

GEÇMİŞTEN GELECEĞE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MODELİ

Erbay ARIKBOĞA *

Özet

Makalede dünü, bugünü ve muhtemel yarını üzerinden büyükşehir belediye (BŞB) modelinin bir analizi yapılmaktadır. Makalede BŞB modeli, üç temel dönemleme üzerinden okunmaya çalışılmaktadır. Ülkemizde büyükşehirlerin sorunları 1960'lı yıllarda tartışılmaya başlanmıştır. Bu bağlamda makale, 1984 öncesine uzanmakta ve arayış dönemiyle başlamaktadır. BŞB'nin 1984 ila 2012 arasındaki 28 yıllık yolculuğu ise, kendi içinde kuruluş, genişletme ve bütünleştirme şeklinde üç alt döneme ayrılmaktadır. Makalede bu alt dönemler üzerinden, Türkiye'deki büyükşehir deneyiminin temel gelişim çizgileri analiz edilmektedir. BŞB modelinde 2012 yılında yapılan yasal değişiklikle, öncekilerden oldukça farklı yeni bir döneme girilmiştir. Bu değişiklikle birlikte, alansal yönetim modeline geçilmektedir. Diğer taraftan modele biçim veren yasanın ilk hali, merkezîyetçi yerelleşme niteliğine sahiptir. Makalede yeni model, yedi tema üzerinden değerlendirilmeye çalışılmaktadır. Bu temalar yasanın tanımlanması, yerleşim esasından alansal yönetime geçiş, belde belediyelerinin kaldırılması ve özerklik, yerindenlik, hizmet bölüşümü ve etkinlik, vesayet, uygulanabilirlik ve sürdürülebilirliktir.

Anahtar kelimeler: BŞB dönemlendirme, yeni büyükşehirler, merkezîyetçi yerelleşme, uygulanabilirlik

THE MODEL OF METROPOLITAN MUNICIPALITY FROM PAST TO THE FUTURE

Abstract

In this article, the model of metropolitan municipality (MM) is analyzed from the past to present and possible future. The model of MM, considered here, is tried to read out from the three basic

* Doç. Dr., Marmara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi,
erbayarikboga@gmail.com

periodicals. Metropolitan issues have been discussed in the 1960s in our country. The article is extended the period of before 1984 and it is started with period of inquiry. In this context, the 28-year journey of MM, between 1984 and 2012 is divided into three sub-periods that consist from establishment, expansion and integration. The basic lines of development in Turkey's experience of metropolitan municipality are analyzed with these sub-periods. A new era, which is quite different from its predecessors, started with a legal amendment in the model of MM in 2012. The model of areal management is adopted with this change. On the other hand, the first version of law, which forms the model, has the nature of centralized decentralization. The new model is also assessed with seven themes. These themes are defining of law and transition from the basis of the settlement to area management, removal of town municipalities and autonomy, subsidiarity, distribution of responsibilities and efficiency, tutelage, practicability and sustainability.

Key words: MM periodization, new greater cities, centralized decentralization, practicability

Giriş

2012 yılının sonları, Türkiye'deki en dinamik yerel yönetim türü olan büyükşehirler üzerinden hararetli ve sert tartışmaların yaşanmasına tanıklık etti. Ancak bu tartışmalar, henüz daha başlangıç. Anayasa Mahkemesi yeni modele olur verirse¹, esas tartışma 2014 yerel seçimlerini takiben başlayacak. Şu ana kadar ki tartışmalarda daha ziyade siyasi vurgular ön planda oldu. Ancak 2014 sonrasındaki tartışmalar, uygulamada ortaya çıkan aksaklıklar üzerine yoğunlaşacak. Yaşayıp göreceğiz.

¹6360 sayılı Yasanın Anayasaya aykırılığına dair çok şey söylendi ve yazıldı. Bu bağlamda en derinlikli çalışmalardan birini de Gözler (2012) yaptı. Diğer taraftan 31 Ocak 2013 tarihinde Ana Muhalefet Partisi CHP, söz konusu yasanın bazı maddelerinin iptali için Anayasa Mahkemesinde iptal davası açtı ve yürürlüğünün de durdurulmasını istedi. CHP'nin iptalini istediği maddeler arasında, BŞB sınırlarını mülki sınır yapan hükümler de var (dava dilekçesi, www.chp.org.tr). İptal davasının açılmasıyla birlikte, sürecin nasıl şekilleneceği konusundaki inisiyatif Anayasa Mahkemesine geçti. 2014 yerel seçimleri sonrasında yürürlüğe girecek olan Yasanın ne ölçüde uygulanacağı, Mahkemenin vereceği karara bağlı olacak.

Ülke olarak, “kervan yolda düzülür” deyiminin hala daha büyük etkisi altındayız. Örneğin “düzenleyici etki analizi” kavramı mevzuatımıza bir şekilde girmiş olsa da (RG. 17.2.2006 tarihli yönetmelik), yapılan düzenlemelerin olası etkilerini kapsamlı biçimde analiz edip değerlendirme noktasından oldukça uzaktayız. Ancak yapılan bir değişiklik ne kadar büyükse, etkilerinin de o ölçüde büyük olması beklenir. Dolayısıyla en azından bu tür büyük değişikliklerin, özel bir yasalaşma ve geniş bir tartışma sürecini hak ettiğini belirtmek durumundayız.

Ne var ki, yapılan yapılmıştır. Tarihi geri akıtamayacağımıza göre, yapılanların bir çözümlenmesini yapmak ve ileriye yönelik yapıcı değerlendirmelerde bulunmak isabetli olacaktır. Bu makale, Türkiye’deki büyükşehir belediye modelinin geçmişten bugüne uzanan bir değerlendirmesiyle başlayacaktır. Ardından yeni yasada yapılan düzenlemeler belirtilecek ve bu düzenlemeler yedi tema üzerinden analiz edilecektir.

Makale temelde iki bölümden oluşmakta ve hem BŞB’nin geçmişine hem de geleceğine bakmaktadır. Makalenin ilk bölümünde, ülkemizde büyükşehir belediyesinin bugüne kadar ki süreci analiz edilmekte, ikinci kısımda ise, 6360 sayılı yasal düzenleme incelenmektedir. Bu tercihin sebebi basittir. Geleceği görebilmek için, geçmişe gitmek gerekmiştir. Ne var ki makalenin ilgi alanını genişleten bu tercih, sayfa sayısının da artmasına yol açmıştır. Okuyuculardan, 12 bin kelimeye ulaşan, dolayısıyla makale sınırları zorlayan bu incelemeyi anlayışla karşılamaları beklenir. Büyükşehirlerin daha küçük çaplı bir incelemesini yapamamış olmam konusundaki eksikliğini peşinen belirtmek isterim.

1. BŞB Modeli: Dönemlendirme

Ülkemizde büyükşehir belediye (BŞB) modelinin² uygulanmaya başlandığı yıl, 1984’tür. Ancak tarihi biraz daha geriden başlatmak

²Bu makalede ayrıntılarına girilmemekle birlikte, BŞB modelinin, bir “büyükşehir belediye sistemi” olduğunu hatırlatmak gerekir. Ülkemizde büyükşehir belediyeleri, iki kademeli federatif model (Eke, 1982: 27; Keleş, 1999: 302, Arıkboğa; 2009:

gerekir. Zira 1960'lı yıllarının ikinci yarısından itibaren, büyükşehirler konusunda bir arayış dönemine girilmiştir. Arayış dönemini takiben 1984'te BŞB modeli uygulanmaya başlanmıştır. 2012 yılındaki değişikliklerle birlikte ise, artık yeni bir dönem başlamıştır. Bu dönemleme Tablo 1'de özetlenmektedir:

Tablo 1: BŞB Modelinin Dönemlendirilmesi

S. No	DÖNEM	ADLANDIRMA	AÇIKLAMA
Arayış Dönemi			
1	1960'lar-1982 dönemi	Arayış Dönemi	Nasıl yapalım?
İl Merkezinde BŞB Dönemi			
2	1984-2004 Dönemi	Kuruluş Dönemi	Yeni BŞB'lerin ilave olması
3	2004-2008 Dönemi	Genişletme Dönemi	Yarıçapa dayalı genişletme
4	2008-2012 Dönemi	Bütünleştirme Dönemi	Yarıçap içinde sıfır belde = 2008 modeli
Mülki Ölçekte BŞB Dönemi			
5	2012 +	Alansal BŞB Dönemi	2012 modeli: BŞB/ilçe mülki sınır + sıfır belde/köy

Tablodan da görüldüğü gibi, Türkiye'nin büyükşehir yolculuğunu üç ana dönemde ele almak gerekir. Bu dönemlerden birisi, 1984 öncesine bakmakta, bir başkası ise 2012 sonrasına uzanmaktadır. Ülkemizin "büyükşehir deneyimi" ise, 1984 ile 2012 yıllarını kapsamakta ve kendi içinde üç alt döneme ayrılmaktadır.

739) esas alınarak kurulmuştur. Alt kademede yer alan ilçe belediyeleri ile üst kademede yer alan ve bütün ilçe belediyelerini kuşatan büyükşehir belediyesi, hep birlikte, büyükşehir belediye sistemini oluşturmaktadır. Diğer belediyelerden farklı olarak, BŞB sistemi içinde yer alan belediyeler arasında (kademeler arasında) görev ve kaynak bölüşümü, denetim vb. ilişkiler söz konusudur.

2. Arayış Dönemi

Türkiye’de büyükşehirlerin sorunlarına ilişkin tartışmalar, 1960’lı yılların ikinci yarısına rastlamaktadır. Başta İstanbul olmak üzere büyükşehirlerin sorunlarının, diğer bir ifadeyle il merkezlerinde göçe ve büyümeye dayalı şehirleşmeden kaynaklanan yönetsel sorunların nasıl çözüleceği, hem akademinin hem de hükümetlerin gündemine girmeye başladı. Göç ve göçe dayalı büyüme, merkez kentin etrafında yeni yerleşmelerin ortaya çıkmasına yol açmaktaydı. Ancak bu yerleşmeler, nüfusu arttıkça köyden belediyeye evrilen yerleşmelere dayalı bir kentsel yayılmaya işaret ediyordu. Bu sürecin sonunda, sosyo-ekonomik açıdan “bütünleşik” ancak yönetsel açıdan “parçalı” kentsel alanlar oluşuyordu. Bu durum, belediyeler ve/veya köyler arasında koordinasyon, planlama, hizmet etkinliği, ölçek ekonomisi, bütünleşik kent yönetimi gibi bir dizi soruna yol açmaktaydı. Bu sorunlara ilişkin çözüm önerilerinin, 1982 Anayasasına kadar tartışılmaya devam ettiği söylenebilir.

Örneğin İstanbul’da 1970 yılına ilişkin bir fotoğraf çekildiğinde şunlar görülmektedir: İstanbul Belediyesi, merkezdeki 14 ilçeyi kapsayan devasa ve tek bir belediyedir. Bununla birlikte, İstanbul’da 27 belediye daha bulunmaktadır. Bunlardan bir kısmı ilin uç kısımlarındadır, dolayısıyla merkezden kopuk belediyelerdir. Ancak bir kısmı, hemen İstanbul Belediyesi’yle sınır komşusudur (Suri ve Kansu, 1999). İşte tartışmalar, İstanbul Belediyesi ile sınır olan bu küçük belediyeler üzerinde yoğunlaşıyor ve bu parçalı yapının gerek imar, gerekse alt yapı hizmetleri açısından doğurduğu sorunlara çözüm aranıyordu.

Şüphesiz bu dönemde sorunun çözümüne yönelik çeşitli girişimler söz konusudur. Bu girişimlerden, etki derecesi görece yüksek olan bir kaçını belirtmek gerekir. Örneğin Hükümet, daha 1968’de, metropoliten nitelikteki şehirlerin idari yapısının ne olması gerektiğine yönelik bir proje çalışmasının İçişleri Bakanlığı tarafından yapılmasını istemiş ve buna ilişkin bir Bakanlar Kurulu kararı almıştır. Bu sorun kalkınma planlarında kendine yer bulmuştur. Ayrıca 1970’li yıllarda iki önemli tasarı söz konusudur. Birisi Bayındırlık, diğeri İçişleri Bakanlığı’nın tasarısıdır. Her iki tasarıda da soruna çözüm olarak “bir-

lik modeli” öngörölmüştür. Bunun sebebi açıktır. 1961 Anayasası, yerel yönetimleri belediye, il özel idaresi ve köy şeklinde saymıştır. Anayasada “büyükşehir” denilmemiş olması nedeniyle çözüm, Belediye Kanununun içinde yer alan *birlik modelinde* bulunmuştur. Buna göre, İstanbul metropoliten alanındaki belediyeler, “zorunlu bir birlik” içine sokulacak ve çeşitli hizmetler belediyeler değil bu birlik eliyle yürütülecektir (Ünal, 1982: 82-86). Ancak bu tasarılar, 1970’lerin politik ve gerilimli ortamında sonuçsuz kalmıştır.

1980 darbesiyle gelen Askeri Yönetim de, büyükşehirlerdeki soruna kayıtsız kalamamıştır. Onların bulduğu ve uyguladığı çözüm, *birleştirme modelidir*. Askeri yönetim zamanında sadece İstanbul’da değil, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Eskişehir’de il merkezlerindeki küçük belediyeler, il belediyesi ile birleştirilmiştir. Bu bağlamda 120 civarında belediye ve 150 civarında köyün tüzel kişiliği kaldırılmıştır (Keleş, 2009: 311). Böylece il merkezlerindeki parçalı yapıya son verilmiştir. 1970’lerde siyasetçilerin yapamadığını, askeri yönetim farklı bir tarzda ve farklı bir modelle (birleştirme) yapmıştır. Birleştirme uygulamalarını takiben, bir yıl sonra da birleştirme yasası çıkarılarak fiili durum, yasallaştırılmıştır.

3. Türkiye’nin BŞB Deneyimi: İl Merkezinde BŞB Dönemi

Yukarıda yer alan Tablo 1’den görüldüğü gibi, 1984 ila 2012 yıllarını kapsayan bu dönem, Türkiye’nin büyükşehir deneyiminin tamamını kapsamaktadır. 28 yıllık süreci kapsayan bu dönem, kendi içinde üç alt döneme ayrılmaktadır. Diğer bir ifadeyle, Türkiye’nin büyükşehir “deneyimi”, birbirini izleyen ve birbirini tetikleyen üç dönemi içermektedir. Bu üç dönemin ortak özelliği, büyükşehir belediye modelinin “il merkezi” için tasarlanmış olmasıdır. 2004 yılından itibaren İstanbul ve Kocaeli BŞB sınırının il mülki sınırına genişletilmiş olması, bu ortak niteliği değiştirmez. Bu iki ilde BŞB sınırı, kentleşmenin yoğunluğu ve ilin coğrafi alanının küçüklüğü gibi sebeplerle en maksimum hattan geçirilmiştir. Yoksa gelecek bölümde üzerinde durulacak olan 2012 modeliyle doğrudan bir bağlantısının olduğu pek söylenemez.

