

MAHALLİ İDARELERİN TEVHİDİNE YÖNELİK BİR ADIM: YENİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ**Yrd. Doç. Dr. Mahmut BOZAN**

Bartın Üniversitesi İİBF, mbozan@bartin.edu.tr

ÖZET

Kamu reformunun önemli bir ayağı olan mahalli idareler reformu ülkemizde uzunca bir süredir tartışılmaktadır. Tartışmanın temel gerekçesini Türk idari sisteminin aşırı merkeziyetçi yapısı oluşturmaktadır. Gelişmiş demokrasilerde mahalli idareleri güçlendirici reformlar 1980'li yıllarda tamamlanmasına rağmen ülkemizde bu süreç daha uzun ve daha sancılı geçmektedir. Kalkınma plânları ve hükümet programlarında mahalli idarelerin güçlendirileceği, devletin aşırı merkeziyetçiliğinin yetki ve kaynak devri ile tadil edileceği vaadi bir türlü gerçekleşmemiştir.

Türkiye'de mahalli idareler parçalı ve parçalanmış bir yapı arz etmektedir. 2011 yılı istatistikî verilerine göre Türkiye'deki toplam 2950 belediyeden 2056 tanesinin nüfusu 5000'in altındadır. Bunlardan 1078 tanesinin nüfusu ise bin kişinin altındadır. Buna göre Türkiye'deki belediyelerin % 69'u yasal olarak nüfus açısından belediye özelliklerini haiz değildir. Belediyelerde uygun büyüklüğün dikkate alınmaması verimliliği düşürmekte, maliyetleri arttırmakta ve kaynak israfına yol açmaktadır.

6360 ve 6447 Sayılı Kanunlarla mahalli idarelerde önemli değişiklikler yapılmıştır. Bunların başında büyükşehir statüsündeki 30 ilde özel idarelerin ve köy yönetimlerinin kaldırılması gelmektedir. Genişletilmiş bir pilot uygulama örneği sergileyen bu adım, mahalli idarelerdeki ikili yapının gözden geçirilmesi için bir fırsat olabileceği gibi aşırı iş yükü altındaki valilerin denetim fonksiyonlarını daha etkili yapmalarına da imkân sağlayabilir.

6360 Sayılı Kanun, mahalli idarelerdeki parçalanmışlık ve çok başlıktan kaynaklanan sorunların çözümünü için bir alternatif sunmakla birlikte, eş zamanlı olarak etkili bir idari ve mali denetim mekanizmasının gerekliliği de gözden irak tutulmamalıdır.

Bu çalışma ile 6360 Sayılı Kanunla ortaya çıkan yeni yapının analizi ve mahalli idarelere olan etkilerinin değerlendirilmesi amaçlanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Mahalli İdarelerde Yeniden Yapılanma, Belediyelerde Optimal Büyüklük, İl Özel İdareleri, Büyükşehir Belediyeleri.

A STEP TOWARDS UNITING LOCAL ADMINISTRATIONS: NEW METROPOLITAN MUNICIPALITIES**Abstract**

There is an ongoing discussion about local administration reform, an essential pillar of public reform, in Turkey. The main reason behind this discussion is the over centralized structure of Turkish administrative system. Although reforms that strengthen local had been completed in 1980s administrations in developed democracies, this process in our country takes a longer time and is a more painful process. The promise of strengthening local administrations and amending the over-centralized structure of the government via transfer of authority and transfer of resources could not be fulfilled.

The local administrations in Turkey have a divided structure. According to the statistics of 2011, among 2950 municipalities in Turkey, 2056 of them has a population that is below 5000. And among them, 1078 has a population below one thousand people. Accordingly, 69% of the municipalities in Turkey do not legally have the characteristic of being a municipality in terms of their population. Not taking the optimal size into consideration decrease the productivity, increase costs and cause to waste of resources.

With the Laws Numbered 6360 and 6447, significant changes have been made in local administrations. The most important one is the abolishing of local authorities and village administrations in 30 metropolitan cities. This step, which is an expanded pilot scheme, could both be an opportunity for reviewing the dual structure of local administrations and a possibility for governors, who has a work overload, to do their auditing function more effectively.

Although the Law Numbered 6360 provides an alternative for the solution of problems originating from the divided and multi-headed structure of the local administrations, the necessity for an efficient administrative and financial auditing mechanism simultaneously should also be considered.

The purpose of this study is to analyze the new structure that emerged with the Law numbered 6360 and to evaluate its impacts on local administrations.

Key Words: Restructuring in Local Administrations, Optimal Size in Municipalities, Province Special Administration, New Metropolitan Municipalities.

1. GIRIŞ

Osmanlı Devleti'nde Tanzimat Fermanı bir dönüm noktası olup, ardından da anlaşılacağı üzere yeni bir nizam verme hareketidir. Yeni düzenlemenin en temel unsuru Batılı devletlerin özellikle Fransa'nın devlet nizamının model olarak alınmasıdır. Bakanlıkların teşkilinden, vilayetlerin yönetimine ve nihayet belediye teşkilat yapılarına kadar bu modelin etkisi açık bir şekilde görülmektedir.

Ancak 1980'li yıllarda Fransa mahalli idarelerinde yeniden yapılandırılma giderken Türkiye'de demokrasiyi mahalli idarelere taşımayı sınırlı bazı düzenlemelerden öteye geçmemiştir. 2000'li yıllarda başlatılan mahalli idare reform süreci tartışılmaya devam etmektedir. 6360 ve 6447 Sayılı Kanunlar (2012, R. G. 28489 ve 2013, R. G. 28595), mevcut 16 Büyükşehir 14 tane daha ilave etmelede kalmaya büyükşehir statüsündeki illerdeki özel idareleri de feshetmiştir. Belde belediyeleri ile köy muhtarlıklarının da kaldırılmasıyla adeta bu illerde mahalli idareler tevhit edilmiştir.

