

6360 NUMBERED ON MUNICIPAL LAW

6360 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE KANUNU ÜZERİNE

Arzu YILDIRIM¹

Abstract

Seen anywhere in the world, especially in developing countries, urbanization is reflected even more. As a result of rapid urbanization further growth of metropolitan areas, outside of municipal boundaries lead to irregular and unplanned development as he opened the big cities at least some of these problems to solve include the search for new management models were entered into. Practices around the world, as in our country, metropolitan managing our municipalities normal for municipalities a different management system adoption need was felt, and in the 1980s, excessive population growth and migration intensified with the city to solve the problems, a new local governance model creation efforts gained momentum. Carried out in our country in recent years an important part of public administration reform in the field of local governance arrangements are carried out. This comprehensive and powerful reform movement made arrangements with the country's centralized, hierarchical and rigid structure of the administrative system of decentralized, participatory, transparent and accountable structure is required to be converted. Metropolitan There are several criteria that distinguish it from other cities, this is undoubtedly the extent of the share of the population density is slightly higher. Greatly exceeds the population of a metropolitan city is normal. The rapid increase in world population lives in cities and the majority of them choose to pursue an urban issues since the 1950s or the metropolitan metropolitan problems were added. Due to the emergence of metropolitan cities will bear the burden of public services related to the economic aspects of development began to grow in importance. Because now you no longer need traditional services and traditional methods have become unable to answer. If the solution of the problem in question the need for a new management and financial resources has given rise; the municipality has developed this concept further and brought up to date. Gained momentum in recent years along with the development, within the framework of new public management in many countries around the world is going through fundamental changes in this context, it is seen that in an effort to change and development. Law No: 6360 for discussion and evaluation is ongoing. Work in terms of contributions to this debate in academic circles, the new law's on the effects of local government units were analyzed and the effects of changes to be made. With this analysis, the urban structure of the new law, local financial structure also includes significant changes on issues such as urbanization. In this context, in the context of restructuring in the new regulations, new laws are trying to put into practice. In this context, research in Turkey metropolitan municipality has been focused on the development of research on the historical processes that make up the backbone of the new Law on Metropolitan Municipalities critical assessment will be made. The implications of the new Act, the positive and negative aspects will be discussed.

Keywords: Metropolitan municipality law no: 6360, globalization, decentralization, participation.

Özet

Dünyanın her yerinde görülen şehirleşme özellikle gelişmekte olan ülkelerde daha da çok kendini göstermektedir. Hızlı şehirleşme sonucunda büyükşehirlerin daha çok büyümesi, belediye sınırlarının dışında düzensiz ve plansız gelişmelere yol açınca, büyükşehirlerin bu sorunları az da olsa çözmesi için yeni yönetim modelleri arayışı içerine girilmiştir. Dünyadaki uygulamalarda olduğu gibi ülkemizde de büyükşehir yönetiminde belediyelerimiz için normal belediyelerden farklı bir yönetim sistemi benimsenme gereği hissedilmiş ve 1980'li yıllarda, aşırı nüfus artışı ve göçlerle yoğunlaşan şehrin sorunlarını çözmek için yeni bir yerel yönetim modelinin oluşturulması çalışmaları hız kazanmıştır. Ülkemizde son yıllarda gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarının önemli bir parçasını da yerel yönetimler alanında gerçekleştirilen düzenlemeler oluşturmaktadır. Bu geniş kapsamlı yapılan düzenlemeler ve güçlü reform hareketiyle, ülkenin merkeziyetçi, hiyerarşik ve katı yapısı idari sistemi ademi merkeziyetçi, katılımcı, şeffaf ve sorumlu bir yapıya dönüştürülmek istenmektedir. Büyükşehirleri diğer şehirlerden ayıran çeşitli ölçütler vardır, bu ölçütler arasında hiç kuşkusuz nüfus yoğunluğunun payı biraz daha fazladır. Bir büyükşehir normal bir şehir nüfusunu oldukça aşmaktadır. Dünya nüfusunun hızla artması ve bunların büyük kısmının yaşamını şehirlerde sürdürmeyi tercih etmesi 1950'lerden bu yana şehirleşme sorununa bir de büyükşehirler veya metropoller sorununu eklenmiştir. Büyükşehirlerin ortaya çıkması sebebiyle şehir ile ilgili kamu hizmeti yükünü taşıyacak olan ekonomik yönden gelişmenin önemi artmaya başlamıştır. Çünkü artık geleneksel hizmetler ve geleneksel yöntemlerle artık ihtiyaçlara cevap veremez hale gelmiştir. Söz konusu sorunların çözümü ise yeni bir yönetim ve mali kaynaklara ihtiyaç doğurmuştur; bu da belediyecilik anlayışını daha da geliştirmiş ve günümüze kadar getirmiştir. Son yıllarda ivme kazanan gelişmelerle beraber, yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde dünyadaki birçok ülkenin bu kapsamda köklü

¹ Öğr. Gör., Şırnak Üniversitesi, a_ucar_44@hotmail.com

değişikliklere gittiği, değişim ve gelişim çabası içerisinde olduğu görülmektedir. Türkiye de bu kapsamda hem bu değişim rüzgarına ayak uydurmak hem de bu gelişmelere kendi yönetim yapısına uygun olarak hayata geçirme gayreti içine girmiştir. 6360 sayılı yasa için tartışma ve değerlendirmeler devam etmektedir. Akademik çevrede yapılan bu tartışmalara katkı anlamında çalışmada, 6360 sayılı yasanın yerel yönetim birimleri üzerine etkileri, yapacağı değişim ve etkileri analiz edilmiştir. Bu analizle birlikte, yeni yasanın kentsel yapıya, yerel mali yapıya, kentleşme gibi konulardaki önemli değişimleri de kapsamaktadır. Bu bağlamda araştırmada, Türkiye’de büyükşehir belediyesinin gelişimine ilişkin tarihi süreç üzerinde durulduktan sonra araştırmanın bel kemiğini oluşturan Yeni Büyükşehir Belediye Kanunu üzerine eleştirel bir değerlendirme yapılacaktır. Yeni Kanunu’nun getirdikleri, olumlu ve olumsuz yönleriyle ele alınacaktır.

Anahtar Kelimeler: Büyükşehir belediyesi, 6360 sayılı Yasa, küreselleşme, yerelleşme, katılım.

Giriş

Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de büyükşehirlerde ayrı bir yönetim modeline ihtiyaç duyulmasının nedenleri arasında, şehirlerin artık oldukça büyümesi ve şehirleşme sürecinin gelişip değişmesi ile açıklamak mümkündür. Tüm dünyada büyük yerleşim alanları için farklı bir yönetim anlayışı düşüncesinin ortaya çıktığı yıllar genel olarak 1980’li yıllara rastlamaktadır.

Belediyelerin yönetim sistemimiz içerisinde yaklaşık 150 yıllık bir geçmişi vardır. Türkiye de tüm hukuki kriterlere sahip gerçek anlamdaki belediyelerin ortaya çıkması ilk olarak 1930 yılında olmuştur. Hemen arkasından 1580 Sayılı Belediye Kanunu, ülkemizdeki belediyecilik deneyimine önemli katkılar sağlamış ve yerini 75 yıllık bir uygulamadan sonra 3 Temmuz 2005 tarihinde kabul edilen 5393 Sayılı Belediye Kanunu’na bırakmıştır. Bu kanun kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecinde belediye yönetimine önemli yenilikler getirmiştir (Eryılmaz, 2012: 192).