Büyükşehir deneyimi, aşağıda ayrıntılı olarak görüleceği gibi, önceleri oldukça “dar bir ölçekte” uygulanmış, sonra bu ölçek genişletilmeye çalışılmış (2004), en son olarak da bu genişletmeden kaynaklanan bütünleşme sorunları çözülmeye çalışılmıştır (2008). Dolayısıyla 1984-2012’yi kapsayan bu üç dönem, hem il merkezine odaklanmakta hem de bu merkezi bütünleşik bir şehir halinde düşünmektedir. Kendi içinde yaklaşım farklılıkları olmakla birlikte bu dönem, “metropoliten” kentsel alanı bütünleştirme gayretleri olarak görülebilir. Diğer bir ifadeyle, eğer “bütünşehir”³ diye bir kavram kullanılacaksa, bu dönem için kullanılabilir. Ancak 2012 sonu itibarıyla “bütünşehir” artık ölmüştür.⁴

3.1. Kuruluş Dönemi

1980 öncesindeki tartışmalar, yeni Anayasaya konulan bir ifade ile yeni bir evreye büründü. 1982 Anayasası, “*kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*”(m. 127/3) şeklinde, temel ruhuyla çok da örtüşmeyen “oldukça esnek” bir ifadeye yer

³ Ülkemizde “bütünşehir” kavramı ilk kez, Denizli bağlamında gündeme gelmiştir. Belde belediyeleriyle parçalanmış olan Denizli il merkezi, büyükşehir dönüşme mücadelesinde başarılı olamayınca, Denizli Belediye Başkanı Ali Aygören, 2001’de büyükşehir olamadık, bari *bütünşehir*rolalım, yani Denizli Belediyesini etrafımızdaki beldelerle birleştirelim önerisini dile getirmiştir (Özgür, 2008a: 266). 2003 yılında ise yine Denizli için, veto nedeniyle yürürlüğe giremeyen, 5026 sayılı yasa girişimi olmuştur. Bu yasa da benzer biçimde, toplam 47 belde belediyesi ve köyün Denizli Belediyesiyle birleştirilmesini öngörmüş ve kamuoyunda bütünşehir adıyla anılmıştır. Bu bağlamda dikkati çekmek gerekir ki, birleştirme de dünyada uygulanan BŞB modellerinden biridir (Eke, 1982: 17).

⁴ Başta CHP olmak üzere birçok kişi, 2008’deki “eski” modeli değil, 2012’de öngörülen “yeni” modeli “bütünşehir” olarak isimlendirme gayretindedir. Bütünşehir kavramı, ne gariptir ki, ölümüne yakın popülerleşmiştir. Ancak bunun nedeni, bir tanımlama gayretinden ziyade, yasada öngörülen yeni duruma ilişkin bir ironik yakıştırma gibi görünmektedir. Bu kavramı kullananlar demek istemektedir ki, bir ilin tamamı büyükşehir ise ve artık köy de (sosyolojik olarak değil fakat hukuki olarak) kalmamışsa, her yer şehirdir, bütünşehirdir. Büyükşehir ile bütünşehir arasındaki fonetik benzerlik de, bu ironik yakıştırmayı popülerleştirmektedir. Ne var ki, bütünşehir kavramı, 2012 modeli için yeterli olmaktan çok uzaktır. Bu bağlamda makalede yeni model, “alansal BŞB’ler” olarak isimlendirilmektedir.

verdi⁵. Bu ifade bilinenin aksine, sadece büyükşehir belediyelerinin kurulmasına imkan vermedi, aynı zamanda ülkemizdeki yerel yönetim sistemini zaman içinde köklü biçimde dönüştürecek uzun soluklu bir yola da kapı açmış oldu. Gerçekten de 1980 sonrasında, yerel yönetim sistemindeki en önemli değişiklikler, büyükşehir belediyeleri üzerinden yaşanmıştır. Bununla birlikte bu dönüşümün tedrici olduğunu ve zamanın ruhuna paralel seyrettiğini belirtmek gerekir.

BŞB deneyiminin özellikle ilk yılları, arayış döneminden radikal bir kopuşu ve düşünsel bir farklılığı içermemektedir. Aksine ilk yıllar, arayış döneminin kurumsal bir devamı gibidir. Özellikle 1984'teki tasarım, Anayasal engelin kalkması sonrasında, kurumsal mimarinin hayata geçirilmesi girişimidir. Ama hemen bu yılları takiben, yeni yeni BŞB'ler kurulmaya başlanmış ve arayış döneminin izleri kaybolmaya yüz tutmuştur. 1986 yılından itibaren, "metropolitan" olduğu tartışmalı alanlarda da büyükşehirler kurulmaya başlanmıştır. Böylece büyükşehir kurulan ölçek giderek daralmış ve bu ölçek, İzmit örneğinde, 200 bin nüfusun altına düşmüştür. Tablo 2, kuruluş dönemini ve bu dönemde izlenen stratejileri özetlemektedir.

⁵ Bu ifade o kadar esnektir ki, yoruma bağlı olarak, "büyük yerleşim merkezlerinde", Anayasa madde 127'deki belediye, il özel idaresi ve köy dışında, bunlardan bağımsız ve bunların yerine yeni (özel) bir yerel yönetim birimini kanunla kurabilmeyi mümkün kılar. Yine "yönetim biçimleri" denilmiş olmakla, birden fazla modeli aynı anda uygulayabilmeyi de mümkün kılar. Yine Anayasal tartışmalar bağlamında belirtmek gerekir ki, Anayasa metni, "büyük yerleşim merkezleri" ifadesini kullanırken, aynı maddenin gerekçesinde "büyük yerleşim yerleri" denilmiştir (Anayasanın gerekçesi için bkz. tbmm.gov.tr).

Tablo 2: BŞB kuruluşunda farklı biçimler (1984-2004): Büyükşehir ve ilçe/alt kademe belediyeleri

Kronolojik Dönemler	BŞB'ler	İlçe	Alt kad.	Toplam	Nüfusu (2000 GNS)
1. Dönem (1984)	İstanbul	27	0	27	8.803.468
	Ankara	8	0	8	3.203.362
	İzmir	8	0	8	2.232.265
2. Dönem (1986-88)	Bursa	3	0	3	1.194.687
	Adana	2	0	2	1.130.710
	Konya	3	0	3	742.690
	Kayseri	2	0	2	536.392
	Gaziantep	2	0	2	853.513
3. Dönem (1993)	Antalya	0	3	3	603.190
	Diyarbakır	0	3	3	545.983
	Erzurum	0	4	4	361.235
	Eskişehir	0	2	2	482.793
	Kocaeli	0	2	2	195.699
	Mersin	0	3	3	537.842
	Samsun	0	4	4	363.180
4. Dönem (1999)	Sakarya	2	10	12	303.989
Toplam		57	31	88	22.090.998

Kaynak: Nüfuslar, DiE, 2000 Genel Nüfus Sayımı.

Tablo 2'deki kuruluş sürecini aşağıdaki şekilde özetledikten sonra, bazı hususlara dikkat çekmek yararlı olacaktır.

“İlk grupta yer alan İstanbul, Ankara ve İzmir, [arayış döneminin ve] büyükşehir sisteminin ruhuna uygun biçimde, mevcut ilçeler üzerine BŞB sisteminin getirilmesi yoluyla kurulmuştur. 2. grupta yer alan kentlerde çeşitli zamanlarda çıkarılan ka-

nunlarla⁶, merkez ilçe, 2'ye veya 3'e bölünerek yeni ilçeler oluşturulması yoluyla BŞB kurulmuştur. 3. grupta yer alan kentlerde ise, merkez ilçe bu kez ilçelere değil birkaç alt kademe belediyesine ayrılmıştır.⁷ ... 4. grupta yer alan Adapazarı'nda ise, 1999 depremi sonrasında BŞB kurulmuştur.⁸ Adapazarı'nın durumu... 5216 sonrasındaki durumla [genişletmeyle] paralellik arz etmektedir. Adapazarı'nda BŞB kurulurken, herhangi bir bölünme yapılmamış, merkez ilçeyle birlikte ona yakın olan ilçe ve belde belediyeleri BŞB çatısı içine alınmıştır" (Arıkboğa, 2007: 34-35).

Büyükşehir belediyelerini kuran 3030 sayılı mülga yasa, 1984 tarihlidir. Bu yasayla birlikte üç il merkezinde büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Bu kuruluş, 1980 askeri müdahalesiyle oluşan yeni yapı (bütünleşik tek belediye) üzerine oturmuştur. Dolayısıyla İstanbul, Ankara ve İzmir il merkezleri, ilk kez, birden fazla ilçe belediyesinin kuruluşuna tanık olmuştur. Zira önceki dönemde, il merkezinde birden çok ilçe olsa da, tek bir belediye söz konusu idi. Farklı ilçelerde şube müdürlükleri bulunuyordu. Şube müdürlüğü, 1930 tarihli mülga Belediye Kanununda öngörülen bir husus idi. 1984'te getirilen yeni model, kabaca, il belediyesinin büyükşehir, şube müdürlüklerinin ise, ilçe belediyesine dönüştürülmesi şeklinde hayata geçirilmiştir. Tabii ki büyükşehir dönüşüm sürecinde büyükşehir belediyesinin sınırları, etki alanındaki diğer yerleşmeleri de kapsayacak biçimde genişletilmiştir.

Tablo 2 eşliğinde, 1984 sonrasındaki kuruluş sürecine bakıldığında, hem benzerlikler hem de farklılıklar görülmektedir. Benzerlik şudur: İl belediyesi büyükşehir dönüşürmüş, alt düzeyde ise "yeni" belediyeler oluşturulmuştur. Farklılık ise şuradadır: İlk üç örneği takip eden diğer kentlerde, büyükşehir öncesinde, il merkezinde tek ilçe bulunmaktadır (Sakarya hariç). 2. kronolojik evrede (1986-88),

⁶ Adana'da 3306, Bursa'da 3391, Gaziantep'te 3398, Konya'da 3399, Kayseri'de 3508 sayılı kanunlar ile merkez ilçeler bölünerek yeni ilçeler oluşturulmuştur.

⁷ 504 sayılı KHK, 21693 sayılı ve 9.9.1993 tarihli Resmi Gazete.

⁸ 593 sayılı KHK, 23985 sayılı ve 6.3.2000 tarihli Resmi Gazete.

yeni ilçeler kurulması yoluyla büyükşehir dönüşürme yolu seçilirse, sonraki süreçte, merkez ilçeyi bölme uygulamasına son verilmiş, sadece il belediyeleri bölünmüştür. Bunun en önemli sebeplerinden biri, tablodan da görüleceği gibi, yeni büyükşehirlerin giderek azalan nüfuslarıdır. Hükümet, merkez ilçeyi bölme uygulamasına son vererek, büyükşehir kurulma sürecinde, yeni ilçeler nedeniyle kendine ilave mali külfetler çıkarmaktan kaçınmıştır.

Burada şu hususa da vurgu yapmak gerekir. Zaman zaman ülkemizde, büyükşehir belediyesinin değil de, ilçe belediyelerinin güçlü olması gerektiğini dile getirenler olmuştur. Ancak büyükşehir dönüşüm sürecine bakıldığında, bu temenninin hayata geçmesini sağlayacak toplumsal ve yönetsel koşulların bulunmadığı kolaylıkla görülebilir. Zira büyükşehir dönüşüm sürecinde, yetkilerini üst kademeyle devretmek istemeyecek belediyeler söz konusu değildir (ayrıca bkz. Arıkboğa, 2012: 5). Büyükşehir dönüşümü birlikte, “mevcut belediye” evrim geçirip *büyükşehir* niteliği kazanırken, alt kademeyle “yeni yeni belediyeler” *oluşturulmuştur*. Bu durum, 1999’da kurulan Sakarya hariç, diğer 12 ildeki büyükşehir kurulma sürecinde de tekrarlanan bir husustur. Yine Sakarya hariç, bu kuruluş döneminin ortak özelliği, *belde belediyelerinin* BŞB sistemi dışında tutulmuş olmasıdır. Bu nitelik, zamanla büyükşehir sınırları içinde yer almaya başlayan belde belediyelerinin BŞB’den bağımsız hareket etmesine ve bu yolla kentin imar bütünlüğünün delinmesine yol açmıştır.

Kuruluş döneminde, büyükşehir dönüşürmede izlenen yöntem farklılıklarının dışında, modelde bir değişiklik söz konusu değildir. Diğer bir ifadeyle, büyükşehir deneyiminin 1984-2004 yılları, *niceliksel* değişimlerin yaşandığı bir dönemdir. Ancak 2004’ten itibaren, bu deneyim önemli *niteliksel* değişimler geçirecektir. Bu değişimler aşağıda, genişletme ve bütünlüştürme başlıkları altında ele alınmaktadır.

3.2. Genişletme Dönemi

2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı BŞB yasası, bir dizi niteliksel değişimi öngörmüştür. BŞB sisteminin kuruluşuna ve kurumsal yapısı-

na ilişkin niteliksel değişimlere bakıldığında, konumuz bağlamında şu üç hususa değinmek gerekir:

- Büyükşehir belediyesinin sınırları genişletilmiştir. Bu genişletme, Tablo 3'ten de görüldüğü gibi, iki ilde mülki sınırlara kadar, diğer yerlerde ise, nüfus ve yarıçap ilişkisi üzerinden yapılmıştır.
- Büyükşehir sınırları içinde bulunan bütün belde belediyeleri BŞB sistemi içine alınmıştır. Böylece, belde belediyeleri de, büyükşehir disiplini içine alınmış ve kentin imar bütünlüğünün bozulmasının önüne geçilmek istenmiştir.
- Kuruluş bağlamında getirilen bir diğer niteliksel değişim, büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için 750 bin nüfus eşiğinin benimsenmiş olmasıdır. Bu nüfus eşiği, 2012'deki radikal yasal düzenlemenin arka plandaki sebebinin oluşturacaktır.

Bu değişikliklerin temel amacının, il merkezi ile etrafındaki yerleşmeleri bütünleştirmek, böylece (metropoliten) kentsel alanın yönetsel bütünlüğünü sağlamak olduğu söylenebilir.

Tablo 3: Büyükşehirlerde Genişletme (2004) ve İlçe/ilk kademe Belediyeleri

Sınır genişletme	BŞB'ler	Kuruluş Dönemi		Genişletme dönemi				Alt kademe artışı (%)	Nüfus artışı (%)
		Toplam	Nüfus (2.000)	İlçe	İlk k.	Top l.	Nüfus (2.000)		
Mülki sınır	İstanbul	27	8.803.468	32	41	73	9.838.860	170	11,8
	Kocaeli	2	195.699	6	38	44	1.089.256	210	456,6
50 km yarıçap	Ankara	8	3.203.362	15	21	36	3.434.158	350	7,2
	İzmir	8	2.232.265	19	38	57	2.711.838	613	21,5

30 km yarıçap	Bursa	3	1.194.687	7	18	25	1.430.001	733	19,7
	Adana	2	1.130.710	3	17	20	1.242.009	900	9,8
20 km yarıçap	Konya	3	742.690	3	4	7	752.203	133	1,3
	Kayseri	2	536.392	5	19	24	678.767	1100	26,5
	Gaziantep	2	853.513	3	5	8	883.245	300	3,5
	Antalya	3	603.190	0	14	14	675.048	367	11,9
	Diyarbakır	3	545.983	0	6	6	629.444	100	15,3
	Erzurum	4	361.235	1	6	7	380.236	75	5,3
	Eskişehir	2	482.793	0	5	5	496.208	150	2,8
	Mersin	3	537.842	0	22	22	709.848	633	32,0
	Samsun	4	363.180	1	14	15	423.827	275	16,7
	Sakarya	12	303.989	6	15	21	401.706	75	32,1
Toplam		88	22.090.998	101	283	384	25.776.654	336	16,7

Kaynak: Nüfuslar, DİE, 2000 Genel Nüfus Sayımı.

2004'teki sınır genişletmesinin BŞB sistemine etkisi, Tablo 3'te çarpıcı biçimde görülmektedir. Yasa, büyükşehirlerin sınırlarını genişletmiş ve bu sınırlar içindeki tüm belediyeleri "olduğu gibi" BŞB sistemi içine almıştır. Köyler konusunda ise, orman köylerinin tüzel kişiliğine dokunmamış, ama onları çeşitli hizmetler açısından sadece büyükşehir belediyesiyle ilişkilendirmiştir. Diğer köyler ise mahalleye dönüştürülerek, ilçe/ilk kademe belediyelerinin organik parçası haline getirilmiştir (5216, geçici madde 2). Sınırların genişlemesi ve bu sınırlar içindeki tüm belediyelerin olduğu gibi BŞB bünyesine alınması nedeniyle, alt kademedeki belediye sayısında önemli artışlar yaşanmıştır. Tablo 3'ten de görüldüğü gibi, alt kademedeki belediye sayısında ortalama olarak % 300'ün üzerinde bir artış söz konusudur. Halbuki, nüfus artışı % 16'lar civarında kalmıştır. Yine Kocaeli, Kayseri

ve Adana gibi bazı BŞB’lerde bu artış çok daha dramatik biçimde gerçekleşmiştir.