Yasal düzenlemenin Anayasa Mahkeme süreci devam etmekte birlikte kamuoyunda dikkatle tekrar mahalli idarelere çevrilmiştir. Düzenlemeye taraflar olanlar kadar, mahzurlu bulanlar, Anayasa'yı kırmak olduğunu söyleyenler ve hatta ülke bütünlüğü için tehlikeli olduğunu ifade edenler bile düzenlemeyi teknik açıdan değerlendirmekte, mahalli idarelerdeki parçalanmışlığın maliyetleri yükselen, verimi düşüren taraflara dikkat çekerek amme menfaatinin belirli nüfus büyüklüğüne sahip illerde bütünlükten geçtiği kanaatini taşımaktadır. Aleyhte görüş bildirenler ise olayın hukuki, siyasi ve sosyal boyutunu öne çıkararak 6360 sayılı Kanun'un anayasal meşruiyeti olmayan, mevcut anayasa kaldırılmayacağı, üstelik bu siyasi tasarrufları üniter devlet yapısını çatlatma eğilimi taşıyan bir bölgesel-federal eğilimi taşıdığını ifade ederek konunun kamuoyunda yeterince tartışılmadığı görüşünü savunmaktadır.

Reformlar orta ve uzun vadeli gelecek dikkate alınarak yapıldığı için reformların değerlendirilerek gelecekteki yapının dinamiklerini göz ardı etmemek icabeder. Mesela Büyükşehir uzak mekânlardan hizmetten faydalanmasında mevcut uygulamanın sürmesi halinde gerçekten sıkıntılar olabilir, fakat eğer e-devlet, e-belediye gibi bilgi çağı formatları ile hizmet büröleri veya hizmet satın alınması uygulanacak olursa mekân uzaklığı herhangi bir sıkıntıya yol açmayacaktır.

Federatif yapı ve güvenilirli endişeleri ise gerçekçi görünmemektedir. Büyükşehir uygulamasının üniter yapıyı bozması ihtimali, bilimsel veriler ve hukuki duruma kabilli telif edilemez, sadece bir endişeyle yanstabılır.

Mahalli idarelerin mevcut haliyle kalması kimsenin savunduğu bir durum olmamakla birlikte uygulamaya konulan reformların tartışılma şeklinde bir sıkıntı göze çarpmaktadır. Genelikle tartışmalar reform öncesi (proaktif) değil, reform sonrası (reaktif) olduğu için eleştiriler yeniliğe karşı direnme gibi algılanmakta, bu sebeple tartışmaya katılanlar yeniliğe direnen pozisyonuna düşmemek için kaydı ihtira dşme gereği duymaktadır.

Şu gerçeği de teslim etmek zarureti vardır ki mahalli idarelerin bugünkü seviyesine gelmesi de yapılan reformlar sayesinde olmuştur. Reformlarının yapıldığı dönemlere baktığımız zaman 1984'te başlayan birinci dalga Türkiye'nin iç kapalı yapısının sınırlarını aşarak dünyaya açıldığı, çok önemli siyasi, idari ve iktisadi dönüşümlerin yaşandığı bir dönemi gösterdiği gibi 2004 yılında başlayan ikinci dalga da bu reformların daha ileri taşıdığı bir süreci gösterir. Üçüncü dalğanın da reformları daha iyi bir seviyeye taşımaya unut edilmiş. Yapılan eleştirilerin yapıcılığından ve muttemel risk noktalarını tespit ile iyileştirilme önerileri sunmaktan ibaret olduğunda kimsenin şüphesi yoktur.

2. Mahalli İdarelerin Tarihi Gelişimi

Osmanlı Devleti'nin idari sisteminde batı tarzı mahalli idarelerin yer almaya başlaması Tanzimat Fermanı'ndan sonradır. Modern anlamda mahalli idarelerin yönetim sistemimize girmesi halikın talebi veya zorlaması ile değil daha çok Batı'nın baskısı sonucu merkezi yönetimin tek tarafı, iradesiyle gerçekleşmiştir (Bilgiç, 2007: 107). Bu dönemde Batılı hegomonik devletler ve Rusya, Osmanlı Devleti'ndeki gayri Müslim unsurların himaye ve haklarını koruma bahanesi altında merkezin kontrolünü zayıflatmak ve bu yolla nüfuz alanlarını genişletmek için taşrada özel yönetimleri teşvik ediyorlardı.

Nitekim Lubnan'da çıkan olaylar üzerine 1861 yılında Cebel-i Lubnan Mutasarrıflığını dini-etik grupların eşit statüde temsil edildiği karma uyeli bir meclis tarafından idaresi ile ortaya çıkan statü

(Ortaylı, 2008: 429), Avrupa devletleri tarafından bir baskı aracı olarak kullanılmış, benzer idarenin tüm vilayetlerde uygulanması istenmiştir. Bunun üzerine Ahmet Cevdet Paşa riyasetinde 1864 tarihinde hazırlanan Vilayet Nizamnamesi önce Tuna Vilayetinde uygulamaya konulmuş, daha sonra da tamam edilmiştir. Nizamname 22 Ocak 1871'de yeniden formüle edilerek idare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi adıyla yürürlüğe girmiştir.

