yasa yerel katılım noktasında da sorunlara yol açmıştır. Belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılırken o beldelerde ve köylerde yaşayan halkın kendilerini ilgilendiren bu önemli konuda, katılım yöntemlerinden referandum yolu ile fikri alınmamıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na aykırı davranılmıştır. AYYÖŞ'ün 5. Maddesinde "*Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz*" ifadesi bulunmaktadır. Türkiye bu maddeye çekince koymamıştır. Buna rağmen halka sormadan bu kararı alıp uygulamıştır. Sonrasında da herhangi bir düzeltmeye gidilmemiştir.

6360 sayılı yasanın gerekçelerinde yerel katılımın güçlendirilmesi önemli bir yer tutmaktaydı. Ancak yasa hem içeriği hem de uygulama noktasında yerel katılıma olumlu katkı sağladığını söylemek zordur. Büyükşehir Belediye meclislerinde temsil adaletsizliğine yol açmış, yerel katılımın önemli unsurlarından olan il genel meclisleri, belediye meclisleri ve köy ihtiyar heyetlerinin varlığına son verilmiştir. Sonuç olarak 6360 sayılı yasa öncesi sorunlar devam etmekle kalmamış, sonrasında da sorunlar farklılaşarak artmıştır.

Bu sorunların çözümü noktasında da katılım yöntemlerinin aktif ve etkin kullanımının önünü açacak yasal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Ayrıca belde halkını doğrudan ilgilendiren konularda katılım yöntemlerinden referanduma başvurulması doğru bir yol olacaktır.

6360 sayılı kanunla birlikte Türk yerel siyasetinde ve yerel seçimlerinde farklı bir dizgi ortaya çıkmıştır. Yasanın büyükşehirin ölçek alanında ve seçim çevrelerinde yaptığı önemli değişiklikler özellikle büyükşehirlerde yerel seçimleri önemli ölçüde etkilediği öne sürülmüştür. Büyükşehir sınırlarının il mülki sınırları ile eşitlenmesi ile ölçek alanında ve seçmen bölgesinde genişleme meydana gelmiştir. Ayrıca mevcut büyükşehirlerin ilçelerinde sınır değişiklikleri ve büyükşehir olamayan bazı illerde ilçe kurulması yolu ile seçim çevrelerinde değişiklikler yaşanmıştır. Bu değişiklikler açısından en çok eleştirilen nokta ise iktidar partisinin bu değişiklikleri yerel seçimlerde güçlü olduğu kırsalın oyunu almak için yaptığı iddiasıdır. Yapılan bu değişiklikler iktidar partisine yerel seçimlerde kendine avantaj sağlayacak ve yerel seçimleri büyük bir başarı ile tamamlayacak görüşü bulunmaktadır.

6360 sayılı yasa öncesi büyükşehir statüsünde bulunan on altı ilin 2014 yerel seçim sonuçları üzerinden ve 6360 sayılı yasa ile büyükşehir statüsü kazanan on dört ilin 2009 ve 2014 yerel seçim sonuçları üzerinden bir karşılaştırma ve değerlendirme yapılmıştır. Yapılan karşılaştırmalar ve değerlendirmeler neticesinde 6360 sayılı yasanın otuz büyükşehir belediyesinin dokuz tanesinin yerel seçim sonucuna doğrudan bir etkisinin olduğu görülmektedir. Bu sonuç görmezden gelinecek bir sonuç değildir. Fakat 6360 sayılı yasanın iktidar partisi tarafından 2014 yerel seçimlerini kendi lehine çevirmek için çıkarıldığı iddiasını doğrulamaya yetecek bir sonuç da değildir.

6360 sayılı yasa Türkiye’de mevcut büyükşehirlerin yaklaşık % 27’sinin seçim sonuçlarını etkilemiştir. Yasa, büyükşehirlerin % 73’ünde ise, yerel seçim sonuçlarına sonucu değiştirecek oranda etki etmemiştir. Ayrıca 6360 sayılı yasanın yerel seçim sonuçlarını etkilediği bu sekiz ilin büyükşehir belediye başkanlığı seçimleri iktidar partisinin lehine sonuçlanmamıştır. İktidar partisi 2014 yerel seçimlerinde 6360 sayılı yasa uygulanmasaydı Adana Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçimini kazanacaktı. Mardin ve Hatay illerinde de belediye başkanlığını seçimlerini kaybetmeyecekti. Tabi ki 6360 sayılı yasanın uygulanmasından dolayı iktidar partisinin lehine sonuçlanan seçimlerde olmuştur. Ordu, Balıkesir ve Şanlıurfa illerinin büyükşehir belediye başkanlığı seçimleri 6360 sayılı yasanın uygulanması ile iktidar partisinin lehine sonuçlanmıştır. Antalya Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçimlerinde ise eğer 6360 sayılı yasa uygulanmasaydı Antalya Büyükşehir Belediye Başkanlığı iktidar partisi, ana muhalefet partisi olan Cumhuriyet Halk Partisi’ne kaybedecekti.

Bütün bu seçim sonuçları dikkate alındığında, 6360 sayılı yasanın 2014 yerel seçimlerinin sonuçlarını etkilemeye yönelik çıkarıldığı iddiasının çok da gerçeği yansıtmadığı ortaya çıkmaktadır. Muhalefetin diğer bir iddiası da, iktidar partisi 6360 sayılı yasa sayesinde oy oranının yüksek olduğu kırsal alandan gelen oylar ile seçimleri kazanmayı planlamıştır. Oysa iktidar partisinin kaybettiği belediyelerinde varlığı göz önünde bulundurulduğunda bu iddianın mutlak doğru olduğu söylenemez.

6360 sayılı yasanın yerelleşme noktasında etkileri değerlendirildiğinde kanunun yetersizlikler göze çarpmaktadır. Kanun hazırlanırken yerel hiçbir unsurun düşüncesine yer verilmemiştir. Hizmette halka yakınlık ilkesi yerel yönetimler açısından çok önemli bir ilkedir. Ancak 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediye sınırları aşırı genişlemiş ve bu ilkenin büyükşehir belediyeleri tarafından uygulanması neredeyse imkânsızdır. Hızlı ve verimli bir hizmet anlayışını yerine getirmek daha zor hale gelmiştir.

6360 sayılı yasanın merkezileşme ve yerelde merkezileşme noktasında etkileri değerlendirildiğinde, büyükşehir belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyeleri üzerindeki denetim yetkisi merkezileşme olgusunun yerelde ortaya çıkmış halidir. İki kademeli büyükşehir yönetim anlayışının olduğu ülkelerde daha önce merkezi idareye ait olan bazı yetkiler şimdi büyükşehir belediyesine devredilmiş olmaktadır. Görece yerel bir örgüt olan ilçe belediyeleri, görece merkezi yönetim konumunda olan büyükşehir belediyeleri tarafından denetlenmektedir. 6360 sayılı yasa ile Büyükşehir ilçe belediyelerini yetki ve sorumluluk açısından büyükşehir belediyelerine muhtaç bırakıldığı düşünülmektedir. Bu durum yerelde merkezileşme politikalarının bir sonucudur. Bu büyükşehir yönetim anlayışında yetki paylaşımı noktasında ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyesi karşısında yetkilerinin azaltıldığı ve büyükşehir belediyesinin yetkilerinin de ciddi oranda artırıldığı söylenebilir.

