

**6360 SAYILI YASANIN OLUMLU VE OLUMSUZ YÖNLERİ:
DENİZLİ KENTİ ÖRNEĞİ**

**Pamukkale Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Yüksek Lisans Tezi
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Programı**

Hanife TOPRAK

Danışman: Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR

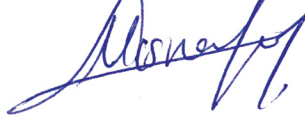
**Mayıs 2019
DENİZLİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ ONAY FORMU

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, 2241 kodlu Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bilim Dalı öğrencisi Hanife TOPRAK tarafından Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR yönetiminde hazırlanan “6360 Sayılı Kanunun Olumlu ve Olumsuz Yönleri: Denizli Kenti Örneği” başlıklı tez aşağıdaki jüri üyeleri tarafından 06.05.2019 tarihinde yapılan tez savunma sınavında başarılı bulunmuş ve Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

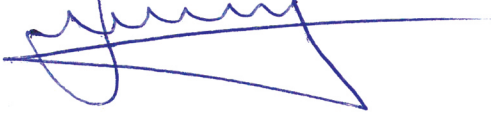
Dr. Öğr. Üyesi Mısra CİĞEROĞLU ÖZTEPE

Jüri Başkanı



Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR

Jüri Üyesi



Dr. Öğr. Üyesi Hilal YÜCEYILMAZ

Jüri Üyesi



Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu'nun 12/06/2019 tarih ve 23/01... sayılı kararıyla onaylanmıştır.


Prof. Dr. Ahmet BARDAKÇI
Müdür

Bu tezin tasarımı, hazırlanması, yürütülmesi, araştırmalarının yapılması ve bulgularının analizlerinde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini; bu çalışmanın doğrudan birincil ürünü olmayan bulguların, verilerin ve materyallerin bilimsel etiğe uygun olarak kaynak gösterildiğini ve alıntı yapılan çalışmalara atıfta bulunulduğunu beyan ederim.



İmza:

Hanife TOPRAK

ÖNSÖZ

Bu çalışmada, yerel yönetimlerde bir reform niteliğinde olan fakat kendisi bir büyükşehir belediyesi kanunu olmayıp büyükşehir sisteminde köklü değişiklikler getiren 6360 sayılı Kanunun getirdiği yeniliklerin olumlu ve olumsuz yönlerini ortaya koymak amaçlanmıştır. 6360 sayılı Kanunun Denizli özelinde irdelenmesi kısmında kaynak bulma noktasında zorluk çekilmesine rağmen konunun önemi çalışmayı keyifli kılmış ve çalışmayı bitirmek için motive etmiştir.

Çalışmamın her aşamasında bana destek olan, kaynaklara erişimimde yol gösteren önerileriyle beni yönlendiren değerli danışmanım Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR hocama öncelikle teşekkürlerimi sunuyorum. Yerel yönetimler alanında çalışma yapmam konusunda beni yönlendiren ilk danışmanım rahmetli hocam Doç. Dr. Süleyman Yaman KOÇAK'a minnettarlığımı sunuyorum.

Eğitim hayatım boyunca hep yanımda olup maddi manevi destek sağlayan canım annem Satınur EKSİK ve canım babam Özer EKSİK'e, bu tezin oluşum aşamasında desteğini esirgemeyen ve bana gerekli ortamı sağlayan sevgili eşim Berkay TOPRAK'a ve tez yazım aşamasında zamanından çaldığım biricik oğlum Emir Efe TOPRAK'a sonsuz teşekkür ediyorum.

Ayrıca bu tez, rahmetli hocam Doç. Dr. Süleyman Yaman KOÇAK'a ithafen yazılmıştır.

Hanife TOPRAK

ÖZET

6360 SAYILI YASANIN OLUMLU VE OLUMSUZ YÖNLERİ: DENİZLİ KENTİ ÖRNEĞİ

TOPRAK, Hanife

Yüksek Lisans Tezi

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Programı

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Hüseyin Özgür

Mayıs, 2019, 193 Sayfa

2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu başta olmak üzere birçok kanunda değişiklik yaparak yerel yönetim sisteminde reform gerçekleştirmiştir.

6360 sayılı Kanunla 14 büyükşehir belediyesi daha kurularak büyükşehir belediye sayısı 30'a çıkmıştır. Bu 30 ilde artık il mülki sınırı belediye sınırındır. Tüm büyükşehir belediyelerinde 6360 sayılı Kanunla yeni ilçe statüsü verilmeyen, belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. İl özel idareleri kaldırılarak yerine Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezleri kurulmuştur. Yerel yönetimlere verilen merkezi yönetim payları yeniden düzenlenmiştir. 5216 sayılı torba Kanunla büyükşehir belediyesi statüsü için getirilen asgari nüfus şartı il nüfusunun 750.000 olması şeklinde değiştirilmiştir. Böylece illerde ve eski-yeni büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinde idari ve mali yapı, yerel siyasete katılım, hizmet sunumu, personel yapısı gibi birçok alanda önemli değişiklikler yapılmıştır.

Yıllardır büyükşehir belediyesi olmak için mücadele veren ve kapsamlı mücavir alan ile bütünşehir denemelerinden geçen Denizli ili 6360 sayılı Kanunun bu değişimlerinden oldukça etkilenmiştir. Denizli'nin büyükşehir belediyesi olmasıyla birlikte 68 belde belediyesi ile 229'u orman köyü olmak üzere toplam 359 köyün tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Böylece Mart 2014 yerel seçimleriyle birlikte Denizli büyükşehir belediyesi statüsü elde edince 19 büyükşehir ilçe belediyesi ve 623 mahalleye sahip olmuştur. Denizli İlinde daha önce 87 olan belediye sayısı birçoğunun kapatılıp mahalle olmasıyla 20'ye inmiştir. 6360 sayılı torba Kanun Denizli İlindeki yerel yönetim birimlerinde ve hizmetlerinde kısa ve uzun vadeli olumlu ve olumsuz değişimler meydana getirmiştir. Denizli'nin büyükşehir belediyesi statüsü elde etmesi parçalı idari yapının sonlandırılması ile imar ve planlamada bütünlüğün sağlanması açısından olumlu iken ilçelerin büyüklük farkı ile merkeze olan uzaklıkları olumsuzlukları arttırmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Büyükşehir Belediyesi, 6360 Sayılı Torba Kanun, Yerel Yönetimler, Denizli, Bütünşehir, Yerel Hizmet Sunma Kapasitesi

ABSTRACT
THE POSITIVE AND NEGATIVE SIDES OF THE LAW NO 6360:
THE CASE OF DENIZLI CITY

TOPRAK, Hanife

Master's Thesis,

Department of Political Science and Public Administration

Political Science and Public Administration Program

Supervisor: Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR

May, 2019, 193 Pages

The law No 6360 dated 2012, made a reform in the local administration system by amending many laws especially in the metropolitan municipality law No 5216.

Based on Law No 6360, the number of the metropolitan municipalities have risen to 30 by being founded 14 more. These 30 cities/provinces with metropolitan municipality status, the provincial administrative boundaries have become municipality boundaries. All the villages and town municipalities, which district status are not given by the law No 6360 in the metropolitan municipalities, are converted to neighborhoods by removal of their legal entities. Investment Monitoring and Coordination Centers have been founded instead of Special Provincial Administration. The central administrative shares that are given to local administrative have been reorganized. Based on the omnibus bill No 5216, the minimum population limit for the metropolitan municipality status has been changed to 750.000 city population. Therefore, there have been many changes in many areas such as administrative and financial structure, participation to local politics, service delivery, staff quality and quantity.

Denizli, which has been struggling to be a metropolitan municipality for years and has passed through all the city trials with its comprehensive area, has been very affected by these changes. With Denizli being a metropolitan municipality, the legal entity of 359 villages, 68 of which were municipalities and 229 forest villages, were removed and transformed into a neighborhood. Thus, when Denizli obtained the status of Metropolitan Municipality with the local elections in March 2014, it got 19 metropolitan sub-provincial municipality and 623 neighborhoods. The number of municipalities which were previously 87 in Denizli lowered to 20 with many of them being closed. The bag law 6360 has created short-term and long-term positive and negative changes in local government units and services in Denizli Province. Denizli 's obtaining the status of metropolitan municipality is positive in terms of finalizing the fragmented administrative structure and ensuring the integrity in planning and reconstruction, while the difference in the size of the districts and their distance from the center increase the disadvantages.

Keywords: Metropolitan Municipality, Omnibus Bill No 6360, Local Administrations, Denizli, Unicity, The Capacity of Local Services

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
ÖZET.....	ii
ABSTRACT	iii
İÇİNDEKİLER.....	iv
TABLolar DİZİNİ.....	vii
KISALTMALAR	viii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYECİLİĞİ ANLAYIŞI VE GELİŞİMİ

1.1. Osmanlı Devletinde Şehremaneti -1855 Yılı- Öncesi Dönemde İstanbul’un Yönetimi: Kadılık Sistemi ve İhtisap Nezareti	10
1.2. Osmanlı Devletinde Şehremaneti Belediyeciliği Dönemi: 1855–1930	15
1.3. Cumhuriyetin İlk Yıllarında (1923-1930) 1580 Sayılı Kanuna Kadar İstanbul ve Ankara Şehremaneti Uygulamaları	22
1.3.1. 1923–1930 Yıllarında İstanbul Şehremaneti Uygulamaları	22
1.3.2. 1924–1930 Yıllarında Ankara Şehremaneti ve Uygulamaları.....	24
1.4. Büyükşehir Belediyesi ve Metropolitan Alan Yönetiminde Uyku ve Metropolitan Belediye Kanun Tasarıları Dönemi: 1930–1984.....	27
1.5. 1984 Yılında Çıkarılan 195 Sayılı KHK ve 3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası	31
1.6. 2004 Yılında Yasalaşan 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu	37

İKİNCİ BÖLÜM

6360 SAYILI KANUNDA BELEDİYE VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE

YÖNETİMİ

2.1. 6360 Sayılı Kanunun Büyükşehir Belediyesi Olan İllerde Uygulanmasına Dair Literatür Özeti / Analizi	42
2.2. 6360 Sayılı Torba Kanunun Getirdiği Yenilikler ve Değişiklikler	51
2.2.1. Yeni Kurulan 14 Büyükşehir Belediyesi	59
2.2.2. Tüm Büyükşehir Belediyelerinde Belediye Sınırı İle İl Sınırının Örtüştürülmesi	64
2.2.3. Eski Merkez İlçeler ile Muğla ve Hatay’da Büyükşehir Belediyelerinde Yeni İlçelerinin Kurulması ve Zonguldak’ta Kurulan Yeni İlçeler	69
2.2.4. Büyükşehir Belediyelerinde İl Özel İdarelerinin Kaldırılması	71
2.2.5. İllerde Yatırım Destek ve Koordinasyon Merkezlerinin Kurulması	75
2.2.6. Büyükşehir ve Büyükşehir İlçe Belediyelerine Ayrılan Payların Arttırılması.....	80

2.3. 6360 Sayılı Torba Kanunun Büyükşehir Belediyelerinin Kurulması ve Yönetimi Açılarında Değerlendirilmesi	85
--	----

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

6360 SAYILI TORBA YASA İLE ÖNCESİNDE UYGULANAN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE SİSTEMİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

3.1. 1855–1930 Yılları Arasında Uygulanan Şehremaneti Belediyeciliği Dönemi İle 6360 Sayılı Kanunun Karşılaştırılması	97
3.2. 1984 Tarihli 3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 6360 Sayılı Kanunun Karşılaştırılması	99
3.3. 2004 Tarih ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile 6360 sayılı Kanunun Karşılaştırılması	100
3.3.1. Büyükşehir Belediyesi Tanımının Değişmesi.....	101
3.3.2. Hizmet Alanlarının Tanımlanmasında “Pergel Kuralı” ve “Belediye Sınırlarının İl Sınırı Olarak Kabul Edilmesi” Farkı.....	105
3.3.3. Büyükşehir Belediyesi Kurmak İçin Asgari 750 Bin Nüfus Kriterinde İl Merkezi Yerine Tüm İl Sınırının Baz Alınması	109

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

DENİZLİ KENTİNİN METROPOLİTENLEŞME SÜRECİ

4.1. Denizli'nin Büyükşehir Belediyesi Statüsü Öncesi, Sırası ve Sonrasına Dair Literatür Özeti / Analizi	114
4.2. Denizli Kentinin Tarihçesi	117
4.3. 1976 Yılındaki Mücavir Alan Uygulaması: 1976–1987.....	122
4.4. Mücavir Köylerin Belediyeleşmesi Sonucu İdari Yapının Parçalanması: 1987–1999.....	123
4.5. 2003 Yılındaki Veto Edilen 5026 Sayılı “Bazı Belediye ve Köylerin Denizli Belediyesine Katılmasına İlişkin Kanun” (Bütünşehir Yasası): 2003–2004.....	126
4.6. 5393 Sayılı Belediye Kanununun 11/1. Maddesini Uygulayan 2006/8352 Sayılı Üçlü Kararnameyle Bazı Belediye ve Köylerin Denizli Belediyesine Katılması: 2004–2009.....	131

BEŞİNCİ BÖLÜM

6360 SAYILI KANUNUN DENİZLİ İLİNDE VE KENTİNDE ARTILARI VE EKSİLERİ: 2012-2018 DÖNEMİ

5.1. 6360 Sayılı Kanunla Denizli'nin Büyükşehir Belediyesi Statüsü Elde Etmesi	138
5.2. 6360 Sayılı Kanunla Denizli'nin Büyükşehir Belediyesi Statüsü Elde Etmesinin Olumlu Sonuçları	144
5.3. 6360 Sayılı Kanunla Denizli'nin Büyükşehir Belediyesi Statüsü Elde Etmesinin Olası Olumsuz Sonuçları.....	156
SONUÇ VE ÖNERİLER	168

KAYNAKLAR.....	182
ÖZGEÇMİŞ.....	193

TABLolar DİZİNİ

Tablo 2.1. Genel Bütçe Vergi Gelirleri Paylarının Dağıtımında 5779 sayılı Kanun İle 6360 Sayılı Kanunun Karşılaştırılması	81
Tablo 2.2. Tüzel Kişiliği Kaldırılan İdarelerdeki Devreden Personel	95
Tablo 3.1. 14 Yeni Büyükşehir Belediyesinin 2012 Yılı İtibariyle Belediye Nüfusu İle İl Nüfusu	110
Tablo 3.2. Osmanlı Devleti ve Türkiye Cumhuriyetinde 6360 Sayılı Kanun ve Öncesinde Uygulanan Büyükşehir Belediye Sisteminin Karşılaştırılması: 1855-2019 Dönemi	112
Tablo 4.1. Denizli Büyükşehir ve Denizli Büyükşehir İlçe Belediyelerinin 2018 Yılı Nüfusları	118
Tablo 4.2. Denizli'nin Büyükşehir Belediyesi Olma Süreci ve Öncesi Gelişmeler	137
Tablo 5.1. Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasındaki Görev Dağılımı	143

KISALTMALAR

AK Parti:	Adalet ve Kalkınma Partisi
A.Ş.:	Anonim Şirket
AYKOME:	Altyapı Koordinasyon Merkezi
AYYÖŞ:	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
CHP:	Cumhuriyet Halk Partisi
DESKİ:	Denizli Su ve Kanalizasyon İdaresi
DHMİ:	Devlet Hava Meydanları İşletmesi
DPB:	Devlet Personel Başkanlığı
GBVG:	Genel Bütçe Vergi Gelirleri
İlbank A.Ş.	İlbank Anonim Ortaklığı (eski İller Bankası Genel Müdürlüğü)
İSKİ	İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
KBAM:	Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Merkezi
KDV:	Katma Değer Vergisi
KHK:	Kanun Hükmünde Kararname
ÖÇKB:	Özel Çevre Koruma Bölgesi
ÖTV:	Özel Tüketim Vergisi
RG:	Resmi Gazete
TBB:	Türkiye Belediyeler Birliği
TBMM:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TKB:	Tarihi Kentler Birliği
TÜİK:	Türkiye İstatistik Kurumu
UKOME:	Ulaşım Koordinasyon Merkezi
UKSAY:	Uluslararası Kentsel Su ve Atıksu Yönetimi Sempozyumu
UNESCO:	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
YİKOB:	Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

GİRİŞ

2012 yılı sonunda yasalaşan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun¹ yerel yönetimlere ve kentler ile metropoliten kentsel alanlara etkilerinin, Denizli özelinde irdelendiği bu tezde öncelikle tezin alt yapısını oluşturması bakımından büyükşehir belediyesinin Türkiye’deki tarihçesine yer verilmektedir. Türkiye’de büyükşehir belediyesi sistemi ve statüsü oluşturulmasına giden yolda Cumhuriyet öncesi Osmanlı Devleti son döneminde büyükşehir belediyesi oluşturma çabaları da oldukça önemlidir, çünkü bugünkü sistemle bazı benzerlikler içerdiği gibi devlet aklının metropoliten alan yönetimine yansımaları uzun vadede kavramak açısından da geçmişten gelen mirası irdelemek önemlidir. Bu nedenle çalışmada Osmanlı Şehremaneti ile dairelerine ve hatta daha da öncesindeki kadılık ve İhtisap Nezareti sistemlerine de değinilmektedir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi demek olan İstanbul Şehremanetinin başarısızlığı bir dizi nizamname ve yasal düzenlemelerle giderilmeye çalışılsa da muvaffak olunamamıştır. Buna rağmen Cumhuriyetin ilanından sonra bu sistemin geliştirilmiş hali İstanbul’da Osmanlı’dan devir alınarak sürdürülürken ayrıca Ankara’da da 1580 sayılı Belediye Kanununun 1930 yılında yasalaşmasına kadar 6 yıl kadar uygulanmıştır. İstanbul ve Ankara Şehremaneti örnekleri 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunuyla kaldırılmış, bu Belediye Kanununa İstanbul ve Ankara için birkaç maddede özel hükümler konmuştur. 1580 sayılı Belediye Kanunuyla belediyelerin dağıntık olan işlevleri tek elde toplanmış ve bu dönemde tüm belediyeler tek tip ve tek kademeli belediye yönetim modeline göre yönetilmiştir. Ardından da, 1970’li yıllarda başlayan metropoliten alan yönetimine dair metropoliten idareler kurma konusundaki çeşitli tasarlara rağmen, çeşitli sebeplerle, uzun bir süre (1984 yılına kadar) büyükşehir belediyesi konusunda somut bir adım atılamamıştır.

Türkiye’de büyükşehir belediyesi kurulmasıyla ilgili iki temel kanun 1984 yılındaki 3030 ve 2004 yılındaki 5216 olmuştur. 3030 sayılı Kanundan önce 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 3030’un hemen sonrasında çıkarılan Uygulama

¹ 14/03/2013 tarihli ve 6447 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile Ordu ili de büyükşehir belediyesi statüsü elde eden iller arasına katılarak büyükşehir yapılan belediye sayısı toplam 14’e çıkartılmıştır.

Yönetmeliği 1984 yılında sistemin başlangıç yılındaki diğer önemli düzenlemelerdir. Şehremaneti belediyeçiliği döneminde uygulanan iki kademeli belediye yönetimi 1984 tarih ve 3030 sayılı Kanun ile 2004 tarih ve 5216 sayılı Kanun döneminde de uygulanmıştır. 3030 sayılı Kanunla 1984 yılında Ankara, İstanbul ve İzmir illerinde büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Takip eden yıllarda 1986'da Adana, 1987'de Bursa, Gaziantep ve Konya, 1988'de Kayseri, 1993'te Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Kocaeli, Mersin, Samsun ve 1999 yılında da Sakarya büyükşehir belediyesi statüsü kazanmıştır.

2004 yılında yasalaşan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu da büyükşehir belediyesi kurulmasıyla ilgili yeni standartlar getirmiştir. 5216 sayılı Kanunla İstanbul ve Kocaeli'nde belediye sınırı il mülki sınırı yapılmış ve orman köyleri hariç köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Geriye kalan 14 büyükşehir belediyesinin hizmet alanı ise harita üzerinden pergel hesabıyla belirlenmiştir. 2008 yılındaki 5747 sayılı Kanun büyükşehir belediye sisteminde ilk kademe belediyelerinin kaldırılması ve büyükşehir belediyesi dışında da nüfusu 2.000'in altında kalan belediyelerin kapatılması gibi kimi önemli değişiklikler gerçekleştirmiştir. Elbette 5747 sayılı Kanun, bu tezin inceleme konusu olan 6360 sayılı Kanunda da olduğu gibi, doğrudan büyükşehir belediyesi sistemiyle ilgili olmayan, özellikle nüfusun 2.000'in altındaki belediyelerin kapatılmasını sağlamak gibi başka düzenlemeleri de içermektedir. 6360 sayılı Kanun mevcut büyükşehir belediyelerinin eski ve yeni genişleyen alanlarında belde belediyelerini ve köyleri kapatıp mahalleye dönüştürürken yeni ilçeler de kurması noktasında 5747 sayılı Kanunla benzerlikler gösterse de 6360 sayılı Kanun daha kapsamlı ve 5216 sayılı Kanun üzerinde daha fazla değişiklik meydana getiren özel bir mevzuat düzenlemesidir.

2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı torba Kanun en başta 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu olmak üzere birçok kanunda değişiklik yapmıştır. 6360 sayılı Kanunun büyükşehir belediye sisteminde idari, mali, siyasi, personel yapısı ve hizmet sunumu gibi alanlarda önemli değişiklikleri olmuştur. 6360 sayılı Kanun ve Ordu ili için çıkarılan 6447 sayılı Kanunla; Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van olmak üzere toplam 14 il büyükşehir belediye statüsü kazanmıştır. İki Zonguldak'ta olmak üzere 27 yeni ilçe kurulmuş ve bazılarının sınırları değiştirilmiştir. Büyükşehir belediyesi olan tüm illerde büyükşehir belediye sınırı il sınırı olmuş ve il özel idaresi,

belde belediyesi ve köylerin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. 6360 sayılı Kanunla birlikte Türkiye genelinde mahalle sayısı artarken köy sayısı azalmıştır. Kapanan il özel idarelerinin yerine illerde Valiliğe bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezleri kurulmuştur. Tüzel kişiliği kaldırılan belde belediyeleri ve köyler ise mahalle olarak en yakın ilçe belediyesine bağlanmıştır. 6360 sayılı Kanun iki kademeli büyükşehir belediye modelini esas almıştır. 6360 sayılı Kanunun kurduğu yeni sistemde il düzeyinde yerel yönetim birimi olarak alt kademedeki büyükşehir ilçe belediyesi üst kademedeki ise büyükşehir belediyesi yer almaktadır.

6360 sayılı Kanunu ve büyükşehir belediye sisteminde getirmiş olduğu yenilikleri tek başına olumlu ya da olumsuz olarak nitelendirmek yanlıştır. 6360 sayılı Kanunun büyükşehir belediye yönetimi üzerine getirdiği yeniliklerden bazıları olumlu iken bazıları da olumsuzdur. Örneğin hizmetlerin sunumunda planlama ve bütünlüğün sağlanması olumlu iken demokrasi ve yerel siyasete katılımın azalması ise olumsuzdur.

6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi olan 14 ilden biri de Denizli'dir. Bu çalışmada 6360 sayılı Kanunun olumlu ve olumsuz etkileri Denizli özelinde değerlendirilmektedir. Çalışmada Denizli'nin örnek olarak seçilmesinin nedeni, Denizli'nin uzun yıllar süren büyükşehir belediyesi statüsü elde etme çabaları, 6360 sayılı Kanundan önce uygulanmakta olan "bütünşehir" modeli ve 1970–1987 döneminde yaygın biçimde uygulanan mücavir alan düzenlemesidir. Denizli aynı zamanda 1990 başlarından itibaren büyükşehir belediyesi olma çabaları ile metropolitenleşme sürecindeki laboratuvar kentlerden birisi olmuştur. Denizli kentinin metropolitenleşme süreci beş tarihsel döneme ayrılmaktadır:

- 1976 yılında 34 köyün Denizli mücavir alanına katılmasıyla yaşanan genişleme dönemi,
- Denizli mücavir alanına katılan söz konusu köylerin 1987–1999 yılları arasında belediyeleşmesi sonucu yaşanan parçalanma,
- Parçalı yapının getirdiği sorunlara çözüm bulmak amacıyla 2001'de ortaya atılan "bütünşehir" kavramı ve bu kavramla ilintili olan ancak dönemin Cumhurbaşkanı Sezer tarafından veto edilen 5026 sayılı Kanun dönemi,
- 5393 sayılı Belediye Kanununun 11/1. Maddesinin uygulanmasını kolaylaştıran 2006 yılındaki 8352 sayılı Üçlü Kararnamenin kentsel ve metropoliten alan yönetimindeki rolü ve etkisi dönemi. 5393 sayılı Belediye Kanununun 11.

Maddesindeki katma düzenlemesinin Denizli Merkez İlçede kapsamlı olarak uygulanması Denizli'nin laboratuvar kentsel alan yönetimi açısından laboratuvar özelliğini kuvvetlendirmektedir.

- Denizli'yi büyükşehir belediyesi statüsü veren 6360 sayılı Kanunun tam olarak yürürlüğe girdiği Mart 2014 seçimleri ve sonrası dönemi (2014-2019).

Büyükşehir belediyesi olan 30 ilde olduğu gibi Denizli kentinde de belediye sınırı il mülki sınırı olmuştur. İl özel idareleri kaldırılmış ve yerine Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezi kurulmuştur. Belde belediyeleri ve köyler mahalleye dönüştürülmüştür. Böylece 87 olan belediye sayısı kapanan belediyelerle 20'ye düşerken 284 olan mahalle sayısı 623'e çıkmıştır. Akköy ilçesinin sınırları genişletilerek Pamukkale İlçesine dönüştürülmüştür ve Merkezefendi adında yeni bir ilçe kurulmuştur. Akköy İlçesi, 2003 tarih ve 5026 sayılı Kanunla Denizli Belediyesinin mahallesine dönüşmek üzereyken Kanun veto edilince ilçe statüsünde kalmış, 6360 sayılı Kanunla da sınırları genişletilerek merkez ilçe yapılmıştır.

Denizli'nin büyükşehir belediyesi statüsü elde etmesinin son bölümde detaylı olarak incelenmesinden çıkartılan ana sonucu ise şu şekilde özetlemek mümkündür; Denizli'nin 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi olması parçalı idari yapının ortadan kaldırılması ile imar ve planlamada bütünlüğün sağlanması yönünden olumludur. Diğer taraftan, yerel yönetimlerin tüzel kişiliklerini kaybetmeleri ile buralarda yaşayan halkın mali yükümlülüklerinin artması ya da artacak olması olumsuzdur. Ancak Denizli Büyükşehir Belediyesinin uzak ilçelere hizmet sunma konusunda gösterdiği faaliyet, çaba ve kararlılığına bakılınca 6360 sayılı Kanunun Denizli özelindeki olumlu yanlarının olumsuz yanlarına göre daha ağır bastığı sonucuna varılmıştır.

6360 sayılı Kanunun olumlu ve olumsuz etkilerinin Denizli özelinde incelendiği bu çalışmada Birinci Bölümde, Türkiye'nin büyükşehir belediyesi sisteminin tarihçesine yer verilmekte büyükşehir belediyeciliği anlayışı ve gelişim süreci incelenmektedir. İkinci Bölümde, 6360 sayılı Kanunun belediye ve büyükşehir belediye yönetimine dair getirdiği yenilikler aktarılmakta ve tartışılmaktadır. Üçüncü Bölümde, 6360 sayılı Kanunun tarihsel süreçle benzeyen yanları karşılaştırılmaktadır. Dördüncü Bölümde Denizli kentinin metropolitenleşme süreci anlatılmaktadır. Beşinci Bölümde ise Denizli'nin 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi olmasının olumlu ve olumsuz etkileri değerlendirilmektedir.

Konunun güncelliği ve önemi bu araştırmayı gerekli ve faydalı kılmaktadır. Araştırmanın ana amacı 6360 sayılı Kanunun şimdiki ve gelecekteki olası olumlu ve olumsuz yanlarını Denizli Büyükşehir Belediyesi, ilçe belediyeleri, mahalleye dönüştürülen köyler ve belde belediyeleri ile il özel idaresinin kapatılmasının yarattığı dinamikler de dikkate alınarak Denizli ilinde ve şehrinde yerel hizmetlerin sunumu özelinde irdelemektir. Araştırmanın bir diğer amacı da 7 il merkezine büyükşehir belediyesi statüsü verilen 1993 yılından özellikle de 1994 yılından itibaren yaklaşık 20 yıl boyunca, büyükşehir belediyesi statüsü elde etme çabası içinde olan Denizli 6360 sayılı torba Kanun kapsamında büyükşehir belediyesi olurken, olunca ve olduktan sonra edindiklerini ve kaybettiklerini ayrıntılı biçimde incelemektir. Araştırma Denizli'nin yıllarca süren büyükşehir belediyesi olma çabası ve büyükşehir belediyesi olduktan sonra kazandıkları ve kaybettiklerini farklı bakış açıları ve değerlendirme perspektiflerinden ortaya koymayı önemsenmektedir.

6360 sayılı torba Kanunun etkilerinin Denizli özelinde incelendiği bu araştırmanın evreni 6360 sayılı Kanun ve ona ek olan Ordu ili için çıkarılan 6447 sayılı Kanun kapsamında büyükşehir belediyesi olan 14 ildir. Araştırmanın örnekleme ise Denizli'dir. Araştırmada 6360 sayılı Kanun kapsamında büyükşehir belediyesi olmuş diğer 13 ilden herhangi biri de seçilebilirdi. Ancak Denizli'nin uzun yıllar süren büyükşehir belediyesi statüsü elde etme çabaları, Kanundan önce uygulanmakta olan "bütünşehir" modeli ve 1970-1987 döneminde yaygın biçimde uygulanan mücavir alan düzenlemesi ve veri toplamada araştırmacının ve danışmanın Denizli'deki kurumlara yakın olması, danışmanın 15 yılı aşan tarihsel gelişmeleri gözlemlemesi gibi nedenlerle Denizli kenti uygun ve pratik örneklem olarak seçilmiştir. Araştırmacı bir dönem ve danışman uzun süre Denizli'de yaşadığı için örneklem "uygun örneklem" ile seçilmiştir.

Araştırmada örnek olay yöntemi benimsenerek Denizli'nin büyükşehir belediyesi olma süreci öncesi, sırası ve sonrasında, 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi olması ve büyükşehir olduktan sonra Denizli kenti (büyükşehir) belediyesi ve ilinde yaşanan değişimler irdelenmektedir.

Araştırmada çeşitli bilgi toplama ve analiz yöntem ve teknikleri birlikte kullanılmaktadır. Öncelikle konuyla ilgili daha önce yazılan kaynaklar kullanılarak hem literatür incelemesi yapılmakta hem de Denizli'deki durumu değerlendirmek için altyapı hazırlanmaktadır.

Konuyla ilgili daha önceden yazılmış tezler, raporlar, makaleler, Denizli kentsel alanının veya metropoliten kentsel alanının yönetimi hakkında yapılan araştırmalar ve yayınlar, sınırlı ölçüde yerel ve ulusal gazeteler, Denizli Belediyesi tarafından yayımlanan ilgili çalışma ve faaliyet raporları, Denizli Belediyesinin meclis kararları, kente ait haritalar, imar planları ve diğer malzemeler araştırmada kaynak olarak kullanılmaktadır. Yerel basındaki haberler de 6360 sayılı Kanunun Denizli ilinde belediye hizmetlerinin yönetimine etkileri açısından kullanılmaktadır.

Ayrıca konuyla ilgili bilimsel toplantılara katılıp not alarak (3. KBAM Sempozyumu) veya daha önce yapılmış bilimsel toplantılarda sunulan bildiriye ulaşılarak da veriler elde edilmiştir.

Tezde, 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanunun tüm yönleri Denizli özelinde incelenmektedir. Yasanın uygulanmasıyla birlikte büyükşehir belediyelerinde yaşanan idari, siyasi, mali, hizmet sunumu, personel yapısı vb. alanlarındaki değişimin Denizli özelinde incelemesi yasanın sonuçlarını anlamak açısından çalışmayı önemli kılmaktadır.

Bu tezin önemli bir farkı ve katkısı genelde 6360 sayılı Kanunun büyükşehir belediyesi ve metropoliten alan yönetimine özelde Denizli kenti ve metropolünün yönetimine dair ilgili kanaat önderleri kişilerle ve halkla daha önce başka çalışmalar için yapılan değerlendirmeleri sistematik biçimde yeni Kanunun getirdiği en güncel düzenlemeler ve Denizli’de büyükşehir belediyesi kurulmasını sağlama yönündeki etkileri açısından irdelemesidir ve bu irdelemeyi yaparken 6360 sayılı Kanunun il düzeyinde büyükşehir belediyesi kurma konusundaki iradesi ve düzenlemesini dikkate alarak 2012/2014 öncesi için sadece eski Merkez İlçe ve 2014 sonrası için sadece sınırları değişen Pamukkale ve yeni kurulan Merkezefendi İlçelerine odaklanmayıp ilin tamamındaki mevcut ve kapanan yerel yönetim birimlerini toplu olarak dikkate alması, Pamukkale Merkezefendi dışındaki büyükşehir ilçe belediyeleri için de tartışmalar ve öneriler içermesidir.

Tezin 6360 sayılı Kanunla ilgili birinci ana varsayımı “6360 Sayılı Kanunun büyükşehir belediye yönetimi üzerine getirdiği yeniliklerden bazıları olumlu iken bazıları da olumsuzdur. Örneğin hizmetlerin tek bir merkezden sunulmasıyla planlama ve bütünlüğün sağlaması olumlu iken kapatılan yerel yönetim birimlerinde yaşayan halk açısından demokrasi ve katılımın azalması ise olumsuzdur” olarak ifade edilebilir.

6360 sayılı Kanuna dair Denizli özeli için tezdeki ikinci ana varsayım “Denizli’nin 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi olması özellikle Çivril, Acıpayam, merkez/ Pamukkale ve merkez/Merkezefendi ilçelerinde parçalı idari yapının ortadan kaldırılması ile imar ve planlamada bütünlüğün sağlanması yönünden olumlu bir durum oluştururken büyükşehir belediyesinin il sınırında yetkili olması ile merkeze uzak olan ilçelere hizmet sunumunda aksamalar yaşanması ve yerel yönetim birimlerinin kaldırılması açısından olumsuz bir durum oluşturmaktadır” şeklinde ifade edilebilir.

Tezin diğer bir ana varsayımı “Denizli’nin büyükşehir belediyesi olmasıyla birlikte il merkezinde yaşayan halk hizmetlerin büyük bir kısmını alırken; il merkezinden hayli uzakta bulunan Çameli ve Beyağaç gibi ilçeler ya yetersiz hizmet alacaklar ya da buralara hizmet sunumunda gecikmeler yaşanacaktır” şeklinde ifade edilebilir.

Tezde sıklıkla kullanılan bir takım temel kavramları tanımlamakta fayda vardır:

5393 sayılı Belediye Kanununa göre belediye, “belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir” (5393, md. 3).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa göre büyükşehir belediyesi; “sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir” (5216, md. 3). Literatürde sıklıkla büyükşehir belediyesi yerine sadece büyükşehir sözcüğünün kullanımı vardır, günlük kullanımda bu sade kullanım daha da yaygındır; ancak doğru kullanım büyükşehir belediyesi olmalıdır.

Bütünşehir tez içerisinde detaylı açıklanmakla ve farklı anlamlarda kullanılmakla birlikte ilçe belediyeleri olmadan tek belediye meclisi çatısıdır (Özgür, 2012: 319).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununa göre il özel idaresi, “il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler

tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir” (5302, md. 3).

Merkezi yönetim, kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacıyla söz konusu hizmetlere ilişkin karar ve faaliyetlerin, merkezi hükümet ve onun hiyerarşik yapısı içinde yer alan örgütlerce yürütülmesini ifade etmektedir (Eryılmaz, 2009: 70).

Yerel yönetimler; kavram olarak merkezi yönetim dışında yerel bir topluluğun ortak bir gereksinimini karşılamak amacıyla oluşturulan, karar organları doğrudan halk tarafından seçilen, demokratik ve özerk bir yönetim birimi, bir kamusal örgütlenme modeli olarak tanımlanabilir. Bir başka ifadeyle, yerel yönetimler, il, belediye ve köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarını karşılayan ve ana karar organları (belediye ve il özel idareleri için meclisleri) doğrudan halkın oyuyla seçilen kamu tüzel kişileridir (Karaarslan, 2007: 11).

Yerinden yönetim (adem-i-merkeziyet) ise siyasi ve idari yetkilerin bir bölümünün, merkezi idarenin dışındaki otoritelere aktarılmasıdır (Eryılmaz, 2009: 77).

“Metro” (ana, asıl) ve “Polis” (kent) sözcüklerinden meydana gelen “Metropolis” kavramı ve benzer anlamdaki “Metropol” ile “Metropolitan” kavramları büyük ölçekli kentleri diğerlerinden ayırt etmek için kullanılır. Büyük ölçekli yerleşim yerleri “metropol” ya da “metropolitan kent” olarak adlandırılmaktadır. Bu yerleşimlerin yayılmış olduğu alan “metropolitan alan” olarak tanımlanır. Ayrıca metropolitan kenti; ana çekirdeği oluşturan kent merkezine bağlı olarak gelişmiş, bir ya da daha fazla alt düzeyde merkezin bulunduğu, bu merkezlere bağımlı yerleşimlerden oluşan, birden fazla yerel yönetim birimine sahip, büyük ölçekli yerel hizmetlerin sunulduğu, yerleşim alanları ile bütünleşmiş kırsal alanlarla birlikte geniş yüz ölçüme yayılmış, bir milyon üstü ve yoğun nüfusa sahip yerleşim alanı olarak tanımlamak mümkündür (Oktay, 2016: 52-53).

Hizmette Yerellik (Subsidiyarite) ilkesi, kamu sorumluluklarının, genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılmasıdır. Diğer bir deyişle hizmette yerellik ilkesi, bir hizmetin vatandaşa en yakın birim tarafından sunulması anlayışını ifade etmektedir (Eryılmaz, 2009: 88).

Ölçek ekonomisi ise “uzun dönemde, firmaların ortalama maliyet eğrilerinin seyrini açıklamakta kullanılan ve üretim tesis ölçeğindeki artışlara paralel olarak ortaya çıkan reel ve parasal tasarruflar” olarak ifade edilmektedir. Kısaca ölçek ekonomisi üretilen ürün veya hizmet miktarı arttıkça, birim maliyetlerin azalmasıdır. Ölçek

ekonomilerinin kamu yönetiminde ele alınışı hizmet sunumunda en uygun büyüklüğün ne olması gerektiğiyle ilgilidir (Yalnızoğlu, 2017: 20).

Teknik anlamda etkinlik, üretim teknolojisinin en düşük girdi (maliyet) ile en yüksek çıktının (fayda) sağlanabilmesidir. Bir hizmetin sunumunda etkinlik ise, hem marjinal fiyatlandırma koşulunun varlığı ile (teknik etkinlik), hem de hizmetin tüketici tercihlerinin tam olarak karşılanması ile (tüketici refahının maksimizasyonu) sağlanabilir. Etkinlik en az çaba veya maliyetle en çok sonuç elde etme kapasitesini ifade etmektedir (Tuncer, 2007: 91-92).

Teknik anlamda verimlilik, bir faaliyet için kullanılan girdiler ile üretilen çıktılar arasındaki ilişkiyi anlatırken matematiksel olarak çıktının girdiye oranı şeklinde ifade edilmektedir. Verimlilik, “örgütün hedeflerini göz önünde tutarak, belirli girdilere en yüksek çıktının elde edilmesini veya sabit değer ve miktardaki çıktının en az girdiyle elde edilmesini” ifade eder (Ada, 2008: 4). Kamu kesiminde ise, bir örgütün girdisi ile kıyaslanacak çıktısı üzerindeki başarısı onun etkinliğini göstermektedir (Yalnızoğlu, 2017: 16).

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ANLAYIŞI VE GELİŞİMİ

Bu bölümde Osmanlı klasik döneminden başlamak suretiyle, günümüze doğru geldikçe daha genişleyip derinleşen şekilde büyükşehir belediyesi ve/veya metropoliten alanların yönetimine dair mevzuat, anlayış ve uygulamaların, tezin ilerleyen bölümlerine de altyapı oluşturması amacıyla, olumlu ve olumsuz yönlerine odaklanılmaktadır. Öncelikle kadıktan İhtisap Nezaretine oradan da Şehremanetine doğru yerel yönetim alanında yaşanan gelişmeler ayrıntılı olarak ele alınmaktadır. Şehremaneti belediyesi anlatıldıktan sonra Ankara ve İstanbul Şehremaneti uygulamaları irdelenmektedir. 1930–1984 arası dönemde 1580 sayılı Kanuna da değinilerek büyükşehir belediyesi oluşturabilmek ve/veya metropolitenleşme sürecindeki kentsel alanları yönetmek adına yapılan kanun tasarılarına ve tekliflerine değinilmektedir. Ardından İstanbul Şehremanetinden sonra büyükşehir belediyesi konusunda atılmış ilk somut adım olan 1984 tarihli 3030 sayılı Kanunun çizdiği büyükşehir belediye ve metropoliten kentsel alan yönetimi modeli ele alınmaktadır. Son olarak 2000’li yıllarda yerel yönetimlerde bir reform niteliğinde olan ve kamuoyunda “pergel yasası” olarak bilinen 2004 yılındaki 5216 sayılı Kanun da incelenerek bölüm sonlandırılmaktadır.

1.1. Osmanlı Devletinde Şehremaneti -1855 Yılı- Öncesi Dönemde İstanbul’un Yönetimi: Kadılık Sistemi ve İhtisap Nezareti

Şehremaneti sistemi bu tezin konusu açısından oldukça önemlidir; çünkü 6360 sayılı Kanunun kurduğu büyükşehir belediye sistemi, Şehremaneti sistemiyle oldukça önemli benzerlikler taşımaktadır. Şehremaneti sisteminin daha iyi anlaşılabilmesi için de, bu sistemin öncesinde uygulanan kadılık sisteminden ve kısa bir süreliğine İstanbul’da 1826–1855 arası dönemde uygulanan İhtisap Nezareti sisteminden de bahsetmekte yarar vardır. Bu bölümde klasik kadılık sistemi, önceki klasik / geleneksel kadılık sisteminin özellikle İstanbul gibi büyükçe kentlere uygulanan halinden farklılaşması, İhtisap Nezareti’nin ortaya çıkması ve Şehremaneti sistemine neden ve nasıl geldiği sorularına cevap aranmaktadır.

Osmanlı Devleti’nde çağdaş bir belediye kurma çabası ve eğilimi somut olarak 1855’de İstanbul özelinde düşünce olarak 1839 Tanzimat Fermanı’ndan sonra ortaya çıksa da, bu durum Osmanlı Devleti’nde belediye hizmetlerinin 1855’de İstanbul

Şehremaneti kurulmadan önceki dönemlerde görülmediği anlamına gelmemektedir. Osmanlı Devleti'nde beledi hizmetler, 19. Yüzyıl başlarına kadar şehrin sakinleri (örneğin mahalle bazında mahalleliler, hemşehriler) ve kadı ile diğer resmi görevlilerin işbirliğiyle yerine getirilmiş (Ökmen ve Parlak, 2010: 189) olup esnaf ve sanatkâr, lonca teşkilatları da kendileriyle ilgili alanlarda kimi görevler üstlenmişlerdir.

Esasında Osmanlı Devletinde beledi hizmetlerin yerine getirilmesi hükümdarın göreviydi ve hükümdarın bu işini merkezden atanan kadılar yerine getiriyordu (Dursun, 1996: 15). Osmanlı Devleti şehirlerinde, yerel nitelikli hizmetlerdeki yetki ve fonksiyonların birden fazla otorite ve kurum arasında paylaştırıldığı bir yapı vardı. Bu paylaşımın taraflarını; kadı, muhtesip, subaşı, mimarbaşı, imam ve diğer kamu kurum ve görevlileriyle vakıf, lonca, cemaat örgütlenmeleri ve mahalle yönetimleri gibi sivil, mesleki ve dini organizasyonlar ve doğrudan bireyler oluşturuyordu. Osmanlı Devletinin şehirlerindeki temel yöneticilerden birisi olan ve doğrudan İstanbul ile haberleşen kadı, yargı işlevleri yanında mülki ve beledi alanlarda da önemli yetkilere, işlevlere ve sorumluluklara sahipti (Oktay, 2011: 3). Osmanlı Devletinde günümüzde belediyelere ait olan bazı görevler Tanzimat dönemine kadar kadılara bırakılmıştı. Kadı bu görevlerden bir kısmını bizzat veya yardımcılarını aracılığıyla yerine getirmekteydi. Diğer belediye hizmetleri ise ya tamamen vakıflar gibi kurumlar tarafından yerine getirilmiş ve kadı tarafından denetlenmiş (Şentop, 1996: 284) ya da vakıf, mahalle, cemaat ve loncalar kadının belediye hizmetlerini yürütmesine destek vermişlerdir. Osmanlı Devletinde, özellikle de Klasik Döneminde yerel nitelikli hizmetlerin çeşit olarak sınırlı ve çok temel, ihtiyaç duyulan teknoloji açısından da basit ve sınırlı olduğunu bu kısımdaki değerlendirmelerde sürekli akılda tutmak gerekmektedir.

Osmanlı Devletinde yerel nitelikli kamu hizmetlerini yürüten en küçük birim olan mahallenin başında imam bulunmaktaydı. Sokakların temizlenmesi, medeni hal ve ölüm gibi nüfus kayıtlarının tutulması, ölü defni, zabıta gibi hizmetler mahallenin başındaki imamın sorumluluğundaydı (Öztürk, 2010: 29). Osmanlı şehirlerinde mahalleli, mahallenin yönetimi ve emniyeti, sokakların bakımı, evsel çöplerin toplanması ve bertarafı / uzaklaştırılması, çocukların gözetilmesi ve diğer benzeri işlerden birinci derecede sorumluydu (Cansever, 1996: 381). Osmanlı Devletinde mahalleli bir zorunluluk olmasa da yangın gibi afetlerde evi veya işyeri yanan fakir insanlara mahalle içinde yeni bir ev veya işyeri temin etmek veya eski evini/işyerini yeniden inşa etmek gibi çabalara ciddi katkılar da verebilmekteydi.

Vakıflar kamu yararına çalışan ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlar olarak, özellikle de refah seviyesinin yüksek ve Osmanlı Devletinin güçlü olduğu dönemlerde, su temini ve dağıtımını, sokak çeşmeleri, mezarlık yapım ve bakımı, aydınlatma, ulaşım, temizlik, kentsel hijyen ve temel koruyucu sağlık, eğlence ve dinlenme, sosyal yardım ve kültür gibi hizmetleri uzunca süre bizzat yerine getirmişler (Altan, 2009: 296) veya yerine getirilmesine ciddi katkılar vermişlerdir. Osmanlı Devletinin kentlerinde yol, köprü yapımı ve onarımı, okul, cami, kütüphane, hastane, han, düşkünler yurdu, imaret yapımı, mezarlık yapımı, sokakların temizlenmesi, aydınlatılması gibi hizmetler vakıflar tarafından da yürütülmekteydi (Öztürk, 2010: 28). Beledi hizmetlerin önemli bir bölümünü yerine getiren çeşitli vakıflar üzerinde devlet sadece hizmetleri denetlemeye yönelik faaliyetler yürütmüş olup bu denetleme prensip olarak kadının gözetimi ve denetimi altında iken Vakıflar Genel Müdürlüğünün / Evkaf Nezaretinin kurulmasıyla ise bu Nezarete/Müdürlüğe/Bakanlığa geçmiştir veya kadıların rolü zayıflamıştır. Türk vakıfları çok çeşitli sosyal yardım işlerini kapsaması ve sahip bulunduğu özellikler nedeniyle bazı hizmetler açısından bugünkü belediye kuruluşu gibi değerlendirilmiştir (Yörükoğlu, 2009: 6-7); daha doğrusu güçlü ve ilgilendikleri konular itibariyle çeşitli oldukları dönemlerde, resmi bir belediyenin de yokluğunda, belediye benzeri yapılara da benzemişlerdir.

Loncalar, meslek kuruluşlarıdır. Fakat yerel hizmetlerin görülmesinde de işlevleri olmuştur. Lonca üyeleri olan usta, kalfa ve çıraklar gelirlerinin bir bölümünü oluşturdukları bir fonda toplarlardı. Bu Fon (Avarız Sandığı), çarşının bakımı, onarımı, temizliği işlerinde kullanılıyordu (Yörükoğlu, 2009: 7). Mahallenin denetimi ile esnaf ve çarşının beledi hizmetleri ve mesleki işlerinin yürütülmesinden sorumlu olan loncalar, vakıflar gibi kadının gözetim ve denetimi altında bulunmaktaydı (Öztürk, 2010: 29).

Kadılık kurumunun Osmanlı Devletinde önemli bir yeri vardır hatta Osman Bey devleti kurunca ilk önce kadı ve subaşını tayin etmiştir. Osman Bey'in ilk koyduğu vergi de beledi hizmetlerle ilgili Bac-ı Pazar denilen Pazar Resmidir (Yazıcıoğlu, 1987: 6-7; Eryılmaz, 1996: 332).

Kadılar medreselerden diploma alanlar arasından tayin edilirdi. Kadıların tayini ilk başta kazaskerlerin teklifi üzerine sadrazamlar tarafından yapılırken sonraları şeyhülislamın teklifiyle sadrazamlar tarafından yapılmıştır; ancak her iki durumda da padişahın onayının alınması gerekiyordu. Osmanlı'da İstanbul Kadılığı ayrı bir öneme

sahiptir. Belediye hizmetleri açısından İstanbul Kadılığının bu önemi büyük ve önemli esnafların İstanbul'da bulunmasından dolayı İstanbul ticaretinin daha canlı ve yoğun olmasından kaynaklıdır (Yazıcıoğlu, 1987: 8-12); yoksa kadınlar aralarında hiyerarşik bir sıralama söz konusu değildir. Osmanlı Devleti'nde kadı hiyerarşik yapının dışında tutularak gerekli gördüğü hususlarda merkezle vasıtasız olarak yazışma imkânına sahipti (Şentop, 1996: 282-283). Osmanlıda kadınlar, askeri ve eğitim işleri dışında kalan, gümrükten adliyeye, belediyeden sağlığa, bayındırlıktan limanlara kadar bölgeleriyle ilgili her türlü işe bakıyorlardı. Bu tezin konusu gereği bu görevlerden sadece belediye hizmetleri üzerinde durulmaktadır.

Kadının yardımcılarında bazıları ve görevleri şunlardır: Subaşı, emniyet ve asayişten; çöplük subaşısı, şehrin genel temizliğinden; mimarbaşı, imar ve düzenleme çalışmalarından sorumluydu. Kadınların bugünkü manada belediye hizmetleri olarak nitelendirilebilecek yerel nitelikli kamu hizmetlerini sunmada ve diğer ilgili görevlerinde en önemli yardımcıları muhtesipler idi. Kadı, yardımcısı muhtesiple birlikte, çarşı ve pazarı, satılan malları, bu mallarda bulunması gereken vasıfları, fiyatları denetleyen, narh koyan ve bugün belediyeler tarafından yürütülen başka bazı görevleri gerçekleştiren mahalli bir yönetici konumundaydı (Yörükoğlu, 2009: 3-4).

Kadının emrinde muhtesip veya ihtisap ağası denilen büyük bir beledi zabıta memuru vardı. Bunlar çarşı pazardaki düzenini sağlıyorlardı. Bu bakımdan muhtesip divandan çıkan hükümler ile kadı tarafından verilen emir ve kararların uygulayıcısı olarak fiyat tespiti ve kontrolü, vergi toplama gibi beledi nitelikteki hizmetleri yerine getirmekteydi (Kazıcı, 2006: 46; Yörükoğlu, 2009: 4). Kadınların beledi hizmetlere dair görevlerinde en çok meşgul oldukları iş, günümüzde belediye zabıtasının bakmakta olduğu esnaf işleri ile narh idi ve kadınlara bu konudaki görevlerinde muhtesipler yardımcı oluyordu (Kazıcı, 2006: 46; Yörükoğlu, 2009: 4).

19. Yüzyılla birlikte kadının görevleri giderek azalmıştır. 1826'da II. Mahmut tarafından Yeniçeri Ocağının kaldırılmasıyla, başkentte İhtisap Nezareti, eyaletlerde de İhtisap Müdürlükleri kurulmuştur. Kadının esnafı denetlemesi konusunda en önemli yardımcısı olan muhtesiplik, merkezileşme çabaları çerçevesinde, 1826'da İhtisap Nezareti şeklinde yeniden örgütlenmiştir. Böylece "şehirlere güvenliğinin sağlanması, vergilerin toplanması, narhın tespiti ve uygulanması, zorlayıcı tedbirlerle şehir hayatının düzenlenmesi gibi görevler" (Altan, 2009: 296; Oktay, 2011: 14) İhtisap Nezaretine devredilince kadı da sadece yargı organı, noter ve vakıf denetçisi haline gelmiştir.

1836'da Evkaf Nezareti kurulunca, vakıflara ilişkin iş ve işlemler bu Nezarete devredilmiş ve kadılar yargı fonksiyonunu yerine getiren bir görevli durumuna gelmiştir (Altan, 2009: 296; Oktay, 2011: 14). Bir başka görüşe göre, İslam devletleri teşkilatı içinde beledi işlerle meşgul olmak birinci derecede kadının görevidir. Fakat bu makamı yoğun adli meseleler yüzünden bu gibi işlerle meşgul etmemek için ihtisap gibi bir müessese oluşturulmuştur (Kazıcı, 2006: 46). Sonuç olarak, İhtisap Nezareti kurulmadan önce şehir yönetiminin tek sorumlusu kadı iken, İhtisap Nezaretinin kurulmasıyla birlikte kadılar bazı beledi görevlerini İhtisap Nezaretine devretmişlerdir.

İhtisap “hesaba çekmek, sorgulamak” demek olup Osmanlı Devletinde kadı adına yerelde hesap sorma işini yerine getiren kişilere ise “Muhtesip” denirdi, yani hesaba çekme işlerinden sorumlu kamu görevlisi. Osmanlı Devletinde her kadı tayin edilen beldeye veya yerleşime, daha doğrusu kazaya, merkezden çeşitli yardımcı görevliler yani ağalar gönderilirdi, muhtesip de merkezden gönderilen bu kamu görevlileri arasında yer alırdı. İhtisap ağası yani muhtesip, kadının icra memuruydu. İhtisap müessesesinin başında bulunan muhtesip, özellikle ticari faaliyet ve bununla ilgili kanunların uygulanıp uygulanmadığını kontrol ederdi. Günlük hayat içinde muhtesip, bilhassa kadının yapması gereken beledi ve ticari işlerle de meşgul olur, kadıya yardımcı olurdu. Ayrıca muhtesip, hükümetin en üst kademesinde bulunan sadrazamla bazı konularda doğrudan doğruya temasa geçebilirdi (Kazıcı, 2006: 42-46), böylece Osmanlı Devleti kazalarında, yaklaşık bugünkü ilçelerinde, kadı ve muhtesip beledi hizmetlerin bir kısmının yürütülmesinde kamu sektörü tarafında öne çıkan görevliler ve sorumlular arasındaydı.

Osmanlı Devletinde, uzunca bir süre zabıta görevlerine de ihtisap ağası bakmıştır. Yeniçeri Ocağını 1826 yılında kaldıran II. Mahmut, şehir idaresinde meydana gelen boşluğu gidermek için ihtisap ağasını nazır, ihtisap teşkilatını da bakanlık düzeyine yükseltmiştir. Bundan sonra İhtisap Nazırı kadıya değil, sadrazama karşı sorumlu olmuş ve devlet protokolünde temsil edilmiştir. İhtisap Nazırının temel görevleri ise esnafın teftişi, narh tespiti, fiyat-kalite kontrolü, vergilerin toplanması, güvenliğin sağlanması, Anadolu'dan İstanbul'a gelip düzenli işi ve evi olmayanların denetimi gibi oldukça geniş konulardı (Eryılmaz, 1996: 332). İhtisap Nazırının emrindeki görevlilere de ihtisap neferi denirdi. İhtisap neferi günümüzün zabıta memuruna denk geldiği gibi İhtisap Nezaretinin faaliyete geçtiği 4 Eylül 1826 tarihi 200 yıla yakın zamandır devam eden modern / günümüz zabıta teşkilatının da başlangıç yılı

olarak kabul edilmektedir. İhtisap Nezaretinin bu görev ve yetkileri fazla devam etmemiştir. 1846 yılında Zabtiye Müşiriyetinin kurulmasıyla elindeki güvenlik yetkileri alınan İhtisap Nazırlığı, yalnızca esnafın denetimi, narh işleri gibi önemsiz konularla ilgilenmek durumunda kalmıştır (Eryılmaz, 1996: 332). İhtisap Nezareti, modern belediye hizmetlerini yürütmek yerine, pasif ve denetleyici bazı belediye işlevlerini yürüten bir kurum niteliğinde kalarak (Öztürk, 2010: 39) ömrünü nispeten kısa bir zaman diliminde doldurmuş ve modern belediyeye olan ihtiyacın devamını engelleyememiş, Osmanlı Devleti önce İstanbul'da 1855'de sonra da tüm topraklarında aşamalı olarak belediye teşkilatına geçmiştir.

1.2. Osmanlı Devletinde Şehremaneti Belediyeciliği Dönemi: 1855–1930

Bu alt bölümde öncelikle İstanbul'da Şehremanetine duyulan gereksinimden ve Şehremanetinin kuruluş gerekçelerinden bahsedilmektedir. Ardından Şehremaneti Kurumu ele alınıp Şehremanetinin başarısızlığı sonucu oluşturulan bugünkü büyükşehir ilçe belediyelerine benzeyen daire belediyeciliği sistemi irdelenmektedir. Sonrasında Şehremanetinde dönüşüme neden olan nizamname ve diğer hukuki düzenlemeler anlatılmaktadır.

Türkiye'de modern belediyecilik 19. Yüzyılın ikinci yarısında kurulmuştur. Tanzimat Dönemiyle (1839–1876) başlayan yenileşme süreciyle birçok alanda olduğu gibi beledi hizmetlerin yürütülmesi ve modern belediyenin kurulması alanında da ilk adımlar atılmıştır. Klasik dönem Osmanlı şehirlerinde belediye hizmetleri kadılar tarafından yürütülmüştür. 19. Yüzyıla gelindiğinde kadılık kurumu yönetimde meydana gelen bozulmalardan etkilenmiş ve zaafa uğramıştır. Yeniçeri ocağının bozulmasıyla da kadılar belediye hizmetlerindeki en büyük desteğini kaybetmişler ve beledi görevler pratikte İstanbul dışında mütesellim ve ayanların kontrolüne geçmiştir. 1826 yılında uzun süredir görev yapan ama son döneminde hayli bozulup yozlaşan Yeniçeri Ocağının kaldırılmasıyla da kadılık kurumu yerel yönetim alanındaki yaptırım gücünü tamamen kaybetmiştir, çünkü yaptırımların yerine getirilmesinde Yeniçeri Ocağından yetişen bir grup insanı kadılar denetim işlerinde yardımcı veya görevli olarak kullanmaktaydılar. 1826'da belediye hizmetlerinin görülmesi için merkezde (İstanbul'da) İhtisap Nazırlığı, taşrada yani Osmanlı Devletinin geri kalanının tamamında İhtisap Müdürlükleri oluşturulmuştur. Kadının önemli/başat görevlerinden birisi olan vakıfların denetlenmesi işi de 1836 yılında Evkaf Nazırlığına verilince,

kadının şehrin yönetimine ilişkin görevleri tamamen son bulmuştur. Sadrazamla olan bağlantısı da kesilen kadılar zamanla Şeyhülislama bağlı, sınırlı medeni hukuk konularıyla sorumlu birer yargıç durumuna getirilmişler (Seyitdanlıoğlu, 2010: 1-2; Oktay, 2011: 14), beledi hizmetlere ve vakıflara yönelik yetki ve sorumluluklarını yitirmişlerdir.

Daha sonra İhtisap Nezareti'nin gelirleri toplama görevi aşamalı olarak kaldırılıp zabıta ve denetim görevleri de Zabtiye Müşriyeti'ne devredilince Nezaret'in yetki ve görevleri hayli azalmış, sonuç olarak da belediye hizmetleri sahipsiz kalmış, temizlik, kaldırım ve kanalizasyon hizmetleri ciddi ölçüde aksamıştır. 1851 yılında Şirket-i Hayriye taşıma hizmetlerinin karşılanması amacıyla İstanbul Boğazı'nda vapur seferleri başlatmıştır (Altan, 2009: 297). Ulaşım, imar, temizlik ve hijyen İstanbul'da beledi hizmetler arasında önemli birer yer tutan yerel nitelikli hizmetler olarak öne çıkmışlardır.

Rusya ile yaşanan Kırım Savaşı nedeniyle Osmanlı Devletinin müttefiki olan İngiliz, Fransız ve İtalyan ordularının İstanbul'a gelmesiyle kentin nüfusu olağanüstü artmış, temizlik, sağlık ve ulaşım hizmetleri daha da aksamış; bu büyüme yabancılar tarafından da fark edilerek Osmanlı Devlet yönetimine iletilmiştir. İstanbul'daki tüm bu kentsel hizmet sorunlarını çözmeye veya yerel nitelikli hizmetleri sunmada İhtisap Nezareti yetersiz kalınca belediye hizmetlerini göreceği yeni bir kurumun gerekliliği artmıştır. Kırım Savaşı nedeniyle İstanbul'a gelen Avrupalılar kendilerinde olduğu gibi Osmanlıda da belediye teşkilatının kurulmasını önermişlerdir. Yine başta İstanbul olmak üzere önemli liman şehirleri modern hizmet verebilecek belediye yönetimlerinin kurulması beklentisi içine girmişlerdir. 1839 Tanzimat Fermanı merkezi bir yönetim anlayışıyla yönetimi yeniden düzenlemiştir (Seyitdanlıoğlu, 2010: 3-4; Kazıcı, 2006: 39). Tanzimat döneminde Batılılaşma reformları, yerel yönetimlerin doğuşu için gerekli ortamı hazırlamış (Eryılmaz, 1996: 333); önce İstanbul Şehremaneti ve Galata-Beyoğlu Daireleri (belediyesi), arkasından belediyeler ve il özel idareleri kurulmuş, köy kanununun çıkarılması ise Cumhuriyetin başlangıç dönemine, 1924 yılına kalmıştır; ancak köylerle ilgili düzenlemeler başka kanunlar içerisinde yerini almıştır.

Tüm bunların sonucunda İstanbul'daki yerel hizmetlerde yaşanan problemlere çözüm bulmak için 16 Ağustos 1855 tarihinde İhtisap Nezareti kaldırılarak yerine Şehremaneti kurulmuştur. Şehremaneti İstanbul'un bütününde belediye hizmetlerini yürütecek teşkilatın adı idi (Eryılmaz, 1996: 334). Şehremaneti, İstanbul halkının zaruri

ihtiyaç maddelerinden olan eşyayı kolaylıkla temin etmek, narh işlerine bakmak, yol ve kaldırım yapmak, şehrin temizlik işlerine bakmak, çarşı ve pazarları denetlemek ve daha önce İhtisap Nezaretinin topladığı vergileri tahsil edip hazineye teslim etmekle sorumlu kılınmıştı (Kazıcı, 2006: 40).

İstanbul Şehremanetinin Şhremini ve Şehir Meclisi olmak üzere iki organı vardı. Şhremini yürütme organı durumundaydı. Şhremini Bab-ı Ali'nin seçimi ve padişahın iradesiyle atanmaktaydı. Şhremini için ayrıca bir fonksiyon tanımlamasına gidilmemiş olup kuruma yüklenen görevleri yerine getirmekle yükümlüydü. İstanbul Şehremanetinin Şehir Meclisi danışma ve karar alma organıydı. Şehir Meclisi Padişahın belirlediği on iki üye, başkanlık görevini yürüten Şhremini ve iki Şhremini muavini olmak üzere toplam on beş kişiden oluşmaktaydı ve dışarıdan atanan on iki üyenin dördü her yıl yenilenmekteydi. Şehir Meclisi haftada iki gün olağan toplanırdı; ancak her zaman Şhremini tarafından olağanüstü toplantıya çağrılabilirdi. Şhremanetinin Şehir Meclisinin görevleri şunlardı: Halkın zorunlu ihtiyaçlarının temini, narhın tespiti ve uygulanmasının denetimi, esnafın denetimi, temizliğin sağlanması, çarşı ve pazar yerlerinin bakımlı tutulması ve denetlenmesi, yerelde tahsil edilen vergilerin Hazineye aktarılması. Esnafın kendi içindeki anlaşmazlıklarını içeren konularda Şehir Meclisinin yargı yetkisi de vardı. Şehir Meclisi, ayrıca, narh ve halkın zaruri ihtiyaçlarının sağlanması konularında kanun çalışması yaparak Meclis-i Tanzimat'a öneride bulunabilmekteydi (Oktay, 2011: 17-19). Şehir Meclisi günümüzdeki belediye encümeni olarak değerlendirilebilir (Eryılmaz, 1996: 338) Şhremaneti, bir yerel yönetim birimi gibi değil de merkezi idarenin İstanbul'daki şubesi olarak kurulmuştur. İstanbul Şhremanetinin organları seçimle gelmediği için Şhremanetinin özerkliğinden de bahsedilmez. O dönem belediyenin anlamı tam olarak anlaşılmadığından Şhremanetinin gelirleri hükümet bütçesinden karşılanmakta, toplanan paralar da Hazineye aktarılmaktaydı (Eryılmaz, 1996: 334). Bu açıdan değerlendirildiğinde, günümüzde birer yerel yönetim birimi olan büyükşehir belediyelerinin atası demek olan Şhremaneti o dönem için merkezin taşra birimi konumundaydı.

İstanbul'da yerel hizmetlerde iyileşme sağlaması amacıyla kurulan Şhremaneti bayındırlık, esnafın denetimi ve halkın temel ihtiyaç mallarının temini gibi temel sorumluluk alanlarında bile kendinden bekleneni yerine getiremeyerek başarısız olmuştur. Bu başarısızlığının temel sebebi, bu alanda tecrübeli yönetici ve üyenin olmamasıdır. İlk belediye örgütü olan Şhremaneti, bugünkü anlamda bir belediye

özelliği taşımamaktaydı; çünkü mali ve idari özerkliği yoktu, halkın seçimiyle oluşmuyordu ve şehir halkı (hemşehriler) yönetime aktif olarak katılamıyordu. Şehremanetinin kuruluşundan bir yıl sonra Şehir Meclisi lağvedildi. Şehrin artmakta olan problemleri karşısında merkezi yönetim yeni bir model arayışına girdi. Bu ortamda İhtisap Nezareti ve Şehremaneti uygulamaları sonrasında yeni bir çözüm olarak Daire Belediyesi yönetim tarzı hükümet tarafından kabul edildi. Daire belediyesi yönteminde beledi ve zabıta işlerini yürütecek belediyeler (daireler) kurulması ve bunların İstanbul Şehremaneti çatısı altında birlikte hizmet vermesi hedeflenmiştir (Eryılmaz, 1996: 334-335; Oktay, 2011: 22-23; Dursun, 1996: 15). Daire belediyesinin kurulmasıyla birlikte günümüzdeki iki kademeli belediye modeline benzer bir sistem kurulmuştur denilebilir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi demek olan Şehremaneti, Nizamname-i Umumi Tüzüğü ile on dört daireye yani ilçe belediyesine ayrıldı. Ancak bütün semtlerde birden belediye örgütü kurulması zor olacağından Batı tarzı belediye teşkilatının önce bir bölgede kurulması daha sonra bu uygulamanın diğer bölgelere yayılmasına karar verildi. Örnek olarak seçilen ilk bölge yabancıların daha yoğun yaşadığı Beyoğlu-Galata semtiydi. Beyoğlu-Galata'nın örnek olarak seçilmesinin bir diğer nedeni ise, hükümetin yabancılara hoş görünmek ve reform yapıyor görüntüsü vermektir. 1857 yılında Beyoğlu-Galata semtinde Fransa Paris'ten esinlenerek Altıncı Belediye Dairesi kuruldu. Beyoğlu-Galata Belediyesine "Altıncı Belediye Dairesi" denilmesinin sebebi bir tesadüf değildi. Altıncı Daire bu ismi, Tanzimat'ın mimarları olan Mustafa Reşit Paşa ve Ali Paşa'nın Paris'te bir süre oturdukları Sixieme Arrondissement semtinden almaktaydı (Eryılmaz, 1996: 334-335; Oktay, 2011: 22-23; Dursun, 1996: 15). Paris'in Altıncı Dairesi kentin en gelişmiş ve nezih semtiydi ve İstanbul'da da Batıdan, Paris'ten, alınan belediyeciliği en iyi anlayıp yaşatabilecek semtler Galata ve Beyoğlu idi, çünkü burada Batı Avrupa ile irtibatı olan azınlıklar, yabancı misyon temsilcileri ve levantenler yaşıyor ve/veya işyeri sahibi olarak bulunuyorlardı. Gayrimüslimlerin yoğun olarak yaşadıkları Beyoğlu'ndaki 6. Daire, 1913 yılına kadar varlığını sürdürdü. Bu tarihte, daireler kapatılarak belediye işleri İstanbul Şehremaneti bünyesinde tek elde toplandı (Uyar, 2004: 33).

Altıncı Belediye Dairesinin, Babıali'nin seçimi Padişahın onayıyla atanan 12 üyeli bir meclisi ve bir de müdürü bulunmaktaydı. Meclise üye olmak için bölgede emlakı olmak ve en az on yıldır İstanbul'da oturmak gerekirken yine hükümetin atadığı müdürün de emlak sahibi olması ve Fransızca bilmesi şartı vardı (Eryılmaz, 1996: 336).

Altıncı Daire'nin görevleri ise kaldırım, suyuolları ve lağımların inşası ve tamiri/bakımı, çevrenin temizlik ve düzeninin sağlanması, yollarda gelip geçene rahatsızlık verecek durumların önlenmesi, halka açık (pazaryeri, otel, tiyatro, kahvehane ve benzeri) yerlerin denetlenmesi (Eryılmaz, 1996: 336; Oktay, 2011: 24) olarak sıralanabilir.

Beyoğlu-Galata'da uygulamaya konulan belediye modelini İstanbul'un diğere semtlerine yaymak amacıyla 1868 yılında Dersaâdet İdâre-i Belediye Nizamnamesi yayımlandı. Bu Nizamname Şehremanetini yeniden düzenlemekteydi (Eryılmaz, 1996: 337). 1868 Nizamnamesi, ilk olarak birbirinden bağımsız olarak düzenlenen Şehremaneti ile 1857'de Beyoğlu'nda kurulan Altıncı Belediye Dairesi'ni iki kademeli bir çatı altında toplamıştır (Yılmaz Uçar, 2016: 101). Dersaâdet İdâre-i Belediye Nizamnamesi İstanbul kentini 14 belediye dairesine ayırarak yeni kurulacak birimlerin/dairelerin, Altıncı Daire-i Belediye'nin aksine, Şehremaneti'nin birer şubesi olmasını öngörmüştü; kurulması öngörülen bu 14 belediye dairesinden yalnızca Adalar, Yeniköy, Tarabya ve Beykoz olmak üzere dördü kurulabildi (Altan, 2009: 299).

1868 Nizamnamesi ile Şehremanetinin organları üçe çıkartılmıştır. Şehremini ve Şehremaneti Meclisi yanında Cemiyet-i Umumiye-i Belediye kurulmuştur (Oktay, 2011: 29). Dersaâdet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile İstanbul Şehreminliği iki düzeyli/kademeli, yukarıda Şehremaneti ve ikinci kademedede daireler şeklinde, federatif bir yapıya büründü. Alt veya ikinci kademedede, Altıncı Daire modeline benzer şekilde, çeşitli semtlerin yerel yönetimlerinden sorumlu 14 daire bulunmaktaydı. Üst düzeyde ise, Şehremini ve Şehremaneti Meclisinin yanında Şehremininin başkanlığında, 14 belediye dairesinin başkanlarından ve her biri meclis üyeleri arasından seçilip gönderilen üyelerden oluşan Cemiyet-i Umumiye yer almaktaydı (Ünal, 2011: 244).

Tanzimat Dönemi boyunca, Şehremaneti ve kurulan birkaç daire yeterli kaynağa sahip olmadığından cılız ve zayıf kurumlar olarak kalmıştır. Diğere taraftan belediyelerin ellerindeki sınırlı kaynakları kullanmaları da merkezi yönetimin kontrolü altında olmuştur. Belediyelerin başlıca gelir kaynakları şunlardı: Devlet tarafından ayrılan vergiler, şerefiye gelirleri, para cezaları, kantar, çeki, kilo vergileri, hayvan alım satım resmi, kesim resmi ve benzeridir (Seyitdanlıoğlu, 2010: 6-11).