Uygulamanın özünü vilayet idare meclisinde valinin yanında maarif müdürü, nafia müdürü, umur-u haricîye müdürü, zaptıye kumandanı, baytar, serbab, defterdar gibi memurlarla birlikte Müslim ve gayri-Müslim ahalden kişiser üye ile dini cemaatlerin ruhban liderlerinin iştiraki oluşturuyordu. Ticaret ve zenaatla zenginleşen, askerlik mutfakıyla de çoğalan gayri Müslimlerin vilayet meclislerinde temsili ile Batılı devletlerle teşriki mesaisi Devlet-i Aliye için bir sıkıntı kaynağı olarak görüldü.

Vilayetlerde idare meclislerinden ayrı olarak bir de "Vilayet Genel Meclisi" bulunmaktaydı. Bu meclisi kişi Müslim, kişi gayri-Müslim olmak üzere her sancaktan seçilerek gönderilen üyeler teşkil etmekteydi. Vilayet genel meclisleri günümüz il özel idarelerinin temelini meydana getirmektedir (Eryılmaz, 2006: 200).

İl ölçeğinde yerel yönetim uygulamaları 15 Mart 1913'de idare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati adıyla gerçekleştirildi. Kanun ilin genel yönetimi ile birlikte ilin özel yönetimini de ortaya koyuyordu. Bununla vilayet ölçeğinde bir özel yönetim ortaya çıkmış oldu (Eryılmaz, 2010: 128). Osmanlı'dan Cumhuriyete aktarılan vilayetlerin yönetimi halen 1949 yılında çıkarılan 5442 sayılı İl İdarresi Kanunu'na göre yapılmaktadır. İl özel idaresi ile ilgili son düzenleme ise 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı Kanunla gerçekleştirilmiş olup, her iki kanunun da icra yetkisi valilere aittir. Yani ilin hem genel, hem de özel idaresinin başı validir.

Diğer yandan 13 Haziran 1854'te İstanbul'da Kırm Harbi esnasında Batılı devletlerin etkisiyle İstanbul Şehremaneti kurulmuş, daha sonra Paris Belediyesi örnek alınarak Altıncı Daire-i Belediye olarak yapılandırılmış ve 1877'de çıkarılan Belediye Kanunu ile de yaygınlaştırılmıştır (Ortaylı, 2008: 436-439).

Sarıyî devrimi ile birlikte artan kentleşme, teknolojik gelişmeler ve toplum talepleri devlet yönetiminde karar yükünü ağırlaştırmaya başlamıştır. Yönetimler bu yükün altından kalkmak için devletin genelini ilgilendiren konuları merkezî karar mekanizmalarına bırakırken, mahalli ve tali konulardaki kararları alt kademelere ve mahalli birimlere dağıtmaya başlamışlardır. Ancak hangi kararların merkezden, hangi kararların mahalliden alınması gerektiği hep tartışma konusu olmaya devam etmiştir.

Merkezi yönetim ile mahalli idareler arasında yapılacak olan görev bölüşümünün belli ölçülerde devandırılması gerekir. Görev bölüşümünde mahalli idarelere yerel hizmetleri, yerel girişimliliği ve yerel özerkliği özendirilerek şekilde yönetme yetkisi verilmelidir (Tortop ve diğ. 2008: 141).

2.1. Merkezîyet ve Adem-i Merkezîyet Tartışmaları

Merkezîyetçilik, devlet idaresinde iktidar gücü ve otoritesinin merkezde toplanması demektir. Devletlerin yönetiminde, kamu hizmetlerinin tek bir merkezden, merkez hiyerarsisine bağlı organlar eliyle yürütülmesini öngören yönetim biçimine merkezden yönetim adı verilir (KAYA, 1992: 53). Merkezîyetçilikte devlet otoritesini paylaşan ortaklar bulunmaz. Ancak siyasi mahadaki merkezîyetçiliğin ulkede idari mekanizmaya yansımada taşra teşkilatına yetki devri veya yetki genişliği gibi usuller kullanılır.

Merkezden yönetimin siyasi ve idari boyutları vardır. Siyasi merkezîyetçiliği esas alan devletler üniter devlet grubuna girer. Türkiye üniter bir devlettir. Üniter devlet yapısının idari ilkesi merkezîyetçiliktir. Bu ilke siyasi iktidar ile birlikte idareyi de tek ve bütün sayar. Merkez ile çevreye doğru yayılmayı sağlayan kademeler arasında kurulan ilişki, görevler ayırımına değil, yukarıdan aşağıya yetki paylaşımına dayanır. Yetki paylaşımı yetki parçasını üstlenen kademeye o parça için hükümlerlik sağlanmaz, sorumluluk yükler. Yerel yönetimleri güçlendirmek bu kategoriye ait bir süreçtir.

İdari merkezîyetçilik siyasi merkezîyetçiliğin bir sonucudur. Ancak siyasi merkezîyetçiliği esas alan her devlette idari merkezîyetçilik olmayabilir. Mesela İngiltere üniter devlet formatında olmasına rağmen idari adem-i merkezîyetçiliğin uygulandığı bir ülkedir. Keza Fransa da üniter bir devlet olup idari merkezîyetçiliği hadi edici adamlar atarak aşırı merkezîyetçiliği yumuşatmayı başarmıştır. Bir başka ifade ile üniter devletlerde adem-i merkezîyetçilin idari formatı tercih edilirken, federal devletlerde siyasi şekli uygulamak zorundadır.

çerçevesinde, bakanlıkların ve bağlı ve ilgili kuruluşların politika belirleme, standart oluşturma, değerlendirme ve eğitim faaliyetleri dışındaki uygulamaya yönelik görev, yetki ve kaynakları mahalli idarelere devredileceği, belediye geliştirme düzenleyen kanun yeni şartlara ve ilkelere uygun olarak yeniden düzenleneceği ifade edilmektedir. (Başbakanlık, 2003: 48).

