T.C
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YEREL YÖNETİMLER ANA BİLİM DALI
MAHALLİ İDARELER VE YERİNDEN YÖNETİM BİLİM DALI

TÜRKİYE'DE İL ÖLÇEĞİNDE BÜYÜKŞEHİR UYGULAMASININ ANALİZİ: BURSA ÖRNEĞİ

Doktora Tezi

HİCRAN HAMZA ÇELİKYAY

İSTANBUL, 2017

T.C
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YEREL YÖNETİMLER ANA BİLİM DALI
MAHALLİ İDARELER VE YERİNDEN YÖNETİM BİLİM DALI

TÜRKİYE'DE İL ÖLÇEĞİNDE BÜYÜKŞEHİR UYGULAMASININ ANALİZİ: BURSA ÖRNEĞİ

Doktora Tezi

HİCRAN HAMZA ÇELİKYAY

Danışman : Doç. Dr. ERBAY ARIKBOĞA

İSTANBUL, 2017

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ

TEZ ONAY BELGESİ

YEREL YÖNETİMLER Anabilim Dalı MAHALLİ IDARELER VE YERİNDEN YÖNETİM Bilim Dalı DOKTORA öğrencisi HICRAN HAMZA ÇELIKYAY'nın TÜRKİYE'DE İL ÖLÇEĞİNDE BÜYÜKŞEHİR UYGULAMASININ ANALİZİ: BURSA ÖRNEĞİ adlı tez çalışması, Enstitümüz Yönetim Kurulunun 10.01.2017 tarih ve 2017-1/37 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından ~~oy birliği~~ / oy çokluğu ile Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.

Tez Savunma Tarihi ..13...../...02../...2017

Öğretim Üyesi Adı Soyadı			**İmzası**
1.	Tez Danışmanı	Doç. Dr. ERBAY ARIKBOĞA	
2.	Jüri Üyesi	Yrd. Doç. Dr. RÜVEYDA KIZILBOĞA	
3.	Jüri Üyesi	Doç. Dr. TARKAN OKTAY	
4.	Jüri Üyesi	Yrd. Doç. Dr. BURAK HAMZA ERYİĞİT	
5.	Jüri Üyesi	Doç. Dr. SIRMA TURGUT	

GENEL BİLGİLER

Adı ve Soyadı	:Hicran HAMZA ÇELİKYAY
Anabilim Dalı	:Yerel Yönetimler
Bilim Dalı	:Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim
Tez Danışmanı	:Doç. Dr. Erbay ARIKBOĞA
Tez Türü ve Tarihi	:Doktora - Şubat 2017
Anahtar Kelimeler	:Yerel Yönetimler, Metropoliten Yönetim, Reform, İl Bütününde Büyükşehir Yönetimi, Kırsal ve Kentsel Yönetim.

ÖZET

Değişen ekonomik dengeler, dinamikler ve ilişkiler, tüm dünyada yerel yönetimlerin önem kazanmasına ve dolayısıyla kentlerin örgütsel ve yönetsel özelliklerine yeni anlamlar ve değerler kazanmasına yol açmıştır. Türkiye'de bu bağlamda yerel yönetimlerle ilgili reformlar yapılmıştır. 12 Kasım 2012'de kabul edilen 6360 Sayılı Yasa, bu reformların büyükşehirler için getirilen son basamağıdır. Tezin temel çıkış noktasını oluşturan söz konusu Yasa, büyükşehir yapılan iller için yeni bir yönetim yapılanması getirmektedir.

Bu tezin amacı, 6360 Sayılı Yasanın getirdiği yeni düzenlemeye uyum sürecini Bursa Büyükşehir Belediyesi ve ilçe belediyelerinin kurumsal işleyiş, örgütsel yapı ve yönetsel özellikler çerçevesinde incelemek, Yasa'nın uygulanabilirliği üzerinden varsa mevcut engelleri ve boşlukları ortaya çıkarmak ve öneriler sunmak üzerine kurgulanmıştır. Çalışmada, derinlemesine yarı yapılandırılmış sorular ile derinlemesine mülakat teknikleri kullanılmış, mevcut ve yeni düzenleme sonrasında kurulan idari birimlerin yönetsel süreçleri, hizmet alanları, etkinlikleri ve sorun alanları ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Tez alan çalışması önce Bursa Büyükşehir Belediyesi'nden hizmetlere ve ilçe belediyelerine bakış ile gerçekleştirilmiş; sonrasında seçilen dört ilçe belediyesinin (Osmangazi, İnegöl, Orhangazi ve Orhaneli) metropoliten yönetime bakışları, mahalli hizmetleri ile devam etmiştir. Elde edilen bulgularla hem büyükşehir için, hem de ilçe belediyeleri için uygulamada karşılaşılan zorlukların ve zayıf yönlerin tespiti, mevcut güçlü yönlerin ise arttırılmasına yönelik öneriler getirilmiştir. Getirilen önerilerin; belediyelerin hizmetlerinde etkinlik ve verimliliğin sağlanması, yönetimsel yetkinliklerinin devamlılığı için yapılacak düzenlemelere yol gösterici olmaları beklenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Metropoliten Yönetim, Reform, İl Bütününde Büyükşehir Yönetimi, Kırsal ve Kentsel Yönetim.

GENERAL KNOWLEDGE

Name and Surname	:Hicran HAMZA ÇELİKYAY
Main Field	:Local Governments
Field	:Local Governments and Decentralization
Thesis Supervisor	:Associate Prof. Erbay ARIKBOĞA
Thesis and Date	:Doctorate - February 2017
Keywords	:Local Governments, Metropolitan Management, Reform, Metropolitan Management through City, Rural and Urban Management

ABSTRACT

The economic balances, dynamics and relationships that have changed led to the importance of local governments all over the world thus to gain new meanings and values to the organizational and managerial characteristics of cities. In Turkey, local government reforms have been carried out in this context. Law No. 6360, adopted on 12 November 2012, is the last step of these reforms brought to the metropolitan cities. Being the starting point of the thesis, the mentioned law introduces a new management structure for the cities turn into metropolitan cities.

The aim of this thesis is to investigate the adaptation process to the new regulation brought by the Law No. 6360 in the context of institutional functioning organizational structure and managerial characteristics of the Bursa Metropolitan Municipality and its district municipalities. Thesis will also reveal existing legal obstacles and gaps and provide suggestions based on the applicability of the law. In the study, in-depth semi-structured questions and in-depth interviewing techniques were used. Thus, the study attempts to present the managerial processes, service areas, activities and problem areas of the administrative units established after the new regulations.

The metropolitan city of Bursa was selected for the field work within the scope of the thesis. First and foremost, the services of the Bursa Metropolitan Municipality and the district municipalities were examined; and then the views of four selected district municipalities (Osmangazi, İnegöl, Orhangazi, Orhaneli) on the metropolitan municipality were analysed. This analysis included those cities' capacity to provide services. Based on the findings, suggestions are provided to identify the difficulties/weaknesses in practice and to increase the existing strengths of the metropolitan and district municipalities,. The provided suggestions are expected to be guiding for the regulations to ensure the effectiveness and efficiency of municipality services and to maintain the managerial competencies of the municipalities.

Keywords :Local Governments, Metropolitan Management, Reform, Metropolitan Management through City, Rural and Urban Management

ÖNSÖZ

Bu çalışmanın sonuçlanmasında zaman ve kaynaklarını benimle paylaşan, yardım ve desteğini her koşulda esirgemeyen ve tez sürecinin değeri biçilmez bir eğitim sürecine evrilmesini sağlayan danışman hocam Sayın Doç Dr. Erbay ARIKBOĞA'ya sonsuz şükranlarımı sunarım. Doç. Dr. Tarkan OKTAY ve Doç. Dr. Nihal EKİN ERKAN'nın katkıları ve yönlendirmeleri hiç kuşkusuz çalışmanın belirli bir niteliğe kavuşmasında önemli bir rol oynamıştır. Kendilerine teşekkür ederim. Doç. Dr. Sırma TURGUT'a bilimsel yönlendirmelerinin yanı sıra yüksek lisans ile başladığım yolculukta rehberliği, güven ve desteği için teşekkür ederim.

Alan çalışmasının etkin, verimli ve başarılı gerçekleşmesinde emeği büyük olan Bursa Büyükşehir Belediyesi Meclis Başkan Vekili Sayın Ercan BARUTÇUOĞLU'na ve büyükşehir belediyesi yöneticilerine, İnegöl Belediye Başkanı Sayın Alinur AKTAŞ, Orhangazi Belediye Başkanı Sayın Neşet ÇAĞLAYAN, Orhaneli Belediye Başkanı Sayın İrfan TATLIOĞLU'na bilime ve bilimsel çalışmaya duydukları güven ve gösterdikleri kolaylıklar ve destek için sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Tezin başarıyla sonuçlanmasında birçok kişinin desteği bulunmaktadır. Doktora eğitimim sürecinde desteğini ve güvenini her zaman hissettiren Sayın Prof. Dr. Recep BOZLAĞAN'a, tezi bitirme ve çalışmalara yoğunlaşma konusunda motive eden ve destek olan Sayın Av. Nurettin ÇELİK'e özel teşekkürlerimi iletmek isterim. Kendileri de akademide çalışan, tezin son sürecini birlikte geçirdiğimiz arkadaşlarım Nigar TUĞSUZ, Ayşegül ÇİMEN, Esra ÖZDİL GÜMÜŞ, Merve UÇAR'a; ve yaşamın her alanında zorlu süreçlerde yanımda olan tüm arkadaşlarıma teşekkür ederim.

Son olarak aileme, eşim Mehmet ÇELİKYAY'a, özellikle Oğlum Emir ve kızım Ece'ye yanımda oldukları, destek ve anlayışları için teşekkür ederim. Bu çalışmayı sevgili anne ve babama, oğlum Emir ve kızım Ece'ye ithaf ediyorum.

İstanbul, 2017 **Hicran HAMZA ÇELİKYAY**

İÇİNDEKİLER

Sayfa No.

TABLO VE HARİTALAR LİSTESİ ……..…….. XIV

KISALTMALAR. …….XVIII

GİRİŞ

BİRİNCİ KISIM

1. METROPOLİTEN ALAN VE METROPOLİTEN YÖNETİM

1.1. Kavramsal Çerçeve ……..……..…… 5

1.1.1. Kent Kavramı ……...…..….. 5

1.1.2. Metropoliten Alan (Kent) Kavramı ……. 8

1.1.3. Dünya Genelinde Metropoliten Alan Tanımlamaları …… 12

1.2. Metropoliten Yönetim: Gereklilik ve Model …….….. 17

1.2.1 Metropoliten Yönetim Kurulmasını Gerektiren Sorunlar ……17

1.2.2. Metropoliten Yönetim Kuramları …….…. 19

1.2.3. Metropoliten Yönetim Modelleri 27

1.3. Metropoliten Yönetim: İşleyiş ve Sorunlar ……35

1.3.1. Metropoliten Yönetimde Önem Kazanan İlkeler ……..…… 35

1.3.2. Metropoliten Yönetimlerde Karşılaşılan Bazı Sorunlar …….. 41

2. YEREL YÖNETİMLERİN BÜYÜKLÜĞÜ / ÖLÇEK VE BİRLEŞTİRME

2.1. Ölçek Tartışmaları …… 44

2.2. Birleşme ve Diğer Yönetim Modelleri …….. 48

2.3. Dünyada Birleşme ve Katma Uygulamaları …… 53

3. TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MODELİ VE DÖNÜŞÜMÜ

3.1. Büyükşehir Belediye Modelinin Kuruluşu ve Gelişimi ……56

3.1.1. Arayış Dönemi (1960- 1982) ……..56

3.1.2. Kuruluş Dönemi (1982-2004) …… 60

3.1.3. Genişletme Dönemi (2004-2008) …… 62

3.1.4. Bütünleştirme Dönemi (2008-2012) ……66

3.2. Büyükşehir Belediye Modelinin Dönüşümü ……67

3.2.1. 6360 Sayılı Yasanın Gerekçesi …… 67

3.2.2. Büyükşehir Yönetim Sınırının İl Mülki Sınırına Genişletilmesi …….. 69

3.2.2.1. İl Yönetimi / Bölge Yönetimi Tartışmaları ……. 71

3.2.2.2. Anayasaya Uygunluk Tartışmaları …….. 77

3.2.3. İlçeler ve İlçe Belediyeleri …… 79

3.2.3.1. Belde Belediyeleri ve Köyler …… 82

3.2.3.2. Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kaldırılması …… 84

3.2.4. Mali Yapıdaki Değişiklikler ……..…… 85

3.2.5. Büyükşehir Belediye Modelinde Görev ve Yetki Bölüşümünün Yeniden Düzenlenmesi …… 88

3.2.6. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) ……..…….…. 92

3.3. Büyükşehir Belediyelerine Ölçek Sorunu Bağlamında Kronolojik Bir Bakış ……. 94

İKİNCİ KISIM

1. 6360 SAYILI YASANIN ETKİLERİNİN BURSA ÖRNEĞİNDE İNCELENMESİ

1.1. Alan Araştırmasının Amaç, Yöntem ve Kapsamı …… 104

1.2. Büyükşehir Belediyeleri Arasından Örneklem Seçimi: Bursa Büyükşehir Belediyesi ……..…… 105

1.3. Bursa Büyükşehir İlçe Belediyeleri: Evren ve Örneklem Seçimi …… 108

2. BURSA İLİ, BÜYÜKŞEHİR VE İLÇE BELEDİYELERİNİN TEMEL NİTELİKLERİ

2.1 Bursa'nın Demografik ve Sosyo- Ekonomik Profili ……114

2.2. Bursa Büyükşehir Belediyesinin Kuruluşu ve Dönüşümü ……..…..…… 117

2.3. Bursa Büyükşehir İlçe Belediyelerinin (Osmangazi, İnegöl, Orhangazi, Orhaneli) Temel Nitelikleri ……..…….. . 125

3. BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ARAŞTIRMA BULGULARI

3.1. Görüşülen Kişilerin Profili …… 144

3.2. Mülki Sınırlara Genişleme ve Uyum …… 146

3.2.1. Mülki Sınırlara Genişleme …….. 146

3.2.2. Karşılaşılan Zorluklar ……. 147

3.2.3. Alınan Tedbirler ……. 149

3.2.4. Tedbirlerde Başarılı / Başarısız Olma …… 152

3.3. Büyükşehir ve İlçeler …… 154

3.3.1. İlçelerde Örgütlenme …….. 154

3.3.2. İlçelerle İşbirliği ……. 156

3.3.3. İlçelere Devredilebilecek Yetkiler……. 158

3.4. Değişimin Hizmet Maliyetlerine ve Kurumsal Kapasiteye Etkisi…… 160

3.4.1. Hizmet Maliyetlerine Etkisi …….. 160

3.4.2. İdari, Mali, Teknik Kapasite ve Personel Durumu ……. 162

3.5. Halkın Memnuniyeti ve Erişilebilirlik ……. 163

3.6. Yasaya İlişkin Değerlendirme ve Öneriler…… 166

3.6.1. Yasa Hakkında Değerlendirmeler ……. 166

3.6.2. Yasa Hakkında Genel Öneriler…… 167

4. BURSA BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYELERİ (OSMANGAZİ, İNEGÖL, ORHANGAZİ, ORHANELİ) ARAŞTIRMA BULGULARI

4.1. Görüşülen Kişilerin Profili …….. 172

4.2. Mülki Sınırlara Genişleme ve Uyum …… 173

4.2.1. Büyükşehir Belediyesinin Mülki Sınırlara Genişlemesi …… 173

4.2.2. İlçe Belediyesinin Mülki Sınırlara Genişlemesi ve Kırsal Mahallelerle İletişim …….. 174

4.2.3. Uygulama Öncesi Alınan Tedbirler ve Karşılaşılan Zorluklar ……. 176

4.2.4. Değişime İlişkin Değerlendirme ……. 179

4.3. Büyükşehir ve İlçeler …… 181

4.3.1. Yetki ve Sorumluluklardaki Değişim …… 181

4.3.2. Yeni Düzenlemenin İlçe Belediyesine Etkisi …….. 184

4.3.3. İlçe Belediyelerinin Talep Ettiği Yetkiler …….. 185

4.3.4. Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İletişim …… 187

4.3.5. Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyelerinin Taleplerine Cevap Verebilmesi …… 188
4.4. Kurumsal Kapasite ve Etkinlik …… 189
4.4.1. İdari, Mali, Teknik Kapasite ve Personel Durumu …….. 189
4.4.2. Büyükşehirin Etkinliği ……. 191
4.4.3. Büyükşehirin Başarılı / Başarısız Olma Durumu…… 194
4.5. Yasaya İlişkin Değerlendirme ve Öneriler…… 195
4.5.1. Merkez İlçeden Bakış …… 195
4.5.2 Kırsal Alan Hizmetleri …… 195
4.5.3. Hizmet Alanlarının Net Olmaması …… 196
4.5.4. Büyükşehir Belediyesi Kaynaklarının Orantılı Dağıtılması …… 198
4.5.5. İlçelerin Ölçeklerine Göre Yükümlülüklerin Belirlenmesi …… 199
4.5.6. İlçe Belediye Bütçeleri …… 200
4.5.7. Büyükşehir Belediyesinin İlçelerde Örgütlenmesi …….. 201

5. SONUÇ ve ÖNERİLER..... 202
EKLER …… 212
EK 1 Büyükşehir Belediyesi Araştırma Soruları 212
EK 2 İlçe Belediyeleri Araştırma Soruları …… 214
KAYNAKÇA 216

TABLO ve HARİTALAR LİSTESİ

Sayfa No.

Tablo 1: Dünya Metropoliten Alanlardaki Nüfusu …… ...……. 13

Tablo 2: Metropoliten Yönetim Teorileri ve Modelleri ……..…… 20

Tablo 3: Kamu Tercihi Kuramının Temel Özellikleri 24

Tablo 4: Metropoliten Örgütlenme Biçimlerinin Amaç, Yöntem ve Çekinceleri ……... 34

Tablo 5 : Sınır Genişletme ve Büyükşehir ve Bağlı Belediye Nüfusu ……..... 64

Tablo 6 : Yasa ile Kurulan İlçeler ……..... 80

Tablo 7 : Büyükşehirlerde Sınır Değişiklikleri …… 81

Tablo 8 : Yerel Yönetim Sayılarındaki Değişim ……..... 83

Tablo9: Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden (GBVG) Alacakları Payların Karşılaştırılması…….……. 87

Tablo 10: Yerel Yönetim Sayılarında Değişim ……98

Tablo 11 2009 Yılı İtibari ile 6360 Sayılı Yasa öncesi Nüfus Aralığına Göre Türkiye'deki Belediye Sayısı……..…… 99

Tablo 12: Büyükşehirlerin Nüfus Aralıkları ……... 100

Tablo 13: Büyükşehir İlçe Belediyeleri Nüfus Aralıkları …… 101

Tablo 14: Bursa İli Arazi Kullanım Durumu ……..…… 107

Tablo 15: Bursa Kenti İlçeleri Gruplaması Nüfusları ve Alan Bilgileri ……. 109

Tablo 16: Örneklem Olarak Seçilen Bursa Büyükşehir İlçe Belediyeler…….. 111

Tablo 17: Bursa ve Türkiye Geneli Yıllık Nüfus Artış Hızı (%)…….…… 114

Tablo 18: Bursa Sanayi İşletmeleri Sektörel Dağılım Grafiği…… 116

Tablo 19: 5747 Sayılı Kanun İle Kaldırılan İlk Kademe Belediyeleri…… 119

Tablo 20: Bursa BŞB Kurumsal Yapısındaki Değişim…… 120

Tablo 21: Bursa BŞB İnsan Kaynaklarındaki Değişim…… 121

Tablo 22: Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre 2012 ve 2015 Yılı Gelir Gerçekleşmeleri …… 122

Tablo 23: Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Bursa BŞB'nin 2012 ve 2015 Yılı Giderleri …… 124

Tablo 24: Genel Gelir / Gider Durumu**….**…….. 125

Tablo 25: Çalışmaya Konu Olan İlçelerin Nüfus ve Mahalle Bilgileri …… 125

Tablo 26: Osmangazi Belediyesi Kurumsal Yapı Değişimleri…… 126

Tablo 27: Osmangazi Belediyesi İnsan Kaynakları…… 127

Tablo 28: 2012 ve 2015 Yılları Ekonomik Sınıflamaya Göre Tahakkuk Eden (Gerçekleşen) Gelirler …… 128

Tablo 29: 2012 ve 2015 Yılları Ekonomik Sınıflamaya Göre Tahakkuk Eden (Gerçekleşen) Giderler …… 129

Tablo 30: Osmangazi Belediyesi Genel Gelir / Gider Durumu…….. 130

Tablo 31: İnegöl Belediyesi Kurumsal Yapı Değişimleri…….. 131

Tablo 32: İnegöl Belediyesi İnsan Kaynakları…….. 131

Tablo 33: İnegöl Belediyesi 2012 ve 2015 Yılları Ekonomik Sınıflamaya Göre Tahakkuk Eden (Gerçekleşen) Gelirler…… 132

Tablo 34: İnegöl Belediyesi 2012 ve 2015 Yılları Ekonomik Sınıflamaya Göre Tahakkuk Eden (Gerçekleşen) Giderler…….…….. 133

Tablo 35: Genel Gelir / Gider Durumu…….……..…….. 134

Tablo 36: Orhangazi Belediyesi Kurumsal Yapısı ……..……..…….. 135

Tablo 37: Orhangazi Belediyesi İnsan Kaynakları …….…… 136

Tablo 38: Orhangazi Belediyesi 2015 Yılı Ekonomik Sınıflamaya Göre Tahakkuk Eden (Gerçekleşen) Gelirler…….…..…… 136

Tablo 39: Orhaneli Belediyesi Kurumsal Yapı Değişimler……..……... 137

Tablo 40: Orhaneli Belediyesi İnsan Kaynakları ……... 138

Tablo 41: Orhaneli Belediyesi 2012 ve 2015 Yılları Ekonomik Sınıflamaya Göre Tahakkuk Eden (Gerçekleşen) Gelirler……..…….…. 139

Tablo 42: Orhaneli Belediyesi 2012 ve 2015 Yılları Ekonomik Sınıflamaya Göre Tahakkuk Eden (Gerçekleşen) Giderler……..…….…… 140

Tablo 43: Orhaneli Belediyesi Genel Gelir / Gider Durumu…… 141

Tablo 44: Bursa'da Mülakat Yapılan Yöneticiler…….…….. 143

Tablo 45: Bursa BŞB'de Görüşülen Kişilerin Eğitim Durumuna Göre Dağılımı…… 144

Tablo 46: Bursa BŞB'de Görüşülen Kişilerin Görev Süresine Göre Dağılımı…….. 145

Tablo 47: Bursa BŞB'de Görüşülen Kişilerin Toplam Mesleki Tecrübe Süresine Göre Dağılımı……..……. 145

Tablo 48: İlçe Belediyelerinde Mülakat Yapılan Yöneticiler……..... 171

Tablo 49: İlçe Belediyeleri Görüşülen Kişilerin Eğitim Durumuna Göre Dağılımı……. 172

Tablo 50: İlçe Belediyeleri Görüşülen Kişilerin Görev Süresine Göre Dağılımı……..… 172

Tablo 51: İlçe Belediyeleri Görüşülen Kişilerin Toplam Mesleki Tecrübe Süresine Göre Dağılımı……..…… 178

Harita 1: Bursa İdari Haritası ……..…… 115

Harita 2: 2004 Genişlemesi Sonrasında Bursa BŞB'nin İlçeleri…….. 117

KISALTMALAR

AB: Avrupa Birliği

AK Parti: Adalet ve Kalkınma Partisi

BİMER: Başbakanlık İletişim Merkezi

BURULAŞ: Bursa Ulaşım Toplu Taşım İşletmeciliği Turizm San. Ve Tic. A.Ş.

BUSKİ: Bursa Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi

BŞB: Büyükşehir Belediyesi

bk.: Bakınız

BM: Birleşmiş Milletler

CHP: Cumhuriyet Halk Partisi

EC: European Council (Avrupa Konseyi)

DPT: Devlet Planlama Teşkilatı

GBVG: Genel Bütçe Vergi Gelirleri

HKMO: Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası

İSKİ: İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi

SPO: Şehir Plancıları Odası

ŞÖK: Şikayet Öneri Katkı

STK: Sivil Toplum Kurumu

MİGM: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

MHP: Milliyetçi Hareket Partisi

KHK: Kanun Hükmünde Kararname

OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü)

OSB: Organize Sanayi Bölgesi

SWOT: Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats (Güçlü yönler, Zayıf yönler, Fırsatlar, Tehditler)

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

TBB: Türkiye Belediyeler Birliği

TEPAV: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı

TİD: Türk İdareciler Derneği

TMMOB: Türk Mühendis ve Mimarlar Odaları Birliği

TUİK: Türkiye İstatistik Kurumu

TÜFE: Tüketici Fiyatları Endeksi

vb.: Ve Benzerleri

vd.: Ve Diğerleri

YİKOB: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

GİRİŞ

Kentlerin fiziki mekanlarının genişlemesi ile sosyo-ekonomik değişim ve dönüşümler beraberinde nüfus ile aynı oranda artan toplumsal ihtiyaçları getirmiştir. Değişen ekonomik dengeler, dinamikler ve ilişkiler, yerel yönetimlerin önem kazanmasına yol açmıştır. Yerel ekonominin ulusal ekonomiye katkısı ve lokomotif güç oluşturması, yerelde gelişen ve başarılı pratik uygulamalar, yerel demokrasinin ülke demokrasinin yapı taşlarını oluşturması, yerel yönetimlere ve dolayısıyla kentlerin örgütsel ve yönetsel özelliklerine yeni anlam ve değerler kazandırmıştır. Ekonomik, sosyal ve siyasi değişimler kentlerin yönetim modellerini de etkilemekte ve yeni tartışmalara neden olmaktadır. Bu bağlamda, kentlerin özellikle de "yerel yönetimlerin" tanım ve işlevleri ile metropoliten kentlerin yönetim yapılanmalarının tekrar ele alınması, gerekmektedir.

Dinamik dönüşümler yaşayan kentler bir yandan yerel hizmetlerin niteliklerinin arttırılmasını hedeflerken, diğer yandan da kentler arası rekabet ortamında var olma mücadelesi vermektedirler. Tüm bu değişimler kent yönetimi alanında farklı yaklaşımların benimsenmesi gerekliliğini ortaya koymuştur.

Türkiye'de yerel yönetimler, tüm dönemlerde merkezi siyasi erkin ilgi odağında olmuştur. Yerel seçim sonuçlarının etkisinin yerelde kalmayıp hükümet üzerinde de etkili ve belirleyici olması, kentler üzerinde belirlenen politikaların dinamik ve canlı olmasını sağlamış, oluşturulan politikalar her daim gündemde önemli yer tutmuştur.

1980 sonrası yaşanan gelişmeler ve düzenlenmeye çalışılan reformlar kapsamında yerel yönetimlerin, özelde ise büyükşehir belediye yönetim modelinin hızlı ve dinamik bir seyir ve dönüşüm gerçekleştirdiği gözlemlenmektedir. 1984 tarihli 3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile büyükşehir yönetim modeline geçilmiştir. Gerçekleşen bu yasal düzenleme, büyükşehir belediyelerine daha fazla özerkliğe sahip olma, mali ve insan kaynakları gibi konularda geniş imtiyazlar sağlamıştır. Bu gibi özellikleri nedeniyle büyükşehir belediyeleri, diğer belediyelerden giderek farklılaşmıştır.

2012 yılının sonlarında kabul edilen 6360 Sayılı yeni büyükşehir düzenlemesi ile büyükşehirler tekrar ilgi odağı olmuş; il özel idaresi, belediye ve köy üçlüsünden oluşan geleneksel yönetim yapısından farklı, ona alternatif ve bölgesel bir nitelik kazanmıştır (Arıkboğa, 2015: 57).

2014 yerel seçimleri sonrası uygulamaya giren yasa ile büyükşehir olan 30 il yönetiminde hızlı bir değişim ve dönüşüm beklenmektedir. Yasa ile, büyükşehir olan illerde belediye hizmet sınırları il / ilçe mülki sınırına kadar genişlemiş, il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı kurulmuş, yeni ilçe belediyeleri kurulmuş, belde belediyeleri ve köyler belediyenin mahallesine dönüştürülmüş ve merkezi yönetim payları yeniden düzenlenmiştir.

Yasa ile gelen tüm bu değişimler, Türkiye'de hali hazırda var olan yerel yönetim yapısını önemli ölçüde etkileyen temel dönüşümler olarak kabul edilmektedir. Bu yönüyle yasa, çoğu siyasi temelli bazı tartışmaları da gündeme taşımıştır. Siyasi tartışmalar, daha ziyade yeni düzenlemenin bir eyalet yönetimine geçişe neden olup olmayacağı bağlamında yapılmıştır. Hukuki açıdan ise yasanın Anayasaya uygunluğu tartışma konusu olmuştur. Erken dönemde bu perspektifte yapılan tartışmalar bir yana bırakılırsa, asıl tartışmaların yeni modelin yönetsel yönüne odaklandığı ve bu bağlamda uygulama sürecinin takip edilmeye çalışıldığı görülmektedir.