1984 yılında kabul edilen 3030 sayılı Büyükşehir belediye kanunu 2004 yılına kadar yürürlükte kalmış ve daha sonra yerini 2004 yılında kabul edilen 5216 sayılı kanununa bırakmıştır. Sekiz yıllık bir uygulamadan sonra 2012 yılında 6360 sayılı yeni Büyükşehir belediye kanununun kabul edilmesiyle 5216 sayılı kanun da yürürlükten kaldırılarak toplam 30 Büyükşehir belediyesinin kurulduğu yeni bir büyükşehir modeli öngörülmüştür.

Yeni yasa, belediyelerde nüfus yoğunluğu ve yüz ölçümü, etkin bir kamu hizmeti, demokratik katılım seviyesi yüksek ve kültürel anlamda gelişmiş optimal bir büyüklüğün sağlanmasını hedeflemektedir. Yasanın, Anayasa’nın idareyi ve yerel yönetimleri düzenleyen hükümleri ile ne ölçüde bağdaştığı tartışılmakla birlikte bazı hükümlerinin Anayasa’ya aykırılığı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi’ne götürülebileceği anlaşılmaktadır. Kanun, taşıdığı belirsizliklerin yanında ikili hukuk sistemiyle de kamu hizmetlerinin bütün vatandaşlara fırsat eşitliği içinde ulaşmasını engelleyici yönüyle ayrı bir özellik taşımaktadır (Aksu, 2012: 7). Bu araştırmada akla gelen şu sorulara cevap aranmıştır: Yeni yasa yerelleşme-demokratikleşme dinamiklerini artıracak mıdır? Yeni getirilen yasayla halkın ihtiyaçları karşılanabilecek midir? Büyükşehir olabilmek için şartlar neler olmalıdır? Yeni yasa büyükşehir olan birimler için neler getirmektedir? Bu amaçla, bir belediyede bulunması gereken temel özelliklerden bahsedilerek, 6360 sayılı yeni Büyükşehir belediye yasası ve getirdiği yenilikler incelenecektir.

Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve Temel Özellikleri

Her belediye biriminin bütün şehrin hizmetlerini üstlenmesi birçok yönden sakınca doğurur. Sadece mali savurganlığa yol açmaz, aynı zamanda hizmet etkinliğini de olumsuz yönde etkiler. Çünkü her kamu hizmetinin etkin bir biçimde görülmesi ancak farklı yönetim kademelerince ele alındığı takdirde söz konusu olabilecektir (Keleş, 1985: 70-71).

Büyükşehir belediyeleri modelinde asıl düşünce yerel hizmetlerin sunumu konusunda federatif bir yapı oluşturarak alt basamakta sunulamayan veya sunulmasında sakınca bulunan durumlarda anakent alan hizmetlerini yerine getirmektir (Azaklı, 2005: 315). Büyükşehirler için ayrı bir yönetim modeli arayışı, büyükşehirlerin getirdiği sorunları çözmeye yönelik olmuştur. Şehirlerin büyükşehirler haline gelmesiyle, demografik, ekonomik ve toplumsal yapıda değişimler olmuş, kamu hizmetlerinde özellikle niteliksel olarak artış ihtiyaçları şiddetlenmiş, ortaya çıkan diğer sorunları çözmek, yeni teknikler ve örgütsel mekanizmalar gerektirmiştir (Eke, 1985: 41-62).

Şehirleşme çeşitli etkilerle ortaya çıkmaktadır; bunlar itici-çekici, iletici ve siyasal unsurlar nitelendirilebilir. Ancak bu unsurlar ülkemizdeki şehirleşme açısından bazı önemli farklılıklar taşımaktadır. Genel olarak şehirleşmeyi meydana getiren itici ve çekici nedenler; “üretim faktörlerinin bileşimindeki değişim, köy ve şehir yerleşim birimlerinin sosyal ve kültürel açıdan farklı imkânlar sağlaması, demografik gelişim” olarak sıralanmaktadır. Şehirleşmenin itici nedenleri olarak ise, daha çok kırdan şehre gelmeyi teşvik eden ulaşım, haberleşme imkânlarının, sağlıktan eğitime kadar yaşam standartlarının ve imkânlarının kıra göre taşıdığı farklılıkların kır nüfusu tarafından öğrenilmesi olarak gösterilmiştir. Bunun yanında şehirleşme siyasal, sosyal ve psikolojik nedenlere bağlı olarak da gelişme göstermektedir (Keleş, 2005: 32-33).

3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle ülkemizde yerel yönetimler açısından çok önemli bir düzenleme gerçekleşmiş ve belediye yönetimleri açısından iki kademeli bir yapılanmaya gidilmiştir. 1960'ların ikinci yarısından itibaren hükümet ve yerel yönetimlerle ilgili kuruluşlar tarafından büyükşehirlere ilişkin farklı yapılanma önerileri 3030 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle sonuçlanmıştır. Uygulandığı dönem içinde 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu özellikle demokrasi, yerel ve merkezi kaynakların paylaşımı, büyükşehir belediye başkanının konumu ve etkinliği, görev dağılımı v.b. pek çok açıdan eleştiri konusu olmuştur. Modele ilişkin yoğun eleştirilere karşın süreç içinde büyükşehir statüsüne geçmek isteyen pek çok belediye teşkilatının siyasal destek arayışı içinde oldukları ve bu konuda baskı gruplarını etkilemeye çalıştıkları görülmüştür. Ancak 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile getirilen kriterler, büyükşehir statüsüne geçmek isteyen belediyelerin ve baskı gruplarının siyasiler, siyasilerin ise İçişleri Bakanlığı ve siyaset kurumları üzerindeki baskılarını ortadan kaldıracak görünmektedir. Büyükşehir belediyesi olabilme ölçütleri, siyasal fırsatçılığa dayalı çift taraflı yaklaşımları bir ölçüde azaltacaktır (Öner, 2006: 250-251).

Ruşen Keleş ise ülkemizde büyükşehir belediye modeline geçilme nedeni olarak, “dağınıklığı ve başına buyrukluğu gidermeyi” göstermektedir. Bununla birlikte, büyükşehirler içindeki farklı hizmet ölçütlerinin giderilmesi; hizmetler arası eşgüdüm sağlanması; tek elden ve merkezden görülmesi zorunlu olan hizmetlerde hizmeti üretme ve dağıtma sürecinin bölünmezliği kuralına bağlı kalınmasını büyükşehir sisteminin dayandığı başlıca düşünceler olarak belirtmektedir. Türkiye’de büyükşehirler için ayrı bir yönetim modelinin kuruluşu ise, 1984 yılında İstanbul, Ankara ve İzmir’de büyükşehir belediyesinin kurulması ile sağlanmıştır (Keleş, 1998: 265).

Türkiye’de Büyükşehir Belediyesinin Gelişimine İlişkin Süreç

Ülkemizde büyükşehir belediyeçiliği farklı dönemlerde değişik aşamalardan geçerek bugünkü yapısına kavuşmuştur. Öncelikle Türkiye’de büyükşehir yönetimi, artan şehirleşme, değişen dünya şartları sonucunda gittikçe karmaşıklaşan şehirlerin mevcut yapıyla yönetilemez hale gelişi ve hizmet ihtiyaçlarının çeşitlenmesi nedeniyle; buna karşın yerel kamu hizmetlerinin sunum ve koordinasyonunda ortaya çıkan güçlükler sonucunda gerçek bir ihtiyaç olarak doğmuştur (Çukurçayır, 1998: 254-252).