Mahallî idarelere ilgili gerek kanun tasarısı, gerekse yapılan yasal düzenlemeler akademi ve siyasi çevrelerce eleştirilmiştir. Mesela 5302 sayılı Kanunun İl Genel Meclisi ile ilgili düzenlenmesini şöyle eleştirmektedir (2011: 34): "Eski kanunda vali il genel meclisine başkanlık ederken, artık bir il kural olan meclis değil, bir alt kural olan encümenin başkanıdır. Bu suretle vali çok önemli bir zemin kaybına uğratılmıştır."

5302 sayılı kanunu hukuki açıdan esaslı bir değerlendirilmeye tabi tutan Ulusoy'a göre (2005: 17), "Seçilmiş il genel meclisi başkanı ile il özel idaresinin başı olarak belirlenen atanmış vali arasında çatışma potansiyeli ve il özel idaresi yönetiminde 'iki başlılık' riski vardır. Valiye il özel idaresinin sadece yürütme organı yetkileri değil, aynı zamanda karar alma yetkileri de tanınmıştır. Oysa Anayasanın 127 Maddesine göre yerel yönetimlerin karar organları seçilmiş ve başına gelmelidir. Bu durumda atanmış valinin bir yerel yönetim karar organı olarak belirlenmesi Anayasaya aykırıdır. Gerçek bir reform yapılması isteniyorsa, yapılması gereken valiyi il özel idaresinin bir organı olmaktan çıkarıp, sadece il idareyi merkezi idare adına etkin biçimde denetleyen bir makam konumuna getirmektir."

Yapılan eleştiriler önemli olmakla birlikte, kapsayıcı veya yetki genişliği esasına göre himne veren valiliklerin merkezileştirilme doğrultusunda hizmet açıklarının giderilmesi hususunda gözetilen önerilerine de ihtiyac vardır.

3. Belediyeler Ve Özel İdarelerde Yeni Yapı

Cumhuriyetin ilk yıllarında mahallî idarelerde ilgili 442 sayılı Köy Kanunu (1924), 1580 sayılı Belediye Kanunu (1930) çıkarılmış, bu Kanunu 2004 yılında çıkarılan 5272 sayılı Belediye Kanunu takip etmiştir. En son 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu ise yürürlüktedir.

Tablo 1'de 2011 yılı itibarıyla nüfuslarına göre belediye sayıları görülmektedir. Buna göre Türkiye'deki toplam 2950 belediyeden 2056 tanesinin nüfusu 5000'in altındadır. Bunlardan 1078 tanesinin nüfusu ise bin kişiden azdır. Buna göre Türkiye'deki belediyelerin % 69'u yasal olarak nüfus açısından belediye özelliklerini haiz değildir. Belediyelerde uygun büyüklüğün dikkate alınmaması verimliliği düşürmekte, maliyetleri arttırmakta ve kaynak israfına yol açmaktadır. Nüfusu 5000'in altında olan 2056 belediyeden sadece 270'i ilçe merkezi olarak yasal konumunu muhafaza etmektedir. Kalan diğer 1786 tanesi yürürlükte olan 5393 sayılı kanuna göre belediye statüsünü haiz değildir. Belediyelerdeki yasal uyumsuzluklar ve diğer sorunları bu parçaları yapının düzeltilmesi için belediye reformunun gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Tablo 1: 2011 ADNKS-Nüfus Sayımına Göre Belediyeler

Nüfusa Göre Belediyeler	Toplam	B Şehir	İl Merkezi	BŞH İlçe	İlçe Mer.	Beide
0-1.999	2950	16	65	143	749	1977
2.000-4.999	1078				68	1010
5.000-9.999	978				202	776
10.000-24.999	323			6	175	142
25.000-49.999	229		1	9	175	44
50.000-99.999	92		7	19	63	3
100.000-249.999	85		18	15	50	2
250.000-499.999	77		29	32	16	
500.000-999.999	53	1	8	44		
1.000.000 ≥	26	6	2	18		
	9	9				

Kaynak: Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü, <http://www.migm.gov.tr/statistikbilgiler>.

Belediyelerle ilgili yasal düzenlemelerin çok önemli bir boyutunu büyükşehir belediyeleri oluşturmaktadır olup Türkiye'deki ilk büyükşehir belediyeleri 1984 tarihinde 3030 sayılı Kanunla İstanbul, Ankara ve İzmir'de kurulmuştur. Daha sonra 2000 yılına kadar 13 büyükşehir belediyesi daha kurulmuştur. 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Kanunla büyükşehir belediye sınırları için yeni kriterler getirilmiştir. 2012 yılında 6360 sayılı Kanunla 13 ilde büyükşehir belediyesi kurulacak toplam büyükşehir belediye sayısı 29'a çıkarılmıştır. En son değişiklik ise 6360 sayılı Kanun'da yapılan değişiklikte Ordu ilinin büyükşehir kapsamına alınmasıdır.

Mahallî idarelerin diğer önemli ayağı olan özel idareler ise uzun süre 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu-Muvakkatı ile yönetilmiş, 1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu kademeli olarak yürürlüğe girmiştir. 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu ise yürürlüğe olup 6360 sayılı Kanunla büyükşehir statüsüne geçen illerde kaldırılmıştır.

