

BÜYÜKŞEHİR VE İLÇE BELEDİYELERİ ARAŞTIRMASI / 2017

RAPOR

KONTROLÖR RAPORLARINDAKİ BULGULAR YARDIMIYLA BÜYÜKŞEHİR SİSTEMİNİ TARTIŞMAK

Erbay ARIKBOĞA¹

ARAŞTIRMA PROJESİ HAKKINDA BİLGİ

Projenin Künyesi

1. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen projenin tam adı, *6360 Sayılı Kanun Sonrası Büyükşehir Belediyelerinin Kurumsal Kapasitelerinin Tespiti ve Geliştirilmesi Projesidir.*
2. Bu proje, 2017 yılı Eylül-Aralık döneminde gerçekleştirilmiştir. Projenin amacı ve kapsamı, 6360 sayılı Yasayla getirilen yeni büyükşehir sisteminin güçlü ve güçsüz yanlarını, olumlu ve olumsuz özelliklerini, getirdiği faydaları ve yol açtığı zorlukları, karşılaşılan sorunları, muhtemel riskleri ve fırsatları tespit etmek ve değerlendirmektir.
3. Proje, üç akademisyenin (Prof. Dr. Muhittin Acar, Prof. Dr. Mete Yıldız ve Doç. Dr. Erbay Arıkboğa) araştırma ve danışmanlığında yürütülmüştür. Ayrıca proje kapsamında yapılan çalıştaylar sürecinde, üç proje asistanı (Yrd. Doç. Dr. Cenay Babaoğlu, Dilek İyigün ve Enis Sertan Şenses) çalıştay görüşmelerinin kaydedilmesi ve ön raporların hazırlanmasına katkı sağlamıştır.
4. Projenin sahibi olan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü temsilcileri, projenin her aşamasında yer almış, projeden elde edilecek çıktının en üst düzeyde olabilmesi için çaba harcamış ve tüm süreci desteklemiştir. Projenin erken döneminde yapılan proje faaliyetlerinden öğrenilen hususlar, projenin geri kalan süreçlerine katma değeri artıracak şekilde hemen uyarlanmış, bu sayede dinamik bir proje yönetim süreci işletilmiştir.

Projenin Kapsamı, Bileşenleri ve Çıktıları

5. Proje, dört alt bileşenden oluşmaktadır.

¹ Marmara Üniversitesi, öğretim üyesi

6. Projenin birinci bileşeni *çalıştaylardır*. Bu kapsamda İstanbul, Antalya ve Trabzon'da 3 bölgesel çalıştay, Ankara'da ise bir genel çalıştay düzenlenmiştir. Bu çalıştaylara büyükşehir olan 30 ilden çeşitli katılımcılar davet edilmiştir. Çalıştaylara büyükşehir ve ilçe belediyelerinden katılımcılar, mülki idare temsilcileri ve daha az sayıda olmak üzere üniversitelerden, sivil toplum kuruluşlarından ve muhtarlardan temsilciler katılmıştır. Çalıştaylar 11 Ekim ila 25 Kasım arasında yapılmış, çalıştaylara toplam 220 kişi katılmıştır. Proje kapsamında her bir çalıştay ayrı ayrı raporlanmış, ayrıca M. ACAR tarafından *Çalıştaylar Genel Raporu* hazırlanmıştır.

Tablo 1: Çalıştaylara İlişkin Bilgiler

Sıra No	Çalıştayın Düzenlendiği İl	Çalıştayın Yapıldığı Yer	Çalıştay Tarihi (2017)	Katılımcı Sayısı
1	İstanbul	İstanbul Vilayetler Evi	11-14 Ekim	51
2	Antalya	Crystal Palace Otel	25-28 Ekim	50
3	Trabzon	Ramada Plaza Otel	8-11 Kasım	55
4	Ankara	Vali Galip Demirel Vilayetler Evi	22-25 Kasım	64
Toplam				220

7. Projenin ikinci bileşeni kapsamında, Bakanlık tarafından valiliklere, il özel idarelerine ve belediyelere *resmi yazılar* gönderilerek büyükşehir sistemiyle ilgili çeşitli sorular yönetilmiştir. İlgili kurumlardan gelen toplam 135 adet cevap yazısı, M. YILDIZ tarafından sistematik olarak değerlendirilmiş ve raporlanmıştır.

8. Projenin üçüncü bileşeni kapsamında, mahalli idareler kontrolörleri tarafından *inceleme-araştırma raporları* hazırlanmıştır. Bu kapsamda 25'i büyükşehir, 50'si ilçe olmak üzere, toplam 75 belediyede inceleme araştırma yapılmıştır. Bu araştırmalar 8 başkontrolör/kontrolör tarafından yapılmış ve ayrı ayrı raporlandırılmıştır. Kontrolör raporlarındaki bulgular üzerine bir değerlendirme ve tartışma E. ARIKBOĞA tarafından yapılmıştır. *(Bu rapor aşağıda yer almaktadır).*

9. Projenin dördüncü bileşeni, *kamuoyu araştırmasıdır*. Bu kapsamda halkın büyükşehirle ilgili yasal/idari değişiklikleri nasıl değerlendirdiği ve ilgili kurumlardan ve hizmetlerden ne ölçüde memnun olduğu ölçülmüştür. Bu amaçla Türkiye genelini temsil eden 14 ilde, 10.000 denekle bir anket çalışması yapılmıştır. Bu anket çalışması, profesyonel bir firma tarafından gerçekleştirilmiş, ayrıca elde edilen bulgular yine firma tarafından raporlanmıştır.

10. Söz konusu Proje kapsamında hazırlanan Rapor, yayınlanması planlanmış olmakla birlikte, Türkiye'nin gündemindeki hızlı değişimler nedeniyle, proje sahibi kurum tarafından yayınlanması maalesef mümkün olamamıştır.

11. Proje kapsamında elde edilen bulgulardan bir kısmının kamuoyu tarafından bilinir hale gelmesi, büyükşehirlerle ilgili tartışmalara katkı sağlayabilir. Bu amaçla, *Projenin Genel Raporu* kapsamında tarafımdan hazırlanan bölüm, yeniden gözden geçirilmiş ve bazı küçük değişiklikler yapılarak aşağıya konulmuştur. Bu çalışmanın araştırmacılara, politika yapıcılara, karar vericilere, belediyelere ve diğer ilgililere katkı sağlaması umulur.

KONTROLÖR RAPORLARINDAKİ BULGULAR YARDIMIYLA BÜYÜKŞEHİR SİSTEMİNİ TARTIŞMAK

1- GİRİŞ

1. Bu rapor, 2017 Ekim-Kasım döneminde, İçişleri Bakanlığı Kontrolörleri tarafından yürütülen ve 25 ilde toplam 75 belediye ile yapılan görüşmeleri kapsayan 8 adet inceleme-araştırma raporundan hareketle yazılmıştır.

2. Bu rapor, kontrolör raporlarının bir özeti değildir, rapor yazılırken böyle bir amaç güdülmemiştir. Bu rapor, belirli bir sistematik dahilinde, büyükşehir sisteminin aksayan yönlerine ışık tutmayı, bu bağlamda mevcut sorunların çözülmesi ve eksikliklerin giderilmesi konusunda karar vericilere yardımcı olmayı ve onları teşvik etmeyi amaçlamaktadır.

3. Bu raporda güdülen temel amaç nedeniyle, 6360 sayılı kanunun sağlamış olduğu çeşitli katkıların tekrar edilmesi yerine, kontrolör raporlarında işaret edilen sorunlara, açıklara, öneri ve değerlendirmelere odaklanılmıştır. Bununla birlikte bu rapor, kontrolör raporlarında işaret edilen tüm sorunların kapsamlı bir özetini sunma iddiasında değildir.

4. Bu rapor yazılırken, kontrolör raporlarından yapılan alıntılar, tırnak içine alınmak suretiyle özel biçimde rapor metnine yerleştirilmiştir. İlgili alıntının hangi kontrolör raporuna ait olduğu da belirtilmiştir. Ayrıca yapılan alıntılardan gerekli görülenlere, o alıntının görüşülen yerel aktörlerden hangisine ait olduğunu gösteren ifadeler eklenmiştir.

5. Bu rapor, şu başlıklara ilişkin tartışmaları kapsamaktadır:

- Tartışma zemini: İl bütününe yayılan iki kademeli model
- İki kademeli yapı: İşbirliği mi, çatışma mı?
- İki kademeli modeli iyileştirmek ve yetkileri netleştirmek
- Kırsal mahalleler
- Mali konular
- Merkezi/mülki idare ile yerel yönetimler arasındaki hizmet bölüşümü

2- KONTROLÖR RAPORLARININ YÖNTEMİ VE KAPSAMI

6. İçişleri Bakanlığı kontrolörleri tarafından, *Büyükşehir Belediyelerinde Hizmet Sunum Yöntemlerinin Geliştirilmesi Proje Bileşeni* kapsamında, çeşitli belediyelerde inceleme-araştırma raporu hazırlanmıştır. Bu raporlar, Bakanlık bünyesinde başkontrolör / kontrolör olarak görev yapmakta olan Ali Taştan, Burhanettin Tokmak, Emin Bardakçı, Emin Tanrıöven, Gazi Sert, Mustafa Oksal, Osman Can Yenice ve Yakup Keleş tarafından hazırlanmıştır. Araştırma ve raporlama süreci, 2017 yılı Ekim ve Kasım aylarında gerçekleşmiştir.

7. Söz konusu inceleme- araştırma, 25'i büyükşehir 50'si ilçe olmak üzere toplam 75 belediyede yürütülmüştür. Bu araştırmalar, kontrolörler tarafından yürütülmüş ve elde edilen

veriler yine aynı kontrolörler tarafından raporlanmıştır. Raporların bir kısmı, oldukça sistematik biçimde yazılmıştır. Bu kapsamda 8 adet incele-araştırma raporu hazırlanmıştır. İnceleme-araştırma yapılan belediyeler Ek 1’de gösterilmektedir.

8. Araştırma kapsamında belediye başkanları ve belediye üst yöneticileri ile görüşülmüştür. Söz konusu araştırmanın kapsamı, temelde, büyükşehir sisteminin güçlü ve güçsüz yanlarını, olumlu ve olumsuz özelliklerini, getirdiği faydaları ve zorlukları ve karşılaşılan sorunları tespit etmek ve değerlendirmektir. Belediyelerle yapılan görüşmelerde sorulan sorular, Ek 2’de gösterilmektedir.

9. Araştırma, büyükşehir olan 25 ilde yürütülmüştür. Bu illerdeki ilçe belediyeleri seçilirken, aynı ilden farklı niteliklere sahip ilçelerin seçilmesine özen gösterildiği görülmektedir. Dolayısıyla araştırma kapsamında, il merkezinde bulunan ve çevrede yer alan ilçeler, daha kentsel veya daha kırsal nitelik taşıyan ilçeler, büyük ve küçük nüfuslu ilçeler şeklinde, farklı niteliklere sahip ilçelerde görev yapan kişilerin görüş, öneri ve değerlendirmelerini öğrenme imkanı bulunmuştur.

3- TARTIŞMA ZEMİNİ: İL BÜTÜNÜNE YAYILAN İKİ KADEMELİ MODEL

10. 6360 sayılı kanunun getirdiği yeni sistem, iki kademeli büyükşehir modelinin bütün bir ile hakim olmasıdır. Türkiye’de 1984’ten itibaren 30 yıl boyunca iki kademeli büyükşehir modeli uygulanmıştır. Ancak bu model, 2014 öncesinde ilin merkezindeki kentleşmiş alanlarda uygulanmıştır. 6360 sayılı yasayla birlikte bu model, bütün ile yayılmış ve bu yayılmayla birlikte özel idare, belde belediyesi ve köy yönetimlerinin varlığı sona ermiştir.

11. 6360 sayılı yasanın getirdiği yeni sistemle birlikte, 30 ilde özetle;

- Yerel yönetim sistemi değişmiştir.
- İki kademeli model, ilin bütün ilçelerini kapsar hale gelmiştir.
- Büyükşehir sistemi, ilin merkezinde veya metropol ilçelerinde uygulanan bir model olmaktan çıkmıştır.
- Büyükşehir belediyesi, yerel hizmetlerle ilgili olarak, ilin tamamında ana aktör haline gelmiştir.
- Yerel yönetimler, kırsal mahallelerin ve kırsal alanların yönetiminde söz sahibi olmuştur.
- Mülki idarenin kırsal yöreler ve kırsal hizmetler üzerindeki etkisi azalmıştır.