Tanzimat dönemi modern yerel yönetim ve belediyelerin doğuşuna beşiklik etmesinin yanı sıra vilayet ve sancak yönetimini de yeni baştan yapılandırmıştır. Bu amaçla 1864 tarihli Tuna Vilayet Nizamnamesi, 1867 tarihli Vilayet-i Umumiye

Nizamnamesi ve 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi çıkarılmıştır. Bu Nizamnamelerde hâkim olan düşünce, merkezi bir yönetim anlayışını daha gelişmiş ve uygulanabilir bir hale koymaktır (Seyitdanlıoğlu, 2010: 7). Taşra şehirlerinde ilk belediyeler 1864 Vilayet Nizamnamesiyle örgütlenmeye başlanmıştır. Nizamnamenin 4. maddesinde her köy bir belediye dairesi sayılmıştır. Belediyelerin kurulmasını düzenleyen kurallara yer verilmeyen 1864 Nizamnamesinde belediye örgütleri tüm taşra şehirlerinde kurulamamış, genellikle ticaretin daha canlı olduğu Tuna Vilayeti kentleri ile Bağdat ve İzmir ile Selanik gibi diğer bazı liman kentlerinde kurulabilmiştir. Taşra şehirlerinde asıl gelişmeler ise 1871 İdare-i Umumiye-i Vilâyet Nizamnamesi (Altan, 2009: 299) ve 1877'deki Vilayet Belediye Kanunuyla gerçekleşmiştir.

İstanbul batı tarzı belediye yönetimlerinin Osmanlı topraklarında uygulanmasına dair nüveyi oluştururken taşradaki yapı 1870 yılına kadar çoğunlukla geleneksel örgütlenmelerle devam etmiştir (Yörükoğlu, 2009: 13). 1871 Nizamnamesi ile de “Osmanlı vilayet, liva (sancak), kaza, nahiye, köy yönetim birimlerine ayrılmıştır.” 1871 Nizamnamesine göre, “vali, mutasarrıf ve kaymakamın bulunduğu her yerleşim biriminde bir belediye idaresi kurulması kararlaştırılmıştır” (Seyitdanlıoğlu, 2010: 7-8).

1877 yılında Dersaâdet Belediye Kanunu ve Vilâyet Belediye Kanunu Parlamento tarafından kabul edilmiştir. Hükümet, İstanbul ve taşradaki belediyelerin farklı statüde olmasını istediği için, İstanbul ve taşra belediyeleri için iki ayrı kanun tasarısı hazırlanmıştır (Eryılmaz, 1996: 339). Dersaâdet Belediye Kanununa göre “İstanbul yirmi belediye dairesine ayrılacak ve bu daireler İstanbul Şehremanetine bağlı olarak” çalışacaklar şeklinde bir düzenleme ve öngörü yapılmıştır. Bu yeni Kanunla İstanbul Şehremini daire belediyelerinin üstünde koordinasyon sağlayacak, kentin genel yönetimini ve hükümetle işlerini yürütecektir. Günümüzde 6360 sayılı kanunun getirdiği düzenlemede de büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlama görevi vardır. Dersaâdet Belediye Kanunu, 1877–1878 Osmanlı-Rus Savaşı ve bunun getirdiği sıkıntılardan dolayı tam olarak yürürlüğe konulamamış ve kurulması öngörülen yirmi daireden yalnızca beşi kurulabilmiştir. Bunlar, Beyoğlu (Altıncı Daire), Tarabya, Kadıköy, Yeniköy ve Beykoz belediye daireleridir (Seyitdanlıoğlu, 2010: 17). Dersaadet Belediye Kanunu, Şehremanetinin üç organını muhafaza ederken belediye daireleri ise, bir reis ve bir meclisten oluşmaktaydı. Dersaadet Belediye Kanununda belediye daireleri de Şehremanetinden ayrı birer tüzel kişilik olarak düzenlenmişti (Eryılmaz, 1996: 349).

Dersaadet Belediye Kanunu, 1878 yılında yapılan değişikliklerle, 1930 tarihli 1580 sayılı Kanun çıkana kadar yürürlükte kalarak, modern belediyeçiliğe giden yolda en önemli yasal düzenlemelerden biri olmuştur (Seyitdanlıoğlu, 2010: 17). 1877 Dersaadet Belediye Kanunu, 1984 yılında 3030 sayılı Kanunla uygulamaya konulan iki kademeli yönetim modeline benzer bir uygulama getirmiştir (Eryılmaz, 1996: 349).

Daire belediyesi kurma amacıyla çıkartılan Nizamnamelerde kurulması öngörülen dairelerin tamamının değil yalnızca bir kaçının kurulabilmesi Şehremanetini geliştirmek için çıkartılan bu nizamnamelerin başarısızlığını gösterir.

İkinci Meşrutiyetin (1908) ilanıyla birlikte merkezîyetçi yönetim anlayışı belediye yönetiminde de kendini göstermiştir. 1912 yılında yayımlanan Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanun-ı Muvakkat, İstanbul Şehremanetini daha merkezîyetçi bir yapı içerisinde yeniden örgütlemiştir. Şehremaneti tek bir belediye dairesi olarak kabul edilmiş ve dokuz şubeye ayrılmıştır. Her şubeye merkez tarafından maaşlı birer müdür tayin edilmiştir. Bu dokuz şubenin halk tarafından seçilen ayrı ayrı altı üyesi vardı. Toplamda 54 kişi olan bu şube üyeleri Cemiyet-i Umumiye-i Belediye'yi meydana getirmekteydi. Şehremaneti Meclisi ortadan kaldırılarak Şehremaneti Encümeni oluşturulmuştur. Şehremini ise hükümet tarafından atanmaktaydı (Eryılmaz, 1996: 348-349).

1921 Anayasası, il ve nahiye yönetimine önem vermiştir. Ancak 1921 Teşkilatı Esasiye Kanununda lafzı olarak mahalli idarelerden bahsedilmiştir. Cumhuriyet yönetimi yerel yönetim olarak köylerin statüsünü yeniden düzenleyerek işe başlamıştır ve halen yürürlükte olan Köy Kanunu 1924 yılında kabul etmiştir. Köylerle kentler farklı bir düzenlemeye tabi tutulmuş 1930 tarihinde 1580 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiştir. 1580 sayılı Belediye Kanunu, 1912 Dersaadet Teşkilat-ı Belediye Hakkındaki Kanun-ı Muvakkatı yürürlükten kaldırmıştır. 1580 sayılı Kanunun kabul edilmesiyle İstanbul Şehremaneti de tarihe karışmıştır (Eryılmaz, 1996: 350; Yörükoğlu, 2009: 14). Belediyelerin dağınık olan işlevleri 1930 tarihinde, 1580 sayılı Belediyeler Kanunuyla tek elde toplanmıştır ve bu Kanun 2004 yılındaki 5272 sayılı Belediye Kanununa kadar yürürlükte kalmıştır (Keser ve Gökmen, 2012: 24).

1855–1923 yılları arasında geçen zaman diliminde Şehreminliği makamı 52 defa el değiştirmiş ve toplam 46 Şehremini bu görevi yürütmüştür (Oktay, 2011: 130).

Osmanlı belediyeciliği, bir özerklik ve yerel yönetim sistemine geçiş olmaktan çok, şehrin bayındırlığı ve hizmetlerin yürütülmesine yönelik bir kurumlaşma olarak düşünülmüş ve uygulanmıştır. Merkeziyetçi devlet felsefesi ve geleneğinin hakim olduğu bir ortamda sadece düzenli kent hizmetlerinin yürütülmesi için hizmet kuruluşu olarak kurulan belediyeler, yerel özelliklere sahip olamamışlardır. Bu durumun günümüzde de devam ettiği söylenebilir (Ünal, 2011: 244).

Osmanlı Devletinin çok milletli etnik ve dini kimliği, hasta adam niteliği, iç karışıklıklar, ayrılıkçı hareketler, savaşlar ve ekonomik sıkıntılar siyasi temsil ve özerklik esasına göre bir belediyeciliğin kurulması ve sürdürülmesini engellemiştir (Eryılmaz, 1996: 262).

Şehremaneti kurumu, bir dizi nizamname ve yasal düzenlemeyle güçlü ve iyi işleyen bir sistem haline getirilmeye çalışılsa da, bu yolda başarılı olunamamıştır. 1930 yılında kabul edilen 1580 sayılı Belediye Kanunu ile de Şehremaneti ortadan kaldırılmıştır.

1.3. Cumhuriyetin İlk Yıllarında (1923-1930) 1580 Sayılı Kanuna Kadar İstanbul ve Ankara Şehremaneti Uygulamaları

İstanbul Şehremanetinin organları, kuruluş süreci ve gelişimi ikinci alt kısımda detaylı şekilde ele alındığından dolayı tekrardan kaçınmak amacıyla bu bölümde daha çok görev ve uygulamalarından bahsedilmekte ve ardından da Ankara Şehremaneti Osmanlı Devletinde ve Türkiye’de büyükşehir belediye modelinin ortaya çıkışı ve gelişimini anlamak açısından kısaca anlatılmaktadır.

1.3.1. 1923–1930 Yıllarında İstanbul Şehremaneti Uygulamaları

Şehremaneti 1855’te kurulan İstanbul Belediyesinin adıdır (Eryılmaz, 1996: 331). Şehremaneti erken büyükşehir yönetimi modelidir, görev ve yetki alanı itibariyle her ne kadar yerel yönetim birimi gibi görünse de karar ve yürütme organlarının merkez tarafından atanmasından dolayı merkezin taşra birimi görünümündedir (Yılmaz Uçar, 2016: 99-101).

Osmanlı Devleti şehirlerinde narh ya da fiyat denetimi, eskiden beri kadıların da uğraş konularından biriydi. Narh usulünün kalkması belediyenin çarşı pazara ilişkin görevlerini sona erdirmeydi. Eskiden loncaların gördüğü işleri Şehremaneti yürütmeye

başladı. Özellikle ölçü, tartı, sağlık ve kalite kontrolü önem kazandı (Eryılmaz, 1996: 344-345).

Şehremanetine çok çeşitli görevler verilmiştir ancak bunlar arasında aktif, yatırımcı belediyeçilik fonksiyonuna uygun olan sadece yol ve kaldırım inşasıyla sokakların temizlenmesidir. İçme ve kullanma suyu gibi en önemli kent hizmeti ise Evkaf Nezaretine verilmiştir. Şehremaneti, kendi bağımsız gelir kaynaklarına da sahip olmadığı için kendi başına herhangi bir yapım işine karar veremiyordu. Sokakları temizletebilmek için bile Nafia Nezareti'nin kararı gerekiyordu. Şehremaneti yetersiz kalınca özellikle yabancıların yaşadığı Beyoğlu-Galata bölgesinde pilot uygulama olarak Batı tarzı Altıncı Belediye Dairesi kuruldu. Altıncı Daire temizlik işleri konusunda ayrıcalıklı bir konuma sahipti, temizlik işlerini ihaleyle yaptırırdı (Öztürk, 2010: 41).

Şehremaneti, daha önce kadı, vakıf, esnaf, lonca ve mahalle halkı gibi çeşitli kurumlarca yerine getirilen kent hizmetlerini bir merkezde toplayarak oradan yönetmek amacıyla kurulmuştur. Örneğin İstanbul'un temizlik işleri önceden resmi görevlilerin denetimi altında, her mahallenin halkı ve çarşı esnafı tarafından görülmekteydi. 1868 yılında Şehremaneti yeniden düzenlendiğinde belediye temizlik işlerini yürütmek için "tanzifat memurları" tayin etti ve temizlik arabaları alarak temizlik işini ihaleye verdi (Eryılmaz, 1996: 345). Osmanlıda temizlik, su ve kanalizasyon işleri Cumhuriyet dönemine kadar daha çok vakıflar tarafından yürütülmüştür. Belediyeler bu alanda etkin bir rol oynayamamıştır (Ortaylı, 1996: 400).

İstanbul'da Belediyenin mali kaynak sorunu sebebiyle halka geç sunulacak ya da yetersiz kalacak belediye hizmetleri yerli ya da yabancı şirketlere imtiyaz yöntemiyle sunulmaya başlandı. Bu hizmetlerin başında tramvay, su, havagazı, elektrik ve telefon gelmekteydi. İstanbul'da şehrin aydınlatılmasını sağlamak için ilk havagazı şirketi 1866 yılında kuruldu. İstanbul'da aydınlatma işi için 1886 yılında İstanbul Şirket-i Tenviriye-yi Umumisi adlı şirkete imtiyaz verildi. İstanbul'da deniz ulaşımı Şirket-i Hayriye ile Haliç-Dersaadet Şirketi tarafından yürütülmekteydi. Atlı tramvay ise 1869 yılında kuruldu. Osmanlı aydınları belediyeyi daha çok kentin altyapı hizmetlerini yürüten teknik bir birim olarak düşündükleri için kültür ve eğitim gibi konularda belediye hizmetleri yok denecek kadar azdır. İstanbul Şehremaneti, kültür hizmeti olarak 1914 yılında Şehir Tiyatrosunu kurmuştur. Şehremaneti o dönem kent içi trafik

hizmetlerinden de sorumluydu. 1912 yılında Türkiye'nin ilk trafik mevzuatı olan bir talimat kabul etti (Eryılmaz, 1996: 346-347).

1.3.2. 1924–1930 Yıllarında Ankara Şehremaneti ve Uygulamaları

Ankara'nın başkent ilân edilmesiyle şehrin yetersiz kentsel hizmetlerini iyileştirmek için Ankara'daki mevcut Belediye özel bir kanunla Ankara Şehremanetine dönüştürülmüştür. Cumhuriyet döneminde de Osmanlıda olduğu gibi başkent belediye yönetimi diğer belediyelerden ayrılarak ayrı kanunla düzenlenmiştir (Göçer, 2016: 19). Başkente, 16.2.1924 gün ve 417 sayılı Kanunla İstanbul Şehremaneti modeli transfer edilerek, İstanbul'da geçerli olan yetki ve görevler aynen yeni kurulan Ankara Şehremanetine alınmıştır. Bu yeni model, İçişleri Bakanlığının vesayeti altındadır. Ankara Şehremanetinde hükümet tarafından atanan bir şehremini ile yirmi dört üyeden oluşan Cemiyet-i Umumiye-i Belediye adında bir belediye meclisi oluşturulmuştur. Yirmi dört kişiden oluşan Şehremaneti Meclisi, Kanunun kendisine vermeyi öngördüğü yetkileri aşması halinde, İçişleri Bakanlığının önerisi ve Bakanlar Kurulunun kararıyla dağıtılabilmekteydi (Tankut, 1988: 96-97; Eryılmaz, 2004: 264; Dursun, 1996: 16).

Ankara Şehremanetinde zabıta hizmetlerini polisler yürütürken yönetimin bütçesi, kadroların belirlenmesi ve maaşların saptanması İçişleri Bakanlığının onayına tabi kılınmıştır. İstanbul'da bu yetki Şehremanetine ait olup bu da İstanbul'u Ankara'ya göre daha özerk hale getirmektedir. Ancak her iki Şehremanetinde de mali ve idari özerklik yoktur ve hükümet etkisi altındadırlar. Ankara Şehremaneti için 1924 yılında özel kanunla ortaya konan vesayetçi siyaset anlayışı ve devletin Ankara'nın imar ve inşasıyla yakından ilgilenmek istemesinin nedeni Ankara'nın imarı ve kentleşmesindeki başarı ile yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti rejiminin başarısı arasında yakın bir ilişki kurulmasındandır. Nasıl Osmanlı döneminde İstanbul, Fransa Paris merkezli Şehremaneti modeliyle diğer Osmanlı Devleti belediyelerinden farklı bir statüye kavuşturulduysa Cumhuriyet döneminde de Ankara farklı bir statüye sahip kılınmak istenmiştir, 1930 yılındaki 1580 sayılı Belediye Kanununun yürürlüğe girmesine kadar öyle de olmuştur (Tankut, 1988: 96-97; Eryılmaz, 2004: 264; Dursun, 1996: 16).

Ankara Şehremanetinin statüsü, bazı bakımlardan İstanbul Şehremanetinden farklılıklar göstermekte idi. Bu farklılıklardan ilki nüfus yönündendi. Cumhuriyetin ilk yıllarında İstanbul nüfus kaybederek küçülürken Ankara'nın başkent ilan edilmesiyle nüfusu hızlı bir biçimde artmıştır. İkinci fark ise Ankara Şehremanetinde seçme ve

seçilme hakkına sahip olabilmek için belirli miktarda emlak vergisi verme kuralı kaldırılmıştır. Eğer bu kural kaldırılmamış olsaydı, varlık sahibi eski Ankaralılar yönetime gelip rantı paylaşırken, henüz emlak sahibi olmayan ve vergi ödemeyen devrimci kadro yeni başkentin imarında söz sahibi olamayacaktı (Tankut, 1988: 96-97; Eryılmaz, 2004: 264; Dursun, 1996: 16).

Ankara Şehremaneti, 1920'li yıllarda hizmet verdiği altı/yedi yıl (1924–1930) boyunca çok önemli görevler yapmış ve projeler gerçekleştirmiştir. İstanbul'un yerel yönetim modeli Ankara'ya aynı adla (Şehremaneti olarak) aktarılırken İstanbul'un deneyimli Şehremini Haydar Bey de Ankara'ya transfer edilmiştir. Bu dönemin en büyük başarısı, bataklıkları kurutmak ve yeni şehir için arazi sağlamak amacıyla yapılan büyük kamulaştırmalar ve Ankara imar planı yarışmasıdır. Ankara'nın planlı imarını her ne kadar Şehremanetinin başlattığı söylene de çarpık yapılaşmanın önüne geçilememiştir (Tankut, 1988: 97-98).

Şehremaneti'nin başarısızlıklarına gelince en başta büyük kamulaştırmayla ele geçirilen yaklaşık 300 hektarlık kent toprağının verimli kullanılmaması gelir. Şehremaneti elindeki arsa potansiyelinden yararlanamadığı gibi dar gelirliler için ucuz konut da üretememiştir. Ankara Şehremaneti altyapı sorunlarında da başarısız olmuştur. 1925 yılında kurulan küçük elektrik santrali ile kentin ancak bir kısmı aydınlatırken 1926'da yapılan şebeke genişletmesi ise, artan elektrik gereksinmesini karşılayamamıştır. Şehremanetinin, tüm çabalarına rağmen kente su getirme işi 1930 yılında Bayındırlık Bakanlığına kalmıştır. Havagazı ve eksik elektrik ağı tamamlama işine ise hiç girmeyerek yabancı firmalara bırakmıştır. Kanalizasyon konusunda ise fikir bile yürütememiştir (Tankut, 1988: 97-98). 1928 yılında kurulan Ankara Şehir İmar Müdürlüğü Ankara Belediyesine değil İçişleri Bakanlığına bağlanmıştır. Bu durum Belediyenin yetki alanında olması gereken şehrin imar işinin merkezi yönetimin yetki alanına giren bir iş olarak kabul edildiğini gösterir (Dursun, 1996: 16), ancak 1985 yılında 3194 sayılı İmar Kanununun yürürlüğe girmesiyle Türkiye'de belediyeler imar planı yapma-yaptırma, onaylama ve uygulama konusunda kendi başlarına yetki sahibi olabilmişlerdir.

Ankara'nın Şehremaneti ilan edilmesiyle 1877 tarihli Kanundan beri belediye başkanını seçen Ankara'nın bu hakkı elinden alınmıştır. Bu durum milli iradeye ters düştüğü için eleştirilmiştir. Bu eleştirilere karşı cevap olarak iktidar grubu, 1877 Kanunu temelinde Ankara'da seçimle gelen belediye başkanının başarılı olmadığını,

İstanbul'da uygulanmakta olan atanmış şehremini ile önemli sonuçlar elde edildiğini ileri sürmüştür (Yılmaz Uçar, 2016: 110-112).

417 sayılı Kanunla özel bir yönetim biçimine kavuşturulan Ankara'dan elde edilen deneyimler 1580 sayılı Belediye Kanununa veri teşkil etmiştir (Yörükoğlu, 2009: 15). Cumhuriyet dönemi belediyciliğinin öncülüğünü devletin yeni başkenti olan Ankara yapmıştır. Bu dönem belediycilik anlayışı çağdaş, modern bir kent yaratmakla birlikte, yürütülen çabalar rejimi gerçekleştirme ve koruma doğrultusunda olmuştur (Koçak ve Ekşi, 2010: 299). Ankara dışında, Kayseri, İzmir, Konya gibi diğer önemli kentlerde de belediye başkanlarının şahsi vizyonları sayesinde belediye hizmetlerinde kimi önemli gelişmeler yaşanmıştır, İzmir tarihsel olarak Behçet Uz ile bunlar arasında daha önce bir sıçrama yaşamıştır.

1920'lerde Ankara Şehremaneti şu önemli hizmetleri gerçekleştirdi: Bataklıklar kurutuldu, kamulaştırmalar yapıldı, yapı malzemeleri için fabrikalar açıldı, işçilerin konut ihtiyacını karşılamak amacıyla güçlü çaba gösterildi, gaz deposu ve un fabrikası yaptırıldı, Ankara'nın imar planı için yarışma düzenlendi (Özgür ve Yavuzçehre: 2016: 908-909). Ankara'nın imarında ve altyapı hizmetlerinin çoğunda yabancı sermaye ve uzmanlardan yararlanıldı (Al, 1996: 23). Ankara ayrıca hipodrom, büyük parklar, mesire yerleri gibi önemli miktarda alan gerektiren kentsel kullanımlar için de arazinin ayrılmasıyla çehresini değiştirdi.

Özellikle İstanbul ve Ankara başta olmak üzere Türkiye Cumhuriyeti rejiminin kaderinin bağlandığı şehirlerin belediyelerinde (Şehremaneti yönetimlerinde) yerel yönetimlerin yürütme organı olan şehreminlerinin atanmış olması usulüne sıkı sıkıya bağlı kalınmıştır. Yürütme organının atanması, yerel siyasetin içsel dinamik ve aktörlerinin rolü kısıtlanırken başkent teşkilatının, hükümetin ve TBMM'nin yerelde yapılacak işlerde belirleyici olmasıyla sonuçlanmıştır, zaten böyle de olması istenmiştir. Bu anlamda belediye, karar yetkisini meclis eliyle kullanırken; yürütme yetkisini merkeze aktarmaktadır. Yürütme yetkisinin merkeze aktarımının nedeni, özellikle Ankara ve İstanbul gibi büyükşehirlerde belediye başkanlarının (bu ikisinde özel olarak isimlendirilen şehreminlerinin) çok sayıda kişiyi ilgilendiren önemli konularda merkeze sormadan karar almasını engellemektir (Yılmaz Uçar, 2016: 114-115).

1920'lerdeki kısa ömürlü Ankara Şehremaneti, İstanbul Şehremaneti örnek alınarak oluşturulmuş bir yapıydı. İstanbul örneğinde olduğu gibi Ankara Şehremaneti

de yeterince başarılı olamamıştır. Zaten çok da uzun ömürlü olamayan Ankara Şehremaneti Kanunu ve yönetimi yürürlüğe girdiği 1924 yılından yedi yıl geçmeden çıkartılan 1930 yılındaki 1580 sayılı Belediyeler Kanunuyla yürürlükten kaldırılmıştır. İstanbul Şehremaneti de aynı 1580 sayılı Kanunla ve aynı yıl lağvedilmiştir; ancak İstanbul için bazı özel hükümler 1580 sayılı Belediye Kanunu içine monte edilmiştir.

1.4. Büyükşehir Belediyesi ve Metropoliten Alan Yönetiminde Uyku ve Metropoliten Belediye Kanun Tasarıları Dönemi: 1930–1984

1930–1984 arası dönemin anlatıldığı bu bölümde öncelikle 1580 sayılı Yasa ve getirdiği yenilikler anlatılmaktadır. Ardından 1580 sayılı Yasa baz alınarak Cumhuriyet dönemi belediyeçiliği ele alınmaktadır. Bölümün sonuna doğru ise 1970’li yıllardan itibaren ortaya çıkan metropoliten alan yönetimine dair yasa tasarılarına ve diğer tartışmalara değinilmektedir.

Osmanlı Devleti dönemindeki yerel yönetim anlayışı, Cumhuriyet’in ilan edilmesiyle beraber hiçbir değişikliğe uğramadan aynen devam etmiştir (Koçak ve Ekşi, 2010: 299). Cumhuriyetin ilanı ile birlikte Türkiye Cumhuriyeti Osmanlı Devletinden 389 belediye devralmıştır (Gül vd., 2014: 134). Osmanlı Devletinden devralınarak, Cumhuriyetin ilk yıllarında da uygulanan yerel yönetimlere ilişkin temel hukuki mevzuat durumunda olan bazı düzenlemeler, belediyelerin gerçek anlamda görev ve işlevlerini yerine getirebilmelerine yetmiyordu. Sonuçta, belediyelerin dağınık olan işlevleri 1930 yılında 1580 sayılı Belediyeler Kanunuyla tek elde toplandı (Keser ve Gökmen, 2012: 24). Cumhuriyetin ilanından 1930 yılına kadar geçen zamanda Osmanlı Devletinin kurduğu belediye sistemi genel olarak korunmuştur. Buna ilaveten belediyelerin güçlenmesi yönünde bazı kararlar alınmışsa da bu durum uzun sürmemiş ve belediyelerin mali imkânları azaltılıp bu imkânlar merkezi idareye aktarılmıştır (Dursun, 1996: 15-16). Hem Osmanlı’daki İstanbul Şehremaneti hem de 1930’daki Belediye Kanunu Fransa’dan esinlenmiştir (Özgür ve Yavuzçehre, 2016: 907). 1580 sayılı Kanun Fransa’da günümüzde de hala yürürlükte olan 1884 tarihli Belediye Teşkilatı Hakkındaki Kanunla benzerlikler göstermektedir (Gözler, 2019: 5-6).

“Belediyelerin Anayasası” olarak bilinen 1580 sayılı Belediye Kanunu (Toprak, 2014: 1) 2004 yılında yürürlüğe giren 5272 sayılı Kanuna kadar yürürlükte kalmıştır. Ancak 5272 sayılı Kanun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilince 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. Kısaca 1930 yılında kabul edilen 1580

sayılı Belediye Kanunu 2005 yılındaki 5393 sayılı Kanuna kadar belediyelerin yönetiminde uygulanmıştır.

7 fasıl ve 143 maddeyle yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanununun yürürlüğe girmesi ile Vilayet ve Dersaadet Belediye Kanunları ile İstanbul ve Ankara'da kullanılan Şehremaneti ve Şehremini unvanları kaldırılmıştır. 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu, hemen onun ardından yürürlüğe giren ve halkın toplu halde bulunduğu yerlerin denetimini belediyelere veren 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ve imar alanında bazı yetkiler içeren ve 1933 yılında yasalaşan 2290 sayılı Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu takip etmiştir. Daha sonra çıkartılan 1933 tarih ve 2031 sayılı Belediyeler Bankası Kuruluş Kanunu, 1933 tarih ve 2256 sayılı Gümrük Tarife Kanunu, 1934 tarih ve 2497 sayılı Belediyeler İstimlak Kanunu ile 1935 tarih ve 2763 sayılı Belediyeler İmar Heyeti Kuruluş Kanunu gibi kanunlar Cumhuriyet dönemi belediyeçiliğinin yasal ve kurumsal çerçevesini oluşturur (Gül vd. 2014: 138).

1580 sayılı Kanun bir köy ya da meskûn alanda belediye kurulabilmesi için merkez kabul edilecek yere azami 500 metre uzaklıkta bulunan yerleşim birimlerinin toplam nüfusunun 2.000 olması şartını getirerek (Sezer ve Torlak, 2005: 516); 2.000 nüfusunun üstünde olan ve köy statüsü dışında kalan bütün yerleşim yerlerinde belediye yönetimi kurmuştur (Toprak, 2014: 1).

Cumhuriyet döneminde yerel yönetimler, merkezi yönetimin politikalarına yardımcı ve destek verici kuruluşlar olarak görüldüğü için yerel yönetimlere çok fazla hatta hiç idari ve mali özerklik verilmemiştir. 1580 sayılı Kanun, belediyeler için geniş bir görev alanı çizmekteydi; bunda Türkiye'yi de etkileyen 1929 Dünya Ekonomik Buhranı sonucu Devletin ekonomi üzerindeki rolünün artması da etkili oldu. 1580 sayılı Kanun, İstanbul ve Ankara için ayrı ayrı kanunların uygulanmasına son verdi ve çok farklı özelliklerdeki belediyeler arasında yaklaşık bir eşitlik oluşturmayı amaçladı. Ancak, İstanbul Valisinin aynı zamanda belediye başkanı olması ve Ankara Belediye Başkanı seçiminin, İçişleri Bakanlığına bırakılmasını değiştirmede (Koçak ve Ekşi, 2010: 299).

Tek partinin hakim olduğu 1930'lu yıllarda parti ile devletin bütünleşmesi belediyeleri de partinin organı haline getirmiştir. Merkezi idarenin taşradaki temsilcileri olan vali ve kaymakamlar, aynı zamanda buldukları yerin parti başkanı ve belediye

başkanıydılar (Dursun, 1996: 17). Bu dönemde belediyelerin, merkezi idarenin bir şubesi haline geldiği söylenebilir.

1933 yılında Atatürk'ün direktifiyle 2301 sayılı Kanunla “Belediyeler Bankası” kurulmuştur. Belediyeler Bankası, bazı değişikliklerle 1945 yılında İller Bankası adını almıştır. 2011 yılında ise İlbank A.Ş. olmuştur (Gül vd. 2014: 138). Belediyeler Bankası, 1935 yılında çıkarılan 2763 sayılı Kanunla belediyelerin harita ve imar planları işlerini uzman mimarlara yaptırmak fikrini geliştirmiştir (Özgür, 2008: 42). 1948 yılında 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu çıkarılmış ve 30 yıldan fazla yürürlükte kalan bu Kanunla belediyelerin gelirleri derli toplu hale getirilmeye ve borçlanma konusunda belediyelerin olanakları artırılmaya çalışılmıştır (Yörükoğlu, 2009: 16).

1580 sayılı Belediye Kanununun demokrasimize en önemli katkısı ise, kadınlara ilk defa seçme seçilme hakkı verilmesi, kadın-erkek ayrımı olmaksızın 18 yaşını dolduran vatandaşların seçme, 25 yaşını dolduranların ise seçilme hakkını kullanabilmesiydi. 1580 sayılı Kanun bazı istisnalar hariç, belediye başkanının doğrudan hükümet tarafından atanması yerine, belediye meclislerine kendi üyeleri arasından veya seçilme şartlarını taşıyan dışarıdan bir kişiyi başkan olarak seçme hakkı vermektedir. Seçilen bu kişilerin başkanlığı illerde, İçişleri Bakanı'nın imzası ve Cumhurbaşkanı'nın onayıyla diğer belediyelerde ise valinin onayıyla kesinleşmekteydi (Koçak ve Ekşi, 2010: 300). Bu durum belediyeler üzerinde güçlü bir merkezi denetim olduğunu göstermekteydi. Bu uygulama 1963 yılına kadar devam etmiştir. 1963 yılında kabul edilen 307 sayılı Kanunla belediye başkanı halk tarafından tek dereceli seçimle ve doğrudan seçilmeye başlanmıştır (Eryılmaz, 2004: 266; Koçak ve Ekşi, 2010: 299).

Belediyelere yasalarla verilen görevler oldukça geniş olmasına rağmen merkezi yönetimin görev alanı belediyeler aleyhine genişletilip belediyelerin görev alanı daralmıştır (Al, 1996: 24).

Kentlere kırsal kesimden yoğun ve nitelikli istihdam imkânları olmadan gerçekleşen göçlerin artması en büyük kentlerde ve kimi orta ölçekli kentlerde nüfusun il merkezi ana belediyelerin sınırlarının dışına taşmasına neden olmuştur. Kontrolsüz şekilde gerçekleşen bu çarpık yerleşme belediyeleri ve kentleri gecekondulaşma ve kaçak yapılaşma sorunuyla karşı karşıya bırakmıştır. Bu nedenle belediye yönetimleri kanalizasyon, içme suyu, çöp toplama, altyapı gibi bazı beledi hizmet alanlarında önemli sorunlarla karşı karşıya kalmıştır (Yörükoğlu, 2009: 18).

Önceleri gecekondulaşma sürecine geçici bir sorun olarak bakan merkezi iktidar, 1966 yılında 775 sayılı Gecekondu Kanunuyla bazı düzenlemelere gitmiştir. İstanbul'da 1957 yılına kadar vilayet ve belediye hizmetleri valiliğin bünyesinde iken, 1 Mart 1957'de belediye ve il özel idare tekrar birbirinden ayrılmıştır (Yörükoğlu, 2009: 18). 1961 Anayasası yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetimi yargıya bırakmıştır. 1963 yılında belediye başkanlarının tek dereceli çoğunluk usulüne göre seçilmeye başlanmasıyla, belediye yönetiminde güçlü başkan modeline geçilmiştir. 1960'lı yıllardan itibaren kentlerin nüfusu hızla artarken, onların yönetiminden sorumlu olan belediyelerin gelir kaynakları giderek azalmıştır (Eryılmaz, 2004: 268-269).

Bu dönemde metropoliten yönetimlerinin oluşturulmasına yönelik bazı çalışmalar ve yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeleri şu şekilde sıralamak mümkündür. 1965'de Bakanlar Kurulu kararıyla İmar ve İskan Bakanlığı'na bağlı olarak İstanbul, Ankara ve İzmir'de Nazım İmar Plan Büroları kurulmuştur. 1972'de Bakanlıklararası İmar Koordinasyon Kurulu kurulmuştur. Aynı yıl İçişleri Bakanlığı tarafından Metropoliten Hizmet Birliği Yasa Tasarısı hazırlanmıştır. 1975'de yine İçişleri Bakanlığı tarafından İstanbul Metropoliten Hizmet Birliği Yasa Tasarısı hazırlanmıştır. 1979'da Bakanlar Kurulu tarafından Planlama ve Eşgüdüm Kurulu kurulmuştur. 1980'de İçişleri Bakanlığı ve İskan Bakanlığı tarafından Büyükşehir Birliği Yasa Tasarısı hazırlanmıştır. 1980'de 2561 sayılı Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanması Hakkında Kanun çıkarılmıştır (Özçelik, 2014: 1122-1123).

1973–1980 arasındaki dönemde belediyeçilik uygulamalarında atılan adımlarda başarıya ulaşılamamıştır. Örneğin 1978 yılında Yerel Yönetim Bakanlığı'nın kurulması fakat kısa bir süre içerisinde kaldırılmıştır (Gül vd., 2014: 143). 1961 Anayasasının yeni bir yerel yönetim birimine izin vermeyen bir yapısı olduğu için 1961 Anayasası döneminde büyükşehir belediyesi veya benzeri yerel yönetim birimleri oluşturulamamıştır. Bu yüzden 1970'li yıllarda metropoliten alanların yönetimine ilişkin daha çok metropoliten alan hizmet birliği formülü üzerinde durulmuştur (Özgür, 2008: 45).

1930 yılında kabul edilen 1580 sayılı Kanun 74 yıl yürürlükte kaldıktan sonra yerini 2004 yılında yürürlüğe giren 5272 sayılı Kanuna bırakmıştır. 5272 sayılı Kanun Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilince 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu

yürürlüğe girmiştir. Bu dönem her ne kadar büyük şehirlerle ilgili yasa tasarıları hazırlanmaya çalışılsa da ilerleme kaydedilememiş ve yerel yönetim sisteminde herhangi bir değişiklik yapılamamıştır. Metropolitan kentsel alan yönetiminde 1984 yılındaki 195 sayılı KHK ve onu değiştirerek aynı yıl içinde kabul eden 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa kadar somut bir adım atılamamıştır.

1.5. 1984 Yılında Çıkarılan 195 Sayılı KHK ve 3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası

Bu alt kısımda 195 sayılı KHK'nın hemen ardından çıkartılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve bu Kanunun Uygulama Yönetmeliği ile diğer yakından ilişkili mevzuat ayrıntılı şekilde ele alınmaktadır. Bu kapsamda 1580 sayılı Kanunun öngördüğü tektipçi ve tek kademeli belediye sistemi ile 3030 sayılı Kanunun getirdiği iki kademeli büyükşehir belediye sistemi karşılaştırılmalı olarak aşağıda anlatılmaktadır. 3030 sayılı Kanun ve Kanunun uygulanmasına dair Yönetmelikten yararlanılarak; kurulan büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri ile organları ayrıntılı olarak irdelenmektedir.

Tanzimat döneminde İstanbul Şehremaneti'nin kurulması, ilk büyükşehir belediyesi yapılanması olarak kabul edilse de büyük şehirlerin yönetim sorunu tartışmaları 2. Dünya Savaşı sonrasında köyden kente başlayan göç sonucunda şehir nüfusunun hızla artması sonucu 1960'lı yıllarda başlamış, 1970'lerde ise yoğun olarak tartışılan bir konu haline almıştır. Bu tartışmalar sonucunda 1980'li yıllarda büyükşehir yönetim sistemi kurma girişimi somutluk kazanmıştır (Özçelik, 2014: 1120). Ülkemizde 1984 yılına kadar 1580 sayılı Kanun ve o Kanunda yapılan sayısız değişiklikle şekillendirilen tek tip ve tek kademeli belediye modeli söz konusu iken, 1984 yılından itibaren iki tip ve iki kademeli büyükşehir belediyesi modeli de ortaya çıkmıştır. Türkiye'de 1984 ve sonrası dönemde kesintisiz olarak iki tip belediye bulunmaktadır. Birisi 1580 sayılı Kanuna göre kurulan ve yönetilen belediyeler, diğeri ise 3030 sayılı Kanuna göre kurulan büyükşehir belediyeleridir (Al, 1996: 41). Aslında 3030 sayılı mülga/eski ve 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediye Kanunlarında hüküm bulunmayan birçok durumda o dönemde yürürlükteki Belediye Kanunu ilgili durumu düzenlemektedir. Büyükşehir Belediye Kanunları Belediye Kanunlarına göre daha kısa kanunlardır.

1930'lu yıllarda büyükşehir yönetimi tüm alanı kapsayan tek bir yapı olarak kurulmuştur (Özçelik, 2014: 1120). 1580 sayılı ve 1930 yılındaki tektipçi mülga Belediye Kanunu 1930–1983 döneminde farklı büyüklüklerdeki kentler ve belediyeler için nüfus büyüklüğü, yapısal ve coğrafi özellikler gibi farklılıklara bakmaksızın uygulanmıştır. Hatta 1580 sayılı Belediye Kanunu belediyelerin kendi kendilerine yeterli olacağını ve bir kentin hizmetlerinin tek bir belediye tarafından yürütülebileceğini varsaymıştır (Özgür, 2008: 35-49). Tek kademeli belediye yönetim modelinde, alt kademeler olmaksızın tek kademe şeklinde oluşturulan büyükşehir belediyesi bulunmaktadır. Bu modelde büyükşehir belediyesi kurulduğu şehirde tek yetkilidir. İki kademeli yönetim modelinde ise görev ve sorumluluklar iki kademe arasında paylaşılır. Bu yönetim modelinde üst kademe büyükşehir belediyesi, alt kademelerde de daha küçük belediye örgütleri bulunmaktadır. Üst kademe koordinasyon görevini yerine getirirken, alt kademe belediyeler yerel nitelikteki hizmetleri yerine getirmektedir. Ülkemizde 1984 yılında metropoliten alanların yönetimi konusunda yürürlüğe konulan 3030 sayılı Kanun ve yine 2004 yılında kabul edilen 5216 sayılı Kanunla büyükşehir belediyelerinde iki kademeli bir yönetim modeli oluşturuldu (Özçelik, 2014: 1120-1121).

Osmanlı Devletinde 1858 yılında Galata-Beyoğlu Dairesinin kurulmasıyla ve daha sonraki yıllarda sayıları artan daireler yoluyla başlayan iki kademeli İstanbul örneğindeki belediye yönetiminin benzeri ancak 1984 yılında yeniden uygulanmaya başlanmıştır (Özgür ve Savaş Yavuzçehre, 2016: 908). 3030 sayılı Kanunla büyükşehir belediyelerinde iki kademeli sistem kurulmuştur. Alt düzeyde büyükşehir içinde ilçe (ilk) kademe belediyesi ile merkez ilçede kurulan alt kademe belediyesi, üst kademe ise büyükşehri kapsayan bir büyükşehir belediyesi bulunmaktadır (Sezer ve Torlak, 2005: 523). Bu sistemde ve 5216 sayılı Kanun döneminde büyükşehirin adıyla büyükşehir belediyesi, büyükşehre dâhil olan ilçelerin adıyla da ilçe belediyeleri kurulmuştur (Özgür ve Savaş Yavuzçehre, 2016: 911).

Merkezin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi 3030 sayılı Yasanın kabulüyle azaltılmamış sadece el değiştirmiştir. Merkez, vesayet yetkisini tamamen bırakmamış, ilçe belediyeleri üzerinde kullanmak üzere büyükşehir belediyesine devretmiştir. Dönemin büyükşehir belediye sisteminden beklenen, demokratik katılımdan çok, etkin hizmet sunma ve yerel sorunları çözmedir (Ökmen ve Parlak, 2010: 255).

1980 askeri müdahalesi sonrasında kabul edilen ilk defa 1982 Anayasası'nın 127. Maddesinde yer alan “Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” hükmüne dayanılarak büyükşehir belediyelerinin kurulmasına yönelik çalışmalar başlatılmıştır (Kılınç, 2010: 71). 1930’lu yıllarda uygulamaya giren tek kademeli belediye yönetimi yapılanması, büyükşehir olarak adlandırılan yerleşimler için aşama aşama değiştirilmiştir. İlk olarak, 1980–1984 yılları arasında büyükşehir belediyesi yönetimine bir başlangıç yapılmıştır. Belediyeler arasındaki koordinasyonu sağlamak ve ortak kamu hizmetlerinin yürütülmesindeki güçlükleri çözmek için 1981 yılında 2561 sayılı Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun kabul edilmiştir. Bu Kanuna göre, nüfusu 300.000’i aşan büyük şehirlerin çevresindeki belediye ve köyler şube ya da mahalle haline getirilerek anakent belediyesine bağlanmıştır (Özgür ve Savaş Yavuzçehre, 2016: 910). Ancak bu düzenleme metropoliten alanların yönetim sorunlarını çözmede yetersiz kalmıştır ve sadece 8 ilde uygulanabilmiştir.

23.03.1984 tarihinde Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluşu Hakkındaki 195 sayılı KHK kabul edilmiştir. Bundan birkaç ay sonra, 09.07.1984 tarihinde 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. 3030 sayılı Kanun 195 sayılı KHK’nın geliştirilmiş hali olmakla birlikte 195 sayılı KHK’daki bazı maddeler aynen kabul edilmiştir (Durgun, 2018: 78).

1984 yılındaki 3030 sayılı Kanunla yürürlüğe giren büyükşehir belediyelerine yönelik iki kademeli yönetsel yapı öncelikle Ankara, İstanbul ve İzmir için uygulanmaya başlanmıştır (Toprak, 2014: 1; Eryılmaz, 2009: 161).

Diğer büyükçe nüfuslu il merkezleri de statüsü, cazibesi, ilde toplanan vergi gelirlerinden alınan ilave paylar gibi nedenlerle büyükşehir belediye statüsü elde etmek için mücadele etmişlerdir. O dönem bunlardan bazıları başarısız olurken (Denizli gibi) bazıları da uzun vadede de başarılı olmuştur. Farklı dönemlerde çıkartılan Kanun Hükmünde Kararnameler ile Ankara, İstanbul ve İzmir’in ardından büyükşehir olma niteliğine sahip olmayan iller de büyükşehir statüsüne kavuşturulmuştur (Durgun, 2018: 79).

3030 sayılı Kanuna göre, bir yerde büyükşehir belediyesi kurulması için, belediye sınırları içinde birden fazla ilçenin bulunması, eğer yoksa öncelikle merkezi idare tarafından en az iki ilçenin kurulması öngörülmüştür. Büyükşehir belediyesi

dahilinde kurulan ilçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin büyükşehir belediyesi içinde kalan kısımlarının mülki sınırlarıdır (Özçelik, 2014: 1123). Kuruluş tarihleri itibariyle İstanbul'un 15, Ankara'nın 5, İzmir'in 3 metropoliten/büyükşehir ilçesi bulunmaktaydı (Kılınç, 2010: 72).

1986–1988 yılları arasında beş büyükşehir belediyesi daha kurulmuştur. Bunlar Adana, Bursa, Gaziantep, Konya, Kayseri'dir. Bursa ve Konya'da üç, Adana, Gaziantep ve Kayseri'de iki metropoliten/büyükşehir ilçe belediyesi oluşturulmuştur. Artan nüfus ve bu nüfusun değişen ihtiyaçlarını karşılamak üzere 1993 yılında Antalya, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Mersin, İzmit ve Samsun olmak üzere yedi büyükşehir belediyesi daha kurulmuştur. Ancak bu defa önceki uygulamalardan farklı olarak ilçe belediyeleri oluşturmak yerine ilk kademe belediyeleri kurulmuştur. Bu şekilde kurulan büyükşehir belediyelerinde ilk kademe belediyelerinin sayısı, Antalya, Diyarbakır, Mersin ve İzmit'te üç, Eskişehir, Erzurum ve Samsun'da ise ikidir. 1999'da Adapazarı da büyükşehir belediyesi statüsü kazanmış ve üç tane ilk kademe belediyesi oluşturulmuştur (Kılınç, 2010: 72). Adapazarı'nın büyükşehir olma hikâyesi diğer on beş ilden farklıdır. 17 Ağustos 1999 depreminin yol açtığı sorunları çözmek ve dağınık olan yerleşimi düzenlemek amacıyla Adapazarı büyükşehir belediyesi yapılmıştır (Alıcı, 2015:2). Adapazarı Büyükşehir Belediyesi ile alt kademe Adapazarı Belediyesi'nin aynı adı taşımasının oluşturulabileceği isim karmaşasını ortadan kaldırmak için 2008 tarih ve 5747 sayılı Kanunla Adapazarı Büyükşehir Belediyesin adı Sakarya Büyükşehir Belediyesi olarak değiştirilmiştir (Arslan, 2016: 307). İlk kademe belediyeleri büyükşehir belediyesi sınırları içinde ilçe kurulmadan oluşturulan belediyeler idi. Bu uygulamaya gidilmesinin nedeni ise ilçe kurmanın getirdiği maddi ve teknik zorluklar idi.

3030 sayılı Kanunda nüfus ölçütü bulunmamaktadır (Özçelik, 2014: 1123). 3030 sayılı Kanunun uygulanmasıyla ilgili Yönetmeliğe göre ise büyükşehir belediyesi ile kast edilen belediye sınırları içinde, merkez ilçe dahil, birden fazla ilçe bulunan şehirlerdir. Büyükşehir belediyesi ise büyükşehirlerde kurulan belediyedir, ilçe belediyesi de büyükşehir belediye sınırları içinde kalan ilçelerde kurulan belediyedir (3030 Uygulama Yönetmeliği, md. 3). Büyükşehir belediyeleri, sınırları içindeki ilçe belediyeleri ile bir bütündür. Birer kamu tüzel kişisi olan büyükşehir belediyeleri, 3030 sayılı Kanunla verilen görevleri yerine getirir, hizmetleri yürütür ve bu konularda, 1580 sayılı Belediye Kanunu ile diğer mevzuatın belediyelere tanıdığı bütün hak, yetki ve

imtiyazları kullanır ve muafiyetlerden de aynen istifade eder (3030 Uygulama Yönetmeliği, md. 4).

3030 sayılı Kanunda büyükşehir belediyelerinin ve ilçe belediyelerinin görevleri ayrı ayrı sayılmış; ayrıca büyükşehir belediyesi büyükşehir ilçe belediyesinden üstün tutulmuştur. Büyükşehir belediye başkanı, ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesinde koordinasyonu sağlamakla da görevli ve yetkilidir (Dönmez, 1993: 47). 3030 sayılı Kanunda detaylı bir görev tanımı yapılarak büyükşehir belediyelerine koordinasyon sağlamanın yanında kentin bütününe ilgilendiren hizmetlerle ilgili görevler de verilmiştir. İlçe belediyelerine ise günümüzde olduğu gibi ikincil nitelikli görev ve hizmetler verilmiştir (Daşcı, 2016: 40). Ayrıca mali durumu yetersiz olan ilçe belediyesine büyükşehir belediyesince mali yardımda bulunulabilir. Yapılacak mali yardım hibe ya da kredi verme şeklinde olabilir. Mali yardım yapılmasına, yardımın şekil ve şartlarına ise büyükşehir belediye meclisi karar verir (3030 Uygulama Yönetmeliği, md. 30).

3030 sayılı mülga Kanun döneminde büyükşehir belediyesinin görevleri şunlardı: Nazım imar planları, kanalizasyon, su, toplu taşımacılık, çevre sağlığı, merkezi ısıtma, itfaiye, toptancı halleri, yolcu ve yük terminalleri, cadde ve anayolların yapımı, ilçe belediyeleri arasındaki ittifakı çözme, zabıta ve diğer belediye hizmetlerinin koordinasyonunu sağlama. İlçe belediyelerinin görev ve yetkisi ise büyükşehir belediyesinin görev ve yetkisi dışında kalan işlerdir. Ancak büyükşehir belediyelerinin yürüttüğü çöp, yeşil alan ve park, toptancı hali ve mezbaha, spor ve eğlence tesisi gibi hizmetler ilçe belediyelerince de yürütülmekte idi (Al, 1996: 47). 3030 sayılı Kanunda kısaca değinilen bu görevler Uygulama Yönetmeliğinde ayrıntılı şekilde sayılmaktaydı.

Su ve atık su hizmetleri, Büyükşehir Belediyesi Uygulama Yönetmeliğinde büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri arasında yoktu; çünkü büyükşehir belediyesi kurulan her yerde bir de su ve kanalizasyon idaresi kurulması öngörülmüştür. Su ve kanalizasyon (atıksu) idareleri buldukları ilin büyükşehir belediyesi ile organik bağı olan ancak özerk bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlardır (Özgür ve Savaş Yavuzçehre, 2016: 913).

Büyükşehir belediyelerinin üç organı bulunmaktadır. Bunlar büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanıdır.

Meclis, büyükşehir belediyesinin ana karar organıdır. Büyükşehir belediye meclisinin görev süresi 5 yıldır (3030 Uygulama Yönetmeliği, md. 35).

Büyükşehir belediye encümeni, büyükşehir belediye başkanı veya görevlendireceği kişinin başkanlığında, genel sekreter, büyükşehir belediyesinin imar, fen, hukuk, hesap, yazı işleri ve personel işlerini yürüten birim başkanlarından oluşmaktadır (3030 Uygulama Yönetmeliği, md. 40). Seçimle gelen hiçbir üyesi bulunmayan büyükşehir belediyesi encümeni, büyükşehir belediye meclisi toplantıda olmadığı zamanlarda onun yerine karar alabilmektedir.

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan seçmenler tarafından beş yıl süre için seçilir. Başkan, belediye tüzel kişiliğini temsil eder, nazım imar planları ile meclis ve encümen kararlarını uygular, ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesinde birlik sağlar (Al, 1996: 48-49). İlçe ve alt kademe belediye meclislerinin bütün kararları büyükşehir belediye başkanının onayına sunulmaktadır. Başkan meclis kararlarının tekrar görüşülmesini isteyebilir. Meclis kararında 2/3 çoğunlukla ısrar ederse karar kesinleşmiş olur. Ayrıca büyükşehir belediye meclisi üyeleri doğrudan seçilmemekte olup bunun yerine ilçe belediye başkanları ile ilçe belediye meclis üyelerinin 1/5'i, büyükşehir belediye meclis üyesi olarak da görev yapmaktadır (Özçelik, 2014: 1125; Al, 1996: 49).

Büyükşehir belediyelerinde belediye başkan yardımcısı bulunmaz; bunun yerine büyükşehir belediye başkanının teklifi ve İçişleri Bakanının onayıyla genel sekreter atanır. Büyükşehir belediye yönetiminde başkanvekili de yer alır (Al, 1996: 49; Özgür ve Savaş Yavuzçehre, 2016: 914).

Türkiye'nin geçmişte tecrübesi bulunmayan ve ilk defa 1984 yılında 3030 sayılı Kanunla hayata geçirilen büyükşehir belediye sistemi, modern şehircilik anlayışının kaçınılmaz bir gereği olan bir metropoliten alan uygulamasının örneği olmaktan çok uzaktır. Bu sistemde görev ve yetkilerin paylaşılmasında nesnel ölçütler bulunmaz, işbirliği kurma mekanizması ve kuralları yeterli değildir, büyükşehir belediyesinin ilçe ve alt kademe belediyeleri üzerinde kesin bir hâkimiyeti vardır, büyükşehir belediyesi çapında bir planlama ve koordinasyon yapılamamıştır; alt kademe belediyelerinin büyüklükleri birbirinden çok farklıdır. Bu durum kaynakların da etkinsiz ve verimsiz kullanılmasına yol açmıştır (Ökmen ve Parlak, 2010: 256-257) denebilir; ancak bu eleştiriler her örnekte mutlaka gerçekleşecektir diye bir durum da bulunmamaktadır.

Sonuç olarak, 3030 sayılı Kanunun kabulüyle 1984 yılında üç büyük metropol olan İstanbul, Ankara ve İzmir’de kurulan büyükşehir belediyelerinin sayısı 2000 yılına gelindiğinde Adapazarı’nın da eklenmesiyle 16’ya yükselmiştir.

1.6. 2004 Yılında Yasalaşan 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

Bu bölümde 2004 yılında ve dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer’in vetosu olmadan birincisinden (3030) 20 yıl sonra yürürlüğe giren yeni 5216 sayılı Kanun ve bu Kanunun meydana getirdiği değişiklikler incelenmektedir. 2008 yılında yasalaşp bazı hükümleri ancak Mart 2009 yerel seçimleriyle yürürlüğe giren büyükşehir belediyeleri bünyesinde bulunan ilk kademe belediyelerini kaldıran ve yeni ilçeler kuran ve kimi diğer yerel yönetim düzenlemeleri içeren 5747 sayılı Kanuna da değinilmektedir. Sonrasında 5216 sayılı Kanunun büyükşehir belediyesine biçtiği görevler ile büyükşehir belediyesinin organlarına da değinilerek bölüm sonlandırılmaktadır.

3030 sayılı Kanun döneminde yaşanan sorunlar göz önünde bulundurularak 5216 sayılı Kanunla, büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin kurulması, organları ve yetkileri, gelirleri ve belediyeler arasındaki ilişkiler yeniden düzenlenmiştir (Ökmen ve Parlak, 2010: 257). Gözler’e göre 3030 sayılı Kanunla 5216 sayılı Kanunun, 1580 sayılı Kanun gibi Fransa’dan etkilendiğini söylemek mümkün gözükmemektedir. Ancak günümüz büyükşehir belediyelerinin atası demek olan İstanbul Şehremaneti ise büyük ölçüde Paris örnek alınarak oluşturulmuştur (Gözler, 2019: 18).

2004 yılında kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, büyükşehir belediyesi kurulmasıyla ve sınırlarıyla ilgili yeni standartlar getirmiştir. Kanunda Büyükşehir Belediyesi, “en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmıştır (5216, md. 3). 5216 sayılı Kanun en başta büyükşehir belediyesi modeli içine büyükşehir ilçe belediyeleri ile büyükşehir ilk kademe belediyelerini almıştır. İlk kademe belediyesi ile kast edilen ilçe merkezi olmayan belde belediyesidir. Ancak daha sonra ilk kademe belediyelerinin tümü 2008 yılında yasalaşan 5747 sayılı Kanunun Mart 2009 yerel seçimlerinde tam olarak devreye girmesiyle kaldırılmıştır (Kılınç, 2010: 73-74; Özgür ve Savaş Yavuzçehre, 2016: 915-916). Türkiye’de 1993 ve

sonrasında kurulan sekiz büyükşehir belediyesinin sınırları içinde yer alan ilk kademe belediyeleri hakkında 5747 sayılı Kanunla düzenlemeye gidilerek ilk kademe belediyelerinin tüzel kişiliklerine son verilmiş, buralarda ya ilçe teşkilatı kurularak buralar ilçe belediyesine dönüştürülmüş ya da Adana’da Karayusuflu ilk kademe belediyesinin Seyhan ilçe belediyesine bağlanması örneğinde olduğu gibi mevcut bir ilçe teşkilatının mahallesi halini almıştır (Kılınç, 2010: 74). 5747 sayılı Kanun büyükşehir hizmet alanı içindeki küçük belediyeleri (ilk kademe belediyelerini) ve büyük şehir alanı dışındaki küçük belediyeleri (nüfusu 2000’in altındaki belde belediyeleri) kaldırmak üzere çıkarılmıştır. Bu Kanun çok sayıda köy ve çok sayıda mahalle kurmuştur. Bu açıdan bakıldığında toplu halde köy ve mahalle kuran bir kanundur (Kavruk, 2008: 59). 5747 sayılı Kanun, büyükşehir hizmet alanında ilk kademe belediyelerinin varlığını istememiş, bu alanda sadece büyükşehir ve ilçe belediyelerine hayat şansı tanınmıştır (Kavruk, 2008: 57). İlçe belediyelerine de çok az yetki ve görev verilmiştir (Özgür ve Yavuzçehre, 2016: 917).

6360 sayılı Kanunla yapılan değişiklik öncesinde, 2004-2012 yılları arasındaki dönemde, 5216 sayılı Kanuna göre bir yerde büyükşehir belediyesi kurulması için gerekli olan şartlar şöyleydi: “O yerleşim alanının il merkezi olması, en az üç ilçe ve/veya üç ilk kademe belediyesini kapsaması, belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusunun 750.000’den fazla olması, bu konuda kanuni bir düzenleme olması, ayrıca o yerin fizikî yerleşim durumu ve ekonomik gelişmişlik düzeyinin de büyükşehir belediyesi teşkilâtı kurulması için uygun olması gerekmektedir” (Özgür ve Yavuzçehre, 2016: 916). İl merkezinde dar bir alanda asgari 750.000 nüfus şartı, büyükşehir belediyesi kurulmasını zorlaştırmak için getirilmiştir denilebilir: çünkü o dönem birkaç kenti dışarda tutarsak Türkiye’deki kentlerin büyük çoğunluğu bu nüfus kriterinin altında kalmaktaydı.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, mevcut 16 büyükşehir belediyesinin hizmet alanını harita üzerinden pergel hesabıyla genişletmiştir. İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyelerinin hizmet alanı ise pergel kullanılmayarak il mülki sınırları olarak kabul edilmiştir. Bu iki kentte il sınırlarının tamamı belediye statüsüyle yönetilecektir, çünkü bu alanın tamamı kentsel alan sayılmıştır. İstanbul ve Kocaeli’deki köylerin hepsi mahalleye dönüştürülmüştür. O dönem 5216 sayılı Kanun, günümüzde 6360 sayılı Kanunun büyükşehirlerin tümü için öngördüğü sistemi sadece

İstanbul ve Kocaeli kentleri için uygun bulmuştur. İstanbul ve Kocaeli Belediyeleri adeta 6360 sayılı Kanun öncesi dönemde pilot il olarak seçilmişlerdir (Kavruk, 2008: 58-60; Alıcı, 2015: 2-3). Diğer büyükşehir belediyeleri için de büyükşehir belediyesinin kurulduğu ilin Valilik binası merkez kabul edilerek, nüfusu 1.000.000'a kadar olan iller 20 km, 2.000.000'a kadar olanlar 30 km, 2.000.000'dan fazla olan illerde ise 50 km yarıçap olarak çizilecek daire içinde kalan bölüm Büyükşehir Belediye sınırlarını oluşturmaktadır. Bu düzenlemeye "pergel düzenleme" adı verilmiştir (Özçelik, 2014: 1127). Kısaca 5216 sayılı Kanun İstanbul ve Kocaeli dışındaki 14 büyükşehir belediyesinin yetki ve hizmet alanlarını, 6360 sayılı Kanun öncesinde, Valilik binası merkeze alınarak çizilen daire/çemberle belirlemekteydi. Bu düzenlemeyle valilik binası merkeze alınarak çizilen dairenin içine giren kırsal kesimdeki köy yerleşmeleri mahalle haline gelmiştir. 5390 sayılı Kanunun getirdiği düzenlemeye göre, ilgili büyükşehir belediye meclisine yarıçap formülüyle şekillenen dairenin sınırında kalan yerleşimleri dâhil etme veya etmeme yetkisi verildi ve sınırlar tam daireden zikzaklı hale dönüştü (Özgür ve Yavuzçehre, 2016: 916-917).

5216 sayılı Kanun, büyükşehir belediyelerinin sınırlarını dolayısıyla yetki ve sorumluluk alanlarını genişletmiştir. Büyükşehir belediyeleri, köyler ve orman köylerini de kapsadığı için ilçe sınırları ötesine taşmış ve geniş mücavir alanlara sahip olmuştur (Özgür, 2008: 50). Büyükşehir belediye sınırları içinde kalan orman köyleri hariç tüm köylerin tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür (Özçelik, 2014: 1128). Orman köylerinin tüzel kişiliği ise devam etmiştir; ancak orman köyleri imar bakımından büyükşehir belediyesinin mücavir alanı sayılır. Bu durum Mart 2014 yerel seçimlerine kadar devam etmiştir. Bu köylerde su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütme görev ve yetkisi ilgili büyükşehir belediyesine bağlı su ve kanalizasyon idaresine aittir (Kavruk, 2008: 59). Yarıçap formülü nedeniyle 5216 sayılı Kanun döneminde, büyükşehir belediyesi olan il merkezlerindeki su ve kanalizasyon idareleri bağlı oldukları belediyelerden daha fazla alan üzerinde söz sahibi olmuşlardır (Özgür, 2008: 47). Bu durum özellikle İstanbul'da İSKİ için geçerlidir. Çünkü İSKİ Anadolu yarımadasından Düzce'ye kadar uzanan kaynaklardan İstanbul'a su temin edilmektedir.

5216 sayılı Kanunla; büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenmiş ve ayrıca ilçe belediyeleri arasındaki itilafları çözme, bünyesindeki belediyeler arasında uyum ve koordinasyonu sağlama gibi görevler de verilmiştir (Eryılmaz, 2009: 163).

5216 sayılı Kanunda da 3030 sayılı Kanunda olduğu gibi büyükşehir belediyesinin üç organı bulunmaktadır. Bunlar; büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanıdır. Büyükşehir belediye meclisi belediyenin ana karar organıdır. Meclis, büyükşehir belediyesine bağlı ilçe belediye meclislerindeki üye sayısının beşte biri tutarındaki üyeden oluşur. Büyükşehir belediyesinin, ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasındaki koordinasyonu sağlamasında çıkabilecek itilaflar da büyükşehir belediye meclisince karara bağlanır (Eryılmaz, 2009: 163). Büyükşehir belediye başkanı büyükşehir belediye meclisinin başkanı olup, büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir.

Büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur (5216, md. 16).

3030 sayılı Kanunda sadece atanmışlar ve belediye başkanından oluşan 7 kişilik encümen yapısı 5216'da eşit sayıda atanmış ve seçilmişlerden ve başkandan oluşmaktadır. 5216'da encümenin üye sayısı toplamda 11'dir (Özgür ve Yavuzçehre, 2016: 918). Belediye başkanının bulunmadığı encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık etmektedir. Encümen 5216 sayılı Kanunda idari bir organ olarak düşünülmüştür.

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Başkan yürütme organıdır. Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilir. Başkanın görev süresi 5 yıldır (5216, md. 17-19). Büyükşehir belediye başkan vekili, Belediye Kanunundaki usullere göre belirlenir. Ancak, büyükşehir belediyesi kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediye başkanları büyükşehir belediye başkan vekili olamaz (5216, md. 17). Bu düzenlemeyle büyükşehir belediye başkanlığı ile ilçe ve ilk kademe belediye başkanlığının bir şahısta birleşmesi engellenmiştir.

2000'li yılların başında metropoliten alan kavramı yeni bir yapılanma sürecine girerken 2004 yılında kabul edilen 5216 sayılı Kanun üç kademeli (büyükşehir belediyesi-ilçe belediyesi-alt kademe belediyesi) bir sistem meydana getirmiştir. 5216 sayılı Kanunun dikkat çeken bir diğer özelliği de büyükşehir belediyeleri sistemine ilk

defa asgari nüfus şartını getirmesidir. Büyükşehir belediyesinin hizmet alanını pergel hesabıyla belirleyen Kanun, İstanbul ve Kocaeli’de büyükşehir belediye sınırını il mülki sınırına eşitleyerek adeta 6360 sayılı Kanuna hazırlık yapmıştır.

İKİNCİ BÖLÜM

6360 SAYILI KANUNDA BELEDİYE VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİ

6360 sayılı Kanun yerel yönetimlerle ilgili birden fazla kanunda ve hatta yerel yönetimlerle doğrudan çok ilgili olmayan diğer kanunlarda, örneğin yeni ilçeler kurulmasında, önemli değişiklikler yapan kapsamlı ve detaylı, çok sayıda eki olan torba bir kanundur. 6360 sayılı Kanunun en önemli etkileri yeni büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyeleri kurmak yanısıra mevcut büyükşehir belediyelerinin sınırlarını il sınırlarına genişletmek ile tüm büyükşehir belediyelerindeki belde belediyeleri ile köylerin neredeyse (prensipte olarak) tamamını, ilçeleşmeyen tüm bu yerel yönetim birimlerini mahalleye dönüştürmek ve il özel idarelerini kapatmak şeklinde ortaya çıkmıştır. Aslında 6360 sayılı Kanun 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununu ve 5393 sayılı Belediye Kanununu mülga etmese de her iki Kanunun maddeleri ve uygulanmasında kimi önemli değişiklikler gerçekleştirmiştir.

Tezin bu kısmında hem okuyucuya hem de sonraki bölümlerin hepsine hazırlık olması açısından öncelikle sistematik olarak literatür incelemesi yapılmaktadır. Ardından da büyükşehir belediye sistemi ve yönetimi üzerinde 6360 sayılı Kanunun meydana getirdiği değişiklikler ve 5216 sayılı Kanunda revize ettiği sistem anlatılmakta ve tartışılmaktadır.

2.1. 6360 Sayılı Kanunun Büyükşehir Belediyesi Olan İllerde Uygulanmasına Dair Literatür Özeti / Analizi

Bu kısımda 6360 sayılı Kanun ve bu Kanunla büyükşehir belediye statüsü elde eden kentlerin metropoliten alan yönetimlerine dair çalışmalar incelenmektedir. 6360 sayılı Kanun 2012 tarihli 28489 sayılı Resmi Gazete’de yayımlandığı andan itibaren birçok makale, yüksek lisans ve doktora tezinde ele alınmıştır. Yapılan çalışmaların çoğunda Kanun teorik olarak ele alınıp literatür taraması yapılarak ardından alan araştırması yapılmıştır. Çalışmalar, genellikle yeni kurulan büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyeleri ya da mahalleye dönüşen köyler üzerinde yapılmıştır.

Gül ve Batman’a (2013) göre, Türkiye’de ölçeğin dikkate alındığı dört farklı büyükşehir yönetim modeli uygulanmıştır / uygulanmaktadır: Bunlardan birincisi İstanbul ve Kocaeli’nde uygulanan il düzeyinde büyükşehir yönetimidir. İkincisi Denizli’de uygulanan bütünleşik/bütünşehir kent modelidir. Üçüncüsü diğer

büyükşehirlerde uygulanan iki kademeli büyükşehir yönetimi modelidir. Sonuncusu ise kırsal özellikler taşıyan yerel yönetimler arası hizmet birlikleridir. 6360 sayılı Kanunla ilk üç model tektipleştirilerek il bazlı bir büyükşehir modeli oluşturulmuştur (Gül ve Batman, 2013: 30). 6360 sayılı Kanun, adından da anlaşıldığı üzere, 13+1 (14) ili büyükşehir belediyesine dönüştürerek 5216 sayılı Kanunun da uygulama alanını genişletmiştir. Hüseyin Gül ve Seda Batman [Efe] (2013) kent-bölge üzerine kaleme aldıkları bu basılı Sempozyum bildirisinde dört farklı büyükşehir belediyesi modelinden bahsedip hızlıca bir sistematik geliştireler de, ele aldıkları ana konunun dışında kalan, bu dörtlü sınıflandırma önerisini süsleme, örnekleme ve genişçe anlatma konusunda eksik kalmışlar, başka ortak çalışmalarında da bu sınıflandırmaya tekrar dönmemişlerdir.

Özgür, Savaş Yavuzçehre ve Ciğeroğlu (2007) “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Kurma ve Kentsel Alan Yönetimi Siyaseti ve Siyasaları” adlı makalede büyükşehir olma kriterlerini, büyükşehir belediyesi kurma kurallarını, büyükşehir yönetme siyasetini incelemişler, metropolitenleşen kentlerdeki yönetsel sorunları ortaya koymuşlardır. Çalışmada Adapazarı Büyükşehir Belediyesi modeli, pergel yasa, Denizli’ye özgü 5026 sayılı yasa teklifi, kentsel alanlardaki idari/siyasi parçalanmışlık, orta ölçekli kentsel alanlar ile kentsel alan yönetiminde alternatif yaklaşımlara yer verilmiştir (Özgür, Savaş Yavuzçehre ve Ciğeroğlu, 2007).

İzci ve Turan’ın (2013) “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği” adlı makalelerinde mahalleye dönüştürülmüş olan köylerin il merkezine olan uzaklığının hizmet sunumunda zorluklara neden olacağı belirtilmiştir. Ayrıca bu çalışmada, 6360 sayılı Kanunun getirdiği yeni sistemin Türkiye’nin idari yapısında büyük bir değişikliğe yol açacağı vurgulanarak 6360 sayılı Kanunun etkileri Van ili örnek alınarak anlatılmıştır. Çalışmada il merkezine uzak mesafede bulunan ve mahalleye dönüşen köylere büyükşehir belediyesinin hizmet sunumunda zorluklar yaşanacağı ve hizmetlerin bütünlüğünün sağlanmasında sıkıntılar doğacağı sonucuna varılmıştır (İzci ve Turan, 2013).

Karasu (2013) “6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Olası Etkileri: Şanlıurfa Örneği” adlı çalışmasında 6360 sayılı Kanunun Şanlıurfa’daki olası etkileri üzerinde durmuştur. Yazara göre, Şanlıurfa’da köy sayısının fazlalığı, kentsel alan büyüklüğü, sosyal ve ekonomik alanda geri kalmışlık gibi etkenler 6360 sayılı kanunun

Şanlıurfa’da uygulanmasını zorlaştırırken; büyükşehir olmanın getireceği yeni mali kaynaklar ve yatırım fırsatları kent halkının umutlarını artırmaktadır (Karasu, 2013).

Adıgüzel’in (2014) “Hatay Büyükşehir Belediyesi” adlı makalesinde Hatay’ın büyükşehir belediyesi olmasının parlamento dışında kalan küçük siyasal partilerin aleyhine AK Partinin ise lehine bir durum yarattığı savunulmuştur. Çalışmada Hatay Büyükşehir Belediyesi ve ilçe belediyelerinin daha fazla gelire sahip olması ile imar ve planlamada bütünlüğün sağlanması olumlu bulunurken Hatay’ın coğrafi durumu nedeniyle tüm ilçelere eşit hizmet götürme konusunda sorunlar yaşanacağı da vurgulanmıştır (Adıgüzel, 2014).

Demiral ve Evin (2014) “Malatya Büyükşehir Belediyesi: Arakentten Büyükkente Bir Dönüşüm Hikayesi” adlı çalışmalarında sadece nüfus büyüklüğüne dayalı olarak Malatya’ya büyükşehir belediyesi statüsü verilmesinin etkilerini incelemişlerdir. Çalışmada büyükşehir statüsüne kavuşan diğer kentlerde olduğu gibi Malatya’nın da 6360 sayılı kanundan büyük ölçüde olumsuz etkilenmesinin kaçınılmaz olduğu (Demiral ve Evin 2014) sonucuna varılmıştır.

Genç (2014) “6360 Sayılı Kanun ve Aydın’a Etkileri” adlı çalışmasında 6360 sayılı Kanunun Aydın için getirdiği yeni durumu kamu yönetimi perspektifinden incelemiştir. Bu çalışmada tarım, turizm, ulaşım olanakları ve genç nüfusu ile Aydın’ın büyükşehir yapılması olumlu olarak görülmektedir. Ancak merkeze uzak olan yerlere hizmet sunma zorunluluğunun maliyetleri arttırması, yüzölçümünün büyüklüğü, yerleşimin dağınıklığı ve il merkezi ile kapanan yerel yönetim birimleri arasındaki mesafe, büyükşehir belediyesi ile aynı partiden olmayan ilçe belediyeleri arasında kaynak paylaşımında sorunların yaşanma ihtimali, belediyelerin uzman ve yeterli sayıda personel ile mali ve teknik güce sahip olmaması hususları ise bu çalışmada sorun olarak anlatılmıştır. Ayrıca Genç’in bu çalışmasında 6360 sayılı Kanuna yönelik en büyük hoşnutsuzluğun tüzel kişiliği kaldırılan belde belediyelerinde ve köylerde ortaya çıktığı belirtilmiştir (Genç, 2014).

Gürbüz, Yıldırım ve Belli (2014) “Büyükşehir Belediye Kanunu’nun Kahramanmaraş İli Ölçeğinde Analizi” adlı çalışmada 6360 sayılı Kanunun etkileri Kahramanmaraş özelinde analiz edilmiştir. Çalışmada, “belde belediyelerinin kapatılması personel harcamaları ve ölçek ekonomileri bakımından olumlu bir gelişmedir. Belediye hizmetlerinin tek elden büyükşehir belediyesi tarafından etkin ve

verimli sunulmasıyla hizmet birim maliyetleri düşecektir. Fakat il merkezinden yüksek ve sıradağlarla ayrılmış kuzey bölgelerinde hizmet maliyeti artacak, görev, yetki, sorumluluk, temsil ve katılım açısından önemli değişiklikler meydana gelecektir. Kırsal politikaların uygulanmasında yeni sorunlar ortaya çıkabilecektir” gibi öngörülerde bulunulmuştur (Gürbüz, Yıldırım ve Belli, 2014).