3.1. Büyükşehir Belediyelerinde Yeni Yapı

Merkez-çevre ilişkilerini uyum içinde bir araya getirme ihtiyacı Batılı ülkelerde özellikle Türkiye'nin siyasi-idari yapılamada model aldığı Fransa başta olmak üzere Avrupa'nın büyük devletlerinde değişik ademi-merkeziyet modellerinin ortaya çıkmasına yol açmıştır (Nalbant, 1996: 40). Türkiye'de artan nüfus, sanayileşme ve göçlerin beslediği kentleşme süreci içinde ana kent sayısı ve ana kentlerde yaşayan nüfus sayısı giderek artmaktadır. Bu artış kentleşme sürecinin ana kentleşme sürecine dönüşmekte olduğunu göstermektedir (Kavruk, 2003: 195).

1980'li yıllarda kendisini iyice hissettiren büyükşehir olgusu 1930'dan beri süregelen tek tip belediye formatında değişikliklere uğramış, İstanbul, Ankara ve İzmir'de büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Ana kent belediyeleşmesi, klasik belediyeleşme kavramının ifade ettiği tek birim olan belediye kurumundan başka örgütlenmeleri de beraberinde getirmiştir. Ana kent belediyeleşmesi standart belediyeleşme yapılarını ayırtarak, üst kademe ve alt kademe belediye kurumları olmak üzere farklı statülerde ikili bir belediyeleşme statüsü üzerine oturmuştur (Kavruk, 2003: 205). 1984 yılında başlanmış olan büyükşehir belediye uygulaması Türkiye'ye önemli bir bilgi birikimi ve tecrübe kazanma fırsatı da sağlamıştır.

Büyükşehir belediyelerinde 6360 sayılı Kanunla getirilen yeni yapının iki boyutu bulunmaktadır. Birincisi belediyelere, ikincisi ise il özel idarelerine yöneliktir. Genel gerekçe olarak etkili ve verimli hizmet sunumu, maliyetlerin aşağıya çekilmesi, koordinasyon ve plânlama kolaylığı ve ileriye yönelik nüfus projeksiyonları ile mekân mahal yerine alan yönetimi gibi amaçlar göze çarpmaktadır.

Belediyelerde en uygun alan büyüklüğü konusu sürekli olarak tartışılan bir konudur. Belediyelerin alansal değeri komunal bir yerel yönetim birimi olarak kabul edildiği yani geniş bir coğrafi alanın yönetiminden ziyade belirli bir topluluğu yaşam alanlarını kuşatan ve bu alanların dışına pek taşınmayan bir yerel yönetim modeli olduğu (Arıkoğuş, 2007: 16), ancak bunun maliyetleri düşürmek ve verimlilik açısından aşılması gerektiği de ortadadır.

Orta ölçekli kentsel alanlarda bazı yerel/bölgesel hizmetlerin, kimi plan ve yatırımların ortak yapılması veya en azından bu konularda alandaki yerel yönetim birimlerinin paralel bir biçimde hareket etmesi bir zorunluluk haline almıştır. Belediyeler arası işbirliği refleksinin zayıf olduğu kentsel alanlar hızla problem yumağı haline gelebilmektedir. Büyükşehirlere yönelen nüfusun bir kısmını emerek, bölge/havza bazında çekim merkezi olan nüfusun, kaynakların ve yatırımların dengeli dağıtılmasını sağlamada katkısı olabilecek bu kentsel alanların yönetiminin incelenmesi gerekir (Özgül vd., 2007: 488).

Büyükşehirlerdeki yeni yapının en çok tartışılan kısımlarından birisi belediye sınırlarını mülki sınırlara genişletilmesidir. Daha önce İstanbul ve Kocaeli örneklerinde büyükşehir sınırlarının il sınırlarına çekilmesinden başanlı sonuçlar alındığı belirtilerek yönetim, plânlama ve koordinasyon açısından belediye sınırlarını genişletildiğinde en geniş ölçekte hizmet üretilebilecek güçlü bir yapı oluşturulduğu, büyükşehir alanlarında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesiyle ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalitenin yükselceği, daha az kaynakla daha çok ve daha kaliteli hizmet sunulmasının mümkün olacağı ifade edilmektedir (AK Parti, 2012: 7).

Parçalanmış yerel yönetim yapılarının hizmet maliyetlerini arttırdığı tespitinin yapıldığı KAYA raporundaki şu ifadeler dikkat çekicidir: "Her ne kadar teoride yönetim biriminin büyüklüğüne paralel olarak harcamaların arttığı (Brechth Kanunu) ifade edilse de, belediye ve özel idare gelir ve giderleri ile

İlgili olarak bizim yaptığımız incelemeler az nüfuslu yerel birimlerin rasyonel bir örgüt kurmağa göstermektedir. Bu birimlerde cari harcamaların kişi başına düşen maliyeti diğerlerinden çok fazla (TODALE, 1992: 242).

Kaynaşmış bir şehisel alanda çok sayıda yerel yönetim birimi bulunduğu müfrenft hıny sunmanın rasyonelitesi azalmakta, alternatif yöntemleri denemek zorunluluk haline gelmektedir. Kent alanı yerel yönetim birimleri arasında aşırı parçalanmış olduğu özel durumlarda gördüllu Yönetim yerine zorlayıcı ve kanun koyucunun veya mülki idare amirinin tek taraflı kararları kaçınılmaz olmağı (Özğür vd, 2007: 489).

Kanun koyucunun mahallî idarelerdeki parçalanmışığı bertaraf etmek için tek taraı burtunleştirici politikalar uygulamaları için toplumsal bir talep olduğu, 15 kaded il merkezinden büyük belediye statüsü taleplerinin daha önce Parlamento gündemine taşındığı (1993 yılında büyükşehir olma için TBMM'de gündeme gelen 11 liden sadece Adapazarı'nın 2000 yılında büyükşehir olmaı arz Türkiye'de orta ölçekli kentsel alanların yönetimine ilişkin taleplerin amacına yeterince ulaşmağı belirtmektedir (Özğür vd, 2007: 491).