12. 6360’la birlikte, büyükşehir sistemi değişmiş ve ilin tamamını kapsamıştır. Bu değişimle birlikte büyükşehir modeli, il merkezinde veya ilin metropol alanında işleyen bir model olmaktan çıkmıştır. 30 ilin *ortalama yüzölçümü 13 bin km²’dir*. Böylesi geniş bir coğrafyada, irili ufaklı pek çok yerleşim yeri, büyükşehir ve ilçe belediyeleri eliyle yönetilmeye başlanmıştır. İllerde, birbirinden farklı nitelikte ilçeler yer almaktadır. İlçelerin bir kısmı il merkezinde yer alırken (merkez ilçeler, metropol ilçeler), bir kısmı il merkezine uzak alanlarda bulunmaktadır (çevre ilçeler). BŞB, bütün ilçelerde aynı yetkilere sahiptir ve yerel hizmetlerle ilgili olarak ilin tamamında *ana aktör* konumundadır.

13. İlçelerin nüfusları arasında büyük farklılıklar vardır. İl merkezindeki ilçeler oldukça büyük nüfusludur. Bununla birlikte çevre ilçeler arasında da, 50 binden ve 100 binden daha fazla nüfusa sahip büyük ilçeler bulunmaktadır. Ancak çevre ilçelerin büyük bölümünün nüfusu azdır. 30 BŞB’de, 20 binden daha az nüfusa sahip ilçe sayısı, 131’dir; 10 binden daha az nüfusa sahip ilçe sayısı ise 53’tür. İlçelerin nüfus büyüklüğü Tablo 2’de gösterilmektedir.

Tablo 2: İlçelerin Nüfus Büyüklüğü – 2016 (30 BŞB/il)²

Nüfus dilimleri	Sayı	%	Kümülatif Sayı	Kümülatif %
5 binden az	13	2,5	131	25,2
5 - 10 bin	40	7,7		
10 - 20 bin	78	15,0		
20 - 50 bin	141	27,2	215	41,4
50 - 100 bin	74	14,3		
100 - 250 bin	91	17,5	173	33,3
250 - 500 bin	60	11,6		
500 bin - 1 milyon	22	4,2		
Toplam	519	100,0	519	100

14. İlçelerin kentsel ve kırsal nüfus bileşimi de oldukça farklıdır. Bazı ilçelerde kentsel alanda yaşayan nüfusun oranı yüksektir. Buna karşılık bazı ilçelerde ise kırsal alanda yaşayan nüfus, kentsel alanda yaşayan nüfustan daha fazladır. Tablo 3’te Adana’nın durumu örnek olarak gösterilmektedir.

Tablo 3: Adana’da Kentleşme Oranları ve Yüzölçümü (2012)³

Nitelik	No	İlçe belediyeleri	Nüfus			Kentleşme oranı (%)	Yüz ölçümü (km ²)	Toplam yüz ölçümü
			Kent	Kır	Toplam			
İl merkezi / Metropol ilçeler	1	Seyhan	764.714	0	764.714	1,00	1.957	
	2	Çukurova	335.733	4.740	340.473	0,99		
	3	Yüreğir	416.302	4.627	420.929	0,99		
	4	Sarıçam	111.976	20.963	132.939	0,84		
Kırsal Alanlara Sahip ilçeler	5	İmamoğlu	20.320	9.380	29.700	0,68	4.418	
	6	Ceyhan	107.891	50.876	158.767	0,68		
	7	Kozan	79.943	47.983	127.926	0,62		
	8	Pozantı	9.955	9.857	19.812	0,50		
Kırsal Yoğun ilçeler	9	Karataş	8.592	12.304	20.896	0,41	7.751	
	10	Karaisalı	7.504	14.864	22.368	0,34		
	11	Tufanbeyli	5.742	11.804	17.546	0,33		
	12	Yumurtalık	5.110	12.819	17.929	0,29		
	13	Feke	4.608	13.447	18.055	0,26		

² Tablo 2’deki nüfus verileri, TUİK 2016 ADNKS sonuçlarından, belediye nüfusları toplu halde MİGM’den alınmıştır.

³ Tablo 3’teki nüfus verileri, TUİK 2012 ADNKS sonuçlarıdır. Yüzölçümü verileri, Harita Genel Komutanlığı verileridir.

	14	Aladağ	4.224	12.727	16.951	0,25	1.355	
	15	Saimbeyli	4.010	12.620	16.630	0,24	1.163	
		Adana Toplamı	1.886.624	239.011	2.125.635	0,89	14.125	

15. Büyükşehir sistemindeki değişimle birlikte, ilin hem kentleşmiş alanları hem de kırsal alanları belediye sınırları içine girmiştir. Kırsal alanlar belediyelerin mahallesine dönüşmüştür. Ancak belediye yasalarıyla kırsal alanlara ilişkin yasaların (tarım, hayvancılık, imar, mera vb.) tam olarak uyumlaştırması yapılmamıştır. Bu eksiklik devam etmekte ve sorunlara yol açmaktadır.

16. Büyükşehir sistemindeki değişimin temsil sistemine yansımaları göz ardı edilmiştir. Bu durum BŞB meclislerinde temsil sorunlarına yol açmaktadır.

4- İKİ KADEMELİ YAPI: İŞBİRLİĞİ Mİ, ÇATIŞMA MI?

17. Türkiye'nin uygulamakta olduğu büyükşehir sistemi, iki kademeli bir modeldir. Bu sistem BŞB ve ilçe düzeyinde, iki farklı yerel iktidar alanı üretmektedir. Bu farklı iktidarların varlığı, şu tür olgulara yol açabilir:

- İl bütününde belediyeler arasında rekabeti, birbirinden öğrenmeyi ve hizmet yarışını ortaya çıkaran verimli bir ortam oluşabilir (*olumlu etki*).
- Bununla birlikte söz konusu rekabet, rasyonel bağlamından uzaklaşır ve anlamsız bir yarışa evrilirse, israfa da yol açabilir (*olumsuz etki*).
- İki kademeli yapı, büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında işbirliği, koordinasyon, yönetim anlayışı içinde, birbirini destekleyecek ve tamamlayacak türde bir çalışma ortamı üretebilir (*olumlu etki*).
- Ancak diğer taraftan iki kademeli yapı, BŞB ve ilçe belediyeleri arasında çatışma, baskı yapma, bir diğerinin iş yapmasını engelleme, zorlaştırma gibi sorunlara da yol açabilir (*olumsuz etki*).

18. Ülkemizdeki uygulamalarda, yukarıda belirtilen dört olgunun da örneklerine rastlanmaktadır. Kontrolörlerin inceledikleri örneklerde, ilgili aktörler, olumlu öğelere değinseler de, daha ziyade olumsuz durumlardan şikayet etmişlerdir. Farklı örneklere bir sistematik içinde bakalım.

Bir BŞB temsilcisi: “Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında yapılan protokoller ile verimli hizmetlerin gerçekleşme imkanı olduğu” (E. Bardakçı Raporu)

Bir kırsal ilçe belediyesi temsilcisi: “İlçe belediyelerinin kendi bütçe imkanları ile gerçekleştiremeyecekleri büyük projeleri gerçekleştirme fırsatlarının doğduğu; büyükşehirin teknik bilgi donanımından yararlanma imkanı” (G. Sert Raporu)

Bir BŞB temsilcisi: “Büyükşehir belediyeleriyle ilçe belediyeleri arasında işbirliği ve koordinasyonun gelişmesi açısından olumlu durumlar bulunduğu gibi, olumsuz gelişmeler

daha ağır basmaktadır. Bu sebeple, bu idareler arasındaki görev, yetki ve sorumlulukların açık ve net olarak kanunda düzenlenmesi gerekir.” (M. Oksal Raporu)

19. Görüşülen birçok yerel aktör, büyükşehir ile ilçeler arasında işbirliği ve koordinasyon konusunda *sorunlar yaşandığına*, bir kurumsallaşma olmadığına ve mevcut sistemin *kişisel ilişkilere dayalı* olarak çalıştığına vurgu yapmıştır. Diğer taraftan kişisel ilişkiler, ilçeler arasında *ayrımçı* uygulamalara da yol açabilmektedir. Kontrolör raporlarında bu konulara ilişkin çeşitli eleştiriler yer almaktadır.

“Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında, hizmetlerin kişisel ilişkiler içerisinde yürütüldüğü” (G. Sert Raporu)

BŞB’yle aynı partili bir ilçe temsilcisi: “[Büyükşehir ile aramızda] işbölümü, koordinasyon ve işbirliği bulunmamakta... Bu konu, büyükşehir belediye başkanının yönetim politikası ile ilintilidir.” (B. Tokmak Raporu)

“Büyükşehir belediyesi ile özel ilişkiler içinde olan ilçe belediyeleri, diğer ilçe belediyelerine nazaran büyükşehir belediyesinin imkânlarından daha fazla yararlanabilmektedir.” (E. Bardakçı Raporu)

Bir ilçe belediyesi temsilcisi: “Büyükşehir belediyelerinin dilediği ilçeyi başarılı kılma veya gösterme, dilediği ilçeyi başarısız kılma veya gösterme imkânına sahip olması” (B. Tokmak Raporu)

Bir ilçe belediyesi temsilcisi: “[BŞB bürokrasinin] kişisel ihtirasları sebebiyle işbirliği, iletişim ve koordinasyon konusunda bir takım olumsuz durumlar ortaya çıkıyor” (M. Oksal Raporu)

Bir ilçe belediyesi temsilcisi: “İş birliği yok, ben yaptım oldu zihniyeti vardır” (E. Bardakçı Raporu)

20. Bazı ilçe belediyeleri, sadece koordinasyon sorunlarından söz etmemekte, aynı zamanda BŞB ile ilçe belediyesi arasındaki *ilişkilerin baskıcı niteliğinden* yakınmaktadır. Başka bir ifadeyle, bazı ilçe belediyesi temsilcilerine göre, BŞB kendini patron olarak konumlandırmaktadır ve ilçelerin bu duruma itirazları vardır.

Bir ilçe belediyesi temsilcisi: “Büyükşehir bürokrasisinin hükmeden tavırları olmaması gerekir.” (G. Sert Raporu)

Bir ilçe belediyesi temsilcisi: “Büyükşehir belediye başkanı ve bürokrasisince böyle [hiyerarşik] bir bağ varmış gibi düşünüldüğü, ilçe belediyesinin kaale alınmadığı, yok sayıldığı, büyükşehir görüşlerinin talimat gibi bildirildiği;

büyükşehir belediyesinin bir işbirliği ihtiyacı içinde olmadığı, tek karar vericinin büyükşehir belediyesi olduğu, ilçe belediyelerinin kayıtsız, şartsız biat ve itaat etmek zorunda olduğu;

ilçelerdeki BŞB koordinatörlerinin, kendilerini ilçe belediye başkanlarının üstünde gören davranışlarının olduğu” (C. Yenice Raporu)

21. Görüşülen aktörlerden birisi, ülkemizde *birlikte iş yapma kültürü* konusundaki temel *eksikliğe* şu şekilde dikkati çekmiştir:

BŞB'yle aynı partili bir ilçe temsilcisi: “İşin temeli demokrasi ve uzlaşma olduğu için, işbölümü de, koordinasyon da, işbirliği de oldukça güçtür... Özel bir koordinasyon yoktur. Her belediye kendi alanına göre yatırım ve hizmet üretmektedir.” (B. Tokmak Raporu)

22. Bazı ilçe belediyesi temsilcileri, işbirliği eksikliğinin *hizmetlerde aksamaya veya israfa* yol açtığını belirtmiştir.