Ökmen ve Arslan (2014) “Türkiye’de 6360 Sayılı Yasa İle Yeni Kurulan Büyükşehir Belediyeleri: Manisa Büyükşehir Belediyesi Örneği” adlı makalede, Manisa ilinin büyükşehir belediyesi olma sürecini ve büyükşehir belediyesi olduktan sonraki durumunu incelemişlerdir. Çalışmada ilçelere ve mahalleye dönüşen köylere hizmet götürülürken aksama olmaması için il genelinde emlak-istimlak hizmet ve uygulamalarında yönetim, planlama ve koordinasyon açısından etkinlik sağlayıcı çalışmaların yapılmasının gerekli olacağı önerisinde bulunulmuştur. Ökmen ve Arslan’ın bu çalışmasında, Manisa’da büyükşehir belediyesi statüsü elde edilmesinin ardından daha bütüncül, planlı, etkin ve verimli bir ulaşım sisteminin organize edilebileceği; herhangi bir il veya ilçe belediyesinin tek başına yapamayacağı ulaşım ve altyapı projelerinin; su ve kanalizasyon hizmetlerinin artık daha kolay bir şekilde hayata geçirilebileceği belirtilmiştir. İmar planlama çalışmaları ile Manisa genelindeki mevcut sanayi tesislerinin sorunlarının yerelde çözülmeye başlanacağı, yeni sanayi tesislerinin planlanması, ruhsatlandırılması ve denetlenmesi konusunda yetki karmaşasının ortadan kalkarak, işlemlerin tek elden yürütülmesinin mümkün olabileceği ileri sürülmüştür (Ökmen ve Arslan, 2014).

Özyavuz ve Şişman (2014) “Büyükşehir Tekirdağ” isimli makalede Tekirdağ’ın büyükşehir belediyesi olma sürecini ve olduktan sonraki durumunu değerlendirmişlerdir. Çalışmada, Tekirdağ’ın büyükşehir belediyesi olmasıyla birlikte nüfus artışı yaşanacağından ilin plansız olan gelişiminin zarar göreceği ve tarım ve orman alanlarının yok olarak altyapının düzensiz gelişmesine neden olacağı ileri sürülmüştür. Ayrıca kentin büyükşehir yapılanmasından sonra yeşil alanların azalarak çevre kirliliğinin ortaya çıkabileceği varsayılmıştır (Özyavuz ve Şişman, 2014).

Akıllı ve Kızılboğa Özasan’ın (2015) “6360 Sayılı Kanuna İlişkin Literatür Taraması”, adlı çalışmalarında kurumsal, yargısal ve akademik yazındaki değerlendirmeler analiz edilmiş; büyükşehir belediyesi olan illerle ilgili yapılmış çalışmalar incelenmiştir. Söz konusu çalışmada, kanuni gerekçeye yönelik değerlendirmeler; yönetsel, siyasi ve mali boyuttaki değişim; kırsal alanda ve

büyükşehre dönüştürülen illerde meydana gelen değişim; Anayasa'ya uygunluk ve Anayasa Mahkemesi'nin Kanuna yönelik 2014 yılı kararı gibi konular incelenmiştir (Akıllı ve Kızılboga Özaslan, 2015).

Sezik (2015) “6360 Sayılı Kanuna Göre Büyükşehirlerde Bütünleşme Sürecinin Etkileri: Malatya Örneği” adlı doktora tezinde büyükşehirlerde yaşanan bütünleştirme sürecinin yerel üzerindeki etkilerini Malatya örneği üzerinden ortaya koymaya çalışmıştır. Çalışmada 6360 sayılı Kanun, parçalı idari yapı ve onun yol açtığı sorunları ortadan kaldırmayı amaçladığı için “bütünleştirme kanunu” olarak ifade edilmiştir. Çalışmaya göre; Malatya'da köy sayısının çokluğu, hizmet alanının büyüklüğünden dolayı köylerde yaşayan halkın hizmet alamamasından dolayı sisteme duyduğu güven zedelenmiştir. Kapatılarak mahalleye dönüştürülen beldelerin, kapatıldığı dönemdeki belediye başkanlarına sorulan sorular sonucu kanunun kırsal yerleşimler açısından olumlu sonuç vermediği sonucuna varılmıştır (Sezik, 2015).

Altan ve Karaca (2016) “Türk Metropoliten Şehir Yönetim Sistemindeki Değişime 6360 Sayılı Kanunun Etkileri: Samsun Büyükşehir Belediyesi Örneği” adlı makalelerinde Türkiye'deki 30 büyükşehir belediyesinin metropoliten şehir yönetimindeki sorunları ve 6360 Sayılı Kanunun getirmiş olduğu değişimleri incelemişlerdir. Araştırma kapsamında 6360 sayılı Kanundan önce 1993 yılında büyükşehir belediyesi olan Samsun ilindeki belediye yöneticileri ile anket çalışması yapılmıştır. Araştırma sonucunda, 6360 Sayılı Kanunun metropoliten şehir yönetiminde birçok yeniliğe ve gelişmeye imkân sağlamasına karşın birçok olumsuzluğa da yol açtığı Altan ve Karaca tarafından tespit edilmiştir (Altan ve Karaca 2016).

Daşcı (2016) “6360 Sayılı Yasanın Kamu Hizmetlerinin Sunumuna Etkisi: Balıkesir Büyükşehir Belediyesi Örneği” adlı yüksek lisans tez çalışmasında 6360 sayılı Kanunun kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin etkisini Balıkesir özelinde incelemiştir. Bu çalışmada, Balıkesir ilinde bulunan belediye başkanları, başkan vekilleri ve başkan yardımcılarında oluşan toplam 55 kişiyle anket yapılmıştır. Anket sonuçlarına göre katılanların çoğu, büyükşehir belediye sınırının il mülki sınırına kadar genişlemiş olması ile imar ve altyapı konusunda bütünlük sağlanmasına olumlu bakmışlardır. Diğer taraftan çalışmada eski köy yeni mahalle olan uzak yerleşimlere hizmet sunumunun maliyetli olacağı belirtilmiştir (Daşcı, 2016).

Özgür ve Savaş Yavuzçehre (2016) “Türkiye’nin Büyükşehir Belediyesi Sistemi: 1982–2015” adlı makalelerinde 1982-2015 yılları arası büyükşehir belediyeleri hakkındaki mevzuatı ana hatlarıyla aktararak büyükşehir belediye sistemini ortaya koymayı amaçlamışlardır. Çalışma, 6360 sayılı Kanuna kadar olan büyükşehir belediye sistemine ait kanunları, kanun hükmünde kararnameleri, düzenlemeleri, kanun tekliflerini incelemekte, sıklıkla değişen ve tek kanuna dayalı büyükşehir belediye sisteminin eksikliklerini ortaya koymaktadır (Özgür ve Savaş Yavuzçehre 2016).

6360 sayılı Kanunun kapatılan köylere yeni mahallelere olumlu ve olumsuz etkisinin Trabzon’un Vakfikebir ilçesindeki 40 mahalle örnek alınarak incelendiği Bahadır’ın (2017), “6360 Sayılı Büyükşehir Yasası’nın Muhtarlıklar Üzerine Sosyo-Ekonomik Etkileri: Vakfikebir/Trabzon Örneği” adlı yüksek lisans tez çalışmasında 6360 sayılı Kanunla eğitim, sağlık, sanayi ve üretim, kadınların çalışma hayatına katılımı, ulaşım gibi hizmetlerde iyileşmeler olduğu, buna karşın vergilerdeki artış, su ücretlerinin şehirde yaşayanlar ile aynı katsayı üzerinde alınması, daha önce muhtarlıklarda yapılacak olan işlerin artık ilçelerde yapılacak olmasının ise olumsuz olduğu belirtilmiştir (Bahadır, 2017).

Çavuş (2017) “Büyükşehir Belediyesi Olma Sürecinde Muğla İlinde Ulaşım Planlama Politika, İlkeleri ve Pratikleri” adlı yüksek lisans tezinde, 6360 sayılı Kanunun ortaya koyduğu yeni yapının ulaşım üzerindeki etkilerini Muğla ili özelinde incelemiştir. Çalışmada 6360 sayılı Kanunla belediye sınırının il mülki sınırına eşitlenmesiyle birlikte tüm hizmetlerin her noktaya aynı şekilde taşınmasının uygulamada sorunlara yol açtığı belirtilmiştir. Çalışmada örnek alan olarak seçilen Muğla ilinin kendi mücavir alan sınırından neredeyse 8 kat büyük bir alana hizmet vermekte olduğu vurgulanmıştır. Çalışmaya göre, 6360 sayılı Kanunun gerekçesi olan ulaşım vb. hizmetlerin tek bir elden etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi hedefi gerçekleştirilememiştir (Çavuş, 2017).

Kut Görgün (2017) “6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu Sonrası Kırsal Yerleşimlerin Planlanmasında Köy Tasarım Rehberlerinin Geliştirilmesi: Ödemiş/İzmir Örneği” adlı yüksek lisans tezinde kırsal alanların sorunları ve bu sorunları tekrar gündeme getiren 6360 sayılı Kanunun etkilerini incelenmiştir. Çalışmada İzmir ili Ödemiş ilçesi kapsamında kırsal yerleşmeler araştırılmış ve köy tasarım rehberi hazırlanması adına örnek yerleşme olarak Bademli seçilmiştir. Çalışmada Bademli’nin 2012 yılına kadar belde belediyesi iken 6360 sayılı Kanunla mahalleye

dönüştürülmesinin halk üzerindeki etkilerini incelemek için yapılan anket sonuçlarına göre; “Bademli halkı, belediye hizmetlerine erişimde zorlanmaktadır. Su ve çeşitli ödemeleri artmıştır. Çöplerin toplanması gibi hizmetlerde aksamalar olmuştur. Karakolun kaldırılması ile güvenlik sorunları yaşanmıştır. İtfaiyenin kaldırılması ile yangın söndürülmesinde gecikmeler yaşanmıştır.” gibi sonuçlar ortaya çıkmıştır. Böylece Görgün’ün bu çalışmasında, subsidiarity (yerindelik) ilkesinin 6360 sayılı Kanunla birlikte zayıfladığı belirtilmiştir (Görgün, 2017).

Kalpaklıoğlu (2017) “6360 Sayılı Büyükşehir Yasasının Kırsal Kesime Etkilerinin Değerlendirilmesi (Ordu Büyükşehir Belediyesi Örneği)” adlı yüksek lisans tez çalışmasında 6360 sayılı yasanın kırsal kesime etkisini araştırmıştır. Çalışmada Ordu ilinin 6 ilçesine bağlı 24 mahallesinde (köyde) 96 kişiyle yüzyüze anket yapılmıştır. Anket sonuçlarına göre kırsal kesimde yaşayanların 6360 sayılı Kanunu ve uygulamalarıyla ilgili fazla bilgi sahibi olmadıkları ortaya çıkmıştır. 6360 sayılı Kanunu olumsuz bakılmasının nedeni olarak da kırsal kesimdeki maliyetlerin arttırılması görülmüştür. Bu çalışmada anket yapılan kırsal mahallelerin büyükşehir uzaklığı ise ortalama 81,8 km’dir. Büyükşehir sınırları içerisindeki tüm yerleşimlerin altyapı hizmetlerinin büyükşehir belediyesi tarafından yürütüleceği göz önünde bulundurulunca söz konusu yerleşim birimlerinin uzaklığı özellikle Karadeniz gibi engebeli bir bölgede hizmet sunumunda aksaklığa yol açacağından kırsalda yaşayan halkın bu durumdan olumsuz etkileneceği vurgulanmıştır (Kalpaklıoğlu, 2017).

Yalnızoğlu (2017) “6360 Sayılı Kanunun Etkinlik, Verimlilik ve Hizmette Yerellik İlkeleri Açısından İncelenmesi: Kocaali İlçesi Örneği” adlı yüksek lisans tez çalışmasında, 6360 sayılı Kanunun etkinlik-verimlilik, optimal hizmet büyüklüğü ile hizmette yerellik ilkelerine olan etkilerini hizmet alanı genişleyen Sakarya Büyükşehir Belediyesi’nin Kocaali ölçeğinde incelemiştir. Bu amaçla çalışmada Kocaali Belediyesi yöneticileri ve köyden mahalleye dönüşen 10 mahalle muhtarıyla mülakat yapılmıştır. Yalnızoğlu’nun yapmış olduğu mülakat sonuçlarına göre; Sakarya Büyükşehir Belediyesinin ilçe belediyelerine göre hizmet sunumunda etkin ve verimli olduğu ortaya çıkmıştır. Birden fazla ilçe tarafından verilecek hizmetlerin tek bir merkez tarafından sunulmasının kaynak israfının önüne geçtiği vurgulanmıştır. Diğer yandan büyükşehir belediyesinin kırsal alanların taleplerini karşılamada isteksiz olduğu sonucuna varılmıştır (Yalnızoğlu, 2017).

Yetkin (2017) “6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Olan Muğla İlinde Yerel Kamu Hizmetlerinin Dönüşümünün Marmaris İlçesi Özelinde İncelenmesi” adlı yüksek lisans tezinde 6360 sayılı Kanunun Muğla'nın ilçeleri üzerindeki etkisini Marmaris özelinde incelemiştir. Çalışmada yerel yönetim birimlerinin kapatılması ve organlarının kaldırılmasının temsilde adaletsizliğine yol açacağı ve bu durumun da yerel kamu hizmetlerinin sunumunu etkileyebileceği savunulmuştur. Diğer taraftan bu çalışmada idari açıdan ilçe merkeziyle bütünleşmiş veya yakın bir gelecekte bütünleşme ihtimali olan belde belediyelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılması ise yerinde bulunmuştur (Yetkin, 2017).

6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyelerindeki köylerin mahalleye dönüşümünün anlatıldığı Aydın'ın (2018), “6360 Sayılı Kanun Kapsamında Mahalleye Dönüşen Köyler: Yapısal ve İşlevsel Açından Bir İnceleme (Manisa Örneği)” başlıklı yüksek lisans tezinde Manisa ilinin Köprübaşı ve Selendi ilçelerinin mahalleye dönüşen köyleri seçilmiş ve buralarda görüşme formu çalışması yapılmış ve sonuç olarak da 6360 sayılı Kanunun, yönetici ve vatandaş tarafından tam olarak anlaşılmadığı ile köyler için yetersiz olduğu sonucuna varılmıştır (Aydın, 2018).

Karaoğlan'ın (2018) “6360 sayılı Yasa ve Uygulamasına Yönelik Değerlendirmeler: Hatay (Kırıkhan) Örneği” adlı yüksek lisans tez çalışması incelenmiştir. Söz konusu tezde 6360 sayılı Kanunla Hatay'ın büyükşehir belediyesi olması ve sınırlarının il mülki sınırına eşitlenmesi sonucunda Hatay ilinin yönetsel yapısının değiştiğinden bahsedilmiştir. Tezde 64 belde belediyesinin yerel ölçekte etkin ve işlevsel hizmet sunumunu engellediği gerekçesi ile kaldırılmasının yerinde olduğu vurgulanmıştır. Ayrıca Hatay'ın diğer büyükşehir belediyelerine göre daha fazla kırsal nüfusa sahip olmasından dolayı yeni sisteme alışamadığı ve yeni sistemin halk nezdinde hizmet üretemeyen bir belediye olarak görüldüğü belirtilmiştir. Hatay'ın sorunlarının çözülememesinin en büyük nedeni olarak da Hatay'ın kozmopolit yapısı ile büyükşehir ve ilçe belediyelerinin farklı partilerden olması dolayısıyla yaşanan siyasi çekişmeler gösterilmiştir. Çalışmada Hatay'ın Kırıkhan ilçesinde belediye başkanı, siyasi parti ilçe başkanları, sivil toplum örgütü yöneticileri ve mahalle muhtarları ile görüşme yapılmış ve toplamda 65 kişiyle görüşülmüştür. Çalışmada görüşmecilere yöneltilen, 6360 sayılı Kanuna yönelik olumlu olarak değerlendirilen sorularda bile alınan cevapların halk nezdinde olumlu karşılanmadığı sonucuna varılmıştır. Görüşmecilerin parti aidiyetleri ve siyasi kimliklerinin Kanuna yönelik olumsuz eleştiriler yapmalarına neden olduğu ve

ankete cevap veren görüşmecilerin, il özel idarelerinin ve köylerin kaldırılmasının olumsuzluğu üzerinde durdukları belirtilmiştir (Karaoğlan, 2018).

Olgun Susta (2018) “6360 Sayılı Yasa İle Oluşan Yeni Büyükşehir Yasası’nın Kırsal Alanda Hizmet Etkililiği Açısından İncelenmesi: İzmir İli Kiraz İlçesi Araştırması” adlı yüksek lisans tezinde, büyükşehir belediyesine bağlanarak, köyleri mahalleye dönüşen İzmir ili Kiraz ilçesinin, yasa sonrası yeni düzenin kırsal alana yansımaları incelenmiş ve yasadan doğrudan etkilenen köy muhtarları ile görüşmeler yapılmıştır. Yapılan görüşmelerden 6360 sayılı yasanın kırsal alanlarda sistemli bir biçimde uygulanamadığı ve belediyelerin, sorumluluk alanlarına dâhil olan kırsal alanlara hizmet sunmakta yetersiz kaldığı ve hizmetlerin aksaması sonucu kırsal mahallelerde yaşayan halkın önemli bir bölümünün 6360 sayılı Kanunun getirdiği değişimlerden memnun olmadığı sonucuna varılmıştır. Ayrıca çalışmadan çıkan ilginç bir sonuç da kırsal kesimler ile belediyelerin, tam kapasite ile etkin hizmet sunumu gerçekleşene kadar köy tüzel kişiliğinin korunması gerektiği ortak paydasında birleşmiş olmalarıdır (Olgun Susta, 2018).

Yıldız (2018) “Yönetmel Etkinlik ve Yerel Demokrasi Bağlamında 6360 Sayılı Yasanın Mersin İli Ölçeğinde Uygulanabilirliği” adlı yüksek lisans tezinde 6360 sayılı Kanunun Mersin ilinde uygulanabilirliğini yönetsel etkinlik ve yerel demokrasi üzerinden incelemiş ve araştırma kapsamında 22 yöneticiyle görüşmüştür. Çalışmada yapılan alan araştırması sonuçlarına göre; hizmet üretimi ve kalitesi açısından 6360 sayılı Kanunun gerekçesinde gösterilen hedeflerin gerçekleştirildiği doğrulanmıştır. Yine kapanan belde belediyelerinin 6360 sayılı Kanun öncesi bütçe yetersizliğinden sunamadığı mali açıdan büyük yatırım ve hizmetlerin güçlü yapıdaki büyükşehir belediyeleri tarafından götürüldüğü doğrulanmıştır. Ancak söz konusu çalışmada, 6360 sayılı Kanunun gerekçesinde yer alan yereli güçlendirme hedefine ulaşılacak bir yana yeni sistemin büyük yönetimlerin gücünü artırdığı hipotezi doğrulanmıştır. Yıldız’ın bu çalışmasında, 6360 sayılı Kanunun yönetsel etkinlik konusunda gösterdiği başarıyı yerel demokrasi geliştirme konusunda gösteremediği (Yıldız, 2018) belirtilmiştir.

6360 sayılı Kanunun büyükşehir belediyesi olan illerde uygulanmasına dair yapılan çalışmalar daha çok yeni kurulan büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyeleri ve mahalleye dönüşen köyler üzerinde 6360 sayılı Kanunun etkilerini farklı açılardan incelemişlerdir. Yapılan çalışmaların birçoğunda benzer sonuçlara varılmıştır. Örneğin Karaoğlan’ın Hatay Kırıkhan, Yıldız’ın Mersin’de ve Gürbüz ve diğelerlerinin

Kahramanmaraş'ta yaptıkları çalışmada etkin ve işlevsiz olan belde belediyelerinin kapatılması yerinde bulunmuştur.

Karasu'nun Şanlıurfa'da, Adıgüzel'in ise Hatay'da yapmış olduğu çalışmada büyükşehir belediyesi olmanın getireceği yeni mali kaynaklar olumlu bulunmuştur. Gürbüz ve diğerlerinin Kahramanmaraş'ta, Ökmen ve Arslan'ın Manisa'da, Yalnızoğlu'nun Kocaeli İlçesinde ve Yıldız'ın Mersin'de yapmış oldukları çalışmalarda belediye hizmetlerinin tek elden etkin ve verimli sunulması olumlu bulunmuştur. Daşçı'nın Balıkesir'de, Adıgüzel'in Hatay'da, Ökmen ve Arslan'ın Manisa'da yapmış oldukları çalışmalarda imar ve planlama bütünlüğünün sağlanması olumlu bulunmuştur.

İzci ve Turan'ın Van'da, Adıgüzel'in Hatay'da, Genç'in Aydın'da, Daşçı'nın Balıkesir'de, Çavuş'un Muğla'da, Kalpaklıoğlu'nun Ordu'da yapmış oldukları araştırmalarda il sınırında büyükşehir belediye modelinin hizmet sunumunda zorluklara neden olabileceği ve maliyetleri arttırabileceği sonucuna varılmıştır.

2.2. 6360 Sayılı Torba Kanunun Getirdiği Yenilikler ve Değişiklikler

Yerel yönetimlerde reform yapmak amacıyla TBMM, 12 Kasım 2012'de 6360 sayılı "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve 26 İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunu" kabul etmiştir. 6360 sayılı Kanun, 6 Aralık 2012 tarihinde 28489 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Kanunla var olan 16 büyükşehir belediyesine 13 tane daha eklenmiştir. Daha sonra 2013 yılının ilk aylarında 6447 sayılı "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile Ordu ili de büyükşehir belediyesi statüsü elde eden iller arasına katılarak büyükşehir belediyesi sayısı toplamı 30'a çıkarılmıştı. 14 Mart 2013 tarihli ve 6447 sayılı Kanununun 1. maddesiyle, 6360 sayılı Kanunun başlığında yer alan "ON ÜÇ" ibaresi "ON DÖRT" olarak, "YİRMİ ALTI" ibaresi "YİRMİ YEDİ" olarak değiştirilmiş ve 1. maddesinin birinci fıkrasında yer alan "Muğla," ibaresinden sonra gelmek üzere "Ordu" ibaresi eklenmiştir. Yani 6360 sayılı Kanunun adı, 6447 sayılı Kanunla güncellenmiş ve şu şekli almıştır: "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun."

6360 sayılı Kanunun bazı maddeleri yayımı tarihinde yürürlüğe girmiştir. Geriye kalan maddeler ise yayımı ile Mart 2014 yerel seçimleri arasındaki dönemde peyderpey uygun şartlar oluştuğunda ve gerekli diğer hazırlıklar tamamlandıktan sonra yürürlüğe girmiştir. 6360 sayılı Kanunun bazı önemli maddeleri ise ancak 30 Mart 2014 tarihinde yapılan mahalli idareler seçimiyle birlikte yürürlüğe girebilmiştir (TBB, 2014: 4). İl özel idaresi, belediye ve köy tüzel kişiliklerinin kaldırılması, il belediyesinin büyükşehir belediyesine dönüştürülmesi, büyükşehir belediye sınırının ilin mülki sınırlarına genişletilmesi, mülki sınır değişikliği yapılması ve ilçe belediyesi kurulmasına dair hükümler ilk mahalli idareler genel seçimlerinde uygulanmıştır ve seçimler bu yerlerin yeni durumlarına göre yapılmıştır. İlçe kurulmasına ilişkin hükümler ise bu Kanunun yayımlandığı tarihte yürürlüğe girmiş olup (6360, Geçici Madde 1) bazı yeni ilçelerin olgun şekilde teşkilatlanması ve tam olarak hizmet verebilir hale gelebilmesi için birkaç ay zaman geçmesine ihtiyaç olmuştur.

6360 sayılı torba Kanun yeni bir büyükşehir belediyesi kanunu değildir; fakat en büyük ve en önemli değişiklikleri 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve büyükşehir belediye sisteminde yapmıştır; bu yüzden yarattığı değişim çok kapsamlıdır (Özgür ve Yavuzçehre, 2016: 919). Özer'in deyişiyle 6360 sayılı Kanun, yerel yönetimler alanında "reformda reform" niteliğindedir (Özer, 2013: 97). 6360 sayılı Kanunu makale veya tez başlıklarında bile büyükşehir belediyesi kanunu diye isimlendiren akademisyenler bulunmaktadır, bu isimlendirme satır aralarında daha yaygın olup önemli bir hatadır; çünkü, 1) 5216 sayılı Kanun yürürlüktedir; 2) 6360 sayılı Kanun sadece büyükşehir belediyesi yönetimine ilişkin olmayıp başka birçok hukuki düzenlemede, özellikle de diğer yerel yönetim türleriyle de ilgili önemli değişiklikler yapan torba bir kanundur. Türkiye'de büyükşehir belediyesi kanunları bulunmaktadır, bunlardan birisi 1984 yılında yasalaşan ve 2004 yılında 5216 sayılı Kanunun yasalaşma sürecinin tamamlanmasıyla mülga hale gelen 3030 ve diğeri, kimi önemli değişikliklere uğrasa da halen (15 yıldır) yürürlükte olan 5216 sayılı Kanundur.

Toplam 37 maddeden oluşan 6360 sayılı Kanunun 2 adet de geçici maddesi vardır ve bu Kanun, adından da anlaşılacağı üzere, birçok kanunda değişiklik yapmaktadır. 6360 sayılı Kanun, 5216 sayılı Kanunun yanısıra şu kanunlarda da değişiklikler yapmıştır (İzci ve Turan, 2013: 119):

- 5393 sayılı Belediye Kanununu,

- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu,
- 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu,
- 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu,
- 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun,
- 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu,
- 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun,
- 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu,
- 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun.

Türkiye’de köklü bir devlet geleneği olarak, her kanun tasarısı ve teklifinin bir genel gerekçesi ve her maddesi için ayrı ayrı madde gerekçeleri bulunur; hatta bu gerekçeler Osmanlı Devleti dönemindeki kanunlarda / nizamnamelerde de görülür. Bu bağlamda, 6360 sayılı Kanunun genel gerekçesi (Yıldırım ve Selçuk, 2013: 432) şöyle ifade edilmiştir:

- Yerel yönetimlerde küçük ölçekli planlar yapılırken büyükşehir belediyelerinde yerleşim merkezlerinin fazlalığından dolayı tüm bölgeye bütüncül bakış açısı getirilmesi,
- Yeterli mali kaynaktan yoksun küçük ölçekli mahalli idarelerce sanayileşme, çevre ve ulaşım gibi problemlere çözüm üretilememesi,
- Nüfus yoğunlukları ve coğrafik koşulları dikkate alınarak 5216 Sayılı Yasa ile sınırları il mülki sınırları olan İstanbul ve Kocaeli illerinde imar, planlama, ulaşım ve itfaiye vb. hizmetlerde görülen etkinlik.

Yukarıdaki gerekçeleri biraz daha açacak olursak; birden fazla yerel yönetim biriminin aynı coğrafyada aynı anda yetkili olması yüzünden planlama ve koordinasyonun sağlanamaması ve ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamaması nedeniyle kaynak israfının ortaya çıkması da 6360 sayılı Kanunun gerekçelerinden birisidir (Aksu, 2012: 1). Ayrıca “6360 sayılı Kanunun hizmet sunumu bakımından daha etkili ve verimli bir yönetsel yapı inşa edeceği ve bu yapının demokratik hayata katkı sağlayacağı ifade edilmiştir. Geniş ölçekli planlama politikalarının uygulanması,

imar bütünlüğünün sağlanması, teknolojiden yararlanılması, nitelikli teknik personelin istihdam edilmesi ile verimliliğin artması, etkin kaynak kullanımı ve bölüşümünün sağlanmasına katkı yeni yapıdan beklenen olumlu gelişmeler olarak yasa gerekçesinde yer almaktadır” (İzci ve Turan, 2013: 119).

6360 sayılı Kanunun gerekçesinde sayılan bu olumlu görüşler uygulamaya tam olarak yansıtılmamıştır; bazı varsayımları ise Kanun metnindeki temenniden öteye geçememiştir. Örneğin Türkiye’nin istisnai iki ili olan İstanbul ve Kocaeli’de belediye sınırının il mülki sınırına eşitlenmesiyle ulaşılan olumlu sonuçlara tüm büyükşehir belediyelerinde ulaşılabileceği varsayımı ile sınırların genişlemesi ve birçok küçük yerel yönetim biriminin kapatılmasına rağmen vatandaş katılımının artacağı varsayımı gibi. 6360 sayılı Kanunun “yerinden yönetim” ilkesiyle çok da bağdaşmadığı söylenebilir (Aksu, 2012: 8; Zengin, O., 2014: 102). Alıcı’ya göre, yeni kurulan bu sistemle birlikte büyükşehir belediyeleri ön plana çıkarken ilçe belediyelerinin idari ve mali özerklikleri azalmaktadır. 6360 sayılı Kanunun getirdiği düzenlemede büyükşehir belediyesi, ilçe belediye meclisinin imar ve bütçe konusunda vermiş olduğu kararlarda vesayet makamı gibi hareket etmektedir. Ayrıca UKOME ve AYKOME gibi koordinasyon merkezlerinde büyükşehir belediyesi temsilcileri karşısında ilçe belediyelerinin temsilcileri çok azdır. Diğer taraftan, belediye sınırının il mülki sınırına eşitlenmesi ile yapılan genişleme subsidiarite ilkesine de aykırılık oluşturmaktadır (Alıcı, 2015: 5-7).

6360 sayılı Kanun gerek 2012 yılı sonunda TBMM’deki görüşmeleri sırasında gerekse de kamuoyunda eleştirilere neden olmuştur. Yapılan eleştirilerden bazıları şunlardır: “İdarenin bütünlüğü ilkesinin zedelenmesi, eşitlik ilkesine aykırılık, hukuk sisteminde ikilik, merkezî idarenin denetim ve vesayet yetkisinin zaafa uğratılması, üniter yapının tahrip edilerek federasyona dayalı bir sistemin altyapısının hazırlanması, büyükşehir belediyelerinin sınırlarının mülkî sınırlar olmasının Anayasa’daki büyükşehir belediyelerinin kuruluşuna zemin hazırlayan hükme aykırılık taşıması” gibi pek çok açıdan bu Kanunun Anayasaya aykırılığı (Aksu, 2012: 1) iddia edilmiştir.

Ankara Barosu 28.11.2012 tarihinde 6360 sayılı Kanunla ilgili yayımladığı basın bildirisinde; 6360 sayılı Kanunun AYYÖŞ’nin 5. maddesinde belirtilen “yerel yönetimlerin sınırında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan bir değişiklik yapılamaz” hükmüne aykırı olduğu ve büyükşehir belediyesinin hizmet sınırının il mülki sınırı olmasıyla birlikte mahalle haline dönüşen sınır köylerine hizmet götürülmesinde

güçlüklerle karşılaşılacağı belirtilerek dönemin Cumhurbaşkanı Abdullah Gül'e Kanunu onaylamaması yönünde çağrıda bulunulmuştur (Arslan, 2016: 296-297).

6360 sayılı Kanunla birlikte büyükşehir belediyesi olan illerde belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasıyla hizmetlerin en yakın yerel yönetim biriminden karşılanması engellenmiştir. Kapatılan bu yerel yönetim birimlerinde yaşayan halkın ihtiyaçlarının ise büyükşehir belediyesi tarafından karşılanacak olması nedeniyle, hizmete erişimde ve kararlara katılımında sorunlar yaşanabilir. Gülbuçuk ve Olgun Susta'ya göre, Bu durum Anayasa'nın 127'nci maddesinde yer verilen "yerinden yönetim" ilkesine de aykırıdır (Gülçubuk ve Olgun Susta, 2016: 1065).

Kemal Gözler'e (2013) göre, il özel idaresi, köy ve belde belediyelerinin anayasal temeli olduğu için (Anayasa, md. 127/1), Anayasa değişikliği yapılmadan bu yerel yönetimlerin kanun yoluyla / marifetiyle tüzel kişiliklerinin ve seçilmiş karar organlarının kaldırılması Anayasaya aykırı bir durum oluşturmaktadır. İlçe merkezi belediyelerin ilçenin tamamını kapsayan birer büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesi de aynı mantıkla Anayasaya aykırıdır. Çünkü Anayasa (Anayasa, md. 127/3), özel yönetim biçimleri kurulmasına "büyük iller" için değil, "büyük yerleşim merkezleri" için izin vermiştir (Gözler, 2013: 1-9).

Yine Kemal Gözler'e (2013) göre, ayrıca nüfusu, 2000'lerin sonlarında, 100.000'i bile aşmayan [Muğla ve Mardin gibi] il merkezlerinin birer "büyük yerleşim merkezi" olduğu söylenemez. 30 ilde il özel idaresi, köy ve belde belediyelerinin kaldırılmasıyla o illerde yaşayan il, belediye ve köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını tek tür bir mahallî idare tarafından yani büyükşehir belediyesi tarafından karşılanmaktadır. Ancak Anayasanın 127. Maddesinin 1. Fıkrası il, belde ve köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarının tek bir tür mahallî idare tarafından değil, üç çeşit mahallî idare tarafından karşılanmasını öngörmüştür. Bu yüzden bu yerel yönetimlerin kaldırılması anayasaya aykırıdır (Gözler, 2013: 1-9).

1982 Anayasasının 127. Maddesinin 1. Fıkrası il, belde ve köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarının tek bir tür mahallî idare tarafından değil, en az üç çeşit mahallî idare türü tarafından yürütülmesini öngörmüştür ve bunlardan üçünü, 1961 Anayasasında olduğu gibi açıkça saymıştır. 1982 Anayasası, 1961 Anayasasından farklı ve ilave olarak, "büyük yerleşim birimleri için özel yönetim biçimleri oluşturulabilir"

hükmüyle de aslında dördüncü bir tür olan büyükşehir belediyesinin oluşturulmasına açık zemin hazırlamıştır (Gözler, 2013: 8-12).

Yerel yönetimlerle ilgili birçok kanunda ve diğer bazı kanunlarda önemli değişiklikler getiren 6360 sayılı Kanunun temel iddiasının yönetimde ölçeği büyütürken etkinlik sağlamak ve daha güçlü yerel yönetim birimleri oluşturmak olduğu söylenebilir. Nitekim 6360 sayılı Kanunla bunu gerçekleştirmek için nüfusu 2.000'in altında kalan ve ilçe merkezi statüsü bulunmayan "belde" belediyelerinin kapanması sağlanmıştır. Aynı ölçek iddiasıyla ve pratiklik sağlamak kaygısıyla, önce 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı Kanunla İstanbul ve Kocaeli'de, sonra da Türkiye'nin tüm büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarına kadar genişletilmiştir

6360 sayılı Kanuna yönelik akademik literatürde yapılan diğer eleştiriler şöyledir: "6360 sayılı Kanunun oluşum süreci demokratik ve katılımcı değildir, yerelleşmeden uzaklaşmıştır, hizmet sunumunda subsidiarite ilkesine aykırı davranılmıştır, hizmetlerde verimlilik ve etkinliğin sağlanamama ihtimali vardır, iki kademeli büyükşehir belediye yönetiminin bürokrasiyi artırma potansiyeli vardır, tek bir yerel yönetim sisteminin gelecekte bölge idarelerine dönüştürülme olasılığı vardır" (Azaklı ve Tek, 2016: 241) şeklinde gerekçesi iyi açıklanmamış, ağır ve haksız gözükten iddialar da vardır. Bu son iddia abartılı gözükmemektedir; il sınırlarında seçilmiş yerel yönetim birimi olarak daha önce de il özel idareleri vardı; il özel idareleri için böyle bir iddia bilindiği kadarıyla gündeme getirilmemişti, üstelik 1950'li yılların ortalarında kadar geniş yetkilerle donatılmışlardı. Ayrıca il özel idarelerinin il sınırlarında hizmet götürebilme konusunda yetkinlikleri pek sorgulanmaz iken günümüzde Türkiye'deki büyükşehir belediyesi birikimi/mirası, ulaşım ve teknolojik şartlarında büyükşehir belediyelerini ve dolayısıyla genel müdürlük seviyesinde örgütlendirilen su ve kanalizasyon idarelerini il sınırlarına hizmet sunma konusunda sorunlu görmek çelişkili gözükmemektedir; elbette il özel idarelerinin sundukları hizmetler ile büyükşehir belediyelerinin (ve her birinin su ve kanalizasyon idarelerinin) sundukları hizmetler ve yetkileri arasındaki farklar bazı eleştirileri ölçek açısından bir miktar haklı çıkartabilir.

6360 sayılı Kanunla birlikte, il, ilçe ve köy sisteminden uzaklaşmıştır. Valinin denetleyici gücünden vazgeçilerek bütünşehir uygulamasıyla birlikte "güçlü belediye başkanı" modeline geçilmiştir. Ancak bu model ülke genelinde yalnızca büyükşehir belediyesi olan 30 ilde uygulandığı için ikili bir durum ortaya çıkmıştır (Karasu, 2013: 16).

6360 sayılı torba Kanunla ve Ordu'yu 6360'ı esas alarak listeye ekleyen 6447 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi statüsüne Mart 2014 yerel seçimleriyle kavuşan, aralarında Denizli'nin de bulunduğu, 14 ilde nüfus büyüklüklerine bakılmaksızın kaymakamı, bir başka deyişle, ilçe merkezi statüsü bulunmayan ve Seydikemer gibi ilçeye dönüştürülmeyen tüm belde belediyeleri mahalleye dönüştürülmüştür, ancak aynı Kanunlarla ilçe statüsü verilen çok az sayıdaki belde belediyesi kapanmaktan kurtulabilmiştir. 6360 sayılı Kanunla ayrıca 2012 yılı itibariyle işler durumdaki 16 büyükşehir belediyesinin Kocaeli ve İstanbul dışında kalan 14'ünde de genişleyen sınırlarda yine prensip olarak tüm belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliğine son verilerek Mart 2014 yerel seçimleriyle büyükşehir belediyesine daha önce sahip olan bu 14 ilde de anılan yerleşim birimleri mahalleye çevrilmiştir. Çok az sayıdaki belde belediyesi ve köy, yine 6360 sayılı Kanunla büyükşehir ilçe belediyesine dönüştürülerek mahalleye dönüşmekten kurtulmuş, hatta sınıf atlamıştır; Muğla ilindeki Seydikemer İlçesinin kuruluşu buna en iyi örneklerden birisidir. 6360 sayılı Kanunla kapatma, statü değiştirme ve ilçeletirmeler yapılırken ilgili yerel yönetim birimlerinde herhangi bir referandum yapılmamıştır, hatta birleştirilerek ilçeye dönüştürülen alandaki belediye ve köylerin seçilmiş karar organlarının dahi bu yönde herhangi bir kararı aranmamıştır. Bu durumun demokrasi ve yerel yönetim ilkelerine aykırı olduğu söylenebilir (Zengin, G., 2014: 350). Tüm bu yerel yönetimlerin kaldırılmasıyla kırsal nüfus oranı da azalmıştır (İzci ve Turan, 2013: 119). Böyle bir dönüşüm yere/yerleşime aidiyet duygusunu ve yerel karar alma mekanizmalarına katılım ile alınan kararlara destek olma isteğini de zedeleyici olabilmektedir.

6360 sayılı Kanunda eski ve yeni kurulan tüm büyükşehir belediyelerinin yetki ve sorumluluk alanlarını genişleten yenilikler ise şunlardır: 14 ilde yeni büyükşehir belediyesi kurulmasıyla toplam büyükşehir sayısı 30 olmuştur. Bütün büyükşehir belediye sınırları il sınırı olmuştur, büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırı da ilçe mülki sınırı olmuştur. İldeki il özel idareleri, bucaklar ve bucak teşkilatları kaldırılmıştır. Kalkan'a göre, bucakların kaldırılmasıyla fiili olarak uzun süredir büyük çoğunluğu aktif olmayan bucakların bu Yasayla hukuki varlıklarına da son verilerek bu küçük yönetim birimleri ortadan kaldırılmıştır. 6360 sayılı Kanunla 25'i büyükşehir belediyelerinde ikisi Zonguldak'ta olmak üzere toplamda 27 yeni ilçe kurulmuştur. Büyükşehir belediyelerindeki belde belediyeleri kaldırılarak bunlar sınırları içinde yer aldıkları ilçe belediyesinin mahallesine dönüştürülürken büyükşehir belediyeleri

dışındaki kapatılan belde belediyelerine de köy statüsü verilmiştir. Büyükşehir belediyelerindeki orman köyleri dahil bütün köy yönetimlerinin tüzel kişiliği kaldırılmış ve tüm köyler kapatılan belde belediyeleri gibi birer mahalle olmuştur. Büyükşehir belediyeleri dışındaki illerde nüfusu 2.000'den az olan belde belediyeleri 6360 sayılı Kanunun ek listelerinden birisinde tek tek isim isim listelenmek suretiyle kapatılarak köye dönüştürülmüştür. Kaldırılan il özel idarelerinin yerine 30 ilin her birinde önce Valiliklere bağlı tüzel kişiliği olmayan sonra tüzel kişilik verilen Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur. Merkezi yönetimden yerel yönetimlere verilen paylar yeniden düzenlenmiştir. 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi seçimlerinde seçim çevresi, büyükşehir belediye sınırı, yani ilin mülkî sınırı olmuştur. Büyükşehir belediyesi olmak için gerekli olan asgari nüfus koşulu, il merkezi belediye ve onun sınırlarını dört bir yandan 10 kilometre mesafede çevreleyen her türlü yerleşim biriminin toplam nüfusunun 750.000'i aşması yerine, karşılanması ve hesaplanması daha kolay olan, ilin toplam nüfusunun 750.000'in üzerinde olması biçiminde değiştirilmiştir. Büyükşehir ilçe belediyesi olma nüfus ölçütü aşağıya çekilerek 50.000'den 20.000'e indirilmiştir. Kapatılarak mahalleye dönüştürülen belediye ve köylere ilişkin devir, tasfiye ve paylaşırma komisyonları kurulmuştur (Çelikyay, 2014: 12; Aksu, 2012: 2-3; Zengin, O. 2014: 102-103; Kalkan, 2018: 85). İlçe belediyelerinin birçok yetkisi ilçe belediyesinden büyükşehir ilçe belediyesine veya büyükşehir belediye sistemine geçişte büyükşehir belediyesine ya da o ilde kurulması zorunlu olan ilgili su ve kanalizasyon idaresine geçmiştir.

6360 sayılı Kanunla belde ve köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılmasıyla büyükşehir belediye sınırındaki tüm yerleşim birimleri niteliksel ve niceliksel bakımdan "şehir" statüsüne kavuşmuştur. 6360 sayılı Kanunun kabulüyle birlikte Türkiye genelinde kentleşme oranı artmış ve %77'den %91'e çıkmıştır. 2012-2013 yılları arasında kırsal nüfus yaklaşık 10 milyon kişi azalmış ve kentsel nüfusu yaklaşık 11 milyon kişi artmıştır (Partigöç, 2018: 91).

Kısaca 6360 sayılı Kanun, idari yapıda, mali sistemde, siyasal coğrafyada, temsil ve katılımı, personel yapısında, hizmet sunumu ile imar ve planlama düzeninde çok önemli değişiklikler yapmıştır ve kimi önemli yenilikler getirmiştir (Yıldırım vd., 2015: 210). 6360 sayılı Kanun, büyükşehir belediyesinin karar organlarında ise herhangi bir değişiklik yapmamış, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunundaki ilgili maddeleri korumuştur. Böylece, büyükşehir belediyesinin organları büyükşehir belediye

meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanı (5216, md. 3) olarak 3030 sayılı mülga Kanundan, yani 1984 yılından bu yana değişmeden kalmıştır; bu organlar arasındaki dengeler, birbirleriyle ilişkileri ve iç işleyişlerinde ise kimi değişiklikler zaman içinde gerçekleşmiştir.

2.2.1. Yeni Kurulan 14 Büyükşehir Belediyesi

Yukarıda da bahsedildiği üzere, 6360 sayılı Kanunla Türkiye'nin genelde yerel yönetim sisteminde özelde büyükşehir belediyelerinin kuruluşu ile işleyişinde önemli değişiklikler yapılmıştır. Tüzel kişiliklerin kaldırılması, idari bağıllık ve isim değişikliği, birleşme ve katılmalar, sınır değişiklikleri ve yetki bölüşümü 6360 sayılı Kanunun yönetsel alana ilişkin önemli düzenlemeleri (İzci ve Turan, 2013: 119) arasında yerini almıştır. Öncelikle büyükşehir belediyesi olmanın asgari kriterleri değiştirilmiş, aslında kolaylaştırılmış ve hesaplanması daha pratik hale gelmiştir, il mülki sınırında 750.000 nüfusa sahip olma asgari şartı getirilmiştir. Büyükşehir belediye sınırlarının ilin mülki sınırı olmasıyla hizmet sunumunda kırsal-kent ayrımı kalkmıştır. Büyükşehir belediyelerinde yer alan ve ilçe merkezi statüsünde olan (yani kaymakamı bulunan) tüm belediyeler büyükşehir ilçe belediyesi haline getirilirken köyler de mahalleye dönüştürülmüştür. İl özel idareleri kaldırılmış onun yerine büyükşehirlerde valiye bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) adıyla yeni bir yapı oluşturulmuştur (Azaklı ve Tek, 2016: 241). Kaymakamı ve ilçe merkezi olduğu halde adı ve sınırları değişen az sayıda belediye de vardır; örneğin Denizli Akköy İlçesi Pamukkale olarak adı ve sınırları Merkez İlçe yönünde önemli miktarda değiştirilerek Kuzey Güney doğrultusunda Serinhisar ve Tavas İlçe sınırlarına kadar genişletilmiştir.

Daha önce de belirtildiği üzere, 6360 sayılı Kanun yeni bir büyükşehir belediyesi kanunu değildir; ancak birçok kanunda önemli değişiklikler yapmıştır. Bu değişikliklerin en önemlileri ise 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununda olmuştur. Yapılan değişikliklere göre; 5216 sayılı Kanunun 3. Maddesinin (a) bendinde büyükşehir belediyesi; “sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmıştır. 5216 sayılı Kanunun 3. Maddesinin (b) bendine göre büyükşehir

belediyesinin organları; büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanıdır. 5216 sayılı Kanunun 3. Maddesinin (c) bendine göre ise büyükşehir ilçe belediyesi büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesini ifade etmektedir (6360, md. 4).

5216 sayılı Kanunun 4. Maddesine göre; il merkezi belediyenin ve onu 10 km mesafede komşulayan diğer tüm yerleşimlerin birlikte toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyelerine özel kanunla büyükşehir belediyesi statüsü verilebilmekteydi; ancak pratikte hiçbir il merkezi bu maddeye göre büyükşehir belediyesi statüsü elde edemedi, Şanlıurfa dışında da hiçbir belediye bu asgari şartı taşımaya çok yaklaşamadı. 6360 sayılı Kanunla bu asgari nüfusun ilin merkezinde, belediye ve o belediyenin etrafında değil ilin tamamında aranmasıyla ve aynı Kanuna eklenen maddelerle 14 il, mülki sınırlar temelinde, büyükşehir belediyesi statüsü elde etmiştir (6360, md. 5). 5216 sayılı Kanunun 5. Maddesine göre; artık büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıdır. İlçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin mülki sınırlarıdır (6360, md. 6). Kısacası büyükşehir belediyesi kurulması için gerekli olan asgari nüfus ölçütünde artık ilin toplam nüfusu dikkate alınmaktadır (Adıgüzel, 2012: 160). 6360 sayılı Kanunla nüfusu 750.000'in üzerinde olan illerin il belediyeleri, sınırları il mülki sınırları olmak üzere büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür (Özer, 2013: 114). Böylece büyükşehir belediyesi olma koşulu kolaylaştırılmıştır. 5216 sayılı Kanunda yer alan bir kentin büyükşehir olması için gereken fiziki yerleşme durumu ve ekonomik gelişmişlik şartları gibi nüfus dışındaki ölçütler kaldırılmıştır (Karasu, 2013: 6).

Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde, sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla büyükşehir belediyesi kurulmuş ve bu illerin il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür (6360, md. 1). Nüfus kriteri il sınırında aranmasaydı, bu iller içinde sadece Şanlıurfa büyükşehir belediyesi olma şansını yakalayabilecek, ileriki yıllarda da Denizli 5393 sayılı Kanunun Denizli Merkez İlçede uygulanmasının da yardımıyla bu asgari şartı karşılamaya yaklaşacaktı, ama muhtemelen yakalayamayacaktı. 6360 sayılı Kanunla Türkiye'de ölçek olarak birbirinden çok farklı coğrafi ve nüfus büyüklüğüne sahip olan 30 il aynı Büyükşehir Belediyesi Kanunuyla yönetilir (Özgür ve Yavuzçehre, 2016: 919-920) hale gelmiştir.

Nüfus açısından en büyük il olan İstanbul ile en küçük büyükşehir belediyeleri olan Ordu ve Malatya arasındaki fark 20 kat civarındadır.

Daha önce büyükşehir belediyesi statüsünde olan Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun illerinde de büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırı olmuştur (6360, md. 1). İstanbul ve Kocaeli’nde ise zaten 5216 sayılı Kanunun 2004 yılında yürürlüğe girmesiyle, 10 yıl, yani iki yerel seçim dönemi öncesinden itibaren, büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırını oluşturmaktaydı. Bu Kanunla Türkiye nüfusunun yaklaşık %77-78’i, yani 56 Milyon insan, ve yüzölçümünün %51’i Mart 2014 mahalli idareler seçimlerinin hemen ardından Nisan 2014’den itibaren büyükşehir belediye sistemiyle yönetilmeye başlamıştır (Yıldırım vd., 2015: 209).

6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyelerine bağlı ilçelerin mülki sınırları içindeki tüm köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Köyler mahalle olmuş, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmıştır. İstanbul ve Kocaeli’ndeki orman köyleri de dahil köylerin tüzel kişiliği sona ermiştir. Bu illerin, bucak teşkilatları ve il özel idareleri de kaldırılmıştır (6360, md. 1). Böylece 30 büyükşehir belediyesinde yerel yönetimler tek elden yürütülmeye başlanmış ve tek yerel yönetim birimi büyükşehir belediyeleri olmuştur (Yıldırım vd., 2015: 209). Esasında, Gözler’e (2013) göre, yerel yönetim birimlerinde yaşayan insanların ihtiyaçları birbirinden farklı olduğu için il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere yalnızca büyükşehir belediyesi olarak tek tür yerel yönetim biriminin olması Anayasaya aykırılık oluşturmaktadır (Gözler, 2013: 8).

Türkiye’nin otuz ilinde, tüm yerel hizmetlerin büyükşehir belediyeleri ile onların genel müdürlük statüsündeki su ve kanalizasyon idareleri tarafından yürütülürken diğer elli bir ilinde ise yerel hizmetlerin il özel idareleri, belediye ve köy tüzel kişilikleri arasında paylaşılarak yürütülmesi Türk yerel yönetiminde ikili bir sistem meydana gelmiştir (Adıgüzel, 2012: 162-172).

Koç’a göre, 6360 sayılı Kanunla merkezileşmeye doğru bir gidişat söz konusudur. Bu Kanunun yerelin merkez eliyle kalkındırılmasını amaçladığı söylenebilir (Koç, 2018: 137). 6360 sayılı Kanun öncesi 16 olan büyükşehir belediyesi sayısı 30’a, 143 olan büyükşehir ilçe belediyesi sayısı 519’a yükselmiştir. Bunun yanında söz

konusu Kanun öncesi 65 olan il belediyesi 51'e, 749 olan ilçe belediyesi 400'e, 1.977 olan belde belediyesi 396'ya, toplamda 2.950 olan belediye sayısı 1.393'e, 81 olan il özel idaresi 51'e ve 34.339 olan köy idaresi ise 18.288'e düşürülmüştür. Büyükşehir belediyesi statüsü dışındaki illerde nüfusu 2000'den az olan belde belediyeleri köye dönüştürülmüştür. Fakat Kanun TBMM'ye sevk edilmeden önce 9, yürürlüğe girinceye kadar da 33 belediye birleşme yoluyla nüfusunu artırarak köye dönüşmekten kurtulmuştur. Bu değişiklikle yaklaşık 1.578 belde belediyesi ve 16.544 köyün tüzel kişiliği kaldırılmıştır. 1.076 belde belediyesi 30 büyükşehir belediyesinin sınırları içinde kaldığı için geri kalan 502 belde belediyesi ise nüfusu 2.000'nin altında olduğu için kaldırılmıştır (Gündoğdu, 2015: 129; Karaarslan, 2012: 140; Genç, 2014: 4). Bu düzenlemeyle büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyelerinin sayıları arttırılırken belde belediyelerinin sayıları azaltılmış ve büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idareleri ile köyler kaldırılmıştır (Karaarslan, 2012: 140).

Büyükşehir belediyesi olmayan 51 ilde tüzel kişiliği kaldırılarak köye dönüşen belediyelerin komşu oldukları il, ilçe ve nüfusu 2.000'in üzerindeki belde belediyelerine, belediye meclisi kararıyla mahalle olarak katılmalarına imkân sağlanmıştır (Özer, 2013: 115). Belde belediyelerinin sayısının çok olması katılımcılık ve yerel demokrasi açısından olumlu olsa da bu belediyeler kamu hizmeti üretme ve sunma bakımından genellikle son derece verimsiz teşkilatlardır. Söz konusu bu belediyeler genel bütçe vergi gelirleri üzerinden kendilerine nüfus oranlarına göre verilen paylar dışında çoğunlukla bir gelire sahip olmadıklarından kendilerinden beklenen hizmetleri de gereğince yerine getirememektedirler (Karaarslan, 2012: 142). 6360 sayılı Kanunla kaldırılan bu yerel yönetimlerin ardından kentsel alanlar genişlerken kırsal alanlar küçülmüştür.

Tüzel kişiliği kaldırılan köylerde emlak vergisi ile vergi, harç ve katılım payları 5 yıl süreyle alınmayacaktır. Bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücret 5 yıl süreyle en düşük tarifenin %25'ini geçmeyecek şekilde belirlenmiştir. Tüzel kişiliği kaldırılarak tek mahalleye dönüştürülen beldelerde içme ve kullanma suları için alınacak ücret beş yıl süreyle en düşük tarifenin %50'sini geçmeyecek şekilde belirlenir. Tüzel kişiliği kaldırılan belediye ve köylerin taşınmazlarının satışı ile vadesi tüzel kişiliğin sona ereceği tarihi aşan borçlanmaları İçişleri Bakanlığının onayına tabidir. Ayrıca bu belediye ve köylerin mahkemelerde süren davalarına katıldıkları ilçe belediyesi taraf olur. Mahalleye dönüşen köylerde; ulusal adres bilgi sistemine kayıtlı

konut, entegre tesis niteliğinde olmayan ve imar planı gerektirmeyen tarım ve hayvancılık amaçlı yapılar ile bu yerlerde oturanların ihtiyaçlarını karşılayacak bakkal, manav, berber, fırın, kahve, lokanta, tanıtım ve teşhir büfeleri ve yerleşim yeri halkı tarafından kurulan ve işletilen kooperatiflerin işletme binası gibi yapılar; usulüne göre ruhsatlandırma yapılmış gibi sayılmıştır (6360, Geçici Madde 1). Bu Maddeden de anlaşıldığı üzere, mahalleye dönüşen köylerden ilk 5 yıl emlak vergisi alınmayacak, su ücreti ise çok cüzi bir miktarda alınacaktır. Ancak 5 yıl dolduğunda, yani Nisan 2019'dan itibaren, büyükşehir belediyelerindeki emlak vergileri %100 artışlı olarak alınacaktır. Ayrıca çevre temizlik vergileri de büyükşehir belediyelerinde diğer illere ve belediyelere göre daha fazla olduğundan köylünün ekonomik külfeti artacaktır (Zengin, G., 2014: 350). Buradaki köylü eski köy veya küçük belde belediyesi iken 6360 sayılı Kanunla mahalleye dönüşen yerlerde yaşayan ve aslında halen tarım veya kırsal işlerde uğraşan insanları ifade etmektedir.

İlçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin talep etmeleri hâlinde büyükşehir belediyeleri bu Kanuna göre tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüşen köylerde yapılacak ticari amaç taşımayan yapılar için yürürlükteki imar mevzuatı doğrultusunda yörenin geleneksel, kültürel ve mimari özelliklerine uygun tip mimari projeler yapar veya yaptırır. Yapılacak inşaatlarda tip projeler dışında özel proje uygulanmak istenmesi durumunda bu projeler yürürlükteki mevzuat uyarınca ilçe belediyesi tarafından onaylanır (6360, md. 3).

6360 sayılı Kanununun 13. maddesiyle mücavir alan düzenlemesine de son verilmiştir. Bir belediye sınırı içinde kalan bir yerin başka bir belediyenin mücavir alanı olması mümkün olmadığı için, yeni düzenlemeye göre büyükşehir ilçe belediyelerinin mücavir alanlarından bahsedilemez. Yine aynı şekilde bir büyükşehir belediyesinin başka il sınırları içinde kalan bir alanda yetki kullanması mümkün olmadığı için, büyükşehir belediyeleri açısından da mücavir alan kavramının önemi kalmamıştır (Muratoğlu, 2015: 68). Kanun, büyükşehir belediyesi olan otuz ilde, il sınırları içinde kalan bütün ilçe belediyelerini büyükşehir ilçe belediyesi hâline getirdiği için artık 30 ilde büyükşehir belediyesi ve ikinci kademe belediye örgütü olarak da sadece büyükşehir ilçe belediyeleri yer almaktadır. Eskiden var olan veya sonradan köy ve beldelerden dönüştürülen mahallelerin ise Türk hukuk sisteminde yerel yönetim birimi olma statüsü bulunmadığı gibi Osmanlı'dan devir alınan mahalle ve muhtarlık

kurumları belediyeler ve kaymakamlıklar tarafından etkili ve verimli biçimde kullanılmamaktadır.

2.2.2. Tüm Büyükşehir Belediyelerinde Belediye Sınırı İle İl Sınırının Örtüştürülmesi

İl sınırında büyükşehir belediyesi modeli, 2004, 2008 ve 2012 olmak üzere her dört yılda bir üç aşamadan geçerek bugünkü halini almıştır. İlk uygulama 2004 yılında 5216 sayılı Kanunla İstanbul ve Kocaeli illerinde başlatılmıştır. 2008 yılında 5447 sayılı Kanunla yapılan yeni değişikliklerle sistem revize edilmiş ve bu Kanunun bazı hükümleri ancak Mart 2009 yerel seçimlerinde yürürlüğe girmiştir. İl sınırlarında büyükşehir belediye sistemine geçişin en kapsamlı ve güncel hali ise 2012’de 6360 sayılı kapsamlı torba Kanunla yapılan değişiklikle bugünkü halini almıştır (Bingöl vd., 2013: 45). Böylece iki ilde başlayan il mülki sınırlarında büyükşehir belediye sistemi 30 büyükşehir belediyesinin tamamına yaygınlaştırılmıştır. Yeni büyükşehir belediyeleri kurulması halinde onların da il sınırlarında olması 6360 sayılı Kanun gereği olarak gerçekleşecektir. Bu anlamda nüfusu itibariyle en yakın aday 700.000’i aşan nüfusuyla Afyonkarahisar ilidir.

2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Kanunla İstanbul ve Kocaeli’nde büyükşehir belediye sınırı il mülki sınırı olmuştur. İl sınırında büyükşehir belediye modelinde ikinci aşama 2008 tarihli 5747 sayılı Kanundur. Bu Kanunla ilk kademe belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış ve ilçe belediyelerinin sınırları içine dahil edilmiştir. Son olarak 2012 yılında 5216 sayılı Kanunun getirdiği pergel düzenlemesi kaldırılarak İstanbul ve Kocaeli modeli --yani mülki sınırlarla belediye sınırlarının örtüşmesi-- hem önceden kurulan diğer 14 büyükşehir belediyesinde hem de yeni kurulan 14 büyükşehir belediyesine uygulanmaktadır (İzci ve Turan, 2013: 125; Bingöl vd., 2013: 47-48).

İl sınırlarından büyükşehir belediyesi modeli zaten bir önceki Mart 2009 yerel seçimlerinden itibaren Kocaeli ve İstanbul Büyükşehir Belediyelerine uygulanmakta olduğu için Mayıs 2019 itibariyle il mülki sınırlarında büyükşehir belediyesi modelinin uygulandığı belediye ve il sayısı toplamda 30 olmaktadır. Bir başka deyişle, nüfus, gelişmişlik, coğrafi büyüklük ve özellikler, erişim süresi ve kilometre olarak uzak ilçelere erişebilirlik gibi kriterler dikkate alınmadan tüm büyükşehir belediyeleri kentsel ve metropoliten alan yönetimi ile belediye hizmetlerinin sunumu açılarından 5216 ve 6360 sayılı Kanunların aynı düzenlemelerine tabidirler. Bu durum Kanada, ABD,

Fransa, Endonezya, Almanya gibi ülke örnekleriyle karşılaştırılınca aşırı tek tipçi ve farklılıkları pek dikkate almayan bir sistem görünümü vermektedir.

6360 sayılı Kanunla mevcut büyükşehir belediyelerinin ve yeni kurulan 14 büyükşehir belediyesinin sınırları il mülki sınırı olarak belirlenmiştir. Mevcut büyükşehirlerden İstanbul ve Kocaeli’nde ise il sınırları zaten 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun Geçici 2’nci maddesi ile belediye sınırı sayılmaktaydı. Bu nedenle bu iki belediye için 6360 sayılı Kanunda bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Kısaca zaten büyükşehir belediyesi statüsünde olan; Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya, Samsun sınırları ile yeni kurulan 14 büyükşehir belediyesinin sınırları, İstanbul ve Kocaeli’nde olduğu gibi ilin mülki sınırlarının tamamını kapsayacak şekilde düzenlenmiştir (Selçuk, 2014: 61; TBB, 2014: 4; Aksu, 2012: 2). Böylelikle büyükşehir belediyeleri bütünşehir belediyelerine (Karasu, 2013: 4) ya da daha doğru deyişle il belediyelerine dönüşmüştür ve aslında bir ölçüde kapatılan il özel idarelerine benzemişlerdir; böyle olunca da, geniş kırsal alanları kapsayan ve metropoliten özellikleri zayıf veya ilin ancak küçük bir kısmında geçerli olan büyükşehir belediyelerine şehir sözcüğü ile isimlendirilen bir belediye türü yerine il ile isimlendirilen il belediyesi gibi bir statü veya kavramı kullanmak daha doğru gözükmektedir. Bütünşehir aslında büyükşehirden daha küçük ve daha etkileşimli yerleşim birimlerinin var olduğu bir kentsel alanı ifade etmesi gerekse de literatürde ve günlük dilde bütünşehir teriminin kapsamında tutarsızlık ve özensizlik vardır.

Günümüzde büyük şehirler veya daha doğru deyişle metropoliten kentler, büyük bir kent ve bu kentin çevresinde yer alan çok sayıda uydu kentten oluşan ve metropoliten kentsel alan özelliği gösteren yerleşim öbekleridir. Bu yüzden kent deyince sadece şehir merkezi anlaşılmaz, ama kent deyince geniş ve uzak kırsal alanlar da kent kapsamına almak doğru olmaz. Nüfusun geniş bir alanda birbirleriyle etkileşimli yerleşim öbeklerinde toplanması, büyük şehirlerin veya metropoliten kentsel alanların temel niteliğidir. Bu anlamda, büyükşehir belediyeleri ve metropoliten alanlar geniş bir havzayı kapsayabilirler, coğrafi koşullar ve başka nedenlerle dar bir alana da sıkışmış olabilirler. Zaten bu geniş havza değerlendirmesi 6360 sayılı Kanunda da yerini alarak büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırlarına eşitlenmiştir (Zengin, O., 2014: 96). Yerel yönetimler, küçük ölçekli planlar yapabilmektedir, büyükşehir belediyelerinde bu imkân yoktur; ancak büyükşehirlerde yerleşim merkezlerinin fazla olmasından dolayı

büyükşehir belediyesi tüm kente bütüncül bakış açısıyla bakabilmektedir. Ayrıca yeterli mali kaynaktan yoksun küçük ölçekli mahalli idarelerce sanayileşme, çevre ve ulaşım gibi problemlere çözüm üretilmemektedir. 5216 sayılı Kanunla sınırları il mülki sınırları olan İstanbul ve Kocaeli illerinde imar, planlama, ulaşım ve itfaiye vb. alanlarda etkin hizmet sunumu gerçekleşmiştir. Tüm bu nedenlerden dolayı yerel yönetimlerin güçlendirilmesi hedeflenerek büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırlarına eşitlenmiştir (Yıldırım ve Selçuk, 2013: 431). Belediye sınırlarının mülki sınırlar olarak belirlenmesinde amacın etkin hizmet sunumu olduğu Kanun gerekçesinde de yerini almıştır. Ancak büyükşehir belediyelerinin ilin tamamında yetkili kılınmaları ile hizmet verdikleri alan bir anda büyümüştür ve büyükşehir belediyeleri farklı sorunlarla karşı karşıya kalmışlardır. En azından sistem oturana kadar büyükşehir belediyesinin il merkezinden uzak kırsal ve izole bir mahallesinde yaşayan halka hizmet sunumunda aksamalar ve gecikmeler olabilecektir.

Büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları da ilçe mülki sınırları olarak belirlenmiştir. Yani hem büyükşehir belediyelerinin hem de büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları il ve ilçe mülki sınırlarına eşitlenmiştir (Muratoğlu, 2015: 67). İl mülki sınırında büyükşehir belediyesi modelinde, rutin, küçük ölçekli ve günlük ihtiyaçlara dönük kamu hizmetleri ilçe belediyeleri tarafından karşılanırken; daha üst ölçekli, il bazında planlama ve koordinasyon gerektiren büyük çaplı hizmetler ise büyükşehir belediyeleri tarafından yerine getirilmektedir. Bu modelde belediyelerin görev ve yetki bölüşümü yeniden şekillendirilmiştir. Bu modelde tepede bir büyükşehir belediyesi ve ona bağlı büyükşehir ilçe belediyeleri şeklinde iki kademeli bir yapı kurulmuştur. Büyükşehir belediyesi, büyükşehir sınırları içinde mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması bakımından oldukça geniş yetkilere sahiptir. Bu model ile üst kademeye önemli yetkiler verilmeye devam edilmiş (Yıldırım vd., 2015: 213-214); 3030 sayılı Kanun öncesindeki büyükşehir belediyelerinin yönetimiyle ilgili olan KHK'da ilçe belediyelerine tanınan güçlü yetkilere bir daha dönüş yapılmamıştır. Aynı partiden büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasında bile ciddi anlaşmazlıklar çıkan bu modelde yetki ve görevlerin paylaşımı sorunlu olabilmektedir.

5216 sayılı Kanununun 27. Maddesinin birinci fıkrası, “Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanır. Büyükşehir belediyesiyle ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf

çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir.” şeklinde değiştirilmiştir (6360, md. 11). Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyelerinin görev paylaşımında ilçe belediyelerine, büyükşehir belediyelerine verilen görevlerin dışında kalan, sınırlı sayıda görevler verilmiştir. 5216 sayılı Kanunun 7. maddesinde büyükşehir belediyesinin görevleri ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri konusunda 5216 sayılı Kanun üzerinde 6360 sayılı Kanunla yapılan değişiklikler şu şekildedir: “Amatör spor kulüplerine” ibaresinden sonra gelmek üzere “nakdi yardım yapmak” ibaresi eklenmiştir. Böylece büyükşehir belediyelerinin amatör spor kulüplerine parasal yardım edebilmesinin önü açılmıştır. “Gerektiğinde” ibaresinden sonra gelmek üzere “mabetler ile” ibaresi eklenmiştir. Bu değişiklikle birlikte büyükşehir belediyeleri bütün dinlere ait mabetlerin bakımını yapabilecektir (6360, md. 7; Bilir, 2015: 87). Bir değişiklik de 5216 sayılı Kanunun 9. Maddesinde olmuştur. Buna göre, büyükşehir belediyesi içindeki kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerindeki her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, Ulaşım Koordinasyon Merkezi kurulur. İlçe belediye başkanları kendi belediyesini ilgilendiren konuların görüşülmesinde koordinasyon merkezlerine üye olarak katılırlar (6360, md. 8).

6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesinin görev ve yetkileri hakkında 5216 sayılı Kanuna eklenen fıkralar ise şunlardır:

- Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak, meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek.
- Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkım konusunda ilçe belediyelerinin talepleri hâlinde her türlü desteği sağlamak.
- Tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunmak.

- Büyükşehir belediyeleri, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun birinci fıkranın (l), (s), (t) bentlerindeki görevleri ile temizlik hizmetleri ve adres ve numaralandırmaya ilişkin görevlerini belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebilir, birlikte yapabilirler (5216, md. 7; 6360 md. 7).

Büyükşehir belediye sınırının il mülki sınırı olmasının sonucu olarak büyükşehir belediyesinin görevlerine 6360 sayılı Kanunla yeni eklemeler yapılmıştır. Mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yolların yapım ve onarımı ile tarım ve hayvancılığı destekleme faaliyetlerinin büyükşehir belediyesi yetki alanına verilmesi, köy tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen yerleşimlerin büyükşehir belediyesinden daha iyi hizmet alması için 6360 sayılı Kanunla 5216 sayılı Kanuna eklenmiştir.

5216 sayılı Kanunun 7. Maddesinde ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri de sayılmıştır. 6360 sayılı Kanunla ilçe belediyesinin görevlerine şu fıkralar eklenmiştir:

- İlçe belediyeleri afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkmayla görevlidir.
- Büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilirler (5216, md. 7; 6360, md. 7).

İmar mevzuatı uyarınca belediyelerin otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirler tahsil tarihinden itibaren 45 gün içinde büyükşehir belediyesine aktarılır. Büyükşehir belediyeleri bu geliri tasdikli plan ve beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge ve genel otoparkların inşasında kullanır. Bu gelirler bu fıkroda belirtilen amaç dışında kullanılamaz (6360, md. 11).

Büyükşehir belediyelerinde belediye sınırı il mülki sınırı ile birleştirilince büyükşehir belediyeleri, kentsel alanlar yanında kırsal yerleşmelere de hizmet vermeye başlamış ve kırsal nüfus ortadan kalkmıştır (Yıldırım vd., 2015: 205-210). Böylece büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumlulukları büyük ölçüde artmıştır. Bu değişikliklerle birlikte belediye yönetim anlayışı değişmiştir. Artık merkez (kent) yönetiminden, mekânsal alan yönetimine doğru bir geçiş yaşanmıştır (Yıldırım vd., 2015: 209).

Yönetim alanının il mülki sınırı olmasıyla, özellikle belediyeler açısından, idari sınırlar da değişmiştir. Belediye sınırının il mülki sınırına kadar genişlemesiyle beraber büyükşehir belediyelerinin ikinci kademesini oluşturan bazı ilçelerin idari bağlılık durumları da değişmiştir (Çelikyay, 2014: 15). Örneğin, Muğla'nın Kemer Beldesi

Fethiye İlçesinden alınarak Muğla merkeze bağlanmış ve Seydikemer adıyla ilçe yapılmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin yönetim alanı il mülki sınırına kadar genişleyince, büyükşehir belediyesi statüsü elde eden illerde il mülki sınırı dâhilindeki tüm seçmenler büyükşehir belediye başkanı için oy kullanmaya başlamışlardır.

Adıgüzel'e göre, 6360 sayılı Kanunun yerel siyaset üzerine farklı bir etkisi de siyasal katılım konusunda olmuştur. Bu Kanunla 30 ilde bulunan il özel idareleri, belde belediyeleri ve köy yönetimlerinin tüzel kişilikleri kaldırılınca, bu yerel yönetim birimlerinin karar alma organları olan il genel meclisleri, belediye meclisleri ve köy ihtiyar heyetleri de ortadan kalkmıştır. Bu durum karar alma mekanizmalarına halk katılımının azalması anlamına gelmektedir. Bu nedenle yerel yönetimlerin "siyaset ve demokrasi okulu" olma işlevlerinin azaldığı söylenebilir (Adıgüzel, 2012: 167).

6360 sayılı Kanundan önce belediyeler sadece kentsel alanda ve yakın çevresinde hizmet sunarken 30 büyükşehir belediyesinin her birinin sınırlarının il mülki sınırı olmasıyla büyükşehir belediyesinin hizmet alanı ilin tamamını kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Böylece merkez tarafından atanan vali ile seçimle göreve gelen büyükşehir belediye başkanının sorumluluk alanları / sahaları da eşitlenmiş ve hizmet sunumu açısından kır-kent ayrımı ortadan kaldırılmıştır (Koç, 2018: 130). Ancak halen kentiçi ulaşım ve toplu taşıma hizmetleri gibi alanlarda kimi büyükşehir belediyeleri ilin tamamına veya en merkezi ilçelerde bile düşük yoğunluklu yerleşimlere hizmet vermekten kaçınabilmekte, pratikte kent-kır ayrımını sürdürme yönünde irade ortaya koyabilmektedirler.