Ülkemizdeki yerel yönetim mevzuatımızda büyükşehir kavramının daha önce de “yerleşim alanı” anlamında kullanıldığı görülmektedir. 1924 yılında çıkarılan Köy Kanunu’nun gerekçesinde yerleşim yerlerinin nüfus ve gelişmişlik gibi özelliklerle birbirinden farklı büyüklükler gösterdikleri ve köy, kasaba, şehir ve büyükşehir gibi 4 grupta toplanabileceği; bu grupların her biri için ayrı yasalar çıkarılacağı, Köy Kanunu’nun bu yasalardan ilki olduğu ifade edilmiştir. Ancak 1580 sayılı Kanunda bu öneri uygulamaya aktarılmamıştı. Aynı dönemde nüfusları veya diğer verileri ne olursa olsun tüm kasaba, şehir ve büyükşehirler eş tutularak 1580 sayılı Kanunun hükümlerine tabi kılınmıştır. Bununla beraber nüfusunun arazi üzerinde yer kümeleşmesi nedeniyle çeşitli bölümlerden oluşan beldelerde nüfusu 80.000’i geçen belediyelerde ana belediye idaresinin bir uzantısı olarak belediye şubeleri kurulması uygun görülmüştür (Öner, 2006: 251).

1580 sayılı Belediye Kanunu ile dönemin en büyük yerleşim alanları büyükşehirleri olan Ankara ve İstanbul için ayrı bir yönetim modeli getirilmişti. Buna göre Ankara ve İstanbul belediye başkanı yardımcıları, belediye başkanlarının teklifi üzerine İçişleri Bakanlığı tarafından atanmaktaydı. Ayrıca kanunun 149. maddesi ile İstanbul İl Özel İdaresi ile İstanbul Belediyesi birleştirilmişti. Söz konusu uygulama 1954 yılında kaldırılıncaya kadar İstanbul Belediyesi ile İstanbul İl Özel İdaresi ortak idare olarak yönetilmiş ve bu idarenin başında merkezi idare tarafından atanan vali bulunmuştur. Ayrıca, İstanbul ortak idaresinin halkoyu ile seçilen üyelerin oluşturduğu meclis ve seçilmiş - atanmış ortak üyelerden oluşan encümen bulunmaktaydı. 1956 yılından itibaren İstanbul şehrinde de ayrı bir belediye meclisi ve belediye encümeni ile ayrı il genel meclisi ve il daimi encümeni oluşturulmuştur (Öner, 2006: 251-252).

1960’lı yıllardan itibaren ülkemizde büyükşehirler için yeni yönetim modelleri geliştirilmeye çalışılmıştır. 1961 Anayasası birden çok sayıda yerel yönetim birimini kapsayan büyükşehir yönetimleri oluşturulması için elverişli değildi ancak bu konuda arayışlar sürmekteydi. Söz konusu programda İçişleri Bakanlığı tarafından başlatılmış olan Metropolitan İdare Araştırmasının tamamlanacağı ve uygulamaya aktarılacağı belirtilmiş olmasına rağmen bu konuda herhangi bir gelişme yaşanmamıştır. 1971 yılı programında açık biçimde metropolitan idare konusunda yapılan araştırmaların sonuçlandırılmadığı kabul edilmiştir (Tortop, 1988: 172).

1970’li yıllarda hazırlanan Belediye Kanunu Tasarısı’nda, belediyelerin büyüklüklerine göre ayrılması ve 100 bin’den fazla nüfuslu belediyelere “büyük kent belediyesi” adının verilmesi öngörülmüştü. Söz konusu tasarıda büyükşehir belediyeleri, kanunda belirtilen görevlerin yapılmasında ve yetkilerinin kullanılmasında olağan belediye hizmetleri yanında çevrelerindeki diğer mahalli idarelerle işbirliği yapmak suretiyle bölge plancılığı ilke ve hedeflerini dikkate almaları gereken yapılar olarak öngörülmüştür (Keleş, 1989: 256).

1980-1983 yılları arasındaki üç yıllık dönemde, ülkenin siyasal yaşamında askeri müdahalenin hemen ardından büyükşehirlerde temel bir takım değişiklikler yaşanmıştır. Bu girişimler Türkiye’de büyükşehir alanlarında özel yönetim biçimleri oluşturulması doğrultusunda atılmış önemli adımlar niteliği taşımaktadır. İlk girişim, büyükşehirlerdeki küçük yerel yönetimlerin tüzel kişiliğinin kaldırılması olmuştur. Bunun yanı sıra bu yerleşim yerleri, yakınında buldukları büyük belediyelerle birleştirilmişlerdir. Küçük yerel yönetim birimlerinin sayısının azaltılması amacıyla gerçekleştirilen bu düzenleme Millî Güvenlik Konseyi’nin 34 nolu Kararı ile uygulanmıştır. 34 nolu Kararın uygulanması ile Türkiye’de belediyelerin sayısı 1980 yılında 1700’e, 1981 yılında 1580’e düşmüştür. Aynı zamanda 150 kadar köyün tüzel kişiliği kaldırılmıştır (Keleş, 1989: 272).

Büyükşehir sınıflamasına yönelik başlatılan çalışmaların sonuçlarından biri olarak ortaya konulan “Anakent Belediyeleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

Tasarısı” adlı çerçeve tasarısı taslağında son nüfus sayımında belediye sınırları içindeki nüfusu 500.000’den fazla belediyeler “Büyükşehir Belediyesi” olarak tanımlanmıştır. Aynı tasarıda mevcut belediye ve köy varlıklarının tüzel kişilikleri korunmak kaydıyla tüzel kişiliğe sahip yeni bir yönetim kademesi kurulması önerilmiştir (Dönmez, 1999: 402). 195 sayılı Kararname yayınlandıktan kısa bir süre sonra büyükşehir belediye yönetiminin hukuki statüsü, hizmetlerin planlanarak etkin ve uyumlu bir şekilde yürütmesini sağlayacak “3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun” 27 Haziran 1984 tarihinde yayınlanmıştır. 3030 sayılı Kanunda büyükşehir kavramı “Belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler” olarak tanımlanmıştır. Ayrıca 3030 sayılı Kanunda büyükşehirlerde büyükşehirin adı ile bir büyükşehir belediyesi, büyükşehir dahilindeki ilçelerde ise ilçelerin adını taşıyan “ilçe belediyeleri” kurulması hükme bağlanmıştır. 195 sayılı KHK istinaden 3 büyük ilde büyükşehir belediye yönetimleri kurulduktan sonra 3030 sayılı Kanun uyarınca farklı şehirlerde büyükşehir belediye yönetimleri ihdas edilmeye başlanmıştır. Bu çerçevede; 19 Haziran 1986 tarih ve 3306 sayılı Kanunla Adana’da, 18.06.1987 tarih ve 3391 sayılı Kanunla Bursa’da, 20.06.1987 tarih ve 3398 sayılı Kanunla Gaziantep’ de, 07.12.1988 tarih ve 3508 sayılı Kanunla Kayseri’de, 24.06.1993 tarih ve 3911 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan 504 sayılı KHK ile Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun illerinde, 14.01.2000 tarih ve 593 sayılı KHK ile Adapazarı’nda büyükşehir belediye yönetimi kurulmuştur. Ülkemizde bugün itibariyle 16 adet büyükşehir belediyesi bulunmaktadır (Cebe, 2006: 146).

Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Mevzuatının Değişim Süreci

1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun 1982 Anayasası’nda yer verilen bir madde hükmü gereğince ülkemizde iki kademeli belediye modeline geçilmiştir.