Yerel yönetimlere dair temel değişimler içeren 6360 Sayılı Yasa, 2014 Mart ayından beri yürürlüktedir. Yasa, büyükşehire dönüştürülmüş toplam 30 ili kapsamaktadır. Bu illerden 14'ünde, büyükşehir sistemi il merkezinde uygulama imkanı bulmuştu. 2'sinde 2004'ten bu yana il bütününde büyükşehir modeli uygulanmaktaydı. Bu üç tür ilde uygulama süreçlerinin farklılık arz etmesi beklenmektedir.

Tezin temel amacı, 6360 Sayılı Yasa ile getirilen yeni yerel yönetim modelinin büyükşehir ve ilçe belediyelerindeki uygulama pratiklerini incelemek, belediyelerin yeni duruma entegrasyonu ve uyumunun ne derece sağlanabildiğini belirlemek ve varsa mevcut engelleri ve boşlukları ortaya çıkarmak ve öneriler sunmak üzerine kurgulanmıştır.

Bu amaçla uygulama sürecini gözleyebilmek için, tezin örnek alanı olarak Bursa ili seçilmiştir. Bu bağlamda Bursa Büyükşehir Belediyesi ve ilçe belediyelerinde, kurumsal işle-

yiş, örgütsel yapı ve yönetsel özellikler çerçevesinde 6360 Sayılı yasanın uygulama pratikleri irdelenecektir.

Tez, iki ana kısım halinde kurgulanmıştır. Tezin birinci kısmında çalışmanın teorik altyapısı ele alınmıştır. Teorik kısım, üç alt bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde kent, metropoliten alan ve metropoliten yönetim tanımlamaları yapılmış; tezin kavramsal çerçevesi çizilmiştir. Kentlerin doğuşu, tarihsel gelişim ve dönüşümleri ile metropoliten kentlere evrildiği süreçler incelenmiştir. Yine bu kapsamda, metropoliten yönetim meselesi ele alınmış ve bu konu bunu ortaya çıkarak sebepler, buna ilişkin farklı kuramlar ve modeller çerçevesinde işlenmiştir. Metropoliten yönetim, tezin kurgulandığı ana çalışma temasının önemli bir altlığını oluşturmaktadır. Bu açıdan, metropoliten yönetimin gerekliliği, alternatif modeller ve kuramların yanı sıra karşılaşılan sorunlar ve bunların çözümünde önerilen temel ilkeler ayrıntılı incelenmiştir.

Tezde ele alınan ikinci mesele ise kentlerin yönetiminde ortaya çıkan ölçek tartışmalarıdır. Yerel yönetimlerin büyüklüğü, etkin bir yönetim için optimum ölçeğin ne olması gerektiği önemli tartışma konularındandır. Ölçek tartışmaları ile birlikte gelen birleşme, birleştirme, katma, katılma vb. tartışma ve uygulamalara tezde yer verilmiştir. Üçüncü alt bölümde ise Türkiye'de büyükşehir belediye modeli ve dönüşümü ele alınmıştır. Tezin temel konusu olan 6360 Sayılı Yasa'nın anlaşılması ve en iyi şekilde analiz edilebilmesi için Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin hangi dönemlerden geçtiği ve 2014 öncesinde ne tür dönüşümler geçirdiği incelenmiştir.

Tezin ikinci kısmı saha araştırmasından oluşmaktadır. Araştırma kısmında Bursa'da büyükşehir modelinin işleyişine hem üst hem de alt kademeden bakılmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda büyükşehir ayağında Bursa Büyükşehir Belediyesi, bağlı kuruluşu (BUSKİ) ve toplu taşıma gibi bazı hizmetlerin sunulmasında yararlandığı ana iştiraki (BURULAŞ A.Ş.) ile görüşmeler yapılmıştır. Alt kademede yer alan ilçe belediyeleri ayağında ise Osmangazi, İnegöl, Orhangazi ve Orhaneli ilçe belediyelerinde yöneticilerle derinlemesine mülakatlar yapılmıştır. Böylece büyükşehir modelinin Bursa'daki uygulama süreci hem üstten hem de alttan bir bakışla anlaşılmaya çalışmış ve incelenen konuyla ilgili daha gerçekçi analizlere ulaşmak hedeflenmiştir.

Tezin saha kısmı 4 alt bölüm halinde kurgulanmıştır. Birinci bölümde, alan araştırmasında izlenecek metodoloji, araştırmanın amaç, yöntem ve kapsamı açıklanmaktadır. İkinci bölümde, hem Bursa ilinin demografik ve sosyo - iktisadi nitelikleri belirtilmektedir. Hem de örneklemde yer alan Bursa BŞB ile 4 ilçe belediyesi, idari yapısı, insan kaynağı, gelir ve giderleri bağlamında analiz edilmektedir. Böylece araştırma yapılan ilin ve belediyelerin temel nitelikleri ortaya konulmaktadır. Üçüncü bölümde, Bursa Büyükşehir Belediyesinden elde edilen araştırma bulguları aktarılmaktadır. Toplam 10 üst düzey yönetici ile yapılan derinlemesine mülakatlar sonrası elde edilen bulgular 13 ayrı başlık altında analiz edilerek yorumlanmıştır. Dördüncü ve son bölümde ise; büyükşehir ilçe belediyeleri olan Osmangazi, İnegöl, Orhangazi ve Orhaneli Belediyelerinden elde edilen araştırma bulguları paylaşılmaktadır. İlçe belediyelerinde yöneticilerle yapılan derinlemesine mülakatlar 15 başlıkta sunulmaktadır. İlçe belediyelerinden büyükşehire bakışa ışık tutan bulgular, belirli başlıklar altında toplanarak aktarılmıştır.

Tez çalışmasında, teorik kısımda yapılan tartışmalar ve Bursa örneğinde saha çalışmasından elde edilen bulgular ışığında yeni büyükşehir modeli anlaşılmaya ve erken dönemdeki uygulama sonuçlarından elde edilen bilgiler ışığında bu modeli iyileştirmeye dönük öneriler geliştirilmeye çalışılmıştır. Bu önerilerin mevcut yasanın güncellenmesi ve geliştirilmesinde karar alıcılara katkı sağlayabileceği düşünülmektedir. Ayrıca, alan çalışmasına konu olan Bursa Büyükşehir Belediyesi ve ilçe belediyelerinde geliştirilen çözümler ve uygulanan pratiğin, diğer büyükşehir ve ilçe belediyeleri için uygulama örnekleri olarak yol gösterici olması beklenmektedir.

BİRİNCİ KISIM

1. METROPOLİTEN ALAN VE METROPOLİTEN YÖNETİM

1.1. Kavramsal Çerçeve

1.1.1. Kent Kavramı

Kentler; tarih boyunca farklı toplumlarda kendine yer bulmuştur. Yunanca polis, Latince urbs ve civitas, Arapça medine sözcüklerinden türetilmiş ve tanımlanmaya çalışılmıştır (Benevolo, 2006: 7). Aynı zamanda kentler, birçok disiplin tarafından çalışma alanları çerçevesinde farklı ölçütler kullanılarak tanımlanmaya çalışılmıştır. Tarih, antropoloji, sosyoloji, iktisat, coğrafya, istatistik, mimarlık, edebiyat, mühendislik vb. her disiplinin kendi kavrayışı üzerine bina edilmiş bir kent tanımı vardır.

Kent olgusunu salt fiziki-mekân olarak ele almak, nüfus ölçütü veya sosyo-kültürel gelişimine bakarak yorumlamak tek yönlü ve eksik bir yaklaşım olur. Kent, ancak çoklu disiplin yaklaşımıyla ele alındığında daha kapsamlı ve yeterli bir tanımlama yapılabilir. Nüfus büyüklüğü, yönetimi, nüfusun yapısı, iş bölümü ve uzmanlaşma, örgütlenme biçimi, işlev alanlarındaki farklılaşma, iş gücünün sektörel dağılımı, heterojenlik, fiziksel ve sosyo-kültürel doku, coğrafi alan, üretimin yapısı, finans gücü gibi birçok ölçüt kullanılarak kent tanımı yapılabilmektedir.

Tarih Boyunca Kent" adlı eserinde Mumford, kentin kuruluş ve gelişim serüvenini tarih penceresinden izlemektedir (Mumford, 2007). Kentin ortaya çıkışı ve geçirdiği süreçleri paleolitik çağdan alıp uygarlığın ortaya çıkışı ile günümüze kadar taşıyan Mumford, insanoğlunun var oluşundan bugüne kadar yaşadığı ilk önemli dönüşümün avcılık toplumundan tarım toplumuna geçiş olduğunu söylemektedir. Bu süreç, tarım toplumlarının göçebelikten yerleşik hayata geçmelerine zemin hazırlamıştır. Bu yerleşimler zaman içinde büyüyüp farklı işlevlere de içererek "kent" halini almışlardır.

Kentin gelişimi ve kentsel yaşamın tarihi insanlık tarihinin gelişimi ile paralel olarak görülmektedir (Hatt vd., 1957:175). Örneğin, Eskiçağda kent, hem kurumsal ilişkilere hem de toprağın örgütlenmesine egemen olarak edebiyatta ve toplumun zihninde uygarlıkla özdeş

tutulmuştur (Benevolo, 2006:7). Kent, uygarlığın gelişmesine, dolayısıyla toplumların kültürel ve zihinsel gelişimine zemin hazırlayan bir mekân olarak kabul görmektedir.

Kent tanımını inanç birlikteliği ile açıklayan yaklaşımlar da bulunmaktadır: Milattan önce 5.yy'da Yunan ve Roma antik kentlerinin doğuşunun anlatıldığı bir çalışmada; yerleşik grupların, aileler ve boylar gibi özel bir ibadet şekilleri geliştirdikleri ve bağımsız bir organ olarak kurulduklarına dair bilgiler verilmektedir. Bu gruplar içerisinde her bir bireyin dini saygınlığı vardır ve birbirlerine kenetlenmiştir. Antik kent, yazılı olmayan bu anlaşmanın yapıldığı mekânda kurulmuştur (Coulanges, 2001:104). İnanç birlikteliği çerçevesinde temelleri atılan antik kentlerin yazılı olmayan bir takım yerleşim ve yaşam kuralları olduğu anlaşılmaktadır. Bu kurallara uyum sağlayan yerleşimciler ise antik kentin çevrelediği fiziksel sınırlarda barınmaya devam edebileceklerdir.

Kent, iş bölümünün ve bu bağlamda ticari işlemlerin ön plana geçtiği bir yerleşim birimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Weber'in kent tanımında da bu ticari nitelik önemli bir unsurdur. Modern dönem öncesindeki kentler konutlardan oluşan kapalı yerleşim yerleriydi. Daha sonra bu tanımlamayı geliştiren Weber, kentleri tarım dışında faaliyetlerin olduğu, ticaretin geliştirildiği yerleşimler olarak tanımlamıştır (Parker, 2004: 10).

Birçok çalışmada kent, köyden / kırdan farklılaşmasına bakılarak ele alınmakta ve tanımlanmaktadır. Modern kentin doğuşu, kır ve kent sentezinden yola çıkılarak anlatılmaktadır (Ragon, 2010). Kenti kırsal yerleşmelerden ayıran önemli bir ölçüt olarak yerleşmenin işlevi gösterilmektedir. İnsanların doğayla olan yerleşme ilişkilerinde yeni ve ileri bir aşama olarak kendisinden önceki veya aynı dönem diğer yerleşme biçimlerinden belirgin çizgilerle ayrılan özellikler taşıyan kentler: sanayi kenti, liman kenti, ticaret kenti, turizm kenti, maden ya da petrol kenti, eğitim kenti, turistik kent gibi işgücü ve üretim kriterleri ile ifade edilirler (Üncü vd., 2008:2). Bu bağlamda yapılacak tanımlamaya göre kent; insanın yaşamını sürdürdüğü, çevresindeki bölgelerin bir ürünü olan ve çevresini etkileyen ekonomik ve toplumsal gereksinimlere yanıt veren yaşam alanları olmaktadır (Harris ve Ullman, 1957:55).

Keleş (1998:75) ise kenti, "sürekli toplumsal gelişme içinde bulunan ve toplumun yerleşme, barınma, gidiş geliş, çalışma, dinlenme, eğlenme gibi gereksinimlerinin karşılandığı,

pek az insanın tarımsal uğraşılarda bulunduğu, köylere bakarak nüfus yönünden daha yoğun olan ve küçük komşuluk birimlerinden oluşan yerleşme birimi" olarak tanımlamaktadır.

Kentler hareketli, dinamik ve değişken bir yapıya sahiptir. Toplumun zaruri ihtiyaçları ile beraber sosyal ve kültürel ihtiyaçlarının da karşılandığı, çevre yerleşmelerin etkilerine açık bir şekilde ticari ve iktisadi faaliyetlerin yönetildiği merkezlerdir. Kentleri önemli ölçüde etkileyen içinde bulundukları dönemin siyasal, ekonomik ve sosyal süreçleri olmuştur. Kentler, sürekli etkilenen ve etkileyen, böylelikle sosyo-ekonomik ve fiziki mekân özellikleriyle değişim sürecinde olan yapılardır (Turgut, 2007).

Kentlerin iş geliştirme gücü, kente olan göçler ve gelen ziyaretçilerinin yoğunluğu aynı zamanda bölgenin ekonomik, sosyal ve kültürel yaşamını etkiler (Harvard Business Review, 2012:30). Ekonomik ve kültürel çekim noktaları olan kentler, yeniliklerin yaşanması için merkezler ve kaynakların verimli kullanımı için uygun alanlar ve insanın hayatını düzenlemek amacıyla oluşturduğu en büyük fiziki mekânlardır (Çahantimur, 2010:227).

Karmaşık bir toplum yapısına sahip ve bireysel düzeyde çözülemeyecek sorunların üstesinden gelinmesine olanak sağlayan yerleşim sistemi olarak ifade edilen kentler, örgütlü bir hiyerarşiye, siyasal ve sosyal yapıya sahiptirler (Huot, Thalman ve Valbelle, 2000). Farklı sosyal sınıflardan oluşan bireyler, kentsel yaşam kurallarına uygun olarak yaşamlarını sürdürürler. Kentler kozmopolit özelliklerini bu şekilde kazanırlar. Her sınıftan kişiyi barındırma ve yaşam alanı sağlayarak sanatın, ahlakın, felsefe ve dini düşüncenin geliştiği bir çevreye ve insanın dünyadaki var oluş amacının en üst gelişme düzeyine ulaşmasına yardım ederler (Cansever, 2010:19).

Diğer yandan kentler salt olarak bireylerin birlikteliğinden oluşmamaktadır. Kent içinde meydanlar, sokaklar, binalar, yeşil alanlar, kurumlar, idari birimler, hastane, okul ve birçok idari ve sivil etkinliklerin gerçekleştiği sosyal donatı alanları bulunmaktadır. Kent, tüm bu olguların birbiriyle harmanlandığı, iç içe geçtiği ve harmoni oluşturduğu alanlardır. Bu geçişlerde örf ve gelenekler, doğal eğilimler ve ahlaki davranışlar belirli bir gelenek içerisinde geleceğe taşınır. Böylece kent, sadece fiziksel mekanizmalar ve yapay inşaat alanı değil, doğanın ve özellikle kısmen insan doğasının birleştiği, bireylerin hayati süreçlerinin yaşandığı mekânlardır (Burgess, 1984).

Sürekli gelişen sosyo-ekonomik hayata ve kültürel hayatın yeni taleplerine göre yeniden inşa edilen kentler yaşayan bir organizma olarak da kabul görmektedir (Gencer, 2001:116). Organizma ile kent arasındaki ilişki ve benzerlikleri ortaya koyan Sennett (1994), kent mekânının şekillenmesini insan bedeni üzerinden anlatmaktadır. Yazar, insanların kent içinde hareket etmelerini ve nefes alabilmelerini vücut içinde dolaşan kan hücrelerine, sokakları damarlara, yeşil alanları ise akciğerlere benzetmektedir.

Milattan önce 5. yy'a dayanan kentler, farklı coğrafya ve farklı toplumlarda çeşitli isimlendirmelerle anılmıştır. Toplumsal ve ekonomik gelişme içinde içinde kente yüklenen anlamlar da değişmiştir. Kentlerin sahip oldukları işlevler zamanla artmış ve kentler giderek daha kaotik yapılar haline gelmiştir.

1.1.2. Metropoliten Alan (Kent) Kavramı

1910 yılında yapılan metropoliten alan tanımının nüfus yoğunluğu dikkate alınarak yönetimsel bölgelerin sınıflandırılması ihtiyacı ile ortaya çıktığı görülmektedir. Bu sınıflandırmaya 200.000 nüfuslu kentler dahil edilmiştir. Bundan sonraki tanımlamalar 1920, 1930 ve 1940 yıllarında küçük değişikliklerle devam etmiştir. 1940 yılındaki sınıflandırmada nüfusu 50 bin olan kentler de çalışmada yer almıştır (Berry vd., 1969: 1).

Metropoliten alanının tanımlanmasındaki başat ölçüt, 1975'li yıllarda da nüfus yoğunluğu ve arazi kullanımı olmuştur. Eğer bir yerleşim alanında 1 millik (1,609344 km^2) alana 250 bin kişi düşüyorsa ve arazi kullanımı tarım dışı amaçlar içeriyorsa bu alan, metropoliten alan olarak tanımlanmıştır (Helly, 1975:2-3).

1988 yılında yapılan bir çalışmada nüfus büyüklüğü kriterinin yine 50 bin olarak kabul edildiği görülmektedir. Bu tanımlamada merkez kent nüfusunun 50 bin ve üstü olması beklendiği gibi, merkezle beraber sosyo-ekonomik açıdan entegre olmuş bir bölge ve metropoliten gelişmeye aday muhtemel çevre yerleşimleri tanımlanmıştır (Long ve Deare, 1988:434-435).

Metropoliten alanın en genel tanımı, "bazı fiziksel, psikolojik ve toplumsal gereksinimlerin belli sınırlar altına inmeyecek şekilde karşılandığı, ekonomik ve toplumsal yaşamın daha çok merkezdeki kentin etkisi altında bulunduğu, ortak çıkarlarla ona bağlı olan sınırları, doğal koşulları ve hukuk kurallarından çok günlük gidiş gelişlerin belirlediği büyük ölçüde kentleşmiş alanlar" olarak bilinmektedir (Tosun, 2010: 86-87). Bir başka çalışmada ise, bir bölgenin "metropoliten" olarak tanımlanabilmesi için;

a) Kentsel alanın nüfusunun bir milyona yaklaşmış olması,

b) Merkezdeki kente yöre kent uzaklığı içinde bulunan yerleşmelerin hızlı bir gelişme içine girmiş olması,

c) Çevredeki yerleşmelerin kentleşme hızı, merkezin kentleşme hızına yaklaşmış veya onu geçmiş olması,

d) Merkezdeki kent ile çevresindeki yerleşmelerin bir bütünlük oluşturması gerektiği (Ökmen ve Parlak, 2008:196) belirtilmektedir.

Metropoliten alan, zaman içinde farklı açılardan ele alınarak tanımlanmıştır. Kentlerin fizik-mekân ve nüfus ile birlikte ekonomik, sosyal ve yönetsel alanda değişimler geçirmesi "metropoliten alan" kavramına geçiş sürecini hızlandırmıştır. Metropoliten alan, kente kıyasla çok yönlü ve daha karmaşık bir yapıyı temsil etmektedir. Teknolojik seviyesinden kültür tarihine, çevresel etkisinden ekonomisine, konut alanlarından insanların faaliyetlerine kadar farklı boyutları olan bir kapsama sahiptir (Demir ve Çabuk, 2010: 201). Metropoliten alanın oluşum süreci ve büyüklüğünde etkili olan ekonomi, sanayileşme, göç hareketleri, kültür, tarih bilinci, devlet desteği, başkent olma, bölgesel etnik yapı vb. faktörler kent kültürünün oluşumu ile metropoliten yaşamın yayıldığı coğrafyanın arasında güçlü bir bağ oluşturur (Bender, 2002:86).

Son dönemde yapılan tanımlamalardan biri Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü'ne (OECD) aittir. OECD, metropoliten alanı "geniş metropoliten alan" ve "metropoliten alan" olarak iki farklı şekilde tanımlamıştır. Geniş metropoliten alan, nüfusu 1,5 milyon ve üstü olan fonksiyonel kentsel alandır. Metropoliten alan ise nüfusu 500 bin - 1,5 milyon arasındaki kentsel alan olarak belirtilmektedir (OECD, 2012:14).

Metropolitenleşme, kentleşmenin özel bir hali ve daha ileri seviyesi olarak görülmektedir. Kentleri metropoliten alana götüren etkileşimler sanayileşme (ileri teknolojili sanayi), konutların ve yerleşme alanlarının artması, demografik büyüme olarak ifade edilmektedir. Bu özellikli alanlar, kentin birçok fonksiyonel işlevlerinin bir arada olduğu, beyaz yakalı iş gücünün yoğunlaştığı, artık sanayi ürünlerinin koordine ve kontrol edildiği ve konut banliyölerinin yanı sıra sanayi banliyölerinin de yer aldığı mekanlardır (Kıray, 2007:107-155).

Metropoliten alanların temel özellikleri olarak ilk dönemlerde örgütlenmiş pazar, endüstriyel gelişmişlik, ulaşım ve iletişim olanakları, finans örgütlenmelerinde gelişmişlik gibi ölçütler belirlenmişti (Tekel 2002). Metropoliten alanı geliştiren olgular tarımsal değişimin artması, sanayileşme ivmesinin hızla yükselmesi, ulaşım ve haberleşmenin etkinleşmesi ve tüm bunların mekâna yansıması olarak da ifade edilmektedir (Kıray, 2007:106). Zaman içerisinde ise bu ölçütler farklılaşmaya, yeni anlam ve yorumlarla gelişmeye başlanmıştır. Tarım dışı alanlarda çalışan iş gücü oranı, sektörlerin kapasite ve ciroları, merkezdeki kentle bütünleşme düzeyi, merkezdeki çekirdek kentin egemenliği, karşılıklı bağımlılık, erişilebilirlik, ulaşım sistemlerinin gelişmişlik düzeyi ve donatılardaki çeşitlilik bunlara örnek olarak verilebilir (Demiral 2007:65).

Bir merkezin etrafında toplanmış ve devamlı büyüyen nüfusun geniş bir alanda toplanması metropoliten alanın temel niteliğidir. Metropoliten alan, merkez kentin fiziksel büyümesinin hızla geniş alanlara yayılarak artması ile oluşur. Metropoliten alanların ortaya çıkmasında kent sınırlarındaki nüfus yoğunluğu önemli bir etkendir. Sınır bölgelerde alt kent yerleşimler (suburbs) ile kent, metropoliten alana doğru evrilir (Long ve Deare, 1988:434-435). Bu evrilmeyi açıklayan teorilerden biri, çoklu çekirdek teorisi (multi-nucleus theory), geniş kent alanlarında kentin sınırlarında veya uydu kentlerde farklı yerleşimlerin bulunmasına işaret etmektedir. Bu teoriye göre metropoliten alanın fizik mekânı üç ana parçayla incelenmektedir:

1) Çekirdek kent veya merkez kent (country /central city/ nucleus /core city),

2) Yöre kent, çevre yerleşmeler, alt kentler veya iç ve dış banliyöler (inner ring suburbs / outher ring suburbs),

3) Saçaklanma alanları veya çeperler (suburban fringe) (Harris ve Ullman, 1957).

4) Hızlı kentleşme ile beraber, metropoliten alanlar tek merkezli yapıdan çoklu çekirdek yapıya doğru evrilir. Kent merkezinde birden çok çekirdek ve her bir çekirdeği betimleyen özelleşmiş fonksiyonlar veya yüksek teknolojik alanlar bulunabilir (Tian ve Yang, 2010:250; Tekel, 2001:71; Gündüzöz, 2011:3).

Daha geniş bir tanımlama ile metropoliten alan, çekirdek bir kent merkezine (core city) bağlı olarak gelişmiş, merkezden dışarıya doğru, şehir merkezi (down town), iç şehir (inner city), iç banliyö halkaları (inner ring suburbs) ve dış banliyö halkalarından (outer ring suburbs) oluşan, bu alanlarla bütünleşik yapıda en dışta kırsal alanların (ex-subs) da yer aldığı büyük nüfus ve yüzölçümüne sahip kentlerdir (Gündüzöz, 2011).

Tek merkezli metropoliten modellemesinde kentin bir merkezi bulunmaktadır. Merkez aynı zamanda çekirdek veya özek olarak da adlandırılır. Merkezin çevresinde yöre kentler bulunmaktadır. Bu iki bölge arasında ise kırsal alan yer almaktadır.

Çok merkezli (polycentric) Metropoliten Alan Modellemesinde, birden fazla kent merkezi bulunmaktadır. Bu merkezleşmiş bölge, çevresinde banliyö halkları ile çevrilmiştir. Kırsal alanlar ise banliyö halkalarının dışında yer almaktadır. Tek merkezli metropoliten modelden farklı olarak "dış merkez" diye adlandırılan, banliyö ile kırsal alanın kesişiminde yer alan bir alan da bulunmaktadır.

Çekirdek kent veya merkez kent (central city / country / nucleus): Büyük bir nüfusu ve diğer kentlerde olmayan ölçülerde değişik hizmetleri bünyesinde barındıran, ülkenin toplumsal, ekonomik ve siyasal yaşamında belirleyici rol oynayan, oluşturduğu etkiyle yöre kentlerin üzerinde egemenlik gösteren bir merkezdir. Merkez kent; merkezi iş alanı, imalat sanayi ile ilgili alanlar, konut alanları ve açık alanlardan oluşmaktadır. Merkezi iş alanı, kentin beynidir. Merkezi iş alanı, bölgenin hayatını etkileyecek tüm kararların alındığı, toplumun kontrol gü-

cünün toplandığı, beyin gücünün yoğunlaştığı, bir fikir üretme ve değiştirme merkezidir. (Demiral, 2007:66; Tekel, 2001).

Yöre kentler / çevre yerleşmeler ise; genellikle konut alanları niteliğindedir. Alt kent olarak da ifade edilmektedir. Şehir merkezinden uzakta ya da sınırlarına yakın yerlerde bulunan kent bölümü olan çevre yerleşmeler, aynı zamanda imalat sanayinin büyük bölümünün merkez kentten koparak yerleştiği alanlardır. Metropoliten alana bağımlı, onun ekonomik ve sosyal etkisi altındadır (Sazak, 2002: 6-12).

Saçaklanma alanları, metropoliten alanın yayılmasının sonucudur. Bu alan çekirdek ve yöre kentlerden nüfus çeken, özellikle gelişmekte olan ülkelerde yığılmanın en çok yaşandığı alanlardır.

Metropoliten kentin dinamik yapısını besleyen bu etkenler ve temel modellemeler, kentin gelişmesine ve yeni formların oluşmasına katkıda bulunmaktadır. Süreç içerisinde gerek etkenlerin değişmesi ve çeşitlilik göstermesi gerekse yeni olguların eklenmesi ile metropoliten kentin temel özellikleri de değişime uğrayacaktır.

1.1.3. Dünya Genelinde Metropoliten Alan Tanımlamaları

Metropoliten alanın sınırı ve tanımlanması konusunda ülkeler, bulundukları coğrafyaya, sahip oldukları nüfus ve hatta kent yönetim sistemlerine göre farklı yaklaşımlar ortaya koyabilmektedir.

Geleneksel anlayışta metropoliten alan; aynı mekanı paylaşan birden fazla yerel birimin ulus devletin denetiminde ve sınırları çizilmiş olarak mekansal bütünlük sağlayan alanlardır (Dullupçu vd., 2015:242). Kentte olduğu gibi metropoliten alan da dinamik bir yapıyı temsil etmektedir. Dolayısıyla bir ülkede belirli bir dönemde yapılan tanımlamanın yıllar sonra farklı bir şekilde yapılmaya başlandığı da görülebilmektedir. Bununla birlikte dünya genelinde yapılan tanımlamaların nüfus ve coğrafi alan üzerinden de gerçekleştirildiği bilinmektedir.

2030 yılı sonunda dünya nüfusunun yaklaşık %60'ı metropoliten alanlarda yaşayacaktır (UN, 2015:21; Parker, 2004:1; Sellers, J. ve Martinot, V. H, 2008). Tablo 1'de yıllara göre dünya nüfusunun, metropoliten alanlardaki oranı verilmektedir:

Tablo 1

Dünya Metropoliten Alanlardaki Nüfusu

Yıl	Metropol Nüfus (milyar)
1950	0.75
1970	1.35
1990	2.29
2014	3.88
2030	5.06
2050	6.34

Kaynak: United Nations, World Urbanization Prospects The 2014 Revision, New York: 2015

Dünya genelinde nüfusu 10 milyonu aşan kent sayısı 1950 yılında sadece bir tane olarak belirtilmiştir. 1975 yılında bu sayı 5'e yükselmiş, 2000 yılında ise toplamda 16 kent olmuştur (Sellers, J. ve Martinot, V. H., 2008:255).