Kolayca görüleceği gibi, genişletme sonrası bu yeni yapı, sürdürülebilir olmaktan uzaktır. Büyükşehir belediye sisteminin bu kadar fazla belediyeye birlikte çalışabilmesi, koordinasyonun sağlanması ve etkili bir yönetimin gerçekleştirilmesi kolay olmamıştır. Diğer taraftan, sisteme yeni katılan belediyeler genellikle çok küçük nüfusluydu. Adeta her bir BŞB sistemi, az sayıda eski “büyük” belediye ve çok sayıda yeni “küçük” belediye şeklinde ilginç bir dikotomik yapıya bürünmüştü. Birçok örnekte bu yapı, büyükşehir belediye meclislerinin karar alma sistemini derinden etkileyecek aksaklıklar içeriyordu (Daha geniş bilgi için bkz. Arıkboğa 2007 ve 2008a: 195-198). Bu sürdürülemez yapı, 2008’deki bütünleştirme çalışmalarının en önemli sebeplerinden birini oluşturmuştur.

3.3. Bütünleştirme Dönemi

2008 yılında yürürlüğe giren 5747 sayılı yasa, hem bir ölçek reformu yapmayı (Arıkboğa, 2008b: 320-324) hem de büyükşehirlerde 2004’teki yasal düzenlemenin yan etkilerini ortadan kaldırmayı amaçladı. Bu bağlamda büyük ilçeler bölünerek ya da küçük beldeler birleştirilerek yeni ilçeler kuruldu; birçok ilk kademe belediyesi ise, mevcut ilçe belediyeleri içinde eritildi. Böylece BŞB sistemi, alt kademede sadece ilçe belediyelerinin, üst kademe ise büyükşehir belediyelerinin bulunduğu, daha sade bir idari yapıya kavuşturulmaya çalışıldı.

Bu düzenlemelerin amacı, artık sadece metropoliten alanın değil, aynı zamanda BŞB sisteminin kendi bütünlüğünü, uyumunu ve sürdürülebilirliğini sağlamaktı. Bununla birlikte, 2008 modelinde de orman köyleri sadece büyükşehirle ilişkilendirilmiş, ilçe belediyeleriyle ilişkilendirilmemişti. BŞB meclisinin oluşum biçimi de düşünüldüğünde bu durum, hizmet alma ile oy verme ve hesap sorma ilişkisinde kopukluğa yol açmaktaydı. Diğer bir ifadeyle, 2008’deki bütünleştirme, orman köylerini kapsamamış ve onları sistemle entegre etmemiştir. Tablo 1’de de belirtildiği gibi 2008 modeli, *yarıçap içinde sıfır belde*

formülüyle özetlenebilir. Tablo 4'te, 2008'deki bu bütünleştirme sürecinin sonuçları gösterilmektedir.

Tablo 4: Büyükşehirlerde Bütünleştirme ve İlçe Belediyeleri (2008)

	BŞB'ler	Nüfusu	İlçe Sayısı	Ort. ilçe büyüklüğü
Mülki sınır	İstanbul	12.569.041	39	322.283
	Kocaeli	1.392.733	12	116.061
50 km yarıçap	Ankara	4.194.939	16	262.184
	İzmir	3.210.465	21	152.879
30 km yarıçap	Bursa	1.819.470	7	259.924
	Adana	1.525.115	5	305.023
20 km yarıçap	Konya	980.973	3	326.991
	Kayseri	884.663	5	176.933
	Gaziantep	1.252.329	3	417.443
	Antalya	911.497	5	182.299
	Diyarbakır	799.447	4	199.862
	Erzurum	359.752	3	119.917
	Eskişehir	600.333	2	300.167
	Mersin	814.615	4	203.654
	Samsun	502.924	4	125.731
	Sakarya	537.313	10	53.731
Toplam		32.355.609	143	226.263

Kaynak: Nüfuslar, TÜİK, 2008ADNS verileri, tuik.gov.tr.

Tablo 4 ile Tablo 3'ün kabaca karşılaştırılması bile, sistemde yapılan sadeleştirmeyi kolayca göstermektedir. Ancak bu sistemi hayata geçirmenin bu kadar kolay olmadığını belirtmek gerekir. Özellikle vurgulamak gerekir ki, BŞB sisteminde 2008'de yapılan değişiklik, 2004 değişikliklerine kıyasla çok daha köklü ve çok daha zordur. Zira 2004'te, yerleşim öbekleri mevcut statüleriyle sistemin parçası yapılmaya çalışılmıştır. Yapılan değişiklik, iki kademeli sistemin özünden

kaynaklanan yetki, kaynak ve ilişkisel değişimler şeklinde olmuştur. 2008’de ise, büyükşehirlerin sınırları içinde yer alan belde/ilk kademe belediyesi uygulamasına son verilmiştir. Böylece yerleşim esaslı bir tarafa bırakılarak, ilçe temelinde bütünleştirmeler yapılmış ve bir anlamda alansal ölçekte yönetimlere yol açılmıştır. Bu sürecin kolay olmadığı ve yasayı takiben bir dizi idari (ve hatta mahkemelere taşınan yargısal) süreçleri gerektirdiğini belirtmek gerekir (Bütünleştirme süreci ve bu süreçte yaşanan sorunlarla ilgili bir araştırma için bkz. Çınar vd., 2009).

1984’te başlayan bu deneyim, çeyrek aşırı aşan yolculuktan sonra 2012 yılına ulaştığında, büyükşehirler, ülke nüfusunun % 46’sını, belediye nüfusunun ise % 55’ini kapsar hale gelmiştir. Diğer taraftan, 2012’deki tartışmalar bağlamında, 16 BŞB’nin *il nüfusu* içindeki payı, toplamda % 81’e ulaşmıştır. Tablo 5’ten de görüldüğü gibi bu oran, İstanbul, Kocaeli ve Ankara’da % 90’ın üzerine çıkmıştır. Buna karşılık bazı büyükşehirlerde bu oran daha düşük bir düzeyde kalmıştır. Örneğin Diyarbakır, Konya, Mersin, Antalya, Erzurum ve Samsun’da BŞB nüfusu, il nüfusunun yaklaşık % 50’si kadardır.

Tablo5: Büyükşehirler, Nüfus ve Yüzölçümü (2011)

	BŞB'ler	BŞB nüfusu	il nüfusu	BŞB nüfus payı (%)	ilin yüzölçümü
Mülki sınır	İstanbul	13.483.052	13.624.240	99,0	5.313
	Kocaeli	1.499.958	1.601.720	93,6	3.623
50 km yarıçap	Ankara	4.550.662	4.890.893	93,0	25.437
	İzmir	3.366.947	3.965.232	84,9	12.007
30 km yarıçap	Adana	1.617.284	2.108.805	76,7	14.125
	Bursa	1.948.744	2.652.126	73,5	10.882
20 km yarıçap	Eskişehir	648.396	781.247	83,0	13.925
	Gaziantep	1.393.289	1.753.596	79,5	6.887
	Kayseri	977.240	1.255.349	77,8	17.170
	Sakarya	577.233	888.556	65,0	4.878

	Diyarbakır	875.069	1.570.943	55,7	15.272
	Konya	1.073.791	2.038.555	52,7	41.001
	Mersin	859.680	1.667.939	51,5	15.620
	Antalya	1.041.972	2.043.482	51,0	20.909
	Erzurum	382.383	780.847	49,0	25.355
	Samsun	538.106	1.251.729	43,0	9.352
Toplam		34.833.806	42.875.259	81,2	241.756

Kaynak: Nüfuslar, TÜİK 2011 ADNS verileri, tuik.gov.tr.

Ülkemizin 1984 ila 2012 yıllarını kapsayan büyükşehir deneyimi ana hatlarıyla yukarıda anlatılmaya çalışıldı. Makalede odaklanılan konu gereği, elbette bazı hususlar burada es geçildi. Bununla birlikte önemine binaen, çeyrek asırlık bu deneyimdeki üç önemli hususa kısaca işaret etmek yerinde olacaktır: (i) Modelin temel ayakları, (ii) temsil adaletsizliği ve (iii) modelin zaman içinde demokratikleşmesi.

Bunlardan birincisi, aşağıda ele alınacak 2012 modeli de dahil olmak üzere, büyükşehir belediye modelinin iki temel ayak üzerine kurulu olduğu ya da kurulması gerektiği hususu, ülkemizde sürekli *gözardı* edilmiştir. Bu iki ayak, başka bir çalışmada detaylı biçimde vurgulandığı gibi (Arıkboğa, 2012), BŞB modelinin “temel kurgusu” ve “uygulama mekanıdır”. Modelin “temel kurgusundan” kasıt, üst kademeye ile alt kademenin model içindeki konumu, ağırlığı ve aralarındaki ilişkilerdir. “Uygulama mekanı” ise, büyükşehir belediyesinin hangi kentlerde ya da illerde, kentin/ilin neresinde kurulacağı ve BŞB sınırlarının darlığı ya da genişliğidir. BŞB modeli bu iki ayağın üzerinde durmaktadır ve bu ayaklar birbiriyle ilişki içindedir. Ancak ülkemizde bu ilişki gözden kaçırılmakta, bu da çeşitli sorunlara yol açabilmektedir. Örneğin, son derece dar ölçekte kurulmuş olan BŞB’lerde iki kademeli yapıda ısrar edilmesi, bu kentlerde kademeler arasındaki sürüşmelerin yüksek düzeyde seyretmesine ve sürekli canlı kalmasına yol açmıştır (daha geniş bilgi için bkz. Arıkboğa, 2012). Dolayısıyla modelin uygulama mekanında yapılacak bir değişiklik, kurguda da değişiklik yapılmasını gerektirmektedir. Ne var ki, 2012 modeli de dahil, ülkemizdeki uygulamada bu husus göz ardı edilmiştir.

İkinci husus, BŞB meclisinin oluşumunda benimsenmiş olan yöntem nedeniyle (dolaylı seçim yöntemi), BŞB meclislerinde kimi zaman görece daha az, kimi zaman ise çok daha derin bir temsil adaletsizliği sürekli olagelmıştır. Kabaca BŞB meclislerindeki temsil yapısı, küçük nüfuslu belediyelerin büyük nüfuslu olanlara kıyasla BŞB meclisinde kat kat fazla oranda temsil edilmesi sonucunu doğurmaktadır. 2004-2008 döneminde bu adaletsizlik zirveye ulaşmış ve meclislerde oldukça ilginç durumların oluşmasına yol açmıştır (Arıkboğa, 2007). 2008'deki bütünleştirme süreci bu adaletsizliği bir miktar azaltmışsa da, temsil sistemi değiştirilmediği için, adaletsizlik devam etmiştir (Arıkboğa, 2009). Söz konusu adaletsizlik, 2012 düzenlemesiyle birlikte, daha farklı bir boyuta bürünmüş halde varlığını sürdürmeye devam etmektedir.

Zikredilmesi gereken üçüncü husus ise, kademeler arası ilişkilerde yaşanan bazı değişikliklerdir. Burada makale sınırları içinde konuyu dar bir çerçeveden ele almak gerekir. BŞB modeli, 1984'ten 2008'e bir ölçüde demokratikleştirilmiştir. 1984 modeli, çok daha tek adamcı, çok daha merkeziyetçi ve ilçe belediyelerinin özerkliğini daha fazla sınırlandırıcı nitelikteydi. 2008 dönemine gelindiğinde bu yapının daha kabul edilebilir bir görünüme kavuşturulduğunu belirtmek gerekir. Bu süreçte BŞB başkanının ilçe belediye meclisi kararlarını veto etme yetkisi kaldırılmış, yine BŞB başkanının kendi meclisinin kararlarını veto etme yetkisi ise bir miktar hafifletilmiştir. Böylece bir taraftan BŞB başkanının gücü bir miktar törpülenirken, ilçe belediyelerinin özerklik alanı bir miktar genişletilmiştir. Bununla birlikte kademeler arasında, gerek hizmet gerekse kaynak bölüşümü konusundaki tartışmalar ise devam etmektedir. Belirtmek gerekir ki, modelin bir ölçüde demokratikleştirildiği belirtilirken söylenmek istenen, bunun yeterli olduğu savı değildir. Sadece, 2008'deki modelin 1984'deki modele kıyasla, daha demokratik, daha paylaşımcı ve alt kademede yer alan belediyelerin özerkliklerini artırıcı nitelikte olduğu tespitini yapmaktır. Kademeler arasında yaşanan tartışmaları azaltmak için, kurgu ve mekan ilişkisi bağlamında daha geniş tartışmaları yapmak gerekmektedir.

4. Yeni Alansal BŞB'ler Dönemi

Türkiye, 2012'nin son aylarına yoğun bir tartışmayla uyandı. Ne var ki, Başbakan Erdoğan, 2011 Milletvekili seçim mitinglerinde yaptığı konuşmalarla, yeni modelin işaretleri çoktan vermişti. Erdoğan bu konuşmalarında, bir taraftan bitmek bilmeyen büyükşehire dönüşme taleplerine cevap vermek, diğer taraftan 2004'te getirilmiş olan 750 bin nüfus eşiği koşuluna uyum sağlamak için, BŞB sınırlarının il sınırlarına genişletileceğini, bütün belde ve köylerin ise kaldırılacağını söylüyordu. Bu bağlamda gösterdiği iki örnek İstanbul ve Kocaeli'nin durumu idi⁹.

Bu konuşmalarda il özel idaresinden ise bahsedilmemektedir. Ancak özel idare konusu, Başbakan'ın aklına 2012'de gelmiş bir mesele değildir. Erdoğan bu tarihten çok daha önce, 1995'te, İstanbul Büyükşehir Belediye (İBB) Başkanlığı yaptığı dönemde, İBB'nin sınırlarının il sınırlarına kadar genişletilmesini ve ayrıca il özel idaresinin kaldırılarak tek bir şehir meclisinin kurulması gerektiğini savunmuştu¹⁰. Ancak Başbakanın özel idare-belediye birleşmesine ilgisi bundan da ibaret değildir. Başbakan, 2003'te, yerel yönetim reformunu hazırlayan ekibe, "belediyeye özel idareyi birleştirin, tek meclis yapın" demişti¹¹. Ancak, o dönemde bu önerinin doğru olmayacağı konusunda ikna edilmiş ve bilindiği gibi, 2004 ve 2005'teki reformlarda il özel idaresi yeniden canlandırılmaya çalışılmıştı. Ne var ki, özel idareyi can-

⁹ Erdoğan'ın yeni modele işaret eden konuşmalarından örneklere Arıkboğa 2012: 9'dan bakılabilir. Ayrıca Başbakan'ın Hatay, Denizli, Aydın, Mardin ve Malatya mitingi konuşmalarına www.akparti.org.tr'den erişilebilir.

¹⁰ Bu önerinin siyaset gündemi içinde basite alınacak bir öneri olmadığını, aksine, Dönemin Başbakanı Çiller'in İstanbul için önerdiği "2001 Kurulu" ve "İstanbul'u ikiye bölme" önerilerine alternatif olarak tasarlanıp geliştirilen bir öneri olduğunu belirtmek gerekir. İstanbul BŞB'nin çıkardığı İstanbul Bülteninin 24. Sayısı bu konuya ayrılmıştır (Ağustos 1995). O bültende Erdoğan, İstanbul'un Yönetim Yapısının Yeniden Yapılanması başlıklı bir rapor hazırladıklarını belirtmekte, bu raporun Cumhurbaşkanı ve Başbakana sunulduğunu belirterek, Bülten aracılığıyla kamuoyunun da bilgisine sunmaktadır (s. 4-5 ve 16-25). Bülten sınırları içinde yer verilen Raporun temel unsurlarına yukarıdaki metinde değinildi.