3030 sayılı Kanun çerçevesinde kurumsallaştırılan büyükşehir belediye yönetim modeli, üzerinde en çok tartışmanın yapıldığı mevzuat metinlerinden biri olmuştur. Büyükşehir modeli, “güçlü başkan” yapılanmasını kurumsallaştırdığı eleştirilerine de konu olmuş, bu noktada yerel demokrasi anlayışı için iyi bir örnek olarak gösterilememiştir. Hakkındaki tüm eleştirilere karşın 3030 sayılı Kanunla uygulanmaya başlanan büyükşehir belediye modeli ve mevzuat hükümleri tam 20 yıl boyunca geçerliliğini korumuş ve uygulanmıştır. 10 Temmuz 2004 tarihinde TBMM’de kabul edilen ve 23 Temmuz 2004 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu ile 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmıştır (Aytaç, 2012: 13-14).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yürürlüğe girmiş olmakla birlikte bugüne kadar bu kanun metninde bazı değişiklikler yapılmıştır:

1. 27 Nisan 2005 tarih ve 5335 sayılı Kanunla 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 6, 7, 23, 27 ve geçici 3. Maddelerinde değişiklikler yapılmıştır.
2. 7 Temmuz 2005 tarih ve 5378 sayılı Kanunla 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na ek madde getirilerek büyükşehir belediyelerine engellilere yönelik yeni görevler eklenmiştir.
3. 13 Temmuz 2005 tarih ve 5390 sayılı Kanunla da 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun bazı maddelerinde değişiklikler yapılmıştır.
4. 13 Temmuz 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu’nu 85. maddesi ile 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu’nun 7, 13, 14, 15, 16, 22. maddelerinde değişiklikler yapılmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ise ilk yayınlandığında 33 madde ve 4 geçici maddeden oluşmuştur. 5216 sayılı Kanuna, 5378 sayılı Kanunla 1 ek madde ve 5390 sayılı Kanunla da geçici bir madde eklenmiştir.

2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yeniden düzenlenerek 6 Aralık 2012 tarihli 6360 sayılı yeni büyükşehir yasası ile yeni bir modele kavuşturulmuştur. Bu yeni düzenleme ile 5216 sayılı yasa tamamen ortadan kaldırılmamış fakat köklü sayılabilecek değişiklikler yapılmıştır.

Yeni Büyükşehir Belediyesi Yasasının İlkeleri ve Temel Özellikleri

Yeni Büyükşehir Belediyesi Yasası'nın tam olarak adı " On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" şeklinde belirlenmiştir. Yasa 6 Aralık 2012 tarihinde 28489 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Getirilen bu yeni düzenlemeler ve yapılan değişiklikler sıralanacak olunursa;

1. Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van, büyükşehir belediyesi olacak. Büyükşehir belediyelerin sınırları il mülki; ilçe belediyelerinin sınırları bu ilçelerin mülki sınırları olacak şekilde belirlenmiştir. Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırı olarak belirlenmiştir.

2. Bu illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği sona erecek, köyler mahalle olacak, belediyeler ise mahalleleriyle birlikte bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılacaktır. Bu illerin, bucak teşkilatları da kaldırılmıştır. 29 ilde tüzel kişiliği sona eren mahalli idareler, ilk mahalli idareler genel seçimiyle birlikte tüzel kişiliklerini kaybetmiş ve İstanbul ve Kocaeli hariç, büyükşehir belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri ve bağlı idareler, yatırım bütçelerinin en az yüzde 10'unu 10 yıl süreyle belediye sınırlarına dahil olan yerleşim yerlerinin altyapı hizmetleri için ayıracağı belirlenmiştir.

3. Bu illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliği ile İstanbul ve Kocaeli'ndeki orman köyleri de dahil köylerin tüzel kişiliği bu yasayla sona ermiştir. Köyleri mahalleye dönüştürülen köylülerin, geçmişten beri kullandığı "mera, yaylak ve kışlak" gibi yerlerdeki hakları eskisi gibi korunacaktır. Tüzel kişiliği kaldırılan köylerde vergi, harç ve katılım payları 5 yıl süreyle alınmayacağı ve bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınarak ücret 5 yıl süreyle en düşük tarifenin yüzde 25'ini geçmeyecek şekilde belirlenmiştir.

4. Büyükşehir ve ilçe belediyeleri, amatör spor kulüplerine nakdi yardım yapabilecek; yurtiçi ve yurtdışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporcuların yanı sıra teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere belediye meclis kararıyla ödül verebilecektir. Bu belediyeler; sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yanı sıra mabetlerin de yapım, bakım ve onarımını sağlayacaktır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100 binin üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açma zorunluluğu getirilmiştir.

6. Belediye ve bağlı idareler, meclis kararıyla mabetlere indirimli bedelle ya da ücretsiz olarak içme ve kullanma suyu verebileceklerdir.

7. Büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde ayrılma yoluyla yeni bir belde kurulmasında yeni kurulacak belde için aranan 50 binlik nüfus kriteri, 20 bine düşürülmüştür. Belediye sınırları içinde nüfusu 500'ün altında mahalle kurulamayacaktır.

8. Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanacaktır. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması halinde, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkili olacaktır.

9. Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde, kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, ilin tanıtımı, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulacaktır. Başkanlık afet yardım, acil çağrı, yatırım izleme, rehberlik ve denetim strateji ve koordinasyon ile idari müdürlükler kurabilecektir.

10. Nüfusu iki binin altındaki 559 belediyenin tüzel kişilikleri ilk mahalli idareler genel seçiminden geçerli olmak üzere kaldırılacak ve bu belediyeler köye dönüştürülecektir.

Yeni Büyükşehir Belediyesinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Büyükşehir belediyesinin eski görevlerine ek olarak bazı yeni görev ve sorumluluklar yüklenmiştir. Bu yeni görev, yetki ve sorumlulukları yeni yasanın çeşitli hükümler başlığı altında üçüncü maddesinin ilk yedi fıkrasında düzenlenmiştir.

Buna göre; 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. Tip mimari projenin uygulanacağı alan sınırını belirlemeye ilgili ilçe belediyesi yetkilidir. Tip mimari projeler doğrultusunda ilgili belediyesince gerekli mühendislik projeleri yapılır ya da yaptırılır. Bu projeler ilgili belediyesince başvuru sahiplerine ücretsiz verilir ve uygulaması denetlenir. Yapılacak inşaatlarda tip projeler dışında özel proje uygulanmak istenmesi durumunda bu projeler yürürlükteki mevzuat uyarınca ilçe belediyesi tarafından onaylanır.

Mevzuatla il özel idarelerine yapılan atıflar bu Kanun kapsamında tüzel kişiliği kaldırılan il özel idareleri için ilgisine göre bakanlıklara, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına, Hazineye, valiliklere, büyükşehir belediyelerine ve bağlı kuruluşlarına veya ilçe belediyelerine yapılmış sayılır. Tüzel kişiliği kaldırılan il özel idarelerine 22/2/2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve diğer mevzuatla verilmiş olan yetki, görev ve sorumluluklar ilgisine göre bu kurum ve kuruluşlar tarafından kullanılır ve yerine getirilir. Söz konusu il özel idarelerinin mahkemelerde süren davaları ile il özel idaresi olarak faaliyet gösterdikleri dönem ve yapılan işlemlere ilişkin olarak açılacak davalarda muhatap, devir işleminin yapıldığı ilgili kurum ve kuruluşur.