Amerika Birleşik Devletleri Nüfus Bürosu, metropoliten alanın ilk tanımını 1949 yılında yapmıştır. Daha sonra bu tanım "standart metropol istatistik alanı", 1983 yılında "metropoliten istatistik alanı" ve son olarak 1990 yılında "metropoliten alan" olarak geliştirilmiştir (www.census.gov). Metropoliten alan, Amerika Birleşik Devletleri'nde, politik sınırların aşılmasını ifade eden, hatta New York ve Chicago'da olduğu gibi eyalet sınırlarını da aşan bir içeriğe sahiptir (Burgess, 1984:49-51).

ABD Yönetim ve Bütçe Ofisi'nin metropoliten alan tanımı ise nüfusu 50.000'den fazla olan alanları içermektedir. Buna göre, bir metropoliten alan bir veya birkaç ilçe ve çekirdek

kent merkezinden oluşur ve bu bölgelerde çekirdek kent ile birbirine komşu yerleşimler yüksek derecede sosyal ve ekonomik yönden birbiriyle entegre olmuş iş alanlarını içermektedir (www.whitehouse.gov, 2007).

ABD Nüfus Bürosu, metropoliten alanın tam tanımının yapılabilmesi için üç önemli ölçütün gerekli olduğunu belirtmektedir: Nüfus, iş ve merkezi kentle diğer kentlerin ilişkisi. Nüfus açısından belirli bir yoğunluğa ulaşmış bir merkezi kentle, iş ve ekonomik bağlantıları yoğun olan başka kentlerin entegrasyonu ile metropoliten alanın oluşacağı belirtilmektedir (Kalabalık, 2005:70). Örneğin, New York metropoliten alanı, iş yoğunluğu temel alınarak bölümlenmiştir (Bender, 2002:80).

Avrupa ve Amerika'da büyük bir şehrin gelişim eğilimini tanımlamak için "metropoliten alan" kavramı kullanılırken, Avustralya'da metropoliten tanımlamada alan ve bölge kavramlarının birbiri yerine veya eş anlam ifade edecek şekilde kullanıldığı görülmektedir. Avustralya Yerel Yönetimler Yasası'nda (1995) "Metropoliten Alan" kavramı, Planlama ve Gelişme Yasasında (1995) geçen "Metropoliten Bölge" ile aynı tanımlamaya sahiptir (Avustralian Metropolitan Local Government Review, 2011 ve http://www.austlii.edu.au).

Asya ve Ortadoğu coğrafyasına bakıldığında metropoliten alan tanımının farklı olmadığı görülmektedir. Örneğin, Hindistan'da "metropoliten alan" tanımı Avrupa ve Amerika'da olduğu gibi kentlerin nüfusu ve bu nüfusun yayıldığı alan ölçütü üzerinden yapılmaktadır. Hindistan'da kentler "geniş kentsel alan (large urban area)", "küçük kentsel alan (small urban area)" ve "geçiş alanı (transitional area)" şeklinde farklı biçimlerde sınıflandırılmıştır. Bölge yöneticileri (vali); nüfus büyüklüğü, nüfus yoğunluğu, yerel yönetim gelirleri, tarım dışı faaliyetlerde çalışanların istihdam yüzdesi ve ekonomik değerleri dikkate alarak bölge üzerinde kamu bildiriminde bulunabilmektedir (Aijaz, 2008:139) ve (Hindistan Anayasası, 1992: M. 243Q/2).

1992 tarihli Hindistan Anayasası Madde 243P/c bendine göre metropoliten alan, nüfusu 10 lakhs[1] (100.000) ve daha fazla olan, bir veya birden fazla ilçesi ve iki veya daha fazla

[1] **lakh** veya **lac**, Güney Asya Sayı Sistemi Birimidir (1 Lakh=100,000; 10^5). Bangladeş, Hindistan, Myanmar, Nepal, Pakistan ve Sri Lanka'da resmi yazışmalarda yaygın olarak kullanılmaktadır.

belediye, Panchayat[2] veya diğer benzer yerleşim yerlerine sahip, kamu bildirimi ile vali tarafından onaylanmış yerleşim bölgesidir (Hindistan Anayasası, 1992, http://indiacode.nic.in/coiweb/amend/amend74.htm).

Mumbai, Hindistan'ın en büyük kenti ve aynı zamanda dünyanın 6. büyük metropolüdür. 4.355 km2'lik bir alanda 2005 yılı itibariyle 17 milyon (Pacione, 2006:229), 2011 yılı verilerine göre ise 22.4 milyon kişinin yaşadığı metropoliten alanda 15 belediye yönetimi bulunmaktadır (Murthya vd., 2001:355).

Çin Halk Cumhuriyeti'ne bakıldığında ise metropoliten alanın yine nüfus merkezli tanımlamasına rastlamak mümkündür. Pekin İstatistik Bürosu 2004 yılı itibariyle 661 kentten 30 tanesinin 1 milyon nüfus sınırını aştığını söylemektedir (Tian vd., 2010:249). Pekin'in 2005 nüfusu 15,4 milyondur. Kent, 4 bölge ve 18 yönetim birimine ayrılmıştır (http://www.bjstats.gov.cn/esite/).

Ortadoğu'dan bir örnek ise Ürdün Krallığı'dır. Ürdün Belediye Kanunu'nda (1955) Madde 4/b'de şehirlerin nüfusuna göre dört kategoriye ayrılacağı yazılmaktadır: Nüfusu 100 bin ve üstü olanlar, nüfusu 50 bin ve üstü olanlar, nüfusu 10 bin ve üstü olanlar ve nüfusu 10 bin altı olanlar (http://www.ammancity.gov). Yapılan bu kategoriye göre Ürdün'de metropoliten kavramı, nüfusu 100 bin ve üstü şehirler için kabul edilmektedir.

Türkiye'de gerek şehir / büyükşehir gerekse metropoliten alan tanımlamaları, yerel yönetimlere ilişkin düzenlenen yasa ve mevzuatlarda nüfus büyüklükleri üzerinden yapılagelmiştir.[3] Ancak salt nüfus ölçütü üzerinden yapılan tanımların tüm şehirler için karşılık bulmadığı, aynı zamanda uluslararası karşılaştırmalara imkân verecek nitelikte olmadığı konusunda görüşler bulunmaktadır (Gökyurt, 2015:17).

Kentlerin dinamik karakterleri, çevre yerleşimlerle karşılıklı hareketli ilişkileri ve işlevsel - ekonomik bağlantıları sonucunda üstlendikleri rolleri ve karşılaştıkları sorunları da çeşitlendirmiştir.Ülkelerin yanı sıra uluslararası ve ulus - üstü organizasyonlar da metropoliten kent tanımına farklı yaklaşımlarda bulunmuşlardır. OECD ve Avrupa Birliği (AB) tara-

[2] Hindistan kırsal yerel yönetim birimi, köy

[3] Yasal mevzuat ve nüfus büyüklüklerine ilişkin kent tanımları 1.1.1. bölümde ayrıntılı incelenmiştir.

fından şehirler için nüfus ölçütü 50.000 olarak kullanılmaktadır. Bunula beraber bu kurumlar kentlerin tanımlanmasında farklı yaklaşımlar da öne sürmüşlerdir.

Örneğin; OECD idari sınırlar yerine 1 km'lik ızgara sistemi üzerine yerleştirilmiş nüfus verisi kullanarak ve şehirlerin fonksiyonel ilişkilerini ön plana çıkaran ölçütleri (günübirlik iş nedeniyle seyahatler gibi) göz önüne alarak tanım geliştirmiştir (OECD, 2012:21). Nüfus yoğunluğu ölçütü, kentsel merkezleri belirlemek için kullanılırken fonksiyonel ilişkiler ölçütü ise kentsel merkezlerin ard bölgelerini ve işlevsel şehir alanlarını tanımlamak için kullanılmaktadır. Diğer yandan, OECD belediyenin kentsel merkezin bir parçası olabilmesini nüfusunun en az % 50'sinin bir kentsel kümede yaşaması durumunda geçerli olacağını belirtmektedir (OECD, 2013:2 - 3).

Farklı ülkeler tarafından yapılan metropoliten alan tanımlarının başat ölçütlerinin nüfusun büyüklüğü, yoğunluğu ve kentsel alanın niteliği gibi unsurlar olduğu görülmektedir. Bu ölçütlerin değerleri ise ülkeden ülkeye değişmektedir. Kentin metropoliten nitelik kazanması ve tanımı birçok ülkede yasal düzenlemelere konu olduğu; aynı zamanda anayasalarında da yer bulduğu görülmektedir.

Metropoliten alan tanımı, nüfus ve nüfus yoğunluğu, kentsel alanın kullanımı gibi temel kriterler üzerinde zaman içinde değişim göstermiştir. Bir alanın metropoliten alan olarak tanımlanması için belirli büyüklüklerdeki nüfusun önemli bir kısmının kentsel alanda yaşaması, merkez iş alanı veya alanlarına sahip olması, bu alanlarla ilişkili çevrede çeşitli sanayi üretim merkezlerinin bulunması, ve farklı segmentlerde konut alanları, yerleşim yerlerinin yer alması beklenmektedir. Kentlerin değişimi ve gelişimi nedeniyle, yapılan tanımlamaların da zaman içinde ve bir ülkeden diğerine değişebildiği görülmektedir.

1.2. Metropoliten Yönetim: Gereklilik ve Model

1.2.1 Metropoliten Yönetim Kurulmasını Gerektiren Sorunlar

Kentlerin sayısal olarak büyümesi, fonksiyon alanlarındaki yoğunlaşma, çeşitlilik, ulusal ve uluslararası ilişkilerde yoğunluk, karmaşıklaşma ve diğer yandan da sosyo- ekonomik yapıda yaşanan değişim, farklı beklenti ve gereksinmelerin doğması, ileri bilişim olanaklarının getirdiği etkilenme ve toplumsal değişim gibi pek çok faktör söz konusu alanlardaki kentsel hizmetlerin organizasyonunda, örgütlenmesinde, sunumunda ve kontrolünde farklılıklara gitme gereği doğurmuştur (Turgut 2004).

Metropoliten alanların sayısındaki artış, çok çeşitli ekolojik, ekonomik ve toplumsal soruna ve risklere yol açmaktadır. Bu sorunlarla baş edebilmek, riskleri azaltabilmek için, daha iyi, uzun dönemli kentsel gelişim stratejilerine, sürdürülebilir politikalara ve kent yönetiminde yeni anlayışlara gereksinim duyulmaktadır (Zülal, 2006).

Hızlı kentleşme, iklim değişikliği, küreselleşme ve yerelleşme metropoliten yönetim ilkelerini ortaya çıkaran nedenler olarak tanımlanmıştır. Yerel / merkezi hükümetler ulaşım, su ihtiyacı, park yerleri, konut ve iş hacmi gibi bölgesel sistemleri metropol ölçeğinde düşünerek yönetmeli ve çözüm üretmelidir (Yaro ve Ronderos, 2011:3 -4).

Metropoliten Yönetim kavramı, birden fazla ve farklı nitelikte yönetim modellerini içinde toplayan çerçeve bir kavram olarak kabul görmektedir. Metropoliten nitelikli alanlarda, alanın tümünden sorumlu, büyük ölçekli yerel hizmetleri yürüten ve koordine eden bir yönetim yapısını ifade etmektedir (Oktay, 2016:42). Metropoliten nitelikteki alanlarda, metropoliten bir yönetiminin bulunmaması ve geleneksel belediye yönetimleriyle hizmetlerin karşılanmaya çalışılması durumunda aşağıda sıralanan yönetsel sorunlarla karşılaşıldığı belirtilmektedir (Eke, 1982:14-17):

1) Görevler ve mali kaynaklar çok sayıda yerel yönetim arasında paylaştırılmış bulunmaktadır.

2) Bütün hizmetler için uygun (optimal) bir büyüklük saptamak olanaklı olmamakta, irili ufaklı pek çok yönetim ölçek yararını önleyici bir etki yapmaktadır.

3) Metropoliten alanın çeşitli kısımlarında hizmetlerin düzeyi ve yeterliliği açısından dengesizlikler görülebilmektedir.

4) Metropoliten alan kapsamındaki yönetimler arasında, özellikle merkez (çekirdek) kent aleyhine gelir dengesizliği görülebilmektedir.

5) Metropoliten alan niteliği taşıyan planlama, ulaşım, güvenlik, sağlık gibi hizmetlerin değişik yerel yönetimler arasında paylaşılması, eşgüdüm yokluğu, görev alanlarındaki çakışma ve ikilemeler kaynak israfına yol açmaktadır.

6) Metropoliten alanın tümünü içeren genel amaçlı bir yerel yönetim eksikliği, tüm metropoliten alan için kapsamlı planlama ve düzenleme yapabilmeyi olanaksızlaştırmaktadır.

7) Yerel yönetimler nitelikleri gereği demokratik katılım ve denetime daha çok olanak sağlamaktadırlar, ancak ekonomiklik ve verimlilik için gerekli uygun büyüklükten yoksun olmaktadırlar.

8) Yerel yönetimlerin yapısal, mali ve teknik açılardan yetersizliği merkezi yönetimlerin artan oranlarda yönetime katılımına neden olmaktadır. Bu bağlamda metropoliten yönetimin gerekliliği şu şekilde açıklanmaktadır (Keleş, 1993):

1) Küçük yerleşim yerleri, ne merkezdeki belediyenin hizmetlerinden gereği gibi faydalanırlar ne de yararlandıkları hizmetlerin karşılığını ödemeye zorlanabilirler. Büyüyen kentlerde aynı hizmetin birbirine çok yakın küçük belediyeler tarafından ayrı ayrı sunulması açık bir kaynak savurganlığına yol açmaktadır.

2) Ulaşım, kanalizasyon, su vb. hizmetler yönetim kademeleri arasında sıkı bir eşgüdüm gerektirir. Bu ise, metropoliten alanda tek elden bu hizmetlerin görülmesini yararlı ve gerekli kılar.

3) Büyükşehir alanlarında irili ufaklı belediyeler, devletin sağladığı payları aralarında bölüştürürken, üst ve alt kademelerde bulunan yönetim birimlerinin yüklendikleri işlevlerle orantılı olarak pay almaları gerekir.

Benzer nitelikli hizmetlerin birden fazla belediye tarafından yerine getirilmesinin kaynak israfına yol açması, aynı alandaki belediyelerin teknik, idari ve mali kaynaklarının dengeli olmaması, ulaşım, altyapı, yol bakım gibi hizmetlerin eşgüdüm gerektirmesi gibi nedenlerle metropoliten özellik kazanmış alanlarda özel niteliklere sahip yönetim biçimlerine gitme gereği bulunmaktadır.

1.2.2. Metropoliten Yönetim Kuramları

Metropoliten alanlarda karşılaşılan sorunların çözülmesi, metropoliten alan ölçüsünde planlı çalışmalar yapılmasını, bu kentlerin yönetimi için özel yönetim biçimleri oluşturulmasını gerekli kılmaktadır (Keleş, 2009).

Metropoliten bölgelerin yönetimi konusunda tartışmalar 20. yüzyılın başlarında görülmeye başlanmış; yerel yönetim sınırlarının genişlemesi ve ekonomi bölgeleri üzerinde gelişen kent alanlarının baskısı bu tartışmalarla eş zamanlı olmuştur. 20. yüzyılın sonlarında "yeni bölgeselcilik teorisi" ortaya atılmış; bu sayede bölgesel problemlere pragmatik çözümler bulunacağı düşünülmüştür (Yaro ve Ronderos, 2011:9).

Küreselleşmenin etkisiyle şekillenen yeni bölgeselcilik anlayışı, bölgesel problemlere çözüm ararken bölgeyi tanımlama yoluna da gitmiştir. Yeni bölgeselcilik anlayışına göre bölge, ilişki ağı ile belirlenen, mekansal süreklilik şartı olmayan yerel birimlerin bir araya gelmesi ile oluşan bir birim olarak ele alınmaktadır (Dullupçu vd., 2015:242). Diğer bir ifade ile bölge, ulus devlet altında var olan, belirli bir sistem içerisinde yönetilen mekânlardır. (Okçu, vd., 2005:6).

Tablo 2'de metropoliten yönetim tartışmaları ile ilişkili 3 ayrı teori ve bu teorilerden hareketle üretilmiş çeşitli modeller gösterilmektedir.

Tablo 2

Metropoliten Yönetim Teorileri ve Modelleri

Teoriler	**Periyod**	**Vurgu**	**Model**
Bölgeselcilik	* 20.yy Başları * Sanayileşme	* Kurumsallaşma * Metropoliten Yönetimler	*Metropoliten Yönetim *Metropoliten Konsey
Kamu Tercihi	*20.yy Ortaları *Sanayileşme sonrası	*Rekabet *Yerelleşme	*Çoklu Sınırlara Dayalı Yönetimler
Yeni Bölgeselcilik	*20. yy Sonları *Küreselleşme	*İşbirliği *Yerel Pragmatizm	*Tekli Yönetişim Modelleri Yereller Arası Dayanışma

Kaynak: (Yaro ve Ronderos, 2011:9).

Tablo 2'de, teorilerin ortaya çıkış zamanı ve tarihsel bağlamı ile metropoliten bölgelerin yönetiminde karşılaşılan sorunlarla baş etmede öne çıkan vurgular ve son olarak her bir teorinin model ve yaklaşımları gösterilmiştir.

Metropoliten Yönetimler veya tekli yönetişim modelleri diğer modellere nazaran dar alanlar içerisinde daha az nüfusa sahip ve az sayıda yerel yönetim içerirler. Shanghai, Singapur ve Toronto bu modele örnek şehirlerdendir. Çoklu sınırlara dayalı yönetim modeli, diğer modellere nazaran çok sayıda yerel yönetim, orta düzeyde alanlardan ve nüfus yoğunluğundan oluşur. Bu modele, Los Angeles ve Rio de Janeiro örnek verilebilir. Tek Amaçlı Bölgeler Yönetimi; çok sayıda yerel yönetim, dar alan ve küçük nüfus ile nitelendirilir. Örnek olarak Barcelona ve Madrid gösterilebilir. Son olarak yereller arası dayanışma modeli ise çok sayıda yerel yönetim, geniş alanlar ve küçük yoğunlukta nüfus ile tanımlanır. Örnek şehirler ise New York, Sidney ve Lima olarak gösterilebilir (Yaro ve Ronderos, 2011:15).

Metropoliten yönetim olgusuna üç farklı kuram ile yaklaşılmaktadır. Bu kuramlar metropoliten reform kuramı (klasik yönetim kuramı), kamu tercihi kuramı ve yeni bölgecilik ya da bölgesel yönetişim yaklaşımıdır.

Metropoliten Reform (Klasik Yönetim) Kuramı, yerel hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve eşgüdümün yakalanması için metropoliten alandaki idari birim sayısının azaltılmasını ve alan yönetimi sorumluluğunun bir birimde yer almasını savunmaktadır. (Lefevre, 1998:11). 1930'lu yıllarda Amerika Birleşik Devletleri'nde ortaya çıkan bu kuram; metropoliten alanlarda büyük ölçekli yönetim yapıları ile planlamada etkinlik ve yerel hizmetlerin sunumunda verimlilik sağlanabileceği anlayışını barındırmaktadır (Oktay, 2016:42).

Metropoliten Reform Kuramı, diğer yandan aynı alanda çok sayıda yerel yönetim biriminin olmasının yetki karmaşasına yol açacağını, yerel yönetimlerin sorumluluk alanının net olmaması durumunda hizmetlerin kaliteli ve ucuza yerine getirilemeyeceğini de ifade etmektedir. Bu kurama göre, yerel hizmetlerde tasarruf ve etkinliğin gerçekleşebilmesi için metropoliten alanda idari birim sayısının azaltılması, mümkünse bire indirilmesi gerekmektedir. Metropoliten alanda 'parçalı yönetim' hizmetlerin dağıtım ve üretim fiyatını arttırmaktadır. Bu nedenle metropoliten alanın yönetimi tek elde toplanmalıdır. Bu kuram uygulamaya yerel yönetimlerin birleştirilmesi, tek ve güçlü bir metropoliten yönetim yapısının oluşturulması ile geçmiştir (Tomas, 2002:3; Tekel, 2016:194). Metropoliten alanda büyük ölçekli yapıların ortaya çıkması için birleştirme ve bütünleştirme savunulmaktadır. Metropoliten alanın ekonomik ve sosyal gelişmesinin bölgesel alan ölçeği ile idari birimlerin sınırlarının örtüşmesi gerektiği kabul edilir. Bu amaçla da metropoliten alanda birleşme, banliyölerin merkez kente katılması ile ya da bir metropoliten yönetim kurulması ile gerçekleştirilmelidir.

Kurama karşı geliştirilen çıkarımlar ekonomik temelden beslenmektedir. Yerel yönetimleri tek ve büyük bir metropoliten yönetim altında toplamanın ekonomik kalkınma açısından etkinliği ve ölçek ekonomilerini artırmadığı belirtilmektedir. Kamu hizmetlerinin kişi başına düşen maliyetinin azaldığı gözlenmekte ise de metropoliten alan uygulamalarının ekonomik etkinliği düşürdüğü de söylenmektedir (Gül, 2012: 68).

Merkeziyetçi yaklaşımı savunanların gerekçeleri; kamu hizmetlerinin eşit biçimde sunulması, kaynakların eşit biçimde tahsisi, ölçek ekonomilerinin yakalanması, hizmetlerin etkin yönetimi ve metropoliten alanın planlanması ile ilgili kamu politikalarının oluşturulmasındaki bütünsellik ihtiyacıdır (Tekel, 2006:193-194).

Kamu Tercihi Kuramı, 1950'li yıllardan itibaren gelişmeye başlamış, ekonomik temelli analizlere dayanan bir yaklaşımdır. Yaklaşımın temeli iki önemli düşünce okulu etrafında şekillenmiştir. Bunlar James Buchanan ve Gordon Tullock tarafında temsil edilen "Virginia Okulu" ile Antony Downs ve George Stigler'in temsil ettiği ve bireylerin eylemlerinin ve değerlerinin çevrenin oluşmasını etkilediklerini varsayarak birey ve çevre arasındaki ilişkilerin, rekabet koşulları içerisinde biçimleneceğini kabul eden "Chicago Okulu" dur (Keleş, 2009:118).

1960'lı yıllarda Kamu Tercihi Kuramının savunucuları ekonomik ve felsefi temele dayanan tartışmalarda, "metropoliten model" i savunmuşlardır. Kamu tercih kuramına göre metropoliten alanın bütünü yönetmek üzere oluşturulmuş tek bir yönetim birimi hizmetlerde bürokrasiyi arttırır. Vatandaşların yerel yönetimin hizmetleri ve vergi sistemi hakkında yeteri kadar bilgi sahibi olmasını engeller. Dolayısıyla, kamu tercih kuramına göre, yerel yönetimin ölçek olarak büyüklüğü ile vatandaş katılımı ve sunulan hizmetlerin vatandaşın beklentilerini karşılama düzeyi arasında ters bir ilişki vardır. Diğer yandan, çok sayıda yerel yönetimin olması vatandaşın kendi ihtiyaçlarına uygun alanı seçmesini sağlayacaktır. 1970'lerin sonlarında yaşanan ekonomik krizler ile merkezi hükümetler; sadece kenti planlayarak ekonomik belirsizliğin üstesinden gelemeyeceklerini anladılar. Bu bağlamda, küçük ölçekli yönetimler ön plana çıkmıştır. Keating (1995)'e göre 'Büyük ölçekli yerel yönetimler, diğer büyük ölçekli kurumlar gibi 'küçük güzeldir' felsefesine geri dönmek istemektedirler (Tomas, 2002:2-3; Ostrom vd., 1961:836; Tekel, 2006:194).

Kamu Tercihi Yaklaşımının metropoliten alan için önerdiği yaklaşımlar 4 ana kavram altında incelenebilir:

1) Metropoliten yönetimde "desantralizasyon" yapılması

2) Metropoliten alanın yönetim olarak "parçalanması"

3) Kendi kendine idare

4) Siyasi kontrol

Metropoliten yönetimde desantralizasyon, kamu işlemlerindeki karmaşıklığın azaltılması, şeffaflığın arttırılması, vatandaşların bireysel tercihlerinin sistem tarafından daha sağlıklı tespiti ve karşılanması amacıyla yapılmalıdır. Yönetim alanının parçalanmasının amacı ise vatandaşların daha az vergi ödeyerek daha çok hizmeti alma konusunda tercihlerini sağlayabilmektir. "Kendi kendine idare" de vatandaş tercihlerinin, küçük ölçekli birimlerde kamu politika ve uygulamalarına daha fazla yansıyacağı savunulmaktadır. "Siyasi kontrol" ile bürokrasinin siyasi kontrol altında olması; katılımcı, hesap verebilir ve demokratik bir yönetimin tesis edilmesi anlaşılmaktadır (Oktay, 2016:45-46).

Kamu tercihi kuramı yaklaşımında; çok sayıda yönetim biriminden oluşan, kamusal hizmetlerinin üretim ve sunumunun birbirinden ayrı birimlerce gerçekleştirildiği farklı bir kent örgütlenmesi önerilmektedir (Lefevre, 1998:11). Bu kurama hakim olan düşünce, bireysel tercihlerin, yerel yönetim birimlerinin tavrını ve eylemlerini belirleyecek olmasıdır. "Tiebout Hipotezi" olarak da bilinen bu modele göre kentte yaşayanlar, kendilerine en ucuz ve en kaliteli hizmeti veren yönetim birimini tercih edecekler ve oraya yerleşeceklerdir (Horn, 2014:8).

Tiebout Hipotezine göre, yönetimin alt kademeleri, bireylerin yerel tercihlerini en iyi yansıtan birimler olarak kaynak tahsisinde daha etkin olmaktadırlar. Bu nedenle Tiebout, vatandaşların tamamen hareket kabiliyeti olduğu varsayımı altında; her bireyin kendi tercihleri doğrultusunda hizmetleri sağlayan yerel yönetim birimine yerleşeceğini ileri süren bir analiz yapmıştır. Tüketiciler, tamamen hareketlidir ve tercihlerini harcama düzeylerindeki farklılığa göre belirleyip ihtiyaçlarını en iyi tatmin eden bölgelere hareket ederler. Tüketicilerin

seçebileceği, çok sayıda topluluk mevcuttur. Topluluklar, optimal şehir büyüklüğüne ulaşana kadar (minimum kişi başına maliyet) bireyler için cazibe merkezi olurlar (Bülbül, 2011: 4 -5).

Bu yaklaşım, vergilerin artması veya hizmetlerin üretilmemesi halinde, kentlilerin yerleşim biriminden ayrılacağını ileri sürmektedir. Malî açıdan ayakta kalmak isteyen yerel yönetim birimlerinin, kentlilerin bu tür hoşnutsuzluklarına duyarlı olmak, ucuz ve kaliteli hizmet üretmek zorunda kalacağı belirtilmektedir. Bu yaklaşıma göre, örgütsel küçülme, yani yerel yönetimlerin veya idari birimlerinin birden fazla olması alternatif hizmet sunum biçimlerinden yararlanma ve rekabetçi yönetimin başarısı için gereklidir. Tablo 3'te kamu tercihi kuramının temel özellikleri yer almaktadır.

Tablo 3

Kamu Tercihi Kuramının Temel Özellikleri

Kuram	**Odak Noktası**	**Özellikleri**	**Temel Değerleri**
Kamu Tercihi Kuramı Ostrom, Buchanan, Tullock, Olson, Mitchell, ve d.	Örgüt-Müşteri İlişkileri, Kamusal Malların Dağıtımı, Desantralize Yapılar, Piyasa Yönelimlilik, Liderlik, Performans.	Anti-Bürokrasi, Hizmet Arzında Ekonomik Yaklaşım, Alternatif Hizmet Sunum Biçimleri, Nitelik Esaslılık, Örgütsel Küçülme, Desantralizasyon.	Bireycilik, Hemşehri Tercihleri, Hizmetlerden Eşit Yararlanma, Rekabet.

Kaynak: Bozlağan, R. (2001).

Kamu harcamalarının gereksiz yere arttığını, kamu kurumlarının aşırı büyüdüğünü belirten kamu tercihi kuramı, devletin küçültülerek ve 'özelleşerek' ayakta kalacağını savunmaktadır (Zengin, 2009). Bu kuram, kısaca "Politika Biliminin Ekonomik Analizi" olarak tanımlanabilir. Kamu tercihi, politik süreçte alınan karar ve uygulamaları iktisat biliminin kullandığı araç, metot ve varsayımlara dayalı olarak açıklayan bir disiplindir. Bir başka ifadeyle; Kamu Tercihi, siyaset biliminin temel konularını iktisat biliminin araçları ve teknikleri yardımıyla analiz etmektedir. Kamu tercihi modeli; Politikanın Ekonomi Teorisi, Yeni Politik İktisat, Kollektif Karar Alma Teorisi gibi adlar ile de anılmaktadır. James M. Buchanan söz konusu teoriyi şöyle tanımlamaktadır (Aktan, 2000:38):

"Kamu Tercihi Kuramı, esas olarak ekonomi teorisinde oldukça ayrıntılı analizler için geliştirilmiş araç ve metotları almakta ve bunları politik sürece ve kamu sektörüne uygulamaktadır. Kamu tercihi, siyasal karar alma sürecinde rol alan kimselerin; örneğin, seçmenlerin, politikacıların ve bürokratların davranışlarını gözlemlediğimiz veya gözlemleyeceğimiz sonuçların bileşimi ile ilişkilendirmeye çalışmaktadır"

Charles Rowley ise şu tespitlerde bulunmaktadır (Rowley, [t.y.]):

"Kamu Tercihi Kuramı, devletin elinden gelenin en iyisini yaptığı ve hataların sadece bilgi eksikliğinden kaynaklandığı çıkarımına karşı çıkmıştır ve devlet başarısızlığının (government failure) sistemin bir parçası olduğunu ileri sürmüştür. Kamu Tercihi yaklaşımı özünde pozitif bir yaklaşımdır. Siyaset piyasalarının gerçek hayattaki davranışını inceler. Gerçek hayatı modelleyerek kamu yararı yaklaşımına göre daha iyi tahmin geliştirip geliştiremeyeceğini test eder."