2.2.3. Eski Merkez İlçeler ile Muğla ve Hatay'da Büyükşehir Belediyelerinde Yeni İlçelerinin Kurulması ve Zonguldak'ta Kurulan Yeni İlçeler

5216 sayılı Kanunda öngörülen merkez ilçe statüsü 6360 sayılı Kanunda da varlığını korumuştur. İlk kademe belediyesi ifadesi ise Kanundan tamamen çıkarılmıştır. Böylece büyükşehir belediyesiyle ilçe belediyesi ayrımı netleşmiştir (Daşcı, 2016: 49), yani ikinci kademedede sadece ilçe belediyeleri kaldığı gibi hukuki mevzuatta da bu durum netleştirilmiştir.

6360 sayılı Kanunla 27 yeni ilçe ve 25 yeni büyükşehir ilçe belediyesi kurulmuştur. Yeni kurulan ilçeler şunlardır:

- 1) Aydın'da Efeler,

- 2) Balıkesir’de Karesi ve Altieylül
- 3) Denizli’de Merkezefendi ve Pamukkale (Denizli’nin Akköy İlçesinin ismi Pamukkale olarak değiştirildiğinden Akköy Belediyesi de Pamukkale Belediyesi olarak büyükşehir ilçe belediyeleri arasına katılmıştır.)
- 4) Hatay’da Antakya, Defne, Arsuz, Payas
- 5) Manisa’da Şehzadeler ve Yunusemre
- 6) Kahramanmaraş’ta Dulkadiroğlu ve Onikişubat
- 7) Mardin’de Artuklu
- 8) Muğla’da Menteşe ve Seydikemer
- 9) Ordu’da Altınordu (6447 sayılı Kanunla eklendi)
- 10) Tekirdağ’da Süleymanpaşa, Kapaklı ve Ergene
- 11) Trabzon’da Ortahisar
- 12) Şanlıurfa’da Eyyübiye, Haliliye ve Karaköprü
- 13) Van’da Tuşba ve İpekyolu
- 14) Zonguldak’ta Kilimli ve Kozlu (6360, md. 2).

6360 sayılı Kanununun 14. ve 15. Maddeleriyle 5393 sayılı Belediye Kanununun 8. ve 9. Maddeleri de değiştirilmiştir. Bu değişikliğe göre artık büyükşehir belediyelerinde yeni bir ilçe belediyesinin kurulabilmesi için asgari 50.000 olan nüfus kriteri, 20.000’e çekilmiştir (5393, md. 8). Bu düzenlemeyle ilçe kurulması kolaylaştırılmıştır. 6360 sayılı Kanunla 25’i yeni büyükşehir belediyesi sınırları ikisi ise Zonguldak ilinde olmak üzere toplam 27 yeni ilçe kurulmuştur. Zonguldak ilinde kurulan ilçeler ile aynı adı taşıyan belediyeler zaten mevcuttu, geri kalan 25 ilçe ile birlikte aynı isimleri taşıyan büyükşehir ilçe belediyeleri de kurulmuştur, Fethiye gibi bazı ilçelerin de sınırları değiştirilmiştir. Kimi illerde örneğin Muğla ve Mardin’de tek bir ilçe ve belediye kurulurken kimilerinde, örneğin Şanlıurfa’da, Manisa’da ve Kahramanmaraş’ta, birden fazla ilçe ve dolayısıyla belediye kurulmuştur. Denizli’nin Merkez İlçesinin 6360 sayılı Kanunla dönüşüm durumu ise daha karışık olup aşağıda ilgili yerde detaylı olarak anlatılmakta ve tartışılmaktadır.

6360 sayılı Kanunla tüm büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve sorumluluk alanları ilçe mülki sınırları olmuştur. Böylece büyükşehir ilçe belediyelerinde mücavir alan kavramı da ortadan kalkmıştır (TBB, 2014: 5).

En fazla ilçe Hatay’da kurulmuştur. Hatay’ı üç ilçe ile Tekirdağ ve Şanlıurfa takip etmiştir. Denizli’de ise Akköy ilçesinin adı Pamukkale olarak değiştirilmiş ve

ilçeye yeni mahalleler katılmıştır. Muğla’da ise Fethiye ilçesine bağlı Kemer beldesi Seydikemer adı ile ilçeye dönüştürülmüştür.

2.2.4. Büyükşehir Belediyelerinde İl Özel İdarelerinin Kaldırılması

6360 sayılı Kanunun birinci maddesinin beşinci fıkrasıyla büyükşehir belediyesi olan 30 ilde il özel idareleri kaldırılmıştır. İl özel idaresi, “il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir” (5302, md. 3). İl özel idareleri, 1913 İdare-i Umumiye-i Vilayet Geçici Kanunuyla düzenlenmiştir. Bu Kanunda 1987 yılında 3360 sayılı Kanunla bazı değişiklikler yapılmıştır. Daha sonra bu Kanun 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunuyla yürürlükten kaldırılmıştır (Selçuk, 2014: 20).

İl özel idarelerinin geçmişini biraz irdelenecek olursak; Osmanlı Devletinin son dönemine dayanan bu yerel yönetim birimi, tarihsel süreç içinde yeniden yapılandırmalara konu olmuştur. 1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesi ile eyalet yönetimi kaldırılarak vilayet yönetimi kurulmuştur. Bu düzenlemeyle illerde genel yapının yanında il özel yönetimi ve başına valinin bulunduğu Umumi Meclis bulunmaktaydı. 1871 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile Umumi Meclisin görev alanı genişletilmiştir. 1864-1871 Nizamnameleri ile il özel idarelerine tüzel kişilik verilmediği gibi bu kuruluşlar yerel yönetim olarak da görülmemiştir. 1876 Kanun-i Esasi ile il özel yönetimlerine nihayet tüzel kişilik kazandırılmıştır. 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkat adındaki Geçici Kanunla, il özel yönetiminin organları olarak meclis, encümen ve yürütme organı belirlenmiş ve organlar arasındaki görev paylaşımının esasları da düzenlenmiştir. Bu Geçici Kanunun ilk bölümü illerin genel yönetimine ikinci bölümü ise il özel yönetimine ayrılmıştır. Kanunun ilk bölümü 1929 yılında kaldırılmıştır. İl özel yönetimlerine ilişkin bölümü 1987 yılında 3360 sayılı Kanunla yeniden düzenlenmiştir. İl özel idareleri bugünkü yapısına ise 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunuyla kavuşturulmuştur. 5302 sayılı Kanunla il özel idaresi özerk ve güçlü bir yapıya kavuşturulmuştur (Gözüaçık, 2014: 20).

Görüldüğü üzere, merkezi yönetim tarafından bir dizi yasal düzenlemeye konu olan il özel idareleri, uzun yıllardan beri “baş ağrıtan, gereksiz” kurumlar olarak görüldüğü için 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi olan 30 ilde kaldırılarak bu

konuya kökten çözüm bulunmuştur. Kaldırılan il özel idareleri yerine kurulan “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları” ise Türk kamu yönetiminde yeni bir taşra yapılanmasını oluşturmaktadır (Azaklı ve Tek, 2016: 244; İzci ve Turan, 2013: 126-127). Büyükşehir belediyesi olan 30 ilde 6360 sayılı Kanunla Mart 2014 yerel seçimlerinden itibaren geçerli olmak üzere kaldırılan il özel idareleri geriye kalan 51 ilde varlığını devam ettirmektedir. 6360 sayılı Kanun bu konuda da ikili bir yapı ortaya çıkarmıştır.

Kapanan il özel idarelerin yetkilerinin önemli bir kısmı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına (YİKOB), bir kısmı valiliklere ve bakanlıklara devredilmektedir (Zengin, G., 2014: 347). Geriye kalanı da büyükşehir belediyeleri başta olmak üzere, su ve kanalizasyon idareleri ile büyükşehir ilçe belediyelerine devredilmektedir.

6360 sayılı Kanunda bu konuda somut bazı düzenlemeler de mevcuttur. Örneğin 6360 sayılı Kanunun 3. maddesinin 3. fıkrasına göre 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun 12. maddesi kapsamında il özel idareleri tarafından kullanılan haklar ve yetkiler ile yürütülen görevler il özel idaresi teşkilatının kaldırıldığı illerde yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığınca kullanılır ve yürütülür. Yine üçüncü maddenin 6. ve 7. fıkralarına göre, 3213 sayılı Maden Kanunu ile 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanununa göre verilen bazı ruhsatlara ilişkin görev ve yetkiler il özel idarelerinin kaldırıldığı yerlerde valiliklerce yürütülür (6360, md. 3). Böylece daha önce bir yerel yönetim birimi tarafından verilen ruhsat verme yetkisi merkezi idareye geçmiştir.

Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu 30 kentteki il özel idarelerinin kaldırılmasıyla il özel idarelerinin her türlü taşınır ve taşınmaz malları, hak, alacak ve borçları, oluşturulacak bir komisyon tarafından, kamu kurumları arasında paylaşılacaktır (Karasu, 2013: 5). Ayrıca Kanunda, fazla personelin kurumlara yerleştirilene kadar mali vb. her türlü ihtiyacının karşılanması da öngörülmüştür (Yıldırım ve Selçuk, 2013: 436). 12/11/2012 tarihli ve 6360 sayılı Kanunun 1. maddesinin beşinci fıkrası uyarınca tüzel kişiliği kaldırılan il özel idarelerinin katılımcı kuruluş olarak Organize Sanayi Bölgelerinde sahip olduğu tüm hak, yetki ve mükellefiyetler, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına devredilir (4562, Geçici Madde 12).

6360 sayılı Kanunla sayıları 81 olan il özel idarelerinin 30'u kapatılmış olup Kanunun il özel idarelerini doğrudan etkileyen diğer maddeleri 20-24. arasındaki maddeleridir. Bu maddelerde öne çıkan konular sırasıyla denetim komisyonuna dışarıdan ve ücretli uzman tahsis edilebilmesi, il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payın düşürülmesi ve il encümeninin yapısının değiştirilmesidir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 25. Maddesine göre, il encümeni valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşur (6360, md. 22). Bu yeni düzenlemeyle il genel meclisinin encümene seçeceği üye sayısı 5'ten 3'e düşürülmüştür. Valinin birim amirleri arasından seçeceği üye sayısı ise 5'ten 2'ye düşürülmüştür. Böylece daha önce 11 üyeden oluşan il encümeninin üye sayısı 7'ye indirilmiştir. İl encümeninin başkanı daha önce olduğu gibi validir. Önceki düzenlemeden farklı olarak, il özel idaresi genel sekreteri de il encümeninin doğal üyesi olarak kabul edilmiştir. Ayrıca mali hizmetler birim amirinin doğal üyeliği sona ermiştir (Muratoğlu, 2015: 72; Zengin, G., 2014: 347).

Büyükşehir belediyesi statüsüne sahip olan illerde il özel idarelerinin kaldırılmasıyla çift başlı yetkilendirme sorunu, çözümlenmeye çalışılmıştır. Teşkilat yapısı içinde valinin konumu aynı şekliyle korunmuştur; sadece il encümeninin üye sayısı değiştirilmiştir. Mali kaynaklar düşürülmüştür (Azaklı ve Tek, 2016: 243).

Gözler'e (2013) göre; bir il kaldırılmadığı sürece o ildeki il özel idaresinin kanunla kaldırılması Anayasaya aykırıdır; çünkü Anayasanın 127. Maddesinin ilk fıkrasına göre il özel idaresi belediye ve köy ile birlikte yerel yönetimler arasında sayılmıştır. Anayasanın 126. Maddesinin 1. Fıkrasına göre Türkiye'de "il" denen bölümler mutlaka olacaktır. Anayasanın 127. Maddesinin 1. Fıkrasına göre ise il denen bölümler oldukça her il için bir il özel idaresi olacaktır. Bu yüzden Türkiye'deki il özel idarelerinin kamu tüzel kişiliği kaldırılacaksa bu Anayasa değişikliğiyle yapılmalıydı. 2005 yılında yasalaşan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 4'üncü maddesine göre "il özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer". 6360 sayılı Kanun 30 ilde il özel idaresini kaldırmıştır. Gözler'e göre (2013: 3-5), bu durum 1982 Anayasasının 127'nci maddesinin ilk fıkrasına aykırıdır; ancak Anayasa Mahkemesi bu iddiaları reddetmiştir ve il özel idareleri 30 ilde geri gelmemiştir.

Anayasa Mahkemesi, Anayasa'ya göre il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üç tür mahalli idare türünün olduğunu kabul etmektedir. Ancak Anayasa Mahkemesine göre, bu durum bir ilde mutlaka üç tür mahalli idare türünün aynı anda olması gerektiği anlamına da gelmez. Zira Anayasa, il halkı, belediye halkı ve köy halkının her birinin varlığının devam etmesi durumunda, bunların mahalli müşterek ihtiyaçlarının da kendilerince seçilen mahalli idare birimlerince yönetilmesi gerektiğini güvence altına almaktadır. Anayasa'nın 127. maddesinde belirtilen üç tür mahalli idare türünün aynı anda bulunması gerektiğinin kabul edilmesi durumunda, kanun koyucunun belediyeyi köye, köyü belediyeye dönüştürme yetkisinin bulunmadığı gibi bir sonuca varılması gerekir. Oysa kanun koyucu bir belediyenin ya da köyün tüzel kişiliğini kaldırabileceği gibi belediyeyi köye, köyü de belediyeye dönüştürebilir. Aynı şekilde, kanun koyucu il özel idarelerinin ve beldeler ile köylerin de tüzel kişiliğine son verebilir. Bir başka ifadeyle, burada asıl olan, il halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarının Anayasa'nın 127. maddesinde öngörülen kriterleri taşıyan mahalli idare birimlerince karşılanmasıdır (Anayasa Mahkemesinin 12.09.2013 tarih ve E. 2013/19, K. 2013/100 sayılı kararı: 18.09.2014/29123 t.s.R.G.). Anayasanın 127. Maddesi il halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanmasında bir yerel yönetim biriminden bahsetmekte, ancak isim belirtmemektedir. Dolayısıyla il özel idarelerinin kaldırılması ve yerine büyükşehir belediyelerinin kurulmasında Anayasaya aykırılık yoktur (Karaaslan, 2012: 147). Öyleyse kanun koyucu TBMM, bir ilde il mülki sınırlarında büyükşehir belediyesi kurduğunda il özel idarelerini kaldırıp hizmet ve kurumsal ikiliği ortadan kaldırabilir. Öte yandan her bir ilçe sınırında hem büyükşehir ilçe belediyesi, hem su ve kanalizasyon idaresi hem de büyükşehir belediyesinin varlığıyla başka bir düzlemde yeni bir kurumsal çokluk ortaya çıkmakta, hatta en eski ve en büyük üç büyükşehir belediyesinde ulaşım ağırlıklı bağlı genel müdürlükler yoluyla kurum sayısı daha da artmaktadır.

Karaaslan'a göre, il özel idarelerinin, merkezi yönetimin gölgesinde ve verimsiz olduğu, yerel yönetimlere ilişkin temel kriterleri tam olarak taşımadıkları ve yine temsiliyet noktasında yetersiz oldukları gibi gerekçelerle kaldırılmaları yerinde olmuştur. Ayrıca belediye başkanlarının faaliyet raporlarının değerlendirilmesi veya gensoru yöntemleriyle düşürülmesi mümkün iken il özel idarelerinin yürütme organı olan valilerde bu imkânın olmaması hesap verebilirlik, demokratik katılım ve halk denetimi bakımından bir eksikliktir (Karaaslan, 2012: 146-147). Hâlbuki il özel

idarelerinde il genel meclislerinin kendi meclis başkanlarını seçer hale gelmesi ve valilerin il özel idareleri üzerindeki yetkilerinin bir ölçüde sınırlanmasıyla demokratiklik ve hesap verebilirlik düzeyi 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunuyla artırılmış, ortaya atılan iddiaların geçerlik düzeyi biraz hafifletilmiş idi.

İl özel idarelerinin kaldırılmasındaki tüm bu olumlu görüşler bir yana yapılan eleştiriler de vardır. 6360 sayılı Kanun, 30 büyükşehir belediyesinde 2005 yılında kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile görev ve yetki bakımından güçlendirilen il özel idarelerinin tüzel kişiliğini kaldırarak il genel meclislerine de son vermektedir. Böylece ildeki hizmetlerin sunumu noktasında ortaya çıkan boşluğu belediyelerin kırsal alanları kapsayacak şekilde genişletilmesi doldurmayacaktır (Aksu, 2012: 9) şeklinde iddialar bulunmaktadır.

İl özel idarelerinin kaldırılması konusundaki en önemli eleştirilerden biri de ilin belediye modeli ile yönetilemeyeceğidir. Güler'e göre;

“Mevcut belediye hukuku, il ölçeğini yönetmeye doğası gereği uygun değildir. Belediye hukuku aynı bırakılarak illerin yönetimi sağlanamaz. Belediye tipi yönetim, kentsel yerleşme mekanlarının yönetimidir. Oysa illerde ve ilçelerde, kentsel yerleşmelerin yanı sıra çok sayıda ve tam anlamı ile kırsal olan yerleşmeler vardır. Kırsal yerleşmeler, hem coğrafi hem iktisadi özellikleri bakımından kentsel altyapı gerektiren “belediye hukuku” ile yönetilemezler. Kırsal yerleşmeden alınabilecek ilan, reklam, tabela, eğlence, vb. vergi geliri yoktur. Belediyelerin de “ev ve sokak hayvanları” dışında hayvancılık sektörünü yönetecek yetki ve kapasitesi yoktur. Kırsal sosyoekonomik yapıya kentsel yönetim giydirmek, gerçek anlamda kan uyuşmazlığı demektir” (Güler, 2012: 4-5).

Tüm bu eleştiriler bir yana, il özel idarelerinin 30 ilde kaldırılıp 51 ilde devam etmesi ikili bir yapı yaratmıştır. Kanımca uygulamada birliğe varmak adına tüm illerde il özel idarelerinin kaldırılması ya da işlevsiz olarak kabul edilen bu yerel yönetim birimlerinin gerçek anlamda birer yerel yönetim birimine dönüştürülmesi yerinde olacaktır. Dahası Muğla gibi metropoliten özellik göstermediği halde asgari nüfus şartını sağladığı için büyükşehir belediyesi statüsü elde edip il özel idaresi kapananlar vardır. Diğer tarafta da Zonguldak gibi 1970’lerden beri metropoliten özellikler gösterip il özel idaresi ve mahalli idare birlikleri ile geniş kentsel alanda sürdürülmesi gereken katı atık bertarafı ve içme suyu temini gibi hizmetlere yönelik su ve kanalizasyon idareleri ile büyükşehir belediyesi olmamasını açıklamak kolay değildir.

2.2.5. İllerde Yatırım Destek ve Koordinasyon Merkezlerinin Kurulması

6360 sayılı Kanunla büyükşehir olan 30 ilde il özel idarelerinin kaldırılmasıyla ortaya çıkan boşluğu doldurmak üzere Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları

(YİKOB) adı altında yeni bir kurum ortaya çıkmıştır. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları merkezi idarenin taşrada yürüttüğü işlerle ilgili olarak; hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini arttırmak, kaynakların yerinde kullanımını sağlamak, hizmetlerdeki aksamalara engel olmak, denetim alanındaki boşluğu doldurmak, rehberlik etmek, ayrıca afet ve acil yardım hizmetlerini yürütmek amacıyla büyükşehir belediyesi bulunan 30 ilde valilik bünyesinde oluşturulmuştur (Özer, 2013: 116).

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının, kaldırılan il özel idarelerinin merkezin hizmet ve yatırımlarına destek olma işlevini ikame ettiği söylenebilir. Böylece merkezin yereli bakanlıklar aracılığı ile değil de YİKOB eliyle doğrudan kontrol etmesinin önü açılmıştır. Ayrıca YİKOB'nın kurulmasıyla birlikte il özel idaresi bütçesinin özerkliği kaldırılarak bütçenin kontrolü valiye dolayısıyla merkeze geçmiştir (Gözüaçık, 2014: 134).

6360 sayılı Kanun, il özel idarelerini kaldırırken, Valilerin ildeki belirli hizmet alanlarından tamamen çekilmesi yerine merkezi idarenin taşradaki temsilcisi olarak bazı hizmetleri yürütmeye devam etmesini uygun görmüş ve YİKOB'ler kurmuştur. İlk etapta tüzel kişilik verilmeyen bu başkanlıklar 2016 tarih ve 674 sayılı sayılı KHK'nın 35. Maddesiyle tüzel kişiliğe haiz bir kurum olarak özel bütçeli hale getirilmiştir (Tepeli, 2018: 37).

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarında yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak kurulmuştur (3152, md. 28/A).

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı hakkında bir de yönetmelik çıkartılmıştır. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev ve Çalışma Yönetmeliği 4 Nisan 2014'de 28962 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Yönetmeliğin amacı, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde valiye bağlı olarak kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının görev, yetki ve

sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir (YİKOB Yönetmeliği, md. 1).

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı teşkilatı, teknik ve idari müdürlüklerden oluşur. YİKOB'nın Yatırım İzleme Müdürlüğü, Rehberlik ve Denetim Müdürlüğü, Strateji ve Koordinasyon Müdürlüğü ile 112 Acil Çağrı Merkezi Müdürlüğü olmak üzere toplam dört adet teknik müdürlüğü bulunmaktadır. Ayrıca başkanlığın iki tane de idari müdürlüğü vardır. Bunlar; İdari ve Mali İşler Müdürlüğü ile Doğal Kaynaklar, Ruhsat ve Kültür Varlıkları Müdürlüğüdür. Başkanlık bünyesinde ve gerektiğinde ilçelerde valinin onayıyla geçici birimler kurulabilir. Başkan geçici birimlerin sevk ve idaresini yürütmek üzere birim sorumlusu görevlendirir. Vali, bu maddede belirtilen müdürlüklerde ve geçici birimlerde görev yapmak üzere uzman, sözleşmeli personel ve memurları kadro, yer ve unvanlarına bakmaksızın Başkanlıkta görevlendirmeye yetkilidir (YİKOB Yönetmeliği, md. 4). Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına birçok görev yüklenmiştir. Bu görevler şunlardır:

- Kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılmasını, izlenmesini ve koordinasyonunu sağlamak,
- İldeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik etmek ve bunları denetlemek,
- 112 acil çağrı hizmetlerini koordine etmek ve yürütmek,
- Afet ve acil yardım hizmetlerini koordine etmek ve yürütmek,
- İlin tanıtımına yönelik faaliyetleri yürütmek ve koordine etmek,
- Temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerini yürütmek,
- Merkezi idarenin adli ve askeri teşkilatı dışındaki taşra birimlerinin yürüttükleri hizmet ve faaliyetlerin etkinlik, verimlilik ve stratejik plan ve performans programlarına uygunluk açısından değerlendirildiği raporu hazırlamak ve valinin değerlendirmesi ile birlikte Başbakanlığa ve ilgili bakanlıklara göndermek,
- Tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerine, 3/6/2007 tarihli ve 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu, 4/6/1985 tarihli ve 3213 sayılı Maden Kanunu ve 21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun ilgili maddeleri kapsamında verilen her türlü görevi yapmak, hak ve yetkileri 6360 sayılı Kanunun 3. maddesi çerçevesinde kullanmak,

- Maden veya jeotermal ve doğal mineralli su kaynaklarının bulunduğu yere en yakın yerleşim yerlerinin altyapı ve mahalli müşterek ihtiyaçlarında kullanılmak üzere Bakanlık bütçesinden Başkanlığa aktarılan ödenekleri kullanmak,
- Kamu kurum ve kuruluşlarının 5/1/1961 tarihli ve 237 sayılı Taşıt Kanunu kapsamındaki araçlarının alımı, işletilmesi, bakım ve onarımını ödenek durumuna göre yapmak veya yaptırmak,
- Kamu kurum ve kuruluşlarının bürolarının ihtiyaçlarını ödenek durumuna göre karşılamak,
- Hükümet konaklarının, Başkanlığa tahsisli binaların, lojmanların, valilik ve kaymakamlık konutlarının yapım, bakım, işletme, tefrişat ve onarımını sağlamak, 9/11/1983 tarihli ve 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu ve ilgili mevzuatında belirtilen ihtiyaçları karşılamak,
- Emniyet hizmetlerinin gerektirdiği harcamaları ödenek durumuna göre yapmak,
- Merkezi idare tarafından yapılan her türlü yardımı koordine etmek, denetlemek, izlemek ve acil durumlarda bizzat yerine getirmek,
- Gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımları yapmak ve koordine etmek,
- İldeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlıkça tespit edilmesi durumunda, hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmemesi halinde söz konusu yatırım ve hizmetleri, valinin talimatı ile yerine getirmek,
- Muhtar ödenekleri ile ilgili iş ve işlemleri yapmak,
- Kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin gerektirdiği araç, gereç, makine, bina ve tesisleri kiralamak,
- 4562 sayılı Kanunun geçici 12. maddesinde verilen hak ve yetkileri kullanmak, mükellefiyetleri yerine getirmek,
- Valinin vereceği diğer görevleri yapmak (YİKOB Yönetmeliği, md. 4).

İldeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlıkça tespit edilmesi durumunda, vali uygun süre vererek hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmesini ister (3152, md. 28/A).

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının gelirleri şunlardır:

- a) İçişleri Bakanlığı bütçesinden yapılacak Hazine yardımları.
- b) Kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetleri için aktardıkları tutarlar.
- c) Bağış ve yardımlar.
- d) Diğer gelirler.

3152 sayılı Kanun ve diğer mevzuatla Başkanlığa verilen görevlerin gerektirdiği her türlü giderler Başkanlık bütçesinden karşılanır (3152, md. 28/A).

Maliye Bakanlığı, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmesi için her yıl İçişleri Bakanlığı Bütçesine yeterli ödenek koyar. Bakanlık bütçesine konulan ödeneklerin Başkanlıklara tahsisi ile buna ilişkin iş ve işlemler; nüfusu, sorumluluk alanlarının genişliği, sosyo-ekonomik gelişmişlik durumu ve yerel ihtiyaçlar dikkate alınarak, İller İdaresi Genel Müdürlüğüne yapılır (YİKOB Yönetmeliği, md. 13).

Tüm acil çağrılarını karşılamak, sevk ve koordinasyonu sağlamak üzere büyükşehir belediyesi bulunan illerde yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı bünyesinde, diğer illerde ise valilikler bünyesinde 112 Acil Çağrı merkezleri kurulmuştur. Acil çağrı hizmeti veren kurumların çağrı hizmetini yürütmekle görevli personeli buralarda görevlendirilir (3152, md. 28; 6360, 33. md. Değişikliği).

Başkanlık ilin ihtiyaçları çerçevesinde gerektiğinde her türlü yatırım ve hizmetleri yerine getirebilir; bu amaçla kamu kurum ve kuruluşlarıyla, diğer tüzel kişilerle ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapabilir ve ortak projeler yürütebilir. Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı tarafından, merkezi idarenin adli ve askeri teşkilat dışında taşradaki tüm birimlerinin hizmet ve faaliyetlerinin etkinliği, verimliliği ve kurumların stratejik plan ve performans programlarına uygunluğu ile ilgili hazırlanacak rapor, valinin değerlendirmesiyle birlikte Başbakanlığa ve bu kurumların bağlı veya ilgili olduğu bakanlığa gönderilir. Bu raporlar yıllık olarak hazırlanır ve takip eden yılın Şubat ayı sonuna kadar yukarıdaki mercilere gönderilir. Söz konusu raporları sunma görevi dışında, YİKOB'nın il özel idaresinin görevlerini üstlendiği söylenebilir. Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığının sevk ve idaresi, vali veya vali tarafından görevlendirilecek bir vali yardımcısı tarafından yerine getirilir. Başkanlığın personel ihtiyacı İçişleri Bakanlığı kadrolarında görev yapan personelden karşılanır.

Gerektiğinde valilik, kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın ihtiyaç durumuna göre uzman, sözleşmeli personel ve memurları bu başkanlıklarda görevlendirmeye yetkilidir (3152, md. 28/A; Zengin, O., 2014: 103). Böylece YİKOB'nin gerekli personel kadrosuna sahip olması da sağlanmıştır.

Kısaca, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı merkezî idarenin askerî ve adlî işleri dışında taşradaki tüm birimlerinin koordinasyonundan sorumlu olacaktır (Aksu, 2012: 3). Özgün olarak meydana getirilen YİKOB'nin, il özel idarelerinin yerini doldurabileceği konusunda şüpheler bulunmaktadır. Kaldırılan il özel idarelerinin ikamesi olarak düşünülen bu başkanlıkların il özel idarelerine göre daha zayıf mali ve idari olanaklara sahip olması da bir sorun olarak düşünülmektedir (Zengin, G., 2014: 350). Merkezden yönetim, bu başkanlıkları kurarken daha çok yereli kontrol etmeyi hedeflediği için YİKOB'lerin eksiklerini göz ardı ederek adeta acele bir şekilde bu kurumları oluşturmuştur. Hatta ilk etapta bu başkanlıklara tüzel kişilik bile vermemiştir. Neyse ki 2016 tarih ve 674 sayılı KHK ile bu başkanlıklara tüzel kişilik verilmiştir. Ancak tüzel kişilik verilmesi bu kurumların tam donanımlı hale getirilmesi için yapılması gerekenlerin sadece birisidir.

2.2.6. Büyükşehir ve Büyükşehir İlçe Belediyelerine Ayrılan Payların Arttırılması

6360 sayılı Kanunun mali alana ilişkin düzenlemeleri yerel yönetimlerin alacağı payların yeniden belirlenmesiyle olmuştur. 30 büyükşehir belediyesi sınırlarının il mülki sınırlarına eşitlenmesiyle büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumlulukları da artmıştır. Bundan dolayı büyükşehir belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylarda da bazı değişiklikler yapılmıştır.

02.07.2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunun, "Payların Hesaplanması ve Oranı" başlığı altındaki 2. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları 6360 sayılı Kanunun 25. Maddesiyle değiştirilmiştir. Buna göre, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının %1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, %4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve %0,5'i il özel idarelerine ayrılır. 06.06.2002 tarihli ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununa ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının %6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların %30'u

büyükşehir belediye payı olarak ayrılır (5779, md. 2). Ö.T.V Kanununun 1. sayılı cetvelinde ise petrol ürünleri yer almaktadır.

Tablo 2.1. Genel Bütçe Vergi Gelirleri Paylarının Dağıtımında 5779 sayılı Kanun İle 6360 Sayılı Kanunun Karşılaştırılması

	5779 sayılı Kanun	6360 sayılı Kanun
Büyükşehir Dışındaki Belediyelere	G.B.V.G.'nin %2,85'i	G.B.V.G.'nin 1,50'si
Büyükşehir İlçe Belediyelerine	G.B.V.G.'nin %2,50'si	G.B.V.G.'nin 4.50'si
Büyükşehir Belediyelerine	G.B.V.G.'nin (büyükşehir belediye sınırlarındaki) %5'i + Büyükşehir İlçe Belediyeleri Payının %30'u	4760 sayılı ÖTV. Kanununun 1 sayılı listesindeki mallar hariç büyükşehir belediye sınırlarındaki G.B.V.G.'nin %6 sı + Büyükşehir İlçe Belediyeleri Payının %30'u
İl Özel İdareleri	G.B.V.G.'nin %1.15'i	G.B.V.G.'nin %0.50'si

Kaynak: Akce, 2014: 43.

Tabloda da görüldüğü üzere, büyükşehir belediye sayısının 30'a çıkmasıyla büyükşehir dışındaki belediyelerin G.B.V.G.'den aldığı pay %2,85'den %1,50'ye gerilemiştir. Buna karşılık büyükşehir ilçe belediyelerinin G.B.V.G.'den aldığı pay %2,50'den %4.50'ye çıkarılmıştır. Ancak büyükşehir ilçe belediyeleri aldıkları bu payın %30'unu büyükşehir belediyelerine aktaracaklardır. Büyükşehir belediyelerine ilçe belediyelerinden aktarılan %30'luk payın dışında büyükşehir belediye sınırlarındaki G.B.V.G.'den (4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununun 1 sayılı listesindeki mallar hariç) %6'sının da aktarılması öngörülmüştür. Ancak 1 sayılı listedeki petrol ve doğalgaz ürünlerinin toplam Özel Tüketim Vergisi içerisindeki oranı %50'yi, toplam G.B.V.G. içerisindeki oranı ise %10'u aşmaktadır. Bu ürünler büyükşehir belediyelerine aktarılan paydan hariç tutulduğu için başlangıçta büyükşehir belediyelerinin payında artış görülse de artış oranı düşüktür (Akce, 2014: 43-44). Büyükşehir belediyeleri dışındaki belediyelerle il özel idarelerinin G.B.V.G.'den aldıkları pay azalmış görünse de bu yerel yönetimlerin sayıları ve nüfusları azalacağı için G.B.V.G.'den alacakları kişi başı pay miktarlarında artış olmuştur (Bingöl vd., 2013: 60).

5779 sayılı Kanunun "belediye paylarının tahsisine ilişkin esaslar" başlığı altında yer alan 5. maddesinin ikinci, üçüncü ve dördüncü fıkraları 6360 sayılı Kanun 26. maddesiyle değiştirilmiş ve beşinci fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının %1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, %4,50'si

büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve %0,5'i il özel idarelerine ayrılır. Bu orana göre ayrılan belediye payının; %80'lik kısmı belediyelerin nüfusuna ve %20'lik kısmı gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından belediyelere dağıtılır. 5779 sayılı Kanunun 2. maddesinin ikinci fıkrasına göre ayrılan büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri payının; %90'lık kısmı ilçelerin nüfusuna, %10'luk kısmı ise ilçelerin yüzölçümüne göre dağıtılır. Hesaplanan tutardan %30'luk büyükşehir belediyesi payı ayrıldıktan sonra kalan miktar büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İllbank A.Ş. tarafından aktarılır. Büyükşehir belediyelerine ayrılan %6'lık büyükşehir belediye payının %60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılır. Kalan %40'lık kısmının %70'i nüfusa, %30'u yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılır (5779, md. 5; Kansız, 2013: TBB). Nüfus ölçütünün yanına yüzölçümünün eklenmesiyle gelir dağıtımında adaletin sağlanacağı düşünülmüştür.

Daha önce İller Bankası payını doğrudan alan ilçe belediyeleri yeni düzenlemeyle genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payın %30'unu büyükşehir belediyesine, %10'unu da su ve kanalizasyon idarelerine ayırmak durumundadır. Bu durumun tüzel kişiliği sona erdirilip mahalle olarak kendilerine bağlanan köy nüfusuna da hizmet sunmak durumunda olan ilçe belediyelerini olumsuz etkilediği söylenebilir (Marmara Belediyeler Birliği, 2015: 25).

Eskiden büyükşehir belediye sınırları içerisinde toplanan Genel Bütçe Vergi Gelirleri tahsilatının %5'i büyükşehir belediyesi payı olarak ayrılmaktaydı. Maliye Bakanlığı bu payın %70'ini doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine %30'unu ise havuzda toplayarak tüm büyükşehir belediyelerine nüfuslarına göre dağıtmaktaydı. 6360 sayılı Kanunun kabulü ile il genelinde toplanan Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin %6'sı büyükşehir belediyesi payı olarak ayrılmaktadır. Maliye Bakanlığı bu payın %60'ını doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine dağıtacaktır. Kalan %40'ı ise bir havuzda toplayarak yüzölçümüne ve nüfusa göre tüm büyükşehir belediyelerine dağıtacaktır. Eskiden Türkiye genelinde toplanan GBVG'nin %2,50'si nüfus esasına göre, mevcut büyükşehir ilçe belediyeleri payı olarak ayrılmaktaydı. İller Bankası bu payın, %10'unu bağlı idareye, %30'unu büyükşehir belediyesine, %60'ını da ilçe belediyesine dağıtmaktaydı. 6360 sayılı Kanunla Türkiye genelinde toplanan GBVG'nin %4,50'si büyükşehir sınırları içindeki ilçe payı olarak ayrılacaktır. İller Bankası bu payın %10'unu yüzölçümüne, %90'unu nüfusa göre hesaplayarak ilçe payını belirleyecektir. Belirlenen ilçe payının %10'unu bağlı idare payı olarak, %30'u

büyükşehir belediyesi payı olarak, %60'ı ise ilçe payı olarak dağıtılacaktır. Ayrıca il özel idarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin %1,15'i ayrılırken 6360 sayılı Kanunla birlikte 0,5'i ayrılmaktadır. Büyükşehir olan 30 ilde il özel idaresi kaldırıldığı için kalan 51 il özel idaresine GBVG'nin 0,5'i dağıtılmaktadır (Kansız, 2013: TBB).

6360 sayılı Kanuna göre tüzel kişiliği kaldırılan köylerde, bu fıkranın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 29.7.1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununa göre alınması gereken Emlak Vergisi ile 26.5.1981 tarihli ve 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken vergi, harç ve katılım payları beş yıl süreyle alınmaz (6360, Geçici Madde 1).

Büyükşehir belediyesi sınırları içine alınan ilçe, belde ve mahallelerde (köy tüzel kişiliği kaldırılan) emlak vergileri büyükşehir tarifesi üzerinden, yani yüzde 100 artırımlı olarak ödenecektir. Yine büyükşehir belediyesi sınırları içine alınan ilçe ve beldelerde, çevre temizlik vergisi büyükşehir belediyesi tarifesi üzerinden, yani yüzde 25 artırımlı olarak ödenecektir. Ayrıca yol, kanalizasyon ve su tesislerinin harcamalarına katılma payı ödenecektir. Kentsel mekanda yer almayan hatta büyükşehir belediye merkezine belki 100 kilometreden daha uzakta olan bu yerel yönetim birimlerinde yaşayan halka bu denli ağır yükümlülüklerin getirilmesi 6360 sayılı Kanunun en ağır sonuçlarından birisini oluşturmaktadır. Esnaf ve sanatkârın ödediği vergi ve yükümlülükler de arttırılmıştır. Büyükşehir belediye sınırları içine alınan ilçe ve beldedeki bakkal, kahveci, lokantacı vb. gibi esnaf artık basit usulde değil, gerçek usulde vergilendirilecek ve dolayısıyla esnafın ödeyeceği vergi artacaktır. Esnaf, her ay (Katma Değer Vergisi) KDV, üç ayda bir gelir vergisi ve en az üç ayda bir gelir vergisi stopaj beyannamesi verecek, her beyanname için damga vergisi ödeyecek, yazar kasa alacak, defter tutacak ve malî müşavirle çalışmak durumunda olacaktır. Köylü emlak vergisi ödemeye başlayacaktır. Bu düzenleme için öngörülen 5 yıllık sürenin Nisan 2019'da dolmasıyla birlikte büyükşehre dâhil olan köylerde oturan vatandaşlar büyükşehir tarifesi üzerinden, yani yüzde 100 artırımlı emlak vergisi ödemek durumunda kalmışlardır (Aksu, 2012: 5). Kentsel mekâna olan uzaklıklarından dolayı büyükşehrin sunmuş olduğu hizmetlerden tam olarak faydalanamayan, her ne kadar adları mahalle olsa da hala köy durumunda olan bu yerel yönetim birimlerine bu denli ağır vergi yükümlülüğü getirilmesi adil değildir.

Belediyelerin GBVG'nden aldıkları payların artırılmasıyla birlikte merkeze olan bağılıklarının da arttığı söylenebilir. Belediyelerin öz gelirlerinin arttırılmasına yönelik

bir düzenleme ise yapılmamıştır. Yeni durumda büyükşehir ilçe belediyeleri payı yaklaşık %36 artmış, diğer belediye payları ise %50 azalmıştır. 6360 sayılı Kanun, mali yönden tüm belediyeleri merkezi yönetime biraz daha bağlarken özerk ve güçlü yerel yönetimler yaratmak için gereken öz gelir yaratma kapasitesinde ise herhangi bir düzenleme getirmemektedir. Kanundaki pay artışı, Türkiye'nin yerel yönetim harcamalarının merkezi yönetim harcamalarına oranını %22'den %23'e çıkarmıştır (Zengin, G. 2014: 347-351; Koyuncu, 2012: 2).

Büyükşehir belediyelerinin gelirleri arttırılmış olsa da kendilerinden beklenen çeşitli hizmetleri daha iyi sunabilmek için ilave kaynağa ihtiyaçları vardır. Kaynakların yetersizliği ve yeni kaynak bulmanın zorluğu belediyeleri iç ve dış borçlanmaya yöneltmektedir (Durgun, 2018: 126).

6360 sayılı Kanun belediyelerin mali imkânlarını arttırmaya yönelik olarak da bazı değişiklikler yapmıştır. Bu çerçevede 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un 5. Maddesinin son fıkrasındaki "büyükşehir belediye paylarındaki artış, bir önceki yılın aynı ayında tahakkuk eden tutarın %20'sinden fazla olmaz" hükmü 6360 sayılı Kanunla kaldırılmıştır. Böylece büyükşehir belediyeleri il sınırında gerçekleşecek vergi tahsilatı artışından kısıtlama olmaksızın yararlanacaklardır (Bingöl vd., 2013: 62).

Köyden mahalleye dönüşen yerleşim yerlerinin altyapı hizmetlerini iyileştirmek amacıyla belediye ve bağlı idarelere yatırım bütçelerinin yüzde 10'unu on yıl süreyle ayırma zorunluluğu getirilmiştir. Yeni kurulan büyükşehir ilçe belediyelerine, 5779 sayılı Kanun doğrultusunda seçimleri izleyen ayda tahakkuk ettirilecek miktar İller Bankası Genel Müdürlüğü tarafından üç katı artırımlı olarak ödenecektir (Durgun, 2018: 126). Böylece köyden dönüşen mahalle ve ilçe belediyelerinin gelirleri arttırılarak yeni statülerine yaraşır hizmet sunmaları sağlanmaya çalışılmıştır.

Sonuç olarak, yerel yönetimlerin yetki alanlarının genişlemesiyle birlikte onlara verilen mali destekler de arttırılmıştır. GBVG'den büyükşehir belediyelerine verilen paylar arttırılırken büyükşehir dışındaki belediyelere verilen paylar azaltılmıştır. Bunun yanı sıra büyükşehir olan illerde yaşayan vatandaşın ödemesi gereken vergi oranlarının arttırılması ise bir adaletsizliğe yol açmıştır. Köy tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüşen bir yerleşim yerinde yaşayan kişi, Emlak Vergisi Kanunug ile Belediye Gelirleri Kanununda öngörülen vergi, harç ve katılım paylarını ödemek zorunda

kalmıştır. Üstelik bu kişi belediyenin kent vatandaşlarına sunduğu hizmetlerden yararlanmadığı halde bu külfetlere katlanmak zorundadır. Bu durum da uygulamada adaletsizliğe neden olmaktadır.

2.3. 6360 Sayılı Torba Kanunun Büyükşehir Belediyelerinin Kurulması ve Yönetimi Açıklarından Değerlendirilmesi

Merkezden yönetim, kendisinden kilometrelerce uzaktaki bir yerel yönetim biriminin ihtiyaçlarını karşılamakta zorlanınca çare olarak yerel yönetimler görülmüş ve bu alanda birçok reform çalışması yapılmıştır. Yerel yönetimler alanında ülkemizde en son gerçekleştirilen reform ise 6360 sayılı Kanundur. 2012’de çıkarılan ve 2013’te son halini alan 2014 yılı Mahalli İdareler seçimleriyle de kalan hükümleri de yürürlüğe giren bu Kanunla başta büyükşehir belediyeleri olmak üzere il özel idaresi, köy, bucak gibi yerel yönetim birimlerinde kapsamlı değişiklikler yapılmıştır.

Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin tarihçesine bakılınca, ilk büyükşehir belediyelerinin 1984 yılında ortaya çıktığı görülmektedir. İlerleyen yıllarda büyükşehir belediyelerinin sayısı genişleyerek artmış ve 2000 yılına gelindiğinde büyükşehir belediye sayısı 16 olmuştur. 2000 yılından 2012 yılı sonuna kadar geçen dönemde ise hiçbir yeni büyükşehir belediyesi kurulmamıştır. 2004 yılında 3030 sayılı Kanunun 5216 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılmasıyla yeni bir reform süreci başlatılmıştır. Mülga 3030 sayılı Kanunda nüfus ölçütü kriteri bulunmamasına rağmen, 5216 sayılı yeni Kanun yeni büyükşehir belediyesi kurulmasına ölçek ve nüfus kriteri getirmiştir. 5216 sayılı Kanunla İstanbul ve Kocaeli’nde belediye sınırı il sınırı olmuş geriye kalan on dört büyükşehir belediyesinde ise belediye sınırı harita üzerinden pergel hesabıyla belirlenmiştir. Kısaca 5216 sayılı Kanunla 16 büyükşehir belediyesinin tamamının sınırları genişletilmiştir.

2006 yılında Denizli’de, belediye sınırları çevresinde hızlı gelişen daha küçük belediye ve köy yönetimlerini de içine alacak şekilde genişletilen “bütüncent” ya da “bütünleşik kent” uygulamasıyla belediyenin örgütsel yapısı değiştirilmeden, hizmet verdiği alan genişletilerek, hızlı kentsel büyüme, çarpık yapılaşma, çevresel bozulma ve kentsel hizmetlerdeki aksama gibi sorunların önüne geçilmeye çalışılmıştır. Bu uygulamayla büyüyen alanda yer alan yerel yönetimlerin varlığına son verilerek Denizli Belediyesi’ne katılımları sağlanmıştır. Yine 2008’de kabul edilen 5747 sayılı Kanunla da o dönem var olan 8 büyükşehir belediyesinde ilçe örgütü kurularak ilk kademe

belediyeleri ilçe belediyelerine dönüştürülmüş ve genişletme anlayışı devam etmiştir. 6360 sayılı Kanun bu genişleme anlayışının son ve şimdiye kadarki (Mayıs 2019 yılına kadar geçen sürede) en çarpıcı ürünüdür (Gezgüç vd., 2015: 463; Gül ve Batman, 2013: 30).

Tüm bu gelişmelere bakıldığında, 5216 sayılı mevcut Büyükşehir Belediyesi Kanununa kanun düzeyinde mevzuat çıkarmak yoluyla iki ciddi müdahalede bulunulduğu söylenebilir. Bunlardan ilki 2008 tarih ve 5747 sayılı Kanunla, diğeri ise 2012 yılının sonunda çıkarılan ve kamuoyunda ‘bütünşehir kanunu’ diye adlandırılan 6360 sayılı Kanunla olmuştur. 5747 sayılı Kanunla, ilk kademe belediyesi uygulamasına son verilmiş ve büyükşehir belediyeleri iki kademeli sisteme dönüştürülmüştür. Böylece büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesi olan ikili sisteme geçilmiştir. 5747 sayılı Kanunla kimi belediyeler, nüfusu 2.000’in altına düştüğü gerekçesiyle köye dönüştürülerek kapatılmak istenmiştir. Ancak olay yargıya intikal etmiş ve o an için uygulanamayan bu durum 6360 sayılı Kanunla uygulanmıştır (Zengin, O., 2014: 95-101).

6360 sayılı Kanunla birlikte sayıları otuza varan büyükşehir belediyelerinden Muğla, Mardin gibi bazıları metropol kent niteliğinde değildir. Fransa’da ise gerçek anlamda da metropol olan üç kentte büyükşehir belediyesi kurumudur (Gözler, 2019: 19-20). Bizde de Fransa’da olduğu gibi gerçek anlamda metropol olan şehirler büyükşehir belediyesi yapılmış olsaydı sistemin başarı şansı daha da artabilirdi.

Arıkboğa’ya göre, 6360 sayılı Kanun, yaklaşım açısından merkeziyetçi yerelleşme yasasıdır. Bu tanımlamadan kast edilen 6360 sayılı Kanunun, yerel yönetimleri merkeziyetçi bir anlayışla güçlendirmeye çalışmasıdır. Kanun büyükşehir belediyelerinin kuruluş yöntemi bakımından ise “alansal yönetim yasası” niteliğindedir (Arıkboğa, 2013: 71-72).

6360 sayılı Kanuna ilişkin en büyük savunmalardan biri olan hizmet etkinliği her hizmet için geçerli değildir. Planlama açısından bakıldığında etkinliğin sağlanması beklenebilir. Ancak diğer hizmetlerde öngörülen model, hizmet etkinliğini de azaltabilir (Arıkboğa, 2013: 93). 6360 sayılı Kanunun gerekçelerinden birisi de İstanbul ve Kocaeli’de geçerli olan büyükşehir belediyesi sınırıyla mülki sınırlarının çakıştırılması uygulamasının hizmetlerin bütünlüğü ve etkinliği açısından iyileşme sağladığı ileri sürülerek bu uygulamanın yaygınlaştırılması gerektiğidir. Ancak Türkiye’nin alansal

büyüklik ve gerçek kentleşme düzeyi açısından istisnai iki ili olan İstanbul ve Kocaeli’de olumlu sonuçlara ulaşılması sayısı 30 olan ve çok farklı büyüklükler ile yüzey özelliklerine sahip olan diğer illerin tümünde de aynı olumlu sonuçlara ulaşılacağı anlamına gelmemektedir.

Gözler’e göre, büyükşehir belediye sınırının il mülki sınırı olmasının her il için sonucu farklıdır. Nüfusu fazla ve yüzölçümü küçük olan illerde bu düzenlemenin başarısı artarken nüfusu az, yüzölçümü büyük olan illerde ise başarı şansı düşmektedir. Ayrıca Kanun gerekçesinde yer alan vatandaş katılımının artacağı varsayımı, sınırların genişlemesi ve birçok küçük yerel yönetim biriminin kapatılması durumunda kimi uzman ve akademisyenler tarafından çok gerçekçi bulunmamaktadır (Gözler, 2013: 31; Zengin, O., 2014: 95-102).

Yeni Kanunla birlikte idari ve mali yapıda, temsil ve katılımı, personel yapısı, hizmet sunumu ile imar ve planlama düzeninde önemli değişiklikler olmuştur: Büyükşehir belediyesi olan 30 ilde ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi dışındaki tüm yerel yönetim birimleri kapatılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Böylece mücavir alan kavramı orman köylerinin tüzel kişiliğinin kaldırılmasıyla anlamını yitirmiştir. Her ne kadar büyükşehir belediyesi olan illerde köy tüzel kişiliği kaldırılmış olsa da köy korucuları, mahalleye dönüşen köylerde görevlerini sürdürmeye devam etmektedirler (İzci ve Turan, 2013: 119). 6360 sayılı Kanun aynı zamanda büyükşehir belediyesi olmayan illerde de nüfusu 2000’in altında kalan belde belediyelerini köye dönüştürmüştür.

6360 sayılı Kanunla tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüşen köylerde yapılacak ticari amaç taşımayan yapılar için ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin talep etmesi durumunda büyükşehir belediyeleri yürürlükteki imar mevzuatı doğrultusunda yörenin geleneksel, kültürel ve mimari özelliklerine uygun tip mimari projeler yapar veya yaptırabilir (6360, md., 3). Bu Kanunla mahalleye dönüşen köylerde; ulusal adres bilgi sistemine kayıtlı konut, entegre tesis niteliğinde olmayan ve imar planı gerektirmeyen tarım ve hayvancılık amaçlı yapılar ile bu yerlerde oturanların ihtiyaçlarını karşılayacak bakkal, manav, berber, fırın, kahve, lokanta, tanıtım ve teşhir büfeleri ve yerleşim yeri halkı tarafından kurulan ve işletilen kooperatiflerin işletme binası gibi yapılar; usulüne göre ruhsatlandırılmış sayılmaktadır (6360, md., Geçici Madde 1).

Tüzel kişiliği kaldırılan köylerde; 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken vergi, harç ve katılım payları beş yıl süreyle alınmamakta; içme ve kullanma suyu için alınacak ücret ise beş yıl süreyle en düşük tarifelerin %25'ini geçmemektedir (6360, md., Geçici Madde 1). Bu beş yıllık süre Nisan 2019 tarihinde dolmuştur. İstanbul ve Kocaeli hariç; büyükşehir, büyükşehir ilçe belediyeleri ve bağlı idareler yatırım bütçelerinin en az %10'unu 10 yıl süre ile bu Kanun kapsamında belediye sınırlarına dahil olan yerleşim yerlerinin altyapı hizmetleri için ayırmakta ve kullanmaktadırlar. (6360, md., Geçici Madde 1). Burada öngörülen 10 yıllık sürenin 5 yılı dolmuştur. Eski köy yeni mahallelerin alt yapı hizmetlerini iyileştirmek için bu sürenin hiç olmaması ya da daha fazla olması gerekmektedir.

Belediye meclisi, ilçe belediyelerine devrettiği görevleri; kaynağıyla birlikte devretmektedir. Mahalli idarelerin taşıtlarına; 197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanununda yapılan değişiklikle vergi muafiyeti getirilmektedir. Otopark gelirleri, kamulaştırma ile bölge ve genel otoparkların inşasında kullanılmak üzere Büyükşehir Belediyelerinde toplanmaktadır. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile ise yeni yol açılması, kanalizasyon ve su tesislerine ilişkin olarak eski yasada “katkı payı alınır” ibaresinin “katkı payı alınabilir” şeklinde değiştirilmiştir (6360; Yıldırım ve Selçuk, 2013: 436-437; İzci ve Turan, 2013: 119).

İlçe belediyelerinin sahip olduğu yetkiler 6360 sayılı Kanunla birlikte azalmıştır. Diğer taraftan, ilçe belediyelerinin otopark gibi gelirlerini büyükşehir belediyesine devretmek zorunda kalmalarıyla gelirleri de azalmıştır. Büyükşehir belediye meclisinin ilçe belediyelerine devredeceği yetkileri kaynağıyla birlikte devretmesi ise ilçe belediyeleri açısından hizmetlerin yerine getirilmesinde olumlu bir durumdur.

Büyükşehir belediye başkanlarının seçiminde, seçim çevresi büyükşehir belediye sınırından oluşmaktadır. Büyükşehir belediye sınırının il mülki idare sınırı olmasının bir sonucu olarak 5216 sayılı Kanundaki belediye ve köylerin büyükşehir belediyesine katılma talebiyle ilgili 6. madde yürürlükten kaldırılmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanununda yapılan değişiklikle nüfusu 500'ün altında mahalle kurulamayacaktır. Nüfusu 100.000'in üzerindeki yerleşmelerde kadınlar ve çocuklar için konukevi açma şartı getirilmiştir. Engelli dernek ve vakıflar ibaresi yerine kamu yararına çalışan dernekler ibaresi getirilmiştir (İzci ve Turan, 2013: 119).

6360 sayılı Kanunun kabulüyle büyükşehir belediye sayısı 30'a çıkmıştır. Kanunun temel gerekçesi ise hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliğin artırılması ile demokratik hayata daha fazla katılımın sağlanmasıdır. Kanunun en olumlu yanlarından birisi de nüfusu 2.000'in altında kalan belde belediyelerin tüzel kişiliğine son vermesidir. Bu belediyelerin kapatılması ölçek ekonomileri yaratma açısından önemlidir. Reformun diğer bir olumlu yönü de tüm büyükşehir belediyelerinde planlama bütünlüğünün sağlanabilecek olmasıdır (Zengin, G., 2014: 351). Optimal ölçek ile imar ve planlamadaki birlik ve bütünlük 6360 sayılı Kanunun en olumlu tarafını oluşturmaktadır (Genç, 2014: 6).

6360 sayılı Kanunun Gerekçesinden de anlaşılacağı üzere, Kanun, yerel yönetimlere, özellikle de büyükşehir belediyelerine, daha bütüncül bir anlayış getirmeyi hedeflemiştir. Çok sayıda yerel yönetimin bulunduğu bir alanda planlama ve koordinasyonun sağlanamaması ve yeterli mali kaynağa sahip olmayan küçük ölçekli yerel yönetimlerin yeterli hizmeti sunamaması Kanun Gerekçesinde yerini almıştır (Biricikoğlu ve Duyar, 2015: 372).

6360 sayılı Kanunun Genel Gerekçesinde de yer alan ölçek optimizasyonu sayesinde il mülki sınırında büyükşehir belediye modelinin aşağıda belirtilen olumlu gelişmeleri de beraberinde getireceği söylenebilir.

- Hizmet sunum kapasitesi büyürken, birim başına hizmet maliyetleri azalacak ve kaynaklar daha etkin kullanılacaktır.
- İnsan kaynakları kapasitesi niteliksel ve niceliksel olarak artacaktır.
- Karar organlarında görev alan seçilmiş temsilcilerin çeşitliliği artacak, daha uzmanlaşmış komisyonlar kurulabilecektir.
- Araç, gereç ve ekipman parkı niceliksel ve niteliksel yönden gelişecek, verimlilik artacak ve israf azalacaktır.
- Hizmetlerin sunumunda daha ileri teknolojilerden yararlanma mümkün olacaktır.
- İşbölümü ve uzmanlaşma artacak; verimlilik yükselirken maliyetler düşecek ve kaynaklar daha etkin kullanılacaktır.
- Kentin bütününe kapsayan imar planlarının yapılması mümkün hale gelecektir.
- Daha büyük ölçekli projelerin hayata geçirilmesi mümkün olacaktır.

- Koordinasyon eksiklikleri ortadan kalkacak; hizmetler daha hızlı ve etkili bir şekilde sunulacaktır.
- Kaynakların kullanımında il genelinde daha adil bir dağılım olacaktır.
- Hizmetlerden yararlanan halkın memnuniyeti artacaktır (Bingöl vd., 2013: 19).

6360 sayılı Kanundan beklenen tüm bu olumlu gelişmeler bir yana, Kanun, Anayasaya ve demokrasiye aykırılığı yönünden birçok eleştiriye de neden olmuştur. 6360 sayılı Kanun bazı yerel yönetimleri Anayasaya aykırı olabilecek şekilde kaldırmıştır. Bir diğer eleştiri de, 6360 sayılı Kanunun özellikle idari vesayeti arttırarak, yerel özerkliği zedelediğidir. 6360 sayılı Kanunun idari vesayete dair getirdiği yenilikler ise şu şekildedir: Büyükşehir belediyelerinin, ilçe belediyelerine devrettiği görevler azalmıştır. 6360 sayılı Kanunla birlikte büyükşehir belediyeleri, yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapım, iletim ve ruhsat verme işini, mezarlık işlerini, toptancı hali ve mezbaha yapım, işletim ve ruhsat işlerini, temizlik ile adres ve numaralandırma görevlerini ilçe belediyelerine devredebilecek ya da birlikte yapacaklardır (6360, Geçici Madde 8). Büyükşehir belediyesi sınırları içindeki tüm otoparkların gelirleri büyükşehir belediyelerine aktarılacaktır. İlçe belediyeleri tahsilatı izleyen 45 gün içinde bu geliri büyükşehir belediyesine aktaracaktır. Otopark gelirleri otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge ve genel otoparkların inşasında kullanılacaktır (6360, md. 11). Ayrıca 6360 sayılı Kanunla belediyelere eski Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığınca belirlenen ücret karşılığı baz istasyonlarına “Yer Seçim Belgesi” düzenleme yetkisi verilmiştir (6360, md., 18).

Yerel hizmeti sağlayan ilçe belediyelerinin otopark gelirlerinden pay alamaması vergi-hizmet uyumunu bozan bir düzenlemedir. Büyükşehir belediyesinin yetki alanında mahallelere dönüşen köyleri ilçelere bağlayan yolların yapımı, temizliği ve karla mücadelesi de eklenmiştir. Yine büyükşehir belediyesinin yetki alanına ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirme görevi de eklenmiştir. Büyükşehir ilçe belediyelerine afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmak görevi verilirken, ilçe belediyesinin talebi halinde büyükşehir belediyesinin ilçe belediyesine destek olabileceği öngörülmüştür. Ancak ilçe belediyelerinin yetkisi arttırılmış gözükse bile bu zor görev büyükşehir belediyesi üzerinden bir anlamda atılmıştır. Büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerine destek olmaması ise

yaşanabilecek bir diğer sorundur (Zengin, G., 2014: 346-347). Büyükşehir belediyesi sınırlarının il mülki sınırına genişletilmesiyle büyükşehir belediyelerinin vergi ve harç konusu işlemleri tespit edebilme olanakları da azalmıştır. Coğrafi sınırlar içinde vergi konusuna giren bir iş rıza ile beyan edilmediğinde idarenin resen tespiti gerekir. Bu tespit sınırları daha küçük olan ilçe belediyesi tarafından daha kolay yapılabilir (Varlı, 2014: 28).

Büyükşehir belediyesi olan 30 ilde ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesine dönüştürülmesi bu ilçelerin özerkliğini, kimliğini ve bütünlüğünü büyük ölçüde yitirdiği anlamına gelir. Hatay'da İskenderun, Muğla'da Fethiye, Mardin'de Kızıltepe ve Nusaybin gibi bazı ilçe belediyeleri, il nüfusuna yakın veya daha fazla nüfusa sahip olmasına rağmen yeni düzenlemeyle daha önce kullandıkları pek çok yetkiyi büyükşehir belediyesine devretmek durumunda kalmışlardır (Genç, 2014: 7-8). Örneğe Muğla ilinden devam edecek olursak; Muğla il merkezi belediyenin (eski adıyla Muğla, yeni adıyla Menteşe Belediyesi) nüfusundan daha fazla nüfusa sahip olan Fethiye, Bodrum ve Milas gibi ilçeler yeni düzenlemelerle daha önce kullandıkları pek çok yetkiyi büyükşehir belediyesine devretmek zorunda kalmışlardır. Bu yetki devriyle büyükşehir belediye meclisleri daha yoğun bir program yüküyle karşılaşmış ve bu durumdan hem yerelleşme anlayışı hem de yerel siyasetteki katılım mekanizmaları olumsuz etkileniyor (Gezgüç vd., 2015: 465) olabilir. Benzer durum Manisa'nın Akhisar, Salihli ve Turgutlu ilçeleriyle Aydın'ın Söke, Nazilli ve Kuşadası ilçeleri için de geçerli gözükmektedir.

Belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılması sonucu buralarda yaşayan halkın ihtiyaçları en yakın ilçe belediyesi veya büyükşehir belediyesi tarafından sunulacaktır. Bu durum mesafeden dolayı hizmetlerde aksamalara neden olabilecektir. Örneğin Muğla'nın Marmaris ilçesine 50 km mesafede bulunan Bozburun Belediyesinin kapatılması sonucu özellikle turizm sezonu döneminde hizmetlerin 50 km uzaklıkta bulunan Marmaris Belediyesi ya da yaklaşık 110 km mesafede bulunan Muğla Büyükşehir Belediyesi tarafından sunulacak olması hizmetlerin zamanında sunulmasını zorlaştıracak bir faktördür.

6360 sayılı Kanunla varlığı devam edecek olan yerel yönetimlerin yetki alanı coğrafi olarak genişletilmiştir. Yine yerel yönetimlere ayrılan mali kaynaklar, artık daha az sayıda yerel yönetim birimi tarafından kullanılmaktadır. Kısaca yerel yönetimlerin tümünün değil, yerel yönetim içindeki çeşitli birim ve makamların yetkileri artmıştır.

6360 sayılı Kanun yerel yönetimleri merkezîyetçi bir anlayışla güçlendirmeden yanadır. Bunun için birçok belde ve köy yönetiminin varlığına son verilirken ilçe belediyelerinde de büyükşehir belediyesi asıl yetkili konumundadır (Arıkboğa, 2013: 72-73).

6360 sayılı Kanuna göre, 30 büyükşehir belediyesi, merkez ilçelerde büyükşehir belediyelerinin sahip olduğu görev ve yetkilerini kullanırken ilin tüm sınırları içinde de imar, tarım, kentsel planlama, alt yapı, toplu taşıma ve ulaşım, cenaze ve mezarlık hizmetleri, toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, itfaiye ve zabıta hizmetleri, su ve kanalizasyon işleri ve atık su arıtma tesisleri ile katı atık tesisleri yapımı ve bakımı vb. konusunda esas yetkilidir. Ayrıca, afet işleri, kentsel dönüşüm, çevre koruma, dini mabet yapma, il ana arter ve yol yapımı ve bakımı, il ulaşım ana planını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; şehir içi ulaşım ve otopark hizmetleri ile yasaların belediyeye verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek konularında da görevlidir (Gül ve Batman, 2013: 33).

İl sınırında büyükşehir belediye modelinde, yerel hizmetler iki kademeli olarak tek elden yürütülmektedir. Bu modelde köyler ve il özel idareleri kaldırılınca tek yerel yönetim birimi belediyeler (büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesi) olmuştur (Bingöl vd., 2013: 48). Tüzel kişiliklerin kaldırılmasıyla ortaya çıkacak bir sorun da yetki ve görev uyuşmazlığıdır. Büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırı olmasıyla büyükşehir belediyesi-valilik ve büyükşehir belediyesi-büyükşehir ilçe belediyesi arasında görev ve yetki uyuşmazlıkları ortaya çıkmaktadır (Gezgüç vd., 2015: 465).

Büyükşehir belediyesinin il sınırının tamamından sorumlu olması kırsal alanlara hizmet götürmede sıkıntılı olabilmektedir. Ayrıca neredeyse tüm yetkilerin büyükşehir belediyesinde toplanmasından dolayı, en ufak bir bürokratik işlemde bile halkın merkeze ulaşımı bir maliyet oluşturmaktadır. Aynı şekilde kent merkezinden, en ücra yerlerde yol açma, iş makinesi yollama, itfaiye, defin gibi hizmetleri gerçekleştirme kamusal birim maliyetlerini arttıracaktır (Gözler, 2013: 23; Zengin, G., 2014: 342- 349; Genç, 2014: 8).

6360 sayılı Kanunla subsidiarite (hizmette yerellik) ilkesi de zedelenmektedir. İlçe merkezinden 85 km uzaklıktaki mahalleye dönüşen bir köyün alacağı bir karar köy ihtiyar heyeti tarafından değil de o ilçenin belediye meclisi tarafından alınacaktır. Gözler'e göre, bir işin yerinde kararlaştırılması varken onlarca kilometre uzakta olan bir

belediye meclisi tarafından planlanması ve onlarca kilometre uzaktan gelen personel ve araçlarla gerçekleştirilmesi hem pahalıya mal olur hem de zaman alır (Gözler, 2013: 23; Zengin, G., 2014: 342- 349; Genç, 2014: 8).

6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi statüsü elde edebilmek için getirilen asgari 750.000 nüfus şartındaki nüfus kriterinin il mülki sınırını kapsamaması en büyük eleştiri konularından birisi olmuştur. Çünkü, yeni büyükşehir belediyeleri dahil Türkiye’de 5-6 il dışında kentin tümüne yayılmış kentsel yerleşimler bulunmamaktadır. Ayrıca Türkiye’de İstanbul, Kocaeli, İzmir, Gaziantep ve Aydın dışında il ile metropoliten yönetimlerin bütünleştirildiği başka bir kent veya il de yoktur (Zengin, G., 2014: 342-349; Genç, 2014: 8).

Turizm öncelikli Muğla, Aydın gibi büyükşehir belediyesi olan illerde, il merkezine uzak olan ve belediye statüsüne son verilen beldelerde yazın aşırı nüfus patlamasıyla temizlik, aydınlatma, çöplerin toplanması gibi en temel belediyeçilik hizmetlerinde bile aksama riski olacaktır. İl ve ilçe merkezi arasındaki uzaklığı fazla olan yerlerde hizmet maliyetine ulaşım maliyetinin de eklenmesiyle maliyetler artacaktır. Ayrıca belediyelerin tarihçesine bakıldığında belediye yönetimlerinin kentsel yerleşimlerin yönetimi olduğu ve kırsal alanlara hizmet vermelerinin uygun olmadığı görülür. Belediyelerin kırsal yerleşmelerden alabileceği ilan-reklam, tabela, eğlence vb. vergi gelirleri olmadığı gibi, belediyeler hayvancılık sektörünü yönetecek yetki ve kapasiteye de sahip değildir. Diğer taraftan büyükşehir belediyelerindeki mahalleye dönüşen köyler için sahipsiz kalma, tarım ve hayvancılığın tehlikeye girmesi, kırsal arazilerin kentsel arazilere dönüşmesi gibi sorunlar da ortaya çıkabilecektir (Zengin, G., 2014: 342-349; Genç, 2014: 8).

Yapılan literatür taraması sonuçlarına göre 6360 sayılı Kanunun olumlu etkilerinin yanı sıra olumsuz etkileri de olabilir. 6360 sayılı Kanunun etkileri hizmet sunumu, uzmanlık, imar ve planlama bütünlüğünün sağlanması açısından olumlu iken genellikle demokrasi, katılım ve tüzel kişiliği kaldırılan köylerde yaşayan halkın mali yükümlülüklerinin artırılması açısından olumsuz olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca coğrafi ve nüfus olarak büyük olan illerde olumsuzluklar artarken, küçük illerde azalmaktadır.

6360 sayılı Kanunla birlikte büyükşehir belediyesi olan illerde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Köy ve belde belediyeleri, mahalle

olarak bağılı buldukları ilçenin sınırları içine katılmışlardır. Böylece il ve ilçelerin nüfusları değişmiştir. Bu nedenle büyükşehir belediyelerinin hizmet götürdüğü alan genişlemiş ve hizmet nitelikleri ile personel nitelikleri ve sayısında da değişmeler olmuştur (Yüceyılmaz ve Özgür, 2018: 95).

6360 sayılı Kanun yerel yönetimlerdeki personel yapısını birçok açıdan etkilemiştir. Büyükşehir belediyesi yönetim alanındaki değişim, personel kadrosunun nitelik ve sayısal yönüyle belirlenmesi olarak gösterilen norm kadro uygulamasını da beraberinde getirmiştir. Yerel yönetimlerdeki norm kadro sistemi, 6360 sayılı Kanunla güncellenmiştir. 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarına kadar genişletilerek bu birimler tüm il sınırında hizmet yürütür hale gelmişlerdir. Böylece yerel yönetimlerin hizmet alanları ve nitelikleri de değişmiştir. Ancak tüm bu değişimlere rağmen ilçe belediyeleri görevlerini mevcut personelleri ile birlikte yerine getirmektedir. 6360 sayılı Kanunla birlikte büyükşehir belediyelerinin hizmet alanı genişlemiştir ancak norm kadronun getirmiş olduğu kısıtlamalardan dolayı belediyeler sunmakla yükümlü oldukları hizmetleri yerine getirirken taşeron işçi alımına yönelmektedirler. Buradan yola çıkarak belediyelerde norm kadro sisteminin taşeronlaşmaya yol açtığı söylenebilir (Yüceyılmaz, 2016: 352; Yüceyılmaz ve Özgür: 2019: 102).

Tüzel kişiliği sona eren birimlerin taşınmazlarının ve personellerinin, borç ve alacaklarının devri konusunda da sorun yaşanmış ve yaşanan sorunlar birçok davaya konu olmuştur. Personelin özlük haklarıyla ilgili de bazı sıkıntılı durumlar söz konusu olacaktır. İl özel idare çalışanları (işçi) sosyal denge tazminatı almaktayken, bu imkân YİKOB'larda olmayacaktır. Personel ve iş yükü açısından başka bir sorun da YİKOB'lara norm kadro ile düşük sayıda personel istihdamı imkânı verilmiş olmasıdır. Örneğin İstanbul YİKOB'un norm kadro ile belirlenen personel sayısı 120'dir. Bu sayı il özel idareden kalan işleri yürütmek için yetersiz kalacaktır (Zengin, G., 2014: 342-349).

Tüzel kişiliği kaldırılan il özel idaresi, belediye, köy ve bu mahalli idarelerin kurdukları birliklerin her türlü taşınır ve taşınmaz malları, hak, alacak ve borçları ile personelinin bildirim, devri, paylaşılması ve nakline ilişkin hususlar 6360 sayılı yasanın geçici 1. ve 2. Maddelerinde düzenlenmiştir (Gündoğdu, 2015: 131).

Buna göre, devir, tasfiye ve paylaşırma işlemlerini yerine getirmek üzere bir vali yardımcısının başkanlığında valinin uygun göreceği kurum ve kuruluş temsilcilerinin ve ilgili belediye başkanlarının katılımıyla Devir, Tasfiye ve Paylaşırma Komisyonu kurulmuştur. İlgili belediye başkanları ibaresiyle ne kast edildiği ise Kanunda tam olarak açıklanmamıştır. Ayrıca Kanun, bu komisyona yardımcı olmak üzere alt komisyonların da kurulabileceğini öngörmektedir. Daha sonra belediyelere, il özel idarelerine ve valiliklere bir ay içinde bildirimde bulunma aşaması vardır. Bu bir aylık süre 6.12.2012 tarihinden başlatılmıştır. Üçüncü olarak, bildirimi yapılan personelin Devir Tasfiye ve Paylaşırma Komisyonu kararı uyarınca belediye ve bağlı kuruluşlara devredilmesi aşaması meydana gelmektedir. Ardından belediye ve bağlı kuruluşlara devredilen personelden norm kadro ve ihtiyaç fazlası olanların komisyonca belirlenmesi aşaması gerçekleşmektedir. Son aşama olarak da ihtiyaç fazlası olarak belirlenen personelin DPB tarafından kamu kurum ve kuruluşlarına atanması yapılmaktadır (Gündoğdu, 2015: 133; DPB).

Tüzel kişiliği kaldırılacak olan idarelerdeki personeller aşğıdaki Tabloda görülen birimlere devredilir.