Bir çevre ilçe belediyesi temsilcisi: “Büyükşehir belediyesinin sunduğu hizmetlerin yetersiz olduğu, büyükşehir ile iş bölümü, koordinasyon ve işbirliği sağlanamadığı” (A. Taşdan Raporu)

Bir çevre ilçe belediyesi temsilcisi: “Su, kanalizasyon, altyapı ve ulaşım hizmetlerinde büyük aksaklıklar yaşandığı, büyükşehir belediyesi ile aralarında işbirliği ve koordinasyon bulunmadığı” (A. Taşdan Raporu)

“İlçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesi arasında alt yapı hizmetleri hususunda koordinasyon eksikliği bulunduğu ve bu durumun da kaynak israfına ve hizmetlerde aksamaya sebep olduğu” (G. Sert Raporu)

“[BŞB'yle aralarında] koordinasyonsuzluk olduğu, bölgeye yönelik yapılacak çalışmalarda görüş ve öneri alınmadığı” (C. Yenice Raporu)

Bir ilçe belediyesi temsilcisi: “[BŞB'nin yetkisinde olan hizmetlerde aksaklık yaşandığı] vatandaşların her konuda muhatap olarak kendilerini gördüğü, çevre ilçe belediyelerinin güçlendirilerek büyükşehir belediyesine olan bağımlılığının azaltılması gerektiği” (A. Taşdan Raporu)

23. Büyükşehir belediyesi için, koordinasyonun başka bir anlamı daha vardır. BŞB, il ölçeğindeki birçok hizmeti yürütebilmek için, *büyük ve yaygın* bir teşkilat yapısı kurmaktadır. Dolayısıyla, BŞB birimlerinin *kendi içinde* de bir koordinasyon ihtiyacı söz konusudur.

Bir BŞB temsilcisi: “İlçelerde, büyükşehir belediye iş ve işlemlerini takip ve koordine etmek amacıyla büyükşehir belediyesini temsilen, ilçe koordinasyon işleri müdürlükleri kurularak” (G. Sert Raporu)

24. Son olarak, çokça sorun yaşanan bazı alanlarda, hizmet birimleri düzeyinde daha *kurumsal koordinasyon arayışlarının bulunduğu* da not etmek gerekir.

Bir BŞB zabıta daire başkanı: “Zabıta hizmetlerinin il ölçeğinde sağlıklı yürütülebilmesi için, ilçe zabıta müdürleri düzeyinde periyodik koordinasyon toplantıları düzenlenmektedir.” (E. Bardakçı Raporu)

25. Görüldüğü gibi, BŞB ile ilçe belediyeleri arasındaki işbirliği zayıftır. Diğer taraftan mevcut *hizmet bölüşümü*, her kademedeki belediyenin kendi işine odaklanmasına da imkan vermemektedir. Bu durum koordinasyon meselesini daha sorunlu bir noktaya taşımaktadır. Hizmet bölüşümü konusu, gelecek başlık altında daha geniş biçimde ele alınacaktır.

Bir BŞB temsilcisi: “Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında koordinasyon ve müşterek kararlarda işbirliği zorlaşmaktadır... Yetki paylaşımı tanımlanamadığı için bir çatışma ortamı ortaya çıkıyor. Net tanımlar... açık bir şekilde yapılmalıdır.” (M. Oksal Raporu)

Bir ilçe belediyesi temsilcisi: “İş bölümü, işbirliği ve koordinasyon açısından yaşanan durum olumsuzdur. Büyükşehir belediyesi, [ilçelerde] yapması gereken işleri yapmıyor... Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin öncelikleri birbirinden farklı olduğu için çatışma ortaya çıkıyor. (M. Oksal Raporu)

“Görev ve yetkilerin kesin çizgilerle belirlenmemesi, koordinasyon sorunlarını ortaya çıkarıyor. Aynı siyasi görüşe sahip olmak da burada çözüm olmuyor.” (M. Oksal rapor)

26. Bazı ilçe temsilcileri, mevcut sistemin ilde bütünlüğü sağlayayım derken, *ilçedeki hizmet bütünlüğünü bozduğunu* dile getirmiştir.

100 binden fazla nüfuslu bir çevre ilçe belediyesi temsilcisi: “İlçe belediyeleri açısından hizmetin bütünlüğü sağlanamamaktadır. İlçe belediyesi, büyükşehire bırakılacak büyük çaplı işlerin dışındaki yerel hizmetlerin tamamında görevli ve sorumlu olmalıdır. İlçe belediyesi, ilçeye bir bütün olarak bakabilmelidir.” (E. Bardakçı Raporu)

Bir ilçe belediyesi temsilcisi: “Yerinden yönetim ilkesi terk edilerek, bütün yetkinin büyükşehir belediyelerine verilmek suretiyle il ölçeğinde merkezileşmeye yol açılması” (B. Tokmak Raporu)

27. Buna karşılık bazı BŞB temsilcileri, *metropol/merkez ilçe belediyelerinin kaldırılması gerektiğini* söylemiştir. Bu konu bir sonraki başlık altında daha geniş biçimde ele alınacaktır.

Bir BŞB temsilcisi: “Metropol alan diye de tanımlanabilecek olan merkez alanda, birden fazla yerel otoritenin tanımlanmış olması nedeniyle koordinasyon, hizmetlerin verimliliği ve sürdürülebilirliğin sağlanması açısından ciddi problemlerin olduğu” (C. Yenice Raporu)

28. Öneri/Sonuç:

- 1) Yerel aktörlerin ve mevcut kurumsal/siyasal kültürün, iki kademeli modelin gerektirdiği ölçüde bir işbirliğini geliştiremediği ve yönetişime dayalı bir kurumsal işleyişi kuramadığı görülmektedir.
- 2) Bununla birlikte büyükşehir modelinde esaslı değişikliklerin yapılması, hem mevcut tartışmaların azalmasına hem de büyükşehir sisteminden arzu edilen verimin artmasına katkı sağlayacaktır.

5- İKİ KADEMELİ MODELİ İYİLEŞTİRMEK VE YETKİLERİ NETLEŞTİRMEK

29. Büyükşehir ile ilçeler arasındaki işbirliği eksikliği, birlikte çözüm üretmede yaşanan sıkıntılar, yetki çatışmaları ve örtüşmeleri karşısında, çözüm olarak şu önerilerin ileri sürüldüğü görülmektedir:

- 1) İlçe belediyelerini kaldırmak, BŞB'nin şube müdürlüğüne dönüştürmek
- 2) Nüfusun uygun olduğu illerde, metropol ilçe belediyelerini kaldırmak, il merkezini tek kademeye düşürmek, böylece il merkezinde yaşanan çatışmalara son vermek

- 3) BŞB'yi hem metropol belediye gibi hareket edebilecek, hem de il ölçeğinde hareket edebilecek bir niteliğe büründürmek. Bu amaçla metropol/merkez ilçeler ile çevre ilçelerdeki yetki, sorumluluk ve kaynakları farklılaştırmak
- 4) Büyükşehir ile ilçe belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarını tartışmaya yol açmayacak şekilde, kalın çizgilerle kanunda açık ve net olarak belirlemek
- 5) BŞB meclisindeki temsil sistemini iyileştirmek

30. İki kademeli modelin çatışmaya davetiye çıkaran boyutları nedeniyle, bazı BŞB temsilcileri geçmişten bu güne, ilçe belediyelerinin varlığına son verilmesi gerektiğini dile getirmektedir. Kontrolör raporlarında da benzer görüşleri dile getiren yerel aktörler olmuştur. Ancak büyükşehir sisteminin *tüm ile yayılmış olması* göz önüne alındığında, bu görüş prim verilebilecek bir öneri olmaktan çıkmıştır. Önerilen bu modelin hayata geçmesi halinde büyükşehir belediyesi *oldukça büyük, hantal ve aşırı bürokratik* bir kuruma dönüşecek, *yerellik* kaybolacaktır. Demokrat birisi için, birinci öneride, lafı daha fazla uzatmaya gerek yoktur.

31. Bu nedenle mevcut modeli iyileştirmek amacıyla, *geri kalan dört öneriye* odaklanmak gerekir. Bu dört öneri, birbirine tümüyle alternatif öneriler değildir. Bu öneriler aynı zamanda *birbiriyle kesişen* önerilerdir.

32. 2 no.lu öneri, yani il merkezinde *metropol ilçe belediyelerinin kaldırılmasına* dair öneri tartışmaya değer bir öneridir. Bu öneri 30 il için değil, merkez nüfusu açısından *uygun büyüklükte olan iller* için söz konusudur. Bu tür illerde, merkez ilçe belediyesinin kaldırılması ve bu ilçeye ilişkin bütün yetki ve kaynağın BŞB'ye aktarılması önerilmektedir. Böylece büyükşehir sistemi, il merkezinde tek kademeye düşecek ve iki farklı iktidar alanından kaynaklanan siyasi ve idari çatışmalar son bulacaktır. Bu sayede planlama ve imar, yol ağının ve parkların bölüşümü, zabıta, ruhsat ve denetim başta olmak üzere, önemli çatışma alanları ortadan kalkacaktır. Merkezdeki ilçe belediyesinin kaldırılması halinde, BŞB'nin ana hizmet birimleri zaten il merkezinde konuşlandığı için, belediyeye erişebilirlik, yerellik, katılım gibi sorunlar da kısmen az olacaktır. Diğer taraftan makul nüfuslu merkezlerde BŞB ile ilçenin birleşmesi, vatandaş açısından "hangi konuda hangi belediye yetkili?" sorusunu sona erdirecek ve doğru belediyeden hesap sorma mekanizmasına katkı sağlayacaktır. Mevcut durumda, 23 ila 26 civarında büyükşehir, bu önerinin kapsama alanına girmektedir.

Bir BŞB temsilcisi: "İl merkezinde farklı ilçe belediyelerinin ve büyükşehir belediyesinin görevli olması kargaşa yaratmaktadır. Merkez ilçeler kapatılarak tüm görevleri büyükşehir belediyesine devredilebilir." (G. Sert Raporu)

"Belli bir ölçeğin altında olan büyükşehirlerde merkez ilçelerin varlığının tartışılır hale geldiği, hatta... belli bir nüfus kriterinin altında kalan büyükşehirlerde merkez ilçe [belediyesi] olmaması gerektiğini, bunun kaynak israfına ve hizmetlerin vatandaşa daha yavaş götürülmesine yol açtığını düşündükleri" (Y. Keleş Raporu)

Bir BŞB temsilcisi "[İl merkezinde] yer alan ilçelerin varlığının sona erdirilmesi ya da temel yetkilerin büyükşehir belediyesinde toplanması" (C. Yenice Raporu)

33. Bu öneriye uygun biçimde, merkezdeki ilçe belediyeleri kaldırılırsa, bu durumda temsil sisteminde buna uygun düzenlemelere gitmek gerekir. Temsil sisteminden kaynaklanan çeşitli sorunlara aşağıda yer verilmiştir. Burada bu öneriyle sınırlı olarak, şunlar söylenebilir: *Eğer* mevcut temsil sisteminde (ve BŞB meclisinin oluşumunda) hiçbir değişiklik *yapılmayacaksa*, bu durumda *il merkezi için* bir belediye meclisi düşünülebilir. Böylece meclisin olduğu, ancak ayrı bir (ilçe) belediyesinin olmadığı bir yapı ortaya çıkacaktır. BŞB, merkez ilçeleri ilgilendiren konuları, bu mecliste görüşebilir.

34. Tartışmaya değer *üçüncü öneri*, *BŞB'nin yetki ve sorumluklarını* metropol ilçeler ile çevre ilçeler arasında *farklılaştırmaktır*. Bu sayede BŞB, il merkezinde metropol bir belediye gibi çalışırken, ilin geri kalan bölümünde bölgesel bir yerel yönetime dönüşecektir. Bu öneri-model, BŞB'nin "*il bütününde yürüteceği hizmetler*" ile "*il merkezinde yürüteceği hizmetlerin*" farklılaşması gerektiği üzerine oturmaktadır.

35. Önerilen bu modelde BŞB, il merkezinde geniş yetkilere sahip olacaktır. İl bütününde ise, ilçe üst ölçekten bakan bir role bürünecektir. Bu bağlamda BŞB il bütününde, ilin a) gelişme potansiyelini, b) önemli sorunlarını, c) büyük yatırım ihtiyaçlarını göz önüne alarak planlamalar yapacak, projeler üretecek ve buna uygun hizmetler sunacaktır. Buna karşılık çevredeki ilçe belediyeleri, kendi ilçelerine bir bütün olarak bakabilecek, ilçe düzeyinde pek çok hizmeti kendileri yürütebilecek, sorunları çözebilecek ve halkın taleplerine karşılık verebilecektir.