6360 sayılı yasanın önemli gerekçeleri arasında hizmette halka yakınlık ilkesinin esas alındığı belirtilmişti. Ayrıca yerelliğin bir güç dağılımı olduğundan ve üst düzey yapılanmaların zaruri olmadıkça alt düzey yapılanmalara müdahale etmemesi gerektiğinden bahsedilmişti. Bundan dolayı da karar mekanizmalarının daima alt düzeydeki birimler tarafından oluşturulmasının yerellik açısından doğru olacağı vurgulanmıştı. Ancak 6360 sayılı yasanın getirdiği yukarıdaki uygulamalar değerlendirildiğinde yasanın yerelde merkezileşmeye yol açtığını söylemek yanlış bir iddia olmayacaktır.

Son olarak 6360 sayılı yasanın kentsel rant üzerindeki etkileri değerlendirildiğinde 6360 sayılı yasa da kamusal malların özel sektöre dönüşümüne olanak sağlayan bir yasadır. Bu durumda beraberinde kentsel rantı getirmektedir. Zaten yasanın ana çerçevesini oluşturan büyükşehirlerin alanının genişletilmesi değişikliği yeni servet alanlarının oluşmasına olanak sağlamıştır. Büyükşehir belediye sınırları içerisindeki köylerin toprak mülkiyetinin kontrolü büyükşehir belediyesine geçmiş ve kentsel toprak rantları ortaya çıkmıştır. Sonrasında bu alanlarda büyükşehir belediyesi tarafından alt yapı hizmetleri de gerçekleştirilerek özel sektörün kullanımına hazır hale getirilmiştir. Köylerin mahalleye dönüşmesi ile tarımsal faaliyetler sektöre uğramıştır. Köyün sosyal ve ekonomik yapısı değişmiş ve önemli tarım alanları kentsel ranta dönüşmeye başlamıştır. Bu oluşan rant da sermaye birikiminin iştahını kabartmıştır. Toprağın mülkiyetinde yaşanan bu değişim hem kamu mülkiyetinin hem de küçük mülkiyetin el değiştirmesine neden olmuştur. Türkiye’de arazi toplulaştırma çabaları sürmektedir. Aslında büyükşehir belediyeleri köylerdeki tarım arazilerini ranta açmak yerine, tarımsal faaliyetlerin kentlerde yapılabilmesine olanak sağlayacak düzenlemeleri gerçekleştirerek, büyükşehir sınırları içerisinde tarımsal üretimi destekleyerek ve ilçe belediyelerinin bu konuda koordinasyonunu sağlayarak, kentsel tarımın büyükşehirlerde uygulanabilirliği yönünde aktif rol almalıdır.

6360 sayılı yasanın getirdiği olumsuzlukları giderebilmek için büyükşehirlerin yönetiminde bir bütünlükten ziyade üç farklı alan belirlenebilir. Kentsel yapıda olan alanlar, kentle bütünleşme aşamasına yaklaşmış alanlar ve kentten ayrı sadece kırsal alanlar şeklinde bir büyükşehir yönetim alanları oluşturulabilir. Ayrıca büyükşehir yönetimlerinde katılım ve temsil ilkeleri tam anlamı ile uygulanmalıdır. Aksi takdirde halka rağmen, halkın dışında, sermayenin yararına hizmet etme eğilimi devam edecektir. Bu yüzden kentin gelişmesi ve büyümesi noktasında rant kaygısı olmadan sermayenin baskısı altında kalmadan halkın katılımına ve temsiline önem vererek hizmet faaliyetlerinin yapılması esas olmalıdır. Ancak bu şekilde uzun vadeli ve başarılı bir yerel yönetim anlayışının mümkün hale geleceği düşünülmüştür.

## KAYNAKÇA

- Adıgüzel, Ş. (2003). Yerel düzeyde yönetime katılım ve yerel yönetim sürecindeki işlevleri açısından yerel gündem 21: Malatya belediyesi yerel gündem 21 örneği. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 12(1): 45-63.
- Adıgüzel, Ş. (2012). 6360 sayılı yasanın Türkiye'nin yerel yönetim dizgesi üzerine etkileri: eleştirel bir değerlendirme. *Toplum ve Demokrasi Dergisi*, 6(13,14): 153-176.
- Ak Parti Genel Merkezi Yerel Yönetimler Başkanlığı. (2012). Sorularla ve cevaplarla yeni büyükşehir yasası. [https://www.akparti.org.tr/upload/documents/akparti\\_buyuksehir\\_yasasi.pdf](https://www.akparti.org.tr/upload/documents/akparti_buyuksehir_yasasi.pdf) (03.01.2018).
- Akay, H. (2016). *Yerel yönetimlerde katılımcı mekanizmalar ve süreçler raporu*, Türkiye Avrupa Vakfı Projesi, İstanbul: Renksa Reklam.
- Akdoğan, Y. (2008). Yerel siyaset. Y. Akdoğan ve D. Dursun (Dü.) içinde, *Yerel siyaset-kavramlar* (s. 9-14). İstanbul: Okutan Yayıncılık.
- Akdemir, T. ve Benk, S. (2010). Japonya'da yerel yönetimlerin yapısı ve finansmanında yaşanan gelişmeler. *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(11): 163-186.
- Akıllı, H. ve Kızılboğa Özaslan, R. (2015). 6360 sayılı kanuna ilişkin literatür taraması. *Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 30: 155-184.
- Akın, E. (2007). *Kentsel gelişme ve kentsel rantlar: Ankara örneği*. Yayınlanmış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Aksu, İ. F. (2012). On üç ilde büyükşehir belediyesi ve yirmi altı ilçe kurulması ile bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılmasına dair kanun. *Türk Akademisi Siyasi Sosyal Stratejik Araştırmalar Vakfı, Siyaset, Hukuk ve Yönetim Araştırmaları Merkezi, Bilgi Notu:1: 1-12*.
- Alıcı, O. V. (2012). *Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler: İstanbul örneği*. Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Alıcı, O. V. (2013). Büyükşehir ilçe belediyelerinin idari ve mali özerkliği. *Yerel Politikalar Dergisi*, 3: 127-152.
- Arıkoğa, E. (2010). Yerel yönetimlerde katılım ve meclislerin rolü. *Yerel Yönetim Anlayışında Yeni Yaklaşımlar Sempozyumu* (s. 193-209). İstanbul: Okan Üniversitesi Yayınları.
- Arıkoğa, E. (2012). Büyükşehir belediye modeli ve reform. *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 2: 1-32.
- Arıkoğa, E. (2013). Geçmişten geleceğe büyükşehir belediye modeli. *Yerel Politikalar Dergisi*, 1(3): 48-96.