Tablo 2.2. Tüzel Kişiliği Kaldırılan İdarelerdeki Devreden Personel

İl Özel İdaresi Personeli	- Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına - Büyükşehir Belediyesine - Bağlı İdarelere - Büyükşehir İlçe Belediyesine
Büyükşehir belediyesine dönüşecek il belediyesi personeli	- Büyükşehir belediyesine - Büyükşehir ilçe belediyesine - Bağlı idarelere
Büyükşehir sınırlarındaki kapanan belediye ve köylerin personeli	-YİKOB - Büyükşehir belediyesine - Bağlı idarelere - Büyükşehir ilçe belediyesine
Nüfusu 2000'in altında olan belediyelerin personeli	- İl özel idaresine
Bir başka belediyeye katılarak tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerin personeli	- Katıldığı belediyeye
İlçe belediyelerinin su-kanal, katı atık depolama ve bertaraf, ulaşım, terminal, toptancı halleri, mezbaha ve itfaiye personeli	- Büyükşehir belediyesine - Bağlı idarelere

Kaynaklar: TBB, 2014: 18; DPB.

6360 sayılı Kanunda düzenlenen devir hükümleri, tüzel kişiliği kaldırılacak idarelerdeki memur, sözleşmeli personel ve daimi işçi kadrolarında çalışanlarla ilgilidir. Belediye başkanları, belediye meclis üyeleri, il genel meclisi üyeleri ve muhtarlar

seçimle göreve geldiklerinden devredilecek personel kavramına dâhil değildir (TBB, 2014: 18-20).

6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesinin kuruluşu, sınırları, personel yapısı, hizmet sunumu ve bütçesi ile temsil ve katılım konularında çok önemli değişiklikler yapılmıştır. Yukarıda da belirtildiği üzere, Kanunun birçok olumlu ve olumsuz yanı bulunmaktadır. Hizmet etkinliği ve verimliliğinin sağlanması, imar ve planlamadaki birlik ve bütünlük, kaynakların etkin kullanımı gibi hedefler Kanunun en olumlu tarafını oluştururken bu hedeflere ulaşmak için büyükşehir belediyesi statüsü elde eden illerde yerel yönetim birimlerinin (il özel idaresi, köy, belde belediyesi) kaldırılması sonucu büyükşehir belediye merkezinden kilometrelerce uzakta olan bu birimlere sunulacak hizmetlerdeki aksama Kanunun olumsuz tarafını oluşturmaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

6360 SAYILI TORBA YASA İLE ÖNCESİNDE UYGULANAN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE SİSTEMİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

6360 sayılı Kanunla tarihsel sürecin karşılaştırıldığı bu bölümde öncelikle 1855-1930 yılları arasında İstanbul'da ve ardından da Ankara'da uygulanan Şehremaneti Belediyeciliği dönemi ile 6360 sayılı Kanunun karşılaştırılması yapılmaktadır. Ardından 1984 tarihli 3030 sayılı Kanunun 6360 sayılı Kanunla karşılaştırılması yapılmaktadır. 6360 sayılı Kanun en önemli ve en büyük değişikliği halen yürürlükte olan 2004 tarihli 5216 sayılı Kanun üzerinde yapmıştır. Bu nedenle 5216 sayılı Kanunun, 6360 sayılı Kanunla değiştirilmeden önceki hali ile değişimden sonraki hali detaylı şekilde anlatılmaktadır.

6360 sayılı Kanunla 5216 sayılı Kanunun karşılaştırılması yapılırken büyükşehir belediyesi tanımının değişmesi, belediyenin hizmet alanının belirlenmesinde pergel kuralı yerine il mülki sınırının baz alınması ve 750.000 nüfus şartının belediye sınırı yerine il mülki sınırında aranması şartları detaylı olarak irdelenmektedir. Son olarak yapılan tüm bu karşılaştırmalar tablo haline getirilerek bölüm sonlandırılmaktadır.

3.1. 1855–1930 Yılları Arasında Uygulanan Şehremaneti Belediyeciliği Dönemi İle 6360 Sayılı Kanunun Karşılaştırılması

6360 sayılı Kanunun getirdiği yenilikleri daha iyi anlayabilmek için 1. bölümde günümüzdeki büyükşehir belediyelerinin atası demek olan Şehremaneti kurumuna geniş bir şekilde yer verilmiştir. İstanbul'da 1850'lerin ortasında kurulan ve modern anlamda ilk belediye teşkilatı sayılan Şehremaneti sistemi, Cumhuriyetin ilanından sonra 1924-1930 yılları arasında Ankara'da da uygulanmıştır. İstanbul ve Ankara Şehremanetleri, 1930 yılındaki 1580 sayılı Belediye Kanunuyla yürürlükten kaldırılmıştır.

Günümüzde birer yerel yönetim birimi olan büyükşehir belediyelerinin atası olan Şehremaneti o dönem için ilk başlarda merkezin taşra birimi konumundaydı ve bugünkü anlamda bir belediye özelliği taşımamaktaydı. Çünkü mali ve idari özerkliği yoktu, halkın seçimiyle oluşmuyordu ve şehir halkı yönetime aktif olarak katılamıyordu. Gelirleri hükümet bütçesinden karşılanmakta olup toplanan paralar da Hazineye aktarılmaktaydı (Eryılmaz, 1996: 334).

Şehremaneti kendisinden beklenen temel konularda bile başarısız olunca yeni bir çözüm arandı ve bugünkü büyükşehir ilçe belediyelerine benzeyen daire belediyeçiliği sistemi ortaya atıldı. Daire belediyesi yönteminde beledi ve zabıta işlerini yürütecek belediyeler (daireler) kurulması ve bunların İstanbul Şehremaneti çatısı altında birlikte hizmet vermesi hedeflenmişti (Eryılmaz, 1996: 334-335; Oktay, 2011: 22-23; Dursun, 1996: 15). 1868 yılında çıkarılan ve İstanbul'u 14 belediye dairesine ayıran Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi günümüzdeki iki kademeli sistemin Osmanlıdaki ilk uygulamasıdır (Çınar, Çiner, Zengin, 2009: 39). Daire belediyesinin kurulmasıyla birlikte günümüzdeki iki kademeli belediye modeline benzer bir sistem kurulmuştur denilebilir. İstanbul Şehremaneti ile bir veya birkaç dairenin birlikte var olduğu 1913-1923 Osmanlı Devleti ve 1923-1930 Türkiye Cumhuriyeti dönemine karşılık gelen 18 yıllık deneyim bugünkü iki kademeli ve mahalleli büyükşehir belediyesi modeline benzemektedir; ancak sadece Şehremanetinin olduğu veya dairelerden bir veya birkaçının İstanbul Şehremaneti ile ilişkilendirilmediği dönem Cumhuriyet döneminin 1984 sonrası 3030 sayılı mülga Kanunla şekillenen büyükşehir belediye modeliyle pek benzememektedir.

Taşra şehirlerinde ilk belediyeler 1864 Vilayet Nizamnamesiyle örgütlenmeye başlanmıştır. Nizamnamenin 4. maddesinde her köyün bir belediye dairesi sayılması (Altan, 2009: 299) ilginç bir düzenlemedir. Günümüzde ise 6360 sayılı Kanunun tam olarak hayata geçmesiyle her köy büyükşehir ilçe belediyesinin birer mahallesi haline gelmiştir.

Şehremanetini yeniden düzenlemek için çıkartılan 1868 tarihli Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile İstanbul Şehremaneti iki düzeyli/kademeli, yukarıda Şehremaneti ve ikinci kademedede daireler şeklinde, federatif bir yapı niteliğine büründü ve bugünkü (1984 sonrası dönemdeki) büyükşehir belediyesi sistemine benzedi. Alt kademedede, çeşitli semtlerin yerel yönetimlerinden sorumlu 14 daire bulunmaktaydı. Üst düzeyde ise, Şehremini ve Şehremaneti Meclisinin yanında Şehremininin başkanlığında, 14 belediye dairesinin başkanlarından ve her biri meclis üyeleri arasından seçilip gönderilen üyelere oluşan Cemiyet-i Umumiye yer almaktaydı (Ünal, 2011: 244). İstanbul Şehremanetinin organlarından biri olan Şehir Meclisi, yürüttüğü görevler bakımından günümüzdeki belediye encümeni olarak değerlendirilebilir (Eryılmaz, 1996: 338). 1984 sonrası sistemde de gerek 3030 gerekse 5216 ve 6360 sayılı Kanunların öngördüğü düzenlemede üst kademedeki büyükşehir belediye meclisinde büyükşehir

belediye başkanı, ilçe belediye başkanları (ayrıca varsa 5747 öncesi dönemde bir süre kimi büyükşehir belediyelerinde varlık gösteren ilk ve alt kademe belediye başkanları) ve her ilçeden en çok oy alan belediye meclis üyeleri görev yapmaktadır. İstanbul Şehremanetine dair 1868 Nizamnamesi ile bugünkü sistem arasındaki meclis üyeleri arasında önemli farklardan birisi 1868 Osmanlı son dönemi sisteminde her daireden kendi meclislerinin seçip göndereceği üyeler Şehremanetinde seçilmiş üye olarak görev yaparken bugün bu otomatik olarak gerçekleşmekte, büyükşehir belediyelerinin ikinci kademesini oluşturan her belediyeden en çok oy alan meclis üyelerinin beşte biri başka bir karar veya seçime ihtiyaç olmaksızın hem kendi belediyelerinde hem de büyükşehir belediyesinde görev yapmaktadırlar.

1930 tarihli 1580 sayılı Kanun çıkana kadar yürürlükte kalan 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanununa göre “İstanbul yirmi belediye dairesine ayrılacak ve bu daireler İstanbul Şehremanetine bağlı olarak” çalışacaklar şeklinde bir düzenleme yapılmıştır. Bu yeni Kanunla İstanbul Şehremanetine, daire belediyelerinin üstünde koordinasyon sağlama görevi verilmiştir (Seyitdanlıoğlu, 2010: 17). 6360 sayılı Kanunun getirdiği düzenlemeyle günümüz büyükşehir belediyelerinin de ilçe belediyeleri arasında koordinasyon sağlama görevi vardır. Ayrıca Dersaadet Belediye Kanunu aslında günümüz anakent belediyesi ve ilçe belediyelerinin iki kademeli federatif hiyerarşisine benzer bir yapı getirmiştir.

1912 yılında kabul edilen Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanun-u Muvakkat, Dairelerin tüzel kişiliğinin ortadan kaldırılarak şubeye dönüştürülmesi yönüyle merkezîyetçi bir vesayet anlayışına neden olarak günümüzde de Anayasanın 127. Maddesinde yerini almıştır (Koçak ve Ekşi, 2010: 299).

3.2. 1984 Tarihli 3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 6360 Sayılı Kanunun Karşılaştırılması

Ankara ve İstanbul Şehremaneti kurumları 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu ile yürürlükten kaldırılınca uzun bir süre (1984 yılına kadar) ülkemizde büyükşehir belediyesi yönetim modeli uygulanmamıştır. 1982 Anayasa'nın 127. Maddesinde yer alan “büyük yerleşim yerlerinde özel yönetim biçimleri oluşturulabilir” hükmüne dayanılarak büyükşehir belediyelerinin kurulmasına yönelik çalışmalar başlatılmıştır (Kılınç, 2010: 71).

Osmanlı Devletinde 1858 yılında Galata-Beyoğlu Dairesinin kurulmasıyla ve daha sonraki yıllarda sayıları artan daireler yoluyla başlayan iki kademeli belediye yönetiminin benzeri ancak 1984 yılında yeniden uygulanmaya başlanmıştır (Özgür ve Savaş Yavuzçehre, 2016: 908).

1980–1984 yılları arasında büyükşehir belediyesi yönetimine bir başlangıç yapmak amacıyla 1981 yılında 2561 sayılı Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun kabul edilmiştir. Bu Kanuna göre, nüfusu 300.000’i aşan büyükşehirlerin çevresindeki belediye ve köyler şube ya da mahalle haline getirilerek anakent belediyesine bağlanmıştır (Özgür ve Savaş Yavuzçehre, 2016: 910). 6360 sayılı Kanunla da günümüzde büyükşehir belediyesi olan 30 ilde bulunan belde belediyesi ile köylerin tüzel kişiliğini kaldırarak büyükşehir belediyesine mahalle olarak bağlamıştır.

1580 sayılı Kanun döneminde geçerli olan tek tip ve tek kademeli belediye modeli yerini 1984 yılından itibaren iki tip ve iki kademeli büyükşehir belediyesi modeline bırakmıştır. Türkiye’de 1984 ve sonrası dönemden günümüze kadar kesintisiz olarak iki tip belediye vardır. Bunlardan birincisi mevcut belediye kanununa (günümüzde 5393 sayılı Belediye Kanunu) göre yönetilen belediyeler ikincisi ise büyükşehir belediyeleridir. Büyükşehir belediyelerinin kendi içinde ise iki kademeli model söz konusudur. Bu modelde alt kademede ilçe belediyesi yer alırken üst kademede de büyükşehir belediyesi yer almaktadır. 1984 yılındaki 3030 sayılı Kanunla getirilen bu iki tip ve iki kademeli model 5216 sayılı Kanun ve 6360 sayılı Kanunla da korunmuş ve aynen devam etmiştir.

3030 sayılı Kanunda detaylı görev tanımı yapılarak büyükşehir belediyelerine koordinasyon sağlamanın yanında kentin bütününe ilgilendiren çok çeşitli hizmetlerle ilgili görevler de verilmiştir. İlçe belediyelerine ise günümüzde olduğu gibi ikincil nitelikli görev ve hizmetler verilmiştir (Daşcı, 2016: 40).

6360 sayılı Kanunla 3030 sayılı Kanun en çok iki tip ve iki kademeli yönetim modelini esas almaları yönüyle birbirlerine benzemektedirler.

3.3. 2004 Tarih ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile 6360 sayılı Kanunun Karşılaştırılması

5216 sayılı Kanun bu çalışmanın birinci bölümünün son kısmında 6360 sayılı Kanun ise ikinci bölümünün tamamında detaylı şekilde ele alındığı için bu bölümde her

iki Kanunun da detaylarına girilmeyip iki kanun arasındaki önemli farklılıklara değinilmektedir.

2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu büyükşehir belediyelerinin ölçөгünü büyütmiştir. 5216 sayılı bu Kanunla getirilen en temel özellikler şunlardır:

- (İstanbul ve Kocaeli illerinin sınırları), Nüfus yoğunlukları yüksek coğrafik alanlarının ise yoğunluğa göre küçük olması nedeniyle kolaylıkla büyükşehir belediyesi olarak kabul edilmiştir.
- Diğer büyükşehir belediyeleri için Valilik Binası Merkezli belirlenen 20, 30 ve 50 km'lik yarıçap içerisinde kalan alanın sınır olarak kabulüne karar verilmiştir.
- Nüfusu 750.000 olan belediyelerin büyükşehir olması kararlaştırılmıştır (Yıldırım ve Selçuk, 2013: 434).

Bilindiği üzere, 6360 sayılı Kanun yeni bir büyükşehir belediye yasası olmayıp 5216 sayılı Kanunda ve yerel yönetimlerle ilgili olanlar başta olmak üzere başka kanunlarda önemli değişiklikler yapan kapsamlı bir torba yasadır. 6360 sayılı Kanunun kabulüyle 2004 yılındaki 5216 sayılı Kanundan itibaren İstanbul ve Kocaeli'nde olduğu gibi büyükşehir belediyelerinin tümünün sınırı il mülki sınırına eşitlenmiştir. Pergel düzenlemesi olarak bilinen yarıçap formülü kaldırılarak belediyelerin hizmet alanı il sınırına genişletilmiştir. Büyükşehir belediyesi olmak için gerekli olan belediye nüfusunun 750.000'i aşması yerine, il nüfusunun 750.000'in üzerinde olması koşulu getirilmiştir.

Bu bölümde yukarıda ana hatlarıyla belirtilen iki kanun arasındaki temel farklara değinilmektedir. 5216 ve 6360 arasındaki farklardan ilki olarak büyükşehir belediyesi tanımının değışmesi irdelenmektedir. Ardından hizmet alanının belirlenmesinde pergel kuralın kaldırılması ve il mülki sınırının belediye sınırı olması ele alınmaktadır. Son olarak da 5216 sayılı Kanunda sadece il merkezinde aranan 750.000 nüfus kriterinin 6360 sayılı Kanunla tüm il sınırında baz alınması yoluyla büyükşehir belediyesi kuruluşunun ana kriterinin değıştirilmesine yer verilerek bu kısım sonlandırılmaktadır.

3.3.1. Büyükşehir Belediyesi Tanımının Değışmesi

5216 sayılı Kanunda kapsamlı değışiklikler yapan 6360 sayılı Kanun büyükşehir belediyesinin tanımını da değışirmiştir.

2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 6360 sayılı Kanunla yapılan değişiklikten önceki halinde büyükşehir belediyesi şöyle tanımlanmaktaydı: “En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir” (5216, md. 3).

5216 sayılı Kanundan önce uygulanan 1984 yılında yürürlüğe giren 3030 sayılı Kanunda bir ilde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için il belediyesi sınırları içinde “birden fazla ilçe” olması yeterli görülmüştü. Ancak 5216 sayılı Kanunla bir taraftan belediye sınırları genişletilirken diğer taraftan büyükşehir belediyesi kurulması şartları da zorlaştırılmıştır. 5216 sayılı Kanunun 3. maddesinde bir ilde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesi bulunması şartı getirilmiştir (Oktay, 2016: 75).

Tanımdan da anlaşılacağı üzere, 3030 sayılı mülga Kanundan 20 yıl sonra yürürlüğe giren 5216 sayılı yeni Kanun ilk başta üç kademeli bir büyükşehir belediye modeli benimsemiştir. Bu model büyükşehir belediyesi, büyükşehir ilçe belediyesi ve ilk kademe belediyesi (belde belediyesi) üçlüsünden oluşmaktaydı (Zengin, O., 2014: 97). Ancak daha sonra ilk kademe belediyelerinin tümü 2008 yılındaki 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkındaki Kanunla kaldırılmıştır. Böylece iki kademeli büyükşehir belediyesi modeline geçilmiştir.

5216 sayılı Kanunun büyükşehir belediyesini tanımlayan 3. Maddesinin (a) bendi 6360 sayılı Kanunun 4. maddesiyle değiştirilmiştir. Bu değişikliğe göre, büyükşehir belediyesi “sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir” (5216, md. 3’te 6360, md. 4 değişikliği).

6360 sayılı Kanunla değişen tanımda göze çarpan ilk büyük değişiklik, büyükşehir belediyelerinin en az üç belediyesini kapsamı gerektiği koşulunun kaldırılmasıdır. Ancak bu koşul her ne kadar kaldırılmışsa da, 6360 sayılı Kanunda büyükşehir belediyelerinin sınırı il mülki sınırı olduğu için tüm büyükşehir belediyeleri fiilen üçten fazla ilçe belediyesini sınırları içinde barındırmaktadır. 6360 sayılı Kanunla

büyükşehir belediyesi tanımında yapılan diğer bir değişiklik de büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırı haline getirilmesidir (Muratoğlu, 2015: 63).

Büyükşehir belediyesi tanımında göze çarpan başka bir değişiklikte yeni tanımda ilk kademe belediyelerine yer verilmemesidir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 2008 yılında yasalaşıp 2009 yerel seçimleriyle tam olarak yürürlüğe giren 5747 sayılı Kanunla gerçekleştirilen önemli değişikliklere kadar geçen 5 yıllık bir yerel seçim döneminde (bir başka deyişle, ilk halinde) ilçe, alt kademe ve ilk kademe belediyeleri adları altında 16 büyükşehir belediyesinde hem Büyükşehir Belediye Kanununa hem de Belediye Kanununa tabi üç tür ikinci kademe belediye bulunmaktaydı. Bunlardan büyükşehir ilçe belediyelerinde kaymakam, kaymakamlık ve Milli Eğitim İlçe Müdürlüğü gibi merkezi yönetimin ilçe düzeyindeki birimleri / teşkilatlanması bulunurken diğer ikisinde bulunmamaktaydı.

5216 sayılı Kanunun 3. Maddesinin (c) bendine göre ilçe belediyesi, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesini; (d) bendine göre ise, ilk kademe belediyeleri büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip olan belediyeleri ifade etmektedir (5216, md. 3).

İlk kez 5216 sayılı Kanunla düzenlenen ilk kademe belediyelerine ne 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanunla ne de bu Kanundan önce çıkarılan 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede yer verilmemiştir. Nihayetinde de 2008 yılında çıkartılan 5747 sayılı Kanunla Türkiye'nin 16 büyükşehir belediyesinde bulunan tüm ilk kademe belediyeleri Mart 2009 yerel seçimlerinin tamamlanmasıyla birlikte kaldırılmıştır. Bunun sonucu olarak da, büyükşehir belediyelerinde ikinci kademe belediyesi olarak artık (2009 yerel seçimleri sonrasında) sadece ilçe belediyeleri bulunmaktadır (Özgür ve Yavuzçehre, 2016: 919). 5747 sayılı Kanunun 3. maddesinin 1. Fıkrasına göre “5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile diğer kanunlarda ilk kademe belediyesine yapılan atıflar ilçe belediyesine yapılmış sayılır” (5747, md. 3).

Ancak ilk kademe belediyelerinin 5747 sayılı Kanunla fiilen ortadan kaldırılmasına rağmen 5216 sayılı Kanunda ilk kademe belediyelerine ilişkin hükümler yerini korumuş, teorik de olsa bu belediye tipi varlığını sürdürmeye devam etmiştir. İlk kademe belediyelerinin hukuken varlığının son bulması 6360 sayılı Kanunla olmuştur. Yukarıda da bahsedildiği üzere, 6360 sayılı Kanunun 4. maddesi ile 5216 sayılı

Kanunun 3. maddesinin (d) bendindeki ilk kademe belediyelerinin tanımına ilişkin hüküm yürürlükten kaldırılmış, 6360 sayılı Kanunun 12 ve 13. maddeleri ile 5216 sayılı Kanundaki ilk kademe belediyesine ilişkin ibareler Kanun metninden çıkarılmıştır (Muratoğlu, 2015: 64; Adıgüzel, 2012: 159).

5747 sayılı Kanunla ilk kademe belediyelerinin 35'i ilçe belediyesine, 8'i büyükşehir belediyesi dışına çıkarılarak belde belediyesine, 239'u bağlı oldukları ilçe belediyesinin mahallesine ve 1'i de büyükşehir belediyesi dışına çıkarılarak köye dönüştürülmüştür. Böylece toplamda 240 ilk kademe belediyesinin tüzel kişiliğine son verilmiştir (Belli ve Aydın, 2017: 407).

Büyükşehir belediyelerinin içindeki ve çevresindeki küçük ölçekli belediyelere çözüm bulmak için öncelikle 2004'de 5216 sayılı Kanunla İstanbul ve Kocaeli'de büyükşehir belediyesi sınırları il sınırına genişletilmiştir. İstanbul ve Kocaeli dışındaki diğer büyükşehir belediyelerinde 20 km, 30 km ve 50 km'lik yarıçap uygulamasına gidilmiştir. Ardından 2005 yılında çıkarılan 5390 sayılı Kanunla yarıçap uygulamasında iyileştirmeler yapılmıştır. 2008'de çıkarılan 5747 sayılı Kanunla ilk kademe belediyeleri kaldırılmıştır (Oktay, 2016: 104). Son olarak 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi olan 30 ilde belediye sınırları il mülki sınırına eşitlenerek il genelinde büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesi dışındaki yerel yönetimler kaldırılmıştır.

Büyükşehir belediyesi tanımında 6360 sayılı Kanunla yapılan değişikliği üç madde halinde özetlemek gerekirse;

- Birincisi büyükşehir belediyesi kurulması için gerekli olan en az üç ilçe bulunma şartı kaldırılmıştır.
- İkincisi yeni tanımla büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırı haline getirilmiştir.
- Üçüncüsü 5216 sayılı Kanunun ilk halinde yer alan ancak 2008 yılında kaldırılan ilk kademe belediyelerine yeni tanımda yer verilmeyerek fiilen olmayan bu birimler hukuken de ortadan kaldırılmıştır.

6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi olma şartları esnetilmiştir.

3.3.2. Hizmet Alanlarının Tanımlanmasında “Pergel Kuralı” ve “Belediye Sınırlarının İl Sınırı Olarak Kabul Edilmesi” Farkı

2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Kanunda büyükşehir belediyelerinin sınırlarının belirlenmesi konusunda pergel kuralı olarak tanımlanan yeni bir düzen getirilmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 6360 sayılı Kanunla değiştirilmeden önceki 5. maddesinde şu hükme yer veriyordu: “Büyükşehir belediyelerinin sınırları, adını aldıkları büyükşehirlerin belediye sınırlarıdır” (5216, md. 5). Bu tanıma göre, “büyükşehir belediyelerinin sınırları ilgili büyükşehirlerin belediye sınırlarıdır” anlamına gelmekteydi. Bu durumda tanımda bir karışıklık söz konusuydu. İşte bu muğlaklığı gidermek ve büyükşehir belediyelerinin sınırlarını net olarak belirlemek maksadıyla, 5216 sayılı Kanuna geçici 2. madde eklenmişti. Bu geçici 2. maddeye göre, İstanbul ve Kocaeli illerinde il sınırları aynı zamanda büyükşehir belediye sınırlarını oluşturmaktadır. Diğer büyükşehir belediyelerinde ise nüfusa dayalı bir belirleme yapılmıştı (Muratoğlu, 2015: 66). 5216 sayılı Kanunda büyükşehir belediye sınırlarını belirlemede nüfus ve merkeze uzaklık ölçütleri temel alınmıştır (Özdemir ve Meşhur, 2011: 175).

5216 sayılı Kanuna eklenen bu geçici 2. Maddeye göre; büyükşehirin kurulduğu ilin Valilik binası merkez kabul edilerek, nüfusu 1.000.000’a kadar olan iller 20 km, 2.000.000’a kadar olanlar 30 km, 2.000.000’den fazla olan illerde ise 50 km yarıçap olarak çizilecek daire içinde kalan bölüm büyükşehir belediye sınırlarını oluşturmaktadır. O dönem var olan 14 büyükşehir belediyesinin sınırı bu şekilde belirlenmiştir. Sadece Kocaeli ve İstanbul illerinin sınırı mülki idare sınırı olarak kabul edilmiştir. Özetle, 5216 sayılı Kanun İstanbul ve Kocaeli dışındaki 14 büyükşehir belediyesinin yetki ve hizmet alanlarını daireyle belirlemiştir. Geometrik formüllere dayalı valilik binası merkeze alınarak çizilen dairenin içine giren kırsal kesimdeki köy yerleşmeleri mahalle haline getirilmiştir. Kamuoyunda “pergel düzenlemesi” şeklinde eleştirilere konu olan bu dairesel sınır, büyükşehir belediyesinin kesin idari sınırı değildir. Gerçek idari sınır, büyükşehir belediyesi içine giren belediye ve köylerin idari sınırını takip etmekte, dolayısıyla girintili çıkıntılı bir seyir izlemektedir (Özçelik, 2014: 1127-1128; Özgür ve Yavuzçehre, 2016: 916-917).

2005 yılında 5390 sayılı Kanunla 5216 sayılı Kanuna eklenen madde / değişiklik öncesinde, daire çizgisinin biraz dışında kalan köy veya belde belediyesi büyükşehir belediyesiyle ilişkili olsa bile büyükşehir belediyesinin sınırlarına dâhil olamazken tam

tersi dairenin sınırında ama içeride kalan yerleşimler ise büyükşehir belediyesiyle ilgileri çok az bile olsa büyükşehir belediyesi kapsamına alınmaktaydı. 5390 sayılı Kanunun getirdiği düzenlemeyle ilgili büyükşehir belediye meclisine yarıçap formülüyle şekillenen dairenin sınırında kalan yerleşimleri dâhil etme veya etmeme yetkisi verildi. Böylece sınırlar tam daireden zikzaklı hale geldi (Özgür ve Yavuzçehre, 2016: 917).

Sınır genişletilmesinin temel amacı büyükşehirlerin etrafında gelişmiş ya da gelişmesi muhtemel alanları büyükşehirlerin yönetimi ve denetimi altına almak, küçük ölçekli belediyelerin kurumsal kapasite yetersizlikleri nedeniyle bu alanlarda özellikle imar ve ruhsatlandırma konusunda ortaya çıkan problemlerini çözmek, bütüncül anlayışa dayalı ve planlı bir şehir yaratmaktır (Oktay, 2016: 77).

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, pergel kuralıyla belediye sınırlarının belirlenmesinde bazı kriterler getirerek büyükşehir belediyesinin yetki ve sorumluluk alanlarının nasıl ve ne şekilde tespit edileceğini kısmen de olsa ortaya koymuştur. 5216 sayılı Kanun ayrıca zorunlu durumlarda büyükşehir belediye sınırlarının değiştirilebileceğini de düzenleyerek sınırların kesin olmasından çok yeni gelişmelere ayak uydurmasına da imkân sağlamıştır (Soyda ve Türk, 2012: 55).

5216 sayılı Kanunun en önemli özelliği büyükşehir belediyelerinin sınırlarıyla yetki ve sorumluluk alanını genişletmiş olmasıdır. Büyükşehir belediye sınırları içinde kalan orman köyleri hariç tüm köylerin tüzel kişilikleri kaldırılarak bu birimler mahalleye dönüştürülmüştür (Özçelik, 2014: 1128).

Pergel kuralında her ilin büyükşehir belediye sınırı farklıdır çünkü her ilde nüfus kriteri temel alınarak farklı büyüklüklerde çizilen daireler büyükşehir belediyesinin sınırlarını oluşturmaktadır. Antalya, Mersin, İzmir gibi deniz kenarı olan bazı illerde pergel kuralına göre çizilen sınır denize taşmaktadır. Bu durum pergel kuralının her büyükşehir belediyesi için uygun bir metod olmadığına bir göstergesidir (Soyda ve Türk, 2012: 63).

Pergel kuralının pek çok açıdan karışıklığa yol açması sebebiyle 6360 sayılı Kanunla bu kurala son verilmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 3. ve 5. maddelerinde 6360 sayılı Kanunla değişiklik yapılarak bütün büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırı haline getirilmiştir (Muratoğlu, 2015: 66). 6360 sayılı Kanunla pergel kuralının ortadan kaldırılması yerinde olmuştur.

6360 sayılı Kanunun getirdiği belediye sınırının il mülki sınırı olması kuralının pek çok olumsuz tarafı da bulunmaktadır. Fakat bu modeldeki eksiklere yönelik de daha sonraki dönemlerde revizyonlar yapılacağı muhakkaktır. Örneğin 2004 yılında İstanbul ve Kocaeli’nde uygulanan il sınırında belediye modelinin ilk halinde ilk kademe belediyelerinin tüzel kişiliği devam etmiştir. Ancak 2008 tarih ve 5747 sayılı Kanunla revizyona gidilerek ilk kademe belediyeleri kaldırılmıştır (Bingöl vd., 2013: 42).

30 büyükşehir belediyesinde belediye sınırlarının il mülki sınırı olmasıyla bu illerdeki il özel idaresi ve köyler kaldırılarak tek yerel yönetim birimi olarak belediyeler kalmıştır. 6360 sayılı Kanunla pergel düzenlemesinden vazgeçilerek tüm il sınırı büyükşehir belediyesinin sınırı olarak kabul edilmiştir. Ancak 50 km yarıçapı olan bazı büyükşehir belediyeleri kimi hizmetlerinde bile çevre yerleşmelere hizmet götürmekte sorunlar yaşanırken, yeni Kanuna göre kent merkezinden 250-300 km uzaklıktaki yerleşmelere hizmet götürmek sorun oluşturabilir (Keleş, 2012: 6). Fakat yukarıda da belirtildiği üzere bu konuda yapılacak revizyonlara ihtiyaç vardır.

6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediye sınırlarının yanında büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları da basit bir formül olan ilçe mülki sınırlarını büyükşehir ilçe sınırları yapmak ve mücavir alan uygulamasını kaldırmak suretiyle değiştirilmiştir. 5216 sayılı Kanunun 5. maddesinin 2. Fıkrasının eski haline göre; ilçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin, büyükşehir belediyesi içinde kalan kısımlarının sınırlarıdır (5216, md. 5). 6360 sayılı Kanunun 6. maddesiyle bu fıkra değiştirilmiştir. Artık büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin mülki sınırlarıdır (5216, md. 5; 6360, md. 6 değişikliği). Kısaca bu mevzuat değişiklikleriyle birlikte, büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırına, ilçe belediyelerinin sınırları da ilçe mülki sınırına eşitlenmiştir. Bu nedenle köy tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüşen yerleşim yerlerini ilçe merkezine bağlayan yolların yapım ve bakımı büyükşehir belediyesine verilmiştir.

6360 sayılı Kanunla ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüşmesiyle büyük nüfuslu ilçeler, büyükşehir belediye meclisinde oransal olarak daha az üyeye temsil edilirken küçük nüfuslu ilçe belediyeleri daha fazla üyeye temsil edilmektedir. Bu durum temsilde adaletsizliğe yol açtığı eleştirisine konu olmuştur (Güneş, 2017: 58).

İl sınırında büyükşehir belediye modelinde büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin nasıl yürütüleceğine gelince; rutin, küçük ölçekli ve günlük ihtiyaçlara dönük hizmetler ilçe belediyeleri tarafından karşılanacaktır. Daha büyük ölçekli il bazında planlama ve koordinasyon gerektiren büyük çaplı hizmetler ise büyükşehir belediyeleri tarafından karşılanır (Bingöl vd., 2013: 48).

Büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırlarında yapılan bu değişiklikte, il sınırları içinde kalmakla birlikte büyükşehir belediyesi sınırları dışında kalan belediye veya köylerin büyükşehir belediyelerine katılımını düzenleyen 5216 sayılı Kanunun 6. maddesi anlamını yitirmiştir. Bu maddede, “büyükşehir belediyesinin sınırları çevresinde ve aynı il sınırları içinde bulunan belediye ve köylerin, büyükşehir belediyesine katılması konusunda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır. Bu durumda katılma kararı, ilgili ilçe veya ilk kademe belediye meclisinin talebi üzerine, büyükşehir belediye meclisi tarafından alınır” hükmü yer almaktaydı (5216, md. 6). 6360 sayılı Kanunla birlikte bu kapsamda köy veya belediye kalmadığından, 5216 sayılı Kanunun 6. maddesi 6360 sayılı Kanunun 13. Maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır.

Büyükşehir belediye sınırlarında yapılan değişiklikte birlikte 6360 sayılı Kanunun 29. maddesiyle 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunun 4. maddesi de değiştirilmiştir. 2972 sayılı Kanunun 4. maddesinin ilk hali şu şekildeydi: “Belediye hudutları içinde birden fazla ilçe bulunan büyükşehirlerde, büyükşehir belediye başkanı seçimi için, o şehir belediye hudutları içi bir seçim çevresidir” (2972, md. 4). 6360 sayılı Kanunun 29. maddesiyle bu hüküm şu şekilde değiştirilmiştir: “Büyükşehir belediye başkanının seçiminde seçim çevresi, büyükşehir belediye sınırlarından oluşur” (Muratoğlu, 2015: 67). Kısaca bu düzenlemeyle birlikte yerel seçim sisteminin farklılaştığı söylenebilir. Artık büyükşehir belediyesi olan 30 ilde seçmenler il mülki sınırı dâhilinde büyükşehir için oy kullanmaktadırlar (Yıldırım vd., 2015: 209).

Belediye sınırları dışında kalmakla birlikte imar mevzuatı bakımından belediyelerin kontrol ve mesuliyeti altına verilen alanları (Fidan, 2017: 23) ifade etmek için kullanılan mücavir alan kavramının büyükşehir belediyelerinde sınırların il mülki sınırına eşitlenmesiyle bir anlamı kalmamıştır. Bu nedenle 6360 sayılı Kanunun 13. maddesi ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 7. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendindeki “*mücavir alan*” ifadesi madde metninden çıkarılmıştır (6360, md. 13).

Özetlemek gerekirse, 3030 sayılı Kanunun 5216 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılmasıyla yeni bir reform süreci başlamıştır. 5216 sayılı Kanun kendinden öncekilerden farklı olarak büyükşehir belediyesi sınırlarına hem ölçek hem de nüfus kriteri getirmiştir. Pergel düzenlemesi olarak adlandırılan bu yöntemle sınır genişletmeleri yapılmıştır (İzci ve Turan, 2013: 124). 5216 sayılı Kanunda kapsamlı değişiklikler yapan ve değişimin son halkası olan 6360 sayılı Kanunla artık büyükşehir belediyelerinin hizmet alanı il mülki sınırı olmuştur.

3.3.3. Büyükşehir Belediyesi Kurmak İçin Asgari 750 Bin Nüfus Kriterinde İl Merkezi Yerine Tüm İl Sınırının Baz Alınması

5216 sayılı Kanunun getirdiği düzenlemeyle sadece İstanbul ve Kocaeli’nde uygulanan il ölçeğindeki yerel yönetim modeli, 6360 sayılı Kanunla il bütününde 750 bin nüfusa ulaşan yerler için de bir çözüm olarak kabul edilmiştir. 2014’deki mahalli idareler seçimiyle uygulanmaya başlanan yeni büyükşehir belediyesi modeli, Türkiye’deki il yönetimi üzerinde önemli değişiklikler yapmıştır (Oktay, 2016: 73).

5216 sayılı Kanunun eski haline göre, büyükşehir belediyesi olmak için belediye ve halka etrafındaki nüfusun 750.000’i aşması gerekiyordu. Ancak 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi olmak için gerekli olan bu nüfus şartı değiştirilmiştir. Yeni düzenlemeyle büyükşehir belediyesi olmak için il nüfusunun 750.000’in üzerinde olması ön koşulu getirilmiştir (Oktay, 2016: 81). Kısaca 6360 sayılı Kanunla büyükşehir olma şartı kolaylaştırılmıştır.

5216 sayılı Kanunda Kanun koyucu tercihini nüfus düzeyi ve yoğunluğu daha yüksek ve daha güçlü büyükşehir belediye yapıları yönünde kullanmıştır. 3030 sayılı Kanunda sadece ilçe şartı bulunurken 5216 sayılı Kanunda nüfus şartına da yer verilmesi çok daha somut bir kriterdir. Türkiye’de o dönemdeki il merkezlerinin nüfusları dikkate alındığında 750 bin nüfus şartı çok yüksek veya düşük olmayan dengede bir seviyeyi ifade etmektedir (Oktay, 2016: 75).

5216 sayılı Kanunun değişiklikten önceki kuruluş başlığı altındaki 4. maddesinde; “Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000’den fazla olan il belediyeleri, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir” hükmü yer almaktaydı (5216, md. 4). Bu hüküm 6360 sayılı Kanunun 5. maddesiyle

değiştirilmiştir. Yeni düzenlemeye göre; “toplam nüfusu 750.000’den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir” hükmü getirilmiştir (5216, md. 4; 6360, 5. md. değişikliği). Ayrıca 5216 sayılı Kanundaki fiziki yerleşim durumu ile ekonomik gelişmişlik düzeyi şartları da kaldırılmıştır.

6360 sayılı Kanunla yapılan değişiklikten önce 5216 sayılı Kanuna göre büyükşehir belediyesi kurulması için fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik durumlarının uygun olması halinde toplam nüfusun da en az 750.000 olması gerekmektedir (İzci ve Turan, 2013: 124). Bu durum 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun ayırt edici özelliklerinden birisi büyükşehir belediyesi olmak için ilk defa nüfus şartı getirmesidir. Kanuna göre, belediye sınırları içinde nüfusu 750.000 olan il belediyeleri, büyükşehir belediyesi olabilecektir; ancak daha sonra 6360 sayılı Kanunla bu şart üzerinde değişikliğe gidilmiştir (Zengin, O., 2014: 99). Yeni düzenlemeye göre artık büyükşehirlerin fiziki ve ekonomik gelişmişlik düzeylerine bakılmadan nüfusu 750 bin olan her il Kanunla büyükşehir olabilecektir (Belli ve Aydın, 2017: 408).

6360 sayılı Kanunun yaptığı bu değişiklikle birlikte 14 il büyükşehir belediyesi statüsü elde etmiştir. Bu illerin belediye nüfusu ve il nüfusu aşağıda verilmektedir.

Tablo 3.1. 14 Yeni Büyükşehir Belediyesinin 2012 Yılı İtibariyle Belediye Nüfusu İle İl Nüfusu

Büyükşehir olan iller	Belediye nüfusu	İl nüfusu
Aydın	736.465	989.862
Balıkesir	825.980	1.152.323
Denizli	778.209	931.823
Hatay	1.164.243	1.480.571
Malatya	419.959	757.930
Manisa	1.089.431	1.379.484
Kahramanmaraş	801.592	1.044.816
Mardin	446.426	764.033
Muğla	564.742	817.503
Tekirdağ	701.640	798.109
Trabzon	593.168	763.714
Şanlıurfa	1.021.382	1.663.371
Van	598.931	1.035.418

Kaynak: İzci ve Turan, 2013: 125.

Büyükşehir belediyelerinin yetki alanlarını genişletmeye yönelik olarak 5216 sayılı Kanunla başlayan çalışmalar 6360 sayılı Kanunla devam etmiştir. İlk olarak 5216 sayılı Kanunun geçici 2. maddesi ile İstanbul ve Kocaeli’nde büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırına genişletilmiştir. Diğer büyükşehir belediyeleri için pergel düzenlemesi de denen yarıçap yöntemi benimsenmiştir. Büyükşehir belediye sınırlarının

bu şekilde genişletilmesiyle parçalı bir yönetim yapısı ortaya çıkmıştır. Bu sorunu ortadan kaldırmak için 2008 yılında yasalaşan 5747 sayılı Kanunla önce sadece Adapazarı Büyükşehir Belediyesinde var olan sonra 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu marifetiyle sınırları genişleyen diğer büyükşehir belediyelerinde de var olmaya başlayan ilk kademe belediyeleri tek bir seçim dönemi (2004–2009) uygulamada kaldıktan sonra kaldırılmıştır. Son olarak çıkartılan 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunla da büyükşehir belediyesi tanımı ve büyükşehir belediyesi olma kriterleri değiştirilmiştir. On dört yeni büyükşehir belediyesi kurularak belediyelerin sorumluluk alanı genişletilmiştir. Pergel kuralı kaldırılarak tüm büyükşehir belediyelerinin sınırı il mülki sınırı haline getirilmiştir. Büyükşehir belediyesi olmak için il nüfusunun 750.000’in üzerinde olması şeklinde asgari bir koşul getirilmiştir.

6360 sayılı Kanun, büyükşehir belediyesi kurulması şartlarını kolaylaştırmak için 5216 sayılı Kanun üzerinde temel bazı değişiklikler yapmıştır. Öncelikle 5216 sayılı Kanundaki “büyükşehir belediyesinin en az üç ilçe belediyesini kapsamaması gerekir” şartı kaldırmıştır. Ancak büyükşehir belediyesi içindeki ilçeler ilçe belediyesi yapılıncaya doğal olarak tüm büyükşehirlerin üçten fazla ilçe belediyesi olmuştur. 6360 sayılı Kanun ikinci olarak 5216 sayılı Kanundaki “pergel kuralını” kaldırmış ve tüm büyükşehir belediyelerinde belediye sınırını il mülki sınırına eşitlemiştir. Son olarak da, büyükşehir belediyesi olmak için belediye nüfusunun 750.000 nüfusu aşması şartı, il nüfusunun 750.000 nüfusu aşması gerekir şeklinde değiştirilmiştir.

Bölümün tamamında 6360 sayılı Kanun ve bu Kanun öncesindeki dönemde büyükşehir belediyesi oluşturulması, sınırları ve yönetimine dair uygulanan sistemin karşılaştırılması yapılmıştır. Yapılan karşılaştırmanın özet tablo olarak dört dönemde incelenen karşılığı aşağıda yer almaktadır.

Tablo 3.2. Osmanlı Devleti ve Türkiye Cumhuriyetinde 6360 Sayılı Kanun ve Öncesinde Uygulanan Büyükşehir Belediye Sisteminin Karşılaştırılması: 1855-2019 Dönemi

	1855 Yılındaki İstanbul Şehremaneti	1984 Yılındaki 3030 Sayılı Kanun	2004 Yılındaki 5216 Sayılı Kanun	2012 Yılındaki 6360 Sayılı Torba Kanun
Belediyelerin idari ve mali özerkliği var mı?	Yok	Var	Var	Var
Belediye organları halkın seçimiyle mi oluşmaktadır?	Hayır	Evet	Evet	Evet
İki kademeli belediye modeli uygulanıyor mu?	Evet	Evet	Evet	Evet
Büyükşehir içindeki köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği var mı?	* Var/Yok	Var	Var	Yok (Büyükşehir belediyesinin mahallesi konumundalar)
Büyükşehir belediyelerinin koordinasyon sağlama görevi var mı?	Var	Var	Var	Var
Hizmet sınırı nasıl belirlenmektedir?	Şehremaneti İstanbul'un tamamında belediye hizmetleri yürütecektir.	Büyükşehir belediyesine dahil olan ilçeler ile ilk kademe belediyeleri	Pergel kuralı ve 5390 sayılı Kanun	İl mülki sınırı
Büyükşehir belediyesi olmak için nüfus şartı var mı?	Yok Not: Bu sistem sadece İstanbul ve Ankara'da uygulanmıştır.	Yok Not: Nüfus yerine asgari sayıda ilçe veya ilk kademe belediyesi şartı	İl merkezinde 750.000 nüfus şartı aranıyor.	Tüm il bazında 750.000 nüfus şartı aranıyor.

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

* Şehremaneti bünyesinde kurulan günümüz ilçe belediyelerine benzer yapıların Daire şeklinde faaliyet göstermeleriyle şehremaneti içinde yer alan köy ve belde belediyeleri de tüzel kişilik kazanmışlardır. Ancak bu yapıların şube haline getirilmeleriyle şehremaneti içinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği ortadan kalkmaktadır. İstanbul Şehremaneti döneminde zaman zaman daire/şube statüsü arasında değişimler yaşanmıştır. Örneğin Nizamname-i Umumi Tüzüğü ile on dört daireye yani ilçe belediyesine ayrılan İstanbul'da 1857 yılında Beyoğlu-Galata semtinde Altıncı Belediye Dairesi kurulmuştur. 1868 yılında Dersaâdet İdâre-i Belediye Nizamnamesiyle İstanbul on dört belediye dairesine ayrılarak yeni kurulacak dairelerin Altıncı Daire-i Belediye'nin aksine, Şehremaneti'nin birer şubesi olması öngörülmüştür. 1877 yılında Dersaâdet Belediye Kanunuyla kurulan belediye daireleri de Şehremanetinden ayrı birer tüzel kişilik olarak düzenlenmiştir. 1912 yılında yayımlanan Dersaâdet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanun-ı Muvakkat, Şehremaneti tek bir belediye dairesi olarak kabul edilmiş ve dokuz şubeye ayırmıştır.

Tablodan da anlaşılacağı gibi İstanbul Şehremanetinin idari ve mali özerkliği yoktur ve organları halkın seçimiyle oluşmamaktadır. Ancak 3030 sayılı Kanunda ve 5216 sayılı Kanunda belediyelere idari ve mali özerklik tanınmıştır ve organlar seçimle iş başına gelmektedir. 6360 sayılı Kanunla 5216 sayılı Kanunda yapılan değişiklik ile de bu özerklik ve belediye organlarının seçimle iş başına gelmesi aynen devam etmiştir.

Tabloya baktığımızda iki kademeli belediye modelinin dört dönemde de uygulandığını görmekteyiz. Yine dört dönemde de büyükşehir belediyelerine koordinasyon sağlama görevi verilmiştir. Şehremaneti belediyeçiliği döneminde ilginç bir şekilde daire/şube statüsü arasında gidip gelmeler yaşanmıştır. Şehremaneti belediyesinin altında kurulan günümüz ilçe belediyesine benzer yapılar daire statüsünde iken Şehremaneti içindeki köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği vardır. Ancak bunlar şube şekline dönüştürülünce köy ve belde belediyelerinin de tüzel kişilikleri yok olmaktadır. 3030 sayılı Kanunla 5216 sayılı Kanunun 6360 ile değiştirilmeden önceki ilk halinde büyükşehir belediyesi içindeki köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği bulunmaktaydı. Ancak 2012 yılında 6360 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle büyükşehir belediyesi sınırları içindeki tüm belde belediyeleri ile köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak bu yerel yönetim birimleri mahalleye dönüştürülmüştür.

1855 Şehremaneti döneminde Şehremaneti her ne kadar başarılı olamasa da İstanbul'un tamamında belediye hizmetlerinden sorumluydu. Dolayısıyla hizmet sınırının İstanbul'un tamamı olduğu söylenebilir. Büyükşehir belediyesinin hizmet sınırı 3030 Sayılı Kanun döneminde büyükşehir belediyesine dahil olan ilçeler ve 1993 tarihli KHK'nın ek listesinde yayımlanan yerleşimlerden oluşmaktaydı. 5216 sayılı Kanunun ilk halinde ise hizmet sınırı pergel hesabıyla yapılmaktaydı. 6360 sayılı Kanunla da büyükşehir belediyesinin hizmet sınırı tüm bu kafa karıştırıcı sistemler bir tarafa bırakılarak il mülki sınırı haline getirilmiştir.

Şehremaneti belediyeçiliği döneminde büyükşehir belediyesi olmak için bir nüfus şartı öngörülmemiştir; zaten bu sistem sadece İstanbul ve Ankara'da uygulanmıştır. 3030 sayılı Kanun döneminde de nüfus şartı yoktur. Nüfus şartı yerine asgari sayıda ilçe veya ilk kademe belediyesi bulunma şartı vardır. 5216 sayılı Kanunda büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için il sınırında 750.000 nüfus şartı aranmıştır. 6360 sayılı Kanunla hizmet sınırının belirlenmesinde olduğu gibi yine tüm bu karmaşık sistemlerden vazgeçilerek büyükşehir belediyesi olmak için tüm il sınırında 750.000 nüfus şartı getirilmiştir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

DENİZLİ KENTİNİN METROPOLİTENLEŞME SÜRECİ

Denizli kentinin metropolitenleşme sürecinin anlatıldığı bu bölümde öncelikle Denizli'nin büyükşehir belediyesi statüsü öncesi, sırası ve sonrasına dair literatür analizine yer verilmektedir. Ardından Denizli'nin kısa bir tarihçesine yer verildikten sonra dört bölüm halinde Denizli kentinin ve ilinin kentleşme ve metropolitenleşme süreci irdelenmektedir.

4.1. Denizli'nin Büyükşehir Belediyesi Statüsü Öncesi, Sırası ve Sonrasına Dair Literatür Özeti / Analizi

Denizli'de büyükşehir belediyesine dair yapılan çalışmaları kendi içinde alan araştırmasına dayalı olanlar ve diğerleri diye ikiye ayırmak mümkün olduğu gibi Mart 2014 yerel seçimlerinden önceki dönemdeki çabalar, söylemler/tasarımlar ve hukuki düzenlemeleri ele alanlar ile 6360'ın Mart 2014 yerel seçimleriyle hayata geçmesi sonrası dönemdeki gelişmeleri ele alanlar şeklinde ikiye ayırmak mümkündür.

Özgür, Savaş Yavuzçehre ve Cigeroğlu [Öztepe] 2007 yılındaki birkaç ortak eserlerinde Türkiye'deki büyükşehir belediyeleri modellerini sınıflandırma konusunda nispeten daha detaylı çalışmışlar ve büyükşehir belediye sistemini sınıflandırmayı eserlerinin ana odaklarından birisi olarak ele almışlardır. Hatta yazarlar, 6360 ve 5747 öncesi dönemdeki mevcut büyükşehir belediyesi modellerini sınıflandırmaya tabi tutarak detaylıca ve örneklerle anlatmışlardır; daha doğrusu mevcut büyükşehir belediyelerinin özelliklerine bakarak sınıflandırma geliştirmişlerdir. Bu sınıflandırma içerisinde Özgür, Savaş Yavuzçehre ve Cigeroğlu Adapazarı / Sakarya modeline özel bir yer ayırmışlardır; çünkü Adapazarı Büyükşehir Belediyesi, kuruluşundan itibaren 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 2009 Mart yerel seçimlerine kadar ikinci kademe hem ilçe hem de belde belediyelerini içermekteydi.

Denizli'nin büyükşehir belediyesi olma çabalarının olduğu, ancak bu statünün henüz verilmediği dönemde Pamukkale Üniversitesinden Mısra Cigeroğlu (Öztepe) (2007), "Denizli Kentsel Alanının Yönetim Alternatifleri" adlı yüksek lisans tezinde, 5393 sayılı Belediye Kanununun 11/1. Maddesi kullanılarak bütünşehir adıyla anılan düzenlemenin etkileri konusunda görüşme ve anket tekniklerini kullanarak köy ve belde belediyesi şeklinde farklı statüdeki çok sayıda aktörle mülakatlar yaparak saha araştırması yürütmüştür. Çalışmaya göre Denizli'nin özellikle 1990'larda başlayan idari

parçalanmış yapısı kent bütününde verimli ve etkili hizmet sunumunu zorlaştırmaktadır. Bu parçalı idari yapının yol açtığı sorunlardan kurtulmak için ortaya atılan çözüm önerileri ve alternatiflerden; Denizli milletvekillerinin sunduğu büyükşehir belediyesi olma teklifleri, Denizli Belediyesi'nin birlik kurma yoluyla işbirliği içinde hareket etme çabaları, 2003 yılında gündeme gelen ve “Bütünşehir Yasası” olarak da anılan Kanun Tasarısı ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “tüzel kişiliğin sona erdirilmesi” başlığını taşıyan 11. maddesinin uygulanma çabaları incelenmiştir (Ciğeroğlu Öztepe, 2007).

Pınar Savaş Yavuzçehre (2010) “Kentsel Mekan Kullanımında Değişim: Denizli Kenti Örneği” adlı Doktora Tezinde ve bu tezinin biraz değiştirilerek basılı versiyonu olan telif kitabında (2012) mekânsal dönüşüm üzerine çalışırken Denizli'de büyükşehir belediyesi ve bütünşehir çabalarına da değinen kimi soru ve cevapların da yer aldığı farklı dönemlerde mekânsal dönüşüm konusunda söz sahibi kilit aktörlerle derinlemesine görüşme yoluyla tezinde saha bilgilerini kullanmıştır (Savaş Yavuzçehre, 2010).

Özgür (2012) “Metropolitenleşme Sürecindeki Denizli Kentsel Alanının Yönetiminde Dört Dönem: Kapsamlı Mücavir Alan, İdari Parçalanma, Bütünşehir, Büyükşehir Belediyesine Geçiş” isimli makalesinde Denizli kentinin metropolitenleşme sürecini dört bölüme ayırarak büyükşehir belediyesine geçiş çabalarına dair ipuçları vermektedir (Özgür, 2012).

Özgür (2014) “Denizli Kenti ve İlinde Yönetimsel Ölçek Arayışları (1976–2014): Dört Bütünşehir (Belediyesi) Söylemi / Tasavvuru (2001–2014) ve Büyükşehir Belediyesi Statüsü (2012–2014)” isimli makalesinde Türkiye ve özellikle Denizli için 6360 sayılı Kanun'un getirdiği yeni bütünşehir belediyesi tasavvuru da dâhil bütünşehir (belediyesi) söylemlerini ve tasavvurlarını hikâye ve analiz etmektedir. Çalışmada Denizli'nin büyükşehir belediyesi olmasının diğer şehirlerin hikâyelerinden farklı olduğu vurgulanmakta bunun nedeni olarak da Denizli'nin yaklaşık yirmi yıldır bu statüyü elde etme çabası gösterilmektedir. Büyükşehir belediyeleri içinde uzun süredir bu derece çaba gösterenlerin sayısının az olduğu ve bu durumun Şanlıurfa, Kahramanmaraş, Malatya ve Trabzon ile sınırlı olduğu vurgulanmaktadır. Çalışma ayrıca Denizli'de kullanılan bütünşehir terimlerinin anlam ve içerik değiştirip bugün tüm büyükşehir belediyelerinde kullanılır hale geldiğini belirtmektedir (Özgür, 2014).

Mehmet Ali Çamdere'nin (2017) Fatma Neval Genç danışmanlığında tamamladığı “6360 Sayılı Kanunun Kamu Hizmetlerinin Sunumuna Etkisi: Denizli Büyükşehir Belediyesi Örneği” başlıklı yüksek lisans tezinde ve yüksek lisans tezinden üretilen aynı adlı makalede (2018) 6360 sayılı Kanunun Denizli ilindeki kamu hizmetleri üzerindeki etkileri değerlendirilmiştir. Çalışmada 6360 sayılı Kanunun Denizli ilinde, büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarafından sunulan kamu hizmetlerinin üzerindeki etkilerini araştırmak amacıyla 20 belediye yöneticisiyle anket çalışması yapılmıştır. 6360 sayılı Kanunla yeni büyükşehir belediyelerinin kurulması, büyükşehir belediyelerinin hizmet sınırlarının il ve ilçe sınırlarına genişlemesi idari ve hizmet sunumu açısından olumlu bir gelişme olduğu hipotezi test edilmiştir (Çamdere, 2017).

Keysan (2017) “6360 Sayılı Yasanın Uygulama Sürecinde Denizli’de Belediye Hizmetlerinden Memnuniyet Algısı: Eski Belde Belediyeleri Üzerinden Bir İnceleme” isimli yüksek lisans tezinde 6360 sayılı Kanunun uygulama sürecinde Denizli Metropoliten alanında belediye hizmetlerinden memnuniyet ile merkeze uzaklık arasında ters yönlü bir ilişkinin olup olmadığını irdelenmiştir. Denizli Büyükşehir Belediyesinin sınırları içerisinde 24 eski belde belediyesinde yaşayan 380 kişiyle Denizli Büyükşehir Belediyesinden alınan hizmetlerin memnuniyet düzeylerini belirlemek için anket yapmıştır (Keysan, 2017).

Partigöç (2018) “Kentleşme Sürecinde Kırsal Alanların Mekansal Değişimi ve Dönüşümü: Denizli Kenti Örneği” adlı çalışmasında, 6360 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 2012 yılına kadar kırsal niteliği korunan ve tarım arazisi olarak kullanılan alanlara yönelik getirilen kullanım kararlarının Kanunun yürürlüğe girmesiyle oluşturduğu mekânsal etkilerini incelemiştir. Çalışmada, Denizli ili Pamukkale ve Merkezefendi ilçelerinde yer alan ve kanunla tüzel kişiliği ortadan kaldırılarak “mahalle” statüsüne alınan yerleşimler örnek alan olarak seçilmiştir. Çalışma alanı, Pamukkale ilçesinin güneyini ve Merkezefendi ilçesini kapsamaktadır. 2007–2017 yılları arasında çalışma alanında kentsel ve kırsal alan kullanımlarında meydana gelen mekânsal değişikliklerin uydu görüntüleri karşılaştırmalı biçimde incelenerek bu değişikliklerin şehir planlama disiplini açısından etkileri incelenmiştir. Yapılan inceleme sonucu, çalışma için seçilen alanda tarımsal üretim ve hayvancılıkta aktif olarak kullanılabilir kırsal nitelikli alanların önce işlevini yitirdiği ve sonrasında yapılaşmaya açıldığı (Partigöç, 2018) gözlemlenmiştir.

Tüm bu saha çalışmaları ve diğer akademik eserler Denizli'nin 1990'lı yılların başlarında başlayan büyükşehir belediyesi olma çabalarına yönelik hikâyeyi, büyük ölçüde kayıt altına alıp yorum ve öneri geliştirilmesine yönelik önemli katkılar sağlamaktadır. 6360 sayılı Kanunun, içinde Denizli'nin de yer aldığı 30 büyükşehir belediyesine yönelik genel düzenlemeleri Türkiye'de büyükşehir belediye sisteminde yeni ve farklı bir aşamaya fiilen geçilmesi sürecini başlatmıştır. Bu anlamda yeni dönemin parametrelerini ve dönüşümünü başlatan 6360 sayılı Kanunun hem akademik literatür ışığında hem de kanaat önderlerinin gözünden artı ve eksileriyle irdelenmesi tamamlayıcı ve özgün bir ihtiyaç ve çalışma alanı olarak ortaya çıkmıştır. Bu tez de tam buna odaklanmaktadır.

4.2. Denizli Kentinin Tarihçesi

Denizli ili coğrafi konum itibariyle, Anadolu yarımadasının güneybatısında, Ege Bölgesinin doğusunda yer alır. Dolayısıyla Ege, İç Anadolu ve Akdeniz Bölgeleri arasında bir geçit oluşturur. Yüzey şekilleri bakımından dalgalıdır. Denizli şehir merkezi, Karacı Dağı eteklerindeki platformda kurulmuştur. Çünkü bu mekân korunma, ulaşım imkanları ve verimli topraklara sahiptir. İlk yerleşim, halen Bayramyeri diye adlandırılan ve bugün de ticaretin yoğun olduğu Kaleiçi yöresinde başlamıştır. Denizli ili doğuda Burdur, Afyon ve batıda Aydın, Manisa, kuzeyde Uşak, güneyde ise Muğla illeri ile komşudur (Denizli İli 2006 Yılı Çevre Durum Raporu, 2007).

Denizli yerleşmeye son derece müsait olması nedeniyle, tarih öncesi devirlerden itibaren birçok uygarlığa ev sahipliği yapmıştır. Denizli ili, ilk defa bugünkü şehrin 6 km kuzeyinde, Eskihisar Köyü civarında kurulmuştur. Denizli'nin eski adı "Ladik" ya da "Lazik" idi. Bu kelime antik Laodikeia kentini ifade eder. Şehir daha sonra Tonguzlu ismiyle anılmaya başlanmıştır. Tonguzlu isminin "Denizli" şekline dönüşmesi ise XVI. Yüzyılın ikinci yarısına rastlar (Denizli Valiliği, 2017).

Osmanlılara 1428 yılında geçen Denizli, 1883 tarihine kadar Aydın iline bağlı bir ilçe iken 1910 yılında bağımsız mutasarrıflık, 1923 yılında Cumhuriyetin kurulmasıyla da il olmuştur (Denizli Valiliği, 2017). Bağımsız Mutasarrıflık olduğu 1910 yılında Merkez, Acıpayam, Buldan, Çal, Sarayköy ve Tavas olmak üzere toplam 6 ilçesi vardı (Ciğeroğlu, 2007: 9). Diğer ilçeler daha sonra kurulmuş ya da Denizli'ye bağlanmıştır.

Günümüzde ise ikisi merkez ilçe olmak üzere Denizli'nin 19 ilçesi bulunmaktadır. Bunlar Acıpayam, Babadağ, Baklan, Bekilli, Beyağaç, Bozkurt, Buldan, Çal, Çameli, Çardak, Çivril, Güney, Honaz, Kale, Merkezefendi, Pamukkale, Sarayköy, Serinhisar ve Tavas'tır (Denizli Büyükşehir Belediyesi, 2018).

Denizli'de ilk belediye teşkilatı 1876 yılında kurulmuştur. İlk belediye başkanı Hacı Molla Ahmet Efendi'dir. Bu tarihlerde Denizli, mülki bölünmede Aydın Livasına bağlı bir kaza merkezi konumundadır. 1883'te Sarayköy, Buldan ve Tavas ilçelerinin bağlanmasıyla "Sancak" haline getirilen Denizli, 1884'te Çal 1888'de Acıpayam ilçelerinin katılımıyla Aydın'a bağlı mutasarrıflık haline getirilirken Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşuyla da 1923 yılında il olmuştur. Denizli İl Özel İdaresi de 1924 yılında kurulmuştur (Denizli Büyükşehir Belediyesi).

Denizli özellikle 1950 yılından sonra hızlı bir tempoyla büyümeye başlamıştır. 1976 yılında meydana gelen deprem, birçok binayı oturulamaz hale getirince, bu afetin ardından geniş yollar açılmış, hızlı bir yapılaşma başlamıştır. Bugün Denizli, Ege Bölgesinde İzmir'den sonra ikinci büyük kent, il nüfusu dikkate alındığında ise İzmir ve Manisa'nın ardından üçüncü konumuna gelmiştir. Denizli, eğitim kurumlarıyla, sanayi, tarım, turizm gibi iş kollarındaki örnek ilerlemeleriyle ve büyüyen yerleşim alanlarıyla bugün modern bir şehir konumundadır (Denizli Büyükşehir Belediyesi).

2018 yılı itibarıyla 1.027.782 nüfusa sahip olan Denizli ilinde, Denizli Büyükşehir Belediyesi ve 19 ilçe belediyesi bulunmaktadır.

Tablo 4.1. Denizli Büyükşehir ve Denizli Büyükşehir İlçe Belediyelerinin 2018 Yılı Nüfusları

İl/İlçe	2018 Nüfusu	İl/İlçe	2018 Nüfusu
Denizli	1.027.782	Çal	19.259
Merkezefendi	302.213	Çameli	18.256
Pamukkale	344.065	Çardak	9.144
Acıpayam	55.648	Çivril	60.429
Babadağ	6.522	Güney	9.975
Baklan	5 654	Honaz	33.184
Bekilli	7 065	Kale	20.393
Beyağaç	6.903	Sarayköy	30.768
Bozkurt	12.788	Serinhisar	14.430
Buldan	27.241	Tavas	43.845

Kaynak: <https://www.nufusu.com/ilceleri/denizli-ilceleri-nufusu> (30.04.2019)

Denizli kentinin nüfus bakımından en büyük ilçesi Pamukkale'dir. Pamukkale ilçesini Merkezefendi, Çivril, Acıpayam ve Tavas takip etmektedir. Nüfusu en az olan

ilçe ise Baklan'dır. Yüzölçümü en büyük olan ilçe Acıpayam'dır. Yüzölçümü en küçük olan ilçe ise Babadağ'dır.

Denizli'nin 2012 yılında 6360 Sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi olmasıyla birlikte Akköy İlçesi isim ve alan değiştirilerek Pamukkale İlçesine dönüştürülmüş ve Merkezefendi adında yeni bir merkez ilçe kurulmuştur. Böylece Denizli'nin iki merkez ilçesi ve on yedi ilçe belediyesi bulunmaktadır.

İlgili ilçe belediyelerinin ve İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü'nün internet sitesinden alınan bilgilere göre; Acıpayam, 1628 km² yüzölçümü ile Denizli'nin en büyük ilçesidir. Denizli'ye 56 km mesafede bulunmaktadır. 2018 yılı itibariyle nüfusu 55.648 kişidir (Acıpayam Belediyesi). Denizli'ye 45 km mesafede olan Buldan'ın 2018 yılı itibariyle nüfusu 27.241 kişidir (Denizli İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü). Çal, yaklaşık 65 km'lik bir yol ile Denizli'ye bağlanmaktadır. 2018 yılı itibariyle nüfusu 19.259 kişidir (Çal Belediyesi). Denizli'ye 22 km mesafe bulunan Sarayköy'ün 2018 yılı itibariyle nüfusu 30.768 kişidir (Sarayköy Belediyesi). Tavas, 1883 yılında Denizli Sancağına bağlı bir ilçe iken 1890 yılında da Belediye olmuştur. Denizli Tavas arası 44 km'dir. Tavas'ın 2018 yılı itibariyle nüfusu 43.845 kişidir (Tavas Belediyesi).

Denizli il merkezine 96 km mesafede bulunan Çivril'in 2018 yılı itibariyle nüfusu 60.429 kişidir. Ekonomisi tarıma dayalı olan ilçe nüfusunun %80'i tarımsal faaliyetlerle uğraşmaktadır. Denizli il merkezine 75 km mesafede bulunan Güney İlçesi, 2018 yılı itibariyle 9.975 nüfusa sahiptir ve ekonomisi tarıma dayanmaktadır. Çameli İlçesi Denizli İl merkezine 106 km uzaklıkta İl Merkezinin kuzey doğusunda yer almaktadır. 2018 yılı itibariyle nüfusu, 18.256 kişidir. İlçe ekonomisi tarıma dayalı olup bazı mahallelerde büyük kapasiteli alabalık tesisleri vardır. Çameli İlçesinde 1350 metrelik rakımdan dolayı yayla turizmi gelişmiştir. Çardak İlçesi, Denizli il merkezine 56 km uzaklıkta Denizli-Afyon karayolu üzerinde bulunmaktadır. 2018 yılı itibariyle nüfusu 9.144 kişidir. Denizli ilinin tek hava yolu ulaşım merkezi olan Çardak Havalimanı, ilçenin güneyinde DHMİ Genel Müdürlüğü ile Hava Kuvvetleri Komutanlığı arasında yapılan protokol gereğince 1991 yılından bu yana sivil havaalanı olarak hizmet vermektedir. Denizli iline bağlı Denizli-Muğla karayolu üzerinde Denizli il merkezine 75 km Muğla iline ise 80 km mesafede bulunan Kale, Tavas ilçesine bağlı bir Bucak iken, 1959'da ilçe olmuştur. 2018 yılı itibariyle nüfusu 20.393 kişidir. İlçe ekonomisi tarım ve hayvancılığa dayanmaktadır. Ayrıca ilçede 14 adet kömür sahası mevcuttur (Denizli İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü; <https://www.nufusu.com>).

Diğer ilçeler 1960 sonrası dönemde kurulmuş olup örneğin Bozkurt 1990 yılında Çardak'tan ayrılarak ilçeleşmiştir. Bozkurt İlçesi Denizli'ye 49 km mesafededir. 2018 yılı itibariyle nüfusun 12.788 kişidir. Bozkurt İlçesinin Çardak İlçesine yakın olması nedeniyle Bozkurt'taki adli teşkilat ortadan kaldırılmış ve burada yaşayan halk, bu kapsamdaki sorunları için Çardak ilçesindeki adliye teşkilatına başvurmak zorundadırlar. Bu durum Bozkurt'un yeniden Çardak'a bağlanma riskini ortaya çıkarmıştır. Ancak, Bozkurt'un sahip olduğu nüfus, konum ve sosyal yapı Bozkurt'un gelişme ve çekim merkezi olabileceği yönünde belirtiler göstermektedir (Kodal, 2013: 138-139).

Honaz İlçesi, Denizli-Ankara karayolu üzerinde, Denizli'ye 21 km uzaklıktadır. 2018 yılı itibariyle nüfusu 33.184 kişidir. 1987 yılına kadar Denizli İline bağlı bir nahiye olan Honaz 19.06.1987 tarih ve 3392 sayılı Kanunla ilçe statüsüne kavuşmuştur. Honaz İlçesinin sınırları içerisinde Organize Sanayi Bölgesi ve çevresinde irili ufaklı yaklaşık 150 fabrika bulunmaktadır. Babadağ İlçesi, Denizli İl merkezine 36 km mesafede bulunmaktadır. Babadağ 1877 yılında belediye, 1988 yılında ilçe olmuştur. Babadağ ilçe oluncaya kadar Sarayköy'e, bağlı kalmıştır. 2018 yılı itibariyle nüfusu 6.522 kişidir. Babadağ İlçe ekonomisinde dokumacılığın önemli bir yeri vardır. Baklan İlçesi, Denizli İl merkezine 60 km mesafede olup 2018 yılı itibariyle nüfusu 5.654 kişidir ve ilçe ekonomisi genel olarak tarıma dayalıdır. 1987 yılında ilçe statüsüne kavuşan Bekilli İlçesi, Denizli ilinin kuzeyinde ve Denizli'ye 86 km mesafede bulunmaktadır. Bekilli İlçesinin 2018 yılı itibariyle nüfusu 7.065 kişi olup ilçe ekonomisi genel olarak tarıma dayanmakta olup sanayi kuruluşu olarak da şarap imalathanesi bulunmaktadır. Beyağaç İlçesi, 1991 yılında Kale İlçesinden ayrılarak ilçe olmuştur ve Denizli İl merkezine 94 km mesafede bulunmaktadır. 2018 yılı itibariyle Beyağaç'ın nüfusu 6.903 kişidir ve ilçe ekonomisi tarım ve hayvancılığa dayanmaktadır. Serinhisar İlçesi 1987 yılında ilçe statüsüne kavuşmuştur. Denizli Serinhisar arası 35 km olup ilçenin 2018 yılı itibariyle nüfusu 14.430 kişidir. Leblebiciliğin Serinhisar ilçe ekonomisinde önemli bir payı vardır (Denizli İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü; <https://www.nufusu.com>).

Denizli kentinin metropolitenleşme hızı bu şekilde giderse yakın bir gelecekte Denizli il merkezine 21 km uzaklıkta olan Honaz ile 22 km uzaklıkta bulunan Sarayköy ilçeleri Denizli metropolüne dahil olarak Denizli geniş bir alanda uzunlamasına bir kent görünümü verebilir (Koç, 2007: 82).

Denizli, Ege Bölgesinde İzmir'den sonra ikinci büyük sanayi ve turizm merkezidir. Verimli topraklar üzerinde kurulan Denizli bugün, Türkiye'nin nüfusu bakımından, 20., ekonomik aktivitesi bakımından 13., sanayinin gelişmişliği bakımından 9. ildir. Denizli il arazisinin %31,8'i tarım arazisi, %4,9'u çayır ve meralar, %44'ü orman ve fundalık arazisidir. Kalan %19,3'lük bölümü tarım dışı ve yerleşim alanı olarak kullanılmaktadır. En çok yetiştirilen ürünlerin başında pamuk, tütün, buğday ve üzüm yer almaktadır (Denizli İhracatçılar Birliği).