"Büyükşehir belediyelerinin planlama, ileri teknoloji, uzmanlık ve büyük maddi kaynak gerektiren görevleri üstlenmesi" (C. Yenice Raporu)

"İlçe belediyelerinin görevlerinin belirlenmesinde metropol ilçe, metropol dışı ilçe ayrımının fayda sağlayacağı" (C. Yenice Raporu)

Bir çevre ilçe belediyesi temsilcisi: "İlçeler mutlaka ikiye ayrılmalıdır. Metropol ilçeler ve çevre ilçeler diye... İlçe şehir [merkezin]den uzaklaştıkça,... [ilçe belediyesi tarafından] idare edilmesi daha doğrudur. Kanunda da merkez ilçenin görevleriyle çevre ilçenin görevlerini ayırmak gereklidir... Ancak böyle bir yöntemle bu çözülebilir. [Eğer] ilçeler(in) [tümü] güçlendirilirse, metropol ilçelerde sıkıntı yaşanabilir... Ancak merkezin dışındaki çevre ilçelerde [büyük yatırımlar dışındaki] tüm belediye hizmetleri tek elden [ilçeden] yürütülmelidir. ...Bu nedenle [çevrede] ilçe belediyelerinin mutlaka güçlendirilmesi, hem yetki açısından, hem görev açısından, hem de bütçe açısından güçlendirilmesi gereklidir." (A. Taştan Raporu)

36. Bu öneri-modelde BŞB ile çevre ilçeler arasındaki hizmet bölüşümünü netleştirebilmek için, büyükşehire değil *ilçelere odaklanmak* gerekir. Diğer bir ifadeyle *bu öneri-modelde*, ilçe düzeyinde yürütülebilecek bütün hizmetleri ilçelere vermek, *BŞB'ye vermemek* gerekmektedir.

"Belli bir ölçeğin üstündeki taşra ilçelerine daha fazla yetki devredilebilmesini sağlayacak düzenlemelere ihtiyaç bulunduğu" (Y. Keleş Raporu)

Bir çevre ilçe belediyesi temsilcisi: “[Kırsal ilçelerde] bütün yollar ve parklar ilçe belediyesine devredilmeli, ilçe ve büyükşehir belediyesi tabelalarıyla (bu hizmet, BŞB veya ilçe tarafından yapıldı bilgisi/reklamıyla) şehrin kirletilmemesi” (G. Sert Raporu)

Bir çevre ilçe belediyesi temsilcisi: “İlçe belediyesi daha güçlü ve icracı duruma gelmeli, bazı hizmetler ilçe belediyesine bırakılmalı” (E. Bardakçı Raporu)

“Kırsal ilçeler, neredeyse kendi beldelerinde büyükşehire yalvarır hale gelmiştir.” (B. Tokmak Raporu)

37. Hizmet bölüşümünü en kolay, en net ve en basit biçimde yapmanın en kestirme yolu, bir kademenin yetkilerini sayıp, geri kalan her hizmette diğer kademenin sorumlu olacağını (genel yetkili) kabul etmektir. Dolayısıyla, eğer merkez - çevre ilçe farklılığına dayalı bir model benimsenecekse, BŞB'nin il bütünündeki görevleri, *sınırlandırıcı ve sınırlı biçimde* tek tek sayılmalıdır. *Geri kalan bütün beledi hizmetler*, çevredeki ilçe belediyelerine bırakılmalıdır. Bu sayede ilin çevre ilçelerinde, yetki ve sorumluluklar net biçimde belirlenmiş olacaktır.

38. Söz konusu modelde, ölçek ekonomisiyle de uyumlu olarak, BŞB'nin *il bütününde* (dolayısıyla çevre ilçelerde) şu hizmetleri yürütmesinin uygun olacağı söylenebilir:

- Nazım plan ve imar denetimi
- Su ve kanalizasyon
- İtfaiye
- Afet yönetimi
- Atıkların depolanması, geri dönüşümü, bertarafı
- İlin kalkınmasına yönelik büyük ölçekli yatırım ve projeler

İlave olarak,

- 100 bin nüfusun altındaki ilçelerde 1. sınıf işyerleri ruhsat ve denetimi
- 20 bin nüfusun altındaki ilçelerde, ilçe belediyesinin talebi halinde, hizmetlere destek verme imkanı

Not: Su-kanalizasyon ve itfaiye konusunda farklı görüşler olmakla beraber, bu hizmetlerde başlatılan uygulamalara devam edilmesi –BŞB’de kalması- daha uygun olabilir. Bununla birlikte belediyeler, su şebekesi bakım onarımı vb. işlerde, ayrıca aralarında protokoller yapabilir.

39. Çevre ilçelerde BŞB'nin yetkilerini azaltan bu model benimsenecekse, ilçe büyüklüklerini de dikkate almak gerecektir. Yukarıda Tablo 2’de de gösterildiği gibi, 5 bin ve 10 bin nüfusun altında ilçeler bulunmaktadır. Bu ilçelerden a) elverişli olanlar tek belediye çatısı altında birleştirilebilir, b) ilçeler gruplandırılarak yetkileri farklı düzenlenebilir veya c) küçük ilçeler için BŞB desteği, KIRDES desteği gibi ilave imkanlar öngörülebilir. Bu konuyla ilgili olarak bir raporda şöyle denilmiştir:

“Taşra ilçeleri arasındaki nüfus aralıklarının çok fazla olmasının, kanunla kendilerine verilen görev, yetki ve sorumlulukları yerine getirebilme kapasitelerinin de farklılaşmasına yol açtığı ve bu sebeple taşra ilçe belediyeleri arasında görev, yetki ve sorumluluk açısından ölçekleri esas alınmak suretiyle kategoriler oluşturulması; belli ölçeğin altındaki belediyelerde

belli hizmetlerin tamamının büyükşehirler tarafından ifa edilmesi veya belli bir ölçeğin üstündeki taşra ilçelerine daha fazla yetki devredilebilmesini sağlayacak düzenlemelere ihtiyaç bulunduğu” (Y. Keleş Raporu)

40. Yine bu modelin benimsenmesi halinde, BŞB koordinasyon merkezlerini de yeni duruma uygun olarak *dönüştürmek* gerekir. Örneğin bu modelde AYKOME, ortak altyapı hizmetlerinde eşgüdüm sağlamaya yönelik bir çabayı sürdürürken, çevre ilçelerde ortak programa alınan hizmetler dışındaki kazı izinlerinin *çevre ilçe belediyeleri tarafından* verilmesi daha uygun olacaktır.

41. Bu modelde BŞB, merkez ilçelerde hangi hizmetleri yürütmelidir? *Merkezde*, yani birbirine eklenmiş metropol kentsel alanda, *BŞB'nin yetkileri daha fazla* olacaktır. Temel prensip bu olmakla birlikte, merkez ilçelerde de, BŞB ile ilçe belediyeleri arasındaki hizmet bölüşümünü netleştirmek gerekir. Ancak bu biraz daha zor bir konudur.

42. BŞB ile ilçeler arasında özellikle şu konularda yetki karmaşası söz konusudur. İmar, yol ağının paylaşılması (ana arter-ara arter), park ve yeşil alanların paylaşılması, zabıta... Diğer taraftan bu örneklerde BŞB temsilcilerinin söyledikleri ile ilçe temsilcilerinin söyledikleri farklılaşmaktadır. Her kademe, kendi yetkisinin artmasını istemektedir. Dolayısıyla merkez ilçelerde, her iki kademeyi birden razı edecek formülleri üretmek zordur. Ancak taraflar, *bazı temel hizmetlerin tek bir kademede toplanmasını*, bir hizmetin iki sahibinin olmamasını istemektedir. Bu tür öneriler, prensip olarak doğrudur. Örneğin şu raporlarda söylendiği gibi:

Bir BŞB temsilcisi: “Zabıta hizmetleri, imar hizmetleri, yol hizmetleri gibi tek elden yürütülmesi mümkün olan hizmetlerde iki farklı düzeyde otoritenin oluşu, vatandaşta da tereddütlere neden olduğu” (C. Yenice Raporu)

Bir ilçe belediyesi temsilcisi: “Merkez ilçelerde... ana hizmetlerin tamamında görev, yetki ve sorumlulukların tek bir belediyede toplanması faydalı olacaktır. Örneğin mezarlık, itfaiye, su-kanalizasyon işlerinin büyükşehirde,... park bahçe, temizlik hizmetleri, zabıta hizmetlerinin ana caddeler de dâhil olmak üzere tamamının tek bir belediyede... [ilçe belediyesi kastediliyor] olması uygun olacaktır.” (G. Sert Raporu)

Bir ilçe belediyesi temsilcisi: “Yetki karmaşasına sebebiyet veren faktörlerin (temizlik, zabıta, alt yapı, otopark, park bahçe vb.) hızlı bir şekilde ortadan kaldırılması; ilçe sınırları içerisindeki tüm hizmetlerin ilçe belediyesi tarafından yapılması” (C. Yenice Raporu)

“Cadde ve sokak ayrımı, parkların paylaşımı, anayolların bakım ve temizliği, defin işleri, ana yollardaki ilan ve reklam vergisi ve imar konularında sorunlar olduğu, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin görev ve yetkilerinin daha açık ve net olarak belirlenmesi gerektiği” (A. Taştan Raporu)

“İlçe belediyeleri ve büyükşehir belediyelerinin görev tanımlarındaki iç içe geçen unsurlar ve bazı konularda kararın belediye meclislerine bırakılıyor olmasının sorunlara yol açtığı,... BŞB-ilçe rekabeti nedeniyle, çözümü çok kolay olan hususlarda dahi ihtilaflara düşüldüğü ve hizmette gecikmeler yaşandığı” (G. Sert Raporu)

43. Belirtmek gerekir ki, yukarıdaki örneklerde belirtilen sorunlar ve yetki tartışmaları, hem merkez hem de çevre ilçeler için geçerlidir. Bununla birlikte *sorunun niteliği*

farklılaşmaktadır. Bu bağlamda yakındaki (merkez) ilçelerde *gerilimli ilişkiler ve çatışma* görünümü ağırlık kazanmakta, buna karşılık uzaktaki (çevre) ilçelerde BŞB'nin hizmet *yetersizliği* ve/veya ilgili alanı *boşlukta bırakması* sorunu öne çıkmaktadır. Eski BŞB'lerden birindeki zabıta daire başkanının sözü, bu durumun bir işareti olarak okunabilir.

“Personel yetersizliğinden dolayı metropol ilçeler dışında [zabıta] hizmet birimleri oluşturulamamıştır. Denetim ve kontroller mobil ekipler sayesinde, belli zaman aralıkları veya acil durumlarda gününbirlik gidiş-dönüş şeklinde sağlanmaktadır. Bu durum olumsuzluğu anlık olarak çözmüş, sürdürülebilir veya kalıcı çözüm sağlamamıştır.” (E. Bardakçı Raporu)

44. Tartışılması gereken *dördüncü öneri*, büyükşehir ile ilçe belediyelerinin *görev, yetki ve sorumluluklarını* tartışma yaratmayacak şekilde, kalın çizgilerle *kanunda açık ve net olarak belirlemektir*. Bu öneri, daha doğrusu talep, kontrolör raporlarının birçoğunda geçmektedir.

“Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin görev ve yetkilerinin kalın çizgilerle ayrılması gerektiği” (G. Sert Raporu)

“Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasındaki görev, yetki ve sorumlulukların net olarak tartışmaya yol açmayacak şekilde yeniden düzenlenmesi” (G. Sert Raporu)

“Mevzuat düzenlemelerinde sorumluluk alanlarının, görev ve yetkilerin tartışmaya yer vermeyecek şekilde net ifadelerle düzenlenmesi gerektiği” (A. Taşdan Raporu)

“İlçe ve büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarının tereddüde mahal verilmeyecek şekilde yeniden düzenlenmesi” (C. Yenice Raporu)

“Büyükşehir belediyesiyle ilçe belediyeleri arasındaki yetki karmaşası doğuran hususların net bir şekilde ayırt edilmesi” (C. Yenice Raporu)

“Görev ve yetkilerinin yeterince açık ve net olmaması sebebiyle birtakım görev ve yetki çatışmalarının ortaya çıktığı, büyükşehir belediye meclisine verilmiş olan inisiyatifin gelir imkanları veya siyasi görüş yada baskı unsuru olarak kullanılması sonucunda hizmet sunumu anlamında olumsuzluklar yaşandığı” (M. Oksal Raporu)

45. Bu talepler haklıdır. Keşke yapması da söylemesi kadar kolay olsaydı! 5216 sayılı kanunun görev, yetki ve sorumlulukları düzenleyen 7. Maddesi, oldukça kötü biçimde düzenlenmiş yasa maddelerinden birisidir. Diğer taraftan başta Belediye Kanunu (5393) olmak üzere çeşitli kanunlarda da belediyelerle ilgili hükümler yer almaktadır. Söz konusu kanunlarda geçen “ilgili belediye” vb. ifadeler, iki kademeli büyükşehir sisteminin uygulandığı illerde karmaşaya neden olmaktadır. Çünkü bu illerde, *aynı yerde* bir değil iki belediye bulunmaktadır.