¹¹ Reform hazırlık grubunun yöneticiliğini yapan Ömer Dinçer'in küçük bir grupta yaptığı reform temalı konuşmadan, 1.5.2003.

landırma konusundaki girişimler başarılı olmadı ve Başbakan bu kez, 2012’de özel idareyi kaldırmakta tereddüt etmedi.

Belirtmek gerekir ki, makalede 2012 Modeliyle ilgili konuya Başbakanla giriş yapmak yadırganacak bir husus değildir. Aksine, bu hususun atlanması, söz konusu modelin kavranması konusunda eksikliklere ve/veya hatalara yol açabilecek bir durumdur. 2012 Modeli, modelin doğruluğu ya da yanlışlığı bir tarafa, Başbakan Erdoğan’sız anlaşılabilir. Diğer taraftan, altı çizilmesi gereken bir başka husus, Erdoğan gibi siyaseten güçlü bir liderin 2011’in ilkyazında tekrar tekrar vurgulayarak belirttiği ve Meclisin gündemine geleceğinden şüphe olmayan bir tasarruf konusunda, siyasi partilerimizin neredeyse hiç hazırlık yapmadan, Tasarı Meclise geldiğinde siyasi mücadeleyi başlatmış olmalarıdır. Mevcut modeli kıyasıya eleştiren partilerimizin, yaklaşık 1,5 yıllık süreçte, daha düzgün modellerle kamuoyunun karşısına çıkabilmeleri gerekirdi. Ancak bu eleştiri, sadece muhalefet partilerini değil, İktidar Partisini de bir ölçüde ilgilendirmektedir. Zira Başbakanın ve bu konuyu havale ettiği sınırlı çevresinin dışında, İktidar Grubunun da bu yeni modele çok hazırlıklı olduğu söylenemez. Elbette akademinin de, olayları iş bittikten sonra takip eden konumu, özenle not edilmelidir. İstisnalar maalesef az.

2012’deki değişiklik neler getirdi? Yapılan temel değişiklikler aşağıdaki şekilde maddeleştirilebilir:

- 13 ilde yeni büyükşehir belediyesi kuruldu.
- Bütün büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırı oldu.
- 29 ildeki il özel idareleri kaldırıldı.
- Yeni ilçeler kuruldu (13’ü merkez ilçe, 11’i büyükşehirde, 2’si Zonguldak’ta olmak üzere toplam 26 ilçe).
- Büyükşehirlerdeki bütün ilçe belediyelerinin sınırı ilçe mülki sınır oldu.
- Bu illerdeki bütün belde belediyeleri kaldırıldı, bunlar bir belediyenin mahallesine dönüştü (1.000’in üzerinde).
- Bu illerdeki bütün köy yönetimleri kaldırılarak, mahalleye dönüştürüldü (16.000 civarında).

- BŞB dışındaki illerde nüfusu 2.000'den az olan belde belediyeleri köye dönüştürüldü. Bunların sayısı 559 idi, ancak 33 tanesi, yasa yürürlüğe girene kadar birleşme yoluyla nüfusunu artırmayı başardı (Milliyet, 12.12.2012). 526'sı ise köye dönüştürüldü.
- Mülki idareye bağlı olarak 29 ilde, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı kuruldu.
- Merkezi yönetim payları yeniden düzenlendi, Maliye payı ise % 5'ten % 6'ya çıktı. Ancak ayrıntılara girmeden, 5779 sayılı yasa eklenen istisna dolayısıyla (madde 2/3), bu % 1'lik artıştan Maliye'nin bir kaybının olmadığını da belirtmek gerekir.
- Bu değişikliklerle birlikte, Tablo 6'dan da görüldüğü gibi, Türkiye nüfusunun % 76'sı, coğrafi alanının ise % 50'si BŞB sınırlarına dahil oldu; BŞB sınırları bazı illerde ülke sınırıyla örtüşür hale geldi.

Tablo 6: 29 BŞB'nin Nüfusu ve Yüzölçümü (2012)

S. No.	BŞB'ler	il nüfusu	ilin yüzölçümü
1	İstanbul	13.854.740	5.313
2	Ankara	4.965.542	25.437
3	İzmir	4.005.459	12.007
4	Bursa	2.688.171	10.882
5	Adana	2.125.635	14.125
6	Antalya	2.092.537	20.909
7	Konya	2.052.281	41.001
8	Gaziantep	1.799.558	6.887
9	Şanlıurfa	1.762.075	19.451
10	Mersin	1.682.848	15.620
11	Kocaeli	1.634.691	3.623
12	Diyarbakır	1.592.167	15.272

13	Hatay	1.483.674	5.867
14	Manisa	1.346.162	13.269
15	Kayseri	1.274.968	17.170
16	Samsun	1.251.722	9.352
17	Balıkesir	1.160.731	14.272
18	Kahramanmaraş	1.063.174	14.525
19	Van	1.051.975	21.334
20	Aydın	1.006.541	7.943
21	Denizli	950.557	11.861
22	Sakarya	902.267	4.878
23	Tekirdağ	852.321	6.339
24	Muğla	851.145	12.974
25	Eskişehir	789.750	13.925
26	Erzurum	778.195	25.355
27	Mardin	773.026	8.858
28	Malatya	762.366	12.146
29	Trabzon	757.898	4.662
Toplam		57.312.176	395.257
Türkiye'deki payı		75,8	50,3

Kaynak: Nüfuslar, TÜİK, 2012ADNS verileri, tuik.gov.tr.

Yukarıdaki maddelerde sayma yoluyla 6360 sayılı yasadaki temel değişiklikler sıralanmıştır. Başkaları bunlara yeni maddelerde ekleyebilir. Ancak burada sıralanan hususlar, söz konusu yasal düzenlemeyi anlatmaktan uzaktır. Yasanın getirmeye çalıştığı yeni sistem, ancak daha derinlemesine analizlerle anlaşılabilir. Bu amaçla yeni düzenleme, yedi başlık altında incelenmeye çalışılacaktır. Bu başlıklar, yasanın tanımlanması/adlandırılması, yerleşim esasından alansal yönetime geçiş, belde belediyelerinin kaldırılması ve özerklik, yerindenlik, hizmet bölüşümü ve etkinlik, vesayet, uygulanabilirlik ve sürdürülebilirliktir.

4.1. Tanımlama, Adlandırma: Merkezîyetçi Yerelleşme Yasası

6360 sayılı yasanın analizine, öncelikle bir tanımlama/adlandırmayla başlamak gerekir. Gerek yasalaşma sürecinde, gerek daha sonra yapılan analizlerde bu yasa çeşitli şekillerde adlandırılmaya çalışıldı. Bu bağlamda yeni yasa için yapılan en yaygın adlandırmalar şunlardır: “Bütünşehir yasası”, “eyalet yasası”, “bölgesel yönetim yasası” (bkz. Komisyon Raporu; Meclis Görüşmeleri; Çukurçayır, 2012a ve b; Parlak, 2013).

Bütünşehir tanımlamasına makalenin başında zaten değinilmişti (bkz. dipnot 4 ve 5). Bütünşehir yasası tanımlaması, olsa olsa iyi niyetli bir ironik yakıştırma olarak görülebilir. Çünkü yeni yasanın öngördüğü sistemde büyükşehirler, oldukça büyük kırsal alanlara sahiptir. Ayrıca bu alanlar yakın ve orta gelecekte kırsal nitelikte kalmaya da devam edecektir. Dolayısıyla 6360 sayılı yasa, bütünşehiri yaratan değil, bütünşehir devrini kapatan bir düzenlemedir. Ayrıca bütünşehir nitelemesinin, kendi içinde çelişkili bir tanımlama olduğuna da dikkat çekmek gerekir. Eğer iddia edildiği gibi bu yeni düzenleme bütünşehir düzenlemesi ise, yani BŞB sınırı içindeki her yer şehir yapılmış ise, bu durumda BŞB sınırını mülki sınır yapan düzenlemenin Anayasaya aykırı olduğu yolundaki iddialar kendiliğinden boşluğa düşecektir. Eğer bu 29 il bütünşehir ise, bu durumda zaten yapılması gerek yapılmış demektir.

Eyalet yasası tanımlaması ise, kolayca anlaşılacağı gibi, devlet sisteminin üniter sistemden federal sisteme geçirilmekte olduğunu ima etmektedir (Taş, 2012: 55). Ancak sadece yerel yönetimleri güçlendirmek, diğer bir ifadeyle, “yürütme erkini” merkezi ve yerel yönetim birimleri arasında paylaşmak federal sisteme dönüşümü sağlamaz. Federal sistem için gerekli olan öncelikli koşul, federe birimlerle federal birim arasında “*egemenliğin*” paylaşılmasıdır. Bu paylaşım, en somut şekilde kendini, yasama ve yargı erklerinin paylaşımında gösterir. Ayrıca bu paylaşım nedeniyle her bir federe birim, federal devletin “*kurucu unsuru*” haline gelir ve bu “kuruluş formu”, deyim yerindeyse *dondurulmuş* halde muhafaza edilir (Uygun, 2007). Dolayısıyla federal devlet, herhangi bir federe birimin varlığından ve hukuki statüsünden

ayrı düşünülemez ve bu durumda artık basit bir yasal düzenlemeyle, örneğin bir federe biriminin statüsünü değiştirmek de *imkansız* hale gelir. Yeni yasada bu öğelerden hiç birinin bulunmadığı biliyoruz. Daha doğrusu, ülkeyi federal sisteme götürecek bir değişiklik, *yasayla* başarılabilecek bir iş değildir.

Bölgesel yönetim yasası adlandırmasının da yerinde olmadığını belirtmek gerekir. Zira ülkemizde iller, bölgesel yönetimin özellikleri gözönünde tutularak kurulmuş değildir. Diğer bir ifadeyle Türkiye’deki iller “bölge” değildir (Bulut 2002; Özel, 2004). Bu durumda il ölçeğinde bir yönetimi öngören yeni yasadaki bölgeselleşme ya da bölgesel yönetim diye söz edilemez¹².

Peki, 6360 sayılı yasa nasıl adlandırılabilir? Bu yasaya ilişkin en iyi tanımlamanın *yaklaşım* açısından “merkeziyetçi yerelleşme yasası”, *kuruluş yöntemi* bakımından ise “alansal yönetim yasası” olduğu kanaatindeyim. İlk olarak birinci adlandırmaya bakalım.

“Merkeziyetçi yerelleşme” tanımlaması hem yenidir, hem de yeni değildir. Yeni değildir çünkü, muhalefet partileri başta olmak üzere pek çok çevre, bu yasanın merkeziyetçi olduğuna vurgu yaptı. Diğer taraftan hem iktidar hem de muhalefet partileri, bu yasayla yerel yönetimlerin güçleneceğini ya da aşırı güçleneceğini söylediler. İktidar partisi, bu yasa yerel yönetimleri güçlendirecek deyip bunu *olumlu* anlamda kullanırken, muhalefet ise devletin örgütlenme biçiminin değiştirilmekte olduğundan bahisle, yerel yönetimleri bu şekilde güçlendirmenin *sakıncalarına* dikkat çekti. Görüldüğü gibi, yasayı tanımlama anlamında, hem “merkeziyetçi” hem de “yerel yönetimi güçlendirici” niteliği zaten söylemiş durumda. Ancak “merkeziyetçi yerelleşme yasası” şeklindeki adlandırmada *yeni olan şey*, daha önce birbirinden kopuk olarak kullanılan nitelemeleri aynı kavramda *birleştiriyor* olmasıdır. Gerçekten de bu yasa, dikotomik biçimde iki farklı şeyi birlikte yapmaya çalışmaktadır. Merkeziyetçi yerelleşme yasası

¹² Yasada *bölge* ifadesi tek bir yerde, o da özensizlikten kaynaklanan bir sebeple, *anlamsız* biçimde geçmektedir. Madde 11’de geçen “bölge ve genel otoparkların inşası” ifadesinden kasıt, olsa olsa, *il merkezinde ve ilin çevre ilçelerinde* yapılacak otoparklardır.

adlandırmasından kasıt, yasanın, yerel yönetimleri merkeziyetçi bir anlayışla güçlendirme yaklaşımına dikkati çekmektir. Okuyucular, aşağıda yer alan hemen her alt bölümde, bu yaklaşımın izlerini görmekte zorluk çekmeyecektir.

Yeni yasa yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler içermektedir. Tabi ki bu değişiklik, yasa üzerine konuşan ve yazan birçok kişinin dikkat çektiği gibi, mülki idareyi de etkileyecek niteliklere sahiptir. Yeni yasayla, merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki yetki paylaşımında ve buna paralel kaynak paylaşımında bir değişiklik yapılmadığını biliyoruz¹³. Hatta il özel idaresinin kullanmakta olduğu kimi yetkilerin (maden ruhsatları gibi) merkezi yönetime devredildiğini de görüyoruz. O halde değişiklik nerededir? 6360 sayılı yasanın mülki idareyle ilişkisi, total *yetkiler* üzerinden değil, daha ziyade *etkiler* üzerinden olacaktır. Yeni yasa, daha önce birçok farklı yerel yönetim birimince kullanılmakta olan yetki ve kaynakların daha az yerel yönetim birimi tarafından (büyükşehir ve ilçe belediyeleri) kullanılmasını öngörmektedir. Dolayısıyla varlığı devam edecek olan yerel yönetimlerin yetki alanı coğrafi olarak genişletilmiştir. Ancak yerel yönetimlerin yetkili oldukları coğrafi alan toplamda değişmemiş, yeni yasa, yetkiyi kullanacak birimleri ve bunların coğrafi ölçeklerini radikal biçimde değiştirmiştir. Yine yerel yönetimlere ayrılan mali kaynaklar, artık daha az sayıda yerel yönetim birimi tarafından kullanılacaktır. Bir başka ifadeyle yerel yönetimlerin değil, ancak yerel yönetim içindeki çeşitli birimlerin ve makamların yetkileri artmıştır. Örneğin büyükşehir belediyesinin coğrafi yetki alanı genişlemiş, benzer şekilde BŞB başkanı tüm ildeki seçmenlerin oy verebileceği bir statüye yükselmiştir. İl ölçeğinde seçilmiş bir başkanın sembolik etkisinin yüksek olduğunu belirtmek gerekir, en azından bugünün Türkiye'si için. 29 ildeki BŞB başkanı, artık ilin seçilmiş temsilcisi niteliğine sahip olacaktır.

Bunların dışında, mevcut BŞB deneyimimizden hareketle, mülki idare üzerindeki asıl etkinin *kaymakamlıklar* üzerinden yaşana-

¹³ Kaynak paylaşımı merkezle yerel arasında değil, yerel yönetimlerin kendi arasında yeniden yapılmıştır, madde 25, 26 ve Koyuncu, 2012).

cağı söylenebilir. Zira 1984'ten bugüne kadar ki BŞB uygulamasında etki gücü azalan kurum, büyükşehir ilçelerindeki kaymakamlık kurumu olmuştur. Bu ilçelerdeki kaymakamlar, ilçenin mülki amiri konumundan ilçedeki mülki teşkilatın hiyerarşik amiri statüsüne gerilemiştir. Ancak bu gerileme, kentleşme ve mülki idaredeki iç işleyişle ilgilidir. Diğer bir ifadeyle kentleşmiş alandaki yerel hizmetler belediyeler eliyle sunulurken, mülki teşkilat da kendi içinde merkezileşmiş ve başta emniyet hizmetleri olmak üzere birçok hizmete ilişkin yetki, kaymakamlıktan valiliğe doğru kaymıştır. Bununla birlikte yeni sistemde, büyükşehirlerin kırsal ilçelerindeki kaymakamlıklarda benzer bir gerilemenin olup olmayacağını söylemek için henüz erkendir. Bu durum büyükşehir belediyesi, ilçe belediyesi ve mülki idare sistemi arasındaki etkileşime, mülki idarenin kendi içindeki değişime ve bu etkileşimi değiştirecek yeni yasal düzenlemelere bağlı olacaktır. Yine de, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin “kırsal alana” ilgilerinin artması ölçüsünde, kaymakamlık kurumunun etki düzeyinin azalacağını söylemek yanlış olmayacaktır.