Tüm kentsel hizmetlerin tek metropoliten bölgede sunulmasını gerektiren yeni bölgeselcilik düşüncesi, 20. yüzyılın erken dönemlerinde ortaya çıkmıştır. Geniş ölçeği sayesinde yeni bölgeselcilik, bulunduğu alana ekonomik fayda ve etkinlik katmaktadır (Zimmermann, 2007:2 -3).

1990'lardan itibaren ayrı bir model olarak "bölgesel yönetişim" yaklaşımının geliştiğini belirtilmektedir. Bu yaklaşımda; metropoliten reform kuramının öngördüğü biçimde bölgesel düzeyde yönetsel yapılar oluşturulması ya da kamu tercihi kuramının savunduğu gibi çok sayıdaki yerel birim arasında bir rekabet ortamı geliştirilmesi yerine; var olan yönetimler arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenmesi ve bu birimlerin yönetişim yaklaşımı çerçevesinde işbirliği geliştirerek etkinleştirilmesi savunulur (Gül, 2012: 69). "Yeni bölgeselcilik", genişleyen kentlerin karşılaştığı sorunların çözümünde geçmişte yapılan tartışmalardan farklı olarak küresel ekonomi ve sanayi sonrası kamu politikalarının toplum üzerindeki etkilerini anlamak ve değerlendirmek için ortaya çıkmıştır (Frisken ve Norris, 2001: 467).

Yeni bölgecilik yaklaşımının ortaya çıkmasındaki en önemli gerekçe, ekonomik kalkınma ve küreselleşen ekonomi süreçlerinde ekonomik rekabetin sürdürülebilir kılınmasıdır. Küreselleşme ile ön plana çıkan bölge analizleri metropoliten alandaki yerel yönetimlerin ekonomik bakımdan birbirine bağlı olmasını temel almıştır. Bölgesel ölçekte gündeme gelen problemlerin çözümü için yerel yönetimlerin özel sektör kuruluşları ve STK'lar ile işbirliği içine girmesi yaklaşımın merkezini oluşturmuştur (Oktay, 2016:47). Dolayısıyla, yeni bölgeselcilik öncelikli olarak "yerel ve bölgesel kaynakların harekete geçirilmesi"ne odaklanmaktadır. Esas olarak belirli bölgelerin başarı faktörlerini incelemekte; performans ölçütlerini açıklamaya çalışmakla beraber bölgeleri sadece refah ve yaşam alanları olarak değerlendirmemektedir. Yeni bölgeselcilik akımı, bu alanları sosyo-kültürel ve kurumsal çerçeveleri de dikkate alarak değerlendirmektedir (Okçu, vd., 2005:7 ve Dulupçu, vd., 2015: 240 - 242).

Yeni bölgeselcilik, ekonomik tartışmalar, adil rekabet içinde olmayan sınırlar ve küresel ekonomi bağlamında dışsal yatırımların bölgeleye çekilmesi üzerine yoğunlaşmıştır (Heinelt ve Kübler, 2005:13-15). Birçok uzmana göre bu girişim, merkezi hükümetlerin ulusal ekonomiyi yönetmesini zayıflatmaktadır. Bu nedenle, ekonomik faaliyetlerin merkezde yaşandığı çoğu kent bölgeleri için üretilen alternatiflerin küresel dönüşümden kaynaklanan ekonomik faydaların güçlendirilmesi hedefinde olması gerektiğini belirtmektedirler (Frisken ve Norris, 2001:467).

Kurumların hiyerarşisi veya yerel özerklik ile ilgilenmekten ziyade farklı yerel düzeydeki çeşitli kamu şirketleri ve özel girişimlerin tekrar çalışır hale getirilmesi önemsenmekte-

dir. Yeni Bölgeselcilikte "yönetim"den "yönetişime" geçişe vurgu söz konusudur. Kurumlarda hiyerarşiye değil; metropoliten yönetişimin ortaya çıkması ve kurumlar arası ikili faaliyetlere odaklanılır. Yeni Bölgeselcilik metropoliten yönetişimin kurumlarının birleştirilmesini gerekli görmemektedir. Bundan farklı olarak metropoliten yönetişimin geniş alana yayılmasında kamusal aktörlerle düzenli ilişkiler geliştiren müşterek düzenlemelerle başarılı olunacağını tartışmaktadır. Bu kamusal aktörler, kentlerin sınırlarından bağımsız ve yerel yönetimlerin yönetsel yapıları dışında kalan kentsel hizmetler üreten kamu şirketleri ve özel girişimlerdir (Heinelt ve Kübler, 2005:10-15).

Metropoliten yönetimler, kuramlar temelinde farklı tercihler çerçevesinde biçimlenmektedir. Toplumların ekonomik, siyasal, kültürel niteliklerine ve gelişmişlik derecelerine göre farklı biçimlerde ortaya çıkar ve her ülkenin kendi siyasal koşulları içerisinde merkezi yönetime ya da yerinden yönetime daha fazla ağrılık verebilirler.

1.2.3. Metropoliten Yönetim Modelleri

Metropol yönetim modelleri konusunda ülkeler arasında geniş bir çeşitlilik bulunmaktadır. Metropoliten alanların yönetilmesi için Londra, Stuttgart, Portland'da olduğu gibi yeni bir yönetim kademesinin eklenmesi ya da Montreal, Toronto, İstanbul'da olduğu gibi mevcut kentlerin sınırlarını genişleterek fonksiyonel seviyede yeni idareler oluşturulması tercih edilmiştir. Uzmanlık kuruluşları ya da belediyeler arası organlar oluşturulmasından, işbirliği yapacak farklı idareler arasında sözleşmeler yapılmasına, gayri resmi işbirliği anlaşmalarına dek uzanan, çeşitli işbirliği biçimleri de bulunmaktadır (OECD, 2006).

Kentsel büyümenin ortaya çıkardığı sorunların çözümü açısından sorun, büyüklük-küçüklük sorunu olduğu kadar, aynı zamanda etkin ve eşgüdüm içerisinde çalışan yerel birimlerin kurulabilmesi sorunudur. Yönetimi belirleyen şeyler coğrafi mekân, nüfus ve olanaklardır. Büyük ünitelerin verimlilik, küçük ünitelerin de demokratik özelliklerinden yararlanmak için kademeli yönetsel yapı, metropoliten alanlarda tercih edilen bir modeldir (Özgür, 2008: 127).

Bu genel tartışmalar çerçevesinde, kentsel gelişme ve hizmet ihtiyaçları doğrultusunda metropoliten alanların yönetiminde ortaya çıkan seçenekler aşağıdaki gibi özetlenebilir (Eke,

1982; Yıldırım, 1987; Görmez 1993:20; Gündüzöz, 2011:15-17; Sazak, 2002; Turgut, 2004; Kösecik ve Özgür 2007; Slack vd., 2006:71-85; Erençin, 2005:123-124):

a) Tek kademeli metropoliten yönetimler (üniter metropol yönetim, birleştirme, şehir / county birleşmesi) ,

a) İki kademeli metropoliten yönetimler (metropoliten birlikler, metropoliten alan federasyonu),

b) İsteğe bağlı metropoliten kuruluşlar (yerel yönetimler birliği, alt-bölge belediye birlikleri)

c) Özel amaçlı metropoliten kuruluşlar

d) Yönetimler arası hizmet anlaşmaları

Tek Kademeli Yönetimler: Tek kademeli yönetimlerde, bir tek yönetim birimi tüm kent hizmetlerinden sorumlu olur. Tek kademeli model, iki farklı durum için uygulanabilir: Bir metropoliten alanda birçok bölünmüş yönetim birimi vardır veya birleştirilmiş büyük bir yönetim birimi bulunmaktadır.

Büyük bir tek kademeli yönetim, birleştirme[4] veya katma[5] sonucu kurulabilir. İdeal olan, geniş, birleştirilmiş bir modelin tüm kent alanını veya bölgesini kapsayabilecek coğrafi alan ile çevrelenmiş olmasıdır. Teorik olarak, bu çevrelenme kentsel alan genişledikçe sınırların da genişlemesiyle devam eder. Tarihsel sürece bakıldığında, pratikte bunun nadiren gerçekleştiği görülür.

Tek kademeli yönetimin birçok küçük ölçekli yönetimin birleştirilmesinden doğduğu durumlarda ise, farklı hizmetler farklı düzeylerde gerçekleştirilebilir. Örneğin, kırsal alanda yaşayanların tüm kent hizmetlerinden faydalanması gerekmiyordur. Bu durumda, tek kademeli yönetim biçiminde, kaynakların tüm yönetim düzeylerinde dağıtımına da gerek görülmeyecektir (Slack vd., 2006:71-85).

[4] amalgamation, belirli bir bölgede küçük ölçekli birden fazla belediyenin birleştirilmesi

[5] anexation, bir yönetim biriminden belirli bir alanın komşu belediye sınırlarına katılması

Tek kademeli metropoliten yönetim modeli, az nüfuslu metropoliten alanlar için uygun bir model olabilir. Ancak nüfusun yüksek olduğu alanlarda bu modelin uygulanması, halkın yönetime erişiminde sorunlara yol açabilir. Bu nedenle coğrafya ve nüfus yönünden büyük olan metropoliten alanlarda iki kademeli modeller daha çok ön plana çıkmaktadır (Kalabalık, 2005).

Tek kademeli yönetimlerin tüm kentsel alanı kapsayan temel avantajları, daha iyi hizmet koordinasyonu, şeffaf hesap planları, karar almada bürokrasinin az olması, daha fazla etkinlik, uzun vadeli planlama ve bütçelemedir (Slack vd., 2006:71-85).

Tek kademeli (üniter) metropoliten yönetim modeli, metropoliten alanın bütününe yönelik olarak oluşturulur ve sonra yetki ve sorumluluk devri (desantralizasyon) gerçekleştirilir. Bu tip metropoliten yönetim, yerinden yönetim öğelerini de içeren, eskiden beri tekçi bir nitelik taşıyan şehirleri de kapsar. Viyana, Paris, Oslo, Roma bunlara örnektir (Yıldırım, 1987).

Amerika Birleşik Devletlerinde, tek kademeli bölünmüş yönetimlere daha fazla rastlanmaktadır. Houston ve Teksas bunlara örnektir. Bu yönetimlerde yerindenlik güçlüdür ve gelirlerin bölüştürülmesi nettir. Tek kademeli bölünmüş yönetimler pratikte genellikle metropoliten alan içerisinde özel hizmetler için gönüllü kuruluşlarla koordine halinde olurlar (Slack vd., 2006:71-85).

Son yıllarda farklı Avrupa ülkelerinde (Fransa, Belçika, İspanya, İtalya) alana dayalı orta düzey bölge yönetimleri (territorial meso-governments) kurulmuştur. Üniter yaklaşımla kurulmuş bu yönetimler koordinasyon sağlanması, ölçek ekonomileri, ulaşım maliyetleri ve yerel vergi politikaları gibi konularda avantaj sağlamaktadır (Gündüzöz, 2011:16).

İki Kademeli Yönetimler: Yerel / bölgesel iki kademeli yönetim modeli, geniş coğrafi alana sahip; şehir, kasaba veya köyler gibi küçük ölçekli belediyeleri de içeren bir üst bölge veya metropoliten yönetim birimi olarak tanımlanır. İki kademeli yönetim modeli, yönetim yapısını oluşturmada ölçek ekonomileri, dışsallıklar ve kaynakların bölüşümü ile diğer yandan yerindenlik, erişilebilirlik ve hesap verme gibi konularda ortaya çıkan anlaşmazlıkların çözümünde kullanılabilir (Slack vd., 2006:71-85).

İki kademeli modelde üst düzeydeki yönetim basamağı ile alt düzeydeki birimler arasında çeşitli hizmetler, bu birimlerin olanaklarına ve teknik gelişme düzeyinlerine uygun olarak paylaştırılır. Kamu gelirleri de bu birimler arasında adaletli bir şekilde bölüştürülmektedir. Üst düzeydeki birimin üstlendiği görevler, planlama, ulaşım, altyapı, eğitim, sağlık, su, aydınlatma, ana yollar, kanalizasyon, atık su yönetimi, sosyal hizmetler, konut politikası, bölgesel planlama ve geliştirme gibi hizmetler olabilir. Alt düzeydeki birimin sorumluluk alanları ise kent içi yollar, temizlik, gıda maddeleri üreten işletmelerin denetimi ve benzerleridir (Keleş, 2009).

Metropoliten alanlarda iki kademeli yönetim uygulaması, bazen alanın büyüklüğü nedeniyle uygulama imkânı bulurken, bazen de büyüklükten bağımsız olarak, politik koşulların bir sonucu olarak ortaya çıkabilir. Siyasal açıdan tek bir yerel yönetim çatısı altında birleştirmenin mümkün olamadığı durumlarda iki kademeli modeller başvurulan bir çözüm yolu olarak görülmektedir. Bu durumda bazı işlevler üst kademe ve alt kademe yönetimler arasında paylaştırılırken, bazı işlevler ise iki kademe tarafından ortaklaşa yerine getirilir (Barlow, 1993: 130-143).

Bu yönetim şeklinde metropoliten alan içerisinde küçük yerel yönetimler bir arada yer almaktadır. Koordinasyonda kolaylık sağlasa da iki kademeli yapı bazen dezavantajlara da yol açabilmektedir (Gündüzöz, 2011: 17). Bu model karşısında geliştirilen eleştiriler, bazı hizmetlerin her düzey yönetim birimi tarafından karşılanması sonucu ortaya çıkan maliyetin fazlalığı, daha az şeffaflık ve hizmet sonrası vergilemede kimin hangi hizmeti aldığıyla ilgili karmaşanın ortaya çıkması olarak ifade edilmektedir.

İki kademeli yönetimde hem üst hem de alt birimde belediye meclisinin bulunmasına, karar almada etkinliği azalttığı şeklinde eleştiriler getirilmektedir. İki farklı birimin kararlarında çakışma yaşanabilmesi, üst yönetimin genellikle merkezi hükümet veya eyalet hükümeti tarafından etki altına alınabilmesi diğer dezavantajıdır. Berlin, Londra ve Oregon bu tür yönetimlere örnek olarak gösterilebilir.

İsteğe bağlı metropoliten kuruluşlar (Gönüllü Kuruluşlar): Geniş bir alan içerisinde mevcut yerel yönetim kuruluşları arasında daimi nitelikte, ayrı bir kurumsal yapıya sahip birimlerin oluşmasına dayalı işbirliği biçimidir. Bu model, Amerika Birleşik Devletleri'nde

genellikle yeni bölgesel yaklaşımı benimseyenler tarafından desteklenmektedir. Genel amaçlı yönetimler yerine, belli hizmetlere özgü yerel yönetimler arası işbirliğinin tercih edildiği bir modeldir (Slack vd., 2006:71-85).

İsteğe bağlı metropoliten kuruluşlar, yerel yönetimlere belli hizmetler konusunda teknik destek ve danışmanlık hizmeti vermek için kurulmuşlardır. Uygulamada, her yerel yönetim veya yetkili birim, sunulan geniş kapsamlı ana hizmetler arasından sözleşme konusu yapacağı herhangi bir hizmeti seçebilmektedir. Bazı durumlarda, bir "şirket" kurulmakta ve her yönetim dilediği zaman bu şirketten hizmet satın alabilmektedir (Sezer, 2007: 16–25).

İsteğe bağlı metropoliten kuruluşlar, bir bölge içerisinde hizmetlerin birleştirme veya iki kademeli yönetime başvurma yoluna gitmeden gerçekleştirilmesi için alternatif bir metottur. Belediyeler, harcamalar ve vergi kararları konusunda özerkliklerini ve ölçek ekonomilerini koruyabilirler, dışsallıklarını kontrol edebilirler. Ancak yetki farklı bir yönetim tarafından gerçekleştiğinde hesap verebilirlikte sorun yaşanabilir.

Bologna, isteğe bağlı metropoliten kuruluşlar modeline bir örnektir. Gönüllü Kuruluş üzerinde gerçekleşen belediyeler arası metropoliten yönetim modelidir. 1994'de 48 belediye Bologna'da Accordo per la Città Metropolitana (ACM) anlaşmasını imzalamışlardır. Her belediye bu birliğe giriş ve çıkışlarda veya herhangi bir etkinliğine katılmada serbest bırakılmıştır. Bu tarz yönetim modeli İspanya, Belçika ve Hollanda'da bulunmaktadır.

Özel Amaçlı Metropoliten Kuruluşlar: Özel amaçlı metropoliten kuruluşlar, belediye sınırlarını aşan hizmetlerin metropoliten alan ölçüsünde gerçekleştirilmesi için kurulabilirler. Benzer belediye hizmetlerini birçok belediye için sunabilir veya bölgesel hizmetlerin yönetimini belirli dışsallıklar üzerinden üstlenebilirler. Bu tür yönetim modeli, güçlü ve özerk yerel yönetim geçmişi olan ülkelerde görülmektedir (Slack vd., 2006:71-85).

Özel amaçlı metropoliten kuruluşlar birçok ülkenin metropoliten alanında kullanılır; su ve kanalizasyon, çöp, parklar, elektrik ve hava gazı vb. belli bir hizmeti yürütmek amacıyla kurulmaktadırlar (Sezer, 2007:16–25). Bu sayede bürokrasi hızlanır; hizmetler daha etkin ve verimli görülebilir. Kuruluşlar hizmetlerini belirli bir yerel birime değil, metropoliten alanın tümüne sunarlar. Buna karşılık bu tür birimlerin üzerlerinde toplumsal denetim kurulması

güçtür. Bu birimler, halkın seçimi dışında, teknokratlar tarafından yönetilir (Keleş, 2009:287–301).

Türkiye'de Özel Amaçlı Metropoliten Yönetim Kuruluşları, Cumhuriyetin ilk yıllarında kurulmaya başlanılmıştır. Örneğin, İETT İşletmeleri Genel Müdürlüğü, 1869 yılında Dersaadet Tramvay Şirketi olarak kurulmuştur. 1981 yılında kabul edilen 2560 Sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yasa ile İstanbul'da İSKİ Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Benzer şekilde, BUSKİ (Bursa Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi), ESHOT (İzmir Elektrik Su, Havagazı Otobüs ve Troleybüs) Genel Müdürlüğü, EGO (Ankara Elektrik, Havagazı ve Otobüs İşletme Müessesesi) Genel Müdürlüğü gibi başka kuruluşlar da bulunmaktadır (Alıcı ve Şatır, 2012).

Özel Amaçlı Metropoliten Yönetim Kuruluşları, bazı araştırmalarda Belediye İktisadi Teşebbüsleri adı altında da incelenmektedir. Bilindiği gibi, belediye şirketleri kar amacı esasına göre kurulmuşlardır. Özel Amaçlı Metropoliten Yönetim Kuruluşları ise yarı kamusal nitelikli hizmetleri sunarlar ve belediyeden farklı olarak ayrı bir kamu tüzel kişiliğe sahiptirler (Bozlağan, 2004:9).

Özel bir yönetmelik / yasa ile hizmet veren, ayrı tüzel kişiliklere ve bütçeye sahip olan bu kuruluşların sorumlu oldukları hizmeti sunmak için vergilendirme, fiyat belirleme, personel alma ve borçlanma yetkileri vardır. Bu kuruluşlar, o bölgedeki metropoliten yerel yönetim birimine bağlı olarak hizmet vermektedirler.

Yönetimler arası hizmet anlaşmaları: Yerel yönetimlerin kendi aralarında, bölge yönetimleri veya diğer kamu ve özel kuruluşlarla hizmet alım ve satımı amacıyla yaptıkları anlaşmalardır (Eke, 1982:18).

Yönetimler arası hizmet anlaşmalarına İngiltere, Fransa ve İspanya'da yapılan anlaşmalar başarılı örnekler olarak gösterilebilir. İngiltere'de Yerel Hizmet Sözleşmeleri (Local Area Agreements), merkezi yönetim - yerel yönetim arasında gerçekleştirilmektedir. Fransa'da Merkez Bölge Proje Sözleşmeleri (State Region Projets Contrats), merkezi hükümet - bölge yönetimi arasında, İspanya'da ise İşbirliği Sözleşmeleri (Convenio de colaboracion), merkezi hükümet - özerk bölge yönetimi (comunidad autónoma) arasında yapılmaktadır.

Yönetimler arası hizmet anlaşmaları hazırlanırken bir takım özellikleri gerçekleştirmesine dikkat edilmektedir. Bunlar (Sertesen ve Haşar, 2009):

a) Merkezi öncelikler ile yerel önceliklerin uyumlu olması,

b) Ulusal hedeflerle örtüşmesi,

c) Kaynak aktarımının nüfus ve gelişmişlik gibi ölçütlere göre belirlenmesi,

d) Taraflara yükümlülükler yükleyen bir "sözleşme"den çok eylemleri, sorumlu kuruluşları ve finansman ihtiyacını belirleyen operasyonel plan niteliğinde olması,

e) Merkez ve bölge yönetimlerinin birlikte politika geliştirebilmelerini sağlaması,

f) Gönüllülük esasına dayanması, yenilenebilir ve uzatılabilir olarak esnek olması, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki diyaloğu güçlendirmesi olarak sıralanabilir.

Hizmet anlaşmaların hem faydalarının hem de sakıncalarının yaşandığı durumlar bulunmaktadır. Avantajları, rekabet ortamı oluşturarak hizmet üretenleri işlev, maliyet ve nitelik yönünden en iyisini yapmaya zorlamasıdır. Denetimin daha etkin yapılması, yönetsel eylemlerde planlama ve örgütlemenin gerçekleştirilmesi ve gönüllü girişimler olduğundan özerkliği zedelememesi, yönetimlerin kendi varlıklarını olduğu gibi sürdürmeleri de sağladığı faydalardandır.

Bazen yönetimler arasında farklı yaklaşımlar ve çıkar çatışmaları olabilmekte, gönüllü olan bu anlaşmalar çerçevesinde tüm kentsel alan için planlama, kaynak dağıtımı vb. konularda bağlayıcı kararlar alınamamaktadır. Ayrıca, süreci belirli olan anlaşmalar ile kalıcı çözümler mümkün gözükmemektedir (Eke, 1982:20-21). Metropoliten örgütlenme biçimlerinin amaçları doğrultusunda ortaya çıkan yöntem ve çekinceler Tablo 4'te özetlenmektedir:

Tablo 4

Metropoliten Örgütlenme Biçimlerinin Amaç, Yöntem ve Çekinceleri

Metropoliten Örgütlenme Biçimleri	**AMAÇ**	**YÖNTEM**	**ÇEKİNCE**
Tek Kademeli Metropoliten Yönetimler	Parçalı birimler üzerinde bir düzen oluşturmak, çekirdek kentin gelişme ve yerleşme düzenini kontrol etmek.	Katma / kaynaştırma/ birleştirme	Erişme zorluğu, yerel kimlik kaybı birimlerin yetki kaybı.
İki Kademeli Metropoliten Yönetimler	Hizmetlerin karşılanması için yeni bir kurumlaşma ve örgütlenme sistematiği kurmak.	Genel nitelikli çok amaçlı yönetim, mevcut yerel yönetimlerin üstünde yeni bir üst yönetim kademesidir.	Yönetimler (merkez ve iç birimler) arası etkileşim sorunları.
İsteğe Bağlı Metropoliten Kuruluşlar	Yerel yönetimlerin ortak sorunlarını çözmek, teknik hizmet ve danışmanlık hizmetleri sunmak.	Gönüllü kuruluşlar aracılığıyla bir forum işlevi görmek.	
Özel Amaçlı Metropoliten Kuruluşlar	Bazı hizmetleri karşılamak amacıyla kurulurlar.	Teknokratlar tarafından yönetilir.	Yerel katılım göz ardı edilmiştir.

Kaynak: Turgut, S., (2004). İstanbul'un Yönetimi Bir Kent Planlama Yönetimi Denemesi. İstanbul. Anahtar Kitaplar Yayınevi

Farklı yönetim biçimleri farklı yer ve zamanlarda uygulanabilir. Hangi kent için hangi tarz yönetimin uygulanacağı o bölgenin ölçeği ve konumu, büyüme hızı, diğer yönetimler ile ilişkileri, işbirliği anlaşmalarının tarihi, kaynakları, kültürel, ekonomik, tarihi vb. özellikleri belirler (Slack vd., 2006:71-85). Toplumların süregeldikleri yerel yönetim gelenekleri, planladıkları yönetim reformları, idari ve siyasi durumları çerçevesinde kendileri için uygun olan yönetim modelini seçmeleri beklenir.

1.3. Metropoliten Yönetim: İşleyiş ve Sorunlar

1.3.1. Metropoliten Yönetimde Önem Kazanan İlkeler

Demokratik yönetim sistemlerinin temel ilkelerini oluşturan şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, temsiliyet, etkinlik, tutarlılık, anayasaya uygunluk ve temel özgürlüklerin korunması gibi ilkeler aynı zamanda günümüz metropoliten alan yönetiminde de ön plana çıkmaktadır. Bu ilkeleri destekleyen ve açıklanmasına öncülük eden kurum ve kuruluşlar genelde kamu kurumlarına, özellikle de yerel yönetimlere yön verecek nitelikte olmuştur.

Birleşmiş Milletler Gelişim Programı'nın 1997 yılında yayınladığı rapora göre yönetişim, bir ülkenin yönetim kademelerinin her birinde politik, ekonomik ve idari otorite etkinliklerinin kentlilerin ve kentte yaşayan diğer grupların kendilerini ifade ettikleri, yasal haklarını tecrübe ettikleri, sorumlulukları ile yüzleştikleri ve farklılıklarını minimize ettikleri mekanizmalar, süreçler ve kurumlarla yürütülmesidir (UNDP, 1997).

Ayrıca, Birleşmiş Milletler'in 2014 yılında yayınladığı farklı bir yönetişim raporunda ise, yönetişim; şeffaf ve demokratik kurumlar ile etkin ve verimli kamu hizmetlerinin gerçekleşmesi olarak tanımlanmaktadır. Yönetişim süreçleri, katılımcılığın bir niteliği olarak politik, sosyal ve ekonomik önceliklerle geliştirilen programların toplumla uyumuna bağlıdır ve karar vermede farklı grupların sürece dâhil edilmesidir (UNDP, 2014:4).

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu raporunda "merkezi otoritenin yukarıdan aşağıya doğru hâkimiyetini esas alan klasik hiyerarşik yönetim anlayışı yerine tüm toplumsal aktörlerin karşılıklı işbirliği ve uzlaşmasına dayanan, katılımcılığı ve sivil toplum kuruluşlarını ön plana çıkaran, saydamlığı, hesap verme sorumluluğunu, yetki devri ve yerindenliği esas alan" bir anlayışı tanımlamıştır (DPT, 2007).

BM, yoksulluğun azaltılması, çevrenin korunması, cinsiyet eşitliliğinin sağlanması, sürdürülebilir geçim kaynaklarının temini gibi konuların gerçekleştirilmesinde ve sivil toplum ile yardıma muhtaç kişilerin öncelikli ihtiyaçlarının belirlenmesinde belirli ilkeler sıralanmaktadır. Bu ilkeler eşitlik, katılımcılık, çoğulculuk, şeffaflık, hesap verebilirlik yanı sıra etkinlik, verimlilik ve katılımcılık çerçevesinde yasaya bağlılık olarak sıralanmaktadır (http://www.un.org/en/globalissues/governance/).

AB Komisyonu, yönetim ilkesini, kurumları arasındaki ilişkileri, bu kurumların AB vatandaşlarıyla kurdukları iletişimin nasıl olması gerektiğini 25 Temmuz 2001'de yayınladığı Avrupa Yönetişimi: Beyaz Kitap (European Governance: A White Paper) adlı eserde yer vermiştir. Beyaz Kitap'a göre yönetişimin temelini beş ilke oluşturmaktadır: şeffaflık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkinlik ve (ekonomik ve sosyal) uyum (EUR Lex, 2001).

Metropoliten yönetim ilkeleri, OECD'nin 2001 yılında yayınlanan metropoliten yönetişimin geliştirilmesi konulu raporunda da yer almaktadır (OECD, 2001). Raporda, metropoliten yönetim için belirli bir model tanımlaması bulunmamaktadır. Ancak bir dizi ilke sıralanmıştır. Tüm bu kurumlar, yayınladıkları yönetim ilkeleriyle ortak noktalarda birleşmişlerdir. Bu ilkeler şunlardır (OECD, 2001:18-19):

Herkes için Kent: Kentlerin geliştirilmesi ve kalkınması salt ekonomik ihtiyaçlar için olmamalıdır. Kentler aynı zamanda, vatandaş odaklı, yaşanabilirliliğin ve çekiciliğin (cazibe merkezi olmanın) yaşam standartlarını yükseltme ve devam ettirme amacıyla geliştirildiği mekânlar olmalıdır.