Bir BŞB temsilcisi: “[Yetki karmaşası bağlamında] bir diğer sorun, mevzuattan kaynaklı belirsizliklerdir. ...Mevzuatta ‘ilgili belediyesi’ ‘ilgili idare’ gibi ifadeler... hizmet sunumunda aksamaya yol açmakta, idare hukuku [veya idari yargı] tarafından dahi zaman zaman birbirinden farklı yorumlanabilmektedir.” (C. Yenice Raporu)

46. Yukarıda 2 ve 3 no.lu öneriler tartışırken, model değişiklikleri bağlamında hizmet bölümümü konusu ele alınmıştı. 2 ve 3 no.lu öneriler, aynı zamanda hizmet bölümümü kaynaklı önerilerdir. Başka bir ifadeyle hizmet bölümümü meselesini modelleştiren önerilerdir. Eğer 2

ve 3'teki öneri-modeller üzerinden gidilmeyecekse, BŞB ile ilçeler arasında hizmet bölüşümünü netleştirmek için yine *ilçelere odaklanmak* gerekir. Bu durumda ilçeleri belirli nüfus büyüklüklerine göre 2-3 gruba ayırmak ve her grupta BŞB'nin ve ilçenin yetkilerinin ne olacağını ayrı ayrı belirlemek gerekir.

47. BŞB ile ilçe arasında hizmet bölüşümü yaparken, bir kademenin yetkisine verilen bir hizmeti başka bir kademeye *vermemek*, a) görev tanımının netleşmesine, b) kaynak israfının önlenmesine ve c) vatandaş açısından doğru kurumdan hesap sorulabilmesine katkı sağlayacaktır. Bu yapılmadığı için, mevcut durumda şu tür sorunlar söz konusudur.

“BŞB ile ilçe arasında tam bir görev ayrılığı olmadığı, hangi hizmetlerin hangi belediye tarafından yapıldığı hususunun vatandaşlar tarafından bilinemediği” (G. Sert Raporu)

“Bazı hizmetlerin hem büyükşehir hem de ilçe belediyesi tarafından yapılmasının mükerrerliğe ve kaynak israfına neden olduğu” (G. Sert Raporu)

Bir ilçe belediyesi temsilcisi: [Hizmet bölüşümünün net biçimde yapılmamış olması] tartışmalara sebep ol(makta), hizmet sahipsiz kalma(kt) ve vatandaşın taleplerinin karşılanmasında, yetkili ve sorumluluk tespiti yapılamadığından, zorluklar yaşanmaktadır. Vatandaş(ta)... hangi hizmeti kimden alacağı hususunda kafa karışıklığı oluşturmaktadır.” (Y. Keleş Raporu)

48. *Beşinci öneri*, BŞB meclisindeki temsil sistemidir. Belirtmek gerekir ki, mevcut temsil sisteminin hizmet bölüşümüyle de ilgili bir yönü söz konusudur. İmar planlarının BŞB meclisinde görüşülmesi, yol ağının ve parkların BŞB meclisi kararıyla bölüşülmesi, BŞB'den ilçe belediyelerine yetki devirlerinin BŞB meclisi kararıyla yapılması gibi. Bilindiği gibi BŞB meclisi üyeleri doğrudan seçilmemekte, ilçe belediye başkanları ve ilçe belediye meclis üyelerinin 1/5'i ile oluşmaktadır. Dolayısıyla BŞB meclisinde bu konular görüşülürken, bir yolun BŞB'de mi yoksa ilçe de mi olması gerektiği, ilginç tartışmalara konu olabilmektedir. Benzer şekilde imar planları görüşülürken, her ilçeden gelen üyeler, kendi ilçesinin menfaatini önceleyebilmekte, bu durum imar bütünlüğünü bozucu bir unsura dönüşebilmektedir.

49. Mevcut sistemde temsil adaletini bozan ciddi unsurlar da bulunmaktadır. Kontrolör raporlarında da BŞB meclisindeki temsil sorunlarından söz edilmektedir.

“Büyükşehir Belediye meclisinde [ilçeler arasında] temsilde adalet sağlanamamıştır.” (E. Bardakçı Raporu)

“Kırsalda [ilçelerde] yaşayan nüfus az, ancak temsili fazla; dolayısıyla temsilde ciddi sorun vardır.” (B. Tokmak Raporu)

“Büyükşehir belediye meclisinde temsil adaletsizliğinin bulunduğu; mesela 10 bin nüfuslu bir ilçe belediyesi büyükşehir belediye meclisinde iki üye ile temsil edilir iken, 50 katı büyüklükte olan 500 bin nüfuslu ilçenin sekiz üye ile temsil edildiği” (Y. Keleş Raporu)

Bir BŞB temsilcisi: “[BŞB meclisine] kırsaldan gelenler çoğunluktadır; [bu durum] ‘köyleri kentleştirmek şöyle dursun, şehirleri köyleştirmek’ gibi bir gelişmeye yol açmıştır.” (B. Tokmak Raporu)

50. Yukarıdaki eleştiriler bağlamında, Gaziantep BŞB meclisindeki temsil durumu aşağıda örnek olarak verilmiştir. Tablodan görüldüğü gibi, Gaziantep'in merkez iki ilçesi, % 82'lik nüfus payına karşılık BŞB meclisinde % 38,5'luk meclis üye oranıyla temsil edilmektedir. Bunun aksine, aşağıda Tablo 4'te de görüldüğü üzere, % 18 oranında bir nüfusa sahip olan çevre ilçeler, BŞB meclisindeki sandalyelerin % 61,5'una sahip olmuştur.

Tablo 4: Gaziantep BŞB Meclisi⁴

S. N.	İlçe Adı	Nüfusu	BŞB Meclis üyesi	Toplam Nüfus	Toplam üye sayısı	Nüfus payı (%)	Meclisteki Ağırlığı (%)
1	Karkamış	10.832	3	333.279	32	18,1	61,5
2	Yavuzeli	21.347	4				
3	Oğuzeli	29.620	4				
4	Araban	32.102	4				
5	Nurdağı	37.620	4				
6	İslahiye	66.170	6				
7	Nizip	135.588	7				
8	Şehitkamil	693.901	10	1.511.159	20	81,9	38,5
9	Şahinbey	817.258	10				
	Toplam	1.844.438	52	1.844.438	52	100	100

51. BŞB meclislerini iyileştirmek için doğrudan seçim mekanizması düşünülebilir. Bu bağlamda, a) bütün BŞB meclisi üyelerinin doğrudan seçilmesi veya b) ilçe belediye başkanları + doğrudan seçilmiş üyeler şeklindeki seçenekleri değerlendirmek gerekir. Eğer ikinci seçenek düşünülecekse, bu durumda da doğrudan seçilmiş üyelerin sayısının, meclisin üçte ikisini oluşturacak şekilde planlanması uygun olabilir.

Bir ilçe belediye temsilcisi: “Büyükşehir meclis yapısı da yeniden gözden geçirilmeli, hatta ayrıca seçilmelidir.” (B. Tokmak Raporu)

Bir BŞB temsilcisi: “İlçe bazında ilçe belediye üyeleri seçilmeli, ayrıca büyükşehir belediye meclis üyesi seçimi de yapılarak büyükşehir meclisi oluşturulmalıdır.” (M. Oksal Raporu)

Bir BŞB temsilcisi: “Büyükşehir belediyelerinin kendi meclislerinin olması” (C. Yenice rapor)

52. BŞB üyelerinin doğrudan seçiminde, ilçeleri ayrı seçim bölgeleri yapmak uygun değildir. Çünkü ilçeler arasında çok büyük nüfus farklılıkları vardır. Adil bir seçim sistemi için, a) ya bir il, 2-3-4 seçim bölgesine ayrılabilir (nispi temsil yöntemi), b) seçim bölgeleri merkez ve çevre ilçeler şeklinde bölünebilir, c) veya dar bölge çoğunluk yöntemi benimsenebilir.

⁴ Bu Tablo, şu makaleden alınmıştır: Erbay Arıkboğa “Büyükşehir Belediye Meclislerindeki Temsil Adaletsizliğinin Coğrafi ve Siyasi Görünümleri”, *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, Cilt 2, Sayı 2, Eylül 2014 s. 48.

53. Yine yukarıda açıklanan 2 veya 3 no.lu öneri-model değişikliklerinin benimsenmesi halinde, BŞB meclisi üyelerinin doğrudan seçilmesi usulüne geçilmesi daha isabetli olacak ve model ile temsil sistemi arasındaki uyum daha kolay sağlanabilecektir.

54. Öneri/Sonuç:

- 1) Büyükşehir sistemini tek bir dokunuşla düzeltme imkanı olmadığını bilmek gerekir. 30 ile uyacak tek bir model yoktur.
- 2) Büyükşehir sistemini iyileştirme seçeneklerini, gerekirse daha asgariye indirip, ilgili aktörlerle birlikte daha ayrıntılı tartışmak ve olgunlaştırmak gerekir.
- 3) Değişim yapmak gerekir. Ancak sistemi değiştirecek alternatif tercihlerin ne getirip ne götüreceğini, farklı aktörlerle birlikte müzakere etmek yararlı olacaktır.
- 4) Bununla birlikte, yerel yönetim sistemini yap-boz tuzağına düşürmemek ve yerel yönetimleri, reform yorgunluğu kabusuna sürüklememek gerekir. Sık sık ve birbiriyle uyumsuz reformlar, yerel yönetimlerin kurumsallaşma çabalarına zarar verecektir.

6- KIRSAL MAHALLELER

55. Büyükşehir ve ilçe belediye sınırları, il/ilçe mülki sınırlarına genişletildiğinde, geniş kırsal alanlar belediye sınırları içine girdi. Çeşitli *yatırımların ve hizmetlerin* köylere ulaştırılması açısından bakıldığında, bu değişikliğin olumlu yansımaları olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, kırsal alanda çözüm bekleyen önemli konular bulunmaktadır.

“Büyükşehir belediyesine ait sayısal verilerin değerlendirilmesinde, kırsal kesim altyapı yatırımlarında büyük artış olduğu, ilçe belediyelerinde de kırsala dönük yatırımların arttığı, köyden dönüşen kırsal mahalleler açısından il çapında büyükşehir uygulamasının özel idare dönemine göre oldukça başarılı olduğu” (C. Yenice Raporu)

56. Zaman zaman yeni büyükşehirleri tanımlamak için “*bütünşehir*” kavramı kullanılmaktadır. Ancak bu kavramsallaştırmanın hem gerçeklikle ilgisi yoktur, hem de yanlış bir yönlendirme yapmaktadır. Bu bağlamda yeni büyükşehirlerde değişen şey şudur: *Kırsal mahalleler şehir değil kırdır, ancak belediyenin bir parçasıdır.*

57. 6360’la birlikte, köylerin tüzel kişiliği kaldırılmıştır, bu yerleşmeler belediyenin mahallesine dönüştürülmüştür. Belediyeler bu mahallelere *kırsal mahalle* adını vermektedir. Bununla birlikte a) kırsal mahallenin hukuki bir tanımı ve karşılığı yoktur. b) Kırsal mahalle yönetiminin yetkisiz olmasından kaynaklı sorunlar vardır. c) Ayrıca tarım, hayvancılık, imar, mera alanları vb. konularda, farklı yasalar arasında uyumsuzluklar ve boşluklar vardır. Bu durum çeşitli sorunlara yol açmaktadır. Kontrolör raporlarında, bu konuya ilişkin çeşitli sorunlara ve önerilere yer verilmektedir.