Görüldüğü gibi, 6360 sayılı yasa, yerel yönetimlere fonksiyonel anlamda yeni yetkiler ve ilave kaynaklar vermediği halde, bu düzenleme yerel yönetimleri güçlendirici niteliktedir. Dolayısıyla yasa hayata geçtiğinde, yerel yönetimlerin daha büyük ölçekli yatırımlar yaptığını tanık olacağız, yetkili oldukları alanlarda klasik belediye hizmetlerinin ötesinde yeni hizmetlere ve yatırımlara giriştiklerini göreceğiz ve elbette başta büyükşehirler olmak üzere belediyeler daha fazla gündeme gelecek, medyada daha fazla oranda yer alacaktır. Ancak söz konusu olan, sadece yerel yönetimlerin güçlendirilmesi değildir. Yasa, yerel yönetimlerin merkeziyetçi bir anlayışla güçlendirilmesi ve geliştirilmesi yaklaşımını benimsemiştir. Bu bağlamda, çok sayıda belde ve köy yönetiminin varlığına son verilmiş, ilçe-büyükşehir yapısı ise, bariz biçimde ve ilin tamamında, büyükşehir belediyesinin asli yetkili olması esasına dayandırılmıştır. Örneğin köy yolları dahi ilçe belediyelerince değil, büyükşehir belediyeleri tarafın-

dan¹⁴ yapılacak (m. 7/g), yine bütün ildeki otopark bedelleri büyükşehirin hesabına yatırılacaktır (m. 11). Dolayısıyla öngörülen model, kendi içinde oldukça merkezîyettir. Yasanın bu merkezîyetçi boyutuna ilerleyen sayfalarda yeniden dönülecektir.

Burada yeri gelmişken vurgulamak gerekir ki, merkezîyetçilik ya da adem-i merkezîyetçilik sadece kurumsal bir yapılanma değil, aynı zamanda ve hatta öncelikle, zihinsel bir meseledir. Bu zihinsel altyapı, gerek toplumumuzda gerekse bürokratik ve siyasal elitlerimizde fazlasıyla mevcuttur.

4.2. Yerleşim Esasından Alansal Yönetime

Yukarıda 6360 sayılı yasanın, belediyelerin kuruluş yönteminde benimsenen yaklaşım açısından “alansal yönetim yasası” olarak adlandırılabilen yaklaşımın söylenmişti. Gerçekten de bu yasa, yerel yönetimlerin kuruluşuyla ilgili alışık olduğumuz sistemi değiştirmiştir. Ülkemizde belediyeler, bugüne kadar ki uygulamada, komünal tarzda, diğer bir ifadeyle yerleşim öbeklerine dayalı olarak kurulmuş, alansal ölçekte kurulma yolu benimsenmemiştir. Alansal ölçekte, sadece il özel idaresi uygulamasında söz konusu olmuştur.

Yerleşim esasına dayalı bir kuruluş yöntemi seçildiğinde bunun doğal sonucu, çok sayıda küçük nüfuslu yerel yönetim biriminin bulunmasıdır. Ülkemiz bağlamında bu uygulamanın sonuçlarının, çok sayıda küçük nüfuslu belde belediyesi ve köy şeklinde somutlaştığını biliyoruz. Diğer taraftan özellikle Avrupa’da, yerel yönetimlerin daha uygun büyüklüklere kavuşturulması yolunda süreklilik kazanan çeşitli çabalar söz konusudur¹⁵. Bu çabalar Kuzey Avrupa ülkelerinde 1960’lı yıllarda başlamış olup, bu bağlamda önemli reformlar yapılmış ve be-

¹⁴Şu anki mevcut uygulamada dahi, örneğin köy yolları il özel idareleri tarafından değil, *ilçelerde* örgütlenmiş olan köylere hizmet götürme birliklerince yapılmakta ve bu hizmetlerin finansmanı KÖYDES projesi ile desteklenmektedir.

¹⁵ Yerel yönetimlerin büyüklüğü “demokratiklik” ve “etkinlik” ekseninde önemli tartışmalara konu olmuş ve genel eğilim ise yerel yönetimlerin birleştirilerek büyütülmesi yönünde olmuştur. Buna dair tartışmaların geniş bir özeti için bkz. Topal ve Özyurt, 1999: 30-43.

lediye sınırları genişletilirken belediye sayılarında ciddi azalmalar sağlanmıştır (MİGM, 1995a). Ülkemizin bu çabalara uzun yıllar kapalı kaldığı, ancak 2000’li yıllarda ölçek sorununun gündeme gelmeye başladığı görülmektedir. Bu bağlamda 2005 yılındaki Belediye Kanununda çeşitli düzenlemeler yer almış (m. 4, 8 ve 11), 2008 yılında ise, 5747 sayılı ölçek reformu yasasıyla, büyükşehirlerdeki belde belediyelerinin varlığına son verilmiştir (Arıkboğa, 2008b). 6360 sayılı yasa ise 2000’li yıllardaki bu uygulamaları bir üst seviyeye taşımıştır. Böylece 29 ildeki belde belediyeleri ve köy yönetimlerinin hukuki varlığına son verilmiş, buna karşılık ilçe belediyeleri alansal ölçekte (ilçe mülki sınırı) kurulmuştur. Tasarıda bu düzenlemenin gerekçesi şu şekilde ifade edilmektedir (Tasarı, s. 86):

“Uygun büyüklükte hizmet üretecek güçlü yerel yönetimlerin olmayışı, halkın yerel yönetimlerden beklediği kamu hizmetlerinin kaliteli biçimde karşılanamaması... sorunlarını ortaya çıkarmaktadır. Bu çerçevede... belediye sınırı mülki sınır olacak biçimde optimal ölçekte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapılarının varlığına ihtiyaç duyulmaktadır.”

Ülkemizde bir alansal düzenlemeye ihtiyaç olduğu doğrudur. Bununla birlikte, Avrupa ülkelerindeki belediye birleştirmelerinden haberdar olanlar, orada bu uygulamaların zamana yayıldığını, özendirme, teşvik etme ve son olarak da zorlama şeklinde çeşitli yöntemler uygulandığını söyleyeceklerdir. Bu da doğrudur. Türkiye’deki uygulamanın merkezi bir tarzda ve yerleşmelerin özel nitelikleri dikkate alınmadan yapıldığı ortadadır. Ayrıca ilçe büyüklüklerinin, optimal bir ölçek olup olmadığı hususu da değerlendirilmeye muhtaçtır. Bu noktada, yeniden yukarıya dönüp, yasanın “merkeziyetçi yerelleşme yasası” olarak adlandırıldığını hatırlatmak isterim.

Yaklaşım merkeziyetçi de olsa, sonuçları ortadadır. Bu düzenlemenin birbiriyle bağlantılı üç sonucu söz konusudur. Birincisi, belediye kuruluşunda yeni bir model benimsenmiştir. Böylece büyükşehir dönüşen yerlerde, yerleşim esası terkedilerek alansal

yönetim modeline geçilmiştir¹⁶. Bu modelin, ülkemizdeki küçük nüfuslu belediye sorununa çözüm üretmek, belediyeleri daha uygun büyüklüklere kavuşturmak, dolayısıyla hizmet etkinliğine ve daha güçlü yerel yönetimlere imkan vermek açısından önemli bir değişim olduğunu belirtmek gerekir (Parlak, 2003, Köroğlu, 2011, Özgür, 2008b). Bununla birlikte, izlenen yöntemin merkeziyetçi niteliği bir yana, söz konusu düzenleme önemli eksiklikler ve hatalar da içermektedir. İkincisi, bu değişimin doğal sonucu olarak, belediye sayısı ciddi anlamda azalmış ve büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri çok daha geniş bir alana hizmet götürmekle karşı karşıya kalmıştır. Üçüncüsü ise, büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri, sadece kentsel hizmetleri sunması gereken birimler olmaktan çıkmıştır. Artık kırsal yerleşmelere sahip olan ilçe belediyeleri, bu bölgelerin de yerel ihtiyaçlarını karşılamak zorundadır. Bununla birlikte, kırsal alana sahip ilçe belediyeleri, kırsal alan yönetimi temelinde örgütlenmiş ve yetkilendirilmiş değildir.¹⁷ Bu önemli eksiklik, yasa hayata geçtiğinde yaşayarak görülecek ve çözüme yönelik yeni yasal düzenlemeler gündeme gelecektir.

Bilindiği gibi bu alansal düzenlemeden köyler de nasibini almış ve tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. BŞB sınırını il sınırı yapan, ilçe belediye sınırını ise ilçe mülki sınırı yapan bir düzenlemede, köylerin hukuki varlıklarını devam ettirebilme imkanı var mıydı? Öncelikle bu düzenleme bağlamında, belde belediyesi *statüsüne* son verilmesinin ve yine *bazı* köylerin mahalleye dönüştürülmesinin isabetli olduğunu belirtmek gerekir. Bununla birlikte başka bir makalede de (Arıkboğa 2012: 20-21) belirtildiği gibi, ilçe merkezine uzak olan orman köyleri ile yine ilçe merkezine uzak olan belde belediyeleri konusunda farklı düşünülmesi gerekmektedir. Bu köylerin 1924 tarihli mevcut yasal

¹⁶ Belediye kuruluşuna ilişkin bu farklılaşmanın Anayasaya aykırılığı iddia edilmiş olmakla birlikte, Anayasanın ilgili maddesinde “beldelerden” değil “belediyelerden” söz edildiğini hatırlamak gerekir. Dahası, Anayasa Taslağının ilk halindeki *belde* ifadesi, MGK Anayasa Komisyonu tarafından *belediye* olarak değiştirilmiştir (1982 Anayasası, m. 127 gerekçesi).

¹⁷ Yasadaki “*Büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilirler*” (m. 7) şeklindeki ifadenin, kırsal alan yönetimi için yeterli bir düzenleme olmadığı kanaatindeyiz.

statüsüyle değil, ancak “büyükşehir köyü” şeklinde yeni yaratılacak, daha az yetkiye sahip olacak ve sisteme entegre edilecek yeni bir modelle tüzel kişiliğe sahip birimler olarak korunmasının daha uygun olacağı kanaatindeyim. Benzer şekilde, ilçe merkezine uzak olan belde belediyelerinin de, mahalleye dönüştürülmek yerine, yine “büyükşehir köyüne” dönüştürülmesinin daha isabetli olacağı kanaatindeyim. Yeni bir yasal değişiklikle bu tür düzeltmelerin yapılması, sistemin daha sağlıklı işleyebilmesine önemli katkılar sunabilir.

4.3. Referandum Yapmadan Belediyesini Kap...

Dikkat Mayınlı Arazi!

6360 sayılı yasayla, yukarıda da belirtildiği gibi belde belediyelerinin kapatılması, Türkiye’de önemli bir tartışma konusu olmuştur. Yasanın merkezîyetçi, toptancı ve yerleşmelerin özel niteliklerini dikkate almayan tutumu elbette eleştiriye açıktır. Ancak yapılan tartışmaların odağına Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının (AYÖŞ) 5. Maddesi konulmaktadır. Yasal düzenleme sonrasında, böyle bir ilişkiden söz edilebilir mi, bu konuya değinmek gerekmektedir.

Ülkemizde çok az kişi yerel yönetimlerin özerkliğinin ne olduğunu bilir, buna karşılık pek çok kişi, AYÖŞ’teki 5. maddeden bir şekilde haberdardır. Şartın “Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması” başlıklı 5. maddesi şu şekildedir:

“Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz.”

Birçok kişi, Türkiye’nin de kabul ettiği bu uluslararası antlaşma ortada iken, belde belediyelerine ilişkin bir tasarrufun yolunun *ancak* referandumdan geçtiğini söylemektedir. Bu bağlamda Anayasanın 90. maddesi ile de bağlantı kurulmakta ve bu tür değişikliklerin Anayasaya aykırı olacağı ileri sürülmektedir. Ancak Anayasa Mahkemesinin bu iddiayı dikkate almadığını belirtelim (örneğin Mahkemenin 2008/153 sayılı kararı, RG. 6.12.2008). Muhalefet partileri gerek Komisyon gerekse Genel Kurul görüşmelerinde bu hususu sıkça vurgulamışlardır. Yine bu konu, CHP tarafından Anayasa Mahkemesinin

önüne taşınmış durumdadır. Ayrıca birçok yazar da bu görüşü desteklemektedir. Bu görüşün o kadar çok taraftarı vardır ki, konuyu tartışmaya başlamak için bir adım geriye çekilmek isabetli olacaktır.

“Referandum yapmadan bir belediye kapatılabilir mi?” şeklindeki bir soru, 5. madde bağlamında yanlış bir sorudur. Çünkü bu soruda, bu kapatmanın ve dolayısıyla sınır değişikliğinin *hangi tasarrufla* ne şekilde yapılacağı belirtilmemektedir. Doğru soruyu, bir adım geriye giderek, şu şekilde sormak gerekir: *Belediye ya da bir yerel yönetim birimi, kime karşı özerkliğe sahiptir?* Eğer bu soruyu doğru biçimde cevaplayabilirsek, söz konusu 5. maddeyle ilgili doğru bir değerlendirme yapma imkanına da kavuşuruz.

Yukarıdaki soruyu farklı sorularla biraz daha açalım, bu sayede cevabı bulmamız daha kolay olacaktır. Örneğin bir belediye başkanı, yanına gelen ve icraatlarını yerinde bulmayıp eleştiren bir vatandaşta, “sen bana karışamazsın, ben özerk bir kurumun başkanıyım” diyebilir mi? Diğer bir ifadeyle, yerel yönetim, yerel halka karşı özerkliğe sahip midir? Hiç tartışmasız bu sorunu cevabı hayırdır. Zira yerel yönetim gerçekte, yerel topluluğa ait olan özerkliği onun adına kullanan birimdir (Keleş, 2009: 53). Yine örneğin bir belediye, bir kararı ya da işlemi yargı organı tarafından iptal edildiğinde, “ben bu kararı takmıyorum, çünkü özerkim” diyebilir mi? Bu sorunun cevabı da hayırdır, çünkü yerel yönetimler yasalara uygun hareket etmek zorundadır ve bu bağlamda karar ve işlemleri yargı denetimine tabidir. Son olarak örneğin bir belediye, “parlamentonun çıkardığı şu yasayı beğenmedim, beni bağlamaz” diyebilir mi? Bunu da diyemez, çünkü bir yerel yönetim, parlamentoya karşı da özerk değildir. Yerel yönetimler, yürütmenin merkezi kanadına, yani hükümete ve onun taşra teşkilatına karşı özerktir. Özerklik, yerel yönetimleri, merkezi yönetime¹⁸ karşı koruyan yasal bir zıhtır. Bu zırh sayesinde yerel yönetimler, mer-

¹⁸ Türkiye’de “merkezi yönetim” denildiğinde Hükümetten daha fazlası anlaşılabilir. Parlamenter sistem ve hükümetlerin parlamentoyla olan içli dışlı yapısı nedeniyle, TBMM de merkezi yönetim unsuru gibi algılanabilmektedir. Ancak en azından yerel yönetim özerkliği bağlamında, merkezi yönetimden kastın, Hükümet/merkezi idare ve taşra örgütü olduğunu belirtmek gerekir.

kezi yönetimin gereksiz baskı ve karışmalarından kurtularak, kanunların kendilerine vermiş olduğu yetkileri kullanma, yerel düzeyde politika üretme, yerel sorunları çözme ve kendilerine bırakılmış olan kamu hizmetlerini sunma hakkına sahip olmaktadır. Yerel yönetimler bütün bunları, yine yasalara uygun biçimde davranarak yapabilecektir.