- Arıkboğa, E. (2014). Büyükşehir belediye meclislerindeki temsil adaletsizliğinin coğrafi ve siyasi görünümüleri. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Dergisi*, 2(2): 35-61.
- Aydın, A. H. (2013). *Kamu yönetimine giriş*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Aydınlı, H. İ. (2003). 1980 sonrası Türk belediye sisteminde yeni liberal desentralist eğilimler. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5(1): 73-86.
- Aykaç, B. (1999). Türkiye’de kamu yönetiminin küçültülmesi, yerel yönetimler ve yerel demokrasinin amaçları. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1(1):1-12.
- Ayman Güler, B. (2003). Devlette reform. *Mimarlar Odası Sunuşu*, 1-22. <http://www.mimarlarodasiankara.org/dosya/birgulamanguler.pdf> (e.t. 22.04. 2018).
- Ayman Güler, B. (2012). Hükümetin 8 Ekim 2012 günlü bütünşehir yasa tasarısı üzerine. [www.yayed.org/uploads/yuklemeler/BÜTÜNŞEHİRTASARIBAG.pdf](http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/BÜTÜNŞEHİRTASARIBAG.pdf) (e.t. 05.01. 2018).
- Ayman Güler, B. (2013). *Yerel yönetimler (4. b )*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Ayman Güler, B., Karasu, K. ve Ak, Ö. (2009). *Kamu yönetimi ülke incelemeleri*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Azaklı, T. ve Tek, H. (2016). İl özel idarelerinde yeniden yapılan(ama)ma çabaları ve uygulamada karşılaşılan sorunlar. *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 23 (1): 233-246.
- Bahçeci, H.I. (2016). *Türkiye’de kent yönetiminin demokratikleşmesi*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Bahçeci, H.I. (2017). Neoliberalizmin kentsel mekândaki tezahürü olarak kentsel dönüşüm. *Uluslararası Yönetim, Eğitim ve Ekonomik Perspektifler Dergisi*, 5(1): 36-47.
- Baraç, O. (2005). *Belediyelerde temsil sorunu: Bingöl belediye meclis örneği*. Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi. Bolu: Abant İzzet Baysal Üniversitesi. Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Başkaya, A. (2016). Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyeleri Arasındaki Yerel İdari Vesayet İlişkisi ve İmar Denetimi Örneği. *Terazi Hukuk Dergisi*, 11(120): 14-26.
- Bayındırlık ve İskan Bakanlığı (2009). Yerel yönetimler, katılımçılık ve kentsel yönetim komisyonu raporu. *Kentleşme Şurası*, Ankara. <http://webdosya.csb.gov.tr/db/kentges/editordosya/kitap10.pdf> (e.t. 10.02.2018).
- Baykal, D. (1970). *Siyasal Katılma, Bir Davranış İncelemesi*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.

- Bayraktar U. (2014). Demokratikleşme, ölçek ekonomisi ve teknik kapasite artırımı üçgeninde yeni büyükşehir düzenlemesi. *DEHA 20 Büyükşehir ve Kentsel Dönüşüm Eki*, Denizli, s. 8-9.
- Bayramoğlu Özüğurlu, S. (2012). 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun hakkında söyleşi. *İMO Bülteni*. Ankara. [http://turkiyeavrupavakfi.org/wpcontent/uploads/2016/10/Matra\\_Kitap3.pdf](http://turkiyeavrupavakfi.org/wpcontent/uploads/2016/10/Matra_Kitap3.pdf) (e.t. 23.04.2018).
- Belli, A. (2016). Büyükşehirlerde kent konseyi sorunsalı üzerine bir alan araştırması. *Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi*, 5(10): 1-23.
- Bilgiç, V. K. (1998). *Yerel yönetimler*. Ankara:21. Yüzyıl Yayınları.
- Bingöl, Y., Yazıcı, E. ve Büyükakın, T. (2013). *İl sınırında büyükşehir belediye modeli: Kocaeli deneyimi*. Kocaeli: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Yayınları.
- Bozan, M. (2016). Üniter yapıda merkeziyet ve âdem-i merkeziyetin uyumu. *KAYFOR-13 Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri* (s. 1212-1228). Konya.
- Bulut, Y. ve Tanıyıcı, Ş. (2008). Türkiye’de belediye meclis üyelerinin temsil ediciliği: Erzincan örneği. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 21: 171-194.
- Ceritli, İ. (2003). *Kentleşme sürecinin ekonomi-politiği ve bir Türkiye uygulaması*. Ankara: Yargı yayınevi.
- Ceritli, İ. ve Güneş, A. (2010). Yönetişim, kuram boyutlar uygulama. M.A. Çukurçayır, H.T. Eroğlu, H. Eşki Uğuz (Ed.) içinde, *Sürdürülebilir kentleşme ve katılımcı yerel yönetim uygulamalarında yönetim olgusu bağlamında yerel gündem 21* (s. 523-552), Konya: Çizgi Yayınevi.
- Çağlar, R. (2009). Bölgesel kalkınma planlamasında yeni bir fikir ‘yerelde merkezileşme’. 3. *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu* (s. 215-225). Mersin.
- Çam, Esat. (2011). *Siyaset bilimine giriş* (10. b.). İstanbul: Der Yayınları.
- Çeçen, A. (1984), Demokrasi ve insan hakları. *İnsan Hakları Yıllığı*, 5-6(1): 67-97.
- Çelik, A. (2008). Yerel temsil açısından yerel seçimler üzerine bir araştırma: Bingöl il merkezi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 17(1): 5-18.
- Çelik, A. ve Uluç, A. V. (2009). Yerel siyasette temsil üzerine bir çalışma: Şanlıurfa örneği. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 41: 215-231.
- Çelik, K. (2007). Tarım topraklarının kentsel arsa olarak imara açılmasının getirmiş olduğu sorunlar, *11.Türkiye Harita bilimsel ve Teknik Kurultayı Bildirileri*. Ankara.