21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun 12. nci maddesi kapsamında il özel idarelerince kullanılan haklar ve yetkiler ile yürütülen görevler, il özel idaresi bulunmayan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığınca kullanılır ve yürütülür. Bahsedilen kanun hükmü uyarınca toplanan taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı tutarları, defterdarlıklar bünyesinde açılan emanet hesaplarına aktarılır. Toplanan paraların yüzde yirmilik kısmı Kültür ve Turizm Bakanlığının öncelik vereceği projelerde kullanılır. Yıl içinde proje karşılığı tahsis edilmeyen miktar aynı amaçla kullanılmak üzere Kültür ve Turizm Bakanlığı bütçesine aktarılır. Aktarılan bu miktarları aynı amaçla kullanmak üzere gelecek yıl bütçesine aktarmaya Kültür ve Turizm Bakanlığı yetkilidir.

Bu Kanunla tüzel kişiliği kaldırılan il özel idaresi, belediye veya köy tüzel kişiliklerine şartlı olarak bağış yapılan taşınır ve taşınmazların devrinin yapıldığı kurum veya kuruluş, bu taşınır ve taşınmazların bağış amacına uygun olarak kullanılmasını sağlamakla sorumludur. Diğer bağış ve yardımlar hakkında 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malı Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre işlem yapılır.

Bu Kanun ile tüzel kişiliği kaldırılan köylerde görev yapan geçici ve gönüllü köy korucuları hâlen görev yaptıkları yerlerde görev yapmaya devam ederler. Bunlar 18/3/1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu ve diğer mevzuatta kendileri için öngörülen haklardan aynı şekilde yararlanmaya devam ederler. Bu yerler için ihtiyaç olması hâlinde aynı usulle yeni görevlendirmeler yapılabilir.

4/6/1985 tarihli ve 3213 sayılı Maden Kanununa göre verilen I (a) grubu maden ruhsatı ile 3/6/2007 tarihli ve 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanununa göre verilen jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli sular ruhsatına ilişkin yetki ve görevler, il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırıldığı illerde valiliklerce yürütülür.

3213 sayılı Kanuna göre maden üretim faaliyetleri ile bu faaliyetlere dayalı ruhsat sahasındaki tesisler için işyeri açma ve çalışma ruhsatına ilişkin yetki ve görevler, il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırıldığı illerde valiliklerce yürütülür.

Ayrıca yeni büyükşehir yasasında, büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerin, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açma zorunlulukları getirilmiş, aynı görevin diğer belediyeler tarafından mali durumları ve hizmet önceliklerine göre de yapılabileceği vurgulanmıştır.

Yeni Büyükşehir Belediyelerinin Kurulmasında Öngörülen Yeni Hizmet Birimleri

Yeni büyükşehir belediye yasasında İçişleri Bakanlığı yasasında değişiklik yaparak, büyükşehir olan illerde valilik kurumuna bağılı olarak ve valinin başkanlığında çalışacak olan yeni bir merkezi yönetim birimi olarak "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı" kurulmuştur. Böylece il özel idarelerinin kapatılmasıyla yetkileri azalan valilerin oluşturulan bu yeni birimle yetkileri daha da arttırılmıştır. Yeni büyükşehir yasasınının 34. maddesinde bu yeni birimin görev ve sorumlulukları ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

Buna göre; Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağılı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur.

Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, kaynağını aktarmak şartıyla illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini bu başkanlık aracılığıyla yapabilirler. Bu işler karşılığı genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerince yapılacak kaynak transferleri ödenek aktarması suretiyle, diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak kaynak transferleri ise tahakkuk işlemleri ile gerçekleştirilir. Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerince aktarılan tutarlardan yıl içerisinde harcanmayan kısımları ertesi yıl bütçesine devren ödenek kaydetmeye; diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca aktarılan tutarları bir yandan genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir, diğer yandan Bakanlık bütçesinin ilgili tertiplerine ödenek kaydetmeye ve yıl içerisinde harcanmayan kısımlarını ertesi yıl bütçesine devren gelir ve ödenek kaydetmeye İçişleri Bakanlığı yetkilidir.

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.

Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları, afet yardım, acil çağrı, yatırım izleme, rehberlik ve denetim, strateji ve koordinasyon ile idari müdürlükler kurabilir. Gerekliğinde geçici birimler kurulabilir. Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının çalışma usul ve esasları İçişleri Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.

Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığının sevk ve idaresi, vali veya vali tarafından görevlendirilecek bir vali yardımcısı tarafından yerine getirilir. Maliye Bakanlığınca, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmesi için her yıl İçişleri Bakanlığı bütçesine yeterli ödenek konulur.

Gerekliğinde valilik, kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın ihtiyaç durumuna göre uzman, sözleşmeli personel ve memurları bu başkanlıklarda görevlendirmeye yetkilidir.

Kamu kurum ve kuruluşlarının 5/1/1961 tarihli ve 237 sayılı Taşıt Kanunu kapsamındaki araçlarının alımı, işletilmesi, bakım ve onarımı ile bürolarının ihtiyaçları; valilik ve kaymakamlık konutlarının yapım, bakım, işletme ve onarımı ile emniyet hizmetlerinin gerektirdiği harcamalar yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığınca karşılanabilir.

Merkezi idare tarafından yapılan her türlü yardım ve desteğin koordinasyonu, denetimi ve izlenmesi ve acil durumlarda bizzat yerine getirilmesi yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı tarafından sağlanır.

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 bakanlığınca tespit edilmesi durumunda, vali uygun süre vererek hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmesini ister. Hizmet ve yatırımın verilen sürede gerçekleşmemesi hâlinde, vali söz konusu yatırım ve hizmetin ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesini isteyebileceği gibi yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı aracılığıyla da yerine getirebilir. Yapılan veya yapılacak harcamalar karşılığı tutarlar ilgili kurumun pay ve ödeneklerinden tahsis yapan kurum tarafından kesilerek İçişleri Bakanlığına veya hizmeti yerine getiren diğer kamu kurum ve kuruluşuna gönderilir. Bu fıkra kapsamında İçişleri Bakanlığınca ve diğer genel bütçeli idarelere aktarılan tutarların bu kurumların bütçeleriyle ilişkilendirilmesi birinci fıkra hükümleri çerçevesinde, diğer kamu kurum ve kuruluşlarına aktarılan tutarların bütçeleriyle ilişkilendirilmesi bu kurumların tabi olduğu mevzuat hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilir. Diğer genel bütçeli idarelere ilişkin bütçe işlemlerini yapmaya bu kurumların üst yöneticileri yetkilidir. Ayrıca, yeni yasanın sekizinci maddesi ile 5216 sayılı yasanın 9'uncu maddesinin birinci fıkrası değiştirilmiş ve Ulaşım Koordinasyon Merkezi adıyla bir eşgüdüm merkezinin kurulması öngörülmüştür.

Oluşturulan bu yeni birimle yerel yönetişimin güçlendirilmesine çalışılmış, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın aşırı merkeziyetçi yapısı az da olsa dengelenmeye çalışılmıştır.

Yeni Büyükşehir Belediyesinin Organları

Yeni yasayla büyükşehir belediyelerinin organları ve organlarının yapısında önemli sayılacak herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Önceki yasadaki yapı aynen kabul edilmiştir. Fakat büyükşehir belediye başkanının görev ve sorumluluklarına yenileri eklenmiş ve konumu eskisine oranla daha da güçlendirilmiştir. Yeni yasayla büyükşehir olan illerin sınırları genişletildiği için doğal olarak belediye başkanının oy çevresi değişmiş, belediye başkanlığı seçiminde oy kullanacak seçmen sayısı artmıştır. Bu bakımdan belediye başkanlarının sorumlu oldukları alan biraz daha genişletilmiştir. Büyükşehir belediye meclisi ve belediye encümeniyle ilgili herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Büyükşehirlerin artan bu görev ve sorumluluklarını yerine getirmesi için mali olanakları biraz arttırılmıştır.