Büyükşehir kriterleri etrafındaki tartışmalar 750 000 nüfus şartının il bütünlüğüne dayandırılması ve bunun üzerinden çıkarılan 6360 sayılı Kanunla TÜİK verilerine göre nüfus kriteri karşılayan (Ordu ilinin de kapsama alınmasıyla) 14 il daha büyükşehir olmuştur. Bu illerin 2023 yılı kaded tahmini nüfuslarında herhangi bir değişim görülmemektedir (EK-1). Buna göre önümüzdeki 10 yılı süreç içinde mevcut kanuna göre büyükşehir talebi olmayacaktır.

3.2. Özel İdareler

İdari yapılarımızda model alınan Fransa'da 1982 mahallî idareler reformu ile mahallî idare üzerinden idari ve mali vesayet kaldırılmış, yetki devri yapılarak karar alma gücü kamu görevlilerine mahallî seçimlere aktarılmış, valilerin il yerel yönetiminin yürütme organı olma niteliğine son verilmiş mahallî idarelerin merkezi yönetimin uzantısı olduğu görünümü kaldırılmıştır (Şengül, 2007: 575).

6360 sayılı Kanunla büyükşehir kapsamına alınan iller dâhil olmak üzere 30 büyükşehirde il ve idareleri kaldırılmış olduğundan valiliklerin mahallî idarelerle herhangi bir bağı kalmamıştır. Bu olduğu yeni bir uygulamadır ve radikal bir değişim sayılabilir. Büyükşehirlerde valiler merkezi idare adına mahallî idareleri izleyecek ve denetleyeceklerdir. 6360 sayılı Kanun il özel idarelerinde ikili bir durum ortaya çıkarmıştır. Büyükşehir olan illerde mahallî idareler tevhit edilirken diğer illerde belediye-il özel idaresi ve köy uygulaması devam edecektir. Bu durumun mahallî idarelerin yapılmasında mukayese değerlendirmeler için zengin bir malzeme sunacağı aşkırdır.

Büyükşehirlerde il özel idarelerinin kaldırılması ile ortaya çıkabilecek muhtemel aksaklıklar gidermek için valilik bünyesinde yeni bir kurum ihdas edilmiştir. 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilatı Görevleri Hakkında Kanununun 28 inci maddesinden sonra gelmek üzere eklenen 26/A maddesi ile büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetleri etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetleri koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin tasrarda yapacağı yatırımlar yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, idare kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiler bağı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) kurulmuştur.

YİKOB'lar adeta il özel idare fonksiyonlarının büyükşehir belediyelerine devri ile ortaya çıkacak boşlukları doldurmak ve tasra teşkilatının üstlenmesinde fayda görülen rolleri üstlenmek için valilere tahsis edilen önemli bir araç gibi görülmektedir.

YİKOB'ların sevk ve idaresi, vali veya vali tarafından görevlendirilecek bir vali yardımcısı tarafından yerine getirilecek ve Maliye Bakanlığınca, YİKOB'ların görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmesi için her yıl İçişleri Bakanlığı bütçesine yeterli ödenek konulacaktır. YİKOB'lara afet yardım acil çağrı, yatırım izleme, rehberlik ve denetim, strateji ve koordinasyon ile idari müdürlükler ile gerektiğinde geçici birimler kurma yetkisi verilmektedir. Valilik ihtiyaç halinde kadro, yer ve unvanların bakımınıksızın uzman, sözleşmeli personel ve memurları bu başkanlıklarda görevlendirme yetkisine sahiptir.



4. Sonuç

1930-1984 yılları arasında uygulanan tek tip belediye yönetim modeli ülkemizde ve dünyadaki demokratikleşme, merkezileşme, merkeziyetçiliğin ortaya çıkardığı ağır yönetim sorunları, toplum talepleri gibi gelişmeler dikkate alınarak değiştirilmiş ve belirli büyüklüğe ulaşan kentlerde büyükşehir belediye uygulamasına geçilmiştir. Bu dönemde Türkiye'de İstanbul, Ankara ve İzmir de büyükşehir belediyeleri kurulmuştur.

1984-2004 yılları arasında büyükşehir belediye sayısı 16'ya yükselmiş, ancak bu dönemde "pergel yasası" olarak tanımlanan İstanbul ve Kocaeli'de büyükşehir belediye sınırı il sınırı olarak, diğer büyükşehirlerde ise bir milyona kadar nüfus için 20 km, bir-iki milyon arası nüfus için 30 km ve iki milyondan fazla nüfuslu büyükşehirler için 50 km. yarıçapı esas olarak geliştirilen metropoliten alan tartışmalarına sebep olmuştur. Nitekim il nüfusu 750 000 civarında olan şehirlerden büyükşehir olma talepleri yükselmeye başlamıştır.

2012 yılında il ölçeği dikkate alınarak TÜİK verilerine göre nüfusu 750 000'in üzerinde olan illere 6360 sayılı Kanun'la büyükşehir statüsü tanınmış, aynı Kanunda 2013 yılında yapılan bir değişiklikle de Ordu ili büyükşehir statüsüne geçirilmiştir. Böylece Türkiye'de 81 liden 30 tanesi büyükşehir olmuştur.

Büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarıdır. Büyükşehir olan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı oldukları ilçenin belediyesine katılmıştır.