- Çelik, M. L. ve Altıparmak, C. (2013). *Hukuki açıdan 100 soruda yeni büyükşehir belediye modeli*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Çelikyay, H. (2010). *Avrupa birliği ülkelerinde metropoliten kent yönetim sistemiği: İstanbul ve Londra kentleri incelemesi*. Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Bahçeşehir Üniversitesi Fen Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Çelikyay, H. (2014). Değişen kent yönetimi ve 6360 sayılı büyükşehir yasası. *SETA 2014 Yılı Analizi*, 101: 7-22.
- Çelikyay Hamza, H. ve Arıkboğa, E. (2016), Değişen büyükşehir yönetim sisteminin etkilerinin bursa örneği üzerinden analizi. *KAYSEM-10Büyükşehir Yönetimi ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü* (s. 56-85).İzmir.
- Çevikbaş, R. (2008). Yerel yönetimlerde siyasal katılım. *Türk İdare Dergisi*, 461: 71-95.
- Çınar, T., Çiner, C. U. ve Zengin, O. (2009). *Büyükşehir yönetimi: Bütünleştirme süreci*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Çiner, C. U. ve Karakaya, O. (2013). Merkez-yerel ilişkileri ve mülki idarenin dönüşümü. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 68(2): 63-93.
- Çitçi, O. (1989). *Yerel yönetimlerde temsil - belediye örneği*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Çitçi, O. (1996). Temsil, katılma ve yerel demokrasi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5(6): 5-14.
- Çitçi, O. (1999). Sivil toplum için kent, yerel siyaset ve demokrasi seminerleri. İçinde, *Yerel siyaset ve demokrasi, çoğulculuk, sivil toplum* (s. 233-250), İstanbul: WALD Yayınları.
- Çolak, N. İ. (2013). Büyükşehir belediyelerinin imar denetim yetkileri. <http://www.ilkercolak.com.tr/buyuksehir-belediyelerinin-imar-denetim-yetkileri/> (e.t. 30.04.2018).
- Çukurçayır, M. A. (2012). *Siyasal katılma ve yerel demokrasi* (4. b.). Konya: Çizgi Kitabevi.
- Çukurçayır, M. A. (2012, Kasım 12). Büyükşehir yasa tasarısı ne şekilde okunmalı, *Radikal Gazetesi*. <http://www.radikal.com.tr/yorum/buyuksehir-yasa-tasarisi-ne-sekilde-okunmali-1108110/> (e.t. 06.01.2018).
- Çukurçayır, M. A. ve Gökçe, G. (2002). Yerel siyaset ve katılma davranışı: konya'da katılım eğilimleri. *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 3: 127-146.
- Çukurçayır, M. A., Negiz, N. ve Yemen, A. (2014). 6360 sayılı kanunun uygulamasında köy(lü) mü mahalle(li) mi? : katıl(a)mayanlar açısından bir değerlendirme. *Uluslararası XI. Kamu Yönetimi Forumu: Afro-Avrasya Coğrafyasında Kamu Yönetimi Uygulamaları ve Sorunları* (s. 211-231). Ankara: TODAİE Yayınları.

- Daşçı, S. (2016). *6360 sayılı yasanın kamu hizmetlerinin sunumuna etkisi: balıkesir büyükşehir belediyesi örneği*. Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın.
- Demir, K. A. ve Yavaş, H. (2014). Kent yönetiminin yerelleşmesi: Yerellik ilkesi kapsamında yönetsel federalizm. *Yerel Politikalar Dergisi*, 5: 45-73.
- Demirkaya, Y. ve Bozlağan, R. (2005). Yerel yönetimler üzerine güncel yazılar – 1. H. Özgür ve M. Kösecik (Derl.) içinde, *Londra anakent belediye sistemi ile Türk anakent belediye sisteminin karşılaştırması* (s. 499-511), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Derdiman, R. C. (2005). *Yeni düzenlemelere göre yerel yönetimler*. Ankara: Alfa Aktüel.
- Derdiman, R. C. (2013). *Anayasa hukuku* (3. b.). Ankara: Alfa Aktüel.
- Devlet Planlama Teşkilatı. [DPT]. (2001). *Sekizinci beş yıllık kalkınma planı yerel yönetimler özel ihtisas komisyonu raporu*. Ankara.
- Doğan, İ. (2007). *Vatandaşlık demokrasi ve insan hakları* (6.Baskıdan Tıpkı Basım). Ankara: Pegem Yayıncılık.
- Dönmez, Z. (1993). 3030 sayılı kanuna tabi belediyelerin işlemleri üzerinde idari vesayet. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2(6): 47-53.
- Dönmez, Z. (1993). 3030 Sayılı Kanuna Tabi Belediyelerin Üzerinde İdari Vesayet. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2(6): 47-53.
- Dursun, D. (2004). *Siyaset bilimi*. (2. b.). İstanbul: Beta Yayınları.
- Duru, B. (2013) Büyükşehir düzenlemesi ne anlama geliyor. *GAP Belediyeler Birliği Dergisi*, Sf: 33-37.
- Duvarcı, Y. (2018). *Rantın elli tonu kentsel rant kavramını yeniden düşünmek ve planlama pratiğindeki yeri*. Ankara: Gece Kitaplığı.
- Eceral, T.Ö., Varol, Ç. ve Alkan, L. (2010). Toprak mülkiyeti. S. Bayramoğlu Özügürlü. (Ed.) içinde, *Kentsel arazi değer artış süreci Ankara Mustafa kemal mahallesi örneği* (s. 307-325), Ankara: Memleket Yayınları.
- Eken, İ. (2009). *Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı hükümleri çerçevesinde 5393 sayılı belediye yasası ve 5216 sayılı büyükşehir belediyesi yasası*. Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Diyarbakır.
- Eliçin, Y. (2017). Fransa’da yerelleşme reformları: Türkiye üzerinden bir değerlendirme. *Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*, 3(13): 37-54.
- Erbay, Y. ve Akgün, H. (2017). *Türkiye’de ve Avrupa’da yerel yönetimler*. (2. b.). İstanbul: Röle Akademik Yayıncılık.
- Erdoğan, M. (2010). *Anayasal demokrasi* (8. b.). Ankara: Siyasal Kitabevi.