Politikalarda Tutarlılık: Tutarlılık, birden fazla kararın ve eylemlerin birbirleriyle uyumlu olmasını ve çatışmamasını anlatmaktadır. Devletin birden fazla ve çeşitli alanlarda hizmette bulunduğu göz önünde tutulduğunda tutarlılık ilkesinin hayata geçirilmesi önemlidir. Karmaşık bir sistem içerisinde tutarlı bir yaklaşımın oluşabilmesi siyasi sahiplenmeyi ve her

bir kurumun güçlü sorumluluk duygusuna sahip olmasını gerektirmektedir (DPT, 2007). Politikalar ile bunların gerçekleştirilmesine yönelik eylemlerin tutarlı ve kolay anlaşılır olması gerekmektedir.

Metropoliten yönetim hedefleri ve kurumsal yapı, yerel problemlere odaklanmalıdır. Bu problemler ekonomik gelişim, konut ihtiyacının karşılanması, trafik, kent yığınları, güvenlik, çevre kalitesi ve eski alanların yenilenmesidir. Bu problemler belirli bir şekilde ve sırasıyla ele alınmalıdır. Problemlerin çözümünde politikalardaki tutarlılık önemlidir.

Koordinasyon: Metropoliten yönetim, genel kentsel alanın ihtiyaçlarını gözetmeli ve yansıtmalıdır. Metropoliten alanlardaki her bir yönetim kademesinin rolleri ve sorumlulukları, politika tutarlılığını ve sektörler arası entegrasyonu sağlamak üzere açıkça tanımlanmalıdır. Metropol bölgelerinin idari yönetimleri göz önüne alındığında, koordinasyon aynı zamanda, fonksiyonel veya sektörel sorumluluklar açısından, yerel yönetimler arasında ve seçilmiş çeşitli bölgesel kurullar veya kurumlar arasında da gereklidir.

Yerel Kalkınma: Yerel kaynaklardan en iyi şekilde yararlanmak için finansal ve mali teşviklerle gerçekleştirilen temel ekonomik kalkınmadan ziyade altyapı ve insan gelişimine dayandırılan yatırımlar vurgulanmalıdır. Bölge dışındaki yatırımcıları finansal ve mali teşviklerle bölgeye çekmek yerine, bölgenin kaynaklarının en avantajlı kullanımına olanak sağlayacak beşeri sermaye ve altyapıya yönelik yatırımların temel alınması gerekir. Yerel kalkınmada, Metropoliten bölge yönetişimi, bölgenin güçlü yanlarına ve fırsatlarına dayalı bir kalkınma yaklaşımını benimseyerek öncelikleri belirlemeye yardımcı olabilir.

Etkin Finansal Yönetim: Metropoliten yönetim, şeffaflık, hesap verebilirlik ve izleme sonucu gelen faydanın elde edilmesinin yönetime yansıtılmasına tam olarak imkân vermelidir. Aynı zamanda, kamu hizmetlerinin fayda ve maliyetleri ve uygun seviyeleri tüm kentsel alanlar için uygun değerlendirilmelerini güvence altına almalıdır.

Esneklik: ekonomik ve sosyal eğilimler, teknolojik buluşlar ve mekânsal gelişmelere adapte olabilmek için kurumlar yeniliklere açık olmalıdır. Stratejik planlama ve esneklik için ileriye dönük bir yaklaşım ortaya konmalıdır.

Sosyal Uyum: Metropoliten yönetişim, tüm sosyal sınıflar için erişilebilirlik, güvenlik ve fırsatların gelişimini sağlamalı, kentlilerin kentsel alanlara entegrasyonunu kolaylaştırmalıdır.

Yerindenlik: Hizmetlerin çoğu mümkün olduğu ölçüde yerel düzeyde gerçekleştirilmelidir ve yaygın bir şekilde sunulması sağlanmalıdır.

Sürdürülebilirlik: Kentsel alanların sağlıklı şehir, ekolojik kent ve bio-bölge olma kriterleri bağlamında geliştirilen ekonomik, sosyal ve çevresel hedefler, kalkınma politikaları ile entegre bir şekilde uyumlu olmalıdır. Bu durum, kentsel ve kırsal alanlarda daha fazla işbirliğini getirir.

Demokrasi:Metropoliten sayılan bir coğrafi alanda; kamu hizmetlerinin eşit biçimde sunulması, kaynakların eşit biçimde tahsisi, ölçek ekonomilerinin yakalanması, hizmetlerin etkin yönetimi ve metropoliten toprakların planlanması ile kamu politikalarının oluşturulmasında bütünsellik ihtiyacı merkezi bir yönetimin gerekçeleridir. Vatandaş katılımının sağlanması, halka yakınlık, önemli ölçüde farklı niteliklere sahip olan nüfusun ihtiyaçlarına ve tercihlerine cevap verebilme ve yerel topluluğun çıkarlarını koruma ise, yerel demokrasiyi öne çıkaran, nispeten küçük yerel yönetimlerin temel dayanaklarıdır (Barlow, 1993:130-143 ve Erençin, 2005:122-123).

Yönetime katılım, hizmetlerde etkinlik, demokratik uygulamalar ve özgürlük gibi demokrasinin pek çok değerinin hayata geçirildiği mekânlar olarak, toplumun demokratikleşmesine önemli katkılar sağlayan yerel yönetimler, yerel demokrasiler olarak adlandırılır (Pustu, 2005:127).

Esneklik: Ekonomi ve sosyal alanlardaki gelişmelere, teknolojik yeniliğe ve mekânsal kalkınmaya uyum sağlayabilmek için kurumlar, değişimlere açık olmalıdırlar. İleri görüşlü, geleceğe yönelik bir yaklaşım, esneklik için olduğu kadar stratejik planlama için de gerekli ve öncelikli olmaktadır.

Katılımcılık: Karar alma süreçlerinin hazırlıktan uygulamaya ve oradan da izlemeye kadar olan aşamalarında bireyden başlayarak sivil toplumun ve halkın etkin biçimde sürece dâhil olmasını ifade eder. Kamu sektörünün aldığı kararların katılımcı bir anlayış ile alınması,

kararların o karardan etkilenecekleri kapsayacak düzeyde verilmesi kararların uygulanma olasılığını artırır (Toksöz, 2008).

Metropoliten bölgelerin büyümesi ve çeşitliliği göz önüne alındığında, yönetişim, metropoliten alan içinde sivil toplum, sosyal paydaşlar ve her düzeyde yönetimin katılımı için izin verilmesidir. Yeni teknolojiler ve iletişim yöntemleri kullanımı ise interaktif politik ortamlar oluşturulmasına imkân verir ve hükümet ile vatandaşların yakınlaşması sağlanır.

Katılımcılık kamu gücünün kötüye kullanılmasının önlenmesi, vatandaşların söz sahibi oldukları düzenlemeleri daha olumlu karşılamaları, böylece düzenlemelere uyumun artması, ilginç ve orijinal fikirlerin ve gerçek verilerin edinilmesi, vatandaşların devlete olan güvenlerinin artması, saydamlığın güçlenmesi, tüm taraflar arasında ortak bir dil oluşturulması gibi nedenlerle oldukça önemlidir (DPT, 2007).

Şeffaflık: Serbest bilgi akışının sağlanması ve usullerin, kurumların, bilginin kolaylıkla erişilebilir olması anlamına gelen şeffaflık; kamu yetkililerinin karar alma süreçlerini ve kararlarını diğer paydaşlara açık ve paylaşılır olarak gerçekleştirmesidir (Toksöz, 2008).

Hesap verebilirlik: Hesap verebilirlik, kamusal gücün tek elde toplanarak kötüye kullanılmasının önlenmesi, kamusal kaynakların hukuka uygun ve yerinde kullanılmasının güvence altına alınması, ayrıca yönetimin vatandaşların istek ve beklentilerine uygun şekilde hareket etmesi böylece vatandaşların devlete duyduğu güvenin artırılması için her yönetimde bulunması gereken temel bir ilkedir.

Hesap verebilirliği, kamu gücüne sahip olanların vatandaşlara hizmet etme ve beklentilerine cevap verme gerekliliği, bir kimsenin yerine getirdiği işlerden dolayı bir başka otoriteye açıklama yapması, performansın açıklanması, bir kimsenin üstlenmiş olduğu görev ve sorumlulukları ne şekilde yerine getirdiğini ortaya koyması ve ispat etmesi zorunluluğu gibi şekillerde tanımlamak mümkündür (DPT, 2007).

Etkinlik:Etkinlik, kamusal politikaların etkili olması bir başka deyişle net olarak tanımlanmış hedeflere ulaşabilmek için yapılması gerekenlerin doğru bir biçimde ve zamanında yerine getirilmesi anlamına gelen yönetişim ilkelerinden birisidir. Politikalar etkili olmalı ve zamanında yapılmalı, açıkça belirlenmiş hedeflere uygun olarak hayata geçirilmeli, gelecekte

oluşması muhtemel olan etkiler ve geçmişte yaşanan tecrübeler değerlendirilmelidir (EUR Lex, 2001).

Kent yönetiminde etkinliğin sağlanması ve planlamada amaçlara ulaşılabilmesi, kentte yaşayan yurttaşın hakları ve sorumlulukları konusunda bilinçlenmesi ile kolaylaşır. Yüksek düzeyde bir kentlilik bilinciyle yönetimin kabuğunu kaldırmak, özünü oluşturan işleyiş sürecinde amaçlarla araçlar arasında var olması gereken zorunlu bağı kurmak olanağı bulmuş olur (Keleş, 2004).

Yerel yönetimlerin etkinliği, kentlerin çekim merkezleri haline gelmesi, kentsel atmosferin demokratikliğiyle yakından ilişkili görülmektedir. Girişimciler yatırım yapacakları yerlerin demokratikliğini oldukça önemli bulmaktadırlar. Yerel yönetimlerde demokrasiyi yansıtamayan yönetimler, ekonomik bakımdan çekim merkezi olamamaktadırlar (Keleş, 2004).

Kamu yönetimi, işletme ve siyaset bilimi disiplinleri ile ilişkili olan yönetim ilkeleri, bu üç temel disiplinin keşişim alanında konumlanmakta ve bu disiplinlerden gelen yapısal özellikler ile içeriğini oluşturmaktadır. Bir anlamda toplum ve devlet arasındaki yeni ilişki örüntüsü ortaya konulmaktadır (Shehrin, 2010:264).

Kamu hizmetlerinde eşitlik, etkinlik ve verimlilik temel ilkeleri ve metropoliten alanların küresel düzeyde rekabetleri etrafında tartışılmıştır. Son zamanlarda, tartışmalar ekonomi üzerinde de gerçekleştirilmektedir. Diğer yönden, kamu politikalarında demokratik niteliğin arttırılması, küresel ekonomi alanındaki rekabet hedefinden daha fazla öne çıkmaktadır (Yaro ve Ronderos, 2011:11). Ayrıca, bu ilkelere ek olarak yetki ve hizmet alanının hem mevzuat hem de mekânsal olarak yeterli genişliğe sahip olması, kurumsal yapı ve hizmetlerin gerçekleştirilmesinde ölçek ekonomisinin temel alınması, yerel özerklik, güçlü bir siyasi temsil sistemi ve yönetişim ilkelerinin uygulanması gibi kriterler de metropoliten yönetim modellerinin analizinde göz önüne alınmaktadır (Oktay, 2016:52).

Yönetimde yeni yaklaşımlar çerçevesinde geliştirilen bu ilkeler, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yönetimlerinin etkin ve verimli bir niteliğe bürünmesi hedefiyle yönetimin her kademesinde uygulanabilir olmakta, metropoliten yönetim için de kabul görmekte ve öncelenmektedir.

1.3.2. Metropoliten Yönetimlerde Karşılaşılan Bazı Sorunlar

Metropoliten yönetimin nasıl olması gerektiği konusunda ideal bir model tanımlanmamıştır. Her büyük şehrin yönetim yapısının belirli bir şekilde yerel bağlamına uygun olarak geliştiği bilinmektedir. Üstesinden gelinmesi gereken konu, belirli bir kentsel bölgenin potansiyeline uygun olarak optimum yönetişim formlarının üretilmesidir.

Metropoliten yönetim, karar almada kentteki tüm mekanizmalar, kurumlar ve süreçleri içerir. Küresel çalışmalarda metropoliten yönetim, kurumlardaki farklılıkların pratikte nasıl çalışacağı ve bunların metropoliten yönetişim için önemleri karşılaştırmalı olarak test edilir ve yönetime odaklanılır. Metropoliten yönetim, genel anlamda yatay ve düşey eksende gösterildiğinde, düşey (dikey) eksen katılımcılığın düzeyini gösterirken yatay eksen kurumlaşmanın potansiyel açılımlarını göstermektedir (Yaro ve Ronderos, 2011:6-8). Dolayısıyla, hem katılımcılık hem de kurumsallaşma yönetişimi besleyen iki ana akımdır.

Küresel ekonominin etkisi, kent bölgelerini ve sınırları birbirine bağlamış ve kentler arasındaki rekabeti arttırmıştır. Aynı zamanda, yerelleşmenin yayılması metropoliten bölgeler içerisindeki yerel yönetimlerin demografik, ekonomik ve sosyal değişimlerin sonuçları ile karşı karşıya bırakmıştır. Metropoliten yönetimden politika, ekonomi ve toplum üzerindeki eş zamanlı gelişen sorunların üstesinden gelmesi beklenmektedir (Sellers ve Martinot, 2008: 256).

Metropoliten sınırlar kırsal alana doğru genişledikçe ulaşım ve iletişim teknolojileri kentliler ve çalışanlar için gelişmektedir. "Yatay yönetişim" şeklinde genişleyen metropoliten yönetim, kentsel bölgelerde çeşitli problemleri ortaya çıkarmaktadır: Kentsel sınırların kontrol dışı olması, yönetim kapasitesi ve deneyim eksikliği, ortak sorunların çözümünde danışma yapısının olmaması, ekonomik gelişim ve hava kirliliği bunlardan birkaçıdır (Sellers ve Martinot, 2008:256).

Önerilecek çözümler, ekonomik ve sosyal değişime uyum sağlayacak kadar esnek olmalıdır. Analiz ve bilgi akışı, yerel ve uluslararası metropoliten yönetişim politika tartışmasının gündeme getirilmesi, ulusal ve yerel bağlamlara en uygun politika çerçevesinin geliştirilmesi gerekmektedir. İyi bir metropoliten yönetimin önünde temel sorunlar; yönetsel ve fonksiyonel alanlar arasındaki uyum ve iletişim eksikliğinin bir sonucu olarak yönetim kararların-

da bölünmeler; metropoliten alanlarda yerel yönetimlerin mali ve finansal yetkinliğinde zorlanmalar; şeffaf ve hesap verebilir karar verme süreçlerinin eksikliği olarak belirlenmiştir (OECD, 2001:12). Daha detaylı yaklaşımla günümüzde metropoliten yönetimlerin karşılaştığı bazı sorunlar şu şekilde sıralanabilmektedir:

Bölgesel Kontrollerin ve Rehberliğin Olmaması: Kentsel yayılma, ancak etkilenen kentsel alanlar arasındaki etkileşim ile önlenebilir ve sınırlanabilir. Yerel yönetimler, dar kalıplar ve vizyonun ötesine geçerek bu yayılmacı gelişim karşısında yeni stratejiler geliştirmelidirler.

Ortak Sorunların Çözümü İçin Kurumsal Karar Alma Eksikliği: Yerel yönetimlerin ortak hareket etmede hala eksiklikleri vardır. Ancak ne zaman bir metropoliten alan içerisindeki sosyal ve ekonomik yapılar birbirine bağlanırsa, bir topluluk tarafından alınan kararlar komşu alandaki kararları kolayca etkileyebilir (Sellers ve Martinot, 2008:256).

Küçük Yerel Toplulukların Siyasal Apolitizasyonu: Yerel topluluklar, Metropoliten yönetimin bürokrasisi içerisinde siyasal açıdan etkin rol alamayabilirler.

Güçlü Metropoliten Yönetim, Kuvvetli Bir Alansal Kontrole Neden Olabilir: Metropoliten alanda iyi yönetim ilkeleri ile hareket edilmez ise ortaya çıkacak sorunlar büyük bir alanı etkileyecektir. Metropoliten yönetim, alt yerel yönetimlerin planlama ve diğer hizmetlerinde gereksiz ve keyfi müdahalelerde bulunmamalıdır.

Metropoliten Yönetim Bürokrasisi ile Kırtasiyecilik Artabilir: Bürokratik yapı gereğinden fazla büyür ise kırtasiyecilik artar. Vatandaşlardan gereksiz belge ve prosedür talep edilebilir. Vatandaşların yönetim kademelerine ulaşması zorlaşır.

Yaşanan Genişleme Sonucu Mekâna Dâhil Olan Yeni Yerel Yönetimler Nedeniyle Artan Yıpratıcı Rekabet: Metropoliten alana dahil olan giren yeni yerel yönetimler, sistem içinde mevcut alt unsurlarda var olan rekabete ilave bir etkide bulunacaklar, kaynaklardan pay alabilmek için rekabet edeceklerdir. Bu durum karar alma süreçlerini yavaşlatıcı, kaynak dağılımını bozucu unsurlar içerebilmektedir.

Optimal Olmayan Ölçeklerde Hizmetlerde Aksama: Metropoliten yönetim ile alt yönetimler arasında hizmet bölüşümü ölçek esasına göre dengeli ve mali yapıları gözeterek da-

ğıtılmalıdır. Aksi halde yetki paylaşımı da yanlış gerçekleşir ve hizmetlerin yürütümünde aksamalar yaşanabilir (Gündüzöz, 2011:105-108).

Politikalarda Tutarlılığın Olmaması: Metropoliten yönetimlerde politikalar arasındaki tutarlılık oldukça önemlidir. Politikalar ile bunların gerçekleştirilmesine yönelik eylemlerin tutarlı ve kolay anlaşılır olması gerekmektedir. Metropoliten yönetimin birden fazla ve çeşitli alanlarda hizmette bulunduğu göz önünde tutulduğunda, bütüncül politikaların uygulanması ve bunların gerçekleştirilmesine yönelik eylemlerin uyumlu ve kolay anlaşılır olması, görev ve yetki alanlarının net olarak belirlenmesi tutarlılık ilkesinin bir gereğidir.

Geliştirilen politikalar, birbiri ile uyum içinde olmalı ve bir sonraki girişimi desteklemelidir. Bu ilkenin önündeki problemler ise şöyle sıralanmaktadır (OECD, 2001:18):

a) Yaşanabilir iyi bir çevre için yaşam kalitesini koruma zorunluluğu,

b) Seçmenlerin hedefleri ve beklentileri ile uluslararası arenada metropoliten alan üzerinde uzlaşmacı politikalar geliştirilmesinin zorluğu,

c) Saçaklanma alanlarının kontrolsüz dağılımı,

d) Trafik tıkanıklığı,

e) Eski sanayi sitelerinin yeniden iyileştirilmesi

f) Çevre kirliliği

2. YEREL YÖNETİMLERİN BÜYÜKLÜĞÜ / ÖLÇEK VE BİRLEŞTİRME

2.1. Ölçek Tartışmaları

Tarih boyunca kentlerin etkin ve iyi bir şekilde yönetimi için en uygun ölçeğin ne olması gerektiği klasik felsefeciler, akademisyenler ve kamu politika kurucuları tarafından tartışılmıştır. Aristo, ünlü risalesi Siyaset'te ölçeğin yönetişim kalitesine olan etkisini tartışmaktadır. Aristo, yaşanabilir bir kentin kentlilerin ihtiyaç duydukları ve talep ettikleri hizmetleri karşılayacak büyüklükte kendine yeten, özerk bir birim olması gerektiğini söylemektedir. Diğer yandan, bu kent kentlilerin toplumsal yaşamın yönetimine aktif olarak katılmalarına imkân verecek ölçüde de küçük olmalıdır (Mouritzen vd., 2009:1).

Plato ise, "Cumhuriyet ve Kanun" adlı eserinde bir kentin tüm önemli fonksiyonlarının gerçekleşmesi için yeterli büyüklükte, aynı zamanda kentin bütünlüğünün korunması için de uygun küçüklükte olması gerektiğini savunmaktadır (Swianiewicz, 2002:6). II. Dünya savaşından itibaren en uygun yönetim ölçeği birçok ülkenin reform ajandasında yer bulmuştur. Her ülke ve her birim için optimal büyüklüğü belirleyecek tek bir yanıt bulmak mümkün olmamakla birlikte bu konuda belirleyici olan ana değişkenler de bulunmaktadır (Güven, 1976:41):

a) Yerel ve bölgesel yönetim birimlerine verilen hizmetlerin sayısı,

b) Ülkenin ya da bölgenin kentleşme ve ekonomik kalkınma düzeyi,

c) Ele alınan bölgenin ya da kentin coğrafi özellikleri,

d) Kamusal gücün merkezi yönetimle, bölgesel ve yerel yönetimler arasındaki paylaşım özellikleri.

A.F. Leemans ise, optimum ölçeği belirleyecek özellikleri ise şu şekilde sıralar:

a) Siyasal ve toplumsal katılım,

b) Yerel hizmetlerde kavrama alanları (Catchment Area),

c) Yerel yönetimlerin mali durumları ve personel sayıları.

Leemans'a göre etkin bir katılım, en iyi biçimde küçük ölçekli yönetim birimleri yoluyla gerçekleştirilebilir ve yerel yönetim birimlerinde optimal hizmet alanlarının belirlenmesinde, bu hizmetlerin kavrama alanlarının (catchment area) da dikkate alınması gerekir. Yine de çok amaçlı bir yerel yönetim biriminde yönetsel olarak optimum ölçeğin belirlenmesi zordur (Güven, 1976:41).

Birçok ülke, çözüm olarak yerel yönetim birimlerinde nüfus büyüklüklerini yeniden tanımlama yoluna gitmiştir. Dahl ve Tufte (1973:20), bu kapsamda çalışmalarını iki terim ile tanımlarlar: Sistem kapasitesi ve kentli etkinliği. Sistem kapasitesi, kentlilerin ihtiyaçlarını karşılayabilme yetisi; kentli etkinliği ise kentlinin yönetim kararlarında aktif rol alabilmesidir. Bu hedeflere ulaşmada çeşitli Avrupa ülkelerinde belediyelerle ilgili bazı büyüklüklerin belirlenmeye çalışıldığı görülmektedir. Örneğin Danimarka'da 5.000 – 6.000; Almanya'nın bazı eyaletlerinde 5.000, kırsal alandaki eyaletlerinde 8.000, kentsel alanda 15.000; Hollanda'da 8.000; İsveç'te 8.000; Norveç'te ise 5.000 gibi asgari büyüklükler temel alınmıştır (Arıkboğa, 2008).

Bu konuya ilişkin yapılmış önemli çalışmalardan birindeki bulgular ilginçtir. İtalya'daki belediyeler üzerine İçişleri Bakanlığınca 1985'te yapılan bir çalışmada, belediyelerin nüfus büyüklükleri ile kişi başına harcama arasında ilginç bir ilişki bulunmuştur. Nüfus büyüklüğü ile kişi başına maliyet arasında "U" eğrisi biçiminde bir ilişki saptanmıştır. Bu bağlamda nüfusu 5.000'in altında olan belediyelerde kişi başına harcama oldukça yüksek düzeyde çıkmakta, 5.000 sınırına doğru yaklaştıkça bu miktar düşmekte, ancak 5.000 sınırından sonra yeniden yükselmeye başlamaktadır (MİGM, 1995:14–17)

Yerel yönetimlerde optimal ölçeğin belirlenmesinde genellikle iki kriter göz önüne alınır: nüfus ve yüzölçümü. Nüfus, en çok tercih edileni ve en güçlü olanıdır. Diğer yandan, altyapı çalışmaları, su ve kanalizasyon hizmetleri vb. konular gündeme geldiğinde yüzölçümü kriteri de önem kazanmaktadır. Birçok yerde salt nüfus kriterinden ziyade nüfus yoğunluğu, ölçeğin belirlenmesi için kullanılmaktadır (LGPSR, 2002). Tartışmalar ışığında optimal ölçeğin belirlenmesinde diğer kriterler şu şekildedir (Yoloğlu, 2011:53):

a) Nüfus büyüklüğü ve belediyeler arası mesafeler tek unsur olmamalıdır.

b) Halkın yerel ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik hizmet sunan birimler yerel yönetimler oldukları için optimal ölçek, belediyelerin sunmakta oldukları hizmetler dikkate alınarak tanımlanmalıdır.

c) Bölgesel özellikler ve belediyelerin alansal büyüklükleri optimal ölçek tanımlanmasında dikkate alınmalıdır.

Gelişen refah devleti anlayışı, özetle devletin rolünün eğitim, sağlık, mekânsal planlama, istihdam ve toplu ulaşım gibi alanlarda yaygınlaştırılması düşüncesi üzerinde durmaktadır. Bu şekilde devletin ekonomik hayata müdahalesinin artmasıyla birlikte hem merkezi hem de yerel yönetimlerde yeniden yapılanma ihtiyacı ortaya çıkmıştır (Çınar vd., 2013:50).

Belediyeler ya da diğer yerel yönetimleri değerlendirirken öne çıkan konular; bu birimlerin işlevleri, vatandaş katılımları (yerel demokrasi) ölçek ekonomileri ve planlama faaliyetleri bakımından ne derece başarılı olduklarıyla ilgilidir. Bu bağlamda birleştirme yanlısı tezleri savunanlar konuyu, etkinlik, verimlilik ve işlevsel kapasite açısında değerlendirirken; parçalı yapıyı savunanlar ise yerel demokrasi konusundan olaya yaklaşmaktadırlar (Ivanov, 2002:188).

Optimal ölçek ile hizmetlerin etkinliği arasında bir ilişki söz konusudur. Hizmet etkinliği, ekonomik araştırmalar ile tanımlanmaya çalışılmıştır. Bu tür araştırmaların hedefi etkinliğin en üst seviyede olduğu yönetim ölçeğini bulabilmektir. Yani, "hangi ölçekte hizmetlerde etkinlik yakalanır?" sorusuna yanıt aranır. Optimal ölçeğin belirlenmesi hizmetlerin etkin ve nitelikli yapılabilmesi ile doğrudan ilişkilidir. Bazı hizmetler küçük bir ölçekte etkin bir şekilde yapılabilirken bazıları için daha büyük ölçeklerin yakalanması gerekir. Dolayısıyla, optimal ölçeğin ne olacağı sorusunun net bir cevabı bulunmamaktadır (Arıkboğa, 2008:297-298).

Yerel hizmetlerden bir bölümüne belli bir nüfus büyüklüğüne ulaşıldığı takdirde ihtiyaç duyulurken, bir bölümüne her yerleşim yerinde ihtiyaç duyulmaktadır. Uygulamada ise bazı yerel yönetimler gelirleriyle orantısız ve o yerleşim yerinde ihtiyaç olmayan büyük yatırımlara girişebilmektedir. Bu durum kaynak israfına neden olmaktadır. Belediye ve köy büyüklüklerinin ölçek ekonomileri ölçütlerine göre yeniden belirlenmesi ve kademelendirilmesinin hizmette verimliliği arttıracağı belirtilmektedir.

Kent ölçeğinin büyütülmesi etkin bir yönetimi hedeflemesine rağmen demokratik katılım açısından bir risk teşkil edebilir. Bununla birlikte, küçük yönetim birimleri yerine kentin büyük ölçekte düzenlenmesi etkinlik ve ölçek ekonomileri açısından fayda sağlayabilir (Oktay, 2014:9). Ölçeğin küçültülmesi halkın doğrudan katılımına dolayısıyla demokrasinin gelişmesine destek olmaktadır. Diğer yandan ekonomiklik ve verimlilik için aynı durum söz konusu değildir (Eke, 1982:16). Geniş ölçekte yerel yönetimleri savunanlar ve en uygun ölçeği savunanlar dört temel kavrama odaklanmaktadırlar (Ivanov vd., 2002:8; Swıanıewıcz, 2002:8):

a) Ekonomik Etkinlik: Hangi ölçek en fazla hizmetin en az maliyetle gerçekleştirilmesini sağlayabilir?

b) Demokrasi: Hangi tarz yerel yönetimler halkın kolay bir şekilde hizmetleri kontrol etmelerini ve hesap sorabilmelerini sağlar?

c) Kalkınma: Hangi tür kurumlar ekonomik gelişme için en iyi şekilde tasarlanmıştır?

d) Hizmet Sunumu: Hizmetlerin, görevlerin ve vergilerin en uygun şekilde dağılımını hangi ölçek sağlar?