Denizli kentinin, iş yapabilecek girişimcileri ve üretip sunacağı turizm, kaplıca, organik tarım, gıda sanayi, metal ve kablo sanayi, ev tekstili gibi ürünleri vardır. Denizli'de kentsel mekânın şekillenmesindeki ana faktör sanayileşmedir. Kent, özellikle tekstil sektöründe ülkemizin lokomotif şehirlerinden birisi durumundadır. Sanayinin yarattığı istihdamdan dolayı kent hızla göç almakta ve nüfus artışı yaşanmaktadır (Savaş Yavuzçehre, 2013: 223). Denizli Büyükşehir Belediyesi tarafından hazırlanan 2015–2019 Stratejik Planına göre, Denizli ekonomisi 7T ile adlandırılır. 7T'nin açılımı; Tarım (ve Hayvancılık), Tekstil (Sanayi), Turizm, Tarih (ve Kültür), Termal, Traverten ve Teknolojidir (Denizli Büyükşehir Belediyesi 2015-2019 Stratejik Planı, 2015: 52).

Turizm açısından önemli bir güzergâhta yer alan Denizli ili, Hierapolis ve Laodikeia gibi 30'a yakın antik şehir, 20'den fazla höyükle önemli bir uygarlık beşiğidir. Hierapolis Arkeoloji Müzesi, Atatürk Etnografya Müzesi ve Pamukkale civarındaki tarihi eserleri ve kaplıcaları ile Denizli oldukça zengin bir kültür mirasının sahibidir. Bunlardan başka Selçuklu ve Osmanlı devirlerinden kalma çok sayıda tarihî değerleri ile de turizme hizmet vermektedir (Denizli Büyükşehir Belediyesi).

Denizli kentinin metropolitenleşme süreci dört bölüm halinde incelenmektedir. İlk olarak 1976 yılında 34 köyün katılımıyla Denizli mücavir alanının genişlemesi ele alınmaktadır. Ardından Denizli mücavir alanına katılan bu köylerin 1987–1999 yılları arasında belediyeleşmesiyle yaşanan parçalanma anlatılmaktadır. Bu parçalı yapının getirdiği sorunlara çözüm bulmak amacıyla 2001'de ortaya atılan “bütünşehir” kavramı üçüncü bölümde oldukça geniş şekilde ele alınmaktadır. Yine üçüncü alt kısımda bütünşehir kavramından esinlenmiş olma ihtimali bulunan, ancak Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından veto edilen 5026 sayılı Kanunun içeriği ve özelliklerinden ayrıntılı olarak bahsedilmektedir. Son bölümde de 5393 sayılı Belediye Kanununun 11/1. Maddesinin uygulanmasını kolaylaştıran 2006 yılındaki 8352 sayılı

Üçlü Kararnamenin kentsel alan ve metropoliten kentsel alan yönetimindeki rolü ve etkisi irdelenmektedir.

4.3. 1976 Yılındaki Mücavir Alan Uygulaması: 1976–1987

Bu süreci incelemeye başlamadan önce mücavir alan kavramının ne demek olduğu irdelenecektir. “Mücavir alan” kavramı ilk olarak 1956 tarihli ve 6785 sayılı İmar Kanununun 47. maddesinde yer almıştır. 1985 yılında kabul edilen 3194 sayılı İmar Kanununun 45. Maddesinde de kavram son halini almıştır. Mücavir alanın sözcük anlamı “komşu alan” demektir. Belediye sınırı dışında yer alan bir kısım alanların imar denetiminin koruma ve geliştirme amaçlı olarak belediyelerin denetimine verilmesi olarak tanımlanabilir. Dolayısıyla bu alanda yaşayanlara kısmen de olsa belediye hizmetlerinin ulaştırıldığı yerdir. Mücavir alan, 3194 sayılı İmar Kanununun 5. Maddesinde de imar mevzuatı bakımından belediyelerin kontrol ve mesuliyeti altına verilmiş olan alanlar olarak tanımlanmıştır (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı).

Denizli Belediyesi ve onun çevresindeki çok sayıda küçük belediye ve köylerden oluşan Metropoliten Denizli kentsel alanını dar ve geniş anlamda tanımlamak mümkündür. Geniş anlamdaki Denizli kentsel alanının dolaylı olarak ilk defa gündeme gelişi 1970 sonlarında 1973–1980 döneminin Belediye Başkanı Hasan Gönüllü'nün döneminde düzenlenen mücavir alan kavramıyla olmuştur. 1976 yılında Denizli merkez ilçedeki 34 köy, kentin gelişiminin önünü açmak ve imar ve planlama bütünlüğünü sağlamak amacıyla Denizli Belediyesinin mücavir alanına katılmıştır. Ancak bu köylerin çoğu tek tek veya bir araya gelerek 1987-1999'de belediye olmuştur (Özgür, 2012: 315; Çınar, Duru, Çiner, Zengin, 2013: 173). Bu dönemdeki mücavir alanı genişletmenin sebebi ise belediye sınırları dışında yeni yerleşmelerin oluşmaya başlamasıdır (Yavuzçehre, 2010: 185).

1960 öncesinde Denizli merkez ilçede sadece Denizli Belediyesi ve köyler vardı. 1961'de Başkarcı Belediyesi, 1960 sonlarında Uzunpınar ve Aşağışamlı Belediyeleri, 1970 başlarındaysa Gözler ve Irlıganlı Belediyeleri kuruldu. Sonradan belediye statüsüne sahip olan bu yerleşimlerin çoğu da 1976'da geniş anlamda Denizli kentsel alanına dâhil olmuştur. 1976'da Başkan Hasan Gönüllü döneminde Denizli Merkez İlçedeki 34 köy Denizli Belediye Meclisi kararı ve İmar ve İskan Bakanlığının onayıyla Denizli Belediyesinin mücavir alanına katılmıştır. Bu katılma işlemi “bütünşehir belediyesi” sözcüğü telaffuz edilmeden gerçekleşmiştir. Bu katılımla söz konusu

köylerdeki imar ve yapılaşma durumunun kontrol edilmesi ile şehrin gelişmesine daha kolay yön verilmesi amaçlanmaktaydı (Özgür, 2012: 315-316; Özgür, 2014: 33).

34 köyün katılımıyla birlikte Denizli kentsel alanı genişlemiştir. Ancak bu genişleme uzun sürmedi. Bu köylerin bir kısmı tek başına veya birleşerek 1987–1999 arasında belediyeleşti.

4.4. Mücavir Köylerin Belediyeleşmesi Sonucu İdari Yapının Parçalanması: 1987–1999

1976 yılında Denizli mücavir alanına katılan köylerin önemli bir kısmı 1980 sonlarında (1987'den itibaren) ve daha ziyade 1990'lı yıllarda belediyeleşerek merkez ilçedeki belde belediyeleri haline geldiler. Bu köylerden bazıları nüfus artışı bazıları da kendi aralarında birleşerek belediyeleşmiştir (Çamdere ve Genç, 2018: 41). Mücavir alandaki Kınıklı ve Bağbaşı gibi bazı köyler, gerekli nüfus şartını tek başına sağlayarak belediyeleşti. Denizli Belediyesinin 1976'da mücavir alanına alınan diğer köylerden bazıları ise başka komşu köylerle bir araya gelerek tek bir belediye çatısı altında belediye statüsü elde etti; Gümüşler ve Üçler gibi 1987'de veya 1990'larda kurulan belde belediyeleri bu son durumun/stratejinin örnekleridir. Denizli Belediyesinin mücavir alanındaki Gümüşçay ve Şemikler Köyleri 1987'de Gümüşler adıyla belediyeleşti. Görünen ve kulaktan kulağa dolaşan söylentiye göre, Gümüşler Belde Belediyesini oluşturan her iki köy de kendi adının kullanılmasını istese de diğer köy bunu kabul etmeyince iki köyün isminden bazı ifadeler belediyenin ismine parça parça yedirildi. Karahasanlı, Hacıyüplü, Çakmak Köyleri ise Üçler adıyla 1998'de belediye statüsüne kavuştu; bu belediyeye Üçler dendi, çünkü üç köy bir araya gelerek bir belediye kurmuşlardı. Mücavir alandaki çok sayıda köyün belediye statüsüne geçişi Denizli'de il ve merkez ilçe çapında çok sayıda belediye olmasından kaynaklanan idari parçalanmayı 1990'ların sonlarında iyice artırdı (Özgür, 2012: 316-317). Elbette Denizli Merkez İlçede mücavir alan içindeki veya dışındaki her köy belediye statüsü elde etmek için uğraşmadı veya edemedi, özellikle de mücavir alanda olmayan köyler veya nüfusu çok uzak ya da Denizli Belediyesinden epey uzak ve izole durumdaki köyler köy statüsünde kalmaya devam ettiler.

Denizli Belediyesinin etrafındaki irili ufaklı belediye ve köyler kentin sağlıklı büyümesi ve gelişmesini 2009'a kadar zorlaştırdı. 1580 sayılı eski Belediye Kanununa göre nüfusu 2000'i geçen yerlerde belediye kurulabilmesi, Denizli kentsel alanında hızlı

belediyeleşmeye zemin hazırladı. 2009 yılına kadar Merkez İlçede 22 belediye vardı: Denizli, Akkale, Aşağışamlı, Bağbaşı, Başkarcı, Bereketli, Cankurtaran, Gökpınar, Gözler, Gümüşler, Göveçlik, Hallaçlar, Irlıganlı, Karahayıt, Kayhan, Kınıklı, Korucuk, Pamukkale, Pınarkent, Servergazi, Uzunpınar, Üçler. Denizli Merkez İlçedeki Denizli hariç 21 belediye 1961–1999 arasında kuruldu. 1999–2009 döneminde sayıları zirvede kalan Merkez İlçedeki 22 belediyenin üçü 1960-1969'da, ikisi 1970-1979'da, ikisi 1980-1989'da, ondördü 1990-1999'da kuruldu. Merkez İlçede 1960 öncesinde sadece Denizli Belediyesi varken 1961'de sayı ikiye, 1971'de altıya, 1987'de yediye, 1992'de dokuza, 1999'da 22'ye ulaştı (Özgür, 2012: 317).

Bu parçalanmış idari yapı Denizli'de birçok yönetim sorununa yol açtı. Bu parçalı yapı Denizli Belediyesinin büyüme şansını azaltmıştır. Ayrıca çevre düzeni ve imar planlarının uygulanmasında sıkıntılar ortaya çıkmıştır. 2005 yılında yasalaşan 5393 sayılı Belediye Kanununun öncülü olan 2004 yılındaki 5215 sayılı Kanunun 11. maddesi gerekçesinde şu ifadeler yer almaktadır:

“Denizli ve Hatay illerimizde olduğu gibi birçok belediye cadde ve sokaklarla birbirinden ayrılmış, görev ve yetkilerin kullanımı ile hizmetlerin sunumunda karmaşa yaşanmış, vatandaşlar karşılaştıkları sorunlarla ilgili olarak hangi belediyeye başvuracaklarını şaşırılmış, imar denetimleri ve kaçak yapılaşma ile mücadele yeterince yapılamamış ve kentlerimiz hızla gecekondulaşmıştır.”

Denizli İl Çevre Düzeninde, Denizli'nin büyükşehir belediyesi olması için sunulan tekliflerin gerekçelerinde, panel ve forumlarda bu idari parçalanma sorunlarına değinilmiştir (Özgür, 2012: 318). Bu idari parçalanma Denizli'de bütüncül ve büyükşehir belediyesi deneme ve söylemleriyle büyükşehir belediyesi statüsü için mücadeleye giden yolda çok önemli bir etken olmuştur.

Köylerin belediyeleşme kararlarının temelinde ise 1980'ler ve 1990'lardaki belediyeleşme rüzgârı ile mücavir alandaki köy statüsündeki sorunlar gösterilebilir. Köylerin belediyeleşme çabalarındaki diğer gerekçeler ise şunlardır; imar ve bina ruhsat işlerini kendi tüzel kişilikleri ile yönlendirmek, belediye başkanı ve meclis üyesi olma isteği, mücavir alanda olup yeterince hizmet alamamaları, köylerin belediyeleşmesi yönünde kimi yerel siyasetçilerin telkinleri ve diğerleri (Özgür, 2012: 316).

Köylerin belediyeleşmesiyle birlikte Denizli kentsel alanında birbirine yakın ve iç içe geçmiş çok sayıda belediye oluşmuştur (Çınar vd., 2013: 173). Böylece Denizli kentsel alanındaki idari parçalanma artmış ve bu da çeşitli sorunlara yol açmıştır.

Bu parçalanmış idari yapının verdiği sıkıntılardan dolayı Denizli Merkez İlçe veya Merkez ilçeyi komşulayan bazı ilçelerin yakın yerleşim birimlerini kapsayacak metropoliten kentsel alanın büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşması için Türkiye Büyük Millet Meclisine ve 1994 yılından 2012 yılına kadar geçen 20 yıla yakın sürede iktidara gelen partilerin genel başkanlıklarına Denizli milletvekilleri tarafından çok sayıda kanun teklifi sunuldu, eski Kanun teklifleri tazelendi. 1994 yılından Denizli'nin büyükşehir statüsü elde ettiği 2012 yılına kadar, farklı partilerden milletvekilleri Denizli'nin büyükşehir belediyesi olması için kanun teklifleri sunsalar da gerek Denizli gerekse Malatya, Şanlıurfa ve Trabzon gibi büyükşehir belediyesi statüsü verilmesi çeşitli kanun teklifleri ve siyaset kulislerinde defalarca gündeme gelen diğer küçük-orta ölçekli metropoller de bu statüye 2012 yılındaki 6360 sayılı Kanuna kadar kavuşamadılar. Denizli'de Denizli Belediyesi yönetimi, siyasi partiler ve çeşitli odalar da Denizli milletvekillerinin büyükşehir belediyesi elde etme mücadelesine destek verdiler (Özgür, 2012: 317). 1993 yılında Tansu Çiller'in Başbakanlığı döneminde 7 il merkezine KHK ile verilen büyükşehir belediyesi statüsünden sonra yaklaşık 20 yıllık dönemde sadece Sakarya il merkezi olan Adapazarı büyükşehir belediyesi statüsü elde edebildi, Sakarya'ya bu statü 1999 Marmara Depreminin yaralarını daha kolay sarabilmesi için 2000 yılında KHK ile tanındı.

1960–1990 yılları arasındaki daha yavaş gerçekleşen belediyeleşme süreci 1990'dan sonra oldukça hızlanmış ve idari parçalanmaya yol açmıştır. Bu idari parçalanmayı azaltmak için önce 1976'da 34 köy Denizli mücavir alanına dahil edilmiştir. Ardından 2003 yılı sonundaki 5026 sayılı Denizli'ye özel Kanun TBMM'den geçerek Cumhurbaşkanının incelemesine sunulmuştu. Ayrıca Denizli'nin ismi 5393 sayılı Kanunun 11. Maddesinin gerekçesinde Hatay ile birlikte geçmiştir (Ciğeroğlu, 2007: 24).

1580 sayılı Belediye Kanunu döneminde belediye kurulmasının kolaylığından dolayı belediyeleşme hem Denizli'de hem de Türkiye'nin birçok ilinde artmıştır. Köylerin belediyeleşmesi sonucu Denizli kentinin parçalanmasıyla Denizli etkin şekilde yönetilemez hale gelmiştir. Denizli'nin büyükşehir belediyesi olma umudunun azalmasıyla da dönemin belediye başkanı Ali Aygören “bütünşehir” belediyesi terimini ortaya çıkarmıştır.

4.5. 2003 Yılındaki Veto Edilen 5026 Sayılı “Bazı Belediye ve Köylerin Denizli Belediyesine Katılmasına İlişkin Kanun” (Bütünşehir Yasası): 2003–2004

Bütünşehir belediyesi kavramı, ilk olarak Denizli özelinde ve Denizli’de 2001 yılında kullanılmıştır. Bu kavramın hukuki mevzuatta hiçbir zaman herhangi bir karşılığı olmamıştır; ancak giderek daha sık ve anlamı belirsiz, sıklıkla 6360 sayılı Kanunun büyükşehir belediyelerini il sınırlarına genişletmesi ve yenilerini kurma konusundaki içeriği için muğlak kullanımlar karşımıza çıkmaktadır. Oysa Ocak 2001’den Haziran 2014’e kadar geçen 13 yılda Denizli kenti veya metropolü dört farklı bütünşehir belediyesi tasavvuruna konu olmuştur. Bütünşehir kavramını ilk olarak 2001 yılında dönemin belediye başkanı Ali Aygören kullanmıştır. Bütünşehir kavramı ikinci olarak 2003’te dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından veto edilen Denizli’ye özgü 5026 sayılı Kanunla gündeme gelmiş ve aşağıda detaylı incelenen bu ikinci anlamı kısa süre sonra gündemden büyük ölçüde düşmüştür; çünkü 2004 yılında 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5215 sayılı çok sayıda maddesi veto edilen mülga (yerini önce kısa zamanda 5272 sonra da 2005 yılında 5393 sayılı Kanunlara bırakan) Belediye Kanunu TBMM’den geçmiştir. 2004-2005 yıllarında TBMM’den geçen ve Resmi Gazetede yayımlanan 5215/5272/5393 sayılı her bir Belediye Kanununun 11. Maddesinin 1. Fıkrasındaki katma ve birleştirme düzenlemesinin Denizli Merkez İlçede 13 belediye ve 10 köyü Denizli Belediyesinin mahallesine dönüşmesi şeklinde kullanımı Denizli’de üçüncü tip bütünşehir tasavvuru ve söylemine karşılık gelip veto edilen ve 2003 yılı sonunda Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) iktidarının birinci yılının bitiminin hemen ardından TBMM’den geçen 5026 sayılı Kanunla simgelenen ikinci tip bütünşehir tasavvurunun büyük ölçüde unutulmasına vesile olmuştur. Bütünşehir (belediyesi) söyleminin son ayağı da 2012 yılında gerçekleşmiş olup 6360 sayılı torba Kanunun Mart 2014 yerel seçimleriyle tam olarak yürürlüğe girmesiyle aralarında Denizli’nin de bulunduğu 14 ilde il mülki sınırlarında büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Mart 2014’te yapılan yerel seçimlerin ardından 16’sı eski 14’ü yeni toplamda 30 büyükşehir belediyesinin nüfusu Türkiye nüfusunun yüzde 70’inden fazlasını kapsar hale gelmiştir. Aslında Türkiye’de hiçbir hukuki mevzuatta, doğal olarak 5026, 5393, 5216, 5747 ve 6360 sayılı yerel yönetimlerle ilgili özel ve genel veto edilen veya vetosuz yürürlüğe giren 2004-2012 dönemindeki kanunlarda veya 2004 öncesi ve 2012 sonrası kanunlarda “bütünşehir” veya “bütünşehir belediyesi” terimleri kullanılmamıştır (Özgür, 2014: 32-41).

Öte yandan 2004 yılında çıkartılan 5216 sayılı Kanunun büyükşehir belediyelerinin sınırlarını genişletmesinden dolayı İzmir (Aliağa ve Selçuk Belediyeleri) gibi büyükşehir belediyelerinin bazılarında bütünşehir terimi kullanılmıştır (Olgun Susta, 2018: 20).

Denizli'nin yıllardır süregelen büyükşehir belediye statüsü elde etme hayali gerçekleşmeyince bunun yerini bütünşehir modeli almıştır. Türkiye'de bütünşehir terimi ilk kez 2001 yılında dönemin (1999–2004) Denizli Belediye Başkanı Ali Aygören tarafından kullanılmıştır. Aygören bütünşehir terimini şöyle tanımlamıştır: “İlçe belediyeleri olmadan tek belediye meclisi çatısıdır”. Denizli özelinde 14 belediyeyi kapsayacak bu modelde kentle ilgili tüm kararların bütünşehir belediye meclisinde alınması, hizmetlerin tek elden yürütülmesi, vergilerin bütünşehir belediyesince toplanması hedeflenmişti. Aygören'in projesine önce karşı çıkan 14 belde belediye başkanı daha sonra bu projeye olumlu yaklaştı. Aygören'in bütünşehir projesine imar uygulamalarından başlamayı planlayan 14 belediye yönetimi yapılaşmanın düzenli ve sağlıklı yürütülmesine odaklandıysa da bu proje uzun sürmedi (Özgür, 2012: 319).

Dönemin belediye başkanı Doğru Yol Partili (DYP) Ali Aygören bir konuşmasında “Denizli büyükşehir olmalıdır. Eğer büyükşehir olamıyorsa bunu birlikte yönetelim ve yönetirken de bütün şehir [bütünşehir] olarak hareket edelim” derken “Merkezi İdareyle Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esasları ile Mahalli İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK Tasarısı” isimli düzenlemenin Ek 21. Maddesine atıf yapmaktadır. Ek Madde 21 aynen şöyle kaleme alınmıştı (Özgür, 2012: 319-322):

“Gelirlerinin belediye hizmetleri için yetersiz hale gelmesi, nüfuslarının 2000'in altına düşmesi, meskûn sahalarının bağlı oldukları il veya ilçe merkez belediyelerinin meskûn sahalarına 5000 metreden daha yakın hale gelmesi ve genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinde bütünlüğün sağlanması bakımından zorunluluk bulunması durumlarından bir veya birkaçının ortaya çıkması halinde, İçişleri Bakanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu kararıyla belde belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılarak bağlı oldukları il veya ilçe merkez belediyelerine katılabilirler, bunun mümkün olmaması halinde köy haline getirilebilirler”.

AK Partinin Denizli'ye özel 5026 sayılı Kanun Teklifine yansıyan bütünşehir (belediyesi) teklifi ve Ek madde 21 dönemin belediye başkanı Ali Aygören'in bütünşehir (belediyesi) tasavvurundan etkilenmiş gözükmektedir. 5026 sayılı Kanun Teklifinin 9. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından onaylanmasını isteyen ve bekleyen Ali Aygören, Denizli'nin gelirlerinin artırılması ve büyükşehir belediyelerine il gelirlerinden aktarılan ek yüzde 5 paydan yararlanmak için Denizli'ye özel bir yasa

çıkarılmasını istemekteydi (Özgür, 2012: 319-322). Denizli için özel Yasanın Aygören'in Denizli Belediye Başkanlığı döneminde gündeme gelmesine rağmen, AK Parti 5026 sayılı veto edilen bu özel Kanunu Demokrat Partili Ali Aygören'den ziyade ilk defa katılacağı yerel seçimlerde kendi geleceğini düşünerek TBMM'den geçirmek istemişti. AK Parti'nin Denizli Belediyesini kazanması halinde elinin Denizli kentsel siyasetinde daha güçlü olması ve manevra kabiliyetinin daha yüksek olmasını sağlamak amacıyla bu 5026 sayılı Kanunu hazırlayıp TBMM'den geçirdiğini söylemek olası gözükmektedir.

Aygören'in Denizli Merkez İlçede Denizli belediyesine komşu veya sınırlarına yakın mesafede kurulu şekilde bulunan 14 belediyeyi bir araya getirerek tek bir belediyeyi aşan bazı yerel hizmetler için ortak hareket etmeyi amaçlayan bütünşehir (belediyesi) fikri yeterince tutmayınca veya diğer bazı yerel hizmetler için yeterli olmayacağı ve imar ile rantın yönetimi açısından getirileri zayıf ve kırılğan gözükünce 1 ilçe merkezi, 22 belediye ve 25 köyü (toplamda 47 yerleşimi veya daha doğrusu yerel yönetim birimini) Denizli Belediyesine mahalle olarak bağlamayı amaçlayan ve AK Parti Denizli milletvekillerince TBMM'ye bir kanun teklifi sunulmuştur. Merkez İlçe'nin Gözler ve Uzunpınar Belediyeleri ile bazı köyleri Teklifin dışında kalmıştır. Ancak komşu ilçelerin Duacılı (Sarayköy İlçesi), Gölemezli (Akköy İlçesi) ve Kocabaş (Honaz İlçesi) Belediyeleri Teklifin içinde yer almıştır. Bu Teklif Meclis İçişleri Komisyonunun da değişiklik önerleriyle, 47 yerleşimi içerecek ve Akköy İlçe Merkezini dışarıda bırakacak şekilde TBMM'den geçerek 5026 Kanun numarasını almıştır (Özgür, 2014: 36).

Denizli kentsel veya metropoliten kentsel alanının daha bütüncül ve etkili yönetimini hedefleyen / iddia eden anlayışla ve 1580, 3030 ve 5216'dan çok farklı olarak az sayıda maddesi ve sadece açıkça Denizli'ye odaklanan özel kanun biçimindeki "bütünşehir yasası" olarak da anılan 5026 sayılı "Bazı Belediye ve Köylerin Denizli Belediyesine Katılmasına İlişkin Kanun" 2003 yılında 9. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından kısa süre içerisinde tali bir sebepten veto edilmiştir. Veto edilen bu Kanun Denizli'de 47 yerleşimi ilgilendirmekteydi. Kanun bir sayfalık gerekçe, yarım sayfalık metin ve tüzel kişiliği kaldırılacak belediye ve köyleri gösteren ek tablolardan meydana gelen kısa bir düzenlemedir. Eğer Kanun yürürlüğe girseydi Mart 2004 yerel seçimlerinde 47 yerleşimi mahalleye dönüştürecekti. Denizli'deki bazı yerel siyasetçiler ve odaların mensupları/yöneticileri ve yerel/bölgesel basın mensupları ve ulusal

düzeyde kimi siyasi simalar tarafından bütünşehir yasası olarak anılan ve veto edilen 5026 sayılı bu Kanunun metninde veya gerekçesinde bütünşehir terimi yer almamaktadır. 5026 sayılı veto edilip yürürlüğe girmeyen ve bir daha TBMM gündemine gelemeyen bu özel Kanun birçok köy ve belde belediyesinin tüzel kişiliğini kaldırıp mahalleye dönüştürmesi bakımından 6360 sayılı torba Kanuna benzemektedir, her ikisi de iki farkı türde (belediye ve köy) çok sayıda yerel yönetim birimini mahalleye dönüştürmektedir. Veto edilen 5026 sayılı Kanunun gerekçesi şu şekilde anlatılmıştır:

“Denizli ve civarında başta yatırım faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi olmak üzere yerel hizmetlerin sunumunda önemli sıkıntılar yaşanmaktadır. İl merkez belediyesinin etrafında yirmiden fazla belediye olması planlama ve koordinasyon hizmetlerini aksatmakta, uygulamada karmaşıklığa meydan vermektedir. Belediyelerin komşu olması nedeniyle imar planları yapılması ve mücavir alan uygulaması birbirine zıt olmakta, aynı alanda farklı uygulamalar vatandaşları, yatırımcıları ve hizmet talep edenleri sıkıntıya sokmaktadır. Örneğin bir organize sanayi bölgesi yer seçimi bile önemli engellerle karşılaşmaktadır. İlin gelişimi dikkate alındığında, bölgede planlama, koordinasyon ve uygulamada bütünlüğünün sağlanması önem arz etmektedir. Bu nedenle Denizli Belediyesi etrafındaki belediye ve köylerin Denizli Belediyesine katılması gerekmektedir.”

Bu Kanun Teklifi Merkez, Honaz, Akköy, Sarayköy ve Babadağ İlçelerindeki 22 belediye ve 25 köyün tüzel kişiliklerini kaldırmayı hedeflemekteydi (Özgür, 2012: 320-321).

2004 Mart yerel seçimlerinden üç ay önce Aralık 2003'te Meclisten geçerek Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in onayına sunulan 5026 sayılı bu Kanun veto edilerek 30.12.2003'te TBMM Başkanlığına geri gönderildi. Kanun veto edilme nedeni özetle geçici 3. maddesinin Anayasanın 67. Maddesine aykırı olmasıdır. Veto edilen 5026 sayılı Kanunun geçici 3. maddesinde, “Denizli Belediyesi ile tüzel kişiliği kaldırılan belediye ve köylerde 28 Mart 2004 tarihinde yapılacak mahallî idareler ile mahalle muhtarlıkları ve ihtiyar heyetleri seçimleri, buraların bu Kanunla düzenlenen yeni durumlarına göre yapılır. Tüzel kişiliği kaldırılan belediye ve köylerin seçilmiş organları ilk mahallî idareler seçimlerine kadar görevlerine devam edebilirler” hükmü yer almaktaydı. Anayasanın 67. Maddesine göre ise “seçim kanunlarında yapılan değişiklikler, yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanmaz” (1982 Anayasası, md. 67). 5026 sayılı Kanun numarasını alan hukuki düzenleme bu sebeple dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından veto edilmiştir. Veto edilen 5026 sayılı Kanun Denizli'ye özel bir hukuki düzenlemedir ve Türkiye'de bir daha Denizli veya başka bir il için ciddi biçimde gündeme

getirilmemiştir (Yavuzçehre, 2010: 205; Çınar vd., 2013: 175-176; Özgür, 2014). Böyle özel bir Kanun teklifi veya tasarısının tekrar, en azından TBMM'ye sunulmak şeklinde, gündeme getirilmemesinin ardında bir buçuk yıl sonra Temmuz 2004'de TBMM'den geçen 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediye Kanunu ile 5215 sayılı Belediye Kanununun 8. ve 11. maddelerinin, arkasından da 2005 yılında yasalaşan 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun maddelerinin olduğunu söylemek mümkündür. AK Partinin Denizli Belediyesi özelinde ve Merkez İlçe ile çevresindeki ilçelerde yer alan birçok belde ve ilçe belediyesindeki 2004 ve sonraki dönemlerde sağladığı yerel seçim başarısının da bu parçalanmış idari yapıda işbirliğini sağlamadaki olumlu rolünün de özel bir Kanunun ciddi ölçüde konuşulması ve Kanun teklifi haline gelmesi önündeki diğer neden olarak görmek mümkün gözükmektedir.

Denizli'ye özel bir hukuki düzenleme olan 5026 sayılı Kanun teklifi yerelde hazırlık aşamasında yeterince tartışılmadan Meclise getirilmiş ve meclisten hızlıca geçirilmiştir. 2004-2005'de Teklifin tekrar Meclise getirilme söylemine Merkez İlçedeki belde belediyelerinin başkanları karşı çıkmıştır. Teklif hakkında basına yansıyan haberlere rağmen, yerel halkın Kanun teklifini yeterince anlaması sağlanamamıştır. Yerel, bölgesel ve ulusal medyada Teklifin Denizli kentsel alanının yönetim sorunlarıyla ve 1990'lardaki aşırı idari parçalanmışlıkla ilişkileri de yeterince işlenmemiştir (Özgür, 2012: 321). 5026 sayılı Kanun teklifinin eksikliği yapılan düzenlemenin bazı ölçütlere veya ilkelere bağlı kalınarak yapılmamasıdır (Yavuzçehre, 2010: 205).

5026 sayılı Kanun veto edilmeseydi, Merkez İlçedeki neredeyse tüm köy ve beldelerle başka komşu ilçelerin kimi belde belediyeleri ile köyleri de Mart 2004'de yapılacak ilk yerel seçimlerin ardından, Denizli Belediyesinin mahallelerine dönüşecekti. Kanun 2003 sonu itibariyle Denizli Belediyesinin nüfusunu 2 kat bile artırmazken alanını 9 kat civarında artıracaktı. Kanun uygulanmış olsaydı olumlu ve olumsuz birçok sonuç doğuracaktı. Çevreyolu, imar planı, toplu konut, yağmursuyu tahliyesi, kentiçi ulaşım, Karahayıt-Pamukkale turistik bölgesinin iyileştirilmesi gibi konularda olumlu sonuçlar doğuracaktı. Ancak Denizli Belediyesi çalışanlarının yeni dev alanlı kenti algılaması, bu dev alanda adaletli ve dengeli hizmet yürütmesi, hizmetlerin hızı, katılımcılık, hemşehrilerin Denizli Belediyesine ulaşılabilirlik,

Çürüksu Ovasının tarım dışı amaçlarla kullanımı, demokrasinin zaafa uğraması, yeni rant kavgaları gibi önemli sorunları da beraberinde getirecekti (Özgür, 2012: 322).

Ali Aygören'in bütünşehir kavramından etkilenmiş gözüken 5026 sayılı Kanun 47 yerleşimi Denizli Belediyesine mahalle olarak bağlamayı öngörmekteydi. Eğer bu Kanun yürürlüğe girmiş olsaydı, olumlu ve olumsuz sonuçları bir yana, Denizli'deki idari parçalanmayı azaltacaktı.

4.6. 5393 Sayılı Belediye Kanununun 11/1. Maddesini Uygulayan 2006/8352 Sayılı Üçlü Kararnameyle Bazı Belediye ve Köylerin Denizli Belediyesine Katılması: 2004–2009

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu yeni büyükşehir belediyesi kurulması şartlarını zorlaştırdıncı büyükşehir belediyesi olmak isteyen Denizli gibi belediyeler ile sınırlarına 5 kilometre mesafedeki köyler ve/veya belediyeleri kendisine katmak isteyen il ve ilçe merkezi belediyeleri çareyi 5393 sayılı Belediye Kanununun 11. maddesinde bulmuştur.

5393 sayılı Belediye Kanununun 11. maddesine göre, meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname ile kaldırılarak bu belediyeye katılır. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin mahalleleri, katıldıkları belediyenin mahalleleri hâline gelir. Tüzel kişiliği kaldırılan belediye ile köylerin taşınır ve taşınmaz mal, hak, alacak ve borçları katıldıkları belediyeye intikal eder. Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler, Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname ile köye dönüştürülür. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin tasfiyesi il özel idaresi tarafından yapılır. Bu belediyenin taşınır ve taşınmaz malları ile hak, alacak ve borçları ilgili köy tüzel kişiliğine intikal eder. İntikal eden borçların karşılanamayan kısımları il özel idaresi tarafından üstlenilir ve vali tarafından İlbank A.Ş.'ye (İller Bankasına) bildirilir. İlbank A.Ş. (İller Bankası) bu miktarı, takip eden ayın genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının belediyelere ayrılan kısmından keserek ilgili il özel idaresi hesabına aktarır (5393, md. 11).

Kısaca 5393 sayılı Belediye Kanununun 11. maddesi şunu öngörmektedir: Bir ana belediyenin sınırlarına 5 km mesafede kalan belediyelerin altyapı sorunları, genel

imar düzeni ve temel altyapı hizmetlerinin aksaması veya gerekli kılması durumunda üçlü (müşterek) kararnameyle ana belediyeye katılabilir. Bu katılma işlemi tüzel kişiliği sona erdirilecek yerleşim birimlerinde yaşayan vatandaşların rızasını gerektirmez (Özgür, 2012: 323; Özgür, 2014: 37).

5393 sayılı Belediye Kanununun 11. Maddesinin gerekçesinde, daha doğrusu Kanunun tüm maddelerinin madde gerekçelerinde, sadece Hatay ve Denizli'nin adları geçmektedir. Aynı gerekçe 5393 sayılı Kanunun 2004 yılındaki öncülü olan ve dönemin Cumhurbaşkanı, 9. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından veto edilen 5215 sayılı Kanunda da aynı şekilde yer almaktaydı (Özgür, 2012: 323):

Denizli ve Hatay illerimizde olduğu gibi birçok belediye cadde ve sokaklarla birbirinden ayrılmış, görev ve yetkilerin kullanımı ile hizmetlerin sunumunda karmaşa yaşanmış, vatandaşlar karşılaştıkları sorunlarla ilgili olarak hangi belediyeye başvuracaklarını şaşırılmış, imar denetimleri ve kaçak yapılaşma ile mücadele yeterince yapılamamış ve kentlerimiz hızla gecekondulaşmıştır.

Denizli'de 13 belediye ve 10 köyde 11/1. maddenin uygulanmasını kararlaştıran 8352 sayılı sınır tespiti kararı (Üçlü Kararname) da 2006 yılında yürürlüğe girmiştir. 5026 sayılı Kanun toplamda 47 yerleşimi Denizli kentsel alanına dahil etmeyi planlarken Üçlü Kararname kapsamı daraltarak 10 köy ile 13 belde belediyesini Denizli Belediyesine katmayı öngörmüştür. İçişleri Bakanlığının 2006 tarih ve 8352 sayılı (Üçlü Kararname) Kararı 12.08.2006'da Resmi Gazetede yayımlandı. Bu karara göre, Denizli İli Merkez İlçeye bağlı Akkale, Bereketli, Gümüşler, Kayhan, Kınıklı, Servergazi Hallaçlar, Üçler, Korucuk, Bağbaşı, Başkarcı, Gökpınar, Göveçlik Belediyeleri ile Bozburun, Eskihisar, Goncalı, Hisar, Kadılar, Karakurt, Saruhan, Şirinköy, Güzelköy (Yiğenağa), Karakova Köylerinin tüzel kişilikleri feshedilerek Denizli Belediyesi sınırlarına katılması Belediye Kanununun 11. maddesine uygun görüldü. Mart 2009 yerel seçimlerinde adı geçen yerleşimlerden Başkarcı hariç diğerlerinin tüzel kişilikleri sona erdi (Özgür, 2012: 323; Çınar vd., 2013: 177). Başkarcı Belediyesi, Üçlü kararnamenin kendisine ilişkin kısmının yürütülmesinin durdurulması ve iptali için Danıştay'a dava açmıştır. İlk etapta yürütmeyi durdurma talebi reddedilmesine rağmen iptal davası Başkarcı Belediyesinin lehine sonuçlanarak tüzel kişiliğini korumaya devam etmiştir ve Denizli Belediyesi'nin dışında kalmıştır (Çınar vd., 2013: 182-187).

2006/8352 sayılı Üçlü Kararnamede yer alan Denizli ili merkez ilçeye bağlı 10 köy ile 12 belde belediyesinin tüzel kişiliklerinin feshedilerek Denizli Belediyesi sınırları içine katılması 5393 sayılı Belediye Kanununun 11'inci maddesi uyarınca uygun görülmüştür. Ayrıca Cankurtaran Belediyesi de 5747 sayılı Kanunun Geçici

1'inci maddesinin 4'üncü fıkrası uyarınca Denizli Belediyesi'ne katılmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanununun 11. maddesi uyarınca tüzel kişiliği kaldırılan 10 köy ve 12 belde belediyesinin tüzel kişilikleri, 29 Mart 2009 tarihinde yapılan mahalli idareler seçimlerini müteakiben son bulmuş ve Denizli Belediyesi'ne dahil olmuştur (Savaş Yavuzçehre, 2010: 2016-207). Kendisine katılan bu yerleşimlerle birlikte Denizli Belediyesinin sorumluluk sahası ve nüfusu da oldukça genişlemiştir.

Denizli Belediye Meclisi, Nisan 2006'da 5393 sayılı Belediye Kanununun 11. maddesindeki düzenlemeye göre Merkez ilçedeki 13 belediye ve 10 köyü kapsayacak şekilde sınırlarının genişletilmesine oy birliğiyle karar vermiştir. Mart 2009 mahalli idareler seçimlerinden önce bu Kararın bazı doğrudan ve kısıtlayıcı hükümleri uygulanırken kalan hükümleri de yerel seçimlerle birlikte uygulanmıştır. Öncelikle Denizli Valiliğine gönderilen Karar Valiliğin İçişleri Bakanlığı'na, Bakanlığın da Danıştay'a göndermesinin ardından, Danıştay'ın uygun görüşü ve müşterek kararnameyle geçerlik kazanmıştır (Ciğeroğlu, 2007: 93).

2006/8352 sayılı Üçlü Kararnamenin uygulanması durumu, takvimi ve süreci şöyledir:

- 1) 2006/8352 sayılı Üçlü Kararnamenin yayımlanması,
- 2) Cankurtaran Belediyesinin Denizli Belediyesine bu belde Belediyesi Meclisinin aldığı karar ile katılması, böyle bir katılım Türkiye Cumhuriyeti tarihinde çok nadir rastlanan bir gelişmeye örnek teşkil etmektedir.
- 3) 13 belediye ve 10 köyün referanduma gidilmeksizin ve belediye veya köy statüsü kaldırılacak yerlerin seçilmiş ana karar organları (belediye meclisleri veya köy ihtiyar heyetleri) demokratik yollarla katılım kararı almaları gerekmeden ana belediye katılımları. Bu kapsamındaki belediyelerin büyük borçlanma, ihale ve imar haklarının yerel seçimlere geçen süreye kadar sınırlanması,
- 4) Denizli Belediyesinde yeni mahalleler oluşturulması veya nüfusça az, eski mahallelerin daha büyük ölçekli mahalle elde edilebilmesi için birleştirilmesi,
- 5) Belediye otobüsleri gibi bazı hizmetlerin Denizli Belediyesi tarafından yürütülmeye başlanması,

- 6) Yerel seçimlere katılım olacak köy ve belediyelerde seçim yapılmayarak Denizli Belediyesinin seçim çevresi olarak mahalli idareler seçimlerinin gerçekleştirilmesi,
- 7) Personel ve mülklerin Denizli Belediyesine devredilmesi ve tüm hizmetlerin Denizli Belediyesi tarafından verilmeye başlanması.

Kısaca 5393 sayılı Kanununun 11. Maddesinin Denizli Belediyesi özelinde uygulanmasına dair işlemler Valilik, Danıştay, İçişleri Bakanlığı ve Üçlü Kararname sırasını izlemiştir. 2006/8352 sayılı sınır tespiti kararına karşı açılan iptal davasında Denizli Belediyesi yerine Valilik muhatap alınmıştır. 2006/8352 sayılı Denizli Sınır Tespiti Kararı (Üçlü Kararname) 5393 sayılı Belediye Kanunundan bir yıl 5393'ün öncülü olan 5215'den ise iki yıl sonra çıkartılmıştır. Karar Mart 2009'daki yerel seçimlerle birlikte uygulanmaya başlamıştır (Özgür, 2012: 324).

750.000 nüfus şartı başta olmak üzere 5216 sayılı Kanunla getirilen yeni kriterler büyükşehir belediyesi olmayı zorlaştırdıncı mücavir alan genişletmesi, belediye birlikleri, belediyeler arası işbirliği gibi Denizli özelinde metropoliten kentsel alan yönetimi çözüm alternatifleri aranmış ve bazıları denenmiştir (Yavuzçehre, 2010: 205).

2006/8352 sayılı Karar, Denizli Büyükşehir Belediyesine giden yol olarak yorumlanmıştır; çünkü Kararın da etkisiyle il merkezi Belediyenin nüfusu 2012'de 512.000'e ulaşmıştır. Merkez İlçe ve Akköy İlçelerinin toplamına 6360 sayılı Kanunla Pamukkale ve Merkezefendi olarak karşılık gelen iki il merkezi ilçedeki nüfusun 2018 yılı itibarıyla toplam nüfusu ise 640.000 civarındadır. Denizli Belediyesinin bu Kararla genişleyen yeni sınırlarından çizilecek 10 km'lik bir alandaki nüfus da eklenince Denizli İlinin merkezinde bir büyükşehir belediyesi kurulması, 5216 sayılı Kanununun asgari 750.000 nüfus şartına rağmen mümkün görünmeye başlamıştır. 2012 yaz aylarında 6360 sayılı Kanun olarak yasalaşan torba kanun tasarısının ortaya çıkmasıyla aralarında Denizli ilinin de olduğu 13 ilde il sınırları bazında büyükşehir belediyesi kurmayı öngören düzenlemeden halk ve siyasetçiler haberdar olmuştur. Yeni yasa tasarısının gündeme gelmesiyle Denizli'nin büyükşehir belediyesi statüsü elde etmesi önündeki engeller de kalkmıştır (Özgür, 2012: 324). 2006 yılındaki 8352 sayılı üçlü kararname şeklindeki Karar, 2003 yılında gündeme gelen ve 47 yerleşimi kapsayan 5026 sayılı Kanun Teklifine göre daha az yerleşimi kapsamaktaydı.

2008'in Şubat ayında yasalaşan ve Mart 2009 yerel seçimleriyle uygulanan 5747 sayılı büyükşehir belediyeleriyle de oldukça ilişkili özel torba Kanun ilk adımda nüfusu 2000 altındaki çok sayıda belediyenin kapatılması düzenlenmektedir. İkinci adımında ise büyükşehir belediyelerinde yeni ilçelerin kurulmasını kolaylaştırmaktadır. 5747 sayılı Kanun da idari parçalanmayı azaltması bakımından bütünşehir tasavvurlarına benzer etkiler meydana getirmiştir (Özgür, 2014: 43). Böylece, büyükşehir belediyesi düzeni, ilçe büyüklüğünde olan belediyeler üzerinden yeniden kurgulanmıştır. 5747 sayılı Kanun ve 5393 sayılı Kanunun 8. ve 11. Maddeleri referans alınarak yapılan birleşme ve katılmalar sonucunda 3.225 olan belediye sayısı, 29 Mart 2009 tarihinde 2.947'ye, belde belediyesi sayısı 1.974'e düşmüştür (Akdağ, 2012: 169).

Denizli kentinin metropolitenleşme sürecine bakıldığında zaman, Denizli'nin orta büyüklükteki kentlerin sınırlarının genişletilmesi ve katma/birleştirme açısından sembol ya da laboratuvar bir kent olduğu rahatça söylenebilir. Denizli'de uzun yıllar iç içe geçmiş tüzel kişilik sahibi farklı yönetim birimlerinin aynı anda var olması sonucu farklı ve uyumsuz kararlar alınarak hizmetlerde bir standart tutturulamamıştır. İleride büyükşehir belediyesi elde etme amacıyla birçok yerel yönetim birimi Denizli Belediyesine dahil edilmiş ya da dahil edilmeye çalışılmıştır. Birleştirme ve katılmaların temel amacı imar ve planlamada bütünlüğün sağlanmasıdır. Diğer bir amaç da ekonomik ve yönetsel açıdan tek bir merkez belediyesi tarafından kentin yönetimini sağlamaktır. Katma ve birleştirmelerde katılan belediyelerin yönetimine ve halka danışılmadan tek taraflı katılmalar yapıldığı için katılması öngörülen yerleşimlerden bazıları bunu yargıya taşımıştır. Başkarcı Belediyesi bu süreçte başarılı olmuş ve katılmanın dışında kalmıştır (Çınar vd., 2013: 177-194).

Bu tezde dört alt bölüm halinde incelenen Denizli Kentinin metropolitenleşme sürecini özetlemek gerekirse; ilk olarak 1976 yılında Denizli Merkez İlçedeki 34 köy, Denizli Belediyesinin mücavir alanına katılmıştır. Mücavir alana katılan bu köyler, 1987-1999 arası dönemde belediyeleşmiştir. Böylece 1990'ların sonunda Denizli kentsel veya metropoliten kentsel alanında çok sayıda belediyenin varlığıyla ortaya çıkan idari parçalanma iyiden iyiye artmıştır, buna Merkez İlçede Denizli metropolü ile kuvvetli iletişimi olan köyleri ve Honaz, Sarayköy, Akköy gibi yakın ve etkileşimli ilçe merkezlerini ekleyince bu idari parçalanma düzeyi daha da artmaktadır. Bu parçalı yapının yol açtığı sorunları ortadan kaldırmak için Denizli'nin büyükşehir olması

gerekmekteydi. Ancak o dönemde bu mümkün olmayınca dönemin belediye başkanı Ali Aygören “bütünşehir” belediyesi kavramını ortaya atmıştır.

Türkiye’de Denizli özelinde dört farklı bütünşehir kavramı kullanılmıştır. 2001’de Ali Aygören tarafından ortaya atılan ve 14 belediyeyi kapsayan bütünşehir kavramı birinci bütünşehir tasavvurudur. Ancak Aygören’in bu fikri tutmayınca bütünşehir fikri, 5026 sayılı kanun teklifine yansıtılmıştır. 5026 sayılı bu Kanun Teklifi 2003 yılında dönemin Cumhurbaşkanı sezer tarafından veto edilmiştir. 5026 sayılı Kanun 1 ilçe merkezi 22 belediye ve 25 köyü (47 yerleşim) Denizli Belediyesine mahalle olarak bağlamayı amaçlıyordu. Bu ikinci bütünşehir tasavvurudur. Kanun Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmeseydi 2004 yerel seçimlerinde 47 yerleşim mahalle olacaktı.

5393 sayılı Belediye Kanununun tüzel kişiliğin sona erdirilmesine ilişkin 11/1. maddesi ana belediyelerin komşu belediye ve köyleri kendisine mahalle olarak katmasını kolaylaştırmıştır. Denizli’de karar açısından 13 belediye ve 10 köyde 11/1. maddenin uygulanmasını kolaylaştıran 8352 sayılı sınır tespiti kararı (üçlü kararname) da 2006 yılında 12 belediye ve 10 köyün tüzel kişiliğinin kaldırılması şeklinde yürürlüğe girmiş olup Başkarcı Belediyesi mahkeme kararıyla orijinal tasarı ve tasarımın dışında kalmıştır. Bu Karar da idari parçalanmayı azaltması yönünden üçüncü büyükşehir tasavvurudur. 8352 sayılı Kararın yürürlüğe girmesiyle de 12 belediye ve 10 köyün 2009 yerel seçimleriyle birlikte tüzel kişilikleri ortadan kalkmıştır. Böylece bu yerleşimler Denizli Belediyesi sınırına dahil olmuşlardır.

Dördüncü bütünşehir söylemi de 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunun yeni ve eski büyükşehir belediyelerine çizdiği çerçevedir. Denizli ile birlikte 30 ili büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşturan bu Kanunla birlikte her büyükşehir belediyesinin sınırı il mülki sınırı olmuştur. Böylece Denizli’de 1980’lerin sonunda başlayan idari parçalanma sorununa kesin çözüm bulunmuş ve Denizli’nin 1993 yılından itibaren 20 yıl boyunca süregelen büyükşehir belediyesi olma hayali 2012 yılı sonundaki 6360 sayılı Kanunla Mart 2014 yerel seçimleriyle gerçek olmuştur. Denizli’nin büyükşehir olma sürecini aşağıdaki tablo yardımıyla da görmek mümkündür.

Tablo 4.2. Denizli'nin Büyükşehir Belediyesi Olma Süreci ve Öncesi Gelişmeler

DENİZLİ'NİN METROPOLİTENLEŞME SÜRECİ	DÖNEMİ
İdari parçalanma öncesi Merkez İlçedeki köylerden 34'ünün Hasan Gönüllü'nün Belediye Başkanlığı döneminde Denizli Belediyesi mücavir alanına alınması	1976–1987
İdari ve siyasi parçalanma, mücavir alana alınan Merkez İlçedeki bazı köylerin belde belediyesi statüsü elde etmesi	1987–1999
Belediye Başkanı Ali Aygören'in bütünşehir önerisi ve kavramı ile bu kavramdan etkilenen 5026 sayılı Denizli'ye özel veto edilen Kanun Önerisi	2001–2004
5393 sayılı Belediye Kanununun 11/1. Maddesi ve bu maddenin Denizli'deki uygulaması olan 8352 sayılı Sınır Tespiti Kararı (Üçlü Kararname)	2005–2009
6360 sayılı Kanunun yasalaşması ve Mart 2014 yerel seçimleriyle Denizli il sınırlarında büyükşehir belediyesi kurulması	2012-devam

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Denizli'nin büyükşehir olma serüveni Kasım 2012'de TBMM'den geçen 6360 sayılı Kanunla o tarihte il nüfusu 750.000 sınırını geçen 12 diğer ille birlikte gerçekleşmiş, bu statünün tam olarak yürürlüğe girmesi için Mart 2014 yerel seçimlerinin beklenmesi gerekmiştir. Denizli kenti, kentsel alanı, metropoliten kentsel alanı ve il sınırlarındaki yerleşimlerin yönetiminde çok sayıda mücavir alana alınan köyün varlığı, üstelik bunların tek bir seferde mücavire alınması, bütünşehir uygulaması ve söylemleri, Denizli'ye özgü 5026 sayılı veto edilen özel bir kanun çıkarılması şeklinde sıra dışı uygulamayı ortaya çıkarmıştır.

BEŞİNCİ BÖLÜM
6360 SAYILI KANUNUN DENİZLİ İLİNDE VE KENTİNDE ARTILARI VE
EKSİLERİ: 2012-2018 DÖNEMİ

Denizli ili ve kenti özelinde 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi kurulması, il özel idaresinin, köylerin ve belde belediyelerinin kapatılması, Akköy İlçesinin sınırları genişletilerek Pamukkale İlçesine dönüştürülmesi ve Merkezefendi adı altında eski Merkez İlçenin bir kısmında yeni bir ilçe ve büyükşehir ilçe belediyesi kurulması çalışmalarının metropoliten kentsel alan olarak Denizli'nin ve Denizli ilindeki kır-kent geçiş bölgesi ile kırsal nitelikli yerleşim öbeklerinin yönetimi ile ilin tamamındaki yerel hizmetlerin 2012 yılı sonrası yakın geçmişteki, şimdiki ve gelecekteki durumunu irdelemek tezin bu bölümünün ana amacıdır. Bu bölümde ağırlıklı olarak 6360 sayılı Kanunun tam olarak yürürlüğe girdiği Mart 2014 seçimleri sonrası döneme dair bilgileri ve fikirleri ortaya koymak daha çok önem kazanmaktadır, elbette 2012-2014 dönemine dair tartışmalara da değinilmektedir. Ayrıca 2018 ve Nisan 2019 arasındaki döneme ait bilgiler de yer verilmektedir.

Tezin bu bölümünde sınırlı ölçüde ulusal ve yerel gazeteler ile Denizli kenti ve metropolünün yönetimine dair ilgili kanaat önderleri kişilerle ve halkla daha önce başka çalışmalar için yapılan değerlendirmeler sistematik biçimde yeni Kanunun getirdiği en güncel düzenlemeler ve Denizli'de büyükşehir belediyesi kurulmasını sağlama yönündeki etkileri açısından irdelenmektedir ve bu irdeleme yapılırken sadece merkez ilçelere odaklanılmayıp ilin tamamındaki büyükşehir ilçe belediyeleri ve kapanan yerel yönetim birimleri için de tartışma ve önerilere yer verilmektedir.

5.1. 6360 Sayılı Kanunla Denizli'nin Büyükşehir Belediyesi Statüsü Elde Etmesi

6 Aralık 2012 tarihinde 28489 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanunla var olan 16 büyükşehir belediyesine, aralarında Denizli'nin de olduğu, 13 büyükşehir belediyesi daha eklenmiş; böylece büyükşehir belediye sayısı 29'a çıkmıştır. Daha sonra, 2013 yılında 6447 sayılı Kanunla, nüfusu 750.000 geçtiği yönünde yapılan bir sayım sonucunda, Ordu ilinin de büyükşehir belediyesi olmasıyla 2013 yılı itibariyle Türkiye'de büyükşehir belediye sayısı 30'a çıkmıştır. Yıllardır büyükşehir belediye statüsü elde etmek isteyen Denizli ili de 2012 yılındaki 6360 sayılı bu Kanunla büyükşehir belediyesi statüsü elde etmiştir. Denizli'nin büyükşehir belediyesi statüsü elde etme mücadelesi 1993 yılından itibaren 20 yıl sürmüşken Muğla,

Mardin, Ordu gibi büyükşehir belediyesi mücadelesi hiç bulunmayan, Manisa ve Aydın gibi cılız ve seyrek gerçekleşen iller de büyükşehir belediyesi statüsü elde etmişlerdir. Van, Balıkesir, Malatya, Trabzon, Denizli, Şanlıurfa ve Kahramanmaraş gibi daha önce büyükşehir belediyesi olmak için mücadele veren, TBMM’de farklı siyasi partilerden farklı milletvekillerinin çeşitli dönemlerde kanun tekliflerine konu olan illerin hepsinde büyükşehir belediyesi tasarımı il merkezindeki tek ilçede veya Merkez İlçe ile Merkez İlçeyi çevreleyen birkaç ilçede kurulması öngörülmekte iken birden tek bir Kanunla hepsi il sınırlarında büyükşehir belediyesi statüsüne yereldeki hazırlık, baskı ve çabalar olmaksızın kavuşmuşlardır. Denizli’nin durumu da diğer 14 büyükşehir belediyesinden farklı değildir.

6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi kuruluş şartları kolaylaştırılmıştır. 30 büyükşehir belediyesinde belediye sınırı il mülki sınırı olmuş, il özel idareleri kaldırılmış, belde ve köyler mahalleye dönüştürülmüştür. Türkiye çapında 27 yeni ilçe kurulmuştur. Denizli’de de Merkezefendi ve Pamukkale ilçeleri kurulmuştur, daha doğrusu Akköy ilçesi Pamukkale İlçesine dönüştürülmüştür.

Akköy İlçesinin ismi Pamukkale olarak değiştirilmiş ve Akköy Belediyesi de Pamukkale Büyükşehir İlçe Belediyesi olarak Türkiye’de sayıları 519’a varan büyükşehir ilçe belediyeleri arasına katılmıştır. Kısacası Akköy, Pamukkale ismini alıp genişleyerek büyükşehir ilçe belediyesi olmuştur ve bu durum Türkiye’de 6360 sayılı Kanun açısından tektir; çünkü Merkez İlçenin dışında ama ona komşu bir ilçe isim ve genişleme yönünde alan değiştirmiştir. Akköy’ün Pamukkale’ye dönüşümü dışında gerek 6360 gerek, bilinebildiği kadarıyla, 6360 öncesi dönemde büyükşehir ilçe belediyeleri genişlemek yerine, en azından kuruluş aşamalarında, küçülmüşler veya başka bir ilçenin bir kısmı üzerinde kurulmuşlardır. Nadiren İzmir Bayraklı ve Karabağlar gibi ve kimi İstanbul ilçelerinde birden fazla ilçeden toprak verilerek sıfırdan kurulan büyükşehir ilçe belediyeleri ve kaymakamlıkları bulunmaktadır.

Akköy İlçe Merkezi 2003 yılının sonunda 5026 sayılı Kanunla Denizli Belediyesinin mahallesine dönüşmek üzereyken Kanun veto edilince Mart 2014 yerel seçimleri sonuçlarına kadar varlığını korumuştur. Aslında Pamukkale yerleşiminin bir kısmı geçmişte Denizli Belediyesi’nin mahallesi veya mücavir alandaki köyü olmuştur. Pamukkale-Karahayıt ve civarı özel çevre koruma bölgesi (ÖÇKB) statüsünden dolayı 1/25.000’lik çevre düzeni planına uzun yıllardır sahiptir. 2012 yılı öncesinde, Pamukkale ve Karahayıt kasaba belediyeleri Akköy İlçe Merkezine çok yakın mesafede

olmasına ve Merkez İlçe gerek nüfus gerekse toplam alan olarak Akköy İlçesinden çok daha büyük olmasına rağmen bu iki belde belediyesi Akköy İlçesine bağlanmayıp önemlerine binaen Merkez İlçe sınırlarında bırakılmıştı. Pamukkale ve Merkezefendi İlçelerinin sınırları eski Denizli Belediyesi sınırları içerisindeki kesişme alanlarında suni bir görüntü vermektedir. Pamukkale İlçesinin zigzaglı ve eski Denizli Belediyesi içerisinde mahalleler bazında giren sınırının en büyük faydası Pamukkale Üniversitesi ile aynı adı taşıyan Pamukkale turistik bölgesinin, Pamukkale İlçesi ve dolayısıyla Pamukkale Büyükşehir İlçe Belediyesi sınırlarında kalması olmuştur (Özgür, 2014: 51).

Pamukkale İlçesi sınırlarında eski Pamukkale Belde Belediyesinden dönüştürülen Pamukkale adında bir mahalle bulunmakta iken, eski Merkez İlçenin Pamukkale İlçesi sınırlarına girmeyen geri kalan Batı kesimlerinde yeni kurulan Merkezefendi İlçesi ve Büyükşehir İlçe Belediyesi sınırlarında da iki sözcük halinde ayrı yazılan Merkez Efendi adıyla bir mahalle bulunmaktadır. Pamukkale İlçesi sınırlarında iki adet Yunus Emre Caddesi ve bir adet Yunus Emre Mahallesi yer almaktadır; çünkü bu mahalleler daha önce ayrı belde belediyelerinin birer parçası idiler, belediyeler birleşince aynı ilçede ve belediyede yer almış oldular. Oysa Balıkesir İlindeki Burhaniye ile karışmasın diye Aydın il sınırındaki Burhaniye yerleşimi ilçe yapılırken adı Buharkent şeklinde değiştirilmiş idi. Öte yandan Denizli ilinin UNESCO Dünya Miras Listesindeki eski Pamukkale Belediyesi yeni Mahallesiindeki Pamukkale traverten alanını ve Özel Çevre Koruma Bölgesi alanındaki yerleşimi, belediye, köy veya mahalle, Pamukkale dışında başka bir isimle adlandırmak da marka olmuş bir yöreye karşı haksızlık olurdu; ancak bu durumda da isim ve kapsam karmaşası yaşanmaktadır.

İsmi Akköy'den dönüştürülerek ve yetki sahası eski Merkez İlçenin bir kısmına doğru önemli ölçüde, özellikle de nüfus bağlamında, genişletilerek oluşturulan Pamukkale İlçe Belediyesi, 344.065'lik nüfusuyla Denizli'nin en kalabalık ilçe belediyesi, Türkiye'nin de büyük ilçeleri arasında 56. kalabalık belediyesidir. Denizli Büyükşehir Belediyesinin yaklaşık üçte birlik kısmı Pamukkale Büyükşehir İlçe Belediyesinde yaşamaktadır (Özgür, 2014: 51), geri kalan üçte bire yakın kısmı da Merkezefendi Büyükşehir İlçe Belediyesinde yaşamakta olup yaklaşık yüzde 55-60'lık nüfus kalan 17 ilçede yaşamlarını sürdürmektedirler. Bu da Denizli'nin büyükşehir ilçeleri arasındaki nüfus dengesinin hayli bozuk olduğunu göstermektedir, özellikle de ilçe nüfusu bile 10 bin civarında hatta altında olan Babadağ, Beyağaç, Bekilli ve Çardak

gibi ilçelerin varlığı düşünüldüğünde kalabalık nüfuslu iki ilçe ile çok az nüfuslu dört ilçe arasındaki makas oldukça açılmaktadır.

6360 sayılı torba Kanunla birlikte Türkiye’de büyükşehir belediye sayısı 16’dan 30’a yükselmiştir. Denizli’nin büyükşehir belediyesi statüsü elde etmesi aynı statüyü elde eden diğer illerin çoğundan bazı farklılıklar göstermektedir; çünkü Denizli 1993 yılından itibaren büyükşehir belediyesi olduğu 2012 yılına kadar bu statüyü elde etmek için siyasi partilerin içinden ve onları aşan çeşitli mücadeleler göstermiştir. Denizli’nin büyükşehir belediyesi elde etme mücadelesindeki gerek kanun teklifi aşamasına gelen gerek daha taslak halde söylem bazında kalan önerilerde, ilçe veya ilk kademe belediyelerinin sayıları, büyüklükleri ve kapsadıkları alanlar itibariyle ortaya konan kanun öneri ve/veya tasavvurlarında farklı büyükşehir belediyesi tasarımları var olmuştur. Denizli’de 1993-2012 dönemi arasında geçen bu 20 yıllık sürecin ortalarında, 2000’lerin başlarında, büyükşehir belediyesi statüsü elde etme umudu cılızlaşınca bu kez farklı “bütünşehir” tasavvurları ardı ardına denenmiştir. İlk olarak dönemin belediye başkanı Ali Aygören tarafından 2001 yılı başlarında ortaya atılan “bütünşehir” terimi bugün büyükşehir belediyesi olmak isteyen Zonguldak, Kütahya, Isparta, Afyonkarahisar ve Batman gibi diğer orta ölçekli kentler veya metropolitenleşme sürecinin başlangıcındaki kentsel alanlar ve onların il merkezi belediye başkanları ve diğer bazı siyasi aktörleri ile yerel ve ulusal basının mensupları tarafından da kullanılmaktadır.

Yıllardır büyükşehir belediyesi olma hevesi ve çabasında olan Denizli 2012 yılında 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi olmuştur. Ancak 17. büyükşehir belediyesi olma hayali içinde iken 30 büyükşehir belediyesinden biri olma durumu genel bütçeden büyükşehir belediyelerine ayrılacak payın da bölünmesi anlamına geleceğinden Denizli’nin çok da arzu ettiği bir durum olmayabilir. Ancak genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir belediyesinin aldığı paylar arttırılmıştır. İkinci bir konu da yetki alanının kent merkezi yerine tüm il sınırı olmasıyla kentin tamamında kırsal alanlara da hizmet götürme yükümlülüğünün olması büyükşehir belediyesinin yetki ve sorumluluğunu arttıracaktır. Diğer taraftan, büyükşehir belediyesinin planlayıp kontrol edebileceği alan genişleyeceği için büyükşehir belediyesinin ekonomik ve yönetsel açıdan güçleneceği söylenebilir (Çınar vd., 2013: 195-196).

Denizli’nin artan nüfusu ve kent içinde istenmeyen kullanımları çevreye yaymak ve Belediyenin daha geniş alanları kontrol etmesi için büyükşehir belediyesi olması

gerekli görülmüştür. Diğer yandan da büyükşehir belediyesi modeliyle Çameli, Güney, Bekilli, Çal gibi Denizli metropoliten alanıyla orta-uzun vadede bile bir metropolün parçası olma anlamında ilişkisi olamayacak ilçeler Mart 2014 yerel seçimleriyle birlikte yeni kurulan Denizli Büyükşehir Belediyesine otomatik olarak dahil olmuşlardır; çünkü 6360 sayılı torba Kanun büyükşehir belediyesi olan eski ve yeni tüm illerde ilin tüm ilçelerini o ildeki büyükşehir belediyesinin ikinci kademesi haline getirmektedir (Özgür, 2012: 325).

6360 sayılı Kanunun getirdiği yeni düzenlemeyle birlikte ilçe belediyeleri tüm hizmetleri kendisi veremediği gibi bazı kararlarını da büyükşehir belediyesinin onayı olmadan uygulayamamaktadırlar. Bu durum ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyelerine olan bağımlılığını arttırmıştır. 6360 sayılı Kanundan önce ilçe belediyeleri kendi planlamalarını, bütçelerini ve ihtiyaçlarını özgürce yapabiliyorlardı (Çamdere, 2017: 98-101). Denizli'nin il çapında / sınırlarında büyükşehir belediyesi statüsü elde etmesiyle ilçe belediyelerinin yetkilerinin doğrudan 5393 sayılı Belediye Kanununa tabi oldukları önceki haline göre imar, kentiçi ulaşım, büyük parklar başta olmak üzere sınırlanması veya su ve kanalizasyonda tamamen Su ve Kanalizasyon İdaresine katı atık bertarafında da büyükşehir belediyesinin ilgili daire başkanlığına devri yetkilerinin sınırlı olmasıyla sonuçlanmaktadır; bu da 6360 sayılı Kanunun getirdiği modelin olumsuz taraflarından birisi olarak görülebilir. Tablo 5.1.'de de görüleceği üzere, üst düzey ve uzmanlık isteyen hizmetler büyükşehir belediyesinin yetki alanına bırakılırken ikinci düzey ve daha az uzmanlık isteyen hizmetler ise ilçe belediyelerinin yetki alanına bırakılmıştır.

Tablo 5.1. Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasındaki Görev Dağılımı

Büyükşehir Belediyesi	İlçe Belediyesi
Üst planları hazırlama, konut ve kentsel dönüşüm çalışmaları	Uygulama imar planı, parselasyon planları hazırlama
Mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele hizmetleri	Bunların dışında kalan sokaklara ilişkin yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele hizmetleri
Sosyal yardım ve desteklerin sağlanması	Sosyal yardım ve desteklerin sağlanması
Katı atık yönetim plânı, katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetler	Katı atıkların kaynağa toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması
Büyük park ve sosyal donatı alanları yapım ve bakımı	Küçük park ve sosyal donatı alanlarının yapım ve bakımı
Tarımsal ve kırsal destekler	Tarımsal ve kırsal destekler
Afet işleri hizmetleri	Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkma
Mezarlık hizmetleri	Otopark, terminal, mezbaha, mezarlık, sokak numaralaması gibi işler ile temizlik işleri büyükşehir belediyesi kararıyla ilçe belediyelerine devredilebilir veya birlikte yapılabilir
Terminaller, açık kapalı otopark hizmetleri	
Mezbaha hizmetleri	
Sokakların numaralanması hizmetleri	
Ulaşım ve toplu taşıma hizmetleri	*
Su ve kanalizasyon hizmetleri	
İtfaiye hizmetleri	

Kaynak: Denizli Büyükşehir Belediyesi 2019 Yılı Performans Programı: <http://www.denizli.bel.tr/> (08.03.2019).

* İsteyen ilçe belediyeleri ilçe sınırlarının kendi içerisinde hemşehrilerini toplu taşıma sistemiyle ana duraklara, pazaryerlerine ve sağlık kuruluşlarına kötü hava koşullarında veya yıl boyu taşıyabilirler. Bunu İstanbul Beylikdüzü İlçe Belediyesi sadece Cumartesi ve Pazar günleri tekerlekli sandalye kullanan vatandaşlara ücretsiz ring servisi olarak yapmaktadır (<https://www.beylikduzu.istanbul/icerik/engelsiz-ulasim>). İzmir Güzelbahçe Büyükşehir İlçe Belediyesi ise ilçe içerisinde geçmişte ring seferleri düzenlemiştir.

Cem Keysan, Denizli Büyükşehir Belediyesinin sınırları içerisinde 24 eski belde belediyesinde yaşayan 380 kişiyle Denizli Büyükşehir Belediyesinden alınan hizmetlerin memnuniyet düzeylerini belirlemek için anket yapmıştır. Çalışmada 6360 sayılı Kanunun uygulama sürecinde Denizli Metropoliten alanında belediye hizmetlerinden memnuniyet ile merkeze uzaklık arasında ters yönlü bir ilişkinin olup olmadığı irdelenmiştir. Keysan'ın yapmış olduğu anket sonuçlarına göre belde belediyesinin kapatılması sonucunda yerel halk yaşadıkları yerleşim yerinin yerel nitelikli kamusal hizmetlerinin büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasında paylaşıldığını bilmektedir. Ancak hangi hizmetin büyükşehir belediyesi tarafından hangi

hizmetin ise ilçe belediyesi tarafından sunulacağı konusunda ise detaylı bilgiye sahip olmadıkları gözlenmiştir. Ayrıca eski belde belediyesi yeni mahallelerde yaşayan yerel halk, daha iyi hizmet alabilmek için büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesinin hizmet paylaşımını gerekli görmektedir; ancak yanlış yapıldığını düşünmektedir. Diğer taraftan, defin ve mezarlık hizmeti ile DESKİ tarafından gerçekleştirilen hizmetler yerel halk tarafından en doğru paylaşılan hizmetler olarak ön plana çıkmıştır. DESKİ, Denizli özelinde kurulan su ve kanalizasyon idaresinin özel adıdır. Ayrıca yerel halk, çöp toplama hizmetinin; ilçe belediyeleri tarafından gerçekleştirilmesini genel anlamda desteklenmektedir (Keysan, 2017: 139-144).

Ankete katılanların Denizli Büyükşehir Belediyesi birimlerinden en çok bilgisinin olduğu hizmet birimi %98,4'le DESKİ olmuştur. İkinci sırada %30,5'le Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME), üçüncü sırada ise %26,1'le Alt Yapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) yer almaktadır. Ankete katılanların en az bilgisinin olduğu hizmet birimi %18,2'yle YİKOB'tur. Bu durum daha çok ihtiyaç duyulan ve gündelik hayatta daha sık karşılaşılan hizmet birimlerinde yerel halkın bilinç düzeyinin daha yüksek olduğunu gösterirken yerel hizmet gerçekleştirilmeyen UKOME, AYKOME ve YİKOB gibi birimlerin daha az bilindiğini göstermektedir (Keysan, 2017: 141).

6360 sayılı Kanunun kabulünden önce yerel yönetim birimlerinin çokluğundan dolayı herhangi bir sorunun çözümünde başvurulacak muhatabın bulunmasında zorluklar yaşanmakta idi. 6360 sayılı Kanunun kabulüyle birlikte büyükşehir belediyesi olan 30 ilde yerel yönetim birimi olarak sadece ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi bulunmak olup diğer yerel yönetim birimleri kaldırılmıştır. Bu yeni modelde yeni bir sorunla karşılaşmıştır. Bu sefer de yerel halk, hangi hizmeti büyükşehir belediyesinin hangi hizmeti ise ilçe belediyesinin sunduğu konusunda yeterli bilgiye sahip değildir. Yerel halkın büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasındaki hizmet paylaşımı konusunda bilgilendirilmesi gerekmektedir.

5.2. 6360 Sayılı Kanunla Denizli'nin Büyükşehir Belediyesi Statüsü Elde Etmesinin Olumlu Sonuçları

Denizli'de 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediye statüsü elde edilmeden önce 1 merkez ilçe belediyesi, 18 ilçe belediyesi, 68 belde belediyesi olmak üzere toplam 87 belediye ve 229'u orman köyü olmak üzere 359 köy vardı. 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi olduktan sonra ise, merkezde Pamukkale ve Merkezefendi adıyla

2 merkez olmak üzere 19 büyükşehir ilçe belediyesi kurulmuş ve mahalle sayısı 623'e yükselmiştir.

6360 sayılı Kanunun 2. maddesinin 4. bendine ekli 3 sayılı liste ile daha önce Denizli Belediyesi'ne bağlı olan mahalleler ve köylerden Merkezefendi İlçesi kurulmuştur (6360, md. 2). Merkezefendi ilçesine daha önce de mahalle statüsünde olan 42 mahallenin yanında Aşağışamlı, Başkarcı Belediyeleri ve Altındere, Çeltikçi, Kumkısıık, Salihaga, Üzerlik, Yeşilyayla köyleri de mahalle olarak bağlanmıştır (6360, md. 2, Ek 3). Bu şekilde Merkezefendi İlçesinin 50 mahallesi olmuştur; ki 50 mahalle ve 300 binlik nüfus yeni kurulan büyükşehir belediyeleri açısından önemli bir rakama işaret etmektedir; üstelik bu 50 mahallenin çoğu kentsel niteliklidir.