Yeni Büyükşehir Belediyesinin Mali Yapısı ve Personel Durumu

Yeni oluşturulan büyükşehirlerin mali olanak ve gelirleriyle ilgili düzenleme yasanın 25, 26, 27 ve 28. maddelerinde açıklanmıştır.

Buna göre 25. madde ile 2/7/2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanununun 2 nci maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“(2) Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 1,50’si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50’si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0,5’i il özel idarelerine ayrılır.

(3) 6/6/2002 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 yüzde 6’sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30’u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır.”

26. madde ile ise; 5779 sayılı Kanununun 5 inci maddesinin ikinci, üçüncü ve dördüncü fıkraları aşağıdaki şekilde değiştirilmiş ve beşinci fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır.

“(2) Birinci fıkrada belirtilen gelişmişlik endeksine göre dağıtılacak miktar için Kalkınma Bakanlığı tarafından tespit edilen en son veriler esas alınır. Bu endeksin kullanımında, belde belediyeleri için bağlı bulunduğu ilçenin endeks değeri uygulanmak üzere, il, ilçe ve belde belediyeleri gelişmişlik katsayılarına göre en az gelişmiş olandan en çok gelişmiş olana doğru ve eşit nüfus içeren beş gruba ayrılır. Eşitliği bozan ilçe, denge kurulacak şekilde beldeleriyle birlikte bir önceki gruba veya bir sonraki gruba ilave edilir. Birinci fıkraya göre belirlenen miktarın yüzde 23’ü birinci gruba, yüzde 21’i ikinci gruba, yüzde 20’si üçüncü gruba, yüzde 19’ü dördüncü gruba ve yüzde 17’si beşinci gruba tahsis edilir. Bu tahsisat, her grup içinde, gruba giren belediyelerin nüfuslarına göre dağıtılır.

(3) 2’nci maddenin ikinci fıkrasına göre ayrılan büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri payının; yüzde 90’lık kısmı ilçelerin nüfusuna, yüzde 10’luk kısmı ise ilçelerin yüzölçümüne göre dağıtılır. Hesaplanan tutardan yüzde 30’luk büyükşehir belediyesi payı ayrıldıktan sonra kalan miktar büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İlbank A.Ş. tarafından aktarılır.

(4) 2 nci maddenin üçüncü fıkrasına göre ayrılan yüzde 6’lık büyükşehir belediye payının yüzde 60’ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılır. Kalan yüzde 40’lık kısmının yüzde 70’i nüfusa, yüzde 30’u yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılır.”

Bu yeni uygulamaya göre belediyeler arasında yeni bir sıralama yapılmıştır. Bu sıralama belediyelerin gelişmişlik farklarına göre değişmektedir. Bu yeni uygulamayla

daha az gelişmiş olan belediyelere daha fazla kaynak aktarılması amaçlanmıştır. Bu da bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının azaltılması için olumlu sayılacak gelişmelerden biridir.

Madde 27 ile; 5779 sayılı Kanununun 6 ncı maddesinin birinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“(1) Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine nüfusu 10.000’e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere denkleştirme ödeneği olarak konulur. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit hâlinde dağıtmak üzere, İbank A.Ş. hesabına aktarır. İbank A.Ş., hesabına aktarılan ödeneğin yüzde 65’ini eşit şekilde, yüzde 35’ini ise nüfus esasına göre dağıtır.”

Madde 28 ile ise; 26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 86 ncı maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Belediyelerce veya belediyelere bağlı müesseselerce aşağıdaki şekillerde inşa, tamir ve genişletilmeye tabi tutulan yolların iki tarafında bulunan veya başka bir yola çıkışı olmaması dolayısıyla bu yoldan yararlanan gayrimenkullerin sahiplerinden meclis kararı ile Yol Harcamalarına Katılma Payı alınabilir.”

Yeni Büyükşehir Belediyesi Yasasına Getirilen Eleştiriler

5216 aylık kanuna göre Büyükşehir belediyesi, en az üç ilçe belediyesini kapsayan bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip, karar organı seçmenlerce seçilerek oluşturulan bir kamu tüzel kişiliğidir. Ancak 6360 sayılı Kanunla getirilen ve 2014 yılı mahalli idareler seçimleriyle birlikte yürürlüğe girecek tanıma göre Büyükşehir belediyesi; sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali sorumluluğa sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir. Bu yeni tanımda Büyükşehir belediyesinin sınırları il mülki sınırları olarak değiştirildi. Önceden sadece İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir belediyeleri için geçerli olan bu durum şimdi tüm Büyükşehir belediyeleri için geçerli oldu. Ayrıca Büyükşehir belediyesi içinde kalan ilçe belediyelerinin sınırları da ilçe mülki sınırları olarak değiştirildi. 30 Büyükşehir belediyesinin bulunduğu ildeki il özel idareleri 6360 sayılı Yasa ile kaldırıldı. 5216 sayılı Kanundaki ilk kademe belediyelerini tanımlayan fıkra da kaldırıldı ve bu belediyeler de tarihe karışmış oldu. Ayrıca bu illerde bulunan bucak teşkilatları da kaldırıldı (Can, 2013: 1).

Anayasamızın 127’nci maddesinin ilk fıkrasında geçen “il” terimi ile kastedilen şey il özel idaresidir ve il özel idaresinin 22 Şubat 2005 tarih ve 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanununun 4’üncü maddesine göre kanuni bir tanımı vardır ve aynı Kanunun 4’üncü maddesine göre nerede bir “il”, yani “il genel idaresi” var ise orada bir “il özel idaresi” vardır. İl özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer. İl genel idaresi buldukça, Anayasamızın 127’nci maddesinin ilk fıkrası uyarınca orada bir de il özel idaresi bulunmalıdır. Oysa 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun ile yirmi dokuz ilde il genel idaresi kaldırılmadan il özel idaresi kaldırılmıştır. İl genel idaresi kaldırılmadan il özel idaresinin kaldırılması Anayasamızın 127’nci maddesinin ilk fıkrasına aykırı olur (Gözler, 2013: 5).

İl özel idareleri veya köylerin kaldırılması için evvela Anayasa’nın değiştirilmesi gerekmektedir. Çünkü Anayasa ‘da “il”, “belediye”, “köy” idari birer tüzel kişilik olarak tanımlanmaktadır. Yeni Anayasa bu üç çeşit yerel birimde yaşayan halkın müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını kendi seçtikleri karar organlarıyla değil de kendi içlerinden

olmayan belki de köy yaşantısına ve ihtiyaçlarına dair yeterli bilgiye sahip bile olmayan Büyükşehir belediyeleri tarafından karşılanmasını talep etmektedir. Haliyle bu yaklaşım Anayasal dayanaktan yoksun kalmaktadır. Ve bu durum demokrasiye aykırı bir tutumdur. Bu anlamda yeni yasa hukukilik ve yerindelik açısından çeşitli eleştirilere ve bir takım önerilere tabi tutulmuştur. Eleştiriler ise genel itibari ile optimum bir belediye büyüklüğünün taşınması gereken temel nitelikler ekseninde kendini göstermektedir (Atmaca, 2013: 179).