- Eroğlu, H.T. (2013). Dñnyada yerel yñnetimler, M. Okçu. ve H. Özgñr (Ed.) içinde, İspanya'da yerel yñnetimler (s. 309-338), Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Eroğul, C. (1974). *Anayasayı değiştirme sorunu: Bir mukayeseli hukuk incelemesi*. Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Yayınları.
- Ersoy, M. (2013). "6360 sayılı yasa ve mekânsal planlama sorunları. *GAP Belediyeler Birliği Dergisi*, <http://www.melihersoy.com/wp-content/uploads/2017/04/6360-sayili-yasa-ve-mekansal-planlama-sorunlari-1.pdf> (e.t. 04.01.2018).
- Eryılmaz, B. (2017). *Kamu yñnetimi* (10. b.). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Geray, C. (1977). Belediyelerimizin yapısal sorunları. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakóltesi Dergisi*, Cilt 32, Sayı 1, ss.33-48.
- Geray, C. (2015). Yerel yñnetim kent ve ekoloji. A. oban (Ed.) içinde, *Bñyñkřehir belediyelerine ilişkin 6360 sayılı yasanın kısa bir değerlendirmesi* (s. 57-64), Ankara: İmge Kitabevi.
- Görmez, K., Altınışık, H.U. ve Bahçeci, H.I. (2013). Muhafazakârlık, neoliberalizm, kentsel dñnüşüm ve kimliksiz kentler. *KAYSEM-8 Kuramdan Uygulamaya Yerel Yñnetimler ve Kentsel Politikalar* (s. 346-351). Hatay.
- Görmez, K. (1993). Türkiye'de anakent yñnetiminin sorunları. *ađdař Yerel Yñnetimler Dergisi*, 2(1): 19-29.
- Görmez, K. (1997a). Yerel demokrasi ve Türkiye (2. b.). Ankara: Vadi Yayınları.
- Görmez, K. (1997b). *Kent ve Siyaset*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Görmez, K. (2005). *Kñreselleřme ve Yerelleşme*. Ankara: Odak Yayın ve Dağıtım.
- Görñn, M. (2006). Yerel demokrasi ve katılım: İzmir, Konya ve ağrı il genel meclis üyeleri üzerinde bir araştırma. *Yñnetim Bilimleri Dergisi*, 4(2): 159-185.
- Gözler, K. (2002). *İdare hukukuna giriş*. Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım.
- Gözler, K. (2011). *Anayasa hukukuna giriş* (18. b.). Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım.
- Gözler, K. (2013). 6360 sayılı kanun hakkında eleştiriler: yirmi dokuz ilde il özel idareleri ve köylerin kaldırılması ve ilçe belediyelerinin bñyñkřehir ilçe belediyesi haline dñnüşürölmesi anayasamıza uygun mudur? *Legal Hukuk Dergisi*, 11(122): 37-82.
- Gözübñyñk, ř. (2000). *Yñnetim hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gñl, H. ve Batman, S. (2013). Dñnya ve Türkiye Örneğinde Metropoliten Alan Yñnetim Modelleri ve 6360 Sayılı Yasa. *Yerel Politikalar Dergisi*, 3: 7-47.
- Gñl, H. ve Batman, S. (2014). Deđerřen kentleşme dinamikleri karşısında 6360 sayılı yasanın idari, siyasi, mali ve iktisadi değerlendirilmesi. *KAYFOR-12 Kamu Yñnetiminde Deđerřim* (s. 336-353). Aydın.

- Güler, B. A. (2000). Yerel yönetimleri güçlendirmek mi? âdemi merkeziyetçilik mi? *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9(2): 14-29.
- Güler, B. A. (1987). Büyük kentler için yönetim arayışları. *Türk İdare Dergisi*, 374: 117-143.
- Gün, S. (2014). Samsun köylerin ve kırsal alanın yeniden tanımlanması sürecinde tarım topraklarının kullanımı ve korunması. *XI. Ulusal Tarım Ekonomisi Kongresi* (s. 473-478). Samsun.
- Günel, A., Atvur, S. ve Okudan Dernek, K. (2014). 6360 sayılı yasanın yerelleşme bağlamında değerlendirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(3): 55-70.
- Günaydın, D. (2012). Sağlık hizmeti krizi: Reformlar ve krizi aşma yaklaşımları. *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 31(2); 195- 227.
- Günday, M. (2004). *İdare hukuk* (9. b.). Ankara: İmaj Yayınevi.
- Güneş, A. F. (2013). İl özel idarelerinin hukuki veçhesi ve işlevsel sonuçları. *İdarecinin Sesi Dergisi*, 159: 60-64.
- Güneş, M. (2017). Yerel demokrasi tartışması olarak: büyükşehir belediye meclislerinde seçim sistemi ve temsilde adalet sorunu. *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 5(1): 47-61.
- Güran, S. (1989). İktidar ve kamu yönetimi bağlamında idarede merkezileşme olgusu. *Amme İdaresi Dergisi*, 22(4): 15-19.
- Güran, S. (1991). İş birliği mi karşıtlık mı? *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*, 12(1-3): 267-275.
- Güven, A., Karkacier, A. ve Şimşek, T. (2017). Merkezileşme yerelleşme tartışmaları kapsamında yerel yönetimlerde vesayet denetimi sorunu. *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*, 12(2): 189-208.
- Güzey, Ö. (2012). Türkiye’de kentsel dönüşüm uygulamaları: neo-liberal kent politikaları, yeni kentsel aktörler ve gecekondü alanları. *Kent Araştırmaları Dergisi*, 7: 64-68.
- Hansu, L. (2015). Antalya büyükşehir belediyesi plan kararlarının 6360 sayılı büyükşehir kanunu kapsamında değerlendirilmesi. *Planlama TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını*, 25(2): 85-92.
- Harvey, D. (2003). *Sosyal adalet ve şehir*. (Mehmet Moralı, Çev) İstanbul: Metis Yayınları.
- Heywood, A. (2013), *Siyaset*, Ankara: Adres Yayınları.
- İsbir, E. G. (1991). *Şehirleşme ve meseleleri* (2. b.). Ankara: Gazi Büro Yayınları.

- İzci, F. ve Turan, M. (2013). Türkiye’de büyükşehir belediyesi sistemi ve 6360 sayılı yasa ile büyükşehir belediyesi sisteminde meydana gelen değişimler: Van örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(1): 117-152.
- Kabaalioglu, H. A. ve Yıldırım, T. (1995). *Türkiye’nin idari teşkilatı*. İstanbul: Kazancı Matbaacılık.
- Kamalak, İ. (2013). Yerelin yerel seçimlere etkisi: belediye başkan adayları üzerinden bir inceleme. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 15(3): 419-446.
- Karakılıçık, Yusuf. (2013). *Yeni yerel bölgesel gelişmeler ışığında yerel yönetimler*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Karasu, M. A. (2009). Devletin değişim sürecinde belediyelerin konut politikalarında farklılaşan rolü. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14( 3), 245-264.
- Karasu, M. A. (2013). 6360 sayılı büyükşehir belediye kanunu ve olası etkileri: şanlıurfa örneği. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15(1): 1-17.
- Kartal, S. K. (1977). Kent toprağında özel mülkiyet hakkının doğurduğu sorunlar. *Amme İdaresi Dergisi*, 10(2): 17-48.
- Kavruk, H. (2002). *Türkiye’de anakent belediyeciliği ve kent hizmetlerinin yönetimi*. Ankara: Hizmet İş Sendikası Yayını.
- Kayan, K. (2015). Görev, yetki ve sorumluluklar açısından 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun getirdiği yenilikler ve Kocaeli Büyükşehir Belediyesi’nin uygulamaları. *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(9): 199-224.
- Kayıkçı, S. (2003). 1982 reform yasası sonrası Fransa’da yerel yönetimler ve yerel özerklik şartı. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 12(3): 22-47.
- Kaypak, Ş. (2013). Katılımcı yönetim mekanizması olarak kent konseyleri. *Kent Konseyleri Sempozyumu* (2. b.). Bursa: Bursa Kent Konseyi Bilimsel Yayınlar Dizisi.
- Kazancı, M. (1983). Yerel yönetimler üzerine birkaç not. *Amme İdaresi Dergisi*, 16(4): 36-51.
- Keleş, R. (1993). *Kent ve siyaset üzerine yazılar(1975-1992)*. İstanbul: IULA-EMME ve Kent Basımevi.
- Keleş, R. (1998). Kentbilim terimleri sözlüğü. Ankara: İmge Kitabevi.
- Keleş, R. (2011). *Yerinden yönetim ve siyaset* (7. b.). İstanbul: Cem Yayınevi.
- Keleş, R. (2012a). Anakentlerin dünü, bugünü, yarını. 3. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu, Kent Bölgeler, Metropolitan Alanlar ve Büyükşehirler Değişen Dinamikler ve Sorunlar (s. 1-11). Ankara.