Büyükşehir olan illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Bu illerdeki bucaklar ve bucak teşkilatları da kaldırılmıştır. Böylece mahallî idare formatı Türkiye'de ikili bir yapıya indirilmiştir. Bu halyle mahallî idarelerin performansı adeta "deney ve kontrol grubu" gibi mukayeseli olarak değerlendirilebilecektir.

Büyükşehir belediyelerinin gücü, yetki ve sorumlulukları ile birlikte mali kaynakları da artırılmıştır (EK-2). Daha önce il özel idarelerinde yerine getirilen hizmetler artık büyükşehir belediyelerinin sorumluluğunda yapılacaktır.

Büyükşehir belediyelerinin bazı coğrafi büyüklüklerde en ücra mahallere kadar hizmet götürmeyeceği iddiası özel idareler için de geçerliliğini korumaktadır. Kaldı ki belediyeler bu açıdan özel idarelere göre daha yeterli sayılmazlar. Güvenlik muahazaları ise reddin malzemesi değil, ancak tedbirde ihtimamın gereksesi olarak değerlendirilebilir.

Valiler büyükşehirlerde mahallî idarelerin bir parçası değil, mahallî idarelerdeki işlerin denetim ve kontrolünü yapan bir konumda olacaklardır. Büyükşehirlerde valilere bağlı olarak kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları hem merkezi idarenin tasra teşkilatındaki muhtemel boşlukları dolduracak, hem de tasra teşkilatında üstlenilmesi gereken görevleri yerine getirecektir.

6360 sayılı Kanunla ilgili yargı süreci henüz tamamlanmış değildir. Kanunun uygulamadaki başarısı için şüphesiz zamana ihtiyaç vardır. Görünen odur ki yakın bir gelecekte muhtemelen mahallî idareler, özel idare ve belediye şeklindeki ikili yapıdan sadece belediye formatının kullanılacağı teklî yapıya dönüşürülecek ve mahallî idareler tevhit edilecektir.

KAYNAKÇA

- Ak Parti (2012). Soru ve Cevaplara Yeni Büyükşehir Belediye Yasası, Ak Parti Genel Merkez Yerel Yönetimler Başkanlığı, Ankara. www.akparti.org.tr. (Erişim: 02.03.2013).
- Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığı, Ankara. www.akparti.org.tr. (Erişim: 02.03.2013).
- Erdoğan, E. (2007). Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu Ve Belediye Reformu, KAYFOR 2007 Y. Kamu Yönetimi Forumu, 18-20 Ekim 2007, Umudtepe, Kocaeli.
- http://mimoza.marmara.edu.tr/earikboga/ya/yin/olcek.pdf. (Erişim: 02.03.2013).
- Başbakanlık (2003). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönelim Değişim, Ankara.
- Bilgiç, Veyisel K. (2007). "Yerel Yönetimlerin Tarihi Gelişimine İlişkin Bir Değerlendirme", (Ed. Bilgiç, Veyisel K., Musa Eken, Mustafa Lüfi Şen), Kamu Yönetimi Yazıları, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 100-110.
- Çenikli, Ebran (2011). "Türkiye'de Mali Yerelleşme Anlayışına Tarihsel Bir Bakış", Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi, II, s. 1-14.
- Eryılmaz, Bilal (2010). Kamu Yönetimi, (3. Baskı), Ankara. Okutman Yayıncılık.
- Eryılmaz, Bilal (2006). Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme, (2. Baskı), İstanbul. İşaret Yayınları.
- Güler, B. Ayman (2000). "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademî Merkezîyetçilik mi?" Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 9, s.14-29.
- İçişleri Bakanlığı (2012). 2011 Yılı Mahallî İdareler Genel Faaliyet Raporu, Ankara.
- Kayruk, Hikmet (2003). Türkiye'de Ana Kentleşme, Anakent Belediyeciliği ve Yapay Anakent, (Ed. Burhan Akbaş-Hikmet Kayruk), Kamu Yönetimi Seçme Yazıları, Ankara. Gazi Üniversitesi İİB-F. Vahfi 55-20.
- Kılıç, Murat (2010). "Türk Siyasal Hayatında Bir Muhallif İsim Ve Hareket: Prens Sabahattin ve Meclis İktidarı", SDÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı:12, s.1-14.
- Nalbant, Atilla (1996). "Bölgesel Devlet: Yeni Bir Devlet Biçimi mi? (1) Kuramsal Temeller", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 29, Sayı 2, s. 40.
- Ortaylı, İbber (2008). Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi (3. Baskı), Ankara. Cedit Neşriyat.
- Özgir, Hüseyin, Yavuzçehere, Pinar S. Ve Çiğeroğlu, Mısrı (2007). "Türkiye'de Orta Ölçekli ve Metropoliten Kentleşme Alanlarının Yönetimi", (Ed: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lüfi Şen), Kamu Yönetimi Yazıları, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 475-513.
- Şengül, Ramazan (2007). Fransa'da Kamu Yönetiminde Merkezîyetçilikten Yerelleşmeye Doğru (Ed: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lüfi Şen), Kamu Yönetimi Yazıları, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 475-513.
- TODAE (1992). Kamu Yönetimi Araştırması (KAYVA), Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, Ankara.
- Tortop, Nuri, Akbaş, Burhan, Yayman, Hüseyin ve Özer, Akif (2008). Mahallî İdareler, (2. Baskı), Ankara. Nobel Yayın Dağıtım.
- TÜİK (2013). Nüfus Projeksiyonları, 2013-2075 (20-14). www.tuik.gov.tr. (Erişim: 02.03.2013).
- Ulusoy, Ali (2005). "Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi", Danıştay 6 İdarî Yargı Günü Sempozyumu, s. 2-17.
- Ünal, Fevziullah (2011). "Tanzimat'tan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Değişimleri", Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı 30.
- 1580 Sayılı Belediye Kanunu (1930). R. G. Tarih ve Sayısı: 14.04.1930/1471.
- 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun (1985). R. G. Tarih ve Sayısı: 23.02.1985/18675.
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu (2005). R. G. Tarih ve Sayısı: 13.07.2005/25874.
- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (2005). R. G. Tarih ve Sayısı: 04.03.2005/25745.
- 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2012). R. G. Tarih ve Sayısı: 06.12.2012/28489.
- 6447 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2013). R. G. Tarih ve Sayısı: 22.03.2013/28595.