Özerkliğin parlamentoya ilişkisi yok mudur? Aksine oldukça ilişkisi vardır. Ancak bu ilişki, parlamentonun iradesini bağlayıcı anlamda değil, aksine parlamentonun iradesinin *merkezi ve yerel yönetim kurumlarını* bağlayıcı nitelikte olması şeklindedir. Parlamento ile yerel özerklik arasında üç ilişkiden söz edilebilir: Yürütme gücünü merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşırma, merkez-yerel ilişkilerinin çerçevesini belirleme ve yasa yapım sürecinde yerel yönetimlere de danışma.

Bir ülkedeki parlamento, hangi yetki ve kaynakların merkezi yönetim birimleri tarafından, hangilerinin ise yerel yönetim birimleri tarafından kullanılacağını belirler. Deyim yerindeyse parlamento, büyük ve küçük kardeş arasında yetki ve kaynakları bölüştürür. Ancak parlamentonun işlevi bununla sınırlı değildir. Parlamentolar, sadece bu temel belirlemeyle yetinmez; işlerin yürütülmesi sürecinde, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin nasıl olacağını da belirler. Böylece bir parlamento, yerel yönetimlerin yararlanacağı özerkliğin yasal çerçevesini çizer. Bu çerçeve, parlamentonun kabul edeceği yasalara bağlı olarak kimi zaman daha dar, kimi zaman daha geniş olacaktır. Bu yasal düzenlemeler sayesinde bir taraftan yerel yönetimler, kendi hak ve yetkilerini ve bunların yasal sınırlarını öğrenir. Diğer taraftan merkezi yönetim de kendi sınırları konusunda bilgi sahibi olur ve yerel yönetimler üzerinde hangi birimleri vasıtasıyla ne tür hukuki tasarruflarda bulunabileceğini ve bu tasarrufların sınırlarını görür. Bu bağlamda Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik Şartına bakıldığında buna dair pek çok hüküm görülür. Örneğin Şart, parlamentoları, yerel yönetimlerin özerk birimler olduğu hususunu yasal ve anayasal teminat altına almaya çağırılmaktadır (madde 2). Yine Şartın birçok maddesinde parlamentolara atıflar vardır. Bu atıflarda parlamentolardan, yerel yönetimlerin özerkliğini etkileyen hususları yasalarla belirleme ve bu özerkliğe saygı duyup yapılacak düzenlemelerde

mümkün olduğunca bu özerkliğin genişletilmesi yönünde irade ortaya koymaları istenmektedir. Bunlara ilave olarak Şart, yerel yönetimlerle ilgili yasal düzenlemeler yapılırken, uygun yollarla yerel yönetimlerin görüşünün de alınmasını tavsiye etmektedir. Bu son hususun, aynı zamanda demokratik yönetimin gereklerinden biri olduğu da ortadadır.

Bu açıklamalardan sonra Şartın 5. maddesine geçilebilir. Yukarıda yer yerilen madde tek cümleciktir. Cümlenin içinde “*mevzuatın elverdiği durumlarda*” ifadesi geçmektedir. Açıktır ki bu madde, yerel yönetim parlamento ilişkisine değil, öncelikle yerel yönetim merkezi yönetim ilişkilerine dair bir hükümdür. Diğer bir ifadeyle bu madde, yerel yönetim sınırlarına ilişkin *yasal* tasarrufları değil, *idari* tasarrufları ilgilendirmektedir. Dolayısıyla söz konusu madde, yerel yönetim sınırlarında *merkezi yönetim birimlerince* yapılacak idari düzenlemelere ilişkin bir hükümdür. Ülkemizdeki mer’i mevzuat bağlamında söylemek gerekirse Şartın 5. maddesi, örneğin 5393 sayılı Belediye Kanununun 4, 8 ve 11. maddelerinin idari *uygulamaları* bağlamında gündeme getirilebilir. Bilindiği gibi bu maddeler belediye statüsüne geçiş, gönüllü birleşme, zorunlu birleştirme ve tüzel kişiliği sonlandırmaya ilişkin hükümler içermektedir. Bizim belediye yasamız, genel kural olarak 4. ve 8. maddede referandumu bir yöntem olarak öngörmüş, ancak 11. maddede yerel yönetimlerin rızalarını dikkate almamıştır. Bu düzenlemelerin doğruluğu ya da yanlışlığı bir tarafa, 11. maddeye dayalı idari tasarrufların bile, Şartın 5. maddesine aykırılığı *normal şartlarda* söylenemez. Zira Şart, mevzuat elveriyorsa diyerek, bu kapıyı da açık bırakmıştır.

Bir yasal düzenleme yapılırken, o düzenlemeden etkilenecek kişilerin görüşünün alınması ve onların mümkün olduğunca karar süreçlerine dahil edilmesi, demokratik yönetimin gereklerinden biridir. Yine parlamentoların çıkarmış olduğu kanunlar eleştiriden muaf değildir. Bu bağlamda 6360 sayılı yasa da eleştiriye açıktır. Zaten yukarıda yasanın belde belediyelerine ilişkin toptancı yaklaşımına dikkat çekilmiş ve belediyelerin birleştirilmesi konusunda, yöntemin merkezî niteliğine vurgu yapılmıştı. Ancak burada söylenmeye çalışılan şey, Türkiye’deki tartışmanın (5. madde gibi) yanlış bir eksen üzerin-

den yürütülmeye çalışıldığı hususudur. Şartın başka maddelerinde, tartışmayı zenginleştirecek hususlar bulunabilir, ancak 5. maddenin uygun bir zemin olmadığı kanaatindeyim.

4.4. Yerindenlik İlkesi (Subsidiyarite)

Yeni yasaya ilişkin eleştiriler arasında, yerindenlik ilkesine özel vurgular yapılmıştır. Bu eleştirilerin ilkesel olarak yerinde olduğunu belirtmek gerekir. Zira merkezîyetçiliğin olduğu yerde yerindenlik ilkesi iskanmış demektir. Yerindenlik (subsidiyarite) ilkesi, hizmet bölüşümünde yararlanılması gereken siyasal nitelikli bir ilkedir. Bu ilke, kamu hizmetlerinin tercihen vatandaşa en yakın yönetim birimleri tarafından sunulmasını öngörür. Bu bağlamda ilke, hizmet bölüşümün bu şekilde yapılmasına ilişkin siyasal bir temennidir. Bu temenni, AYÖŞ'te de ifadesini bulur (madde 4/3) ve yetkinin üst makama devredilmesi halinde, yetkinin sınırları, kapsamı ve hizmet etkinliği gibi hususların değerlendirilmesi istenir (MİGM, 1995b). Yerindenlik kavramının kelime anlamı "ikincillik" demek olup, hizmetin yürütüleceği yere uzak olan yönetim birimlerinin, hizmet sunumunda ikinci planda düşünülmesi gerektiğini ifade eder. Coşkun, bu kavramın Latince yedek ordu anlamına geldiğini hatırlatarak şu uyarıyı yapmaktadır: "Burada en önemli unsur, yardımcı [yedek] ordunun ancak ihtiyaç halinde kullanılması, çağrılmadan gelmemesidir. İhtiyaç durumunda kullanılan bu destek, yardımına geldiği birimin yerini almaz" (Coşkun, 2007: 8).

6360 sayılı yasa, köylere, belde belediyelerini, il özel idaresini ve bu bağlamda köylere hizmet götürme birliklerini kapatarak, sadece ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesinin bulunacağı yeni bir yapı tasarladı. Dolayısıyla yerel yönetimlere bırakılmış olan hizmetler, 29 ilde bu iki birim arasında paylaştırıldı. Ne var ki bu yeni tasarımda yerindenlik ilkesinin gözönünde tutulduğu, iki açıdan söylenemez: Bir, orman köylere ve belde belediyelerinden ilçe merkezine *uzak* olanlar bakımından; iki, büyükşehir ile ilçe belediyesi arasındaki *hizmet bölüşümü* açısından. İlkine yukarıda "alansal yönetim" başlığı altında değinilmiş ve *ilçe merkezine uzakta olan* belde belediyeleri ve orman

köylerinin, mahalleye dönüştürülmek yerine *büyükşehir köyü* yapılmasının daha anlamlı olacağı savunulmuştu¹⁹. Hizmet bölüşümü konusunda ise yeni yasa, 5216'da benimsenmiş olan paylaşım sistemini büyük oranda muhafaza etmiş ve büyükşehir belediyesini *tüm il ölçeğinde* asli yetkili belediye haline getirmiştir. Bu durum yerindenlik ilkesine uygun olmadığı gibi, hizmet etkinliğinin sağlanması açısından da isabetli bir düzenleme değildir. Bu husus, *hizmet bölüşümü ve etkinlik* başlığı altında daha geniş biçimde tartışılacaktır.

Yerindenlik ilkesinin iskanlanması ve tüm ildeki yerel hizmetlerde BŞB'nin asli yetkili yapılması, özellikle il merkezinden uzaktaki yerleşmelerde yaşayan kişileri ve buradaki ilçe belediyelerini olumsuz yönde etkileyecektir. Yerel sorunlarını, taleplerini, farklılaşan çıkarlarını ve hizmet sunumunda yaşanan sıkıntıları dile getirmek isteyen kişiler, bu taleplerini büyükşehir belediyesine ulaştırmak ya da duyurmak zorunda kalacaktır. Benzer şekilde BŞB ise, ilin tamamından gelen ve aynı konuda dahi farklılaşabilen birçok taleple karşı karşıya kalacak ve bu taleplere cevap üretmekte zorlanacaktır. Diğer taraftan vatandaşlar, bu taleplerini en yakınlarındaki yönetim birimi olan ilçe belediyesine taşıdıklarında ise, ilçe belediyesi sorunun farkında olsa ve alternatif çözüm yollarını bulabilse dahi, bunu hayata geçirme yetkisine sahip olmadığı için yerel halk adına BŞB'ye talepte bulunmakla (ve belki takipçisi olmakla) yetinmek durumunda kalacaktır. Daha açık bir ifadeyle, sorunun yakıcı ve can acıtıcı etkisine maruz kalan kişiler ve birimler için bu mesele hayati, insani ve acil bir sorun olabilir. Buna karşılık bu sorunu çözme yetkisi verilen uzaktaki bir birim için söz konusu sorun nesnel, sorunlar/talepler dizisi içinde bir yere konulması gereken idari bir meseledir. Diğer taraftan çoğu durumda, merkezi otoritenin (BŞB'nin) ürettiği çözümler, yerel düzeyde farklılaşan talepleri kuşatabilme esnekliğinden uzaktır. Zira merkezi

¹⁹ Yasanın yerindenlik bağlamındaki eleştirilerde, genellikle, bütün belde belediyeleri ve bütün köyler eleştiriye dahil edilmekte, ayrıca belde belediyelerinin olduğu haliyle muhafaza edilmesi savunulmaktadır. Ben, yukarıdaki metinde belirtilen husus nedeniyle, bu eleştirilerden ayrılmış oluyorum.

otoriteler genellikle standart ve tekdüze çözümler üretir ve bu çözüm, farklılaşan talepleri tam olarak karşılama hususunda aciz kalır.

Bu yapıda ısrar edilmesi halinde, zamanla farklı bir gelişme de söz konusu olabilir. İlin farklı bölgelerinde hizmetleri yürütmekle görevli olan BŞB'nin *idari birimleri*, zaman içinde inisiyatif alıp farklı çıkarlar için görece esnek çözümlere imkan verebilirler. BŞB meclisinin oluşum biçimi de düşünüldüğünde, bu olasılık yüksek bir ihtimaldir. Bu durumda, karar üretme sürecinin siyasilerden bürokrasiye kayacağına ve bununda meşruiyet sorunlarına yol açacağına dikkat çekmek gerekir. Hemen belirtelim ki bu ifadeden kasıt, karar alma sürecindeki profesyonelleşme tartışmaları değildir. Literatürde, bazı konuların özel uzmanlık bilgisini gerektirmesi nedeniyle, planlama, mühendislik gibi alanlardaki karar verme süreçlerinde profesyonellerin özel bir ağırlık kazandığına yönelik tartışmalar söz konusudur (Erder ve İncioğlu, 2008: 46). Ne var ki buradaki olası durum, idari işleyişle ve siyaset kurumun özel durumuyla ilgili olacaktır. Daha açık bir ifadeyle burada, siyasetin gerekli çözümleri etkili biçimde üretememesi durumunda, idari birimlerin kendiliğinden inisiyatif alıp daha esnek çözümler üretmeleri olasılığından söz edilmektedir. Bu olasılık, yoğunluğuna ve derinliğine bağlı olarak, büyükşehirlerde yerel siyaset alanının *bürokratikleşmesi* sonucunu doğurabilir.

4.5. Hizmet Bölüşümü ve Etkinlik

Gerek Hükümetin yasa gerekçesinde, gerekse İktidar Grubunun Meclisteki konuşmalarında, yeni yapının hizmet etkinliğini sağlamak amacıyla tasarlandığı belirtilmektedir. Ancak bu tasarım, sadece BŞB ve ilçe belediyesi üzerine kurulu değildir, aynı zamanda BŞB'nin, ilin tamamında *asli yetkili* olması üzerine kurulu bir tasarımdır. Tasarımda bu husus ölçek ekonomisiyle ilişkilendirilmekte ve şu şekilde ifade edilmektedir (Tasarı, s. 86):

“Büyükşehir alanında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi ile ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalite yükselecek, daha az kaynak ile daha çok ve daha kaliteli hizmet sunulması müm-

kün hale gelebilecektir. Halihazırda birden fazla merkezden verilen hizmetlerin daha büyük ve ideal ölçekteki bir merkez tarafından verilmesi birim maliyetler ve kişi başına kamusal harcamaları da azaltacaktır (vurgu E.A.).”

Görüldüğü gibi yasayı ortaya koyan irade, bu modelle etkinliğin sağlanacağını söylemekte ve tek bir merkeze vurgu yapmaktadır. Gerçekten öyle midir? Hizmet etkinliği söz konusu olduğunda, gerekçede belirtildiği gibi sadece “ölçek ekonomisi” değil, “hizmetin faydasının yayıldığı alan” da dikkate alınması gereken önemli bir ölçüttür. Diğer bir ifadeyle, hizmet etkinliğinin göbek bağı, yönetimin büyüklüğüne değil, öncelikle hizmetin faydasının yayıldığı alana bağlıdır. Fayda alanının genişlemesine paralel olarak, hizmetin sunum düzeyi de genişletilir.