- Keleş, R. (2012b). Türkiye’de yerel yönetimlerde kentsel dönüşüm. *Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Kentsel Dönüşüm Süreci Çalıştayı*, Ankara.
- Keleş, R. (2013b). Anakent belediyelerinin sayısı çoğalırken. *GAP Belediyeler Birliği Dergisi*, s.15-19.
- Keleş, R. (2013a). Kentleşme politikası (13. b.). Ankara: İmge Kitabevi.
- Keleş, R. (2016). Anakent yönetimlerini yeniden düzenleyen yasa ne getirdi ne götürdü? KAYSEM-10 Büyükşehir Yönetimi Ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü (s. 19-24). İzmir.
- Kerimoğlu, B. (2014). Merkezileşme ve yerelleşme kısılcığında yerel yönetimler: yeni büyükşehir kanunu kapsamında bir değerlendirme. *Mülkiye İktisadi ve Sosyal Araştırmalar Merkezi, Değerlendirme Notu/5*: 1-4.
- Kılınçaslan, İ. (2010). *Kent ekonomisi, sektörlerin gelişimi, ekonomik coğrafya, arazi ekonomisi, yapısal analiz*, İstanbul: Ninova Yayınları.
- Kırışık, F. (2011). *İdare hukuku*. Ankara: Detay Yayıncılık.
- Kırışık, F. ve Sezer, Ö. (2006). Türk anayasalarında yerel yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 15(2): 5-30.
- Kızılboga, R. ve Özasan, K. (2013). İl özel idaresi ile yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığının karşılaştırmalı olarak incelenmesi. *KAYSEM-8 Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar* (s. 773-786). Hatay.
- Koçak, H. (1996). İtalya’da yerel yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5(4): 57-66.
- Korkut, H. (2011). Belediyelerde yönetime katılma ve açıklık algısı: Ümraniye ve şişli belediyeleri örneği. *Öneri Dergisi*, 9(36): 147-167.
- Koyuncu, E. ve Köroğlu, N. T. (2012). Büyükşehirler tasarısı üzerine bir değerlendirme. *Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı*, 1-8.
- Kösecik, (2000). 4 Mayıs 2000 büyükşehir belediye seçimlerinin getirdikleri: Londra’da yeni dönem. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9(3): 69-81.
- Kuran, H. (2016). Türk yerel yönetim sisteminde yeni bir kurum: yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı. *KAYFOR-13 Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri* (s. 207-2018). Konya.
- Küçük, H. (2017). İtalya ve Türkiye’de yerel özerklik: karşılaştırmalı bir değerlendirme. *Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Özel Sayı 4: 932-953.
- Marx, K. (1976). *Ekonomi politiğin eleştirisine katkı*. (Sevim Belli, Çev) Ankara: Sol Yayınları.
- Marx, K. (1999). Artı değer teorileri. (Yurdakul Fincancı, Çev) Ankara: Sol Yayınları.



- Meydan, S.G. ve Eymür, S.H. (2013). Kentleşme ve kentsel rant ilişkisi: Kayseri örneği. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 22(4): 51-73.
- Nadaroğlu, H. (2001). *Mahalli idareler* (4. b.). İstanbul: Beta Basım.
- Oktay, T. (2013), *Yerel siyaset bağlamında belediye meclis komisyonları-Marmara bölgesi örneği*. İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Yayını.
- Oktay, T. (2016a). Metropol kent yönetim yaklaşımları ve uygulama modelleri. *Strategic Public Management Journal (SPMJ)*, 4: 19-71.
- Oktay, T. (2016b). 6360 sayılı kanuna dayalı büyükşehir belediye reformunu anlama ve anlamlandırma. *İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 1(1): 71-131.
- Oruç, T. (2013). *Yerel siyasette temsil ve katılım: kadın aktörler*. Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Ökmen, M. ve Yurtsever, H. (2010). Kentsel planlama sürecinde oluşan kamusal rantın vergilendirilmesi. *Maliye Dergisi*, 158: 58-74.
- Önez Çetin, Z. (2015). Türkiye’de il özel idaresi sisteminin dönüşümü ve 6360 sayılı kanunun dönüşüme etkileri. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20(2): 247-266.
- Önez Çetin, Z., Yılmaz, N. (2016). Japonya’da yerel yönetimlerin idari ve mali yapısı üzerine bir inceleme. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 21(4): 1213-1237.
- Önez Çetin, Z., Yılmaz, N. ve Eldem, H. (2016). Büyükşehir belediyeleri mali sisteminin gelişimi ve 6360 sayılı yasanın gelişime etkileri: tr32 illeri örneği. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 14(4): 168-197.
- Örs, B. (2006). Siyasal temsil. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 35: 1-22.
- Övgün, B. (2016). Kamu yönetimi reformunda bir açmaz: yerelleşme mi? merkezileşme mi? *Mülkiye Dergisi*, 40(3): 159-179.
- Özbay, Ö. (2015). Yerel demokrasi sorunsalı büyükşehir belediye meclisleri yapısı ve işleyişi, P. Uyan Semerci (Derl.) içinde, *Türkiye ve 16 Avrupa ülkesinin yerel meclis üyelerinin profilleri* (s. 165-183), İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Özden, P.P., Cengiz, E. ve Ak, A.H. (2014). Afet ve mekânın dönüşümüne güncel yasalar üzerinden bakış. *KAYFOR-12 Kamu Yönetiminde Değişim* (s. 382-393). Aydın.
- Özel, M. (2000). Kamu yönetiminde yeni bir örgütlenme ilkesi: Yerellik (subsidiaritaet). *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9(3): 25-43.