“Kırsal kesim tanımı yapılmadığından kent mevzuatı ile kırsal alanda sorunlar oluşuyor” (E. Tanrıöven Raporu)

“Kırsal alanın tarif ve ayrımının tam olarak yapılarak mera, yayla, tarımsal faaliyetler, sulama kanalları, çiftçi mallarını koruma vb. hususların netleştirilmesi” (Y. Keleş Raporu)

“Tarımsal ve kırsal alanda kalan yerleşim yerlerinde, hayvancılık yapanların korunması ve kırdan kente göçün önlenmesi için kırsal mahalle ve merkez mahalle tanımlamalarının yapılması veya köy tüzel kişiliğinin tekrar kurulması, eski köy tüzel kişiliğine ait taşınmaz ve taşıtların köy tüzel kişiliğine devri, küçük tamir, onarım, köy bekçisi tutulması, ilçeye ulaşım gibi bazı hizmetlerde muhtarlığa yetki devri yapılması” (B. Tokmak Raporu)

“Merkezde uygulanan belediye mevzuatının aynısının kırsalda da uygulamaya başlanması sonucunda büyük zorluklar yaşanmaktadır. Örnek 1) Umuma açık işyerine verilecek olan işyeri açma ve çalışma ruhsatı müracaatlarında mesafe aranması gibi. Örnek 2) İmar yollarının 7 metreden az olmaması gereken kırsalda en geniş yolun ortalama 5 metre olması gibi. Örnek 3) Köylerin mahalleye dönüştürülmesi sonucunda hayvancılık olumsuz yönde etkilenmektedir.” (G. Sert Raporu)

“Kırsal alanlarda yaşayan halk için uygulamaların çok zorlayıcı olduğu, özellikle imara ilişkin maliyet giderleri arttığı; ...ruhsatlandırma sürecinde çeşitli sorunlarla, çelişkili uygulamalarla karşılaşıldığı” (E. Tanrıöven Raporu)

“Köyden mahalleye dönüşen yerlerle ilgili özel bir imar mevzuatına ihtiyaç olduğu; ...sabit hayvancılık yatırımları (ahır, ağıl, samanlık, depo, hangar vs.) için proje ve imar izni gerekeceğinden hayvancılığın olumsuz etkilenmesinin söz konusu olduğu” (E. Bardakçı Raporu)

Bir BŞB temsilcisi: “[Kırsal mahallelerde] imar mevzuatı, altyapı hizmetleri vergi, ruhsat bedelleri ve hizmetlerde farklılıklar olmalıdır. Bu farklılıklar kırsal bölge durumlarına göre her yıl büyükşehir belediye meclisi tarafından alınacak kararlarla belirlenmelidir. Aksi takdirde cezalandırmalar söz konusu olmaktadır.” (B. Tokmak Raporu)

Bir BŞB temsilcisi: “Köyden mahalleye dönen yerleşim yerlerinde, yapılaşma [imar] şartları şehir merkezlerinden farklı olarak düzenlenmeli ve bu yerleşim yerleri imar yönünden kolaylaştırılmalıdır.” (Y. Keleş Raporu)

58. Mevcut sorunların, yasal-idari çelişkilerin ve boşlukların devam etmesi, sadece yönetim süreçlerinde çeşitli sorunlara değil, daha da önemlisi tarım ve hayvancılık konusunda olumsuz durumlara yol açma riskini taşımaktadır. Bu nedenle, büyükşehirlerde kentsel ve kırsal alanların hukuken tanımlanması gerekmektedir.

59. Köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılmış olması ve ayrıca kırsal mahalle yönetiminin yetkisiz olması çeşitli sorunlara yol açmaktadır. Bu konuda kontrolör raporlarında aşağıdaki hususlara işaret edilmiştir.

Bir BŞB temsilcisi: “Mahalleye dönüşen köylerde, ilgili mevzuatlar nedeniyle altyapı, imar gibi birçok sorunla karşılaşılmakta, ayrıca mahalleye dönüştürülen köylerde muhtarlık tüzel kişiliklerinin kaldırılması sonucunda hizmet ve desteklerin devri konusunda da problemlerle karşılaşılmaktadır.” (B. Tokmak Raporu)

Bir BŞB temsilcisi: “6360 sayılı yasa ile köyden mahalleye dönen yerleşim yerlerindeki muhtarlıkların tüzel kişiliği kaldırıldığı için, yapılan tesislerin ve yapılacak olan hizmetlerin koordinasyonunda (sulama tesisi, çok amaçlı salon, çocuk oyun parkı vs.) sıkıntılar yaşanmaktadır.” (Y. Keleş Raporu)

Bir BŞB temsilcisi: “Muhtarlar eski köy kanunundan gelen bazı yetkilerin verilmesi çok uygun olacaktır (imece yaptırmak, köy bekçisi çalıştırmak vs.). 6360 sayılı kanunla muhtarlar çok yetkisiz bir duruma düşmektedir.” (Y. Keleş Raporu)

Bir ilçe belediyesi temsilcisi: “Köylerin tüzel kişiliği kaldırıldığı için, kendi ihtiyaçları konusunda karar alma yetkilerinin bulunmadığı, sorunlarının çözümü için belediye yetkililerini bekledikleri” (G. Sert Raporu)

“Köy tüzel kişiliklerinin ortadan kalkmasıyla köy bütçelerinin de ortadan kalktığı, bu nedenle küçük yatırım ve hizmetlerin de büyükşehir belediyesi tarafından karşılanması zorunluluğunun ortaya çıktığı” (C. Yenice Raporu)

“Köy tüzel kişiliklerinin kaldırılmasıyla sorumluluk boşluğu oluştuğu” (E. Tanrıöven Raporu)

“Eskiden köy iken mahalle olan yerlerin muhtarlarına basit bakım ve onarım, mahalle güvenliği vb. konularda malzeme verilmesi ve bazı işlerin muhtarlar eliyle gördürülmesi hususlarında muhtarlar yetki devredilebilmesine imkan sağlayan düzenlemelerin yapılabileceği” (Y. Keleş Raporu)

60. Kırsal mahalle yönetimine tüzel kişilik verilebilir mi? Daha doğru bir ifadeyle kırsal mahalleler, belediyenin mahallesi olmaya devam ederken tüzel kişiliğe de sahip olabilir mi? Evet, bu mümkündür. Kırsal mahalle yönetimine, yerel yönetim statüsüne *haiz olmayan* bir tüzel kişiliğin verilmesi, sorunların çözümüne katkı sağlayacaktır. Mevcut muhtar ve ihtiyar heyeti de, bu tüzel kişiliğin yönetim kurulu olarak öngörülebilir. Bu sayede kırsal mahalleler, yan yollara sapmadan (kooperatif, cami derneği vb.) mal edinebilecek, borç alacak ilişkisi içine girebilecek, küçük bakım onarım işleri için bütçe yapabilecek, gerekli görürse bekçi vs. tutabilecek, belediyeler tarafından köyde sunulan hizmet ve yatırımlara sahip çıkabilecek, bakım ve onarımına katkı sağlayabilecektir. Ayrıca tüzel kişilik sayesinde, belediyeden kırsal mahalle yönetimine yetki-hizmet devri gibi mekanizmalara da imkan sağlanabilir.

61. Kırsal mahalle yönetiminin güçlendirilmesi için, bu yönetime kırsal yöreyle ilgili çeşitli yetkilerin yasayla verilmesi uygun olacaktır.

62. Arazi yollarında sorumlu kurumun kim olacağı ve bu hizmetin maliyeti, maden ve orman sahalarına giden yollar, kırsal alandaki fiili yollarda kamulaştırmaz el atma davalarından kaynaklanan sorunlar gibi çeşitli konular çözüm beklemektedir.

63. Öneri/Sonuç:

- 1) “Kırsal mahalleler” hukuki olarak tanımlanmalıdır, (merkez mahalle yerleşim alanına belirli bir km. mesafedeki mahalleler gibi)
- 2) Kırsal alanla ilişkili farklı yasal düzenlemeler arasındaki çatışmalar ortadan kaldırılmalıdır
- 3) Kırsal mahalle yönetimi güçlendirilmelidir, (kırsal mahallelere yerel yönetim statüsüne sahip *olmayan* bir tüzel kişilik verilebilir, ayrıca çeşitli yetkiler verilebilir)

- 4) Belediye ile güçlendirilmiş kırsal mahalle yönetimi arasında, yetki-hizmet devri gibi mekanizmalara imkan sağlanmalıdır
- 5) Bir yasal düzenlemeyle, kırsal alandaki mevcut *fiili yolların* belediyelere terkinin sağlanması, uygulamada karşılaşılan sorunların çözümüne ve yargısal ihtilafların son bulmasına yardımcı olacaktır.

7- MALİ KONULAR

64. Büyükşehir ve ilçe belediyelerine tahsis edilen gelir kaynaklarında çeşitli sorunlar bulunmaktadır. Bu belediyelere “görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının” sağlanamadığı eleştirisi yapılmıştır. Örneğin,

“Yetki-sorumluluk ve mali kaynak dengesinin kurulamadığı, merkezi idare ve büyükşehirler arası görev ve gelir bölüşümü üzerinde çalışılması” (G. Sert Raporu)

“İlçe belediyelerinin hizmet alanının genişlemesine paralel gelirlerinde artış olmadığı ve maddi sıkıntı çektikleri” (G. Sert Raporu)

“Sokak ve park aydınlatmaları bedeli belediyelerce ödenecekse, ya elektrik tüketim vergisinde yeniden düzenleme yapılması veya belediyelere yeni kaynak yaratılması” (B. Tokmak Raporu)

65. Büyükşehir belediyelerinin öz gelir kaynakları azalmış, merkezi yönetim paylarına olan bağımlılığı artmıştır.

Bir BŞB temsilcisi: “Öz gelir kapasitesinin artmadığı, bilakis... merkezi yönetim [paylarına] bağımlılığı artırdığı” (E. Tanrıöven Raporu)

Çeşitli yerel aktörler: “Büyükşehir belediyelerinin öz gelirlerdeki azalmanın, merkezi idareden gelecek vergi gelirlerine olan bağımlılığı artırdığı; ...bazı vergilerin yerel yönetimler tarafından toplanmasının gündeme getirilmesi” (G. Sert Raporu)

“Belediye Gelirleri Kanununun ele alınarak, belediyelere yeterli öz gelir sağlamalarına imkân veren bir mali yapının tesis edilmesi” (B. Tokmak Raporu)

66. Yerel yönetimlerin öz gelir tahsilatını kolaylaştıracak basit yöntemlerin belediyelere de sağlanması yararlı olacaktır. Örneğin,

“Belediye alacaklarının tahsilinde artış sağlamak amacıyla ‘Borcu Yoktur’ belgesi istenilen kurumlar arasına belediyelerin de dahil edilmesi” (G. Sert Raporu)

67. Kontrolör raporlarında merkezi yönetim paylarının dağıtım yöntemine ilişkin çeşitli eleştiriler söz konusudur. Hem mevcut pay oranının azlığına ilişkin, hem de dağıtım yöntemine ilişkin eleştiriler bulunmaktadır. Bu konuların ayrıntılı olarak çalışılması gerekir. Mevcut hizmet bölüşümü değiştirilmese dahi, bu konulardaki sorunları giderecek çalışmalar yapılmalıdır.

68. Büyükşehirlerde merkezi yönetim paylarının dağıtımını uzun zamandır tartışma konusudur. Bu payların dağıtım yönteminde zaman zaman çeşitli değişiklikler de yapılmıştır.

Mevcut durumda, 30 BŞB'ye uyacak bir sistemi kurmak oldukça zordur. Bu nedenle, söz konusu paylarda *ikili bir düzenlemeye* gidilebilir. İlde toplanan vergilerden pay verme yöntemi, *sadece* büyük oranda vergi toplanan büyükşehirler için uygulanmaya devam edilir (örneğin İstanbul, İzmir, Ankara, Kocaeli gibi). Buna karşılık *geri kalan illerde*, genel bütçe vergi gelirlerinden pay verme yöntemine geçilebilir. Bu şekilde ikili bir yapının varlığı, farklı BŞB'lere daha uygun formülasyonların yapılabilmesine imkan verecek ve uygun çözümlerin bulunmasını kolaylaştıracaktır.