Bu konuda yapılan belli başlı tartışmalar ve bu tartışmaları yürütenler şu şekilde derlenebilir (Yoloğlu, 2011:50-51):

a) Düşük üretim sorunu, alan bütününe farklı birimler tarafından verilen hizmetlerin birleştirilmesiyle aşılır (Tiebout, 1956).

b) Fayda dışsallıklarının net etkisi düşük üretimdir (Tiebout, 1961; Scott, 1964)

c) Hizmet alanlarında yönetimsel parçalanma, hizmet fayda ve maliyetlerinin komşu birimlere taşmasına neden olur (Brazer, 1962; Hirsch vd., 1964).

d) Fayda ve maliyet dışsallıklarının olması, yerel yöneticilerin hizmet sunumu konusunda hatalı karar almasına neden olur (Rothenberg ,1970).

e) Yerel yönetimlerin sunduğu her bir hizmet için optimal bir ölçeğin tanımlanması imkansızdır (Richards, 1978).

f) Yerel yönetimlerin ölçeğinin büyümesi, artan farklılaşma ve karmaşıklaşmaya bağlı olarak daha büyük bir bürokrasi doğurursa bu durum verimlilik azalmasına neden olur (Hutcheson ve Parther, 1979).

g) Yerel yönetimlerin birleştirilmesi hizmet maliyetlerinde yükselme ile sonuçlanır (Bunch ve Strauss, 1992).

h) Birleşme yoluyla yerleşimlerin ölçeğinin arttırılması, kişi başına düşen hizmet maliyetinin azalmasına neden olur (Tanguay ve Wihry, 2008).

Aristo'dan günümüze yönetim birimlerinin ölçeğiyle ilgili tartışmalar sürmektedir. Bu tartışmalar bağlamında optimum ölçeği belirleyen belli başlı unsurlar ve yakalanması gereken kriterler öne sürülebilmiştir. Hiç kuşkusuz ülkenin kentleşme ve ekonomik kalkınma düzeyi, coğrafi özellikleri ve merkezi yönetimle yerel yönetimlerin gücü paylaşma şekilleri kentlerin gelişimini etkileyen unsurlardandır. Bunun yanı sıra, yerel demokrasi ve siyasal katılımın gerçekleşip gerçekleşmediği, hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yapılıp yapılmadığı gibi kriterler de ölçek tartışmalarıyla yakından ilişkilidir. Ölçekle ilgili tartışmaların her birisinin kendine özgü yerel yönetim sistemleri içerisinde devam edeceğini söylemek doğru olacaktır.

2.2. Birleşme ve Diğer Yönetim Modelleri

Küçük ölçekli yerel yönetimler konusunda, dört temel alternatiften söz edilebilir:

a) Birleşme ya da birleştirilme: Bu yöntem gönüllü birleşmeyi teşvik etmek ve/veya çeşitli koşulların varlığı halinde birleşmeye zorlamak ve merkezi yönetim eliyle birleştirmek yoluyla olabilir.

b) Yerel yönetim birlikleri: Yerel yönetimler arasında, ortak hizmet alanlarıyla ilgili konularda ortaklıklar, birlikler kurulmasını sağlamak ve buna imkân vermektir.

c) Yetki ve sorumluluklarının paylaştırılmasıdır: Küçük ölçekli yerel yönetimlere, üstesinden kolayca gelebilecekleri daha az sayıda yetki ve sorumluluk verilmesidir. Bu yerel yönetimlerin sorumluluğunda olan hizmetler başka yerel yönetimlere verilir veya merkezi yönetime bırakılır.

d) İlave destekler: Bu destek, belli bir nüfusun altındaki yerel yönetimlere merkezi yönetimce yapılacak bir takım mali transferlerin yanında, mali destek veya kapasite geliştirmeye ve yönlendirmeye yönelik idari destekler olabilir (Arıkboğa, 2007:4-5).

Kentlerin yönetiminde optimal ölçeğin belirlenmesi ile ilgili olarak bir çok kavram ve yöntem söz konusudur: Birleştirme (consolidation), katma (annexation) ya da bütünleştirme (amalgamation) bu yöntemlerdendir. Bu tür sınır düzenlemelerinin amacı hizmet alanını büyüterek ölçek ekonomilerinden (economics of scale) faydalanmaktır. Bu yöntemlerin tersi uygulamalar da görülmektedir. Kentlerin parçalanarak yönetilmesi (fragmentation), bu metotlardan biridir.

Birleştirme (Consolidation): Tüm kentsel alanın tek bir yerel yönetim birimine dönüştürülmesidir. ABD'de uygulanış biçimi kent merkezinin, kırsal sınırları da içine alacak şekilde büyütülmesidir (Çınar vd., 2013:48). Burada kent merkeziyle birleşen kırsal alanların tüzel kişiliği genellikle kaybolmaktadır.

Şehir / ilçe birleşmesi normal bir katma / kaynaşmadan kaynaklanan kimlik kaybının önünün alınmasına yönelik bir yöntemdir. Bu yönteme daha çok ABD de rastlanır. Şehir / ilçe birleşmeleri genellikle hizmet sunulmasıyla mali sorunların yerel algılanışından özellikle sunulan hizmetlerle bu hizmetlerin getireceği maliyet yüküne ilişkin karşılıklı denge kaygısından kaynaklanmıştır.

Birleşme iradesi olarak gönüllü birleşme ve zorunlu birleştirme (re'sen birleştirme) kavramlarıyla karşılaşılmaktadır. Gönüllü birleşme; halkın oyu ile yapılan birleşmedir. Yerel halkın veya ilgili yerel birimin onayının alınması gerekir. Yerel demokrasinin yerleşmesi ve gelişmesi açısından bu onayın alınmasında yarar vardır. Zorunlu birleşmede (re'sen birleşme) ise merkezi hükümet, halkın iradesine başvurmaksızın yasa ile ya da idari kararla birleştirmeyi gerçekleştirebilir (Sezer, 2007:143).

Birleştirme uygulaması büyük ölçekteki belediyelerin karşılaştığı bazı sorunlar karşısında çözüm olarak görülebilmektedir. Bu sorunlar, belediyelerin sınırları çevresinde gelişen hızlı kentleşme ile karşılaşmaları, merkezdeki belediyelerin yetkilerini tek başına kullanmalarının güçleşmesi ve şehrin her noktasına hizmet götürülmesinin zorlaşması olarak sıralanabilir. Ayrıca bazı belediyelerin sınırları birbirine o kadar yaklaşmıştır ki cadde ve sokakların

birbirinden ayırdığı belediye alanları ortaya çıkmıştır. Bu durum ulaşım, kanalizasyon, çevre temizlik vb. gibi hizmetlerin verimli ve koordinasyon içinde yürütülmesini imkânsızlaştırmıştır. Bu gibi durumlarda birleştirme çözüm olarak gündeme gelmektedir (Sezer, 2007).

Yerel yönetimlerin etkinliği için birleştirmeler yapılması taraftarları, birleştirmeler sonucunda şu kazanımların elde edileceğini savunmaktadırlar (Ivanov, 2002:185-186; Çınar vd., 2013:34-38):

a) Yönetsel kapasitenin artması,

b) Hizmetlerin daha etkin ve ucuz olması,

c) Yerel demokrasinin güçlenmesi,

d) Yerel kalkınmanın başlaması,

e) Bedavacılık (free rider) sorununun aşılması,

f) Kaynakların daha adil dağılımı

Zorunlu birleştirme uygulaması, yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesinde, yerel birimlerin büyüklüklerine en uygun sınırların çizilmesi amacıyla ya da kentsel toplulukları oluşturan insanların istemlerine bakılmaksızın merkezi yönetim eliyle yasayla veya idari kararlarla birleştirilmesidir. Hizmetlerde etkinlik sağlanması, metropoliten alanın sınırları ussal bir biçimde çizilmesi yararlılıkları olarak bilinirken yerel yönetimlerin özerkliğinin zedelenmesi ise sakıncaları arasında görülmektedir (Keleş, 2009).

Bazı kent bilimcileri birleşmeyi yönetimde verimlilik, etkililik, eşitlik ve hesap verebilirliği kuvvetlendiren yeni bir yol olarak görmüşlerdir. Yakın zamanlarda, daha yeni yaklaşımlar ortaya çıkmıştır. Bu görüşlere göre birleşme, yerel demokraside katılımcılığı artırma potansiyeline sahiptir. Düşük hizmet maliyetleri, azaltılmış bürokrasi, yerel ekonomik kalkınmanın yükselmesi, sermayeye kolay erişim ve şehrin gelişmişlik değerlerinin artması ise birleştirmenin diğer sonuçları olarak sıralanmaktadır (Raymod ve Menifield, 2011).

Bu uygulama Belçika, Danimarka, Almanya, Hollanda, Norveç, İsveç ve İngiltere'de yaygın olarak kullanılmıştır. Avrupa ülkelerinde 1950, 1960 ve 1970'li yıllarda birleştirme

uygulamaları yoğunluk kazanmış ve belediye sayıları %80'lere varan olağanüstü oranlarda azaltılmıştır (Topal, 2011).

Katma-Katılma (Annexation): Katma yöntemi, şehir/ ilçe birleştirmelerine bir alternatiftir. Katma, bir yerel yönetim biriminin, başka bir yönetim biriminin alanını, genellikle bağımsız veya tüzel kişilik kazanamamış bir belediyeyi, kendi sınırları içerisine alacak şekilde yönetim alanını genişletmesidir. Bu süreç, bir belediyenin bir ilçeyi tümüyle sınırları içine almasına kadar ilerleyebilir (Raymod ve Menifield, 2011).

İlk olarak Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanan bu yöntem ile yeni alanlar belediye sınırları içine alınmaktadır. Katma yönteminde, kentlerin etrafındaki (tüzel kişiliği olmayan) kırsal alanları herhangi bir referanduma başvurulmadan kent sınırlarının içine alma yöntemi uygulanırken; Katılmada küçük bir yerel yönetim biriminin referandum yoluyla büyük bir birime katılması söz konusu olmaktadır (Çınar, vd., 2013:46).

Leemans'a göre katma metropoliten yönetim oluşturulması amacıyla birbirine komşu iki veya daha fazla belediyenin bir kısmının veya tamamının muhtemelen lağvedilmeleri suretiyle birleştirilmesi ya da bitişik bir bölgenin mevcut yerel yönetim birimine katılmasıdır (Kalabalık, 2005:85). Katma yönteminde bir yerel yönetim birimi kendisine komşu küçük birimlerin topraklarının bir kısmını ya da tamamını kendi sınırları içine almasıyla komşu yerleşim biriminin tüzel kişiliği sona ermektedir (Ökmen, 2008:7).

Katma uygulaması küçük ölçekteki belediyelerin karşılaştığı bazı sorunlar karşısında çözüm olarak görülebilmektedir. Küçük ölçekteki belediyeler yönetim kapasitesi olarak kendini geliştiremiyor, mali kaynaklarının önemli kısmını cari harcamalarda kullanmak zorunda kalıyor, hizmetlerin gerektirdiği yatırımları gerçekleştiremiyor ve nitelikli yetişmiş personel alımı yapamıyor olabilirler (Sezer, 2007:144). Bu durumda yakındaki büyük belediyenin küçük belediyeyi kendi sınırları içine katma yöntemi gündeme gelmektedir.

Katma yönteminin farklı avantajları vardır. Şehrin vergi gelirlerini artırır. Bunların yanı sıra, kentin metropoliten alanında sosyal ve ekonomik entegrasyon, eğitim düzeyi, ekonomik büyüme, yönetime katılım ve sağlık harcamaları konularında olumlu etkisi olur. İkinci olarak, katma metodu, yeni toprakların katılması, iş ve konut alanlarının ve dolayısıyla nüfusun artmasıyla kentin gelecekteki vergi gelirlerini de arttırıcı bir unsur olarak görülmektedir.

Üçüncü olarak ise, katma, kentin alanlarının küçük belediyeler ile parçalanmasını önler. Böylelikle yönetim etkinliği ve kamu hizmet maliyetleri azalır (Raymod ve Menifield, 2011:417).

Diğer yandan, katma yönteminin bazı zayıf yönleri ve negatif sonuçları da bulunmaktadır: Belediyenin sınırlarının genişlemesi hem dışarıdaki yerleşimcilerde hem de içerdeki kentlilerde sosyal entegrasyona karşı bir direnç oluşturabilir (Rusk, 2000). Bununla birlikte katma yöntemi, yüksek kent vergilerinden dolayısıyla vergi tabanının genişlemesinden şikâyet eden ve birleşmelere savunmacı yaklaşan vatandaşların ticari aktivitelerini kent dışında çıkarmalarına neden olabilir. Son olarak, katma işlemi ile süreç bittiğinde bir takım beklenmeyen sonuçlarla da karşılaşılabilir (Raymod ve Menifield, 2011:418).

Bütünleştirme (Amalgamation): Birden fazla tüzel kişiliğe sahip yerel birimin daha geniş ve yeni bir yönetim birimi altında toplanmasıdır. Bütünleşme sonucunda çoğu yerel birimin tüzel kişiliği sona ermez ve kentsel alanda iki kademeli bir yönetim yapısı ortaya çıkar. Bu yöntemde birimlere bütünleşme isteği hakkında danışılmaktadır.

Ayrılma (Fragmentation): Geniş alanların parçalanarak daha küçük yönetim birimlerine bölünmesi olarak tanımlanan ayrılma, diğer kent yönetim metotlarından birisidir. "Yerel Harcamaların Saf Bir Teorisi (A Pure Theory of Local Expenditures)" isimli makalesinde Tiebout (1956), kentler için ayrılma metodunu savunmaktadır. "Tiebout Hipotezi" olarak da bilinen bu görüşe göre metropoliten bölgenin ayrılması, hizmet alanındaki rekabeti ve farklı belediyeler arasındaki en iyi hizmeti vatandaşlarına ulaştırmak için yerel yönetimleri teşvik eder. Bu modelde vatandaşlar tercihlerini en uygun ve iyi hizmet alanını seçerek gerçekleştirirler (Horn, 2014:8).

Bu yöntemin olumlu özellikleri ise şöyle sıralanabilir: Yerel politikacılar ve vatandaşlar birbirine daha yakın olmaktadır. Bu durum, yerel siyasetçilerin kendi bölgelerinde daha kolay denetlenmelerine yol açmaktadır. Küçük yönetim birimlerinde vatandaşlar kişisel tercihlerine uyan şehirlere göç edebilirler. Küçük yerel topluluklar daha homojen olduklarından kent politikalarını uygulamak daha kolaydır, yurttaş katılımı için küçük topluluklar içerisinde daha fazla teşvik vardır. Yönetimde katılımcılık ilkesi kolay uygulanabilir. Daha az bürokrasi vardır. Ayrılma, yerel yönetimler arasında rekabeti arttırır, üretimin yoğun olduğu alanlara nakit akışını getirir, böylelikle yenilikler ve değişimler desteklenir (Swianiewicz, 2002:8-11).

Diğer yandan, Amerikalı teorisyen Richard Child Hill (1974) ayrılmış yönetim yapılarının metropoliten bölgelerde sosyal eşitsizliği arttıracağını söylemektedir. Tiebout'un vatandaşların daha iyi hizmet aldıkları alanlara göç etmesini anlattığı teorisine karşı ise bu durumun bazı marjinal sosyal gruplar için geçerli olmadığını da belirtmektedir. Koordine edilmemiş bir ayrılmanın en etkin hizmet alanlarında yerel ekonomiye fayda sağlayacağını söylemiş olsa da bu durumun bütün olarak bölgede eşitsizliği devam ettireceğini de belirtmektedir (Horn, 2014:10-11).

Kanada'nın Victoria metropoliten alanı, 13 küçük idari birime ayrılmıştır. Kent üzerinde yapılan bir araştırmaya göre, Victoria Ekonomi Üniversitesi'nden çıkan "Müreffeh Bir Bölge İçin Merkezi Bir Canlılık" başlıklı bir raporda, Victoria metropoliten alanının yetersizlikler içerisinde olduğu, ayrılmanın oluştuğu bölgelerde hizmet etkinliğinin kaybolduğu, ölçek ekonomilerinin başarısızlığı ve negatif dışsallıkların oluştuğu belirtilmektedir (Horn, 2014:15). Ayrılma ile negatif dışsallıkların getirdiği problemlerin daha fazla görüldüğü farklı bir çalışmada da belirtilmiştir (Swianiewicz, 2002:18).

2.3. Dünyada Birleşme ve Katma Uygulamaları

1950–1992 döneminde, İtalya ve Türkiye dışındaki bütün ülkelerin belediye sayılarında birleştirmeler sonrası azalma olduğu görülmektedir. İngiltere, Kuzey ülkeleri, Bulgaristan, Polonya ve Hollanda oldukça büyük ölçekte belediyelere sahiptirler. Ayrıca, Bulgaristan, İsveç, Belçika, İngiltere, Avusturya, Norveç gibi ülkelerde de belediye sayılarında önemli azalmalar görülmektedir. Belediyelerin birleştirilmesi konusunda ciddi biçimde reform yapabilen ülkelerle yapamayan ülkeler arasında, belediyelerin nüfus büyüklükleri açısından önemli bir farklılık söz konusudur. Almanya'da, 1968 ila 1980 yılları arasında sadece belediyeler değil diğer yerel yönetim birimleri de birleştirilmiştir. Bu çalışmalar sonucunda ilçe sayısında %45, ilçe sistemi dışındaki belediye sayısında %34, ilçe sistemi içindeki belediye sayısında ise %65 oranında bir azalma sağlanmıştır (Arıkboğa, 2007:5).

1970'lerin başında, Doğu Avrupa'da birleşmenin bir sonucu olarak Polonya kolonileri 1973'de birleştirilmiş ve sayıları 4000'den 2400'e inmiştir. Macaristan'da, 1962'e 3021 olan belediye sayısı, 1988'de 1364'e inmiştir. Çek Cumhuriyeti'nde 1950'de 11459 olan belediye sayısı, 1988'de 4104'e inmiştir. Bulgaristan'da ise 1949'da 2178 olan sayı 1980'lerin sonunda 255'e inmiştir. 1990'ların başında bu ülkelerin birçoğunda 1970'lerde yapılan zorunlu bir-

leşmelere bir tepki olarak ayrılmalar (fragmentation) görülmüştür. Macaristan'da, 1992'de belediye sayısı hızlı bir artışla 3133 olmuştur. Çek Cumhuriyetinde %50, Slovakya'da %20 artmıştır. Polonya'da ayrılma, daha az görülmüştür. 1988'den beri Polonya belediyeleri sayısı sadece %5 artmıştır. Bulgaristan, Romanya ve eski Yugoslavya'da ayrılma hemen hemen hiç görülmemiştir. Diğer taraftan Fransa, yaklaşık 40 bin küçük ölçekli yerel yönetim biriminden oluşmaktadır (Swianiewicz, 2002:6). Merkez ve Doğu Avrupa'da (Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Macaristan, Ukrayna, Letonya, Estonya) bu tür küçük belediyelerin örneğini görmek mümkündür. Buna karşın Litvanya, Yugoslavya, Bulgaristan ve Polonya'da ise birleştirmelere daha fazla rastlanmıştır (Swianiewicz, 2002:17).

Son 40 yıldır Slovakya'da belediyelerde hemen hemen 800 idari birim değişmiştir. Bu değişimlerin en belirgini birleştirme ile gelen değişimlerdir. 1950 ile karşılaştırıldığında, belediye sayısı 1989'da 650 azalmıştır. En çok yapılan birleştirme işlemi, köylerin, komşu şehirlerin ve daha büyük köylerin birleştirilmesidir. Bu süreçte Slovakya şehirlerinin nüfusu %33 artmıştır. Birleştirme işlemi, 1970 ve 1980'lerin en geniş müdahalelerinden olmuştur. Bu süreçler belediyelerin yapısında ve şehirlerin gelişim dinamiklerinde oldukça etkili olmuş, karar alma ve yönetim süreçlerine kentlilerin katılımcı bir şekilde yer almaları da gerçekleşmiştir (Kling vd, 2002:118).

Amerika Birleşik Devletleri'nde ise Nashville/Davidson şehir/ilçe birleşmesi ile Memphis şehrindeki katma politikalarının etkilerini karşılaştırmalı olarak inceleyen bir araştırma yapılmıştır. Memphis kenti örneğinde, katma uygulaması ile işsizlik, suç ve yoksulluk oranının son 40 yıl içinde yükselmesi arasında bir bağlantı olduğu ileri sürülmüştür. Bununla birlikte Memphis'in toplam vergi gelirlerinin son 40 yıl içerisinde durgun kaldığı, giderlerinin ise arttığı tespit edilmiştir (Raymod ve Menifield, 2011:425- 428).

Çalışmanın sonuçları Nashville/Davidson şehir/ilçe birleşmesi ile Memphis şehrindeki katma politikalarının etkileri konusunda dikkat çekici olmuştur. Özellikle, Memphis ile karşılaştırıldığında, Nashville kenti daha fazla suç ve işsizlik oranları ve yoksulluk düzeyine sahip olmuştur. Ayrıca, Nashville/Davidson'daki birleşme kentin vergi tabanının belirli bir düzeyde kalmasını sağlarken Memphis'deki katma ise banliyölerdeki verginin belirli bir kısmını kaybettiğinden ötürü genel vergi düzeyinde azalma ile sonuçlanmıştır. Sonuç olarak, vergi düze-

yi, şehir/ilçe birleşmesinde yerel yönetim tekrar yapılandırıldığından dolayı katma yöntemine nazaran biraz daha istikrarlı kalmaktadır (Raymod ve Menifield, 2011:431).

Katma ile karşılaştırıldığında, Birleştirme, yerel vergi kaçaklarını azaltma ve uzun vadede ekonomik istikrarı sağlama, genel canlılığı arttırma potansiyeline sahiptir (Raymod ve Menifield, 2011:414). Birleştirme uygulaması ile yerel siyasette halkın katılımı ve ilgisi, güçlü sivil toplum ve yerel kalkınmanın desteklendiği söylenmektedir (Swianiewicz, 2002:8-11).

3. TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MODELİ VE DÖNÜŞÜMÜ

Büyükşehirlerin yönetim şeklinin nasıl olması gerektiği 1960'lı yıllarda tartışılmaya başlanmış, 1984 tarihli 3030 Sayılı Yasa ile büyükşehir yönetim modeline geçilmiştir. 2000'li yıllarda ise metropoliten kentlerin yönetimine ilişkin politika değişimleri gözlemlenmiştir. Bu yıllardan itibaren yerel yönetimlere ilişkin reform arayışı, "metropoliten alan" yönetimine kademeli geçişi sağlamıştır. Türkiye'de nüfus ölçeğine göre küçük belediyelerin kapatılması, orta büyüklükteki kentler ile büyükşehir belediyelerinin sınırlarının genişletilmesi arayışları her dönem güncelliğini korumuştur.

Bu bölümde, Türkiye'de büyükşehir belediye yönetimine geçiş süreci, modelin kurulması ve sonrasında büyükşehirler üzerinde gerçekleştirilen yasal ve yönetsel süreçler incelenecek, son olarak 6360 Sayılı Yasa ile gelen düzenlemelere yer verilecektir.

3.1. Büyükşehir Belediye Modelinin Kuruluşu ve Gelişimi

Büyükşehir Belediye modelinin kuruluş ve gelişim aşamaları belirli dönemlere bölünerek irdelendiğinde anlam kazanmaktadır. Bu şekildeki bir çalışma büyükşehirlerin gündeme geldiği zamandan itibaren Türkiye'deki ele alınış biçim ve yaklaşımını anlamada kolaylık sağlayacaktadır. Aşağıdaki bölümlerde büyükşehir sürecinin geçirdiği dönemler Arıkboğa'nın (2013) ilgili çalışmasından yola çıkılarak ele alınmaktadır.

3.1.1. Arayış Dönemi (1960- 1982)

1961 Anayasasının yerel yönetimlerle ilgili temel iki yenilik getirdiği söylenebilir: 112. Maddesi, yönetimin esasları başlığı altında: "İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayanır" demektedir. Bu maddede idarenin iki tür yönetim esası teşkil ettiği belirtilmektedir: merkezden yönetim ve yerinden yönetim. 116. Madde de ise yerinden yönetim kuruluşları ayrıntılı olarak sıralanmaktadır: "Mahalli idareler, il, belediye ve köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir" (Keleş, 2009:143). Denetim ve mali konular bu maddede ele alınmaktadır. Maddeye göre, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının denetimi ancak yargı yoluyla yapılacaktır ve yerel yönetimlere gelirleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanacaktır (Şengül, 2011:40).

Anayasada büyükşehir kavramına herhangi bir atıf yapılmamaktadır. Yerel yönetimlerin kendi aralarında birlikler oluşturmalarına zemin hazırlanmıştır. Bu dönem, imar planları çerçevesinde kentleşme sorunlarının ele alındığı dönemdir. Üst ölçekli planların tercih edilmesi, bu konudaki yetkilerin merkezi hükümete kaymasını sağlamıştır (Tuzcuoğlu, 2003: 188; Çınar vd.,2009:40).

1961 Anayasası sonrasında belediye başkanlarına ilişkin önemli bir gelişme yaşanmıştır. 1963 yılında çıkarılan 307 Sayılı Yasa ile belediye meclislerini feshetme yetkisi, merkezi yönetimden alınıp yargı kurumuna verilmiş; belediye başkanlarının meclis içinden seçilmesine son verilmiş ve belediye başkanları tek dereceli çoğunluk usulüyle doğrudan halk tarafından seçilmeye başlanmıştır (Adıgüzel, 2012:157). Ayrıca belediye başkanının vali ve cumhurbaşkanı tarafından onaylanması usulü kaldırılmıştır (Ökmen ve Parlak, 2008:122). Bu dönemden sonra demokratik yerel yönetim hareketi başlamış, vesayetin azaldığı, kent yönetimlerinin özerk ve güçlü yapılanmaları için ana ilkelerin tanımlandığı, Anayasanın özgürlükçü düşünce yapısını desteklediği belirtilmiştir (Ökmen ve Parlak, 2008:122; Turgut, 2004:109).

Bu dönemde kalkınmada yeni yaklaşımlar benimsenerek büyümenin planlı ve akılcı gerçekleşmesi yönünde adımlar atılmıştır. Hazırlanan kalkınma planları, aynı zamanda kentlerin gelişmelerine ve yerel yönetimlerin hizmet alanlarının ve ölçeklerinin de düzenlenmesini içermektedir.

1963-1967 arası dönemi kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı sonrası hedeflere ulaşılması yönünde merkezi yönetimin düzenlenmesi ve yerel yönetimlerin sorunlarını saptamak amacıyla çalışmaların başlatılması ön görülmüştür (Turgut, 2004:110). Bu planda "(3) Büyük şehir bölgeleri : (Metropoliten Bölge)" başlıklı bir bölüm bulunmakta ve büyük kentlerin yeni çekim merkezleri etrafında kurulması gerektiği belirtilmektedir. Plana göre, "yeni çekim ve büyüme merkezleri, sanayi yaratarak nüfusun ve iktisadi çalışmaların daha dengeli bir şekilde dağıtımını sağlayacak araçlar araştırılmalıdır" (DPT, 1963:474; Çınar vd., 2009: 41).

İkinci Beş Yıllık Planda (1968-1972) ise "Bölgesel Gelişme, Şehirleşme ve Yerleşme" başlığı altında, şehirleşme eğiliminin sanayileşme ile desteklenmesi gerektiği, ortaya çıkan güçten yararlanmanın esas olduğu belirtilmektedir. Şehirleşme, iktisadi ve sosyal kalkınmanın

bir unsuru olarak değerlendirilmektedir (DPT, 1967:265). Kentlerin büyümesine engel olunmayacağı, hatta gelişmelerinin destekleneceği belirtilmektedir. Ancak büyükşehir yönetimi ve örgütlenmesine ilişkin ayrıntılı bilgi yer almamakla beraber, sadece "büyükşehirlere özgü bir belediye yapısı" oluşturulması önerilmektedir (Güler, 1987:121). "Büyükşehirlerde sosyal amaçlı yatırımlar, yerleşme politikasına, şehir kademelenmesi tercihlerine uygun olacak, bu uygunluk, mevcut ve yapılacak sosyal tesislerden yararlanmayı artırıcı yönde olacaktır (DPT, 1967: 270)" denilerek "şehir kademelenmesi" söylemine yer verilmiştir.

Üçüncü Beş Yıllık Plan'da (1973-1978), "hızla artan nüfusu tarım alanında tutmak imkanı kalmamıştır" denilerek şehirlerde artan nüfusa ve şehir kaynaklarının nüfus ile orantılı olmadığına dikkat çekilmiş ancak kent yönetimi veya büyükşehir yapılanmasına ilişkin bir bilgi verilmemiştir (DPT, 1972:92). Nitekim 1979-1983 yılları arası dönemi kapsayan Dördüncü Beş Yıllık Planında "III. Plan döneminde de, kentleşme politikalarının yönlendirilmesinde yetersiz kalınmıştır" denilerek bu duruma dikkat çekilmektedir (DPT, 1979:77).