Bu yasa; bazı Büyükşehir belediye sınırlarını, büyük şehir belediye sınırlarını il sınırını da kapsayacak şekilde genişletmektedir. Bu belediyelerin yönetim ve yetki alanları da bütün il ve ilçe sınırlarını kapsayacak biçimde genişletilmektedir. Bu yasa ile; 29 ilde mevcut il mülki (yönetim) sisteminin belli, kısmen demokratik olan biçimini de ortadan kaldırılarak, Büyükşehir belediye sınırlarının il sınırlarına çıkarılmasıyla kendiliğinden merkezden atanan bölgesel yönetimler yaratılmaktadır. Bilindiği gibi, halen genel il idare meclisleri yerel seçimlerde doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Bu yasayla halk tarafından demokratik olarak seçilen genel il idare meclislerinin (ayrıca özel il idare kurullarının da) yetki ve görevleri doğrudan valiliklere devredilerek tasfiye edilmektedir. Valilikler ise doğrudan hükümet tarafından atanmaktadır. Kısaca, demokratik olarak oluşan genel il idare meclisleri tasfiye edilerek yürütme tarafından atanan valiliklerin yetki ve görev alanı genişletilmektedir (Çağırıcı, 2012: 2).

6360 sayılı Yasa ile sınırları mülki sınır olarak belirlenen büyükşehir belediyelerinin kurulmuş olması, kuşkusuz ki bu illerin yerel-siyasal yapılarını da derinden etkileyecektir. Yeni yasa ile birlikte, BSB kurulu olan illerde mülki sınır BSB'nin sınırı kabul edildiği için, bu illerde yapılacak olan BSB başkanlığı seçimlerinde ilin tüm seçmenleri oy kullanacaklardır. Bu durum, yerelde siyasal dengelerin değişmesine neden olacaktır (Adıgüzel, 2012: 162).

Yine bu yasayla 1500 belde belediyesi kapatılarak; binlerce köy muhtarlığı tasfiye edilerek mahalle muhtarlığı haline getirilmektedir. Yani bir anlamda “yerinden yönetim” tasfiye edilerek bazı büyük kent belediyeleri etrafında merkezi, güçlü bölgesel iktidar odakları oluşturulmaktadır. Nihayet bu yasa, iktidar partisinin de son dönemlerde daha çok dillendirdiği başkanlık sistemine geçişin bir ön hazırlığıdır. Çünkü demokratik olarak seçilen il genel meclislerin tasfiye edilerek görev ve yetkilerinin yürütme tarafından atanan valiliklere devredilmesi, iddia edildiği gibi, “katılımcı” bir sisteme değil, tam tersine il düzeyinde oluşan bölgesel özerkliğe ve Türkiye genelinde ise federal bir yapıya geçiş için atılan en büyük bir adımdır (Çağırıcı,2012: 3).

Yerel yönetimler Anayasa’da il özel idaresi, belediye ve köy olarak sayılmaktadır. Kapatılan il özel idaresi yerine “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezi” adı altında Anayasa’da yer verilmeyen yeni bir yapılanma öngörülmektedir. Belediyelerin kapatılması, köylerin mahalleye dönüştürülmesi yereli yok sayan, yerel yönetimleri kapatan ve etkisizleştiren, merkezileşmeyi yoğunlaştıran bir modeli öngörmektedir. Ölçeğin genişlemesi, demokrasinin gelişmesine değil, kontrol adına otoritenin artmasına yol açacaktır. Merkezi idarenin, yerel yönetime doğrudan müdahalesini olanaklı kılan bu yeni yapılanma ile merkezileşme güçlendirilmektedir. Yerel yatırımlara yönelik karar ve tercihlerin belirlenmesinde etkin rolü olan seçilmişlerin oluşturduğu il genel meclisleri yerine idarenin atanmışları geçecektir. Bu durum Anayasanın 127. maddesinde yer verilen “yerinden yönetim” ilkesiyle bağdaşmamaktadır. Cumhuriyet tarihinden daha da eski kuruluşa sahip belediyelerin de içinde bulunduğu yerel yönetimlerin, yeterli tartışma yapılmadan kapatılması, belde yaşayanlarına hiç söz hakkı verilmemesi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın “yerel yönetimlerin sınırlarında, bir referandum yoluyla ilgili yerel

topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz” ilkesine açıkça aykırıdır. Söz konusu düzenleme, demokrasinin geliştirildiği iddialarının aksine yerel yönetim kültürünün silinmesi anlamını taşımaktadır. Yerel yönetim birimlerinin kapatılmasıyla belediye hizmetinin en yakın ilçe merkezinden karşılanacak olması hizmete erişimi ve kararlara katılımı neredeyse imkansız hale getirmektedir ve Anayasa'nın 127'nci maddesinde yer verilen "yerinden yönetim" ilkesi ile bağdaşmamaktadır. Ayrıca, il özel idaresi yerine yeni oluşturulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezi ile merkezi idarenin sınırsız yetkisi bir kez daha genişletilmiştir. “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezi'ne “gerektiğinde” merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ile “görevini yerine getirmediği durumlarda” diğer kurumların yetkisinde olan görevleri de yapabilme görevi verilmiştir (Soğancı, 2014: 1).

Bir kısım eleştirmenler, yeni yasa ile ilgili olumlu görüş bildirmişlerdir. Bu çerçevede büyükşehir belediyelerinin iyi çalıştığını, kaynak ve imkânlarının fazla olduğunu, dolayısıyla bu imkânlardan kırsal alanında yararlanmasının olumlu sonuçlar doğuracağını söylemektedir. Mesela Parlak, yeni yasanın aslında “optimal ölçek” konusunda çağdaş dünyadaki eğilimlere uygun düştüğünü yönetim kademelerinin ve birimlerinin sayılarının azaltılmasıyla ile hizmet ve yatırımların ekonomik düzeyde sağlanması için “alan ve nüfus optimalitesi” düşüncesinin elde edilmesini amaçlamada yeni yasayı bir idari reform olarak görmektedir. Yasanın şu ana kadar yeteri kadar hizmet almamış yerleşim yerlerinin daha iyi hizmet almalarını sağlayacak düzenlemelere sahip olduğunu söylemektedir (Parlak, 2013). Özellikle yerelde güçlendirilmiş yeni merkezi yönetim birimi ve bu birim aracılığıyla valilerin konumu dikkat çekicidir. Vali ile belediye başkanı arasında ciddi çekişmeler yaşanabilir. Yerel merkezîyetçilik tartışmaları ön plana çıkabilir. Gelir ve gelişmişlik dengesi öteki iller aleyhine daha da bozulabilir. AB çevelerinden, yerindenlik ve yerellik ilkelerinin ihlal edildiği yönünde ciddi eleştiriler gelebilir. Bütün bunlara karşın, yasanın olumlu yönleri olduğu yönünde de görüşler bulunmaktadır. Örneğin yeni ilçelerin çoğalması, belediyelerin gelirlerinin artırılması, yeni yatırım ve koordinasyon birimlerinin kurulması, mahalleye dönüştürülen köylere indirimli hizmetlerin götürülmesi, kırsal alanların daha iyi hizmet alabilme yolunun açılması gibi düzenlemelerin olduğu da görülmektedir (Kasapoğlu, 2012: 4). Buna karşılık mevcut sistemde bile büyükşehir belediyelerinde hizmetlerde gecikme yaşanırken, yeni sistemle büyükşehirlerin daha da hantallaşacağını ve yönetilmesi zor birimler haline geleceğini belirtmektedir. Yeni yasanın yerel yönetimleri güçlendirmesinin yanında, yerelde çok güçlü bir merkez inşa edeceğini ve böylelikle yerelleşme, âdem-i merkezîyetçilik, yerel demokrasi gibi kavramların havada kalacağını söylemektedir (Çukurçayır, 2012).