6360 sayılı Kanunun 2. maddesinin 5. bendine ekli 4 sayılı liste ile Akköy İlçesi sınırlarındaki mahalleler, Denizli Belediyesi'ne bağlı olan köyler ve mahalleler ile Akköy İlçesi'nin adı değiştirilerek Pamukkale İlçesi kurulmuştur (6360, md. 2). Böylece, Pamukkale İlçesinin ve Büyükşehir İlçe Belediyesinin kuruluşu, 6360 sayılı Kanunla yeni büyükşehir belediyelerinde kurulan diğer 24 ilçeden daha farklı şekilde olmuştur, varolan bir ilçenin adı değiştirilmiş ve sınırları genişletilmiştir. 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi statüsü verilirken, Hatay, Manisa, Kahramanmaraş ve Şanlıurfa gibi kimi illerde var olan Merkez İlçelerin bölünmesi, Muğla ve Hatay'da da Merkez İlçe dışındaki kimi coğrafi ve nüfus açısından büyük ilçelerin bölünmesi yoluna gidilmiştir. Bu bağlamda, örneğin Muğla'nın Fethiye İlçesinden bir de Seydikemer İlçesinin oluşturulmasına, dair örneklerle rastlanırken, Denizli'de Akköy ilçesi Merkez İlçenin bir kısmına doğru genişlemek ve isim değiştirmek suretiyle kurulmuştur.

Pamukkale İlçesine daha önce de mahalle statüsünde olan 37 tane mahalle bağlanmıştır. Ayrıca daha önce belde belediyesi olan Irlıganlı, Gözler, Karahayıt, Pamukkale, Pınarkent ve Uzunpınar Belediyeleri de mahalle olarak Pamukkale'ye bağlanmıştır. Daha önce köy statüsünde olan Akdere, Develi, Eldenizli, Eymir, Güzelpınar, Haytabey, Karataş, Kocadere, Kurtluca, Küçükdere ve Yeniköy, Pamukkale ilçesinin mahallesi haline getirilmişti (6360, md. 2, Ek 4). Daha önce Akköy ilçesine bağlı olan 12 mahalle ve köy de 6360 sayılı Kanunla Pamukkale ilçesine bağlanmıştır. Son olarak, daha önce Merkez İlçeye bağlı olan, Karataş Köyü ve Kınıklı Belediyesi de Pamukkale İlçesi'ne bağlanmıştır (Çamdere ve Genç, 2018: 43). Böylece tüzel kişiliği kaldırılan köy ve belde belediyelerinin mahalle yapılmasıyla birlikte Pamukkale İlçesinin 68 mahallesi olmuştur.

6360 sayılı Kanunla Denizli özelinde çok sayıdaki belde belediyesi ve köyün kaldırılmasıyla yerel yönetimlerde sadeleştirme sağlanmış ve karmaşıklığın önüne geçilmiştir. 6360 sayılı Kanun öncesinde yerel yönetimler alanında karşılaşılan en önemli sorunların başında herhangi bir sorunun çözümünde başvurulacak muhatabın belirlenememesi gelmekteydi (Tekçe, 2018: 18).

Denizli'nin büyükşehir belediyesi olmasıyla birlikte yukarıda da görüldüğü üzere idari yapısı oldukça değişmiştir. 6360 sayılı Kanunla birlikte daha önce 18 olan ilçe sayısı 19'a çıkmıştır. Daha önce 87 olan belediye sayısı birçoğunun kapatılıp mahalleye dönüştürülmesiyle 20'ye inmiştir. Denizli İlinin tamamının büyükşehir belediyesi statüsü elde etmesiyle ya da bu statünün TBMM tarafından verilmesiyle 359 köyün tüzel kişiliği kaldırılarak Denizli'de bu yerel yönetim birimleri tarihe karışmıştır. Tüzel kişiliği kaldırılan tüm bu köyler mahalleye dönüştürülmüştür. Belde belediyeleri ve köylerin kapatılıp mahalleye dönüştürülmesiyle Denizli ilinde mahalle sayısı 284'ten 623'e çıkmış (Çamdere ve Genç, 2018: 43), mahalle sayısı bir anda iki katından fazla artış göstermiştir.

Denizli'de 1970'li yılların sonunda, Türkiye açısından muhtemelen rekor sayıda, 34 köyün Denizli Belediyesinin mücavir alandaki köyü haline getirilmesiyle başlayan cılız ve sıkıntılı özel bir bütünleştirme süreci zamanla ters tepmiş ve köy yönetimlerini kışkırtmıştır. 1987 yılından itibaren aynı mücavir köylerin önemli bir kısmının belediyeleşmesi ile idari yapıda parçalanma ortaya çıkmıştır. Denizli Merkez İlçesindeki çok sayıda belediyenin 1990'lı yılların ortalarından itibaren ortaya çıkışına çözüm önce 5393 sayılı Kanunun 11. Maddesinin 2006 yılından itibaren uygulanması yönündeki çabalarla gerçekleşmiştir. Ardından 6360 sayılı Kanunla kalan belediye ve köylerin de yerel yönetim birimi olma statülerinin ortadan kaldırılması ve mahalleye dönüştürülmesiyle idari parçalanma idari bütünleşmeye dönüştürülmüştür denebilir (Ciğeroğlu, 2007: 22-30; Özgür, 2012: 314-325; Çınar vd., 2013: 173-196; Özgür, 2014: 32-51). İdari parçalanmanın bütünleştirme yönündeki gelişimi Denizli'de sadece Merkez İlçede olmamış, Türkiye'de en çok belediyeye sahip olan illerden birisi olan Denizli'nin diğer ilçelerindeki belde belediyeleri de kapatılmıştır. Denizli'nin yıllarca süren büyükşehir belediyesi olma arzusunun altında yatan temel sebeplerden biri de bu parçalanmış idari yapı ve onun getirmiş olduğu sorunlardır. Belde belediyeleri ve köylerin kaldırılıp mahalleye dönüştürülmesiyle idari yapıdaki parçalanmanın

giderilmesi, 6360 sayılı Kanunun Denizli özelindeki en önemli olumlu sonuçlarından birisidir.

Gözüaçık'a göre, büyükşehir belediyelerinin mali açıdan güçlendirilerek kapatılan il özel idarelerinin de imkânlarına sahip olmasıyla büyükşehir belediyesine bağlanan köy ve belde belediyelerinin daha çok hizmet alması sağlanmıştır. Ayrıca genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payların nüfus kriterinin yanında yüzölçümüne göre de verilmesi olumlu bir yenilik (Gözüaçık, 2014: 143) olarak görülmektedir.

Mehmet Ali Çamdere'nin (2017) Fatma Neval Genç danışmanlığında tamamladığı "6360 Sayılı Kanunun Kamu Hizmetlerinin Sunumuna Etkisi: Denizli Büyükşehir Belediyesi Örneği" başlıklı yüksek lisans tezinde ve yüksek lisans tezinden üretilen aynı adlı ortak yazarlı makalede (Çamdere ve Genç, 2018), 6360 sayılı Kanunun Denizli ilindeki kamu hizmetleri üzerindeki etkileri değerlendirilmiştir. 6360 sayılı Kanunun Denizli ilinde, büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarafından sunulan kamu hizmetleri üzerindeki etkilerini araştırmak amacıyla 20 belediye yöneticisiyle anket çalışması yapılmıştır. Çalışmada, Denizli Büyükşehir Belediyesi ve 19 ilçe belediye başkanlığında yapılan anket çalışması yorumlanarak aktarılmaktadır. Çalışmada 54 sorudan oluşan, 3 seçenekli Likert tipi anket formu hazırlanmış ve 20 belediye başkanına yüzyüze görüşme yöntemiyle uygulanmıştır.

6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyelerinin kendi sınırları içerisinde tahsil edilen vergi gelirlerinden aldığı pay %5'ten %6'ya çıkarılmıştır. Dolayısıyla, diğer büyükşehir belediyeleri gibi, Denizli Büyükşehir Belediyesinin de geliri artmıştır. Çamdere'nin yaptığı anket sonuçlarına göre, gelir seviyesi artan Denizli Büyükşehir Belediyesinin sunduğu hizmetler konusunda ankete katılanlar "büyükşehir belediyesinin daha büyük yatırımlara yöneldiğinin, hizmet sınırının tamamına hizmet sunabildiğini, sunulan hizmetin kalitesinin ve sürekliliğinin arttığını" düşünmektedirler (Çamdere, 2017: 102). Diğer taraftan Denizli Büyükşehir Belediyesinin geliri her ne kadar artsa da, artık ilin tamamında hizmet sunacağı için bu gelir artışı yeterli değildir. Özellikle de kapanan belde belediyelerinin veya kapasitesi düşük küçük ilçe belediyelerinin ihmal etmek zorunda kaldıkları önemli ve pahalı altyapı ve üstyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi için daha fazla finansal kaynağa ihtiyaç duyulmaktadır, örneğin ana arterlerin sıcak asfalt kaplamalarının yapılması gibi.

6360 sayılı Kanunla birlikte büyükşehir ilçe belediyelerinin genel bütçe vergi gelirleri içinden aldığı paylar da artmıştır. Eskiden genel bütçe vergi gelirleri toplamının %2,50'si ilçe belediyelerine ayrılırken 6360 sayılı Kanunla %4,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılmaktadır. Denizli ilçe belediyelerinin 6360 sayılı Kanunun öncesi ve sonrası yıllık gelirleri karşılaştırıldığında 3 ilçenin (Buldan, Sarayköy, Serinhisar) gelirlerinin düştüğü görülmektedir. Çameli'nin gelir düzeyindeki %212'lik artış ilçe belediyesinin bütçesine yaklaşık 2.300.000 TL'lik ek katkı sağlamıştır (Çamdere ve Genç, 2018: 45). Gelir dağıtımında sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyinin de baz alındığı düşünülürse bazı ilçelerin yıllık geliri azalırken bazılarının da arttığı gözlemlenir. Genel olarak Denizli Büyükşehir Belediyesinin ve ilçe belediyelerinin paylarının artırılması bu birimlerin kendinden beklenen hizmetler düşünüldüğünde olumlu bir durumdur ancak yine de yeterli değildir.

Köy tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen yerleşim birimlerinin alt yapı hizmetlerini iyileştirmek için belediyeler yatırım bütçelerinin %10'unu 10 yıl süreyle bu yerleşimlere ayırmak zorundadırlar. Bu durum alt yapı eksikliği olan köylerdeki sıkıntıların giderilmesi bakımından önemli olduğu gibi köylere yeni yatırımlar yapılmasına da imkân sağlamaktadır. Ancak bu 10 yıllık süre dolduğu zaman büyükşehir belediyelerinin buralara götürdüğü hizmetler tamamlanmamış olabilir ya da özellikle Denizli gibi şehir merkezi ile ilçeleri arasında mesafeler olan büyükşehir belediyeleri buralara hizmet götürmede maliyet ve mesafeden dolayı isteksiz davranabilirler. Bu yüzden bu 10 yıllık sürenin uzatılması gerekebilecektir, zaten 2019 yerel seçimleri ile 10 yıllık sürenin yarısı olan 5 yıl geçmiştir.

6360 sayılı Kanunun genel gerekçesinde de yer alan büyükşehir belediyesinin geniş ölçekte hizmet sunarken sahip olduğu imkân ve kaynaklar ile teknik ekipman ve araç-gereçleri sayesinde hizmetlerin teknik personel eliyle sağlanmasının, hizmet sunumunda verimliliği arttıracığı (Çelikyay, 2014: 12) düşünülmektedir.

Denizli'nin 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi olmasıyla birlikte Denizli Büyükşehir Belediyesi elindeki kaynak, teknik ekipman ve hizmet sunumundaki uzmanlık ve profesyonelliği ile ilçelerine ve mahallelerine daha iyi hizmet sunabilecektir. Çamdere ve Genç'in Denizli'de yaptıkları anket çalışmasına göre;

“Büyükşehir statüsüne geçilmesi altyapı planlamasında bütünlüğü sağlamaktadır” ifadesine nüfusu fazla ve mahallesi (eski belde belediyesi ve köyler) çok

olan belediyelerin yaklaşık %70'i katılıyorum cevabını vermiştir (Çamdere ve Genç, 2018: 49). Buradan çıkan sonuç şudur: Denizli'de uzak mahallelerin içme ve kullanma su tesislerinin iyileştirilmesi, kanalizasyon sistemi kurulması, yolların bakım ve onarımı gibi alt yapı sorunlarının giderilmesi ve atık bertaraf çalışmaları gibi hizmetler daha önce tüzel kişiliği kaldırılan köy ya da belediyeler tarafından kaynak ve personel yetersizliğinden dolayı gerçekleştirilememiştir. Tüm bu hizmetlerin Denizli Büyükşehir Belediyesi tarafından tek bir merkezden sağlanması uzak mahallelerde yaşayan vatandaşlar için oldukça olumlu bir durum yaratmıştır.

“Büyükşehir belediyesi sınırlarının il sınırlarına kadar genişlemiş olması vatandaşa daha etkin hizmet sunulması açısından olumlu bir gelişmedir” ifadesine nüfusu fazla ve mahallesi çok olan belediyeler daha çok katılmıştır (Çamdere ve Genç, 2018: 49). Hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından tek elden sunulmasıyla 6360 sayılı Kanun gerekçesinde de yer alan kaynak israfı azalacak, verimlilik artacak ve hızlı ve etkin hizmet sunumu sağlanabilecektir.

“Büyükşehir belediyesi (il) sınırlarındaki köylerin/beldelerin mahalleye dönüştürülmesi uygundur” ifadesine yine nüfusu fazla ve mahallesi çok olan belediyeler daha çok katılmıştır (Çamdere ve Genç, 2018: 49). Nüfusu ve belediyesi çok olan belediyelerin çoğunluğu (Buldan ve Çal hariç) AK Partilidir. İktidar partisinin yönettiği belediyelerin 6360 sayılı Kanunu olumlu bulunduğunu düşünürsek belediye sınırının il mülki sınırı olması ile köy ve belde belediyelerinin mahalleye dönüştürülmesini de olumlu bulmaları doğaldır. Bu yerel yönetim birimlerinin kaldırılması Denizli'nin idari yapısındaki parçalanmayı azaltması bakımından olumlu görünse de tümüyle olumlu bulunması gerçekçilikten uzak gözükmemektedir.

“İl özel idarelerinin kapatılması uygundur” ifadesine nüfusu fazla ve mahallesi çok olan belediyeler katılmazken, merkeze yakın ve gelişmiş ilçelerin çoğunluğu “katılıyorum” cevabını vermiştir (Çamdere ve Genç, 2018: 49). Belediye sınırının il sınırı olmasıyla birlikte ilin tamamında büyükşehir belediyesi ile il özel idaresinin aynı anda yetkili olması iki başlı bir durum yaratacağından il özel idarelerinin kaldırılmasının olumlu olduğu düşünülebilir. Geçmiş 1864 yılına dayanan il özel idareleri belediyelerin ulaşamadığı kırsal alanlara hizmet vermekteydi. Bu kurumların ortadan kaldırılmasıyla kırsal alanlara büyükşehir belediyesinin hizmet sunacak olmasına merkeze yakın ilçelerin katılması normaldir. Büyükşehir Belediyesinin bu ilçelere hizmet götürmesi daha kolaydır. İl merkezine uzaklığı hayli fazla olan Çameli

gibi ilçelerin bu durumdan nasıl etkileneceği önemlidir; ancak Denizli Büyükşehir Belediyesinin Çal ve Çameli gibi uzak ilçelere yeni ve modern otopark yapması, itfaiye teşkilatını güçlendirmesi otopark gibi bir seferde ihale edilen tek tek inşaatların tamamlanması gibi hizmetleri sunmadaki başarısı mesafenin büyük sorun olmadığını gösteriyor olabilir.

“Büyükşehir [belediyesi] statüsüne geçilmesi imar ve planlama bütünlüğü sağlamaktadır” fikrine nüfusu fazla ve mahallesi çok olan belediyeler katılmaktadır (Çamdere ve Genç, 2018: 49). Daha önce belde belediyelerinin almış olduğu farklı kararlar yüzünden yakın yerleşim yerlerinde bile farklı uygulamalar söz konusu olurken büyükşehir belediyesi olduktan sonra bütünlük sağlanmış ve tüm uygulamalar için tek yetkili mercii Denizli Büyükşehir Belediyesi olmuştur. Denizli'nin büyükşehir belediyesi olmasının Denizli için en olumlu sonuçlarından biri kentte imar bütünlüğünün sağlanması olmuştur. Ancak şehrin tamamında imar bütünlüğünün sağlanması zaman alacaktır.

Denizli.net Şehrin Sitesinin 06.07.2017 tarihli haberine göre,

Denizli Büyükşehir Belediye Başkanı Osman Zolan, güzel bir işin başlangıcını yaptıklarını belirterek, "Denizli 2014 yılında büyükşehir statüsüne kavuştu. Fiziki anlamda Denizli'de yaşayan bütün vatandaşlarımıza aynı hizmeti vermeye başladık. Bu bütünlüğü planlarda da sağlamamız gerekiyor. Büyükşehir belediyelerinin kuruluş amacı, şehrin bir bütün olarak hedefe gitmesinin önünü açmaktır. Bunları bizzat yaşayan bir başkan olarak bütünlüğün ne kadar önemli olduğunun bilincindeyiz. 2004 yılında göreve geldiğimizde, Denizli bütünşehir değildi. 2009 yılında 5 kilometre kararı çıkmasından sonra Denizli bütünşehir olmuştu. Aynı yolun bir tarafı başka diğer tarafı başka bir belediyeye aitti. Aynı kavşakta 4 farklı belediyenin olduğu zamanlar vardı. Büyükşehir olma amacı şehrin bütün olarak ele alınmasıydı. Yatırımlar konusunda önemliydi ama planlama anlamında daha da önemliydi" dedi.

Zolan bu sözleriyle il mülki sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmesiyle birlikte ilde yaşayan tüm vatandaşlara hizmet sunumunda bütünlüğün sağlanmasının yanında imar planlarında da bütünlüğün sağlanması gerekliliğine vurgu yapmıştır.

Denizlihaber.com'un 28.11.2017 tarihli haberine göre;

Denizli Büyükşehir Belediyesi 1 Ekim 2017 tarihinde yürürlüğe giren Planlı Alanlar İmar Yönetmeliği ile ilgili olarak 19 ilçe belediyesinde görev yapan imar ve şehircilik birimlerinin katıldığı bir eğitim programı düzenledi. İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanı Seval Gebeş, Planlı Alanlar İmar Yönetmeliğinin yürürlüğe girmesiyle birlikte kentin tamamında imar ile ilgili olarak karşılaşılan problemlerin giderilmesi ve tüm ilçelerde imar uygulamalarının aynı olması için ortak karar alındığını söyledi.

Denizli Büyükşehir Belediyesinin ilçe belediyelerinin imar ve şehircilik birimlerine imar konusunda bütünlüğün sağlanması amacıyla eğitim düzenlemesi, şehrin tamamında imar bütünlüğüne verdiği önemin göstergesidir.

Denizli'nin büyükşehir belediyesi statüsü elde etmesiyle birlikte ulaşım konusunda merkez ilçe denebilecek iki ilçe belediyesinde (Pamukkale ve Merkezefendi) bütünlük sağlanmıştır. Köy tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüşen yerler de büyükşehir belediyesinin bir parçası olduğu için büyükşehir belediyesi buralara da ulaşım sağlamakla yükümlü hale gelmiştir. Bu durum 6360 sayılı Kanunun köylüye getirmiş olduğu en güzel avantajlardan biridir. Özellikle de üç vardiya çalışılan Pamukkale ve Karahayıt yöresindeki konaklama tesisleri bölgesine halen varlığı ve hizmetleri devam eden dolmuşlara göre daha geç saatlere kadar devam eden belediye otobüs hizmetleri bu anlamda bu yöredeki turistik işletmelerde çalışanlara kolaylık sağlamaktadır. Aynı şekilde Pamukkale Üniversitesi kampüsü içinden ve kampüs önündeki Üniversite Caddesinden kentin iki ilçesindeki birçok noktaya otobüs seferleri konmuştur.

Cem Keysan'ın, Denizli Büyükşehir Belediyesinin sınırları içerisinde 24 eski belde belediyesinde yaşayan 380 kişiyle Denizli Büyükşehir Belediyesinden alınan hizmetlerin memnuniyet düzeylerini belirlemek için yaptığı anket çalışmasında "6360 sayılı Kanunun uygulama sürecinde Denizli Metropoliten alanında belediye hizmetlerinden memnuniyet ile merkeze uzaklık arasında ters yönlü bir ilişkinin olup olmadığı" hususu irdelenmiştir.

Keysan'a göre, 6360 sayılı Kanun, eski belde belediyelerinden kuruluş tarihi daha yeni olan ve ilçe merkezine veya il merkezine mesafesi çok yakın olanlarda gerekli ve yerinde bir düzenleme olarak görülmektedir. 6360 sayılı Kanunun uygulama sürecinde kapatılan belde belediyeleri ile Denizli il merkezi arasındaki mesafe arttıkça Denizli Büyükşehir Belediyesinin sunduğu hizmetlerin memnuniyet düzeyinde azalmalar yaşanmaktadır. Dolayısıyla da nüfusu daha çok olan ve kuruluş tarihi daha yeni olan eski belde belediyelerinde yaşayanlar Denizli Büyükşehir Belediyesinin sunduğu hizmetlerden daha çok memnundur. Bu memnuniyet düzeyine yerel halkın siyasi tercihleri de etki etmektedir. Örneğin Denizli Büyükşehir Belediyesinin sunduğu hizmetlerden AK Partili seçmenler daha çok memnunken CHP'li seçmenler daha az memnundur. Kapatılan belde belediyelerinde defin ve mezarlık hizmeti memnuniyet düzeyinin en yüksek olduğu hizmet türüken, sosyal ve

kültürel hizmetler memnuniyet düzeyinin en düşük olduğu hizmet türüdür (Keysan, 2017: 259-261).

6360 sayılı Kanunla birlikte Büyükşehir belediyeleri, kent merkezi dışında kırsal alanlara da hizmet götürmekle yükümlü kılınmışlardır. Böylece kırsal alanların da modern, çağın gereklerine uygun ve kesintisiz hizmet almalarının önü açılmıştır.

Denizli Büyükşehir Belediyesinin ilin tamamına hizmet sunumunda ilgili daire başkanlıklarının olumlu faaliyetleri olmuştur. Kentsel mekânlara hizmet götürme anlayışında olan belediyelerin ilçelere de eşit şekilde hizmet götürebilmesi için Denizli Büyükşehir Belediyesinin ilgili daire başkanlıklarının faaliyetleri desteklenmelidir. Denizli Büyükşehir Belediyesi 2017 Yılı Faaliyet Raporuna göre; Denizli Büyükşehir Belediyesi tarafından birçok ilçeye çocuk oyun parkı, kafe ve restoranın bulunduğu yeşil alan parkları yapılarak temizlik ve çevre düzeni işlemleri tamamlanmıştır. Örneğin Çal ilçesine merkez mesireliği yapılmıştır. Çivril ilçesinde bulunan Işıklı Gölü ve çevresinin temizliği yapılmıştır. Yine birçok ilçenin mezarlığına bakım yapılarak etrafı çitle çevrilmiştir. Örneğin Bozkurt ilçesi Cumalı Mahallesi mezarlığında tel çit imalatı tamamlanmıştır. Birçok ilçeye spor tesisi yapılmıştır. Örneğin Bekilli ilçesine yapılan Sırlıklı Halı Saha Tesisi gibi. Denizli ilinde görev yapan 620 mahalle muhtarı yazılı-sözlü, talep ve sorularını Muhtarlık İşleri Dairesi Başkanlığına iletebilmektedir. Bu sayede eski köy yeni mahallelerdeki sorunlardan muhtarlar aracılığı ile büyükşehir belediyesi haberdar olabilecektir. Katı atıkların bertarafı konusunda da birçok ilçede projeler yürütülmektedir. Örneğin Acıpayam ve Serinhisar ilçelerinden toplanan katı atıkların, Tavas İlçesi'nde kurulacak olan Katı Atık Bertaraf Tesisi'ne getirilmesi için Acıpayam İlçesi, Aşağı Mahallesi'nde katı atık aktarma istasyonu kurulmasıyla ilgili proje çalışmaları tamamlanmıştır. Tarım ve hayvancılığın desteklenmesi amacıyla ilçeler için makine ve teçhizat alımı yapılmıştır. Örneğin Çameli İlçesi'nde yöre halkının geçim kaynağı olan ceviz üretiminde yeni ve modern teknolojiler ile kaliteli ceviz üretiminin teşvikinde ihtiyaç duyulan 2 adet ceviz soyma, 1 adet ceviz kurutma ve 1 adet ceviz tasnifleme makineleri alınmış olup, Çameli Ziraat Odası'na devri yapılarak çiftçilerin kullanımına sunulmuştur. Pamukkale, Merkezefendi ve Sarayköy İlçelerinde bulunan toplam 19 mahallede 18 adet su dağıtım ve takibi personeli ile sulama ve kontrolü yapılmıştır. Ayrıca, Pamukkale, Merkezefendi ve Sarayköy İlçelerinde ezilen, eskiyen veya ihtiyaç duyulan yerlerde; yaklaşık 44.100 m kanal temizliği ve kanal tamiri ile 4.100 metre

boru döşeme işlemleri yapılmıştır. İlçelerin gelir kaynağı olan tarımsal ürünlerde haşerelerin temizlenerek verimin artırılması için 7.000 litre elma sirkesi alımı yapılarak üreticilere dağıtılmıştır. Kaynak sularının toplanarak tarımsal sulamada kullanılması amacıyla 1 adet 40 ton kapasiteli su tankeri alımı yapılarak çiftçilerin kullanımına sunulmuştur (Denizli Büyükşehir Belediyesi, 2019).

Buldan ilçesinde kestane şekeri üretimini desteklemek için Denizli Büyükşehir Belediyesi, Alandız Tarımsal Kalkınma Kooperatifi ile ortaklaşa kestane şekeri üretim tesisi açarak ilçenin geçim kaynağı olan kestane üreticiliğini desteklemiş ve yeni bir iş alanı ortaya çıkarmıştır (Merhaba Haber Gazetesi, 20.01.2019). Denizli Büyükşehir Belediyesi, eski belde belediyeleri fen işleri hizmetlerinin, yol asfaltlamasında kaynak yetersizliğinden dolayı kullanamadığı kaliteli sıcak asfaltı kullanmıştır (Keysan, 2017: 192).

Denizli Büyükşehir Belediyesi, Şubat 2019'da yayımlanan hizmet bülteninde il bazında yaptığı hizmetleri şu şekilde sıralamıştır: 2 bin km soğuk asfalt, 16 adet köprülü kavşak, 14 adet yaya üst geçidi, 8 adet kapalı yüzme havuzu, Denizli teleferik, 3 bin km içme suyu hattı, 2 bin km kanalizasyon hattı, 7.5 milyon metrekare kilit parke, 76 adet içme suyu deposu, 253 km yağmur suyu hattı, 12 adet itfaiye hizmet binası, 16 adet atık su arıtma tesisi, 1000 adet park, vb. Denizli Büyükşehir Belediyesi, Denizli'nin dört bir yanında yeşil alan park yapımına önem vermektedir. Denizli'de kişi başına düşen yeşil alan miktarı 14 metrekare ile Avrupa'daki birçok kenti geride bırakmıştır (Denizli Büyükşehir Belediyesi Hizmet Bülteni, 2019).

Keysan'ın yapmış olduğu anket sonuçlarına göre, ankete katılan tüm seçmenlerin %64,2'si Denizli Büyükşehir Belediyesinin yetki ve sorumluluk alanlarının artırılması gerektiğini belirtmiştir. Anket kitlesi özellikle ilçe belediyelerinin eski belde belediyelerinde fen işleri hizmetini gerçekleştirmekte çok yetersiz kaldığını ve hizmetlere yetişemediğini vurgulamıştır. Ankete katılanların bu şekilde düşünmelerinde Denizli Büyükşehir Belediyesinin daha iyi olanaklara sahip olması, daha çok bütçe imkânının bulunması, daha iyi örgütlenmesinin etkili olduğu söylenebilir. Eski belde belediyelerinde yaşayan yerel halk toplamda %59,2'yle Denizli Büyükşehir Belediyesini başarılı bulmaktadır (Keysan, 2017: 147-149).

Keysan'ın yapmış olduğu çalışmada, "eski belde belediyelerinde yaşayan yerel halk Denizli Büyükşehir Belediyesinin sunduğu hizmetler arasında en çok defin

ve mezarlık hizmetinden %94,5'lik oranla memnun olduklarını belirtmiştir. Bu oranın karşılığı eski belde belediyelerinde %35,3'le sınırlı kalmıştır. Diğer yandan Denizli Büyükşehir Belediyesinin sunduğu hizmetler içerisinde en yüksek hizmet memnuniyet düzeyleri sırasıyla; çöp toplama hizmeti (%60,0), itfaiye hizmeti (%53,7), içme suyu hizmeti (%47,4), ulaşım hizmeti (%46,3) ve fen işleri hizmeti (%42,9) olmuştur” (Keysan, 2017: 159).

Denizli Büyükşehir Belediye Başkanı Osman Zolan, Denizli Haber isimli yerel gazetenin Şubat 2019 sayısına yaptığı konuşmasında Denizli Büyükşehir Belediyesi'nin ilin tamamında hizmet vermesiyle ilgili şunları söylemektedir: “... ilçelerimiz de şehrin merkezinde gözükmektedir. Denizli'nin merkezinde ne varsa ilçelerinde de o olacak. ...” Zolan bu sözleriyle 2014-2019 yılları arasındaki beş yıllık sürede ilçeleri de kent merkezinden ayırmadan kentin bütününe eşit hizmet sunduklarını belirtmiştir.

Denizli Büyükşehir Belediyesi, vatandaşlarına sunduğu imkan ve hizmetlerde sadece il merkezi ile sınırlı kalmayıp ilçelere de bu imkan ve hizmetleri ulaştırmaya çalışmaktadır. SonDakika.Com'un 1.8.2017 tarihli haberine göre: “Denizli merkez ve tüm ilçelerde yaşayan kadın girişimcilere mikrokredi sağlayan Denizli Büyükşehir Belediyesi Mikrokredi Ofisi, son 10 yılda 7 bin 530 kadın girişimciye 12 milyon liradan fazla kredi sağladı.”

Denizli Büyükşehir Belediyesinin ilgili daire başkanlıkları ilçelere hizmet sunumu noktasında kararlı davranmaktadırlar. TrenHaber'in 11.12.2017 tarihli haberine göre “Denizli Büyükşehir Belediyesi Ulaşım Daire Başkanlığı Ekipleri, Çameli İlçesi Cumamalanı Mahallesi Çameli-Acıpayam yol güzergahında 2 adet kapalı ve oturaklı yolcu bekleme durağı montajını gerçekleştirdi.”

Hürriyet Gazetesinin 21.11.2018 tarihli haberine göre;

“Denizli Büyükşehir Belediyesi, Tarihi Kentler Birliği'nin (TKB) bu yıl 17. düzenlediği Tarihi ve Kültürel Mirası Koruma Proje ve Uygulamalarını Özendirme Yarışması'nda başarı ödülüne layık görüldü. Denizli Büyükşehir Belediyesi, kent merkezi başta olmak üzere ilçelerde yok olmaya yüz tutmuş çok sayıda tarihi değerini restore ederek kente kazandırdı. İlin geçmişine tanıklık eden yapıları yok olmaktan kurtardı.”

Hürriyet Gazetesinin 02.11.2018 tarihli “Denizli’de 9 Mahallenin altyapı sorunu için ilk adıma atıldı” başlıklı haberin devamında şunlar yer almaktadır:

“Büyükşehir statüsüne kavuşmasının ardından 5 bin kilometrenin üzerinde içme suyu, kanalizasyon ve yağmur suyu hattı döşeyerek kentin büyük bir bölümünde altyapı sorununu ortadan kaldıran DESKİ, kent merkezinde altyapısı yapılmamış 9 mahallenin daha altyapı sorununu çözecek ilk adımı attı. Bu kapsamda Hürriyet, Kayıhan, Sümer, Sevindik, Anafartalar, Dokuzkavaklar, Deliktaş, Aktepe ve Karşıyaka Mahallesi sınırları içinde 269 kilometre içme suyu, 199 kilometre kanalizasyon ve 50 kilometre yağmur suyu hattı imalatı yapılacak alt yapı yatırımının müşavirlik sözleşmesi imzalandı.”

6360 sayılı Kanundan önce köyde yaşayan halk, içme suyu deposunun yapımı, su borusu döşeme ve benzeri işlemleri imece usulüyle yani kendi imkânlarıyla yerine getirmekteydi. 6360 sayılı Kanunla bu köyler mahalle olunca su faturası ödemek zorunda kaldılar. Büyükşehir belediyesinin köylünün kendi imkânlarıyla getirdiği suyu faturalandırması bazı kesimler tarafından eleştirilmişti. Ancak DESKİ, yeni içme suyu depoları ya da mevcut depoların bakım ve temizliğini yaparak olumsuz eleştirileri haksız çıkartmıştır. SonDakika.Com’un 13.02.2019 tarihli haberine göre;

“Denizli'nin ‘Büyükşehir’ statüsüne kavuştuğu 2014 yılından beri 5 bin km'nin üzerinde içme suyu, kanalizasyon ve yağmur suyu hattı döşeyerek rekor kıran DESKİ Genel Müdürlüğü, vatandaşların içme suyu sorunu yaşamaması için onlarca yeni içme suyu deposu yaptı. Bugüne kadar kent genelinde hayata geçirdiği 32 milyon liralık yatırımla toplamda 60 bin metreküplük 76 adet içme suyu deposu yapan Denizli Büyükşehir Belediyesi DESKİ, 172 adet depoyu da yenileyerek modern bir hale getirdi. 300 metreküpten başlayarak 5 bin metreküpe kadar devasa içme suyu depoları yapan Büyükşehir DESKİ, vatandaşların temiz, nitelikli ve yeterli içme suyuna sahip olması için çalışmalarını sürdürüyor. Denizli Büyükşehir Belediyesi DESKİ, yaptığı yeni içme suyu depolarının yanında mevcut içme suyu depolarının da rutin bakım, temizlik ve dezenfeksiyon işlemlerini de yerine getiriyor. Büyükşehir DESKİ, Denizli genelinde bulunan toplamda 215 bin metreküplük 617 içme suyu deposunun klorlama işlemlerini el değmeden otomatik cihazlarla gerçekleştiriyor.”

DESKİ, dünyada suyun geleceğinin konuşulduğu Uluslararası Kentsel Su ve Atıksu Yönetimi Sempozyumunu (UKSAY 2018) düzenleyerek sadece fiziki olarak hizmet sunmakla kalmayıp aynı zamanda suyun değeri ve korunması alanında da çalışmalar yürütmektedir (Denizli Büyükşehir Belediyesi, 2018).

Denizli Büyükşehir Belediyesi ve ilgili daireleri tarafından il genelinde yapılan bu çalışmalar il sınırında hizmet sunumunda sorun yaşanabilir algısını önemli miktarda kırmıştır. Yerel ve ulusal gazete haber sonuçlarına göre, Denizli Büyükşehir Belediyesi, il merkezindeki Pamukkale ve Merkezefendi ilçelerine sunduğu hizmetleri diğer tüm ilçelerine de sunma çabası içerisinde. Bu durum da “Denizli'nin büyükşehir belediyesi olmasıyla birlikte il merkezinde yaşayan halk hizmetlerin büyük bir kısmını alırken; il merkezinden hayli uzakta bulunan Çameli ve Beyağaç gibi ilçeler ya yetersiz hizmet alacaklar ya da buralara hizmet sunumunda gecikmeler yaşanacaktır” varsayımını haksız çıkarmaktadır. Ancak, yine de, Denizli Büyükşehir Belediyesinin

ilin tamamına aksaksız ve daha dengeli hizmet sunabilmesi için biraz zamana ihtiyacı vardır. Ulaşım A.Ş. tarafından yeşil ve mavi renkli değişik boyutlardaki Büyükşehir Belediyesi otobüsleri tarafından yürütülen hizmetlerin Aydın, İzmir, Manisa, Kocaeli ve İstanbul gibi diğer büyükşehir belediyelerinde olduğu gibi ilin tamamında yürütülmesi yönünde anlayış/yaklaşım zamanla Denizli İli için de oluşabilir. Ancak bu durum ciddi, maliyetli ve ilçe midibüs ve minibüs hatları sahipleri ve işleticileri tarafından tepki çekebilecek önemli bir karar olacaktır. Denizli Büyükşehir Belediyesi geçen beş yılda Pamukkale ve Merkezefendi dışına belediye otobüsü hizmeti vermek istememiştir.

Denizli'nin büyükşehir belediyesi olmasının en olumlu tarafı ise yıllardır süregelen parçalı idari yapıdan kurtulması olmuştur. Bir diğer olumlu taraf ise imar yapısında bütünlüğün sağlanacak olmasıdır. İlin tamamı için yapılacak imar planlaması daha düzenli ve bütünlüklü olacaktır. Yerel gazetede yayımlanan haberlere göre, Denizli Büyükşehir Belediyesi ilin tamamında imar planlamasında bütünlüğünün sağlanabilmesi için çalışmalar yapmaktadır.

6360 Sayılı Kanun kabul edildiği dönemde aşırı eleştirilere konu olmuştur. Ancak aradan geçen (2012-2019) yedi yılda büyükşehir belediyelerinin ilin tamamına hizmet sunma konusunda çaba ve başarılarına bakıldığında kanunun olumlu taraflarının olumsuz taraflarına göre daha ağır bastığı söylenebilir.

5.3. 6360 Sayılı Kanunla Denizli'nin Büyükşehir Belediyesi Statüsü Elde Etmesinin Olası Olumsuz Sonuçları

6360 sayılı Kanunun kabulüyle birlikte büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşan Denizli'nin de arasında bulunduğu 30 ilde il özel idaresi, belde belediyesi ve köylerin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Bu yerel yönetim birimleri 6360 sayılı Kanunla kaldırılmadan önce en azından 127. Maddede bir Anayasa değişikliği yapılarak 6360 sayılı torba Kanun bu değişiklik sonrası çıkartılmış olsaydı demokrasi, Anayasaya uygunluk ve AYYÖŞ'e uyum açısından daha uygun hareket edilmiş olabilirdi. 6360 sayılı Kanunun getirdiği düzenleme il, belediye ve köy halkının iç içe geçmesine neden olmuştur. Belediye halkının yönetimini üstlenen birim anayasaya göre il ve köy halkının da görevini üstlenir hale gelmiştir (Gözüaçık, 2014: 143). Kentsel alanlara hizmet götürme anlayışında olan belediyelerin ilin geneline ve köylere hizmet götürmesi uygulamada sorunlara neden olabilir.

Halka en yakın olan köy gibi yerel yönetim birimlerinin kaldırılmasıyla yerleşme kültürü zayıflatılmış ve merkeze olan bağımlılık arttırılmış olmaktadır. Bu durum “subsitiyarite” (yerindenlik) yani hizmette vatandaşa yakınlık ilkesi ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 5. maddesinde yer alan “yerel yönetim sınırlarında değişikliğin imkanlar dahilinde referandumla gerçekleştirilmesi gerekir” şartına da aykırı (Kut Görgün, 2017: 32) olduğu düşünülmektedir.

Denizli’deki orman köyleri de dahil tüm köylerin niteliklerine bakılmaksızın mahalleye dönüştürülmesiyle en küçük yerel yönetim birimi olarak kendi yönetimini seçme, idare etme ve temsiliyet hakkına sahip olan bu köylerin anayasal güvenceleri de ellerinden alınmıştır. Belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasıyla bu birimlerin karar alma organları da kapatılmıştır. Büyükşehir belediye merkezine uzak olan mahalleleri de artık büyükşehir belediyesinin organları temsil edecektir (Tekçe, 2018: 19-21). Bu durumun vatandaşın yönetim ve siyasete katılımını azalttığı söylenebilir. Köy, mahalleden farklı olarak tüzel kişiliğe, kendine özgü bütçe ve personele sahip olup kanunla kurulur. Köylerin kaldırılmasıyla köy imecesi, köy salması ve köy bütçesi gibi kavramlar da yok olmuştur. Köy tüzel kişiliği kaldırılarak belediyenin eklentisi haline getirilen bu yerleşimlerde yaşayan vatandaşlar herhangi bir yerel hizmet sorunu durumunda büyükşehir ilçe belediyesi, su ve kanalizasyon idaresi ya da büyükşehir belediyesine başvurmak durumundadırlar. Bu durum da hizmetlerin aksamasına ve yavaş işlemesine sebep olabilir. Köylerin kaldırılmasıyla, eski köy yeni mahallede yaşayan halka verilecek olan hizmetler, kentin öncelikleri sıralamasında her zaman aynı düzeyde olmayacağı gibi çoğu zaman da geri plânda kalabilecektir (Kut Görgün, 2017: 30; Derdiman, 2012: 73).

Keysan’ın yaptığı anketin sonuçları kapatılan belde belediyelerinde yaşayan yerel halkın “eski belde belediyelerinin kapatılmasını” desteklemediklerini göstermektedir. Ayrıca yerel halk 6360 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi sonrasında, “mahallelerinde yaşam kalitesinin yükselmediğini” ve ayrıca 6360 sayılı Kanun sonrası “ödedikleri vergilerden memnun olmadıklarını” belirtmişlerdir (Keysan, 2017: 156).

6360 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte Denizli şehrinin metropoliten etki alanı içerisinde ve çevresinde yer alan kırsal nitelik taşıyan yerleşimleri, kırsal yaşam tarzının sürdürülebilmesi ve kırsal kalkınmanın sağlanması gibi temel konularda yeni sorunlarla karşı karşıya kalmışlardır. Bu sorunlardan hem kırsal alanlarda yaşama

kültürüne sahip halk, hem kentliler, hem de bu yerleşimlerin yetki ve sorumluluk sahasına alındığı yerel yönetimler etkilenmektedir (Partigöç, 2018: 98).

6360 sayılı Kanun sonrasında Denizli’de Pamukkale, Merkezefendi, Acıpayam, Babadağ, Baklan, Bekilli, Beyağaç, Bozkurt, Buldan, Çal, Çameli, Çardak, Çivril, Güney, Honaz, Kale, Sarayköy, Serinhisar ve Tavas olmak üzere 19 ilçe bulunmaktadır; daha önce de 19 ilçe bulunmaktaydı; ancak Merkez İlçenin bir kısmında Merkezefendi ilçesi kurulurken Akköy İlçesi Merkez İlçeden de önemli miktarda alan kendisine dahil edilerek ismi Pamukkale’ye dönüştürüldü. Denizli’de Merkezefendi adıyla yeni bir ilçe kurulsa da ilçe sayısı değişmedi.

Denizli’nin iki merkez ilçesi dışında en kalabalık olan ilçesi Çivril, merkeze en uzak olan ilçeler 106 km ile Beyağaç ve 81,3 km ile Çameli’dir. Merkeze en yakın olan ilçe ise 21 km ile Honaz’dır. 6360 sayılı Kanunla Denizli’nin büyükşehir belediyesi olmasıyla birlikte bu 19 ilçe de büyükşehir ilçe belediyesi statüsü elde etmiştir. Büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırı ilçe sınırına eşitlenmiştir. Merkeze olan uzaklığı oldukça fazla olan Beyağaç ve Çameli gibi ilçeler ile Çivril, Kale ve Bekilli ilçelerinin kimi uzak yerleşimlerini büyükşehir belediyesi alanına dahil ederek buralara büyükşehir belediyesinin etkin hizmet sunması konusunda da bir beklenti oluşmuştur. Bu ilçelerde, özellikle de bu ilçelerin merkeze daha uzak kırsal kökenli ve izole mahallelerinde yaşayan halkın yerel kamu hizmetlerinin bazılarına erişimi kolay değildir. Genelde büyükşehir belediyeleri özelde Denizli Büyükşehir Belediyesi profesyonellik, imkânlar ve kapasite gibi nedenlerle hizmet sunma açısından yeterli ve kimi avantajlara sahip olsa bile hizmet sunumunda gecikmeler olacaktır. Denizli Büyükşehir Belediyesinin Beyağaç ilçesinin Sazak Mahallesiindeki sorunu öğrenip sonrasında da çözmeye çalışması etkili kent bilgi sistemleri, iletişim araçları, mahalle muhtarlarının aracılığı ve büyükşehir ilçe belediyesinin ilettiği sorunlara ivedilikle geri dönüş yapma gibi mekanizmalar kullanılmazsa zaman alabilecek ve hizmet sunmada sorunlar yaşanabilecektir.

Büyükşehir belediyeleri başka illerde de uzak ilçelere hizmet sunumunda sorunlar yaşamaktadır. Gürbüz vd. (2014) Kahramanmaraş ilinde yaptığı araştırmaya göre, il merkezine 200 km uzaklıkta, merkezden sıradağlarla ayrılmış ilin kuzey bölgelerine büyükşehir belediyesinin hizmet sunmasında zorluklar yaşayabileceği vurgulanmıştır (Gürbüz vd., 2014: 130). Kıyı şeridi uzunluğu hayli fazla olan Antalya

ve Muğla illerinde büyükşehir belediyesinin ilin tamamına hizmet sunumunda aksamalar yaşanabilir.

6360 sayılı Kanunla Denizli'nin 19 ilçesindeki belde belediyeleri ile köylerin tüzel kişiliğine Mart 2014 yerel seçimleriyle son verilmiş ve mahalle olarak bulunduğu ilçeye bağlanmışlardır. 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülen il belediyeleri içerisinde en fazla eski belde belediyesine sahip iller Manisa ve Denizli'dir. Denizli'de 68 belde belediyesi mahalleye dönüştürülmüştür (Keysan, 2017: 122). Yerel halkın ihtiyaçlarını büyükşehir ilçe belediyesi, kilometrelerce uzaktaki DESKİ ve Denizli Büyükşehir Belediyesinin kısa sürede ve etkin şekilde karşılaması beklentisi oluşunca Denizli Büyükşehir Belediyesi ve DESKİ bu beklentileri karşılama çabasına girişmiştir. Bu yerel yönetim birimlerinin kaldırılması halk açısından hızlı hizmet alma, aidiyet duygusunun kaybolması veya zayıflaması gibi açılardan olumsuz bir durumdur. Diğer taraftan, Denizli Büyükşehir Belediyesinin Denizli ilinin tamamında hizmet verecek olması ve alanın genişliğinden dolayı hizmetlerde aksamalara neden olabilecektir. İlin tamamında büyükşehir belediyesi ile DESKİ tarafından hizmet sunulacak olması Denizli Büyükşehir Belediyesinin birim hizmet maliyetlerinin de artması sonucunu doğurabilir.

Ölçeğin il sınırına kadar büyümesiyle sunulan hizmetlerde maliyetin azaldığı varsayılmıştır. Ancak ölçeğin büyümesi başlangıçta tasarrufu arttırıyor gibi gözükse de, uzun vadede, kayıplara neden olacaktır (Kut Görgün, 2017: 26).

Çamdere ve Genç (2018: 53) yaptığı anketten Denizli Büyükşehir Belediyesinin uzak ilçelere hizmet götürme konusunda çıkardıkları sonuçları şu şekilde ifade etmişlerdir:

“Belediye başkanları, büyükşehir statüsüne geçilmesinin hizmet maliyetlerini azalttığı fikrine katılmamaktadır. Özellikle küçük ve geliri az olan ilçe belediyeleri için kent merkezine uzak, kırsal arazi şartlarının yarattığı güçlükler ulaşım maliyetlerini artırdığı gibi zaman ve işgücü kaybına da sebep olabilmektedir. Bu maliyetlerin düşmesi için büyükşehir belediyelerinin ilçelerde yerel hizmet birimlerini kurmaları ankete katılan yerel yöneticiler tarafından çözüm olarak görülmektedir.”

6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesine ilçe belediyeleri arasında koordinasyon sağlama görevi verilse de Çamdere ve Genç'in yaptığı anket sonuçlarına göre Denizli Büyükşehir Belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında güçlü bir koordinasyon, ankete cevap verenlere göre, henüz sağlanamamıştır (Çamdere ve Genç, 2018: 49-50). Elbette realite ile anketi cevaplayanların algısı bir olmayabilir. Keysan'ın

yaptığı anketin sonuçlarına göre ise yerel halk, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki uyum sorununun daha çok ilçe belediyelerinden kaynaklandığını düşünmektedir. Ayrıca yerel halk, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki uyumun temel şartını, her iki belediyenin belediye başkanlığının aynı siyasi parti yönetiminde olmasına bağlamaktadır (Keysan, 2017: 145-147).

Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin farklı partilerden olması Türkiye'deki tüm büyükşehir belediyelerinde ilçe belediyelerindeki hizmet sunumunu olumsuz etkilemektedir. Çünkü büyükşehir belediyesi statüsü kazanıldıktan sonra ilçe belediyelerinin mali ve idari özerkliği büyükşehir belediyesi lehine ilçe belediyesi aleyhine değişmiştir. Büyükşehir belediyesi statüsüne geçildikten sonra büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki gereksiz yazışmaların artması bürokrasiye neden olmuştur. Büyükşehir belediyesi-ilçe belediyeleri, ilçe belediyesi-ilçe belediyesi arasında koordinasyonun ve hizmet sunmada etkinliğin sağlanmasıyla bürokrasi azaltılabilir (Çamdere ve Genç, 2018: 54).

Denizli büyükşehir belediyesi olduktan sonra ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyesine olan bağımlılığı artmıştır. 6360 sayılı Kanun, büyükşehir belediyesinin görev ve yetkilerinin dışında kalan sınırlı bazı görevleri ilçe belediyesine vermesi merkeziyetçiliğe sebep olmuştur (Çamdere ve Genç, 2018: 50). Aslında ilçe belediyeleri Denizli'ye büyükşehir belediyesi statüsü verilmesi sonrası yetkilerinin hepsini Denizli Büyükşehir Belediyesine vermemişlerdir; diğer illerde olduğu gibi Su ve Kanalizasyon İdaresine de önemli yetkiler, personel ve araç-gereç devreden ilçe belediyeleri bulunmaktadır.

6360 sayılı Kanunla birlikte büyükşehir ilçe belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar %2,50'den %4,50'ye çıkmıştır. Böylece ilçelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar arttırılmıştır. Ancak ilçeler aldıkları payların %30'u ile ilçe sınırları içinde toplanan bazı vergileri de Denizli Büyükşehir Belediyesine devretmek zorundadırlar. Ayrıca ilçe belediyelerinin otopark ile ilgili elde ettiği gelirler 45 gün içinde büyükşehir belediyesine aktarılacaktır. İlçe belediyelerinin sahip olduğu yetkilerin ve mali imkânların önemli bir kısmı büyükşehir belediyesine aktarılmıştır. Kısaca ilçelerin gelirleri en başta artmış gibi gözükse de büyükşehir belediyesine bu gelirlerinin bir kısmını devretmek zorunda kalmaları ilçeler açısından olumsuz bir durumdur.

İl özel idareleri, belediye sınırlarının dışında kırsal alanda su, kanalizasyon, katı atık, orman köylerinin desteklenmesi gibi alanlarda hizmet sunmaktaydı. Denizli İl Özel İdaresinin kaldırılmasıyla büyükşehir belediyesinin kırsal alandaki bu hizmetleri yerinde ve zamanında sunması mümkün gözükmemektedir (Zengin, O., 2014: 113). Keysan'ın yaptığı anket sonuçlarında kapanan belde belediyelerinin il merkezine uzaklığı arttıkça alınan hizmetlerde memnuniyet düzeyinin düştüğü gözlemlenmektedir. Örneğin eski belde belediyelerinin Denizli il merkezine olan uzaklığı arttıkça Denizli Büyükşehir Belediyesinden alınan itfaiye hizmetinin memnuniyet düzeyi azalmaktadır. Bu nedenle Denizli Büyükşehir Belediyesi, Denizli il merkezine 70 km mesafenin üzerindeki eski belde belediyeleri ile ilçe merkezine uzak olan eski belde belediyelerinde itfaiye hizmet şubeleri açmıştır. İtfaiye hizmet şubesinin açılmadığı bazı mahallelere ise yangın söndürme tankerleri bırakılmıştır. Ancak belde belediyesi statüsünde iken itfaiye aracına sahip olan yerel halk bu duruma karşı çıkmaktadır (Keysan, 2017: 162).

Eski belde belediyelerinin Denizli il merkezine uzaklığı arttıkça, yerel halkın Denizli Büyükşehir Belediyesinden aldığı kanalizasyon hizmetinin memnuniyet düzeyi azalmaktadır. Ayrıca imar hizmetindeki memnuniyet düzeyinin kademeli olarak azaldığı (Keysan, 2017: 167-178) görülmektedir.

Genç'e göre belediye kentsel yerleşimlerin yönetimi olup il sınırının tamamını yönetmeye ekonomik nedenler ve coğrafi şartlardan dolayı uygun değildir. Belediyelerin kırsal yerleşimlerden alabileceği reklam, ilan, eğlence vb. gibi vergileri de yoktur. Belediyeler tarım ve hayvancılığı destekleyecek kapasiteye de sahip değildir. 5216 sayılı Kanunla İstanbul ve Kocaeli illerinde belediye sınırının il mülki sınırı olmasının hizmetlerde etkinlik sağladığı varsayımıyla birbirlerinden farklı olan diğer büyükşehir belediyelerinde olduğu gibi Denizli'de de belediye sınırı il mülki sınırına eşitlenmiştir. Kaldı ki Denizli İstanbul ve Kocaeli belediyelerinin sahip olduğu imkân ve coğrafi koşullara sahip olmadığı için il sınırında belediye modelinin başarısızlıkları da olacaktır (Genç, 2014: 8). Öte yandan Kocaeli ve İstanbul gibi megapol haline gelmekte olan dev bir kentsel alanın parçası olan ve çok aşırı yapılaşmış, hizmet üretme maliyetleri yüksek olan illerdeki büyükşehir belediyeleri yerine Denizli'de yerel hizmetleri daha az karmaşık teknik koşullarda ve daha uygun maliyetlerle sunmak gibi avantajlar da söz konusu olabilir.

İstanbul ve Kocaeli illerinde kent ve kırsal yerleşmeler iç içe girdiği için buralarda büyükşehir belediyesini tüm ile hizmet götürmesi verimli olarak değerlendirilebilir. Ancak Denizli gibi kentsel mekânı ile kırsal mekânı arasında önemli farklar olan iller için büyükşehir belediyesinin il genelinde etkin şekilde hizmet sunması kolay değildir (Gözüaçık, 2014: 145); ancak Denizli, Erzurum, Van, Konya gibi illere göre daha küçük coğrafi yapıya, mahalleye dönüşen belde ve köylerinin çok önemli bir kısmına yaz-kış daha kolay ulaşımına sahip gelişmiş, yumuşak iklime sahip ve iyi bir yol ağı bulunan il olarak büyükşehir belediyesi tarafından ilin tamamına hizmet götürmede görelî olarak daha az zorlukla karşılaşacaktır.

Kapatılarak mahalle haline getirilen eski belde belediyelerinde yaşayan yerel halk Denizli Büyükşehir Belediyesinden hizmet alma konusunda ilçe belediyeleri ve diğer mahallelerle rekabet içerisinde. Tüzel kişiliği kaldırılan belde belediyeleri ve köylerde yaşayan yerel halk Denizli'nin büyükşehir belediyesi olması sonucu belediye hizmetlerinin karşılığı olarak ödedikleri vergi ücretlerinden rahatsızlık duymaktadırlar ve yeni düzenleme sonrası mahallelerinde yaşam kalitesinin yükselmediğini düşünmektedirler. Ayrıca yerel halk gelecekte de belediye hizmetlerinde maliyetlerin artacağını düşünmekle birlikte mahalleye dönüştürülen eski belde belediyelerinin zaman içerisinde kentsel nitelik kazanacağına inanmamaktadır (Keysan, 2017: 259-260).

Denizli büyükşehir belediyesi olduktan sonra tüzel kişiliği kaldırılan köyler de artık kentin bir parçası olarak görüldüğü için köylü vergi verme ve fatura ödemede bir külfetin altına sokulmuştur. Tüzel kişiliği kaldırılan köylerde, Emlak Vergisi Kanununa göre alınması gereken Emlak Vergisi ile Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken vergi, harç ve katılım payları beş yıl süreyle alınmamıştır. Geçiş sürecinde 5 yıl süre ile köylüden alınmayan bu vergilerin sonrasında alınmaya başlanmasıyla köylü şehircilik bilimi kriterleri açısından gerçek anlamda bir kentte yaşamadığı halde kentin ortak giderlerine katılmaya bir nevi mecbur tutulmaktadır. Bu durum 6360 sayılı Kanunun mahalleye dönüşen eski köylerde yaşayan vatandaşlar açısından en ağır sonucunu oluşturmaktadır.

Büyükşehir belediyesi statüsüne geçildikten sonra su faturalarındaki artış da vatandaş açısından oldukça olumsuz bir durumdur. Su faturalarındaki bu artış yüzünden vatandaş, ağaç sulama, hayvan sulama, sebze-meyve yetiştirmede sorunlar yaşamaktadır. Ancak içme ve kullanma suyu kalitesinin kimi eski köy ve beldelerde artışı, su hijyeninin ve basıncının iyileştirilmesi, eskiyen su altyapısının iyileştirilmesi,

su temini yanı sıra genelde eksik ve aksak olan kanalizasyon ve yağmur suyu tahliye sistemlerinin DESKİ tarafından hızlıca kuruluyor olması gibi olumlu sonuçlar da büyükşehir belediye sistemi tarafından sağlanmaktadır.

Denizli Büyükşehir Belediyesinin, kanalizasyon şebekesi bulunmayan bazı eski belde belediyelerinden katık atık ücreti alması buralarda yaşayan vatandaş için olumsuz bir durum oluşturmaktadır (Keysan, 2017: 168).

Denizli Belediyesi tarafından hazırlanan 2015–2019 Stratejik Planında tarım ve hayvancılık ile ilgili şöyle denilmektedir (2015-2019 Stratejik Planı, 2015: 66):

“6360 sayılı Kanunla Büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabileceklerine ilişkin hüküm getirilerek belediyelerin görevleri arasına eklenmiştir. Denizli Büyükşehir Belediyesi kırsal ve tarımsal alandaki faaliyetlere destek verecek, böylece kırsal kesim ile kent arasındaki sosyal ve ekonomik dengesizliklerin önlenmesi ve tüm şehrin sunulan hizmetlerden yararlanması için gereken tüm çabayı gösterecektir. Bunun için öncelikle organizasyon yapısında değişiklik yaparak kırsal ve tarımsal faaliyetleri yönetmek üzere bir daire başkanlığı oluşturacak ve yeterli kadro ile destekleyecek, kırsal kalkınmaya yönelik proje fizibilite çalışmaları, hibe fonlardan faydalanabildiği ölçüde gerçekleştirilecektir. Bundan sonra da kırsal ve tarımsal alandaki destek faaliyetlerini optimal noktalara yönlendirmek ve destek faaliyetlerini etkin ve sonuç odaklı şekilde yürütebilmek için gerekli etüt ve proje çalışmalarını yürütecek ve sahada gerekli eğitim desteğini verecektir.”

Stratejik planda kurulması öngörülen Kırsal Hizmetler Daire Başkanlığı Denizli Büyükşehir Belediyesi bünyesinde kurulmuştur. Denizli Büyükşehir Belediyesi, her ne kadar kırsal alandaki tarım ve hayvancılığı desteklemek için bir daire başkanlığı kursa da köylerin mahalleye dönüştürülmesi geçimini tarım ve hayvancılıktan sağlayan köylü için olumsuz bir durumdur. Mahalleye dönüşen bu birimler artık kentin bir parçası olarak görüleceği için bir süre sonra hayvan yetiştiriciliği bazı kesimleri rahatsız edecektir. Daha önce kentte yaşamakta olan biri köyden mahalleye dönüşen bir yere taşındığı zaman hayvanların gübre kokusundan veya hayvanların neden olduğu sestən rahatsız olup şikayette bulunabilecektir. Ayrıca su faturasının büyükşehir belediyesi tarifesi üzerinden ödenmesi de tarım ve hayvancılığı olumsuz etkilemiştir. Kentte yaşayan bir insanın su tüketimi ile köyde tarım ve hayvancılıkla uğraşan bir insanın su tüketimi elbette aynı olmayacaktır. Ancak her iki kişinin de su faturasını aynı tarife üzerinden ödemek zorunda olması kırsalda yaşayan köylü açısından adaletsiz bir durumdur. Büyükşehir belediyesi statüsü elde eden Denizli’de köylerin mahalle olması sonucu uzun vadede tarımda üretimin düşmesi ihtimali çok uzak gözükmemektedir. Bundan sonraki hayatlarına mahalleli olarak devam edecek olan köylüler doğal yaşamda

köylü/kırlı olmaya uyumlu yaşama haklarını da kaybetmişlerdir. Köyden mahalleye dönüşen yerleşim birimlerinde köyde yaşama maliyetleri de arttığı için buralarda tarım ve hayvancılığı geliştirecek önlemler alınmazsa göçler yaşanacak ve üretim azalacaktır.

Diğer taraftan Denizli Büyükşehir Belediyesi, tarım ve hayvancılığı desteklemek için Daire Başkanlığı kurmanın yanı sıra başka çalışmalar da yürütmektedir. Alandız Tarımsal Kalkınma Kooperatifi ile birlikte ortaklaşa kestane şekeri üretim tesisi açılmıştır. Finans.Haberler.Com 28.02.2019 tarihli haberinde Büyükşehir Belediye Başkanı Osman Zolan'ın kestane şekeri tanıtımının yapıldığı fuardaki bir konuşmasına şu şekilde yer vermişti: “Büyükşehir Belediye Başkanı Zolan, stantta yaptığı konuşmada Denizli'nin büyükşehir olmasıyla birlikte tüm şehre hizmet eder hale geldiklerini ifade ederek, tarımla, hayvancılıkla ilgili birçok kararlar aldıklarını ve uyguladıklarını kaydetti.”

Denizli'nin büyükşehir belediyesi olmasıyla birlikte kentin bütününde imar bütünlüğü sağlanmıştır. Ancak kapatılan belde belediyeleri ve köylere mahalle statüsü verilmesiyle birlikte buralar da kentin bir parçası sayılmaktadır. Durum böyle olunca burada yaşayan halk gerekli izinleri almadan hayvanları için en basitinden bir ağıl bile yapamamaktadır. Eski belde belediyelerinde yaşayan yerel halkın, Denizli Büyükşehir Belediyesinin sunduğu hizmetler içerisinde en az memnun olduğu hizmet türlerinden biri de imar hizmetidir. Bunun nedeni mahalle statüsüne geçilmesiyle birlikte imar hizmetlerinde ruhsat, vergi ve izin ücretlerinin artmış olmasıdır (Keysan, 2017: 179).

Tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen köy ve belde belediyelerinin kaldırılması yönetsel karmaşıklığın ortadan kaldırılması açısından olumlu bulunsa da ilçe merkezine olan uzaklıkları ile merkez ile aralarındaki coğrafi engeller (dağlık alanlar, bozuk yollar, vb.) buralara hizmet götürmede sorunlara yol açmakta olup maliyetleri arttırmaktadır. Maliyetlerin artmasından dolayı Denizli Büyükşehir Belediyesinin buralara sunacağı hizmetler standartların altında kalmaktadır ve buralarda yaşayan halk bu durumdan mağdurdur. Kaldı ki, büyükşehir belediyesi, en azından ilk etapta ve ulaşım gibi bazı hizmetlerin sunumunda kent merkezine veya başka bir deyişle Pamukkale ve Merkezefendi İlçelerine öncelik vereceği için merkeze uzakta bulunan yerleşimler geri planda kalabilecektir. Ayrıca uzak ilçelerde yaşayan insanlar merkeze uzaklıklarından dolayı kendilerini kentin bir parçası olarak görmemektedirler. Artık yaşadıkları yerleşim yeri köy statüsünde de olmadığı için bu insanlar her iki kesime de kendilerini ait hissedememekte ve arada kalmaktadırlar.

İl mülki sınırında büyükşehir belediye modelinin kabul edilmesiyle birlikte Denizli ili büyükşehir belediyesi statüsü için gereken nüfus şartını sağlayarak büyükşehir belediyesi olmuştur. Ancak bu durum kırsal alanda yaşayan nüfusu kentli yaparak bu kesimin yıllardır sahip oldukları idari kimliklerini kaybetmelerine neden olmuştur. Tüzel kişiliği kaldırılan belde belediyelerinde yaşayan yerel halk tüzel kişiliklerinin kaldırılması ile birleşme ve katılmalara tepki göstermişlerdir. Ancak aynı zamanda Denizli ilinin büyükşehir olmasını desteklemişlerdir. İl sınırında büyükşehir belediye modelinde Denizli Büyükşehir Belediyesi, farklı şart ve koşullarda bulunan yerleşimlere hizmet sunmakla yükümlü hale gelmiştir. Mahallelerin farklı coğrafyalarda yer alması, farklı iklim tipi özelliklerine sahip olması veya farklı tarım ürünleriyle geçimlerini sağlamalarından dolayı büyükşehir belediyeleri hizmet sunumunda farklı farklı sorunlarla karşı karşıya kalabilmektedir (Keysan, 2017: 114-150).

Yapılan tüm literatür taraması ve başka çalışmalar için yapılan anket sonuçlarına göre kapatılan belde belediyeleri ile köylerde yaşayan yerel halk yaşadıkları yerel yönetim biriminin tüzel kişiliğinin kaldırılmasından memnun değildir. Diğer taraftan, daha önce hiç almadıkları hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından hızlıca ve profesyonellikle sunuluyor olmasından ise genel olarak memnundurlar. Kapatılan bu yerel yönetim birimlerinde yaşayan yerel halkın 6360 Sayılı Kanundan duyduğu başka bir rahatsızlık da mali konulardaki yüklerinin artması yönünden olmuştur.

6360 sayılı Kanuna yöneltile eleştirilerden bir başkası da iktidar partisinin, belediye başkanlığını alamadığı, Muğla ve Aydın gibi belediyeleri kırsalda yaşayan halkın oyuyla almaya çalışması iddiasıdır.

6360 sayılı Kanuna yapılan bir diğer eleştiri de büyükşehir belediyesinin tüm ilde yetkili olması yoluyla il sınırlarında geniş yetkilerle güçlenmesi sonucunda ilerde bölgesel yönetimlere veya federal ünitelere dönüşebileceği yönündedir. Bu eleştiri, diğer eleştirilere göre daha abartılı gözükmektedir; bu durum veya aşırı eleştiri, 6360 sayılı Kanunun kamuoyuna tam olarak anlatılamamasından veya 6360 sayılı Kanunu ve belki dolaylı olarak iktidar partisini daha sert eleştirmek hevesinden kaynaklanıyor olabilir.

Denizli'nin büyükşehir belediyesi olmasının olası en olumsuz taraflarından birisi tüzel kişiliği kaldırılarak mahalle yapılan belde belediyeleri ve köylerin merkeze olan uzaklıklarından dolayı buralara büyükşehir belediyesi tarafından hizmetlerin, en azından

ilk yıllarda, yeterli, doğru ve zamanında yapılamama riski veya isteksizliğidir. Nitekim Denizli Büyükşehir Belediyesine bağlı Ulaşım A.Ş. iki merkez ilçedeki otobüs hatlarını çeşitlendirip mevcut hatların çoğunda sefer saatlerini sıklaştırırken, Pamukkale ve Merkezefendi İlçeleri dışındaki ilçelere toplu taşıma hizmeti vermeme konusunda kararlı davranmaktadır. Denizli Çardak havalimanına uzun yıllardır otobüs ve midibüslerle toplu taşıma servis hizmetini tekel olarak veren işletmenin hızlı fiyat artışları ve Pamukkale Taksi Kooperatifinin paylaşımlı taksi hizmeti vermesi iddiasıyla Havalimanı içinden yolcu almasının engellenmesi karşısında Denizli Büyükşehir Belediyesinden Havalimanına toplu taşıma hizmeti talebi en azından şimdilik, olumlu karşılanmamıştır. Bu talebi reddetme konusunda mesafenin uzaklığı, hasılat-maliyet orantısızlığı ve Çardak'ın iki merkez ilçenin dışında kalması gibi sebeplerin etkili olduğu yönünde yerelde söylemler dolaşmakta olup henüz resmi bir açıklama yapılmamıştır. Böylece Denizli, İzmir, İstanbul, Kocaeli, Bursa gibi illerde havalimanına belediye veya belediye şirketi tarafından bir veya birden çok noktadan yolcu taşınması konusundaki imkânlardan mahrum kalmaktadır; bu durumda ilin tamamının sınırlarında büyükşehir belediyesi ile ilin tamamına çağdaş yerel kentsel hizmetlerin sunumu konusunda bir orantısızlık ortaya çıktığı iddiasında bulunmak mümkün hale gelmektedir.

Bir diğer olumsuz tarafta Denizli Büyükşehir Belediyesinin ilin tamamında yetkili olmasıyla kentle uzaktan yakından ilgisi olmayan kırsal alanların kent merkezi anlayışıyla yönetilecek olmasıdır.

5216 sayılı Kanunda 50.000 olan büyükşehir ilçe belediyesi kurulma asgari nüfus ölçütü 6360 sayılı Kanunla 20.000'e azaltılmıştır. Lakin Ordu, Erzurum, Konya gibi kimi büyükşehir belediyeleri ve Denizli'de büyükşehir ilçe belediyelerinden önemli bir kısmı nüfusu 20.000'e azaltılmış olan yeni nüfus şartını bile karşılamamaktadır. Çal, Bekilli, Çardak, Bozkurt, Kale, Beyağaç bunun örnekleridir, hatta bunlardan Çal, Bekilli, Beyağaç ve Çardak'ın ilçe merkezi ve ilçe toplamı nüfusları 10.000 nüfusun bile altındadır. Aslında Çardak ve Bozkurt, Çal ve Bekilli ilçeleri birleştirilebilir. Böyle bir birleşmede Çardak ve Bozkurt ilçe merkezlerinin birbirlerine yakınlığı bunu kolaylaştırabilir ve toplam nüfus 20.000'in biraz üzerine çıkar.

2004 yılında AK Parti milletvekilleri tarafından meclise sunulan 2/246 Esas Numaralı "Fethiye Adıyla Yeni Bir İl ve Dört Yeni İlçe Kurulması Kanun Teklifi"nde merkezi Fethiye ilçe merkezi olmak üzere Fethiye adında yeni bir il kurulması ve

Kemer, Eşen, Seki, Göcek ilçelerinin kurulması öngörülmüştür. Ayrıca Kanun Teklifinde Muğla'nın Dalaman İlçesi, Denizli'nin Çameli İlçesi, Burdur'un Gölhisar ve Altınyayla İlçeleri ile Antalya'nın Kaş İlçesinin de kurulacak olan Fethiye İline bağlanması tasarlanmıştır. Ancak 6360 Sayılı Kanunla Muğla ve Denizli illeri Büyükşehir Belediyesi olunca bu proje hayata geçememiştir (Fethiye Adıyla Bir İl ve Dört Yeni İlçe Kurulması Hakkında Kanun Teklifi, 2004).

SONUÇ VE ÖNERİLER

6360 sayılı Kanunun olumlu ve olumsuz yanlarının Denizli özelinde anlatıldığı bu tezde günümüz büyükşehir belediyelerini daha iyi anlayabilmek için öncelikle büyükşehir belediyesinin tarihçesine yer verilmiş ve 6360 sayılı Kanunun tarihsel süreçle benzeyen yanları ortaya konmaya çalışılmıştır.

Osmanlıda modern anlamda belediye kurma çabası 1839 Tanzimat Fermanından sonra olmuştur. Ancak bu durum Tanzimat döneminden önce Osmanlıda belediye hizmetlerinin görülmediği anlamına gelmez. Osmanlı klasik döneminde yerel nitelikli hizmetler ya kadılar tarafından yerine getirilmiş ya da muhtesip, subaşı, mimarbaşı, imam vb. gibi kamu kurum ve görevlileri ile şehrin sakinleri (mahalleliler, hemşehriler) ve vakıf, lonca, cemaat örgütlenmeleri kadının belediye hizmetlerini yerine getirmesine destek vermişlerdir. Bir süre sonra kadılık kurumu, yerel yönetimler alanındaki yaptırım gücünü kaybedince 1826'da belediye hizmetlerinin görülmesi için İhtisap Nezareti adı verilen yeni bir kurum ortaya çıkmıştır. 1826–1855 arası dönemde uygulanan İhtisap Nezareti, başarısız olunca Osmanlı Devleti önce İstanbul'da 1855'de sonra da tüm topraklarında aşamalı olarak belediye teşkilatına geçmiştir.

1855 yılında Batılıların da desteği ve teşviki ile daha önce çeşitli kurumlarca yerine getirilen kent hizmetlerini bir merkezde toplayarak oradan yönetmek amacıyla İstanbul'da Şehremaneti kurulmuştur. Şehremaneti, ilk modern belediye teşkilatıdır ve günümüzdeki büyükşehir belediyelerinin atasıdır. İstanbul Şehremaneti, kendinden beklenen temel konularda bile başarısız olunca merkezi yönetim yeni bir model arayışına girmiş ve çözüm olarak da Daire Belediyesi yönetim tarzı kabul edilmiştir. Böylece günümüzde uygulanmakta olan iki kademeli belediye modeline geçilmiştir. Şehremaneti belediyeciliğini düzenlemek ve kurulması öngörülen daireleri kurmak için üst üste nizamnameler çıkartılmış ancak başarılı olunamamıştır. Cumhuriyetin ilanından sonra İstanbul'da uygulanmakta olan Şehremaneti sistemi başkent Ankara'ya transfer edilmiştir. 1924-1930 yılları arasında 6 yıl Ankara'da uygulanan Şehremaneti sistemi İstanbul örneğinde olduğu gibi başarılı olamamıştır. Bunun sonucu olarak da, Ankara Şehremaneti ve İstanbul Şehremaneti, 1930 yılındaki 1580 sayılı Belediye Kanunuyla yürürlükten kaldırılmıştır.