69. Yerel vergi, harç ve ücret gelirleriyle ilgili olarak çeşitli *ilave talepler* söz konusudur:

- Kanuni alt ve üst sınırlar içinde, yerel vergi ve harçların oran ve matrahının belediye meclisleri tarafından belirlenebilmesi
- Emlak vergisinde aşırı derecede muafiyetler bulunduğu, bunların gözden geçirilmesi
- Merkezi yönetimin, zaman zaman yerel vergi veya ücret gelirlerini azaltıcı yönde değişiklikler yaptığı; bu tür merkezi kararların alınması halinde, yerel yönetimlerin gelir kayıplarını telafi edecek şekilde eş zamanlı mekanizmaların kurulması gerektiği
- Bazı yerel vergilerin (hava gazı, haberleşme gibi) güncelliğini kaybettiği, yeniden düzenlenmesi gerektiği
- Merkezi yönetimin topladığı bazı vergilerin yerel yönetimlere devredilmesi veya bunlardan ayrıca pay verilmesi
- Bütün ilan ve reklam vergilerinin sadece ilçe belediyeleri tarafından toplanmasının daha etkin olacağı, toplanan bu vergiden BŞB'ye pay verilmesi

70. Belediyelerin, vergi kanunlarında yapılmasını istedikleri çeşitli değişiklikler bulunmaktadır. Bu öneriler arasında şunlar bulunmaktadır:

“Belediyenin gelir getirmeyen yatırımları için yapılacak harcamalarda KDV oranının % 18'den % 1'e indirilmesi;

Gelir getirmeyen belediye yatırımları (yol, köprü, park vb.) için ödenen KDV'nin belediye vergi borçlarına mahsup edilmesi ve yatırım yapan belediyelerin teşvik edilmesi;

Belediyelerin okul, yurt, sağlık tesisi ve ibadethane yatırımları için yapmış olduğu harcamaların % 50'sinin belediyelerin kamuya olan borçlarından (Vergi, KDV ve SGK) mahsup edilmesi;

Toplu taşıma hizmetlerinde KDV'nin (okul ve yurt servis araçlarında olduğu gibi) % 18'den % 8'e düşürülmesi;

Toplu ulaşımda ÖTV alınmaması, (deniz ulaşımında kullanılan akaryakıttan ÖTV alınmaması uygulaması gibi);

Borç kesintilerinin % 0 olarak uygulandığı aylarda, belediyelerin kamuya olan borçlarına faiz uygulanmaması;

Borçlarını düzenli ödeyen belediyelere indirim (%1-5) yapılması” (C. Yenice Raporu)

71. 6360 sayılı yasa gereği tasfiye edilen kurumlardan devredilen borçlar, yeniden ele alınmalı, mağduriyetler giderilmeli ve mali açıdan darboğaza düşen kurumların durumu düzeltilmelidir. Devredilen bazı borçlar nedeniyle, borçsuz kurumlar cezalandırılmış, bazı kurumlar ise adeta ölü doğmuştur.

“Devredilen borçların belediyelerin mali yapılarını bozması hususunun, büyükşehir modelinin en önemli problemlerinin en başında geldiği” (Y. Keleş)

72. Öneri/sonuç:

- 1) “Yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanır” şeklindeki anayasal ilkeyi hayata geçirecek çalışmaların yapılması
- 2) Öz gelir kaynaklarının artırılması, çeşitlendirilmesi, bazı vergilerin yerelleştirilmesi, vergi oran ve matrahı konusunda belediye meclislerine yetki verilmesi
- 3) Merkezi yönetim paylarının iyileştirilmesi ve dağıtım yöntemlerinin gözden geçirilmesi
- 4) Yerel yönetimlerin gelirlerini azaltıcı nitelikte merkezi kararlar alınmaktan kaçınılması veya bu gelir kayıplarının telafi edilmesi
- 5) Tasfiye edilen kurumlardan devredilen borç yükünün merkezi ve yerel yönetimler arasında adil biçimde *yeniden paylaşılması* (yeniden yapılandırılması değil)
- 6) Yerel yönetimlerin mali konulara ilişkin çeşitli taleplerine daha duyarlı olunması, empati yapılması

8- MERKEZİ/MÜLKİ İDARE İLE YEREL YÖNETİMLER ARASINDAKİ HİZMET BÖLÜŞÜMÜ

73. 6360 sayılı yasal değişiklik sadece yerel yönetimleri değil merkezi ve mülki idareyi de etkilemiştir. Bu konuda çeşitli sorunlar söz konusudur.

“Belediyelerin görev alanları ve görev sahaları genişletilirken merkezi/mülki idarenin teşkilatlarıyla yaşayabilecekleri sorunlar düşünülmemiş, bu sorunların giderilmesi yönünde düzenlemeler yapılmamıştır.” (C. Yenice Raporu)

“Merkezi yönetim ve belediyeler arasındaki yetki ve görev çakışması ve çatışması engellenmelidir” (C. Yenice Raporu)

“Dere yatakları ıslahı, kırsal bölgedeki tarımsal sulamalar ve yağmur sularını uzaklaştırma konusu, sorunların başında ve çözümlenemiyor.” (Y. Keleş Raporu)

“Dere ıslahları konusunda yetki karmaşasının giderilmesi, dere ıslahlarının imar planına konu yerlerde belediyelere verilmesi, diğer yerlerde DSİ görevinde kalması” (C. Yenice Raporu)

74. Diğer taraftan bazı yerel aktörler, yerel yönetimlere ilave yetkilerin devredilmesini önermiştir. Örneğin;

“Tarımsal hizmetler, gıda ve hayvancılık, kültür ve turizm, ticaret, çevre ve şehircilik, gençlik ve spor, aile ve sosyal politikalar gibi yerel fonksiyonlarının aşamalı olarak büyükşehir belediyelerine devredilmesi” (Y. Keleş Raporu)

“Kültür, turizm, gençlik, spor ve aile ve sosyal politikalar il müdürlüklerinin görevlerinin büyükşehir verilmesi” (E. Bardakçı Raporu)

75. Çeşitli yerel aktörlerin, merkezi yönetimden alınacak izinler konusunda eleştirileri bulunmaktadır. Bazı yerel aktörler, merkezi yönetim birimlerinin onayı gereken konularda,

yazılarına uzun süre yanıt alamamaktan yakınmaktadır. Ayrıca şu tür talepler dile getirilmektedir.

“Kırsal mahallelerin neredeyse tamamının orman bölgesinde olması, buralarda yapılacak yatırımlar için izin süreçlerinin yatırımları olumsuz etkilediği, bu yerlere yapılacak yollar için orman idaresine tahsis bedeli ödendiği, bunun kaldırılması gerektiği” (C. Yenice Raporu)

“Ormandan geçen yol, kanal gibi yerlerden alınan kira ücretinin ve tahsis bedellerinin kaldırılması, ilçelerde kamu hizmeti yürütülmesinde taşınmazlara ihtiyaç olduğunda hazine arazilerinin büyükşehir belediyelerine ücretsiz verilmesi” (C. Yenice Raporu)

76. Trafik hizmetlerinin belediyelere devri konusunda daha cesur olunması gerekmektedir. Kontrolör raporlarında, yerel aktörlerin bu konuya dair talepleri olduğu görülmektedir.

“Trafikle ilgili belediyelere yetki verilmesi (A. Taşdan Raporu)

“Belediyelere trafik yetkisi” (B. Tokmak Raporu)

“Trafik yetkisinin büyükşehire verilmesi” (E. Bardakçı Raporu)

“Trafik yönetimi, denetimi ve yaptırım konuları tek elden yönetilmesi görevinin büyükşehirlere devredilmesi” (E. Tanrıöven Raporu)

“2918 sayılı kanunda değişiklik yapılarak trafik denetimi büyükşehir belediyelerine devredilmelidir” (M. Oksal raporu)

“İlçedeki trafik polisi hizmetlerinin ilçe belediyelerine verilmesi” (C. Yenice Raporu)

“Şehir içi trafiğin düzenlenmesi ve trafik yoğunluğunun azaltılması noktasında, trafik polislerine verilen yetkilerin zabita trafik denetim ekiplerine de verilmesi, yaptırımların daha etkili olmasına olanak sağlayacaktır.” (Y. Keleş Raporu)

77. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkileri iyileştirmek için mevcut düzenlemelerin gözden geçirilmesinde fayda bulunmaktadır. Bu bağlamda a) gerekli olmayan ilişkileri (izin, onay vb.) kaldırmak, azaltmak, b) izin alınacak birimi yakınlaştırmak (merkez teşkilatı yerine taşra teşkilatı onayı istemek), c) İzin, onay gerektiren hususlarda, nihai bir süre belirlemek (örneğin başvuruyu takiben 3 ay, 6 ay içinde cevap gelmezse izin alınmış kabul etmek) gibi süreci iyileştirici adımların atılması faydalı olacaktır.

78. Öneri/Sonuç:

- 1) Sorunlarımız çok olabilir. Ancak bir yerden başlamak gerekir.
- 2) Sorunların tümünü birden kucaklamak yerine, sorunların aciliyetine göre bir önceliklendirme yapmak yararlı olacaktır.
- 3) Mevcut modelde hiçbir değişiklik yapılmasa bile, karşılaşılan bazı sorunları aşmak için yasal değişikliklere ihtiyaç vardır.
- 4) Yasal düzenlemelerin bir bütünlük içinde yapılması ve ilgili aktörlerin katılımına açık olması, elde edilecek faydaları artıracaktır.

9- SON SÖZLER

79. Türkiye 1984 yılında, büyükşehirlerdeki sorunları çözmek için iki kademeli modeli benimsemiştir. İl merkezinde uygulanan bu model, 2012 yılında 6360 sayılı kanunla, tüm ile genişletilmiştir. İl merkezindeki model daha metropol niteliktedir. Buna karşılık bugünkü modelin oturduğu coğrafi alan daha bölgesel niteliktedir, ancak sanki hala il merkezinde işleyecekmiş gibi bir kurgusal forma sahiptir.

80. İki kademeli modellerin hem avantajları hem de dezavantajları söz konusudur. Eğer bu tür modellerin kurgusu iyi yapılamaz ise, beklenen avantajlar tam olarak gerçekleşmeyeceği gibi, uygulamada karşılaşılan dezavantajlar artabilir.

81. Bu raporda büyükşehir sistemi, beş tematik başlık altında, (bazı başlıklar daha sınırlı olmak üzere) tartışılmıştır. Her tematik başlığın sonuna özet biçimde, öneri/sonuç maddeleri eklenmiştir. Bu başlıklar altında yürütülen tartışmalardan da görüleceği gibi, büyükşehir sisteminde aksayan yönler ve sorunlu alanlar bulunmaktadır. Diğer taraftan bu sorunlardan önemli bir kısmı, kuruluş dönemine özgü olmaktan ziyade *kalıcı* bir nitelik arz etmekte ve bazı revizyonlar yapmayı gerektirmektedir.

82. Büyükşehir belediyeleri, ilin farklı noktalarına dal budak salacak biçimde (alt hizmet birimleri kurmak, BŞB şirketleri kurmak-çoğaltmak, ihale/hizmet alım yöntemleri yoluyla yeni taşeron örgütler/birimler kurmak vb. şekillerde) örgütlendikleri zaman, bugün *hizmet yetersizlikleriyle* ilgili karşılaşılan sorunların bir kısmı çözülebilir. Ancak böyle bir örgütlenme tarzı; şeffaflık, denetim, koordinasyon, bürokratiklik, demokratiklik, etkinlik, tarafsızlık, liyakat, partizanlık vb. alanlarda bir dizi *yeni soruna* yol açabilir.

83. Mevcut büyükşehir sistemi, BŞB'yi, *ilin her alanında* ana aktör olarak konumlandırmıştır. Bu tercih, ilçelerin konumundan (merkez-çevre), büyüklüğünden ve kırsal-kentsel gibi diğer niteliklerinden bağımsız olarak, bütün ilçe belediyelerine sınırlı bir rol verilmesine yol açmıştır. Bu durum il ölçeğinde bir merkezleşmeyi getirmiştir. Çeşitli çevrelerin, birbirinden farklı saiklerle, bu tercihe itirazlarının olduğu bilinmektedir. Diğer taraftan bu durum, çeşitli ilçe belediyelerinde rahatsızlık yaratmakta olup yetki ve kaynak taleplerine yol açmaktadır.