Sonuç ve Öneriler

Belediyecilik sisteminde amaç, halkın temel isteklerine yerinde ve zamanında ve en iyi şekilde yerine getirebilmektir. Zamanla belediyelere yüklenen görev ve sorumlulukları daha etkili ve verimli yerine getirmek için belediyecilik alanında değişiklikler yapılmaktadır. Bu yapılan değişikliklerle hayata uyumu daha etkin bir şekilde sağlamaya çalışılmaktadır. Küreselleşen ve gelişen dünyada gelişmelere ayak uydurmak için birtakım düzenlemelerin yapılması gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Bu amaçla büyükşehir belediyeleri için zaman içerisinde sürekli olarak farklı farklı yönetim sistemleri kabul edilmiştir. 1984 tarihli ve 3030 sayılı Büyükşehir belediye yasası bu anlamda ilk Büyükşehir belediye yasası olma özelliğini taşımakta ve 20 yıllık bir süreden sonra yerini 2004 tarihli 5216 sayılı yasaya bırakmıştır. Bu dönemde toplam 16 büyükşehir belediyesi vardır. Yine bu değişen ve gelişen çağda bu gelişmeleri takip edebilmek ve daha iyi yaşam koşulları sağlamak amacıyla 8 yıllık bir uygulamadan sonra 5216 sayılı yasa da yerini 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı yeni Büyükşehir belediye yasasıyla yeni bir modele bırakmıştır. Ve son yasayla birlikte ülkemizdeki toplam Türkiye'deki Büyükşehir belediye sayısı 30'a ulaşmıştır.

Yeni büyükşehir belediyesi yasasına yönelik birtakım eleştiriler bulunmaktadır. Bu yasanın özerk bölgeler oluşturduğu görüşü vurgulanmaktadır. Yine bu yasayla başkanlık sisteminin alt yapısının hazırlandığı ileri sürülen görüşlerden birisidir. Valinin yetkileri eskisine oranla daha da arttırılmıştır. İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı adı altında yeni bir birim kurulmuştur. Anayasada yer almayan bu yeni yapılanma merkezi idarenin yerel yönetim birimlerine doğrudan müdahalesini daha da kolaylaştıran bu yapı ile merkezi yapı eskisine oranla güçlendirilmiştir.

Çok eski bir tarihe sahip olan yerel yönetim birimlerinin yeterli tartışma yapılmadan, o beldede yaşayan halka danışılmadan, hiç bir söz hakkı verilmeden kapatılması Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na aykırıdır. Çünkü Şartta yer alan “yerel yönetimlerin sınırlarında, bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz” ilkesine açıkça aykırı özellik taşımaktadır.

Yeni yasa başka bir açıdan değerlendirilecek olunursa; belediyelerin bu artan görev ve sorumluluklarını yerine getirmesi için gelirlerinin arttırılması, mahalleye dönüştürülen köylere indirimli hizmetlerin getirilmesi, daha önce yaşadıkları köy, belde vb. yerlerde hiç görmedikleri hizmetlerle karşılaşmaları, kırsal alanların böylece daha iyi hizmet alabilmesinin önünün açıldığı gibi olumlu etkilerinin olacağı da vurgulanmaktadır.

Elbette ki kamu yönetiminin iyileştirilmesi anlamında reform çalışmalarının yapılması gerekmektedir. Bu çalışmalar yapılırken katılıma daha fazla önem veren, kamuoyunun görüşünün dikkatle dinlendiği, yerel halkın da görüşünün alındığı bir düzenleme yapmak daha yerinde olacaktır, bu yapılan düzenlemeden daha fazla verim alınacaktır.

Kaynakça

- Adıgüzel, S. (2012). “6360 Sayılı Yasa'nın Türkiye'nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme”, Toplum ve Demokrasi, Yıl 6, Sayı 13-14, Ocak-Aralık, s. 153-176.
- Aksu, İ. F. (2012). On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, TASAV
- Atmaca, Y. (2013). Optimal Belediye Büyüklüğü ve Yeni Büyükşehir Belediye Yasası. Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 3(2), 168-184.
- Aytaç, F. (2012). “5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun Ana Esasları ve Uygulamada Karşılaşılması Muhtemel Bazı Sorunlar”, <http://www.kontder.org.tr/Makaleler/Makaleler.asp>, Erişim Tarihi: 12.12.2012.
- Azaklı, S. ve Özgür, H. (2005). “Belediye Organları ve Organlar Arası İlişkiler: Başkan, Meclis ve Encümen”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1: Reform, Ankara.
- Can, H. H. (2013). Türk İdare Sistemine Etkileri Bakımından 6360 Sayılı Kanun, <http://mts.miargem.org.tr/> MTS (Erişim Tarihi: 04.02.2013).
- Cebe, M. S. (2006). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Kapsamında Belediye Yasası ve Büyükşehir Belediye Yasası, Yüksek Lisans Tezi, Mersin.
- Çağırıcı, M. (2012). “Yeni Büyükşehir Belediyeler Yasası Ne Getiriyor”, Politika Dergisi, Politikadergisi.com, Erişim Tarihi: 16.11.2012).
- Çukurçayır, M. A. (1998), “Türkiye’de Büyükşehir Yönetiminin Gelişimi” S.U.Karaman İ.İ.B.F. Dergisi, 1, Konya.

- Çukurçayır, A. (2012). Büyükşehir Yasa Tasarısı İdare Sistemini Tamamen Değiştiriyor, http://www.zaman.com.tr/yorum_yorum-makif-cukurcayir-buyuksehir-yasa-tasarisi-idare-sistemini-tamamen-degistiriyor_2004032.html (Erişim tarihi: 28.08.2013).
- Dönmez, M. (1999). Belediye Yönetimi. Ankara.
- Eke, Ali Erkan, (1985), “Büyükşehir Yönetimi ve Yönetimler arası İlişkiler”, Amme İdaresi Dergisi, 18.
- Eryılmaz, B. (2012). Kamu Yönetimi-Düşünceler Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Gözler, K. (2013). “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?”, Legal Hukuk Dergisi, Cilt 11, Sayı 122, s.37-82.
- Kasapoğlu, C. (2012). “Yeni Büyükşehir Kanunu’nun Yansıması: Büyükşehir Sınırının İl Mülki Sınırı Kabul Edilmesinin Genelleştirilmesi Üzerine Bir Değerlendirme”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Kasım 2012, Cilt: 17, s, 11, Ankara: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayını.
- Keleş, R. (2005). “Türkiye’de Büyükşehir Yönetimi”, Amme İdaresi Dergisi, 18.
- Keleş, R. (1998). Yerinden Yönetim ve Siyaset, İstanbul.
- Keleş, R. (1985). Kentleşme Politikası, Ankara.
- Keleş, R. ve Yavuz, F. (1989). Yerel Yönetimler, Ankara.
- Öner, Ş. (2006). Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi, Ankara.
- Parlak, B. (2013). Büyük Kentlerin Büyük Dertleri, http://www.zaman.com.tr/yorum_buyuk_kentlerin-buyuk-dertleri_2046084.html (Erişim Tarihi: 28.08.2014).
- Soğancı, M. (2014). TMMOB Adına “Büyükşehir Belediyesi Kanunu Değişikliği Üzerine Basın Açıklaması, 12 Kasım 2012, http://www.tmmob.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=8512&tipi=9, Erişim:25.09.2014).
- Tortop, N. (1988). Mahalli İdareler, Ankara.
- 12.11.2012 Tarih, 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, (RG Tarihi: 6.12.2012, Sayı:28489), Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müd., www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/12/20121206-1.htm (ET:28.10.2014)