EKLER:

EK-1: Türkiye'nin Son 10 Yıllık Nüfus Tahminlerine Göre Büyükşehir Nüfusları

İl	2012	2023	Artış Hızı (%)
1 Adana	2 125 635	2 286 790	6,6
2 Ankara	4 965 542	5 927 209	16,1
3 Antalya	2 092 537	2 626 299	20,7
4 Aydın	1 006 541	1 062 288	4,9
5 Balıkesir	1 160 731	1 184 375	1,8
6 Bursa	2 688 171	3 073 486	12,2
7 Denizli	950 557	1 001 981	4,8
8 Diyarbakır	1 592 167	1 842 923	13,3
9 Erzurum	778 195	797 241	2,2
10 Eskişehir	789 750	908 347	12,7
11 Gaziantep	1 799 558	2 257 278	20,6
12 Hatay	1 483 674	1 590 824	6,3
13 Mersin	1 682 848	1 809 508	6,6
14 İstanbul	13 854 740	16 568 500	16,3
15 İzmir	4 005 459	4 405 279	8,6
16 Kayseri	1 274 968	1 488 752	14,1
17 Kocaeli	1 634 691	1 983 591	17,6
18 Konya	2 052 281	2 175 214	5,3
19 Malatya	762 366	811 341	5,7
20 Manisa	1 346 162	1 370 823	1,7
21 K.maraş	1 063 174	1 104 876	3,5
22 Mardin	773 026	820 856	5,5
23 Muğla	851 145	964 591	11,4
24 Ordu	741 371	753 396	1,5
25 Sakarya	902 267	1 025 905	11,7
26 Samsun	1 251 722	1 242 365	-0,7
27 Tekirdağ	852 321	1 073 331	21,0
28 Trabzon	757 898	758 130	0,0
29 Şanlıurfa	1 762 075	2 339 322	25,8
30 Van	1 051 975	1 183 062	10,7
Türkiye Toplam Nüfusu	75 627 384	84 247 088	9,8
(%77 Büyükşehir			

Kaynak: TÜİK, Nüfus Projeksiyonları, 2013-2075. www.tuik.gov.tr.

Ek-2: Yeni Büyükşehir Yasası'na göre büyükşehirlerin gelirlerindeki artışlar

Mahalli İdareler	Mevcut Duruma Göre Hesaplama (A)	Tasarıya Göre Hesaplama (B)	Fark (B-A)	Artış Yüzdesi
MEVCUT BÜYÜKŞEHİRLER				
1 Antalya	493.405.959	910.566.311	417.160.352	84,55
2 Erzurum	249.081.111	395.546.617	146.465.506	58,80
3 Samsun	397.035.283	526.139.922	129.104.639	32,52
4 Konya	720.160.290	931.714.630	211.554.340	29,38
5 Mersin	665.485.934	855.026.474	189.540.540	28,48
6 Eskişehir	287.996.221	368.446.590	80.450.369	27,93
7 Diyarbakır	485.388.529	612.652.746	127.264.217	26,22
8 Kayseri	442.337.814	556.913.182	114.575.368	25,90
9 Sakarya	275.281.405	343.106.523	67.825.118	24,64
10 Kocaeli	1.065.223.953	1.265.506.299	200.282.346	18,80
11 Adana	716.306.907	845.830.864	129.523.957	18,08
12 Bursa	1.001.499.950	1.177.190.330	175.690.380	17,54
13 İzmir	2.273.906.167	2.607.133.676	333.227.509	14,65
14 Gaziantep	569.190.600	648.927.762	79.737.162	14,01
15 İstanbul	8.012.177.236	8.729.086.502	716.909.266	8,95
16 Ankara	2.763.303.815	2.922.481.536	159.177.721	5,76
Toplam	20.417.781.174	23.696.269.964	3.278.488.790	16,06
YENİ BÜYÜKŞEHİRLER				
1 Muğla	198.810.729	390.711.160	191.900.431	96,52
2 Tekirdağ	223.446.211	409.090.716	185.644.505	83,08
3 Balıkesir	297.625.671	505.717.055	208.091.384	69,92
4 Van	269.313.859	449.727.320	180.413.461	66,99
5 Hatay	409.485.080	647.848.354	238.363.274	58,21
6 Aydın	262.511.923	401.717.536	139.205.613	53,03
7 Denizli	269.533.956	399.312.293	129.778.337	48,15
8 Manisa	394.818.658	584.605.393	189.786.735	48,07
9 Şanlıurfa	465.984.939	665.725.121	199.740.182	42,86
10 Kahramanmaraş	314.014.632	443.416.786	129.402.154	41,21
11 Malatya	230.057.114	323.743.575	93.686.461	40,72
12 Trabzon	223.756.692	314.140.271	90.383.579	40,39
13 Mardin	248.691.960	315.935.527	67.243.567	27,04
Toplam	3.808.051.424	5.851.691.107	2.043.639.683	53,67

Kaynak: www.akparti.org.tr.