Dördüncü kalkınma planında, yerleşim yerleri "belediyeler" başlığı altında il merkezi, bucak, kasaba ve köy olarak listelenmektedir. Ayrıca metropoliten alanlara özgü bir yönetim biçimi ve altyapı organizasyonu gereksinime olan ihtiyacın altı çizilmektedir. Merkezi yönetime parasal bağımlılıklar, yeterli öz kaynaklardan yoksunluk, belediyelerin kararları, eylem ve işlemleri, organları ve görevlileri üzerindeki vesayet yetkileri ise belediyelerin özerklikleri konusunda karşılaşılan engeller olarak kabul edilmektedir. Belediyelerin kurulmasında 2000 nüfus alt sınırından bahsedilmektedir (DPT, 1979: 81-82).

1972 - 1980 döneminde kent yönetimi ile ilgili dört yasa tasarısı hazırlanmış, ancak hiçbiri yasalaşamamıştır. Bunlar Metropoliten Hizmet Birliği Kanunu Tasarısı (1972), İstanbul Metropoliten Hizmet Birliği Yasa Tasarısı (1975), Metropoliten Alanlar Hizmet Birliği Yasa Tasarısı (1975) ve Büyük Kent Birliği Yasa Tasarısı'dır (1980). Ayrıca, hızlı kentleşme sürecinin getirdiği yönetsel ve mali problemleri gidermek, yerel yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandırmak amacıyla 1978 yılında, ömrü kısa sürecek bir Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuştur (Urhan, 2008: 88).

Türkiye'de 1980 yılında mevcut hükümet 12 Eylül askeri darbesi ile düşürülmüş ve TBMM dağıtılmıştır. Belirli bir dönem Milli Güvenlik Konseyi (MGK), yürütme ve yasama görevini üstlenmiştir. 1981 yılı sonuna kadar MGK, 268 yasa çıkarmıştır (Çapar, 2011). Yine bu dönemde Milli Güvenlik Konseyi tarafından yerel yönetimler hakkında birçok önemli düzenleme ve yasa yürürlüğe konulmuştur.

MGK tarafından, 11 Aralık 1980 tarihinde hızlı kentleşme ve gerçekleşen göçler sonucunda kentlerin çevresinde kurulan belediyelerin halka yeterli hizmeti götürememesi durumunda, bu belediyelerin merkez belediyeye bağlanması konusunda karar alınmıştır. Bu karar, büyükşehir yönetimine geçişte önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir (Toprak, 2006:204). Alınan karar sonrası belediyelerin sayısı 1700'den 1580'e düşmüştür. 150 köyün de tüzel kişiliği kaldırılmıştır (Turgut, 2004:118). Karar, büyükşehirlerde özel yönetim sistemi getirilmesi yolunda ilk girişim olarak da kabul edilmektedir (Çınar vd., 2009: 45).

1981 yılında kabul edilen 2561 Sayılı "Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanması Hakkında Kanun" ile yine çevre belediyelerin merkez belediyeye bağlanması konu edilmektedir. Madde 1'e göre, "Enerji, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma ve imar gibi belediye hizmetlerinin birbirleriyle uyumlu ve bütünleştirici bir planlama içinde yeterli ölçüde ve verimli bir biçimde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre belediye nüfusu 300.000'i aşan büyük şehirlerin çevresinde bulunan belediye ve köyler, bu kanunda belirtilen esas ve usullere göre yakınında bulundukları büyük şehir belediyesine bağlanabilir" hükmü ile belediyeler, belediye şubelerine köyler de mahallelere dönüştürülerek bunların kaynakları merkez belediyeye aktarılmıştır (Toprak, 2006:204). Bu yasa "birleştirme yasası" olarak da tanımlanmaktadır. Yasa ile 31 belediye ve 23 köy tüzel kişiliğini kaybetmiştir (Turgut, 2004:118; Çınar vd., 2009:47).

Büyükşehirlerin yönetimine yönelik bu arayışlar 1982 Anayasası'nda özel bir hüküm konmasına yol açmıştır. 123. maddede yönetimin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı yer almaktadır. 127. Madde ise mahalli idareler düzenlenmektedir: "Mahalli idareler il, belediye, veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir" (Keleş, 2009:143).

Madde 127'de devamla "Kanun büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir" denilmektedir. Bu zamana kadar metropoliten alanlar için özel yönetim biçimi ifadesi söz konusu olmamıştır. Ancak büyük şehirler için bu tür bir özel yönetim ihtiyacına kalkınma planlarında yer verilmiştir. 1982 Anayasasında bu ihtiyaç dikkate alınmıştır (Turgut, 2004:119). Ayrıca 1982 Anayasası, idari vesayet mekanizmasını geniş tutmuş ve prensip olarak kabul etmiştir. İdari vesayetin uygulanması anayasaya dayandırılmış, kişisel insiyatiflere bırakılmamıştır. Vesayet denetimi, yerindelik denetimini de kapsamaktadır (Şengül, 2011:43).

1982 Anayasasının önemli bir özelliği yürütmeyi güçlendirmeyi hedeflemesidir. Bunun yerel yönetimlere yansıması merkeziyetçiliğin artması şeklinde olmuştur. Yerel yönetimler sınırlamalarla ve denetim mekanizması ile karşı karşıya kalmıştır (Ökmen ve Parlak, 2008:123).

3.1.2. Kuruluş Dönemi (1982-2004)

1982 Anayasasının büyükşehirler için öngördüğü "özel yönetim biçimi" tabirinden sonra 1984 yılında 2972 Sayılı "Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun" çıkarılmıştır (www.mevzuat.gov.tr). Yasa, seçimlerle ilgili olmasının yanı sıra metropoliten alanlar ile ilgili özel bir yapılanma biçimi de getirmektedir. Belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan yerler ayrı bir seçim bölgesi olarak tanımlanacaktır (Turgut, 2004: 119). Bu tanımlama seçim bölgesi sınırları ile "büyükşehir" kavramına giden süreçte önemli olmuştur. 1984 seçimleri, bu Yasa çerçevesinde yer alan hükümlerle gerçekleştirilmiştir. Hem ilçelerde hem de büyükşehirde bir belediye başkanı ve bir meclis seçilmiştir. 1984 yılında, bu koşulları sağlayan 3 kent bulunmaktaydı: İstanbul, Ankara ve İzmir. Yasaya göre sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan belediyeler "büyükşehir" statüsü kazanmaktaydı (Keleş, 2009: 313).

Bu yasadan sonra 2004 yılına kadar büyük ölçüde yürürlükte kalacak olan ve belediyelerin yönetimine dair hükümler içeren 3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu 1984 yılında kabul edilmiştir. Kanunun amacı, büyükşehir belediyeleri yönetiminin hukuki statüsünü, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlayacak bir şekilde düzenlemek olarak belirtilmektedir (TBMM, 2004). TBMM görüşmelerinde kentsel gelişmeye çözüm olarak büyükşehir yönetiminin kurulması; imar, konut politikaları, ulaşım, çevre,

altyapı gibi konuların üst ölçekte koordinesi ve planlanması ve büyükşehir ile ilçe belediyelerinin görev ve sorumluluklarının açıkça belirlenmesi gerekliliğinin altı çizilmiştir (Şengül, 2011:116; Turgut, 2004:121).

Yasanın 3. maddesinde "Büyükşehir: Belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirleri; ilçe belediyesi: Büyükşehir belediye sınırları içinde kalan ilçelerle kurulan belediyeleri, ifade eder" denilerek büyükşehir ve ilçe belediyelerinin tanımı yapılmıştır. 4. maddede ise büyükşehir belediyesinin kurulması hükme bağlanmıştır. 3030 Sayılı Kanunla iki kademeli büyükşehir modeli benimsenmiştir. Bu modelin Toronto, Londra ve Tokyo'dan esinlendiği belirtilmektedir (Şengül, 2011:117). Farklı bir görüşe göre ise model Fransız belediyelerinden Paris, Lyon ve Marsilya'yı örnek almaktadır (Tuzcuoğlu, 2003:199).

İki kademeli bir büyükşehir yapısı 1984 yılında yapılan yerel seçimler ile İstanbul, Ankara ve İzmir'de başlatılmıştır. Daha sonra büyükşehir dizgesinde ikinci kuşağı oluşturan Adana 1986 yılında, Bursa, Gaziantep ve Konya 1987 yılında, Kayseri ise 1988 yılında bu düzenleme kapsamına alınmıştır. Böylece Türkiye'deki büyükşehir sayısı sekize yükselmiştir (Adıgüzel, 2012:158).

1993 yılında, "Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun illerinde büyükşehir belediyesi kurulmuştur. İlgili kararnamede madde 1'e göre, "Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun Belediyeleri hakkında 27/6/1984 tarihli ve 3030 Sayılı Kanun hükümleri uygulanır ve bu illerin merkez belediyeleri aynı isimleri taşıyan büyükşehir belediyelerine dönüşür" denilmektedir (Resmi Gazete, 09, 09, 1993). Böylece 1987 yılında 8 olan büyükşehir sayısı 1993 yılı itibariyle 15 olmuştur. 1999 depremi sonrasında ise Adapazarı, özel bir kararname ile büyükşehir yapılmış ve büyükşehirlerin sayısı 16'ya yükselmiştir (Resmi Gazete, 06, 03, 2000).

2000'li yıllar, Türkiye'de kamu yönetimi alanında "idari yapıda reform" tartışmalarının başladığı yıllardır. Türkiye'deki belediyecilik sisteminin küçük ölçekli belediyelerden oluştuğu, buna bağlı olarak geçmişte Batı ülkelerinde yaşanan sorunlara benzer sorunların yaşandığı, dolayısıyla belediye kurulmasında yeni ölçütler geliştirilmesi ve özellikle kuruluşa temel oluşturan "nüfus eşiği"nin yükseltilmesi gerektiği, gerek akademisyenler gerekse poli-

tikacılar tarafından gündeme getirilmiştir. Sorunun çözümlenebilmesi için belediye kurulmasında aranan nüfus ölçütünün 2000'den 5000'e çıkarılması önerilmiştir (Topal, 2011).

2003 tarihinde hazırlanan 5019 Sayılı Yasa, cumhurbaşkanı tarafından meclise geri gönderilmiştir. Genişletmeye ilişkin ilk girişim olarak değerlendirilen yasa, büyükşehir yetki alanlarını genişletmekte ve merkez ilçe bağlamında belediyelerin birleştirilmesine yönelik değişiklikler ön görmektedir. Yasa ile kentlerin nüfusu dikkate alınarak büyükşehirler sınırını valilik binası dikkate alarak genişletme yoluna gidilmiştir. Belirtilen mesafeler içerisinde, büyükşehir sınırları içine giren ilçe ve ilk kademe belediyelerinin büyükşehir sınırları içerisine alınacağı belirtilmiştir (Çınar, vd., 2009:55-57).

Cumhurbaşkanı, yasayı geri gönderme gerekçesinde Anayasanın 67. maddesine göre "Seçim kanunlarında yapılan değişiklikler, yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanmaz" hükmünce uygun bulunmadığı belirtmiştir (TCCB, 2003).

3.1.3. Genişletme Dönemi (2004-2008)

2004 yılında yürürlüğe giren 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası ile büyükşehirlerin sınırlarının belirlenmesine yönelik düzenlemeler getirilmiştir. Yasanın temel özelliklerinden birisi, büyükşehir sınırları içindeki belde belediyelerinin büyükşehir sınırları içine alınması ve büyükşehirlerin coğrafi sınırlarının, genişletici biçimde yeniden tanımlanmasıdır. Sonuç olarak büyükşehir sistemi içinde, alt kademede yer alan belediye sayısı 88'den 384'e yükselmiştir (Arıkboğa, 2009).

Büyükşehirlerin yakınında ya da çeperinde yer alan birçok belde belediyesinin ilk kademe belediyesi olarak büyükşehir sınırlarına dâhil edilmesine yön veren temel düşüncelerden biri, üst ölçekli kent planlarının denetimsiz bir şekilde yapılmasının önüne geçmek, planlama çalışmalarının büyükşehir belediyelerince denetlenebilmesi, eşgüdümlü ve koordineli bir kentsel gelişme kurgusunun oluşturulabilmesidir. Yasa, başta planlama olmak üzere ulaşım, altyapı, güvenlik, sağlık gibi diğer hizmetlerin etkin biçimde yürütülmesi ve eşgüdüm sağlanmasına yönelik bazı düzenlemeler içermektedir (Özdemir ve Meşhur, 2011:172).

Yasanın gerekçesinde sınır genişletmenin nedeni olarak kentlerin gelişmesi, uluslararası ticaret ve bölgesel bağlantılar, küresel ekonomi gibi "ekonomik" etkenler etkili olmuştur.

Bir diğer gerekçe ise yönetimin etkinleştirilmesinin gerekliliğidir. Büyükşehirlerin sorunlarının çözümü için mevcut mali kaynakların ve yetkinin birçok yerel yönetim birimi tarafından paylaşımı, yönetim etkinliğini azaltıcı bir durum olmaktadır (TBMM, 2004). Yasa ile gelen bu düzenlemenin başlıca 3 nedeni sıralanmaktadır:

a) Metropoliten alanlarda sıkça görülen çok parçalı yerel yönetim olgusunun hizmetlerin ekonomik ve etkin bir şekilde yürütülmesini güçleştirmesi,

b) Metropoliten kentin çeşitli bölgelerinde kentsel hizmetlerin düzeyi ve yeterliliği açısından dengesizliklerin ortaya çıkması ve hizmetlerin kalitesi ve etkinliğinin hizmetten sorumlu yerel yönetimlerin kaynakları ile sınırlı kalması,

c) Metropoliten nitelik taşıyan planlama, ulaşım, güvenlik, sağlık gibi hizmetlerin değişik yerel yönetimler arasında paylaşılmasının ve eşgüdüm yokluğunun önemli derecede kaynak israfına sebep olması (Özdemir ve Meşhur, 2011:174).

Ayrıca, küçük ölçekli belediyelerin yeni bir ölçek ve alan düzenlemesine tabi tutulmasına ihtiyaç olduğu da belirtilmektedir. Bu şekilde merkezi hizmetler daha etkin ve verimli gerçekleştirilebilecektir (Çınar vd., 2009:118). Büyükşehir belediyesi sınırlarına yönelik olan bu düzenleme "pergel düzenlemesi" olarak da adlandırılmıştır. Sınır genişletme düzenlemesi şu şekilde gerçekleşmiştir: Yasa yürürlüğe girdiği tarihte; büyükşehir belediye sınırları, İstanbul ve Kocaeli ilinde il mülki sınırıdır. Diğer büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla,

Nüfusu 1.000.000'a kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı 20 km;

Nüfusu 1.000.000'dan 2.000.000'a kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı 30 km;

Nüfusu 2.000.000'dan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı 50 km olan dairenin sınırı büyükşehir belediye sınırını oluşturur. Tablo 5'te düzenleme sonrası sınır genişletme ve büyükşehir ve bağlı belediye nüfusu gösterilmektedir.

Tablo 5

Sınır Genişletme ve Büyükşehir ve Bağlı Belediye Nüfusu

Sıra No	Büyükşehirler	Sınır genişletme	Merkez İlçeler	BŞB nüfusu (2000)
1	İstanbul	Mülki sınır	Adalar, Avcılar, Bağcılar, Bahçelievler, Bakırköy, Bayrampaşa, Beşiktaş, Beykoz, Beyoğlu, Eminönü, Esenler, Eyüp, Fatih, Gaziosmanpaşa, Güngören, Kadıköy, Kağıthane, Kartal, Küçükçekmece, Maltepe, Pendik, Sarıyer, Şişli, Tuzla, Ümraniye, Üsküdar, Zeytinburnu	8.803.468
2	Kocaeli	Mülki sınır	Bekirpaşa, Saraybahçe	195 699
3	Ankara	50 km yarıçap	Altındağ, Çankaya,Etimesgut, Gölbaşı, Keçiören,Mamak, Sincan,Yenimahalle	3.203.362
4	İzmir	50 km yarıçap	Balçova, Bornova, Buca, Çiğli, Gaziemir, Güzelbahçe, Karşıyaka, Konak, Narlıdere	2.232.265
5	Adana	30 km yarıçap	Seyhan, Yüreğir	1.130.710
6	Bursa	30 km yarıçap	Nilüfer, Osmangazi, Yıldırım	1.194.687
7	Eskişehir	20 km yarıçap	Odunpazarı, Tepebaşı	482.793
8	Gaziantep	20 km yarıçap	Şahinbey, Şehitkamil,	853.513
9	Kayseri	20 km yarıçap	Kocasinan, Melikgazi	536.392

10	Sakarya	20 km yarıçap	Arifiye, Bekirpaşa, Erenler, Güneşler, Hanlı, Kazımpaşa, Merkez, Nehirkent, Serdivan, Yazlık, Ferizli, Söğütlü	303.989
11	Diyarbakır	20 km yarıçap	Bağlar, Sur, Yenişehir,	545.983
12	Konya	20 km yarıçap	Karatay, Meram, Selçuklu	742.690
13	Mersin	20 km yarıçap	Akdeniz, Toroslar, Yenişehir,	537.842
14	Antalya	20 km yarıçap	Kepez, Konyaaltı, Muratpaşa	603.190
15	Erzurum	20 km yarıçap	Dadaşkent, Kazımkarabekir, Yakutiye, Yenişehir	361.235
16	Samsun	20 km yarıçap	Atakum, Canik, Gazi, İlkadım	363.180
Toplam				22.099.998

Kaynak: TUİK, "Türkiye İstatistik Kurumu, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi, Büyükşehirler ve Bağlı Belediyelerin Nüfus Sonuçları", 2000

5216 Sayılı Yasanın yürürlük tarihinden itibaren 6 ay içinde bazı ilçe belediyelerinin ve köylerin talep etmeleri halinde sınırdaş oldukları büyükşehir belediyesine katılmalarına imkân tanınmıştır. Buna ek olarak büyükşehir belediyelerine de sınırları hakkında değişiklik önerme yetkisi verilmiştir. Sınır genişletilmesi sonucu büyükşehir kapsamına alınan belediyelerin sınırlarında yerleşim düzenine göre bir yıl içerisinde büyükşehir belediye meclisinin talebi üzerine İçişleri Bakanlığı'nca gerekli değişiklikler yapılabilecektir (Çınar vd., 2009:86-88).

5216 Sayılı Yasa öncesinde büyükşehir belediyelerinin kurulmasına ilişkin herhangi bir nesnel ölçüt bulunmamaktaydı. 5216 Sayılı Yasa, büyükşehir yapılanmasına ilişkin asgari koşulları "nüfus" ve "yerleşmeler arası uzaklık" ölçütleri olarak tanımlarken, metropoliten kent sınırlarının belirlenmesinde yerleşmeler arasındaki sosyal ve ekonomik ilişkilerin de göz önüne alındığı görülmektedir (Özdemir ve Meşhur, 2011:175).

Büyükşehir belediye sınırlarıyla ilgili bir başka yasa 2005 tarihli 5390 Sayılı Yasa ile olmuştur. Yasa, büyükşehir belediyelerinin sınırlarının belirlenmesine ilişkin esneklik getirilmiştir. Sınır tespiti ve değişikliği için 2 yıllık ek süre getirilmiştir. Yasa ayrıca, büyükşehir belediyelerine katılma hakkı yanı sıra büyükşehir belediyelerinden ayrılma hakkını ilgili belediye ve köylere tanımıştır (http://www.resmigazete.gov.tr).

3.1.4. Bütünleştirme Dönemi (2008-2012)

2008 yılında kabul edilen 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile iki temel düzenleme yapılmıştır: Bunlardan ilki ilk kademe belediyelerinin kaldırılması; diğeri ise 862 belde belediyesinin tüzel kişiliğinin kaldırılarak köye dönüştürülmesidir (Canpolat, 2010:95).

5747 Sayılı Yasa ile, büyükşehir belediyesi sınırları içinde yer alan bir ilçe belediyesinin (Eminönü) tüzel kişiliği de kaldırılmış, 43 yeni ilçe belediyesi kurulmuş ve ilk kademe belediyelerinin hukuki varlığına son verilmiştir (www.mevzuat.gov.tr).

5216 Sayılı Yasa sonrası büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde ilk kademe belediyesi olan belediyeler 5747 Sayılı yasa öncesindeki ilçe belediyelerine mahalle olarak katılmıştır. Yasa ile esas olarak büyükşehir belediyeleri dahilinde yer alan ilk kademe belediyeleri uygulamasına son verilmekte, büyükşehirlerde yönetim kurgusu sadece ilçe belediyelerine dayandırılmaktadır. Bu kapsamda yeni ilçeler kurulmuş ve nüfusu 2000'in altında olan belediyelerin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır (Çınar vd., 2009:114).

5747 Sayılı Yasa, 5216 Sayılı Yasa ile getirilen büyükşehir belediye reformunun tamamlayıcısı ve yerel yönetimler için bütünleştirici reform basamaklarının devamı niteliğindedir. Yasa, optimal ölçek arayışlarının farklı bir basamağıdır. Optimal nüfus ve alan büyüklüğünün yakalanabilmesi için yasa ile çok parçalı yönetim yapısı karşısında güvenlik, sosyal

yardım vb. merkezi yönetim birimlerinin hizmet teşkilatları kurulmuştur (Çınar vd., 2009: 119).

3.2. Büyükşehir Belediye Modelinin Dönüşümü

Büyükşehir metropoliten alan ölçeği genişledikçe uygulanan üst ölçekli planların, tüm bölgeyi kapsayan ve makro politikaları belirleyen yönetim mekanizmasının koordineli ve eşgüdüm çerçevesinde ele alınmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Kentlerin büyümesi beraberinde yeni yönetim sorunlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur. 1980 sonrası yaşanan gelişmeler ve düzenlenmeye çalışılan reformlar kapsamında yerel yönetimlerin, özelde ise Büyükşehir Belediye yönetim modelinin hızlı ve dinamik bir seyir ve dönüşüm gerçekleştirdiği gözlemlenmektedir (Çelikyay, 2014:3).

Dünya'daki gelişmelere paralel bir şekilde, Türkiye'de de yönetim paradigması değişmektedir. Etkin, verimli, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, şeffaf ve yerinden yönetim anlayışı pek çok gelişmiş ülke gibi, Türkiye'de de kamu yönetimi reformları için temel ilke ve değerler olarak ön plana çıkmıştır (Bingöl vd., 2013).

1984 tarihli yasal düzenleme, büyükşehir belediyelerine bundan sonra yapılacak yönetsel ve yasal düzenlemelerin yolunu açmıştır. Süreç içerisinde büyükşehir belediyeleri, diğer belediyelerden giderek farklılaşmıştır. Türkiye'de dünya ile paralel olarak büyükşehir belediye yönetim modeli, hızlı ve dinamik bir seyir ve dönüşüm gerçekleştirmiş; bu değişime uyum sağlayabilecek yasal düzenlemelere ihtiyaç duyulmuştur.

3.2.1. 6360 Sayılı Yasanın Gerekçesi

12 Kasım 2012'de 6360 Sayılı Yasa kabul edilmiştir. 6360 Sayılı Yasa, büyükşehirler için yeni bir yönetim yapılanması getirirken Türkiye'de yerel yönetim modelini de değiştirmiştir. Büyükşehirlerin sayısı artırılmış, yönetim alanları il mülki sınırına kadar genişletilmiştir. Bu illerde il özel idareleri kaldırılmıştır. Bu değişiklikler, yasa üzerinde bir takım tartışmaların yaşanmasına neden olmuştur.

6360 Sayılı Yasa'nın yürürlüğe girmesinden önce Türkiye nüfusunun %83'ü kentsel sınırlarda, %17'si ise kırsal alanda yaşamaktaydı. Belediye sınırları içerisinde yaşayanların %55'i büyükşehir belediyesi, %45'i diğer belediye sınırları içerisinde bulunmaktaydı. 6360

Sayılı Yasa ile Türkiye'nin %78'i büyükşehir belediye sınırları içinde yaşamaya başlamıştır (Ökmen ve Arslan, 2014:90).

2014 yılı Yerel Seçimler sonrası uygulamaya geçilen 6360 Sayılı Yasa ile Türkiye'de mevcut yerel yönetim sisteminden farklı bir yönetim modeli uygulanmaya başlanmıştır. 6360 Sayılı Kanunla, büyükşehir belediye sayısı 16'dan 30'a çıkartılmış, büyükşehirlerde belediye sınırları il mülki sınırlarına genişletilerek büyükşehirlerde tüm belde belediyeleri, diğer illerde ise nüfusu 2000'nin altında olan belde belediyelerinin tüzel kişilikleri sona erdirilmiştir. Yapılan bu düzenlemeyle belediyelerin idari, mali ve teknik açıdan güçlendirilmesi amaçlanmıştır (MİGM, 2013).

Türkiye yerel yönetim sisteminde 1984 yılında 3030 Sayılı Yasa ile büyük kentler "büyükşehir" olarak tanımlanmış ve ülkenin yönetim sisteminde diğer kentlerden farklı değerlendirilmiştir (Tekel, 2002: 44). Bu zamandan sonra "büyükşehir" kentin büyüklüğü değil; özel bir yönetim sistemini –idari sistemi- anlatan bir terim olmuştur. Kentlerin büyümesi beraberinde yeni sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur. 6360 Sayılı Yasa, yeni bir yönetim yapılandırması sunarken büyükşehirlerle ilgili birçok soruna da çözüm üretmeyi hedeflemektedir (Çelikyay, 2014:11).

6360 Sayılı Yasanın gerekçesinde, il sınırında hizmet üretecek büyükşehir belediye modelinin aşağıda belirtilen olumlu gelişmeleri ortaya çıkarması beklenmektedir (6360 Sayılı Yasa Genel Gerekçe):

1. Geniş ölçekte hizmet üreten yerel yönetim birimleri gelişmiş teknolojilerle donatılabilecektir.

2. Geniş ölçekte hizmet üretecek bu yönetimlerde nitelikli teknik personel istihdam edilebilecek, ayrıca iş gücü uzmanlaşacağından verimlilik artışı sağlanacaktır.

3. Geniş ölçekli yerel birimlerden oluşan yerel yönetim sistemi, merkezden gönderilecek kaynakların etkin kullanımını sağlayacaktır.

4. İl sınırları içinde bütünleştirilmiş yerel yönetim birimleri arasında kaynakların kullanımında etkinlik sağlanacaktır.

5. Sahip olunacak imkânlar açısından daha adil bir yapı ortaya çıkabilecektir.

6. Düzenleyici üst imar planları çerçevesinde il çapında uyumlu imar uygulamaları gerçekleştirilebilecektir.

7. Ayrıca, imar, planlama, ulaşım, itfaiye gibi geniş çerçevede eşgüdüm ve bütünlük içerisinde yürütülmesi gereken mahalli müşterek nitelikteki kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik sağlanabileceği belirtilmektedir.

Yukarıda sıralanan gerekçeler, 6360 Sayılı yasa öncesi genel olarak kentlerin yönetiminde görülen bir takım aksaklıklar sonucu tespit edilmişlerdir. Yasanın uygulama sonrası ortaya çıkacağı düşünülen olumlu gelişmelerin ise gerçekleşme durumu veya beklentilerin dışında farklı koşulların ortaya çıkıp çıkmayacağı yasanın uygulama sürecinde netleşebilecektir.

3.2.2. Büyükşehir Yönetim Sınırının İl Mülki Sınırına Genişletilmesi

2004 yılında çıkarılan 5216 Sayılı Yasa ile İstanbul ve Kocaeli büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırına kadar genişletilmiştir. 6360 Sayılı Yasa ile beraber ise tüm büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırı olarak belirlenmiştir. Büyükşehir belediyesi hizmet sınırlarının il mülki sınırlarına kadar genişletilmesiyle yönetim, planlama ve koordinasyon açısından en geniş ölçekte hizmet üretebilecek güçlü bir yapının hedeflendiğini belirtilmektedir. Büyükşehir alanında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesiyle ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalitenin artacağı, daha az kaynakla daha çok ve daha kaliteli hizmet sunulabileceği düşünülmektedir (AK Parti, 2012:12).

Kent yönetiminde ölçeğin genişlemesi, yeni bir yaklaşımı ve analizi gerektirmektedir. Literatürde de kent alanı ile kırsal alanının birleştirilerek, kırsal alanının da büyükşehir belediye yönetimlerinin hizmet alanlarına dahil edilmesi ve il özel idaresinin yetki ve sorumluluk alanının büyükşehir belediye yetki ve sorumluluklarına devri ve yatırımların tek merkezden planlamasının büyükşehirlerin ulusal ekonomiye sağlayacağı katkıların artıracağı yönünde görüşler belirtilmektedir (Özışık, 2015: 328-329).

Büyükşehir belediyesi hizmet sınırlarının il sınırını kapsayacak şekilde genişletilmesi farklı açılardan eleştiriye de neden olmaktadır. Böyle bir durumun il idaresi sisteminin ortadan kaldırılmasının yolunu açacağı, taşrada "devletin tarafsızlığını ve hukukun üstünlüğünü" uygulayacak makamların zayıflamasına neden olacağı böylelikle il idaresi sistemin aşınmasının kamu düzeninin sağlanmasında güçlüklere sebebiyet vereceği öne sürülmektedir (TİD, 2012:116; Bedük, 2012:23).