- Özel, M., Eren, V. ve İnal, M. E. (2009). Yerel siyaset ve yerel halkın belediye hizmetlerine bakışı: yerel hizmetlerden memnuniyet düzeyi üzerine bir araştırma. *Akdeniz Üniversitesi Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, 1(1): 33-50.
- Özgür, H. (2008). Yerel siyaset. İçinde, *Yerel siyaset perspektifinden bakışla büyükşehir belediyelerinde kentsel alan yönetimi uygulamaları* (s. 125-166), İstanbul: Okutan Yayıncılık
- Özsalmanlı, A. Y. ve Pank, Ç. (2012). Muğla'da büyükşehir belediyesi yapılanması sürecine ilişkin bir değerlendirme. *Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2: 1-26.
- Pamuk, Ş. (1999). Dünya iktisadi bunalımı ve 1930'lara yeniden bakış. *Bilanço 1923-1998: Türkiye Cumhuriyeti'nin 75 Yılına Toplu Bakış Uluslararası Kongresi: 2 Cilt: Ekonomi-Toplum-Çevre* (s. 33-40). İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları.
- Polat, Y. (2014). *Türkiye'de kentsel dönüşüm politikaları: Malatya örneğinde kentsel mekânın dönüşümü*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Polat, Y. ve Yatkın, A. (2016). 2000 sonrası yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması bağlamında büyükşehir örgütlenmeleri: Malatya örneği. *KAYFOR-13 Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri* (s. 2043-2063). Konya.
- Poyraz, E. (2017). Yerel yönetimlerde siyasal katılım ve temsiliyet sorunsalı üzerine bir değerlendirme: Belediye meclislerinin etkinliği. *Al-Farabi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(1): 135-146.
- Pustu, Y. (2005). Yerel yönetimler ve demokrasi. *Sayıştay Dergisi*, 57: 121-134.
- Sadioğlu, U., Özacit, İ. ve Ömürganülşen, U. (2015). Yeni büyükşehir belediyesi modeli: Türkiye'de değişen/değişmeyen merkezileşme ve adem-i merkezileşme politikaları. *Yasama Dergisi*, 30: 70-92.
- Sancakdar, O. (2011). *İdare hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Sayın, E. ve Candan, H. (2016). Kentsel rantın siyasi, ulusal ve küresel boyutu. *Uluslararası Yönetim, Ekonomi Ve Politika Kongresi Bildiriler* (s. 2582-2589). İstanbul.
- Sivrekli, E. (2001). Yerelleşme ve yerel demokrasi. *Türk İdare Dergisi*, 431: 121-133.
- Sivrekli, E. ve Kırıcı Duman, A. (2015). Küreselleşme sürecinde yerelleşme ve Türkiye yansımaları. *İller ve Belediyeler Dergisi*, 802: 24-35.
- Sönmez, M. (2016). 6360 sayılı büyükşehir yasasının il yönetimi ve mülki idare sistemine olan etki ve yansımaları. *KAYFOR-13 Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri* (s. 167-176). Konya.

- Suğur, N. (2015). Yerel demokrasi sorunsalı büyükşehir belediye meclisleri yapısı ve işleyişi, P. Uyan Semerci (Derl.) içinde, *Büyükşehir belediye meclisinin yapısı, işleyişi ve yerel demokrasi: Eskişehir örneği* (s. 165-183), İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Swianiewicz, P. ve Madurowicz Lackowska, M. (2012). Avrupa’da iki kademeli büyükşehir belediyesi düzenlemeleri, tuselog programı için bir literatür araştırması. *Türkiye-İsveç Yerel Yönetimler Ortaklığı Programı (TUSELOG)*, 6-10.
- Şahin, S. Z. (2014). Türkiye’de kentsel dönüşümün kurumsal altyapısının dönüşüm bileşenleri açısından incelenmesi. *KAYFOR-12 Kamu Yönetiminde Değişim* (s. 94-107). Aydın.
- Şahin, Y. (2014). *Yerel yönetimler*. Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım.
- Şengül, R. (2017). *Yerel yönetimler* (8. b.). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Taş, İ. E. ve Altınbaş, S. (2013). Kuramdan uygulamaya yerel yönetimler ve kentsel politikalar, Y. Bulut, V. Eren, S. Karakaya ve A. Aydın (Ed.) içinde, *Büyükşehir belediyelerine ilişkin yeni düzenlemenin yerelleşmeye etkileri* (s. 565-571), Ankara: Pegem Akademi.
- Tekeli, İ. (2011). *Türkiye için siyaset ve demokrasi yazıları*. Ankara: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Tekeli, İlhan. (1983). Yerel yönetimlerde demokrasi ve Türkiye’de belediyelerin gelişimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 16(2): 3-22.
- Tek Turan, H. (2013). Dünyada yerel yönetimler, M. Okçu. ve H. Özgür (Ed.) içinde, *Bölgeler Avrupa’ında Fransız yerel yönetimleri* (S. 246-281), Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Toksöz, F., Özgür, A. E. ve Koç, L. (2009). Türkiye’de yerel yönetimlerin sorunları ve geleceği, N. Falay., A. Kesik., M. Çak. ve M. Karakaş M (Ed.) içinde, *Küreselleşme ve yerelleşme bağlamında yerel yönetimler: Türkiye örneği* (s. 63-91), Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Toksöz, F., Özgür, A. E., Uluçay, Ö., Koç, L., Atar, G. Ve Akalın, N. (2009). *Yerel yönetim sistemleri*. İstanbul: TESEV Yayınları
- Toprak Karaman, Z. (1998). *Yerel yönetimler* (4. b.). İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları.
- Tortop, N. (1993). Paris şehrinin yönetim biçimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 26(1): 83-86.
- Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M . A. (2008). *Mahalli İdareler*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Tortop, Nuri. (1993). Londra büyükşehir yönetimi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2(1): 3-8.