Her bir hizmetin faydasının yayıldığı alan birbirinden farklıdır. Bazı hizmetlerin faydası çok daha geniş alanlara yayılabilir, bazı hizmetlerin faydası daha dar ölçeklerde kalır. Savunma örneğinde olduğu gibi, bazı hizmetlerin faydası tüm ulusal sınırlar içinde yayılırken, buna karşılık örneğin bir köydeki sokakların gece aydınlatılması, sadece orayla sınırlı bir fayda sağlar. Yine bir ildeki bütün köylerin aydınlatılması durumunda da bu fayda ilin tamamına yayılmaz, sadece her bir köy yerleşmesiyle sınırlı faydalar üretir. Hizmet etkinliğinin sağlanabilmesi için hizmetlerin faydasının yayıldığı alanın dikkate alınması ve idari birimlerin yetki alanıyla hizmetlerin fayda alanının mümkün olduğunca örtüştürülmesi gerekmektedir. Aksi halde hizmet etkinliğinde düşüşler olacak, çeşitli sorunlar ve aksaklıklar ortaya çıkacaktır. Bu bağlamda, örneğin faydası ilin tamamına yayılmayan, sadece ilin belli bölgelerine, ilçelerine ya da ilçenin belli bölümlerine fayda sağlayan hizmetlerin BŞB üzerinden merkezleştirilmesi şu tür sorunlara yol açacaktır. Bu hizmetlere ilişkin kararlar, farklı bölgelerde yaşayanların farklılaşan tercihlerinin hesaba katılmamasına, tekdüze hizmet sunumuna ve dolayısıyla etkinlik kaybına neden olacaktır. Buna karşılık bu tür hizmetlerin mümkün olduğunca, fayda alanlarıyla örtüşen alt düzeydeki kurumlar (örneğin ilçe belediyeleri) eliyle yürütülmesi halinde, şu tür yararların sağlanması muhtemeldir. Bu hizmetlerin faydasının yayıldığı bölgede yaşayanların tercihleri hizmet sunumuna

daha iyi yansıtılabilecek, hizmet maliyetlerinin paylaşımı daha etkin yapılabilecek, böylece kaynak dağılımında ve hizmet sunumunda etkinlik artacaktır (Arıkboğa Ü., 2004: 26-28).

“Ölçek ekonomisi” ise, bir hizmetin daha geniş bir ölçekte sunulmasının, birim maliyetlerde azalmaya imkan verdiği durumlarda söz konusu olmaktadır. Örneğin katı atıkların geri dönüştürülmesi örneğinde olduğu gibi, her bir belediyenin ayrı bir katı atık dönüşüm tesisi yapmasında ekonomik yarar ve isabet yoktur. Bunun yerine, bu hizmetin daha üst bir ölçekte görülmesi hizmet etkinliği açısından daha etkin bir yöntem olacaktır. Hizmetin faydasının yayıldığı alana benzer biçimde, her bir hizmetin ölçek ekonomisiyle ilişkisi de *bir diğerinden farklılık* gösterir. Dolayısıyla her bir hizmet için, bu bağlamda özel değerlendirmelerin yapılmasını gerektirmektedir. Ayrıca altını çizmek gerekir ki, ölçek büyüklüğü (ya da üretim düzeyi) ile etkinlik arasındaki ilişki düz bir eğri şeklinde olmayıp, daha çok “U” biçimlidir (Topal ve Özyurt, 1999: 35-37). Diğer bir ifadeyle, ölçeği büyüttükçe birim maliyetler sonsuza kadar *azalmaya* devam etmemekte, bir noktadan sonra eğrinin yönü yukarı döner ve ölçek büyüdükçe bu kez birim maliyetler *artmaya* başlamaktadır.

Şimdi bu teorik açıklamalardan sonra 6360 sayılı yasadaki düzenlemelere bakalım. Hükümet söz konusu yasayı hazırlarken, açıktır ki, mevcut BŞB modelinden hareket etmiş ve 5216’daki hizmet bölümü sistematüğünü büyük oranda devam ettirmiştir. Bilindiği gibi mevcut modelde, *kent bütünlüğüne* yönelik hizmetler büyükşehir belediyesine, diğer *yerel nitelikli* hizmetler ise ilçe belediyelerine bırakılmıştır. Ayrıca gerek hizmetin faydasının yayıldığı alan, gerekse ölçek ekonomisi açısından değerlendirme yapıldığında, mevcut modelde, birçok hizmetin ilçe belediyesi yerine BŞB tarafından yürütülmesinin daha uygun olduğu söylenebilir. Çünkü mevcut BŞB modeli, il merkezlerinin sosyo-ekonomik açıdan bütünleşik kentsel alanlarında kurulmuştur ve bu alan görece dar bir coğrafi ölçektir. Bu tür bütünleşik kentsel alanlarda örneğin su ve kanalizasyon ya da toplu taşıma hizmetinin faydası, ilçeler temelinde parçalı bir görünüm arz etmez. Aksine hizmet sunumunda bütün kentsel alanın ihtiyaçları, toplu halde

ve birbirini bütünleyecek, destekleyecek şekilde göz önünde bulundurulmalıdır.

Buna karşılık, böylesi bir kentsel bütünlüğün söz konusu olmadığı alanlarda, örneğin BŞB'nin yetki alanı ilin tamamı yapılması halinde, bu kez, gerek hizmetin faydasının yayıldığı alan gerekse ölçek ekonomisi, çoğu örnekte *ters yönde* sonuçlar vermeye başlayacaktır. Daha açık bir ifadeyle, bu durumda örneğin su ve kanalizasyon, toplu taşıma, itfaiye vb. hizmetlerin faydasının tüm il sınırları içinde eşit biçimde ya da bütünlük arz edecek biçimde yayıldığı söylenemez. Daha ziyade bu vb. hizmetlerin faydası, il içinde belirli bölgeler temelinde kümelenen ve birbirinden bağımsız bir görünüm arz eder. Dolayısıyla bu tür hizmetlerin BŞB tarafından sunulması etkinliği artırmayıp aksine azaltacaktır. Yine bu hizmetlerde ölçek ekonomisinin etkisi de sınırlı kalacak, buna karşılık katılım ve yerel özelliklere duyarlılık daha baskın bir nitelik arz edecektir. Özetle, mevcut işleyişte söz konusu hizmetlerin BŞB'nin yetkisinde bulunması anlamlı iken, yeni modelde BŞB'nin tekeline bırakılmış olması isabetli bir düzenleme değildir (Arıkboğa, 2012: 5, 26).

6360 sayılı yasa, örneğin toptancı halleri, mezbahalar, mezarlık alanları ve terminaller konusunda, 5216 sayılı yasadaki düzenlemeden kısmen ayrılmış ve bu konulara ilişkin yetkilerin ilçe belediyelerine da *bırakılabileceğini* öngörmüştür (madde 7/z). Hizmet etkinliği açısından bu düzenlemenin, yetersiz olmakla birlikte, isabetli olduğunu belirtmek gerekir. Ancak yukarıda belirtilen su ve kanalizasyon, toplu taşıma, itfaiye vb. diğer hizmetler konusunda yasanın yaklaşımı, hizmet etkinliğini olumsuz yönde etkileyecek niteliktedir.

Yasada öngörülen model, BŞB yönetimine "iş bitirme" imkanı (Erder, 2013: 5) verebilir; ancak bitirilen işlerin ihtiyaçlara uygunluğu, talep ve beklentilerle örtüşmesi, onları karşılayabilme derecesi ve dolayısıyla hizmet etkinliğini sağlaması kuşkuludur. Bu bağlamda, şöyle bir öngöründe bulunmak gerçekçi görünmektedir: Yukarıda açıklanmaya çalışılan nedenlerle bu gibi hizmetlerde, muhtemelen yasanın uygulamasını takip eden 2-3 yıl içinde yeniden bir değerlendirme

yapılma ihtiyacı ortaya çıkacak ve sistemi iyileştirecek tarzda daha demokratik nitelikli yasal değişiklikler yapılmak zorunda kalınacaktır.

4.6. Vesayet: Yerine Geçme

6360 sayılı yasanın, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı başlıklı düzenlemesi çeşitli şekillerde eleştiri konusu olmuştur. Diğer taraftan bu birime ilişkin Tasarıda öngörülen düzenleme ile Mecliste kabul edilen düzenlemenin birbirinden oldukça farklı olduğunu da belirtmek gerekir. Tasarıda, il özel idarelerinin kaldırılması sonrasında, valinin emrinde, tüzel kişiliğe sahip, özel bütçeli ve kendine tahsis edilmiş gelir kaynaklarına sahip bir birim oluşturulmak istenmişti (Tasarının 4. maddesi). Ancak Meclis bunu öneriyi uygun bulmadı ve bu birimin klasik merkezi yönetim birimlerinin niteliklerine sahip bir başkanlık şeklinde kurulmasını öngördü (Yasanın 34. maddesi). Dolayısıyla bu birime ilişkin tartışmaların önemli bir kısmı çözümlenmiş oldu.

Yasalaşmış haliyle söz konusu Başkanlığın üç önemli işlevi söz konusudur. Bunlar (i) valiliğe fon oluşturmak, (ii) bakanlıkların illerde yapacakları yatırımlara taşeronluk yapmak ve (iii) vesayet denetimine aracılık etmektir. İlk iki işlev merkezi yönetimin kendisiyle ilgilidir, burada konumuz üçüncüsüdür.

Yasanın 34. maddesinin son fıkrası, oldukça ağır bir vesayet denetimi öngörmektedir. Burada öngörülen vesayet denetimi, idare hukuku literatüründe “ikame” ya da “yerine geçme” şeklinde adlandırılır, en ağır vesayet biçimidir ve merkezi yönetime bu yetkinin tanınması hoş karşılanmaz (Gözler, 2005). Diğer taraftan, bu düzenlemeyi yerel yönetimlerin özerkliği ile bağdaştırabilme imkanı da yoktur. Bu vesayetin yasada ne şekilde düzenlendiğine bakıldığında, sınırlarının oldukça geniş tutulduğu görülmektedir. Yasa, “yatırım ve hizmetlerde” bir aksaklığın olması ve “bu aksaklığın halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin” tespit edilmesi halinde diyerek oldukça esnek bir düzenlemeye gitmiştir. Dahası bu tespiti yapma yetkisi de valilik ve bakanlığa tanınmıştır. Böyle bir tespitin yapılması halinde, vali öncelikle bu aksaklığın ilgili

kurumca giderilmesini, akabinde ise bu yatırım ve hizmetlerin ildeki diğer kamu kurumları ya da yeni kurulan Başkanlık tarafından yerine getirilmesini isteyebilecektir. Bu düzenlemeye göre tespiti yapacak kurum valilik ya da bakanlık, yerine geçerek hizmeti yapacak kurum ise valilik ya da onun göstereceği kamu kurumudur.

Bu düzenlemeyle merkezi yönetime tanınan yetkinin çok geniş, oldukça esnek ve sınırlarının belirsiz olduğuna dikkati çekmek gerekir. Dahası bu derece geniş ve ağır bir vesayet yetkisi örneğini, Cumhuriyet tarihimiz içinde bulmak zordur. Bu düzenlemenin, Anayasada merkezi yönetime tanınan yetkilerle de bağdaşmadığını belirtmek gerekir. Nitekim CHP, Anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla söz konusu vesayet düzenlemesinin iptalini istemiştir. İptal başvuru dilekçesinde “vesayet yetkisinin sınırlarına ilişkin esas ve usuller yasada açıkça gösterilme[miştir]” (s. 43) şeklindeki gerekçenin isabetli olduğunu ve bu hükmün iptal edilmesinin kuvvetle muhtemel olduğunu belirtmek gerekir.

4.7. Uygulanabilirlik ve Sürdürülebilirlik

6360 sayılı yasada öngörülen modelin uygulanabilme imkanı nedir, dolayısıyla bu model ne kadar sürdürülebilir bir modeldir sorusu anlamlı bir sorudur. İlçe ve büyükşehir belediyesine, mülki sınırlara ve mevcut hizmet bölüşümü sistematığına dayalı bu model, *kurgusal bakımdan* ne kadar işlevseldir? Önceki bölümlerde yasanın merkeziyetçi niteliğine sıkça vurgu yapılmıştı, acaba böylesi merkezi bir model sürdürülebilir midir?

Öncelikle mülki sınırlar bağlamındaki kanaatimi belirtmem gerekir. Birçok kişinin aksine, teorik olarak, mülki sınırlara dayalı bir modelin imkan dahilinde olduğunu ve ayrıca ülkemiz açısından işlevsel de olabileceğini düşünmekteyim. Bu konuya ilişkin düşüncelerim, daha önce bir model önerisine de dönüştürülmüştü (Arıkboğa, 2012). Ancak tek sorun *mekânsal* düzenleme değildir. Aynı zamanda mekana bağlı olarak modelin *kurgusal* açıdan nasıl düzenlemesi gerektiği hususudur. Açık ki Hükümet, daha ziyade mekânsal bir düzenlemeyle yetinmiştir. Kurgusal bağlamda ise sadece, yeni mekânsal duruma

ilişkin düzenlemeler yapılmış, bu bağlamda belde, köy, il özel idaresi ve bazı birlikler kapatılmıştır. Buna karşılık yasada, *yeni* iki kademeli modelin kurgusal bağlamıyla ilgili pek bir yenilik söz konusu değildir.

Önceki bölümlerde yer yer değinildiği gibi, aslında 2012 modeli, 1984'teki BŞB modeline kıyasla daha demokratik ve alt kademe-ye daha fazla özerklik sağlayıcı niteliktedir. Diğer bir ifadeyle 1984'teki büyükşehir uygulaması, başlangıçta oldukça merkezîyetçi bir şekilde hayat bulmuştur. Ancak zaman içinde sistemi demokratikleştirici yönde bazı değişiklikler yapılmıştır. Ayrıca 2012 modelinde de yine bu yönde bazı yeni değişiklikler söz konusudur. Buradan hareketle 1984 modelinin çalışabildiği bir ülkede, eğer daha demokratik ise, 2012 modeli neden işleyemesin diye bir soru sorulabilir. Böyle bir sorunun, büyükşehir modelindeki *mekan-kurgu etkileşimini* iskaladığı açıktır. 2012 modeli, 1984'e kıyasla ilçe belediyelerine *daha fazla dönük* olsa da, bu yeni modelin çalışması çok daha zordur. Çünkü 2012 modelindeki mekan, 1984'tekinden çok çok farklıdır. Hatta bazı örneklerde, neredeyse kıyas dahi kabul etmez. Dolayısıyla biraz yumuşatılmış şekilde aynı kurguyla bu yolculuğa devam etmek ve hedefe ulaşmak kolay olmayacaktır.

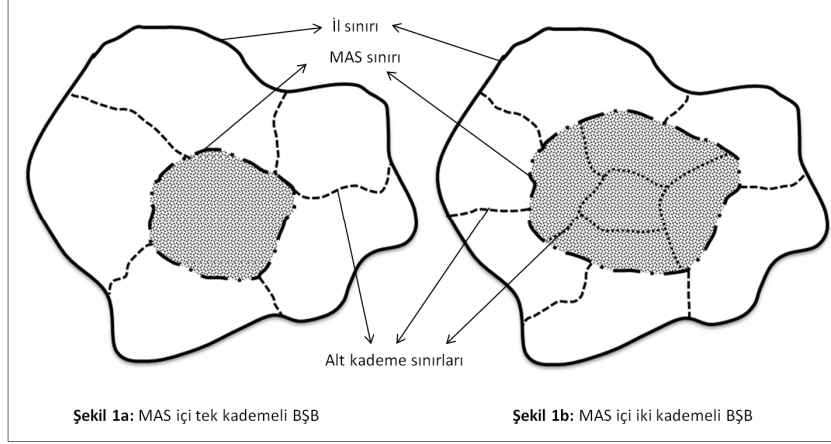
Bu konuda yazarların da isabetle belirttiği gibi (Çukurçayır, 2012a, Parlak, 2013, Görmez, 2012), merkezîyetçi bir modelle, tüm ilin yerel sorunlarını çözmek ya da bunu etkili ve etkin biçimde çözebilmek mümkün görünmemektedir. Önceki bölümlerde 6360 sayılı yasal düzenlemenin hatalı ve eksik yönlerine ve uygulamada ortaya çıkabilecek çeşitli sorunlara genişçe değinilmiştir ve burada tekrar etmeye gerek yoktur²⁰. Dolayısıyla 2014 yerel seçimlerini takiben model uygulama imkanı bulmaya başladığında, sistemde önemli *tıkanmalarla ve memnuniyetsizliklerle* karşılaşılma olasılığı oldukça yüksektir. Kanaatimce, "hizmetlerin tek merkezden karşılanmaya çalışılmasının hizmet etkinliğini sağlamadığını" görmek için, fazla beklemeye gerek kalmayacaktır. Uygulamanın daha ilk yıllarından itiba-

²⁰Yine makalenin sınırlarını daha da zorlamamak için, BŞB sınırlarının mülki sınırlara genişletilmesinin yol açacağı başka bazı muhtemel sorunlar ve buna yönelik eleştiriler için ayrıca Arıkoğa 2012: 13-15'e bakılabilir.

ren bu yöndeki sıkıntılarının ve tartışmalarının yüksek sesle yapılmaya başlanacağını tahmin ediyorum.