84. Yetki ve hizmet bölüşümü bağlamında, BŞB ile ilçeler arasındaki tek anlaşmazlık bu değildir. Bu konuda süregelen *çeşitli ihtilaf alanları* söz konusudur. Yasalar, BŞB ile ilçe belediyelerinin yetkilerini net biçimde ayırmadığı için, uygulamada çeşitli sorunlarla karşılaşmaktadır. Bu konu, *"iki kademeli modeli iyileştirmek ve yetkileri netleştirmek"* adlı başlık altında etraflıca tartışılmıştır. BŞB ile ilçe belediyeleri arasında, önemli bir tartışmaya yer bırakmayacak şekilde, yetki ve hizmet bölüşümünün netleştirilmesi zarureti vardır. Bu netleştirmenin, modelde bir takım değişikliklere gidilerek mi yapılacağı, yoksa sadece yetki ve sorumluluklarla ilgili maddeleri yeniden yazmak suretiyle mi yapılacağı konusu, karar vericilerin *seçimini* gerektirmektedir. Bu raporun ilgili kısmında, farklı tercihlerle ilgili yeterli sayılabilecek düzeyde tartışma yapılmıştır.

85. Büyükşehir sistemi, sadece BŞB ve ilçe belediyesini değil, *kırsal mahalleleri* de gündeme getirmeyi gerektirmektedir. Bilindiği gibi köyler, ayrı bir yerel yönetim birimi olmaktan çıkarılmış, tüzel kişilikleri kaldırılmış ve belediyelerin mahallesine dönüştürülmüştür. Bu bağlamda köydeki mahalle muhtarlığı da, 1944 tarihli Mahalle Muhtarlığı Kanununa tabi olmuştur. Ne var ki, mahalleye dönüşen köyler *kırsal* niteliklerini sürdürürken, ilgili yasa “*şehir ve kasabalarda(ki)* mahalle muhtar(lıklarını)” düzenlemektedir. Bu durum, bir dizi uyumsuzluğa, çelişkiye, soruna ve boşluğa yol açmaktadır. Tarım, hayvancılık, imar ve mera alanları başta olmak üzere, kırsal alanda çeşitli sorunlar baş göstermeye başlamıştır. Diğer taraftan köyün tüzel kişiliğinin kalkması ve muhtarlığın yetkilerini kaybetmesi, kırsal mahallelerde çeşitli boşlukların doğmasına ve aksaklıklara neden olmuştur.

86. Bu bağlamda raporun ilgili bölümünde tartışıldığı gibi, kırsal mahallenin hukuki olarak tanımlanması, kırsal mahalleye yerel yönetim niteliği taşımayan bir tüzel kişilik verilmesi, kırsal mahalle yönetiminin gerekli yasal yetkilerle donatılması, söz konusu sorunların çözümünde kolaylık sağlayabilir.

87. 2004 ve 2005 yıllarında yapılan yerel yönetim reformunda, Belediye Gelirleri Kanununda bir değişiklik yapılamamıştır. Bu konuda yapılan çeşitli hazırlıkların TBMM gündemine taşınması mümkün olamamıştır. Bu bağlamda hem öz gelirlerle ilgili eksikliğin giderilmesi, hem de merkezi yönetim gelirlerinden yerel yönetimlere ayrılan payların gözden geçirilmesi ve ayrıca tasfiye edilen kurumlardan devredilen borçlar başta olmak üzere mali alanda yaşanan çeşitli sorunların gündeme alınması, bir kısmı acil olmak üzere çözüm bekleyen konular arasındadır.

88. Yine 2000’li yıllardaki yerel yönetim reformunun teğet geçtiği konulardan bir diğeri temsil meselesidir. Bu konunun çeşitli boyutları bulunmakla birlikte, özellikle 6360 sayılı yasa sonrasında, BŞB meclislerindeki temsil sistemi oldukça sorunlu bir hal almıştır. Bu konuların ayrıntılı biçimde ele alınması yararlı olacaktır.

89. Bu rapora konu projenin farklı bileşenleri sayesinde, büyükşehir sistemi uygulamasına dair önemli ölçüde veri, öneri, bilgi ve değerlendirme elde edilmiştir. Bunlar, karar vericiler için yol gösterici olabilir. Buradan hareketle, yerel yönetimlerle ilgili yasal düzenlemeler yapılırken, yerel yönetimlerden farklı tarafların ve yine ilgili başka aktörlerin, yasa taslaklarının ve tasarılarının hazırlık sürecine dahil edilmesi, daha iyi düzenlemelerin yapılmasına imkan sağlayabilir.

90. Yerel yönetimlerle yapısal düzenlemeler yapılırken, elbette yerel yönetimleri demokratikleştirecek, kurumsallaştıracak, şeffaflığı ve hesap verme sistemlerini sağlaştıracak düzenlemelerin ihmal edilmemesi gerekmektedir.

EKLER:

Ek 1: Kontrolörler Tarafından Araştırma-İnceleme Yapılan Belediyeler

1. Adana Büyükşehir Belediyesi
 - a. Yüreğir İlçe Belediyesi
 - b. Ceyhan İlçe Belediyesi
2. Ankara Büyükşehir Belediyesi
 - a. Altındağ İlçe Belediyesi
 - b. Polatlı İlçe Belediyesi
3. Antalya Büyükşehir Belediyesi
 - a. Kepez İlçe Belediyesi
 - b. Elmalı İlçe Belediyesi
4. Balıkesir Büyükşehir Belediyesi
 - a. Gönen İlçe Belediyesi
 - b. Karesi İlçe Belediyesi
5. Bursa Büyükşehir Belediyesi
 - a. Yıldırım İlçe Belediyesi
 - b. İnegöl İlçe Belediyesi
6. Aydın Büyükşehir Belediyesi
 - a. Efeler İlçe Belediyesi
 - b. Söke İlçe Belediyesi
7. Denizli Büyükşehir Belediyesi
 - a. Pamukkale İlçe Belediyesi
 - b. Acıpayam İlçe Belediyesi
8. Erzurum Büyükşehir Belediyesi
 - a. Horasan İlçe Belediyesi
 - b. Yakutiye İlçe Belediyesi
9. Eskişehir Büyükşehir Belediyesi
 - a. Odunpazarı İlçe Belediyesi
 - b. Çifteler İlçe Belediyesi
10. Gaziantep Büyükşehir Belediyesi
 - a. Şahinbey İlçe Belediyesi
 - b. Nizip İlçe Belediyesi
11. Hatay Büyükşehir Belediyesi
 - a. Antakya İlçe Belediyesi
 - b. Kırıkhan İlçe Belediyesi
12. İzmir Büyükşehir Belediyesi
 - a. Karabağlar İlçe Belediyesi
 - b. Torbalı İlçe Belediyesi
13. Kahramanmaraş Büyükşehir Belediyesi

- a. Onikişubat İlçe Belediyesi
- b. Afşin İlçe Belediyesi
14. Kayseri Büyükşehir Belediyesi
 - a. Melikgazi İlçe Belediyesi
 - b. Develi İlçe Belediyesi
15. Konya Büyükşehir Belediyesi
 - a. Akşehir İlçe Belediyesi
 - b. Selçuklu İlçe Belediyesi
16. Malatya Büyükşehir Belediyesi
 - a. Battalgazi İlçe Belediyesi
 - b. Doğanşehir İlçe Belediyesi
17. Manisa Büyükşehir Belediyesi
 - a. Yunusemre İlçe Belediyesi
 - b. Akhisar İlçe Belediyesi
18. Mersin Büyükşehir Belediyesi
 - a. Toroslar İlçe Belediyesi
 - b. Anamur İlçe Belediyesi
19. Muğla Büyükşehir Belediyesi
 - a. Menteşe İlçe Belediyesi
 - b. Fethiye İlçe Belediyesi
20. Ordu Büyükşehir Belediyesi
 - a. Altınordu İlçe Belediyesi
 - b. Ünye İlçe Belediyesi
21. Sakarya Büyükşehir Belediyesi
 - a. Adapazarı İlçe Belediyesi
 - b. Akyazı İlçe Belediyesi
22. Samsun Büyükşehir Belediyesi
 - a. Atakum İlçe Belediyesi
 - b. Ayvacık İlçe Belediyesi
23. Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi
 - a. Eyyübiye İlçe Belediyesi
 - b. Siverek İlçe Belediyesi
24. Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi
 - a. Malkara İlçe Belediyesi
 - b. Süleymanpaşa İlçe Belediyesi
25. Trabzon Büyükşehir Belediyesi
 - a. Akçaabat İlçe Belediyesi
 - b. Ortahisar İlçe Belediyesi

Ek 2: Araştırma-İnceleme Raporu İçin Sorulan Sorular

1. 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyeleri açısından ne gibi yeni imkânlar ve fırsatlar doğmuştur? Sizce 6360 sayılı Kanun ile oluşturulan yeni sistemin güçlü yanları, olumlu özellikleri ve getirdiği başlıca faydalar nelerdir?
2. 6360 sonrasında büyükşehir ve ilçe belediyelerinin gelir ve harcamalarında, bunların farklı gelir ve gider kalemlerine dağılımındaki tutarlar ve oranlar bakımından nasıl bir değişiklik yaşanmıştır? 6360 sonrasında ciddi bir kaynak artışı ve kaynak kullanımında etkinlik sağlanmış mıdır? Bu konudaki temel veriler ve göstergeler ne durumdadır?
3. Genel olarak büyükşehirlerde sunulan hizmetler açısından, özel olarak belli hizmet alanlarında (örneğin kentsel atık yönetimi ve kırsal altyapı hizmetlerinde) ölçek ekonomilerine erişilebilmiş midir? Büyükşehir belediyeleri tarafından yürütülen hizmetlerin miktarında ve kalitesinde ne gibi değişiklikler ortaya çıkmıştır? Bu konudaki temel veriler ve göstergeler ne durumdadır?
4. Sizce 6360 sayılı Kanun ile getirilen yeni düzenlemelerin büyükşehir ve ilçe belediyeleri bakımından ortaya çıkardığı başlıca zorluklar, uygulamaya geçiş döneminde ve bugün itibarıyla karşılaşılan en önemli sorunlar nelerdir?
5. 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında, işbölümü, koordinasyon ve işbirliği açısından ne gibi olumlu ve olumsuz değişiklikler yaşanmıştır?
6. 6360 sayılı Kanun sonrasında başta altyapı olmak üzere, kırsal alana ve tarım kesimine sunulan hizmetlerin organizasyonu ve koordinasyonu açısından, olumlu ya da olumsuz anlamda yaşanan en önemli değişiklikler nelerdir?
7. 6360 sayılı Kanun ile büyük şehirlere bağlı mahallelere dönüştürülen (eski) beldeler ve köylerde yaşayan vatandaşların büyükşehir ve ilçe belediyesi bünyesinde temsil ve katılım açısından durumlarında ne gibi olumlu ve olumsuz değişiklikler yaşanmaktadır?
8. 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarafından genel olarak kurumsal kapasite kullanımı, bilhassa kırsal alana hizmet sunumu bakımından yeni ve yenilikçi hizmet politikaları ve yöntemleri, yerel şartlara daha uygun olacağı düşüncesiyle tercih edilen farklı hizmet örgütlenme ve sunum örnekleri var mıdır/nelerdir?
9. Büyükşehir belediyeleri çeşitli hizmetleri il ölçeğinde sunabilmek için, hangi hizmetlerde ne tür organizasyonel çözümlere yönelmişlerdir? Bölgesel düzeyde örgütlenme, ilçe düzeyinde örgütlenme, şirketleşme, ilçe belediyelerine yetki devri yapma vs... Bu tür çözümler var mıdır, varsa bunlar ne derece sağlıklı işliyor?
10. Yeni sisteme ilişkin muhtemel bir reform çalışmasında öncelikli olarak değiştirilmesi gereken hükümler ve özellikle iyileştirilmesi önerilen hususlar nelerdir? Örneğin, 6360 sonrası oluşan büyükşehir belediye sisteminde gerçekleştirilmesi önem arz eden üç yerel yönetim reformu sizin görüşünüze göre nelerdir?
11. Bunların dışında, 6360 sayılı Kanun ile ilgili olanlar başta olmak üzere, mevcut mahalli idareler mevzuatı, politikaları ve uygulamalarına ilişkin önem ve öncelik arz eden tespit ve teklifleriniz nelerdir?