- Tunçer, A. S. ve Ünal, A. (2016). Kır-kent ikileminde büyük kentler (6360 uygulaması sonucu ankara ve muğla metropolitan bölgelerinde yaşanan sektörel ve idari sorunlar. *KAYSEM-10 Büyükşehir Yönetimi ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü Bildiri Kitabı*, İzmir.
- Turan, M. (2009). *Türkiye’de kentsel rant devlet mülkiyetinden özel mülkiyete*. Ankara: Tan Kitabevi.
- Tuzcuoğlu, F. (2003). *Metropoliten yönetim*. Sakarya: Sakarya Kitabevi.
- Tuzcuoğlu, F. (2007). Yerel yönetimler üzerine güncel yazılar – 2. H. Özgür, ve M. Kösecik (Ed.) içinde, *Metropoliten yönetim nereye* (s. 48-63), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Türkiye Belediyeler Birliği [TBB]. (2014). 6360 sayılı on dört ilde büyükşehir belediyesi ve yirmi yedi ilçe kurulması ile bazı kanun ve kanun hükmünde kararnemelerde değişiklik yapılmasına dair kanuna ilişkin rehber. [www.tbb.gov.tr/storage/userfiles/rehber\\_ve\\_bilgi.../6360\\_torba\\_personel\\_rehber.pdf](http://www.tbb.gov.tr/storage/userfiles/rehber_ve_bilgi.../6360_torba_personel_rehber.pdf) (e.t. 02.01.2018).
- Türkiye Kent Konseyleri Birliği [TKKB]. (2012). *Kent konseyleri ulusal raporu*. Çanakkale.
- Türkiye Mimarlar ve Mühendisler Odası Birliği [TMMOB] Ankara Mimarlar Odası Kent Toprakları Komisyonu (1973). *Kent toprakları sorunu*. İstanbul: Mimarlar Odası Yayını.
- Türkiye Mimarlar ve Mühendisler Odası Birliği (TMMOB) Şehir Plancıları Odası (2012). Büyükşehir belediyesi kanunu değişikliği değerlendirme raporu. [http://www.spo.org.tr/genel/bizden\\_detay.php?kod=4445&tipi=4&sube=0](http://www.spo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=4445&tipi=4&sube=0) (e.t. 03.01.2018).
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2006). Mahalli idareler (7. b.). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Ulutaş, C. (2005). *Kentsel toprak rantının kamuya kazandırılmasında bir araç olarak imar haklarının toplulaştırılması (dikmen vadisi örneği)*, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Ural, S. (1974). Türkiye’nin sosyal ekonomisi ve mimarlık 1923–1960. *Mimarlık Dergisi*, 1(2): 5-51.
- Usta, S. ve Bilgiç, E. (2017). Merkezi yönetim- yerinden yönetim ilişkileri: ıspanya ve Türkiye üzerine karşılaştırmalı bir analiz. *Strategic Public Management Journal*, 3: 121-137.
- Uyanık, S. (1993). Londra’nın yerel yönetimi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2(5): 23-26.
- Üçer, A.G., Yenigül, S.B. ve Varol, Ç. (2014). Büyükşehir’den bütünşehir’e: yerel yönetim politikalarındaki değişimin kırsal alana etkileri. *İdeal Kent Dergisi*, 12: 26-59.

- Ünlü, H. (1994). *Yönetimler arası ilişkiler*. İstanbul: IULA-EMME ve Kent Basımevi.
- Varlık, Ü. ve Ören, B. (2003), Demokrasi ve temsil. *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 5: 172-185.
- Yalçındağ, S. (1977). *İlçe özel yönetimi: Kırsal yöreler için yeni bir demokratik yerel yönetim birimi denemesi*. Ankara: TODAİE Yayınları
- Yalçındağ, S. (1996). *Belediyelerimiz ve halkla ilişkileri*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Yalçındağ, S. (1998). Yerel demokrasinin örgütlenmesi ve yerinden yönetimin geliştirilmesi açısından “muhtarlık” kurumu. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 7(3): 37-56.
- Yaman, K. ve Aydın, İ. S. (2018). Metropolitan yönetim modellerinin karşılaştırmalı incelenmesi: Paris ve İstanbul örneği. *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 11(3): 1988-199
- Yaş, H. ve Usta, Y. (2016). Sermayenin kent mekânındaki yeni aracı olarak büyükşehir yönetimleri. *KAYSEM-10 Büyükşehir Yönetimi ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü* (s. 618-642). İzmir.
- Yaylı, H. ve Eroğlu, G. (2015). Yerel katılım bağlamında Türkiye’de kadın temsili. *Uluslararası Bilim Kültür ve Spor Dergisi*, Özel Sayı (3): 504-524.
- Yıldırım, S. (1993). *Yerel yönetim ve demokrasi*. İstanbul: IULA-EMME ve Kent Basımevi.
- Yıldırım, T., Yasin, M., Karan, N., Özdemir, H. E., Üstün, G. ve Tekinsoy, O. (2011). *İdare hukuku*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Yırtıcı, H. (2011). Türkiye’de bir sermaye birikim aracı olarak toprak rantı ve kent mekânının dönüşümü. *Mimarlık Dergisi*, 362. Sayı. <http://www.mimarlikdergisi.com/index.cfm?sayfa=mimarlik&DergiSayi=376&RecID=2802> (e.t. 04.06.2018).
- Yurtsever, H. (2010). Toprak Mülkiyeti. Toprak mülkiyeti. S. Bayramoğlu Özügurlu. (Ed.) içinde, *Rantın vergilendirilmesi* (s. 385-399), Ankara: Memleket Yayınları.
- Yüksel, C. (2016). Yerel yönetimlerde kaynak paylaşım sistemleri ve 6360 sayılı kanunla Türkiye’deki değişimler. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 71(3): 731-756.
- Zengin, O. (2014), Büyükşehir belediyesi sisteminin dönüşümü: son on yılın değerlendirmesi. *Ankara Barosu Dergisi*, 72(2): 91-116.
- 1948 tarih ve 5218 sayılı Ankara Belediyesine, Arsa ve Arazisinden Belli Bir Kısmını Mesken Yapacaklara 2490 Sayılı Kanun Hükümlerine Bağlı Olmaksızın Ve Muayyen Şartlarla Tahsis Ve Temlik Yetkisi Verilmesi Hakkında Kanun. [https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR\\_KARARLAR/kanuntbmmc030/kanuntbmmc030/kanuntbmmc03005218.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc030/kanuntbmmc030/kanuntbmmc03005218.pdf) (e.t. 21.12.2017).

2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu.

<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/07/20040723.htm> (e.t. 02.01.2018).

2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf> (e.t. 10.01.2018).

2008 tarih ve 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun  
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/03/20080322M1-1.htm>(e.t. 15.01.2018).

2012 tarih ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf> (e.t. 21.02.2018).

[URL-1, 2019, https://www.toronto.ca/city-government/council/](https://www.toronto.ca/city-government/council/) (e.t. 01.04.2019).

[URL-2, 2019, https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx](https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx) (e.t. 02.04.2019).

[URL-3, 2019, http://www.ysk.gov.tr/tr/seccsis/1526](http://www.ysk.gov.tr/tr/seccsis/1526) (e.t. 04.04.2019).

## ÖZGEÇMİŞ

### Kişisel Bilgiler

Adı Soyadı : Güven DENİZ  
Doğum Yeri ve Tarihi : Delice/Büyükafşar – 13.10.1984

### Eğitim Durumu

Lisans Öğrenimi : Gazi Üniversitesi  
Yüksek Lisans Öğrenimi : Kütahya Dumlupınar Üniversitesi  
Bildiği Yabancı Diller : İngilizce  
Bilimsel :  
Faaliyet/Yayımlar :  
Aldığı Ödüller :

### İş Deneyimi

Stajlar :  
Projeler ve Kurs Belgeleri :  
Çalıştığı Kurumlar : Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi Devrek MYO

### İletişim

E-Posta Adresi : guven.deniz@beun.edu.tr

Tarih : 22/03/2019 (Tez sınav tarihi)