Peki ne yapılabilir? İl ölçeğinde bir büyükşehir uygulaması için, modelin etkin biçimde işlemesine imkan verecek şekilde *kurgusal boyutta* yapılması gereken değişikliklere odaklanmak gerekmektedir. Arıkboğa 2012’de, bu yapılmaya çalışılmıştı. Oradaki kurgusal önerilerin ağırlık noktasını “entegrasyon”, “hizmet bölüşümü” ve “alt kademenin yeniden yapılandırılması” oluşturmaktaydı. Bugün de aynı kanaatte olduğumu belirtmeliyim. Dolayısıyla 6360’ta öngörülen yeni modeli uygulanabilir hale getirmek için bu yönde değişikliklerin yapılması gerektiğini düşünüyorum.

O modelin can alıcı noktası, ilin iki farklı alana ayrılması esasına dayanıyordu. Modelde kabaca “ilin merkezi” ile “ilin çevre ilçelerinin” birbirinden ayrılması ve bu ayrımın *metropoliten alan sınırı* (MAS) üzerinden yapılması önerilmişti. Böylece il içinde “MAS içi” ve “MAS dışı” şeklinde iki farklı alan oluşturuluyordu. Bu modelde de BŞB tüm ilde yetkili olacaktı; ancak modelde MAS içinde büyükşehir belediyesinin, MAS dışında ise alt kademe belediyelerinin *asli yetkili* olması önerilmişti. Görüldüğü gibi söz konusu öneride, BŞB’nin tüm ilde asli yetkili bir kurum olmayıp hizmet bölüşümünün, ilin farklı niteliklere sahip alanlarında üst ya da alt kademeye doğru yapılmasını öngörmüştü. İlin yetki paylaşımına temel oluşturacak mekânsal bölünüşü aşağıdaki şekilde gösterilmektedir (Detaylar için bkz. Arıkboğa, 2012).



Kaynak: Arıkboğa, 2012: 23.

Söz konusu öneride ilçe belediyesi yerine alt kademe belediyesi ifadesinin kullanılmasının da özel bir sebebi vardır. Çünkü o öneride, MAS dışındaki alt kademe belediyelerinin *yeniden yapılandırılması* gerektiği belirtilmiştir. Öneride alt kademe belediyeleri için, bugün olduğu gibi, mülki sınırların takip edilmesi önerilmektedir. Ancak ülkemizde birçok ilçenin nüfus büyüklüğünün oldukça düşük olduğu da bilinen bir gerçektir. MAS dışındaki alanlarda, birçok temel hizmetin kendisine bırakılacağı bu birimlerin *asgari bir büyüklüğe* sahip olması gerekli görülmüştür. Toplam nüfusu 10 bini dahi bulmayan ilçe belediyelerine önemli hizmetlerin sorumluluğunun bırakılması, yine etkinlik sorunlarına yol açabilir. Dolayısıyla öneride, duruma göre, hizmet etkinliğine daha iyi imkan verecek biçimde, birkaç ilçenin tek alt kademe belediyesi yapılması önerilmiştir. Elbette bunun bir araştırmayı gerektirdiği açıktır (Detaylar için bkz. Arıkboğa, 2012).

Büyükşehir sınırını il sınırına genişletmek isteyen Hükümet, daha fazla araştırmayı ve tartışmayı gerektiren ve yasalama süreci daha zorlu olan bu yolu değil, yasalama açısından daha kolay, ancak uygulama açısından oldukça zorlayıcı bir modeli tercih etmiştir. Uygulamanın ve dolayısıyla tartışmaların başlaması sonrasında, sistemin tam olarak nereye gideceğini kestirmek kolay olmasa da, değişimin yönünün demokratikleşme ve çevredeki ilçe belediyelerini güçlen-

dirme istikametinde olması en kuvvetli olasılıktır. Bu olasılığın, Anayasa Mahkemesinin mülki sınırlarda bir büyükşehir onay vermesi halinde geçerli bir seçenek olacağını hatırlatmak gerekir. Buna karşılık Mahkemeden böyle bir onayın çıkmaması durumunda ise, *29 il merkezinde*, 2008 modeline yakın bir BŞB modeli belirlenmek durumunda kalacaktır²¹.

Sonuç

İlgili akademik çevrelerde, son ayların en hararetli tartışma konusu, büyükşehirlerdir. Bu tartışmalara kaynaklık yapan husus ise, 6360 sayılı yasal düzenlemedir. Geleceği görmek için geçmişe gitmek gerekir prensibince, makalede sadece bugüne odaklanılmamakta, büyükşehir tecrübesinin tamamı analiz etmeye çalışılmaktadır.

Makalede büyükşehirlerin tarihsel evrimi, bir dönemleme içinde ele alınarak incelenmiş ve bu evrimdeki temel değişim çizgileri açıklanmaya çalışılmıştır. Ülkemizdeki büyükşehir deneyiminin, 2004'ten itibaren *niteliksel* bir değişim yaşamaya başladığının altı çizilmiştir. Ancak 2012'deki değişimin niteliği çok daha derin olmuştur. Bu değişimle birlikte, artık metropoliten yönetimden *alansal* bir yönetime geçilmiştir. Bu alansal yönetim sadece büyükşehir ölçeğinde değildir, ilçe belediyeleri için de söz konusudur. Dahası bu alansal modelle birlikte birçok ilçe belediyesi, *kırsal alan yönetimi* kimliği kazanmıştır. Bununla birlikte makalede, bu birimlerin, bu kimliğin gerektirdiği yetkilerle donatılmamış oldukları hususunun altı çizilmektedir.

Yeni yasa, makalede yedi tema bağlamında tartışılmıştır. Ancak bütün temaların odak noktası, *merkeziyetçi bir yerelleşmenin*, yasanın en hakim unsuru olduğudur. Yine yasanın, alansal modeli benimseyen yaklaşımı, özünde isabetli olarak görülebilirse de, bu

²¹ Tabii bu durumda tartışmaların yönü değişecek, model tartışmalarının yerini, muhtemelen 2014 yerel seçimlerinin *nasıl* yapılacağına dair kısır *Anayasal* tartışmalar alacaktır.

yaklaşımın merkezîyetçi bir şekilde uygulanması muhtemelen birçok yol kazasına sebep olacaktır.

Gerek kamuoyunda gerekse akademik çevrelerde, bu yasaya ilişkin tartışmaların, adeta bir uçtan diğerine savrulabildiği görülmektedir. Bu savrulmaların sebepsiz olduğu da söylenemez. Bunda, ülkemizde temel kavramların hala oturmamış olmasının payı oldukça büyüktür. Diğer taraftan çeşitli kavramların ülkemize *paketlenmiş* halde gelmiş olması, bunların oturduğu bağlamın ve öneminin göz ardı edilmesine ve hatta bazen bu tür taleplerin ütöpik olarak görülmesine neden olabilmektedir. Örneğin yerindenlik ilkesi, aslında basite alınabilecek bir tercih değildir. Bu ilke hem etkinlik hem de siyasal meşruiyetle ilgili sonuçlar üretebilme potansiyeline sahiptir. Hizmet bölüşümünde yerindenlik ilkesinden uzaklaşan uygulamalar, aynı zamanda hizmet etkinliğini azaltan sonuçlara da yol açabilir. Yine bu ilkeden uzaklaşmış olması, yeni Büyükşehir uygulamasında, yerel siyaset alanının bürokratikleşmesi sonucunu doğurabilecek bir nüveyi de bünyesinde taşımaktadır.

6360 sayılı büyükşehir düzenlemesine ilişkin en büyük savunmalardan birinin, hizmet etkinliği olduğu görülmektedir. Ancak her hizmet için bunu söyleme imkanı yoktur. Örneğin planlama açısından bakıldığında, öngörülen modelin etkinliği sağlaması beklenebilir. Buna karşılık diğer pek çok hizmet söz konusu olduğunda, modelin hizmet etkinliğini *azaltacak* yönde çalışması daha muhtemeldir. Tam da bu nedenle makalede, bu modelin ne kadar *sürdürülebilir* olduğu sorusu sorulmuştur. Makale yazarının kanaati, tartışmanın *daha yeni başlamış* olduğu yönündedir. Öngörüsü ise, uygulamayı takip eden 2-3 yıl içinde, modeli demokratikleştirecek tarzda, yeni yasal düzenlemelerin yapılmak zorunda kalınacağı istikametindedir.

Kaynakça

- Arıkboğa, Erbay (2007), "Büyükşehirlerde Kararları Kim Alıyor? Büyükşehir Belediye Meclislerinde Temsil Sorunu ve Çözüm Önerileri", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 16, Sayı 1, Ocak, ss. 31- 54.
- (2008a), "Yerel Yönetimler ve Organları: Organlar Arası İlişkilerin Üç Boyutlu Analizi", **Türkiye'de Yerel Yönetimler**, Recep Bozlağan, Yüksel Demirkaya (ed.), Nobel Yayınları, İstanbul, ss. 157-203.
- (2008b), "Türkiye'de Belediyelerin Büyüklüğü ve Kentin Bütünlüğü Sorunu: Reform ve Uygulama Analizi", **Dönüşen Kentler ve Değişen Yerel Yönetimler**, F. Neval Genç, Abdullah Yılmaz, Hüseyin Özgür (Ed.), Gazi Kitabevi, Ankara, ss. 299-330.
- (2009), "Ölçek Reformunun Büyükşehir Belediye Meclislerindeki Temsil Adaletine Olumlu Etkileri", **Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler**, 4. **Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, Cilt 2, TODAİE yay., ss. 737-754.
- (2012), "Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform", **Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Sayı 2, Haziran.
- Arıkboğa, Ülkü (2004), **Yönetimler Arası Mali İlişkiler**, Yaylacık Matbaası, İstanbul.
- Bulut, Yakup (2002), "Türkiye'de Bölge Yönetimi Arayışları", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 35, Sayı 4, ss.17-42.
- CHP, 6360 sayılı yasa için iptal Başvurusu Dava Dilekçesi, 31.1.2013, <http://www.chp.org.tr/wp-content/uploads/2013/01/DavaDilekcesi.pdf>
- Coşkun, Gülçin Balamir (2007), "Althusius ve Yerindenlik İlkesinin Kökenleri", **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No: 37, ss. 1-16.
- Çukurçayır, M. Akif (2012a), "Büyükşehir Yasa Tasarısı İdare Sistemini Tamamen Değiştiriyor", **Zaman Gazetesi**, 8.10.2012.
- (2012b), "Büyükşehir Yasa Tasarısı Ne Şekilde Okunmalı?", **Radikal Gazetesi**, 12.11.2012.
- Çınar, Tayfun, Can Umut Ciner ve Ozan Zengin (1999), **Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci**, TODAİE Yay., Ankara.
- DİE, **2000 Genel Nüfus Sayımı Nüfusun Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri**, Yayın no: 2759, DİE yayınları, Ankara.
- Eke, Ali Erkan (1982), **Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler**, A.Ü. SBF yayınları, yayın no: 505, Ankara.
- Erder, Sema (2013), "Bütün Şehirler Benim Olsun", Yayınlanmamış makale.
- Erder, Sema ve Nihal İncioğlu (2008), **Türkiye'de Yerel Politikanın Yükselişi: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği, 1984-2004**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Görmez, Kemal (2012), "Yerelleşme-Merkezleşme Geriliminde Büyükşehir Yasası", **Zaman Gazetesi**, 18.11.2012.
- Gözler, Kemal (2005), **İdare Hukuku Güncelleştirme Eki**, Ekin Kitabevi, Bursa.

----- (2012), "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?", www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.htm.

<http://www.akparti.org.tr/site/haberler/kategori/mitingler/162>

İstanbul Büyükşehir Belediyesi (1995), **İstanbul Bülteni**, Sayı 24, Ağustos, İBB Yayınları.

Keleş, Ruşen (2009), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem yay., İstanbul.

Koyuncu, Emre (2012), "Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi", **TEPAV Politika Notu**, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1352878676-4.Yenilenen_Yerel_Yonetim_Sistemi_Karsilastirmali_Analizi.pdf

Koroğlu, Tunga (2011), "Yerel Yönetimlerin Mekânsal Organizasyonu: Bir ilçe için bir belediye mümkün müdür?", **TEPAV Politika Notu**, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1321608885-0.Yerel_Yonetimlerin_Mekansal_Organizasyonu_Bir_Ilce_Icin_bir_Belediye_Mumkun_Mudur.pdf

MİGM-Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (1995a), **Belediyelerin Büyüklüğü, Etkinliği ve Halkın Katılımı**, Ankara.

----- (1995b), **Hizmette Yerellik (Subsidiyarite) İlkesinin Tanımı ve Sınırları**, Ankara.

Milliyet, 12.12.2012, <http://siyaset.milliyet.com.tr/kapanacak-33-belediye-24-gunde-kurtuldu/siyaset/siyasetdetay/12.12.2012/1640495/default.htm>

Özel, Mehmet (2004), "Avrupa Birliğinde Bölgeselleşme ve Bölge Yönetimleri Sorunu", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 59, Sayı: 2, ss. 97-117.

Özgür, Hüseyin (2008a), "Denizli Kentsel Alanının Yönetiminde Söylemden Eyleme: Bütünşehir Belediyesi Tasavvurları", **Dönüşen Kentler ve Değişen Yerel Yönetimler**, (Ed. F. Neval Genç, Abdullah Yılmaz ve Hüseyin Özgür), Gazi Kitabevi, Ankara, ss. 239-298.

----- (2008b), "Belediyelerde Komün Esasından Alan Yönetimine Tedrici Geçiş: 2003 Sonrası Yerel Yönetimler Yasalarında Artan İzleri", **1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Erkam Matbaası, İstanbul, ss. 35-53.

Parlak, Bekir (2013), "Büyük Kentlerin Büyük Dertleri", **Zaman Gazetesi**, 28.01.2013.

Suri, Leyla ve Hatice Kansu (1999), "Yerel Yönetimlerin Tarihi Gelişimi, Yasal ve Yönetimsel Düzenlemeler, İstanbul Örneği", **Kent Yönetimi, İnsan ve Çevre Sorunları Sempozyumu**, İstanbul BŞB yayını, ss. 81-95

Taş, Cesurhan (2012), "Yerel Yönetimler Reformu Federal Devlete Gidiş mi?", **Turan Stratejik Araştırmalar Merkezi Dergisi**, Cilt 4, Sayı 16, s. 43-58.

Topal, Kadir ve Hasan Özyurt (1999), "Avrupa Ülkelerinde Belediyelerin Konsolidasyonu Eğilimleri ve İstanbul İçin Optimal Bir Plan Önerisi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 8, Sayı 4, ss. 30-59

TÜİK, **Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) Sonuçları**,
<http://tuikapp.tuik.gov.tr/adnksdagitapp/adnks.zul>

Uygun, Oktay (2007), **Federal Devlet**, XII Levha yayınları, İstanbul

Ünal, Yücel (1982), **Kentleşmenin Yönetimsel Sorunları Üzerine Bir İnceleme**,
Teknik Üniversite Matbaası, İstanbul.

1982 Anayasası (Gerekçeli), https://yeniayayasa.tbmm.gov.tr/docs/gerekceli_1982_anayasasi.pdf

6360 Sayılı Yasa, 338 sıra sayılı İçişleri Komisyonu Raporu, 21.10.2012,
<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf>

6360 Sayılı Yasa Meclis Görüşmesi Tutanakları,http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_sd.durumu?kanun_no=6360