Belediyelerin dağınık olan işlevlerini bir araya toplayan 1580 sayılı Belediye Kanunu, tek tip ve tek kademeli yönetim modelini esas almıştır. Şehremaneti

belediyeciliği döneminde uygulanmakta olan iki kademeli modele 1984 yılına kadar geçilememiştir. 1580 sayılı Kanun döneminde her ne kadar büyükşehir ve metropollerin yönetimiyle ilgili yasa tasarıları hazırlanmaya çalışılsa da ilerleme kaydedilememiş ve yerel yönetim sisteminde esaslı herhangi bir değişiklik yapılamamıştır. Metropolitan şehir yönetiminde 1984 yılındaki 3030 sayılı Kanuna kadar somut bir adım atılamamıştır.

1984 tarihli 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile büyükşehir belediyelerinde iki kademeli sistem yeniden kurulmuştur. 3030 sayılı Kanun, kendinden birkaç ay önce kabul edilen 195 sayılı KHK'nın geliştirilmiş halidir. Söz konusu Kanundan birkaç ay sonra da uygulama yönetmeliği çıkartılmıştır. 3030 sayılı Kanunun uygulama döneminde 1984 yılından 2000 yılına gelene kadar 16 ilde büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Bunlar kurulma sırasına göre; Ankara, İstanbul, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya, Kayseri, Antalya, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Mersin, İzmit, Samsun ve Adapazarı'dır.

2000'li yıllara gelindiğinde kamu yönetiminde bir reform sürecine girilmiş ve 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu çıkartılmıştır. Kamuoyunda pergel yasa olarak da bilinen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, büyükşehir belediyesi kurulmasıyla ve sınırlarıyla ilgili yeni standartlar getirmiştir. 5216 sayılı Kanun en başta büyükşehir belediyesi modeli içine büyükşehir ilçe belediyeleri ile büyükşehir ilk kademe belediyelerini almıştır. Ancak daha sonra ilk kademe belediyelerinin tümü 2008 yılında yasalaşan 5747 sayılı Kanunla kaldırılmıştır. 5747 sayılı Kanun ayrıca büyükşehir alanı dışındaki nüfusu 2000'in altında kalan belde belediyelerini kaldırmak üzere çıkarılmıştır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, mevcut 14 büyükşehir belediyesinin hizmet alanını harita üzerinden pergel hesabıyla genişletmiştir. İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyelerinin hizmet alanı ise pergel kullanılmayarak il mülki sınırları olarak kabul edilmiştir. İstanbul ve Kocaeli'deki orman köyleri hariç köylerin hepsi mahalleye dönüştürülmüştür.

Kökenleri Osmanlı Devletine dayanan günümüz belediyeleri üzerinde en önemli ve köklü değişimler 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunla yapılmıştır. 6360 sayılı Kanun yerel yönetimlerle ilgili birden fazla kanunda kapsamlı ve detaylı değişiklikler yapmıştır. 6360 sayılı Kanunun kendisi bir büyükşehir belediye kanunu değildir; ancak en önemli ve büyük değişimleri 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu üzerinde yapmıştır. 6360 sayılı Kanunla 14 yeni büyükşehir belediyesi kurularak büyükşehir

belediye sayısı 30'a çıkarılmıştır. 25'i büyükşehir belediyelerinde ikisi Zonguldak'ta olmak üzere toplamda 27 yeni ilçe kurulmuştur. Büyükşehir belediye sınırları il sınırlarına kadar genişletilmiştir. Büyükşehir belediyesi sınırları içinde olup ilçeleşmeyen tüm yerel yönetim birimleri mahalleye dönüştürülmüş ve mahalle olmak için 500 nüfus şartı getirilmiştir. İl özel idareleri kapatılarak yerine Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur. Ayrıca bucaklar ve bucak teşkilatları da kaldırılmıştır. Merkezi yönetimden yerel yönetimlere verilen paylar yeniden düzenlenmiş ve büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar arttırılmıştır. Büyükşehir belediyesi olan iller dışında varlıkları devam eden 51 il özel idaresinin aldığı pay ise azaltılmıştır. Ayrıca büyükşehir belediyelerinin kendi sınırları içinden topladığı genel bütçe vergi gelirleri payı da %5'ten %6'ya çıkartılmıştır. Büyükşehir belediyesi olmak için gerekli olan asgari nüfus koşulu ilin toplam nüfusunun 750.000'in üzerinde olması biçiminde değiştirilmiştir. Büyükşehir ilçe belediyesi olma nüfus ölçütü 50.000'den 20.000'e çekilmiştir. Ayrıca büyükşehir belediyeleri dışındaki illerde nüfusu 2.000'den az olan belde belediyeleri kapatılarak köye dönüştürülmüştür.

6360 sayılı Kanunla birlikte büyükşehir belediyesi olan 30 ilde farklı diğer 51 ilde farklı uygulamalar olacağından dolayı Türkiye'de ikili bir durum ortaya çıkmıştır. Kanun, il sınırında belediye yönetimi ile büyükşehir belediyelerini bölgesel yönetimlere dönüştüreceği yönünden kamuoyunda büyük eleştirilere neden olmuştur. Bu abartılı eleştirilerin nedeni Kanunun halka anlatılmamasından kaynaklı da olabilir. Büyükşehir belediyelerinde belediye sınırının il mülki sınırı olmasıyla birlikte büyükşehir belediye başkanının seçim çevresi de mülki idare sınırı olmaktadır. Böylece ilde yaşayan vatandaşlar buldukları mahallenin muhtarını, mahallenin bağlı olduğu ilçenin belediye başkanını ve büyükşehir belediye başkanını seçebileceklerdir. 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi olmak için getirilen şartlar esnetildiği için bu durum asgari nüfus şartının bir kez daha 600 bin gibi bir miktar aşağıya çekilmesi halinde Afyonkarahisar, Sivas, Adıyaman, Tokat, Elazığ, Kütahya, Zonguldak ve Batman gibi illerde de büyükşehir belediyesi olma hevesini arttırmıştır. Hatta Isparta, Çorum ve Aksaray gibi nüfusu 600 binin epey altında olanların da büyükşehir belediyesi statüsü elde etmek için söylemler geliştirdikleri bilinmektedir. Bunlardan sadece Afyonkarahisar, Sivas ve Adıyaman 600 bin nüfusu aşmakta olup Zonguldak ve Tokat 600 bin eşiğine çok yakındır.

Tezin literatür özeti kısmında 6360 sayılı Kanunun Denizli dışında diğer büyükşehir belediyeleri üzerindeki etkileri de incelenmiştir. Bu inceleme sonuçlarına göre, 6360 sayılı Kanunu sadece olumlu ya da olumsuz olarak nitelendirmek mümkün değildir. Sezik (2015) Malatya ilinde yaptığı araştırmada il mülki sınırındaki büyükşehir belediyesi modelinin yerel demokrasinin gelişimini olumsuz etkileyeceği ve kararlara katılımı zorlaştıracığı sonucuna varmıştır. Tekçe'nin (2018) Aydın İlinde yaptığı araştırmaya göre 6360 sayılı Kanun yerelleşme açısından olumsuz bir durum oluşturmaktadır. Ancak eski köy yeni mahallelere büyükşehir belediyesinin hizmet götüreceği olması, kentte imar ve planlamada bütünlüğün sağlanmış olması ve parçalı idari yapının ortadan kaldırılmış olması olumludur. Daşçı'ya (2016) göre, Balıkesir İlinde de planlama ve imarda bütünlük sağlanmıştır. Ulaşım planlamasındaki bütünlük ise büyük ölçüde sağlanmıştır. Durgun (2018) Antalya ilinde yaptığı araştırmaya göre, Antalya İlinin konumu ve coğrafi yapısı itibariyle hizmetler zamanında ve verimli şekilde sunulmamaktadır. Örneğin Antalya'nın en doğusunda bulunan ve il merkezine uzaklığı yaklaşık 180 km mesafede bulunan Gazipaşa İlçesi ile Antalya'nın en batısında bulunan ve il merkezine uzaklığı yaklaşık 186 km olan Kaş İlçesine Antalya Büyükşehir Belediyesinin hizmet sunumunda gecikmeler yaşanabileceği gibi mesafe ve uzman personel yetersizliğinden dolayı hizmet sunumundaki maliyetler de artabilecektir. Söz konusu çalışmada Antalya Büyükşehir Belediyesiyle yapılan görüşme sonuçlarına göre, il sınırının bir bütün olarak görülmesi ile hizmetlerin bir bütün olarak tek elden sunulması ve imar projelerindeki birlikteliğin sağlanması olumlu bulunmuştur. Diğer taraftan, Karaoğlan'ın (2018) Hatay (Kırıkhan)'da yaptığı çalışmada ise yapılan görüşmeler sonucu hizmetlerin tek elden yürütülmesiyle sağlanması beklenen etkinlik ve verimlilik ile imar ve planlama bütünlüğünün uygulamada sağlanmadığı görülmüştür. Aynı çalışmaya göre il özel idareleri ve köylerin kaldırılmasını olumsuz bulurken belde belediyelerin kaldırılması ise olumlu bulunmuştur.

6360 sayılı Kanunun büyükşehir belediye yönetimi üzerine getirdiği yeniliklerden bazıları olumlu iken bazıları da olumsuzdur. Örneğin hizmetlerin tek bir merkezden sunulmasıyla planlama ve bütünlüğün sağlanması olumlu iken kapatılan yerel yönetim birimlerinde yaşayan halk açısından demokrasi ve katılımın azalması ise olumsuzdur. Büyükşehirlerde belediye sınırının il mülki sınırına çekilmesiyle birlikte imar, planlama, altyapı, kanalizasyon ve su gibi hizmetlerin tek bir merkezden büyükşehir belediyesi tarafından sunulması hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliği

arttırarak olumlu bir sonuç ortaya çıkarmıştır. Ancak il merkezi ile bazı ilçe ve mahalleleri arasında mesafesi hayli fazla olan illerde söz konusu ilçe ve mahallelere büyükşehir belediyesinin hizmet sunması gecikebilir. Vatandaş ile yönetici arasındaki mesafenin artması da yönetime katılımın azalması olumsuzluğunu doğurabilir.

6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi olan 14 ilden biri de 1993 yılından itibaren yaklaşık 20 yıldır büyükşehir belediyesi statüsü elde etme mücadelesi içinde olan Denizli kentidir. Denizli'nin bu mücadelesinde kentin parçalı idari yapısı ve onun yol açtığı sorunlar etkili olmuştur. 1976 yılında Başkan Hasan Gönüllü döneminde Denizli merkez ilçedeki 34 köy Denizli Belediyesinin mücavir alanına katılmıştır. Bu katılımı söz konusu köylerdeki imar ve yapılaşma durumunun kontrol edilmesi ve şehrin gelişimine yön verilmesi planlanmıştır. 1976 yılında yaşanan bu cılız bütünleşme daha sonra ters tepmiş ve Denizli mücavir alanına katılan köylerin önemli bir kısmı 1987–1999 yılları arasında belediyeleşmiştir. Bu durum Denizli'deki idari parçalanmayı arttırmıştır. Denizli, bu parçalı idari yapıdan kurtulmak için yedi il merkezine büyükşehir belediyesi statüsünün verildiği 1993 yılından 2012 yılına kadar büyükşehir belediyesi olmak için mücadele etmiştir. Ancak Denizli'nin büyükşehir belediyesi olma umudu azalınca 2000'li yılların başında dönemin belediye başkanı Ali Aygören tarafından “bütünşehir” adında yeni bir kavram ortaya atılmıştır. Ardından parçalı idari yapı ile bu yapının yol açtığı sorunlardan kurtulmak için 2003 yılında Denizli'ye özel bir düzenleme olan 22 belediye ve 25 köyü (toplamda 47 yerel yönetim birimini) Denizli Belediyesine mahalle olarak bağlamayı amaçlayan 5026 sayılı Kanun gündeme gelmiş ancak söz konusu Kanun, 2003 yılında 9. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından tali bir sebepten veto edilmiştir. Denizli'de 12 belediye ve 10 köyde 5393 sayılı Belediye Kanununun 11/1. maddesinin uygulanmasını kararlaştıran 8352 sayılı sınır tespit kararı (üçlü kararname) 2006'da yürürlüğe girmiştir. Söz konusu 12 belediye ve 10 köyün tüzel kişiliği 29 Mart 2009 yerel seçimlerinden itibaren son bulmuştur. Denizli Merkez İlçeye dair 8352 sayılı sınır tespit kararıyla, idari yapıdaki parçalanma giderilmeye çalışılmış ancak yeterli olmamıştır. Neyse ki 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanunla Denizli'nin büyükşehir olma mücadelesi son bulmuştur.

Denizli'nin büyükşehir belediyesi olmasıyla birlikte 68 belde belediyesi ile 229'u orman köyü olmak üzere toplam 359 köyün tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Böylece Denizli büyükşehir belediyesi olduktan sonra 19 büyükşehir

ilçe belediyesi kurulmuş ve mahalle sayısı 623'e yükselmiştir. Daha önce 87 olan belediye sayısı birçoğunun kapatılıp mahalle olmasıyla 20'ye inmiştir.

6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi olan Denizli kentinde yaşayan halkın tümü kır-kent ayrımı olmaksızın bu değişimlerden etkilenmiştir. Denizli'nin büyükşehir belediyesi olmasının olumlu sonuçları olduğu kadar olumsuz sonuçları da bulunmaktadır.

6360 sayılı Kanunun en çok eleştirildiği konuların başında yerel yönetim birimlerinin kaldırılması ve tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen belde belediyeleri ve köylerin büyükşehir belediyesine olan uzaklıklarından dolayı hizmet sunumunda aksamalar yaşanmasıdır. Büyükşehir belediyesinin kendisinden mesafe olarak hayli uzakta yer alan eski köy yeni mahallelere hizmet sunması zorlaşabilir ve bu durum maliyetleri arttırabilir. Denizli Büyükşehir Belediyesinin uzak bir mahallesindeki sorunu öğrenip sonrasında da çözmeye çalışması etkili kent bilgi sistemleri, iletişim araçları, mahalle muhtarlarının aracılığı ve büyükşehir ilçe belediyesinin ilettiği sorunlara ivedilikle geri dönüş yapma gibi mekanizmalar kullanılmazsa zaman alabilecektir. Örneğin, köy statüsünde iken mahalleye dönüşen Çameli İlçesinin Akpınar Mahallesi'nde yaşayan halkla ilgili bazı kararlar kendisinden onlarca kilometrelerce uzakta bulunan Denizli Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından alınmaktadır; bu da hizmetlerin en doğru şekilde ve zamanında sunulmasını elbette etkileyecektir.

6360 sayılı Kanunla tüzel kişiliği kaldırılan köylere daha iyi hizmet sunabilmek için büyükşehir belediyelerine gelirlerinin %10'unu 10 yıl süreyle köylere ayırma zorunluluğu getirilmiştir. Ancak bu 10 yıllık süre dolduktan sonra Denizli Büyükşehir Belediyesi, Denizli il merkezine uzaklığı 125 km mesafede olan Çivril ilçesindeki eski belde belediyesi yeni mahalle Gümüşsu'ya veya Denizli il merkezine 106 km mesafede olan Beyağaç ilçesinin nüfusu az olan bir mahallesine uzaklığın yol açacağı maliyetten dolayı hizmet götürmede isteksiz davranabilir. Bu nedenle Kanunda belirtilen bu 10 yıllık sürenin daha fazla olması hatta hiç olmaması uzak mahallelerde yaşayan halkın hizmet alımını oy kaygısı yüzünden kısıtlamazdı.

Gelir seviyesi kent merkezinde yaşayan insanlara göre daha düşük olan ve kentsel hizmetlerden aynı oranda faydalanmayan köylülerin şehirlerde yaşayanlarla aynı vergileri ödemek zorunda kalmaları 6360 sayılı Kanunun köylüler açısından en olumsuz

sonuçlarından birisidir. 6360 sayılı Kanunu hazırlayanlar ve yasalaştıranlar da bu durumun farkında olduklarından buralarda yaşayan vatandaşlara beş yıl süreyle vergi muafiyeti getirmişlerdir. Mahalleye dönüşen köylerde Emlak Vergisi ve Belediye Gelirleri Kanunlarına göre alınması gereken vergi, resim ve harçlar beş yıl süreyle alınmamıştır. Bu yerlerde içme ve kullanma suyu için alınan ücret ise beş yıl süreyle en düşük tarifinin %25'ni geçmemiştir. Ancak beş yılın Nisan 2019'da dolmasıyla birlikte, gelir seviyeleri değişmeyen köylülerin, muaf tutuldukları vergileri ödemek zorunda olmaları adaletsiz bir durum oluşturmaktadır. Eski köy yeni mahallede yaşayan halka tanınan beş yıllık vergi muafiyeti kalktıktan sonra burada yaşayan halkın giderleri artacaktır. Tarım ve hayvancılıkla uğraşan köylü su faturasını büyükşehir tarifesi üzerinden ödemek zorunda kalacaktır.

6360 sayılı Kanunun Gerekçesinde hizmet sunumunda etkinlik ve verimlilik sağlama vurgusu yapılmıştır. 6360 sayılı Kanunla tüm büyükşehir belediyelerinde belediye sınırı il mülki sınırı yapılarak bazı hizmetlerin tek elden bazı hizmetlerin de ilçe belediyelerince yürütülmesi bunun sonucunda da ölçek ekonomilerinden faydalanılarak maliyetlerin düşürülmesi böylece de hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin sağlanacağı yasa yapıcılar tarafından amaçlanmıştır. Ancak gözden kaçan bir durum vardır; ölçeğin büyümesi ile maliyetler ilk etapta düşerken belli bir yerden sonra da tekrar artmaktadır. Denizli gibi kent merkezi ile bazı kırsal yerleşimler, eskiden köy olup şimdi mahalle olanlar, arasında uzun mesafe olan büyükşehir belediyelerinde uzak ilçelere hizmet götürmek maliyetlidir. Belediye sınırının il mülki sınırı olmasıyla birlikte Denizli Büyükşehir Belediyesinin uzak mahallelere hizmet sunmak zorunda olması mesafeden dolayı maliyetleri arttırmış ve/veya gelecekte arttıracak olabilir. Ayrıca kentsel alanlarda hizmet sunma anlayışı üzerine kurgulanan belediyelerin uzak ilçelere hizmet götürmek için gerekli araç ve ekipmanı bulunmayabilir veya çalışanlarının bakış açısı ile mevcut sisteminin kırsal ve uzak yerleşimlerde kaliteli ve hızlı hizmet sunma konusunda gerekli değişimi sağlaması kolay olmayabilir. Neyse ki Denizli'nin ilçeleri ve ilçelerinin kırsal yerleşimleriyle ulaşım ağı son yıllarda iyi durumdadır ve nüfusun büyük kısmının yaşadığı yerleşim birimleri ile il merkezi arasında çok büyük coğrafi engeller pek bulunmamaktadır, önemli fiziki/coğrafi engellerin olduğu yerleşimlerde yaşayan nüfusun da il nüfusu içerisindeki payı oldukça düşük orandadır.

6360 sayılı Kanunla, Denizli ilinin Merkez İlçesindeki veya bugünkü isimleriyle Pamukkale ve Merkezefendi ilçelerinde, geçmişte var olan parçalanmış idari yapı ve bunun olumsuz sonuçlarını ortadan kaldırmak için yerel yönetim birimleri kapatılarak büyükşehir belediyesinin yetki alanını da il mülki sınırı olmuştur. Yasayı bu yönüyle Denizli özelinde değerlendirecek olursak parçalı idari yapıya son verilmesi ve işlevsiz olan yerel yönetim birimlerinin kaldırılmasının elbette ki olumlu bir etkisi olmuştur. Diğer taraftan ise 6360 sayılı Kanunla sadece işlevsiz olan veya il merkezi belediye ile iç içe geçmiş olan belde belediyeleri kapatılmakla kalmamış, il özel idareleri ve il genelindeki tüm köylerin de tüzel kişiliğine son verilmiştir. Tüm bu yerel yönetim birimlerinin referandum yapılmadan, halkın görüşü alınmadan kapatılması yerine daha demokratik yolların izlenmesi mümkün olabilseydi yerleşim birimlerinin entegrasyonu daha kolay olabilirdi.

Yerel yönetimlerin ortadan kaldırılmasıyla oluşan olumsuz durumun önüne geçebilmek için ilçe belediyelerine daha fazla yetki verilerek mahalleye dönüşen eski köylere şu anda büyükşehir belediyesi tarafından sunulan hizmetlerden bazılarının büyükşehir ilçe belediyesi tarafından götürmesi sağlanabilir. Kapatılan yerel yönetim birimlerinin seçilmiş ve atanmış karar ve hizmet organları da kapatıldığı için buralarda yaşayan halk artık kendisinden onlarca kilometrelerce uzakta bulunan büyükşehir belediyesinin meclis üyeleri tarafından temsil edilmektedir; bu durum yerel siyasete katılımı olumsuz etkileyebilmektedir. Diğer taraftan, kapatılarak mahalleye dönüşen köylerde yaşayan halka da büyükşehir belediye başkanını doğrudan kendi oylarıyla seçme hakkı verilmiş durumdadır.

6360 sayılı Kanunun köyde yaşayan halk açısından en olumsuz tarafı yıllardır tarım ve hayvancılıkla uğraşan yerlerde köy statüsünden mahalle statüsüne geçilmesiyle birlikte tarım ve hayvancılığın bu durumdan etkilenmesidir. Buralarda tarım ve hayvancılığın sürdürülmesi zorlaşacağından bir süre sonra köy kültürü zayıflayabilir belki de yok olabilir ve bunun sonucunda da kent merkezlerine göçler yaşanabilir; tarım ve hayvancılık yapamayacak olan köylünün gelirinde de azalmalar olabilir. Köyden mahalleye dönüştürülen bu yerel yönetim birimlerinin kendine has özelliklerini korumak ve buradaki hayatın eskiden olduğu gibi devam ettirilebilmesi için yeni düzenlemelere ihtiyaç vardır. 6360 sayılı Kanunun köylüler açısından bir diğer olumsuz tarafı da burada yaşayan halkın mali sorumluluklarının artmış olmasıdır. Köyde yaşayan bir kişi en basitinden hayvanları için bir ağıl bile yapmak istese belediyeden gerekli

izinleri alırken hem zaman kaybedecek hem de bunun için belli bir ücret ödemek zorunda kalacaktır. Ayrıca köyde yaşayan halk yaşanan değişimden dolayı köylü özelliğini yitirebilecek ve tam olarak kente de ait olmadığından dolayı aidiyet sorunu yaşayabilecektir.

İlçeler sahip oldukları yetkilerin ve mali imkânların önemli bir kısmını Denizli Büyükşehir Belediyesine devretmişlerdir. İlçe belediyelerinin yetkileri azalırken büyükşehir belediyesinin yetkileri artmıştır. İlçe belediyeleri su ve kanalizasyon konusunda tüm yetkilerini DESKİ'ye devretmişlerdir. Ayrıca büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasındaki siyasi çekişmeler hizmet sunumunu olumsuz etkileyebilir. Bir diğer sorun da, Denizli Büyükşehir Belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında bürokratik işlemler ve yazışmalar artmış olmasıdır.

Denizli'nin büyükşehir belediyesi olmasıyla birlikte imar, planlama, su ve kanalizasyon konusunda tek yetkili büyükşehir belediyesi ile büyükşehir belediyesinin su ve kanalizasyon idaresi olmuştur. Yukarıda sayılan tüm olumsuzlukların yanısıra Denizli Büyükşehir Belediyesi ve genel müdürlük statüsündeki iki bağlı kuruluşundan birisi olan Denizli Su ve Kanalizasyon İdaresi (DESKİ) il sınırlarında hizmet götüren birimler olarak Denizli'deki büyük ölçek gerektiren üst düzey yerel hizmetlerin sunumu açısından ölçek ekonomisi, profesyonellik, yüksek teknoloji kullanımı ve kapasite gibi etmenlerin yardımıyla olumlu sonuçlar ortaya çıkarabilirler.

Öte yandan il düzeyinde hizmet götürmekte olan aynı iki yerel birim (Denizli Büyükşehir Belediyesi ve DESKİ) Denizli İlının alansal ve nüfus büyüklüğü, uzak mahallelerinin varlığı, toplam mahalle ve belediye sayısı, Beyağaç ve Çameli gibi neredeyse bütünüyle, Acıpayam; Kale, Çivril, Serinhisar ve Güney gibi bazı mahalleleri açısından erişimi ve hizmet götürmesi engebeli ve izole yerleşim birimleri olmaları nedeniyle zorluklar barındıran bu mahalleler ve ilçelerde hizmet ve iletişim aksamaları yaşayabilir ve yaşatabilir. Denizli'nin diğer ilçelerinin de hemen hepsinde daha az sayıda mahalle arazi koşulları, erişim, kentsel yatırımlar için uygun arazi bulma, su kaynaklarının aşırı kireçli veya arsenikli olması gibi nedenlerle Denizli Büyükşehir Belediyesi ve DESKİ'ye hizmet sunumunda zorluklar ortaya çıkarmaktadır. Örneğin Kale İlçesinin ve Çameli'nin bazı köylerinde toprak kayması, Babadağ ilçe merkezinin bazı kentsel mahallelerinde toprak kayması, yoğun orman içinde kalan köylerde kamusal yatırımlar için uygun meyilde ve orman sınırı dışında kalan kamulaştırılacak arazi bulma sorunları yerel ve ulusal hizmetlerin sunumundaki bazı engellerdir. Aslında

bu sorunlar Denizli Belediyesinin 6360 sayılı Kanunla Denizli Büyükşehir Belediyesine dönüşmesi öncesinde de var olan fiziksel ve yapısal sorunlar idi; ancak bu yerleşim birimlerindeki aksaklıklar sorun çözme kapasitesi daha yüksek olan ve tüm yerleşimlerin kentsel mahalle haline geldiği Mart 2014 yerel seçimleri sonrası ilgisine göre Denizli Büyükşehir Belediyesi, DESKİ, Ulaşım A.Ş. ve/veya ilgili büyükşehir ilçe Belediyesinin hanesine olumsuzluk olarak yazacaktır ve yazmaktadır da. Özellikle ağır kış şartları, aşırı yağış, seller gibi zorlu hava ve yol şartları ile doğal afetler durumunda kimi yerel ve ulusal hizmetlerin uzak ve zorlu coğrafi koşullara sahip mahalleler ve ilçelerde aksaması Denizli’de yerel halkın büyükşehir belediyesi uygulaması ve statüsüne bakışını olumsuz yönde etkileyecektir.

Denizli Büyükşehir Belediyesinin uzak ilçelere hizmet götürmede başarılı olamayacağı yönünde eleştiriler olmuştur. Ayrıca başka çalışmalar için yapılan anket sonuçları “il merkezinden uzaklaştıkça vatandaşın hizmetlerden memnun olma düzeyinin azaldığını” göstermektedir. Ancak Denizli Büyükşehir Belediyesi faaliyet raporu, performans programı ve stratejik plan sonuçları ile yerel ve ulusal gazete haberlerine bakılınca Büyükşehir Belediyesinin elindeki kaynak, teknik ekipman ve hizmet sunumundaki uzmanlık ve profesyonelliği ile geçmişte uzak mahalle ve ilçelerde kapatılan yerel yönetim birimlerinin sunamadığı hizmetleri sunmada başarılı olduğu görülmektedir. Yine de Denizli Büyükşehir Belediyesinin tüm il sınırına eşit düzeyde hizmet sunabilmesi için zamana ihtiyacı vardır. Çünkü kapatılan yerel yönetim birimlerinin kaynak ve personel yetersizliğinden ihmal ettiği pahalı hizmetleri gerçekleştirmek zaman alacaktır.

Gelecekte Denizli Büyükşehir Belediyesinin tüm il sınırında eşit ve etkin hizmet sunumu gerçekleşirse kent merkezi dışındaki kırsal alanların da modern, çağın gereklerine uygun ve kesintisiz hizmet almalarının önü açılmış olacaktır. DESKİ’nin ilçe ve mahallelerde sunduğu içme ve kullanma suyunun iyileştirilmesi amacıyla yaptığı çalışmalar da olumlu görülmektedir.

Eski köy yeni mahallelerin kimilerinin alt yapısı yoktur kimilerinin ise yetersizdir. Denizli’de uzak mahallelerin içme ve kullanma su tesislerinin iyileştirilmesi, kanalizasyon sistemi kurulması, yolların bakım ve onarımı gibi altyapı sorunlarının giderilmesi ve atık bertaraf çalışmaları gibi hizmetler daha önce tüzel kişiliği kaldırılan köy ya da belediyeler tarafından kaynak ve personel yetersizliğinden dolayı gerçekleştirilememiştir. 6360 sayılı Kanunla tüm bu hizmetler Denizli

Büyükşehir Belediyesi tarafından tek bir merkezden sağlanmaktadır. Ancak Denizli Büyükşehir Belediyesinin tüm ilçelerine ve mahallelerine kent merkezinde olduğu gibi kesintisiz ve iyi hizmet sunması için zamana ihtiyacı vardır. Örneğin eski köy ve belde belediyelerinin hepsinin içme ve kullanma su şebekesi olmasına rağmen bunların bakım, onarım ve dezenfeksiyonu için personel ve zamana ihtiyaç duyulmaktadır. Denizli Büyükşehir Belediyesi hizmet sunumunda önceliği eski köylere vermiştir. Çünkü eski belde belediyelerinde kötü de olsa altyapı ve diğer hizmetler kapatılan belde belediyeleri tarafından geçmişte sunulmuştur.

Denizli’de 1987 yılından itibaren mücavir köylerin önemli bir kısmının belediyeleşmesiyle başlayan idari yapıdaki parçalanmanın, 6360 sayılı Kanunla belde belediyeleri ve köylerin kapatılıp mahalleye dönüştürülmesi ile giderilmesi 6360 sayılı Kanunun Denizli açısından en olumlu sonuçlarından biridir. Denizli bu parçalı idari yapı ve onun yol açtığı sorunlardan kurtulmak için yaklaşık 20 yıl mücadele vermiş hatta bu süreçte Denizli’ye özgü “bütünşehir” kavramı ortaya çıkmıştır.

Denizli’nin büyükşehir belediyesi olmasının en olumlu tarafı yıllardır süregelen parçalı idari yapıdan kurtulması olmuştur. Ayrıca 6360 sayılı Kanunla parçalı idari yapıdan kurtulan sadece Denizli değildir. Aydın İli de parçalı idari yapısından kurtulmuştur. Bir diğer olumlu taraf ise imar yapısında bütünlüğün sağlanacak olmasıdır. İlin tamamı için yapılacak imar planlaması daha düzenli olacaktır. Yerel gazetelerde yayımlanan haberlere göre, Denizli Büyükşehir Belediyesi şehrin tamamında imar planlamasında bütünlüğün sağlanması açısından çalışmalar yapmaktadır.

“Denizli’nin 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi olması özellikle Çivril, Acıpayam, merkez/Pamukkale ve merkez/Merkezefendi ilçelerinde parçalı idari yapının ortadan kaldırılması ile imar ve planlamada bütünlüğün sağlanması yönünden olumlu bir durum oluştururken büyükşehir belediyesinin il sınırında yetkili olması ile merkeze uzak olan ilçelere hizmet sunumunda aksamalar yaşanması ve yerel yönetim birimlerinin kaldırılması açısından olumsuz bir durum oluşturmaktadır” tezin ikinci varsayımdır. Denizli’nin büyükşehir belediyesi olmasıyla birlikte işlevsiz belde belediyelerinin kaldırılması idari parçalanmanın önüne geçilmesi bakımından olumlu bir durumdur. Ayrıca il özel idaresi, belde belediyesi ve köy gibi farklı türdeki yerel yönetimlerin çokluğundan dolayı herhangi bir sorunla karşılaşıldığında hangi birime başvurulacağı noktasında kafa karışıklığının giderilmesi bakımından da bu yerel

yönetim birimlerinin kaldırılması olumlu görülebilir. Diğer taraftan sadece işlevsiz olan belde belediyelerini kaldırmakla kalmayıp il genelindeki tüm belde belediyeleri ve köyler ile Denizli İl Özel İdaresinin de tüzel kişiliğinin kaldırılması demokrasi, yerel yönetim, subsidiyarite, temsiliyet, katılım ve aidiyet gibi kavramlar açısından olumsuz bir durumdur.

Denizli büyükşehir belediyesi statüsü elde etmeden önce birbirine komşu olan iki farklı belde belediyelerinde bile imar konusunda farklı uygulamalar göze çarpmakta idi. Daha önce yapılan anket çalışmalarına, yerel gazetelere ve Denizli Büyükşehir Belediyesinin faaliyet raporlarına bakıldığında parçalı idari yapının ortadan kaldırılması ve imar bütünlüğünün sağlanması yönünde oluşan algının Denizli kenti için olumlu olduğu sonucuna varılmıştır. Ancak il özel idaresi, belde belediyesi ve köylerin kaldırılması konusunda çelişkili bir durum vardır. Bu yerel yönetim birimlerinin kaldırılması idari karmaşıklık ve parçalanmışlığın önüne geçilmesi bakımından olumlu bir durum iken halka en yakın konumda olan köy ve belde belediyelerinin anayasa değişikliği ve referandum yapılmadan kaldırılması idari parçalanmayı azaltma açısından ideal olmayan ama pratik ve hızlı bir çözüm olmuştur. Diğer taraftan, Denizli Büyükşehir Belediyesi, uzak olan yeni mahallelere hizmet götürmede büyük sorunlar yaşamamaktadır.

“Denizli’nin büyükşehir belediyesi olmasıyla birlikte il merkezinde yaşayan halk hizmetlerin büyük bir kısmını alırken; il merkezinden hayli uzakta bulunan Çameli ve Beyağaç gibi ilçeler ya yetersiz hizmet alacaklar ya da buralara hizmet sunumunda gecikmeler yaşanacaktır” şeklinde ifade edilen üçüncü varsayımın geçerli olma durumu tezde incelenmiştir. Ancak yerel gazeteler ve Denizli Büyükşehir Belediyesinin faaliyet raporları ile Denizli Büyükşehir Belediyesinin uzak ilçelere hizmet götürme konusundaki çabasına bakıldığı zaman hizmet sunumunda uzaklığın çok büyük bir engel olmadığı görülmektedir. Hatta bürokrasi engelinin ortadan kaldırılması ve hizmet sunumunda tek yetkilinin (ilçe belediyeleri de dahil) Denizli Büyükşehir Belediyesi olmasına Denizli Büyükşehir Belediyesinin personel, bütçe, profesyonellik gibi unsurları da eklenince uzak ilçelere hizmet götürmede başarıya ulaşıldığı bile söylenebilir. Daha önce kapatılan belde belediyelerinin kaynak ve personel yetersizliğinden gerçekleştiremediği ya da çok az gerçekleştirebildiği hizmetler 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi tarafından tek elden ve kesintisiz olarak

sunulmaktadır. Ancak Çameli ve Beyağaç gibi uzak ilçelerin il merkezi ile aynı hizmeti alabilmeleri için bilinçli strateji ve çabalara, adanmışlığa ve zamana ihtiyaç vardır.

Yerel ve ulusal gazete haber sonuçlarına göre, Denizli Büyükşehir Belediyesi, il merkezine sunduğu hizmetleri tüm ilçelerine de sunma çabası içindedir. Bu durum da “Denizli’nin büyükşehir belediyesi olmasıyla birlikte il merkezinde yaşayan halk hizmetlerin büyük bir kısmını alırken; il merkezinden hayli uzakta bulunan Çameli ve Beyağaç gibi ilçeler ya yetersiz hizmet alacaklar ya da buralara hizmet sunumunda gecikmeler yaşanacaktır.” varsayımını haksız çıkarmaktadır.

Özellikle il merkezine uzak olan ilçelerde ve mahallelerde yaşayan vatandaşın yönetime daha etkin şekilde katılmasını ve bu kişilerin Denizli Büyükşehir Belediyesine ulaşmalarını kolaylaştırmak ve iletişimlerini güçlendirmek için düzenlemeler yapılmalıdır. Denizli Büyükşehir Belediyesi ilçelerine ve mahallelerine DESKİ, UKOME, AYKOME gibi birimleri ile temel hizmetleri sunmaktadır. Ancak buralarda yaşayan halkın gündelik ve basit ihtiyaçları için ilçelere hizmet şubeleri açmalı mahallelerde de muhtarlar basit ve gündelik belediye hizmetlerinin sunumunda yetki verilmelidir. Çünkü 6360 sayılı Kanunun getirdiği yeni sistemde muhtarlar, mahallede yaşayan halka en yakın yönetici olduğu için halkın ihtiyaçlarının tespitini daha iyi yapabileceklerdir.

Denizli’de 6360 sayılı Kanunun olası olumlu ve olumsuz etkilerini 2012-2018 hatta Mayıs 2019 döneminde incelemeye odaklanan bu çalışmanın benzerini diğer büyükşehir belediyeleri için de yapmak mümkündür. Diğer büyükşehir belediyelerinin deneyimleri Denizli’den farklı olabilir. Kocaeli örneğinde kitap boyutunda böyle bir çalışma yapılmıştır. Aslında sadece 6360 sayılı Kanunun değil, Denizli özelinde, geçmişe bugünden bakarak ve sıcağı sıcağına yazılan eserlere göre daha sağduyulu biçimde bütünşehir ve mücavir alan ile 5393 sayılı Belediye Kanununun 11. Maddesi uygulaması gibi önceki metropoliten kentsel alan düzenlemelerini daha derinlemesine irdelemek de gerekli ve faydalı gözükmektedir. Bu irdeleme bu tezin önceki bölümlerinde yapılsa da sadece tek bir modele odaklanan derinlemesine çalışmalara ihtiyaç vardır. Denizli’de önceki metropoliten kentsel alan alternatifleri arasında mücavir alan veri ve bilgi eksikliği, daha eski zamanda kalması, konunun teknik bilgi boyutu, güncelliğini yitirmiş olabileceği düşüncesi ile sonraki dönem bütünşehir ve büyükşehir söylem, tasavvur ve uygulamalarının daha cazip hale gelmesi gibi nedenlerle mücavir alan konusu ihmal edilmiş gözükmektedir. Büyükşehir belediyeleri

ile ilgili 3030, 5216 sayılı Kanunların her bir büyükşehir belediyesi üzerindeki etkileri de tek bir büyükşehir belediyesi özelinde ya da az sayıdaki belediyede karşılaştırmalı ve derinlemesine olarak incelenebilir.

6360 sayılı Kanun Türkçe akademik literatürde lisansüstü tezler, makaleler ve bildirimler açısından yoğun ve hızlı ilgi görmektedir; ancak İngilizce ve Fransızca gibi diğer dillerde bu Kanuna yönelik hatta Türkiye'nin güncel büyükşehir belediyesi sistemine yönelik literatür oldukça cılız kalmıştır. Ayrıca Türkiye'nin büyükşehir belediye sistemi ile başka ülkelerin benzer sistemlerinin karşılaştırılması ve/veya uluslararası kabul görmüş literatür ışığında Türkiye'ye derinlikli bakış gerçekleştiren eserler de bulunmamaktadır. Gerek 6360 gerekse 5216 ve 3030 sayılı kanunların Türkiye'ye getirdiği büyükşehir belediyesi sistemi sistemsiz bazda toplu olarak ve büyükşehir belediyesi yönetimi ve/veya kentsel alan yönetimine dair kamu politikası açısından irdelenmemiştir.

Bu tezde siyaset bilimi ve kamu yönetimi disiplinlerinin penceresinden Denizli özeline bir değerlendirme gerçekleştirilmiştir. 6360 sayılı Kanunun Denizli özeli veya başka bir ilde veya tüm Türkiye çapında şehir ve bölge planlama, kentsel coğrafya, yerel siyaset çalışmaları, kadın çalışmaları, karşılaştırmalı siyaset, kent çalışmaları, ulaşım, maliye, kamu ekonomisi gibi alanlardan da ayrıca çalışılmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

Türkiye'de gerek 6360'ın gerekse 6360'dan önce yasalaşan 5216 ve 3030 sayılı kanunların bir yerleşim öbeğindeki etkilerine yönelik çalışmalar genellikle kent merkezine odaklı olmakla sınırlı kalmakta, ilin ve/veya metropoliten alanın tamamına odaklanan çalışmalar pek gerçekleştirilmemektedir. Oysaki tüm büyükşehir belediyelerinin il mülki sınırlarında olduğu bir düzlemde incelemeyi sadece bir veya birkaç merkez ilçe üzerine kurgulamak bir eksiklik ve kapsam sorunu olarak değerlendirilebilir.

KAYNAKLAR

- Ada, B. (2008). *Türk Kamu Personelinin Performans Değerlendirmesi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı, Ankara.
- Adıgüzel, Ş. (2012). “6360 Sayılı Yasanın Türkiye’nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme”, *Toplum ve Demokrasi*, Cilt 6, Sayı 13, s. 153-176.
- Adıgüzel Ş. (2014). “Hatay Büyükşehir Belediyesi”, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 1, Özel Sayı, 54-76.
- Akar, Ş. K. (Yayına Haz.) (2004). *İstanbul Şehir ve Medeniyet*, Bilal Eryılmaz, Klasik Yayınları, İstanbul.
- Akce, T. (2014). “Türkiye’de Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Belediyelere ayrılan Payların Analizi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 94, s. 29-51.
- Akdağ, İ. (2012). *Yeniden Yapılandırma Çalışmaları Kapsamında Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Etkinlik Arayışları*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Akıllı, H., Kızılboğa Özaslan, R. (2015). “6360 Sayılı Kanuna İlişkin Literatür Taraması”, *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt 15, Sayı 30, s. 155-184.
- Aksu, İ. F. (2012). *On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*, Türk Akademisi Siyasi Sosyal Stratejik Araştırmalar Vakfı, <https://www.tasav.org> (12.04.2017).
- Al, H. (1996). “Cumhuriyet Dönemi Belediyeciliğinin Tarihsel Gelişimi”, Akyüz V., Ünlü S. (ed.), *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler 2*, İlke Yayınları, İstanbul, s. 22-57.
- Alıcı, O. V. (2015). “Bütünşehir Belediyeciliği”, *Toros Üniversitesi İİSBF Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 3, s. 1-17.
- Altan, Y. (2009). “Meclis-i Meb’usan Zabıt Cerideleri (1293=1877) Üzerinden Türk Belediyeciliğini Anlamak”, *Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 14, Sayı 2, s. 293-310.
- Altan, Y., Karaca, F. (2016). “Türk Metropolitan Şehir Yönetim Sistemindeki Değişime 6360 Sayılı Kanunun Etkileri: Samsun Büyükşehir Belediyesi Örneği”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt 14, Sayı 28, s. 553-584.
- Arıkboğa, E. (2013). “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli”, *Yerel Politikalar*, Sayı 3, s. 48-96.
- Arslan, R. (2016). “Süreç Analizi Çerçevesinde Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Kutma ve Genişletme Politikası”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Denizli.
- Aydın, F. (2018). *6360 Sayılı Kanun Kapsamında Mahalleye Dönüşen Köyler: Yapısal ve İşlevsel Açından Bir İnceleme (Manisa Örneği)*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Isparta.

- Ayman Güler, B. (2012). “Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Bütünşehir Yasa Tasarısı Üzerine”, http://www.yayed.org_ (05.05.2017).
- Azıklı, S., Tek, H. (2016). “İl Özel İdarelerinde Yeniden Yapılan(ama)ma Çabaları ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar”, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Cilt 23, Sayı 1, s. 233-246.
- Bahadır, G. (2017). *6360 Sayılı Büyükşehir Yasası'nın Muhtarlıklar Üzerine Sosyo-Ekonomik Etkileri: Vakfıkebir/Trabzon Örneği*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Avrasya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Trabzon.
- Belli, A., Aydın, A. (2017). “6360 Sayılı Kanun ve Yerelde Merkezileşme”, *International Journal of Social Science*, Number 55, s. 401-413.
- Bilir, K. (2015). *6360 Sayılı Kanuna Göre Türkiye’de Mali Paylaşım Açısından Yerel Yönetimler*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın.
- Bingöl, Y., vd. (2013). *İl Sınırında Büyükşehir Belediye Modeli Kocaeli Deneyimi*, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları, Kocaeli.
- Biricikoğlu, H., Demirel Duyar, D. (2015). “6360 Sayılı Yasanın Genişleyen Büyükşehir Belediyesi Hizmet Sınırının Etkinlik ve Verimliliğe Etkisi Bağlamında Değerlendirilmesi: Sakarya Büyükşehir Belediyesi Örneği”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 20, Sayı 4, s. 369-393.
- Cansever, T. (1996). “Osmanlı Şehri”, Akyüz, V., Ünlü, S. (Editörler), *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler -1*, İlke Yayınları, İstanbul, s. 375-388.
- Ciğeroğlu, M. (2007). *Denizli Kentsel Alanının Yönetim Alternatifleri*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Denizli.
- Çamdere, M. E., (2017). *6360 Sayılı Kanunun Kamu Hizmetlerinin Sunumuna Etkisi: Denizli Büyükşehir Belediyesi Örneği*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Aydın.
- Çamdere, M. E., Genç, F. N. (2018). “6360 Sayılı Kanunun Kamu Hizmetlerinin Sunumuna Etkisi: Denizli Büyükşehir Belediyesi Örneği”, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 8, Sayı 2, s. 35-60.
- Çavuş, B. (2017). *Büyükşehir Belediyesi Olma Sürecinde Muğla İlinde Ulaşım Planlama Politika, İlkeleri ve Pratikleri*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, İzmir.
- Çelikyay H. (2014). “Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası”, *Siyaset Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı*, Sayı 101.
- Çınar, T., vd. (2009). *Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Çınar, T., vd. (2013). *Belediyelerin sınırları*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Daşcı, S. (2016). *6360 Sayılı Yasanın Kamu Hizmetlerinin Sunumuna Etkisi: Balıkesir*

Büyükşehir Belediyesi Örneği, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın.

- Demiral, B., Evin, H. (2014). “Malatya Büyükşehir Belediyesi: Arakentten Bütüncü Bir Dönüşüm Hikâyesi”, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 1, Özel Sayı, s. 77-87.
- Derdiman, R. C. (2012). “Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin ve Bu Belediyelerin Yapılarındaki Yeni Değişikliklerin Anayasaya Uyumu Sorunu”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 2, Sayı 1, s. 51-87.
- Dönmez, Z. (1993). “3030 Sayılı Kanuna Tabi Belediyelerin İşlemleri Üzerinde İdari Vesayet”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 2, Sayı 6, s. 47-53.
- Durgun, A. (2018). *6360 Sayılı Kanun Kapsamında Büyükşehir Belediyelerinin Mali Açısından Analizi: Antalya Büyükşehir Belediyesi Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Dursun, D. (1996). “Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetim Anlayışı”, Akyüz V., Ünlü S. (ed.), *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler -2*, İlke Yayınları, İstanbul, s. 13-20.
- Eryılmaz, B. (1996). “Osmanlı Yerel Yönetiminde İstanbul Şehremaneti”, Akyüz V., Ünlü S. (ed.), *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler -1*, İlke Yayınları, İstanbul, s. 331-353.
- Eryılmaz, B. (2009). *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, Ankara.
- Fidan, A. (2017). “Büyükşehir Belediye Sınırlarındaki Yasal Değişiklik Sonrası, Yerel Yönetimler, Orman, Çevre ve Şehircilik Mevzuatlarına Göre, ‘Meskun Mahal’ ve Avlak Bölgelerin Belirlenmesinde Ortaya Çıkan Sorunlar ve Bu Sorunlara İlişkin Öneriler”, *Kent Kültürü ve Yönetimi Hakemli Elektronik Dergi*, Cilt 10, Sayı 29/1, s. 19-30.
- Genç, F. N. (2014). “6360 Sayılı Kanun ve Aydın’a Etkileri”, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 1, Özel Sayı, s. 1-29.
- Gezgüç, G. M., vd. (2015). “6360 sayılı Kanun ve Muğla Örneği”, *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Yıl 3, Sayı 18, s. 461-477.
- Göçer, H. (2016). *6360 Sayılı Kanun İle Büyükşehir Sınırları İçerisinde Kalan Köylerde Yapılacak Yapılarda Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Konya.
- Gözler, K. (2013). “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?”, *Legal Hukuk Dergisi*, Cilt 11, Sayı 122, s. 37-82.
- Gözler, K. (2019). “Türk Belediye Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 3 Nisan 1930 Tarihli Belediye Kanunu Fransa’dan mı İktibas Edilmiştir?”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 28, Sayı 1-2, s. 1-24.
- Gözüaçık, H. (2014). *5393 ve 6360 Sayılı Kanunların Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Kapsamında Değerlendirilmesi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Bahçeşehir Üniversitesi, İstanbul.
- Gül, H., Batman, S. (2013). “Dünya ve Türkiye Örneklerinde Metropolitan Alan

- Yönetim Modelleri ve 6360 Sayılı Yasa”, *Yerel Politikalar*, Sayı 3, s. 7-47.
- Gül, H., vd. (2014). *Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset*, Detay Yayıncılık, Ankara.
- Gülçubuk, B., Olgun Susta, G. (2016). “Kırsalın Dönüşümünde Fırsat ve Tehditleri ile Yeni Büyükşehir Yasası Analizi”, *12. Tarım Ekonomisi Kongresi*, Bildirge, Isparta, s. 1059-1068.
- Gündoğdu, H. G. (2015). “6360 Sayılı Büyükşehir Yasası ve Kamu Personelinin Durumu”, *AKÜ İİBF Dergisi*, Cilt XVII, Sayı 2, s. 127-138.
- Güneş, M. (2017). “Yerel Demokrasi Tartışması Olarak: Büyükşehir Belediye Meclislerinde Seçim Sistemi ve Temsilde Adalet Sorunu”, *Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, Cilt 5, Sayı 1, s. 47-61.
- Gürbüz, M., Yıldırım U., Belli, A. (2014). “Büyükşehir Belediye Kanunu’nun Kahramanmaraş İli Ölçeğinde Analizi”, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 1, Özel Sayı, 102-135.
- İzci, F., Turan, M. (2013). “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sistemine Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”, *Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 18, Sayı 1, s. 117-152.
- Kalpaklıoğlu, G. (2017). *6360 Sayılı Büyükşehir Yasasının Kırsal Kesime Etkilerinin Değerlendirilmesi (Ordu Büyükşehir Belediyesi Örneği)*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Tokat.
- Kansız, A. (2013). *6360 Sayılı Kanuna Yeni Yaklaşım ve Katılımcılık*, Türkiye Belediyeler Birliği.
- Karaarslan, M. (2007). *Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Karaarslan, M. (2012-2013). “Nasıl Bir Yerel Yönetim? 6360 Sayılı Kanun Üstüne Bir Değerlendirme”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 17-18, Sayı, 26-27-28-29, s. 123-162.
- Karaoğlu, B. (2018). *6360 Sayılı Yasa ve Uygulamasına Yönelik Değerlendirmeler: Hatay (Kırıkhan) Örneği*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Mustafa Kemal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Hatay.
- Karasu, M. A. (2013). “6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Olası Etkileri Şanlıurfa Örneği”, *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 15, Sayı 1, s. 1-17.
- Kavruk, H. (2008). “2004 ve Sonrası Yerel Yönetim Reform Girişimleri Açısından Köy ve Mahalle Yönetimleri”, *1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, s. 55-70, Sakarya.
- Kazıcı Z. (2006), *Osmanlı’da Yerel Yönetim (İhtisab Müessesesi)*, Bilge Yayıncılık, İstanbul.
- Keleş, R. (2012). “Anakentlerin Dünü Bugünü, Yarını”, *KBAM 3. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu, ‘Kent Bölgeler, Metropoliten Alanlar ve Büyükşehirler: Değişen Dinamikler ve Sorunlar’ Bildiri Kitabı*, Matsa Basımevi, Ankara, s. 1-12.

- Keser, A., Gökmen, Y. (2012). “Büyükşehir Belediyeleri Kuruluş Sürecinin Analizi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 21, Sayı 1, s. 17-42.
- Keysan, C. (2017). *6360 Sayılı Yasanın Uygulama Sürecinde Denizli’de Belediye Hizmetlerinden Memnuniyet Algısı: Eski Belde Belediyeleri Üzerinde Bir İnceleme*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.
- Kılınç, G. (2010). “Çeyrek Asırlık Bir Tecrübe: Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Yapılanması ve Kayseri Büyükşehir Belediyesi Örneği”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 19, Sayı 1, s. 67-89.
- Koç, M. (2018). *6360 Sayılı Kanunun Mahalleye Dönüşen Köylerde Muhtarlığa Etkisi (Muğla Deneyimi)*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Koç, V. (2007). *Orta Ölçekli Yerleşim Alanlarının Geleceğe Yönelik Büyümesinde Alternatif İl İçi İçsel Çekim Alanları Denizli Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Denizli.
- Koçak, S. Y., Ekşi, A. (2010). “Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler”, *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 21, s. 295-307.
- Kodal, T. (2013). “Denizli’nin İlçelerinden Bozkurt’un İdarî Serüveni: Denizli’ye Bağlanması Ve İlçe Haline Gelmesi”, *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 16, s. 133-140.
- Koyuncu, E. (2012). “Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi”, *TEPAV*, http://www.tepav.org.tr_06.06.2017.
- Kut Görgün, E. (2017). *6360 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sonrası Kırsal Yerleşimlerin Planlanmasında Köy Tasarım Rehberlerinin Geliştirilmesi: Ödemiş/İzmir Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, İzmir.
- Marmara Belediyeler Birliği (2015). *Belediyelerin Mali Sorunları ve Çözüm Önerileri Çalıştay Raporu*, İstanbul.
- Muratoğlu, T. (2015). “Mahalli İdareler Mevzuatında 6360 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 20, Sayı 32, s. 59-96.
- Oktay, T. (2011). *Osmanlı’da Büyükşehir Belediye Yönetimi İstanbul Şehremaneti*, Yeditepe Yayınevi, İstanbul.
- Oktay, T. (2016). “6360 Sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma”, *İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt I, Sayı 1, s. 71-131.
- Oktay, T. (2016). “Metropol Kent Yönetimi Yaklaşımları ve Uygulama Modelleri”, *Strategic Public Management Journal (SPMJ)*, Cilt 2, Sayı 4, s. 49-71.
- Olgun Susta, G. (2018). *6360 Sayılı Yasa İle Oluşan Yeni Büyükşehir Yasası’nın Kırsal Alanda Hizmet Etkililiği Açısından İncelenmesi: İzmir İli Kiraz İlçesi Araştırması*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Fen

Bilimleri Enstitüsü, Ankara.

- Ortaylı, İlber (1996). “Osmanlı Belediyeleri ve Kent Hizmetleri”, Akyüz V., Ünlü S. (ed.), *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler 1*, İlke Yayınları, İstanbul, s. 395-405.
- Ökmen, M., Parlak, B. (2010). *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuat*, Alfa Aktüel, Bursa.
- Ökmen, M., Arslan R. (2014). “Türkiye’de 6360 Sayılı Yasa İle Yeni Kurulan Büyükşehir Belediyeleri: Manisa Büyükşehir Belediyesi Örneği”, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 1, Özel Sayı, s. 88-101.
- Özçelik, Y. (2014). “Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri arasındaki İlişkiler”, *TAAD*, Sayı: 19, s. 1117-1142.
- Özdemir, S., Meşhur, M. Ç. (2011). “5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasasının Belde Belediyelerinin Planlama Süreçleri Üzerinde Yarattığı Etkiler”, *Megaron*, Cilt 6, Sayı 3, s. 171-183.
- Özer, M. A. (2013). “Yerel Yönetimler Reformunda Reform: 6360 Sayılı Kanunun Düşündürdükleri”, *Yerel Politikalar*, Sayı 3, s. 97-126.
- Özgür, H., vd. (2007). “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Kurma ve Kentsel Alan Yönetimi Siyaseti ve Siyasaları”, *VI. Türkiye Şehircilik Kongresi Bildiriler Kitabı*, Dokuz Eylül Üniversitesi İzmir, s. 295.326.
- Özgür, H. (2008). “Belediyelerde Komün Esasından Alan Yönetimine Tedrici Geçiş: 2003 Sonrası Yerel Yönetimler Yasalarında artan İzleri”, *1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Sakarya, s. 35-53.
- Özgür, H. (2012). “Metropolitenleşme Sürecindeki Denizli Kentsel Alanının Yönetiminde Dört Dönem: Kapsamlı Mücavir Alan, İdari Parçalanma, Bütünşehir, Büyükşehir Belediyesine Geçiş”, *KBAM 3. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu, ‘Kent Bölgeler, Metropoliten Alanlar ve Büyükşehirler: Değişen Dinamikler ve Sorunlar’ Bildiri Kitabı*, Matsa Basımevi, Ankara, s. 313-326.
- Özgür, H. (2014). “Denizli Kenti ve İlinde Yönetimsel Ölçek Arayışları (1976-2014): Dört Bütünşehir (Belediyesi) Söylemi / Tasavvuru (2001-2014) ve Büyükşehir Belediyesi Statüsü (2012-2014)”, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt:1, Özel Sayı, s. 30-53.
- Özgür, H., Savaş Yavuzçehre, P. (2016). “Türkiye’nin Büyükşehir Belediyesi Sistemi: 1982–2015”, *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 7, Sayı 1, s. 903-926.
- Öztürk, A. İ. (2010). *Osmanlı’dan Cumhuriyet’e İmtiyaz Usulüyle Yürütülen İstanbul Belediye Hizmetleri (Yap-İşlet-Devret Uygulaması) 1852-1964*, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür A. Ş. Yayınları, İstanbul.
- Özyavuz, M., Şişman, E. E. (2014). “Büyükşehir: Tekirdağ”, *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 1, Özel Sayı, s. 194-217.
- Partigöç, N. S. (2018). “Kentleşme Sürecinde Kırsal Alanların Mekansal Değişimi ve Dönüşümü: Denizli Kenti Örneği”, *Bilişim Teknolojileri Dergisi*, Cilt 11, Sayı 1, s. 89-98.

- Savaş Yavuzçehre, P. (2010). *Kentsel Mekan Kullanımında Değişim: Denizli Kenti Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Savaş Yavuzçehre, P. (2013). “Küreselleşmenin artan Etkisinde Denizli”, *İdealkent*, Sayı 8, Cilt 4, s. 200-227.
- Selçuk, H. (2014). *Yerel Yönetimler ve İdari Vesayet*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atatürk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum.
- Seyitdanlıoğlu, M. (2010). *Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu Yerel Yönetim Metinleri*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.
- Sezer, Y., Torlak, S. E. (2005). “Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kuruluş Kriterleri”, *AÜEHFD*, Cilt IX, Sayı 3-4, s. 515-531.
- Sezik, M. (2015). *6360 Sayılı Kanuna Göre Büyükşehirlerde Bütünleme Sürecinin Etkileri: Malatya Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İnönü Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya.
- Soyda, Ö. M., Türk, Ş. (2012). “Yeni Yasal Düzenlemelerle Büyükşehir Belediyesi Olma Kriterleri Ve Sınır Tespitinin Değerlendirilmesi”, *KBAM 3. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu, ‘Kent Bölgeler, Metropolitan Alanlar ve Büyükşehirler: Değişen Dinamikler ve Sorunlar’ Bildiri Kitabı*, Matsa Basımevi, Ankara, s. 49-64.
- Şentop, M. (1996). “Osmanlı Yerel Yönetiminde Kadılık”, Akyüz V., Ünlü S. (ed.), *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler-1*, İlke Yayınları, İstanbul, s. 281-287.
- Tankut, G. (1988). “Ankara’nın Başkent Olma Süreci”, *ODTÜ MFD*, Cilt 8, Sayı 2, s. 93-104.
- Tekçe, Y. (2018). *6360 Sayılı Kanunun Kapatılan Köylere/Yeni Mahallelere Etkisi: Aydın Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın.
- Tepeli, E. (2018). *Türkiye’nin Yönetim Yapısı İçerisinde İl Yönetiminin Yeri ve Yeni Büyükşehir Yasası Çerçevesinde Görev Anlamında Meydana Gelen Değişiklikler*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kahramanmaraş.
- Toprak, Z. (2014). “Türkiye’de Yerelde İktidarın Biçimlenmesi”, *Mersin Toplantısı Tebliği*, <http://zerrintoprak.blogspot.com.tr/p/turkiyede-yerelde-iktidar-in-bicimlenmesi.html> (31.08.2017).
- Tuncer, C. (2007). “Mahalli İdarelerin Hizmet Sunumunda Etkinlik: Salihli Belediyesi Jeotermal Örneği”, *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt 14, Sayı 1, s. 91-108.
- Türkiye Belediyeler Birliği (2014). *6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanuna İlişkin Rehber*, Ankara.
- Uyar, H. (2004). “Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler: Kısa Bir Tarihçe” *Aydınlanma 1923*, Sayı: 51, s. 31-38.
- Ünal, F. (2011). “Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 30, s. 241-248.

- Varlı, U. (2014). “Belediye Gelirlerinin Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Arasında Dağılımı”, *Aylık Bilim, Haber, Yorum ve Aktüalite Dergisi*, Yıl 14, Sayı 160, s. 17-28.
- Yalnızoğlu, Y. (2017). *6360 Sayılı Kanunun Etkinlik, Verimlilik ve Hizmette Yerellik İlkeleri Açısından İncelenmesi: Kocaali İlçesi Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- Yazıcıoğlu, M. S. (1987). *Hızır Bey*, Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları, Ankara.
- Yetkin, O. (2017). *6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Olan Muğla İlinde Yerel Kamu Hizmetlerinin Dönüşümünün Marmaris İlçesi Özelinde İncelenmesi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kütahya.
- Yıldırım, U., vd. (2015). “İl Mülki Sınırı Büyükşehir Belediye Modelinin Getirdiği Yenilikler”, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 10, Sayı 2, s. 205-229.
- Yıldırım, Z., Selçuk, İ. (2013). “6360 Sayılı Kanun Çerçevesinde Değişen Sınırlar ve Genişleyen Yetki Alanlarının İzmir İli Planlama Pratiği Açısından İrdelenmesi”, *TMMOB 2. İzmir Kent Sempozyumu*, İzmir, s. 431-443.
- Yıldız, K. (2018). *Yönetmelik ve Yerel Demokrasi Bağlamında 6360 Sayılı Yasanın Mersin İli Ölçeğinde Uygulanabilirliği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Mersin Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mersin.
- Yılmaz Uçar, A. (2016). “Şehremini: Müntehab mı? Mansub mu? Erken Cumhuriyet Döneminde Merkezîyet Sorunu”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 25, Sayı 3, s. 95-117.
- Yörükoğlu, F. (2009). “Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci”, *Mevzuat Dergisi*, Sayı: 135. <https://www.mevzuatdergisi.com/2009/03a/02.htm> (15.01.2017).
- Yüceyılmaz, H. (2016). *Yerel Yönetimlerde Personel Temini ve Norm Kadro Uygulaması: Aydın İli Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.
- Yüceyılmaz, H., Özgür, H. (2018). “Türkiye’de Belediye Norm Kadro Yönetmelikleri ve Ek Tablolarının Analizi, 2006-2017: Mevzuat Temelli Bir Okuma”, *Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 11, Sayı 1, s. 87-115.
- Yüceyılmaz, H., Özgür, H. (2019). “Eski Hikaye, Yeni Uygulama; Belediyelerde Norm Kadro: Aydın İli Belediyeleri Araştırması”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 28, Sayı 1-2, s. 81-114.
- Zengin, G. (2014). “Etkinlik ve Demokrasi Açmazında, 6360 Sayılı Kanun: Merkezîyetçi-Yerelleşme Anlayışının, Yerel Özerklik Üzerine Etkileri”, Fatma Neval Genç (Editörler), *Kamu Yönetiminde Değişim KAYFOR XII Bildiriler Kitabı*, Aydın, s. 337-354.
- Zengin, O. (2014). “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirilmesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı 2, s. 93-116.

Mevzuat

- Anayasa Mahkemesi, (12.09.2013). E.2013/19, K.2013/100, sayılı kararı (18.09.2014/29123 t.s.R.G.). <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/09/20140918.htm> (10.06.2017).

TBMM (2004) Fethiye Adıyla Bir İl ve Dört Yeni İlçe Kurulması Hakkında Kanun Teklifi, Başkanlığa Geliş Tarihi: 20/01/2004
https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=26297

TBMM (2018). 2003 tarih ve 5026 Sayılı Kanun Teklifi,
<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5026.html> (16.02.2018).

3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (09.07.1984/18453 t.s. R.G.)

Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında 3030 Sayılı Kanunun Uygulanması İle İlgili Yönetmelik (12.12.1984/18603 t.s. R.G.).

1580 Sayılı Belediye Kanunu (14.04.1930/1471 t.s. R.G.).

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası (23.07.2004/25531 t.s. R.G.)

5393 Sayılı Belediye Yasası (13.07.2005/25874 t.s. R.G.)

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (06.12.2012/28489 t.s. R.G.).

1982 Anayasası (09.11.1982/17863 t.s. R.G.).

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (04.03.2005/25745 t.s. R.G.).

3213 sayılı Maden Kanunu (15.06.1985/18785 t.s. R.G.).

5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu (13.06.2007/26551 t.s. R.G.).

4760 Sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu (12.06.2002/24783 t.s. R.G.).

5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun (15.07.2008/26937 t.s.R.G.)

3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (23.02.1985/18675 t.s.R.G.)

4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu (15.04.2000/24021 t.s. R.G.).

2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu (29.05.1981/17354 t.s. R.G.).

5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkındaki Kanun (22.03.2008/26824 t.s. R.G.).

2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun (18.01.1984/18285 t.s. R.G.).

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik (04.04.2014/28962 t.s. RG.)

İnternet Kaynakları

Acıpayam Belediyesi (2019). <http://acipayam.bel.tr/genel-bilgiler/> (29.04.2019).

Çal Belediyesi (2019). <http://www.cal.bel.tr/Nufusu.html> (29.04.2019).

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2019).
http://www.csb.gov.tr/turkce/dosya/mucavir_alan_kilavuzu.pdf (08.09.2017).

- Denizli Belediyesi (2011). *Denizli Belediyesi 2011 Yılı Performans Programı*, Denizli. http://www.denizli.bel.tr/userfiles/file/2011_Performans.pdf 2003 Tarih ve 5026 sayılı "Bazı Belediye ve Köylerin Denizli Belediyesine Katılmasına İlişkin Kanun" Teklifi <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5026.html> (28.02.2018).
- Denizli Bozkurt Belediyesi (2019). <https://www.denizlibozkurt.bel.tr/bozkurt/bozkurt-hakkinda/> (08.04.2019).
- Denizli Büyükşehir Belediyesi (2017). <http://www.denizli.bel.tr/Default.aspx?k=content&id=14225> (08.09.2017).
- Denizli Büyükşehir Belediyesi (2019). *2015-2019 Stratejik Plan*, http://www.denizli.bel.tr/userfiles/file/stratejik_plan_2015-2019.pdf (08.03.2019).
- Denizli Büyükşehir Belediyesi (2019). *2019 Yılı Performans Programı*, <http://www.denizli.bel.tr/userfiles/file/2019%20Y%C4%B1l%C4%B1%20Performans%20Program%C4%B1.pdf> (08.03.2019).
- Denizli Büyükşehir Belediyesi (2019). *2017 Faaliyet Raporu*, http://www.denizli.bel.tr/userfiles/file/2017_Faaliyet_Raporu.pdf (08.03.2019).
- Denizli Büyükşehir Belediyesi Hizmet Bülteni (2019). http://www2.denizli.bel.tr/yayin/?d=denizli_haber_subat_2019/index.html#page/11 (04.02.2019).
- Denizli Büyükşehir Belediyesi (2019). <http://www.denizli.bel.tr/Default.aspx?k=haber-detay&id=18380> (05.04.2019).
- Denizli İhracatçılar Birliği Genel Sekreterliği (2019). <http://www.denib.gov.tr/tr/denizli-hakkinda-ekonomi.html> (20.03.2019).
- Denizli İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü (2019). <http://www.pamukkale.gov.tr/tr/Ilceler/> (29.04.2019).
- Denizli Valiliği (2017). <http://www.denizli.gov.tr/tarihce> (08.09.2017).
- Denizli Valiliği (2017). http://www.denizli.gov.tr/kurumlar/denizli.gov.tr/-Genel%20Bilgiler/N%C3%BCfus/2016_ADNKS_DENIZLI.PDF (09.09.2017).
- Denizli Valiliği İl Çevre ve Orman Müdürlüğü (2017). *Denizli Çevre Durum Raporu*, <https://docplayer.biz.tr/5876632-T-c-denizli-valiligi-il-cevre-ve-orman-mudurlugu-denizli-cevre-durum-raporu.html> (09.09.2017).
- Denizli Valiliği İl Gıda Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü (2019). *"Brifing Raporu"*, <https://denizli.tarimorman.gov.tr/Menu/40/Brifing-Raporu> (20.03.2019).
- Denizli Haber (2019). http://www2.denizli.bel.tr/yayin/?d=denizli_haber_subat_2019/index.html (08.04.2019).
- Denizlihaber.com (2019). <https://www.denizlihaber.com/denizli/kent-genel/denizlide-imar-butunlugu-saglaniyor/> (26.03.2019).
- Denizli.net Şehrin Sitesi (2019). <http://denizli.net/Denizli-nin-gelecegini-planlayacaklar-060717> (26.03.2019).
- Devlet Personel Başkanlığı (2017). *6360 Sayılı Kanun Uyarınca 31.03.2014 tarihi itibarıyla Tüzel Kişiliği Sone Erecek Köy, İl Özel İdaresi ve Belediyelerde İstihdam Edilecek Personelin Devir ve Nakil Süreci*,

http://www.tbb.gov.tr/storage/userfiles/rehber_ve_bilgi_notlari/6360_torba_personeel_devir.pdf (15.04.2017).

- Finans.Haberler.Com (2019). <https://www.haberler.com/buldanli-kestaneciler-seri-uretimle-kazanacak-11607885-haberi/> (08.03.2019).
- Haberler.Com (2019). <https://www.haberler.com/buyuksehir-mikrokredi-ofisi-nden-kadinlara-12-11811991-haberi/> (08.03.2019).
- Hürriyet Gazetesi (2019). <http://www.hurriyet.com.tr/yerel-haberler/denizli/denizli-buyuksehir-belediyesi-suya-zam-yapmayac-41026715> (08.03.2019).
- Hürriyet Gazetesi (2019). <http://www.hurriyet.com.tr/yerel-haberler/denizli/denizli-buyuksehire-tkbden-basari-odulu-41026407> (08.03.2019).
- Hürriyet Gazetesi (2019). <http://www.hurriyet.com.tr/yerel-haberler/denizli/denizlide-9-mahallenin-altyapi-sorunu-icin-ilk-41006962> (11.03.2019).
- Hürriyet Gazetesi (2019). <http://www.hurriyet.com.tr/yerel-haberler/denizli/suyun-gelecegi-sempozyumda-tartisiliyor-40999475> (11.03.2019).
- Keçiören Belediyesi (2016). www.kecioren.bel.tr/ZABITANIN_TARİHCESİ-123-faliyet-icerik.html (29.08.2016).
- Merhaba Haber Gazetesi (2019). <http://www.merhabahaber.com/buldanda-kestane-sekeri-uretimine-baslandi-1596461h.htm> (08.03.2019).
- Nufusu.Com (2019). <https://www.nufusu.com/ilceleri/denizli-ilceleri-nufusu> (08.03.2019).
- Sarayköy Belediyesi (2019). <https://www.saraykoy.bel.tr/?Tarihcesi&sayfa=9> (29.04.2019).
- SonDakika.Com (2019). <https://www.sondakika.com/haber/haber-buyuksehir-mikrokredi-ofisi-nden-kadinlara-12-11811991/> (11.03.2019).
- SonDakika.Com (2019). <https://www.sondakika.com/haber/haber-deski-32-milyon-liralik-yatirimla-76-adet-icme-11737825/> (11.03.2019).
- Tavas Belediyesi (2019). <http://www.tavas.bel.tr/tarihcee.htm> (29.04.2019).
- TCCB (2018). <https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/6083/5026-sayili-kanun.html> (16.02.2018).
- TrenHaber (2019). <https://www.trenhaber.com/toplu-ulasim/camelide-kapali-otobus-duraklari-yerlestiriliyor-denizli-haberleri-h2615.html> (11.03.2019).

ÖZGEÇMİŞ

Adı Soyadı: Hanife TOPRAK

Hanife TOPRAK 1990 yılında Fethiye - Muğla'da doğdu. 2007'de Süleyman Demirel Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümünde başladığı lisans öğrenimini 2011 yılında tamamladı.

2011 yılında Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalında yüksek lisansa başladı. Ardından Murat Eğitim Kurumu ve Lider Eğitim Kurumu gibi çeşitli eğitim kurumlarında kamu hukuku hocası olarak yaklaşık iki yıl görev yaptı.

Halen Marmaris Gümrük Müdürlüğünde Gümrük Memuru olarak görev yapmaktadır. Evli ve bir çocuk annesidir.