Yetki sınırlarının genişletilmesi ile belde belediyeleri ve köylerin kaldırılmasının mevcut ilçeleri "zayıf ilçe" haline getirdiği ifade edilerek büyükşehir - ilçe belediyesi arasındaki görev / yetki alanlarının netleştirilmesi ve büyükşehirin vesayetinin azaltılması yönünde düzenlemeler yapılması önerilmektedir (Erder vd., 2015:274 - 283). Diğer bir öneri ise bu tür düzenlemelerde, kentlerin gelişmişlik düzeyleri, sosyoekonomik ölçütler yanında; korunması ve yönetilmesi gereken tabiat ve kültür varlıkları ve illerin fiziki yerleşim kriterlerini de kapsayan analizlerin yapılmasının uygun olacağı yönündedir (Keser ve Gökmen, 2012:39).

6360 SayılıYasa kapsamında Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van ve Ordu il belediyeleri, büyükşehir belediyelerine dönüştürülmüştür. Yasanın getirdiği temel değişiklikler şu şekildedir:

1. Toplam nüfusu 750.000 ve üzeri olan illerin il belediyeleri, yeni yasa ile büyükşehir belediyelerine dönüştürülmüştür;

2. 14 ilde yeni büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Toplam büyükşehir sayısı 30 olmuştur;

3. Bütün büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırı olmuştur;

4. 30 ilde il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır;

5. Yeni ilçeler kurulmuştur;

6. Büyükşehirlerdeki bütün ilçe belediyelerinin sınırı ilçe mülki sınırı olmuştur;

7. Belde belediyeleri mahalleleriyle birlikte bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmıştır;

8. Bu illerdeki bütün köy yönetimleri kaldırılmış ve bunlar mahalle yapılmıştır;

9. Büyükşehirlere bağlı ilçelerin idari bağlılık durumları da değişmiştir;

10. Belediye sınırları içinde nüfusu 500'ün altında yeni mahalle kurulamayacaktır;

11. Büyükşehir belediyeleri dışındaki illerde nüfusu 2.000'den az olan belde belediyeleri köye dönüştürülmüştür;

12. Büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerinin görev ve yetki bölüşümünde kısmi değişiklik yapılmıştır;

13. Mülki idareye bağlı olarak 30 ilde, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur;

14. Merkezi yönetim payları yeniden düzenlenmiştir;

15. İl özel idarelerinin işleri, ilgisine göre bakanlık ve bağlı kuruluşlarının taşra teşkilâtlarına devredilmektedir (Aksu, 2012: 3).

Coğrafi açıdan daha dar ve kentsel nitelik taşıyan büyükşehirler, yerini geniş alanları kapsayan ve tüm il geneline hakim büyükşehirlere bırakmıştır. İl özel idaresi, belediye ve köy yönetim biriminden oluşan geleneksel yapıdan farklı bir yönetim oluştuğu, büyükşehirlerin geleneksel yapıyı tamamlayıcı nitelikten çok "bölgesel" ve "alternatif" bir nitelik kazandığı ifade edilmektedir (Arıkboğa, 2015:57).

Sonuç olarak, Yasa ile gelen tüm bu değişimler, Türkiye'de hali hazırda var olan yerel yönetim yapısını önemli ölçüde etkileyen temel değişimler olarak kabul edilmektedir. Yukarıda sıralanan maddelerin ayrıntılı açıklamaları aşağıdaki başlıklarda ele alınmaktadır.

3.2.2.1. İl Yönetimi / Bölge Yönetimi Tartışmaları

6360 Sayılı Yasa henüz tasarı aşamasında iken çeşitli tartışmaların yaşanmasına neden olmuştur. Yasa ile ölçeğin genişletilmesi bu tartışmalardan biridir. İfade edilen görüşler, belediyeciliğin geniş boyutlu kırsal alanlara hizmet vermeye uygun bir hizmet yapısında olmadığını, yerel yönetimlerin dünyada gelişim seyrine bakıldığı zaman kırsal alanları içine alan belediyecilik anlayışının hiçbir zaman gelişmediği şeklinde belirtilmiştir (TİD, 2012:455).

Benzer görüşlere göre, belediye yönetimi, kentsel yerleşme mekanlarının yönetimidir (Güler, 2012) ve il ölçeğinin belediye modeli ile yönetilmesi beraberinde sorun getirecektir. Mülki sınırlar mahalli hizmetler için uygun ölçek değildir, sınırları siyasi ve idari ölçütler ile belirlenen mülki yönetim ile sınırları yerel nitelikli hizmetler ölçütüne göre belirlenen mahalli yönetiminin hizmet ve yönetim ölçütlerinin birbirinden farklıdır. Kentsel alan yönetimi olarak kurulan belediyeler, kırsal alanı kapsamamalıdır (Çukurçayır, 2014).

Yeni sistemle büyükşehirlerin daha da hantallaşacağı ve yönetilmesi zor birimler haline geleceği belirtilmektedir. Yeni yasanın yerelde çok güçlü bir merkez inşa edeceğini ve böylelikle yerelleşme, âdem-i merkeziyetçilik, yerel demokrasi gibi kavramlardan uzaklaşılacağı söylenilmektedir (Çukurçayır, 2012; Atmaca, 2013:179).

Artan ölçeğin kent konseyi, meclis toplantılarına katılım, gönüllülük mekanizması, komisyonlara katılım, beyaz masa vb. katılımcılık yöntemleri için de olumsuzluk oluşturacağı düşünülmektedir (Koyuncu ve Köroğlu, 2012:5; Karasu, 2013:133). Yasanın katılımcılık anlayışıyla bağdaşmadığı ve coğrafi alan belirlemesine yönelik ideal ölçek kavramı karşısında tutarsız bir tavır izlediği farklı bir eleştiri konusudur (Aksu, 2012:181).

Diğer yandan, Yasanın ölçek yaklaşımı konusunda olumlu görüşler de belirtilmektedir. 6360 Sayılı Yasa ile ölçek ekonomilerinin avantajından yararlanabilmek ve idari, mali ve teknik olarak güçlü bir yerel yönetim yanı sıra birimler arasındaki görev, yetki ve sorumluluk çatışmasına son verilmesinin amaçlandığı da ifade edilmektedir (migm.gov.tr, 2012:1).

Parlak'a göre, yeni Yasa "optimal ölçek" konusunda çağdaş dünyadaki eğilimlere uygun düşmektedir ve yönetim kademelerinin ve birimlerinin sayılarının azaltılması hizmet ve yatırımların ekonomik düzeyde sağlanması için optimal "alan ve nüfus" büyüklüğünün elde edilmesini amaçlamaktadır (Parlak, 2012).

Ölçek büyümesi ile sağlanan kaynak artışının ve nitelikli personel istihdamının hizmetlerin sunumunda daha ileri teknolojilerden yararlanmayı da mümkün kılacağı ve birden fazla belde ve/veya ilçeyi sınırları içine alan daha büyük ölçekli projeleri hayata geçirilmesinin kolaylaşacağı belirtilmektedir (Bingöl vd., 2013:44).

Türkiye Belediyeler Birliği yayınladığı bülteninde yasa ile ilgili görüşlere yer vermiştir. Yasa ile geniş ölçekte hizmet üreten yerel yönetim birimleri gelişmiş teknolojilerle donatılabilecek, nitelikli teknik personel istihdam edilebilecek, hizmette verimliliğe ulaşılacak, merkezden gönderilecek kaynakların etkin kullanımı sağlanacak ve il çapında uyumlu imar uygulamaları gerçekleştirilebilecektir. Yasa ile (TBB, 2013:9);

a) Hizmet kalitesinin iyileştirilmesi;

b) Bütüncül planlama yapma imkânı;

c) Personel, mali kaynaklar ve hizmet üretme kapasitesinin artması;

d) Şehrin farklı bölgelerinde yaşayan vatandaşlara aynı standartta hizmet sunulması;

e) Su ve kanalizasyon, çevre ve atık yönetimi, itfaiye gibi yerel hizmetlerin il düzeyinde yerine getirilerek kaynakların etkin ve verimli kullanımının sağlanması;

f) Ekonomik, sosyal ve altyapısal etkileri olan büyük projelerin şehrin farklı bölgelerine ve bu bölgelerin özellikleri göz önüne alınarak gerçekleştirilebilmesi öngörülmektedir.

Bir diğer tartışma alanı ise il genelindeki bir yönetimin zaman içerisinde bir "bölge yönetimi" oluşturacağı ve bu durumun üniter devletin temel niteliğine aykırı olduğu iddiasıdır. Merkezden yönetim esasına dayanan ilin, yerinden yönetim esasıyla yönetilmesi durumunda bölge yönetimine dönüşeceği endişesidir (Güler, 2012). Aynı şekilde (Çukurçayır, 2014) da yeni yönetim ölçeğinin bölge yönetimi oluşturacak bir durum ortaya çıkarabileceği de söylemektedir.

6360 Sayılı Kanun'un en çok tartışılan yönü bu düzenlemedir. İl ölçeğinde bir yönetim biçiminin eyalet yapısına dayalı başkanlık sisteminin ilk adımları olduğu iddia edilmektedir (CHP: 74). Benzer şekilde büyükşehir belediyelerinin bir adım sonrasında "bölge idaresi"ne dönüşebilecek bir yapıya bürünebileceği, bu durumun zamanla üniter devlet yapısını zedeleyebileceği de öne sürülmektedir (Aksu, 2012:8).

Yasa ile il özel idarelerinin kaldırılması ve bir takım yetkilerin büyükşehir belediyelerine devredilmesinin bölge odaklı bir yönetim yapısına yol açtığı, yasanın "bölgesel güç odakları" oluşturacak düzenlemeler içerdiği belirtilmektedir. Bu görüşe göre zamanla bölgesel yönetime geçilmiş olacaktır (Aksu, 2012:8).

6360 Sayılı Yasa ile kent alanı ile kırsal alanın birleştirilerek, büyükşehir belediye yönetimlerinin yetki ve sorumluluk alanına dâhil edilmesi, büyükşehirlerin bölgesel bir ölçeğe kavuştuğu ve işlevlerinin de bölgesel idarelerin işlevleriyle benzerlik taşıdığı ve Büyükşehir belediyelerinin birer "bölge yönetimleri" haline geldiği de ileri sürülmektedir (Özışık, 2015:328-342; Günal vd., 2014:68).

İl düzeyinde oluşan bölgesel özerkliğe ve Türkiye genelinde federal bir yapıya geçiş için atılmış bir adım olduğunu söyleyen yaklaşımlar (Çağırıcı, 2012:3); yasanın özerk bölgeler oluşturduğuna ilişkin görüşler de bulunmaktadır (Yıldırım, 2015:275).

Yasanın uygulanması ile Diyarbakır, Van, Mardin, Şanlıurfa illerinin de dâhil olduğu yeni Büyükşehirlerde bir "etnik bölge" ve terör örgütünün egemenliğinde bir "ayrılıkçı yönetim" oluşturulmasını söz konusunun olabileceği yönünde keskin iddialar da öne sürülmüştür (Atmaca, 2013:182).

Milliyetçi Hareket Partisi de bu perspektifte yapılan tartışmalara katılarak yerel yönetimlerin güçlendirilmesine, hizmet ve mali kapasitelerinin artırılması hedefiyle illerin büyükşehir yapılmasına kesinlikle karşı olmadığını; ancak 6360 Sayılı Yasanın Türkiye'nin üniter yapısından vazgeçip federatif veya kısmen federatif bir yapıya geçilmesinin alt yapısını oluşturan düzenlemelere sahip olduğunu ifade etmektedir. Ayrıca, Yasa "fiilen bölgesel yönetim ve eyalet sistemine geçişin sondan bir önceki durağı" olarak da nitelendirilmektedir (MHP, 2012:13-14).

Şehir Plancıları Odası, il yönetimi tartışmaları kapsamında, il özel idarelerinin kapatılması ve Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezlerinin kurulmasını "merkezi idarenin, yerel yönetime müdahale ucu" olarak değerlendirmiş ve bu yeni yapılanmanın yerelleşme iddiaları olmasına rağmen merkezileşmeyi güçlendireceğini ifade etmiştir (SPO, 2012:2).

İl ve bölge yönetimi tartışmaları kapsamında görüş bildiren bir başka meslek odası Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası'dır. Oda, yasanın merkezi yönetimle yerel yönetim arasında ayrı bir hukuk oluşturduğunu, bu durumun ülkenin yönetsel yapılanmasını önce idari sonra da siyasi federalizme zorlayacağını iddia etmektedir (HKMO, 2012).

Diğer yandan, yapılan hukuki düzenlemenin bir bölge yönetimi, federasyon denemesi ya da siyasi özerklik niyeti taşımadığını söyleyen görüşler de bulunmaktadır (Görmez, 2012). Ayrıca, egemenliğin sağladığı yasa yapma gücünün yerel ya da bölgesel birimlerle paylaşılmasını öngören bir düzenleme olmadıkça, federasyondan söz edilemeyeceği, bu nedenle, yeni yasanın böyle bir özelliği olmadığı da belirtilmektedir (Keleş, 2012:9).

Yeni yasal düzenlemeyle söz konusu olanın yalnızca belediye hizmetlerinin olduğu, hizmet bütünlüğünün ve ülke genelinde ayrım yapmadan hizmet etmenin gerekliliğinin esas olarak benimsendiği ifade edilmiştir. Ülkenin belirli bölgelerinde güvenlik ve denetim mekanizmalarının hiçbir endişeye yol açmayacak şekilde yerli yerinde olmasının yanı sıra, yasanın yönetim ve denetim boşluğu getirmeyeceği ifade edilmektedir (AK Parti, 2012).

Erder ve İncioğlu'na göre ise mevcut düzenleme federasyona gidiş olarak yorumlanmamalıdır. Bu düzenlemelerle, büyükşehir belediyelerinin kapsama alanı coğrafi olarak genişlemiş ancak yerel düzeyde önemli bir yetki devri yapılmamıştır (Erder ve İncioğlu, 2014).

Aktar ise "bölge" kavramına olumlu yaklaşarak Türkiye boyutlarında her ülkede var olan, merkez ile belediye arasındaki ara yönetim birimi olan bölgenin ülkemizde bir türlü kurulamadığını; bu nedenle 6360 Sayılı Yasa ile yasa ile belediye ile bölgenin işlevinin birbirine karıştığını söylemektedir. Şehirleşmeye ve merkeziyetçiliğe teslim olunarak, bölge yönetiminin olmadığı yerde merkezin yereldeki temsilcileri olarak "büyükşehir"lerin oluşturulduğunu söylemektedir (Aktar, 2012).

Avrupa Konseyi; ulusal, bölgesel ve yerel nitelikli bir idari yapılanmayı öngörmektedir ve birçok Avrupa ülkesinde bölgesel nitelikli yerel yönetimler bulunmaktadır. Örneğin yerel yönetimler Fransa'da belediye, il, bölgeler, özel statülü idareler ve deniz ötesi idareler; İspanya'da il, belediye, belediye birlikleri ve bölgeler; ve İtalya'da bölgeler, iller ve metropoliten şehirler ve belediyeler olarak ayrılmıştır. Türkiye'de ise bölgesel nitelikli bir yerel yapılanma gerçekleştirilmemiştir. Türkiye için bölgesel temelli, il - ilçe ve köy mülki

sınırlarını da esas alan dört basamaklı yerel yönetim sistemi daha önceki çalışmalarda öngörülmüştür (Karaslan, 2012:134).

Yeni ölçek düzenlemesi ile büyükşehirlerin fizik - mekan ve demografik boyutları, batılı ülke örneklerindeki bölge ölçeklerine benzerlik gösterir hale gelmiştir. Bu ölçek değişimi, kent yönetimi bağlamında yerel yönetim sistemi üzerinde yeni bir yaklaşımı ve analizi gerektirmektedir. Aktar, belediyelerin hizmet odaklı olduğunu söylerken bölgenin coğrafi, tarihi, dilsel, ekonomik, kimi zaman dinsel bütünlük arz eden kapsayıcı bir yönetim birimi olduğunu ifade etmektedir. (Aktar, 2012)

Bölgesel yönetimi olan devletlerde üniter yapının zarar görmesi veya ülkenin bölünme endişesini taşıyan görüşler bulunsa da bunlar tartışmaya açık ve zayıf ifadelerdir. Tüm bölgesel devletlerin anayasalarında devletin tekliği ve bölünmezliği kesin olarak belirtilmiştir. Örneğin, bölgesel devletlerden İspanya'nın 1978 Anayasası girişinde geniş bir toplumsal mutabakat sağlamaya dayalı özerklikler tanınırken Giriş bölümü 2. kısmında ise ulusal birlik ve ülkenin bölünmezliği belirtilmiştir (İspanyol Anayasası, 1978).

İtalya'da ise 20 özerk bölge vardır. İtalyan Anayasası 5. maddede tek ve bölünmez cumhuriyetin yerel özerklikleri tanıdığını ve gerçekleştirilmelerini kolaylaştıracağını belirtilir. İtalyan özerk bölgeleri daha çok yerinden yönetimin güçlendirilmesine yönelik olarak belirlenmiştir. Madde 114'de ise ülkenin yerel yönetim yapısı anlatılır. Buna göre, ülke yönetim sistemi belediyeler, iller, metropoliten kentler, bölgeler ve eyaletten oluşur. Belediyeler, iller, metropoliten kentler ve bölgeler özerktirler ve anayasa da tanımlanmış güçleri, fonksiyonları ve statüleri bulunmaktadır (İtalyan Anayasası, 1948). Osmanlı Devleti 1876 anayasasında da bir bölgesel devlet olarak devletin tekliği ve bölünmezliğini belirtilmiştir (Kanun-u Esasi, 1876).

Yerel yönetim sistemi içerisine bölge katmanının yerleştirilmesi üniter bütünlüğe aykırı bir şekil teşkil etmeyecektir. Tartışmalar yerel yönetimlerin güçlendirilmesinden ziyade tarihsel, sosyolojik, siyasi, hukuki, ekonomik ve kültürel boyutları değerlendirilerek genişletildiğinde ortak bir noktada çözüm üretilebilecektir.

3.2.2.2. Anayasaya Uygunluk Tartışmaları

Yasanın Anayasaya uygunluğu konusunda farklı görüşler ileri sürülmüştür. Bu kapsamda Anayasa değişikliği yapılmadan il özel idareleri ve köylerin yasayla kaldırılmasının ve ilçe belediyelerinin büyük şehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesinin Anayasaya aykırı bir durum teşkil edeceğini belirten görüşler söz konusudur.

Anayasa madde 127'de, "..kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir" ifadesi yer almaktadır. Bu maddeden yola çıkarak Görmez (2012) ve Gözler (2013) özel yönetim biçimlerinin kurulmasına "büyük iller" için değil, ancak "büyük yerleşim merkezleri" için izin verilmiştir görüşünü ileri sürerek Yasanın ilgili Anayasa maddesine aykırı olduğunu belirtmektedirler.

Anayasa'da il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarının, tüm il düzeyinde karar organları halk tarafından seçilmiş olan farklı tür yerel yönetim birimleri tarafından karşılanması öngörüldüğünden il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere yalnızca büyükşehir belediyelerinin gösterilmesi Anayasa'ya aykırıdır. Çünkü bu üç ayrı yerel yönetim biriminde yaşayan halkın mahalli müşterek ihtiyaçları birbirinden farklıdır (Gözler, 2013: 40).

Bir yerleşim yerinin belediye statüsü kent olmasıyla ilintilidir. 6360 Sayılı Yasa ise kırsal alanları ve bu alanlardaki kırsal yerleşim birimlerini de belediye sınırlarına dâhil etmektedir. Bu durum, henüz yerleşim yeri niteliği kazanmamış alanları kent kapsamına almakla bir çelişki doğurmaktadır (Günal, vd., 2014:62). Yine Gözler (2013)'e göre bu durum Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan "mahalli idare" tanımıyla çelişmektedir.

Şehir Plancıları Odası, Yasa hakkında yayınladığı raporda Anayasa'ya uygunluk tartışmalarına katılmıştır. Halkın görüşü alınmadan ve sivil toplum kuruluşları, meslek odaları ve uzmanlar ile yeterli düzeyde tartışılmadan beldelerin kapatılması sonucunda en yakın belediye hizmetinin ilçe merkezinden karşılanacak olmasının hizmete erişimde ve kararlara katılımda, ciddi sorunlar ortaya çıkaracağı belirtilerek bu durumun Anayasa'nın 127. maddesinde

yer alan “yerinden yönetim” ilkesi ile bağdaşmayacağı belirtilmektedir (SPO, 2012:2). Benzer görüşler Oda tarafından yapılan basın açıklamasında da dile getirilmiştir.[6]

Mahalleye dönüşen köylerdeki yapılara yönelik af düzenlemelerini, bir açıdan “imar affı” olarak tanımlayan ve düzenlemenin 30 büyükşehir il sınırları içinde geçerli olurken diğer illerde geçerli olmamasını Anayasa’nın 10. maddesinde yer verilmiş olan "Yasa Önünde Eşitlik" ilkesine aykırı olduğunu kabul eden görüşler de ileri sürülmüştür (Uyar, 2012).

Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası tarafından dile getirilen görüşe göre ise, Yasanın yerel yönetimleri etkisizleştirirken merkezileşmeyi yoğunlaştıran bir modeli öngördüğü, yeni modelin Anayasanın 127. Maddesinde yer verilen "yerinden yönetim" ilkesiyle bağdaşmadığı iddia edilmektedir. Ayrıca, Oda görüşlerinde Anayasa’da merkezi idare ile mahalli idarenin net olarak tanımlandığı, kurulacak olan "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezleri”nin merkezi idare ile mahalli idare ilişkilerini karmaşıklaştıracağı ifade edilmektedir (HKMO, 2012).

Milliyetçi Hareket Partisi, 6360 Sayılı Yasa ile ilgili görüşlerinin yer aldığı ayrıntılı bir rapor yayınlamıştır. Raporda, Yasanın Anayasanın hem 10. hem de 123. ve 127. maddelere aykırı olduğu iddia edilmiştir. Yasa kabülü sonrası, ülke genelinde iki ayrı idari teşkilatlanma yapısının ortaya çıktığı belirtilerek büyükşehir belediyesi olan illerde halkın sadece büyükşehir belediyesi yasasına; büyükşehir olmayan illerde yaşayanların ise, il özel idaresi, belediye ve köy yasalarına tabi olarak yaşayacakları ifade edilmiştir. Bu durumun Anayasanın 10. maddesinde ifade edilen “kanun önünde eşitlik ilkesine” aykırı olduğu belirtilmektedir (MHP, 2012:11-12).

MHP tarafından yayınlanan ilgili raporda Anayasanın farklı iki maddesine de atıf yapılmaktadır. Anayasanın 123. maddesinin birinci fıkrasında yer alan “İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir” ve yine Anayasanın 127. maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda

[6] Necati Uyar, TMMOB Şehir Plancıları Odası Genel Başkanı, Basın Açıklaması, 06.12.2012, http://www.spo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=4555#.VsNzaTYmog4

gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişilikleridir" ifadeleri gerekçe gösterilerek yasanın anayasaya aykırı olduğu ifade edilmektedir (MHP, 2012: 12).

Cumhuriyet Halk Partisi, yasanın iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurmuştur. Anayasa Mahkemesi, 12.9.2013 günü aldığı kararda, iddiaların pek çoğunu reddetmiş ve Yasanın Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir (Anayasa Mahkemesi, 2013). Mahkeme kararı şu şekilde olmuştur: "6360 Sayılı Kanun'un Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülen maddelerin Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve bu maddelere ilişkin iptal istemlerin REDDİNE karar verilmiştir."[7] Diğer yandan, Yasanın Anayasa'ya aykırı olmadığını belirten görüşler de bulunmaktadır. Toprak'a (2013:20) göre, il özel idaresi gibi tanımlar ilgili kanunlara dayandırıldığı ve Anayasa hükümleri olmadığı için Anayasa'nın 127. Maddesindeki özel yönetim biçimleri getirilmesi gibi bağlantılı düzenlemeler nedeniyle yürürlüğe girebilecek düzenlemelerdir (Toprak, 2013).

"Anayasa" çerçevesinde yapılan tartışmalar, yasa hem tasarı iken hem de yürürlüğe girdikten sonra dikkat çekici olmuştur. Cumhuriyet Halk Partisi'nin iptal istemiyle mahkemeye taşıması ile süreç farklı bir boyuta taşınmış; tartışmalar önem kazanmıştır. Mahkeme kararının anayasaya aykırı olmadığı yönündeki kararı, yasa sürecini devam ettirse de bu perspektifteki tartışmaların sonlandıramadığı da bilinmektedir.

3.2.3. İlçeler ve İlçe Belediyeleri

Yasa ile yeni ilçeler kurulmuştur. İlçelerin kurulması ile çevre köy ve beldelerde idari bağlılık değişiklikleri meydana gelmiştir. Tablo 6'da yeni kurulan ilçeler listelenmektedir:

[7] 2013/19 Esas ve 2013/100 Karar Sayılı Anayasa Mahkemesi Kararı (RG Tarih: 18.09.2014, Sayı: 29123).

Tablo 6

Yasa ile Kurulan İlçeler

İl	**İlçe**
Aydın	Efeler
Balıkesir	Karesi, Altıeylül
Denizli	Merkezefendi, Pamukkale
Hatay	Antakya, Defne, Arsuz, Payas
Manisa	Şehzadeler, Yunusemre
Kahramanmaraş	Dulkadiroğlu, Onikişubat
Mardin	Artuklu
Muğla	Menteşe, Seydikemer
Tekirdağ	Süleymanpaşa, Kapaklı, Ergene
Trabzon	Ortahisar
Şanlıurfa	Eyyübiye, Haliliye, Karaköprü
Van	Tuşba, İpekyolu
Ordu	Altınordu
Zonguldak*	Kilimli, Kozlu

Kaynak: 6360 Sayılı Yasa

* Zonguldak büyükşehir değildir, fakat 6360 Sayılı Yasa ile iki yeni ilçe kurulmuştur.

İl ölçeğinde idari sınırın değişmesi yani yönetim alanının il mülki sınırına kadar genişlemesi ile beraber büyükşehirlere bağlı ilçelerin idari bağlılık durumları da değişmiştir. Örneğin, Gökçe Beldesi Kızıltepe İlçesinden alınarak Mardin Merkez'e bağlanmıştır. 6360 Sayılı Yasayla bazı sınır değişiklikleri de yapılmıştır. Tablo 7'de bu durum gösterilmektedir.

Tablo 7

Büyükşehirlerde Sınır Değişiklikleri

Büyükşehir	**Bağlılık Değişikliği**
Ankara	Yenimahalle ilçesine bağlı Dodurga ve Alaçatı mahallelerinin bir kısmının Şehitali Mahallesi ile birleştirilmesi Şehitali, Aşağıyurtçu, Yukarıyurtçu, Ballıkuyumcu ve Fevziye mahallelerinin Etimesgut ilçesine bağlanması Yenimahalle ilçesinin bir kısmıile Çayyolu, A. Taner Kışlalı, Ümit, Koru, Konutkent ve Yaşamkent mahallelerinin Çankaya ilçesine bağlanması
İstanbul	Arnavutköy ilçesine bağlı Nakkaşve Bahşayişmahalleri ile Büyükçekmece ilçesine bağlı Muratbey mahallesinin Çatalca ilçesine bağlanmasıŞişli ilçesine bağlı Ayazağa, Maslak ve Huzur mahallelerinin Sarıyer ilçesine bağlanması
Hatay	Merkez Şenköy bucağına bağlıSofular ve Hanyolu'nun Altınözüilçesine bağlanması, bazı köyler ve belediyelerin Yayladağı ilçesine bağlanması
Hatay	Yeşilyurt belediyesine bazı mahallelerin bağlanması Battalgazi belediyesine bazı mahallelerin bağlanması
Manisa	Köprübaşıilçesine bazı belediyelerin ve köylerin bağlanması
Kahramanmaraş	Pazarcık İlçesine bağlı bazıköylerin Türköğlu ilçesine Bağlanması
Mardin	Kızıltepe ilçesine bağlı Gökçe Beldesi'nin Merkez ilçeye Bağlanması
Van	Merkez ilçeye bağ lıköyler ile bazı mahallelerin Edremit belediyesine bağlanması ve mahalle birleştirilmesi (Merkez ilçeye bağlı Şabaniye mahallesinin bir kısmının Cevdetpaşa mahallesi ile birleştirilmesi Merkez ilçeye bağlı Hacıbekir mahallesinin bir kısmının Şabaniye mahallesi ile birleştirilmesi
Zonguldak	Kozlu Bucağına bağlı Esenköy ve Yahma köylerinin tüzel kişiliğinin kaldırılmasıve mahalle olarak Kozlu Belediyesi'ne katılması

Kaynak: 6360 Sayılı Yasa

Yasa ile yeni ilçelerin kurulması ile birlikte sınır değişiklikleri de olmuştur. Geniş ölçekli kent yönetimi politikalarının bir sonucu olarak gelişen bu uygulamalar ile; imar bütünlüğünün sağlanması, verimliliğin artması, etkin kaynak kullanımı ve bölüşümünün sağlanması beklenmektedir. Tüzel kişiliklerin kaldırılması, yeni tüzel kişilik ihdas edilmesi, idari bağlılık ve isim değişikliği, birleşme ve katılmalar, sınır değişiklikleri ve yetki bölüşümü ise yasanın yönetsel alana ilişkin düzenlemeleri olarak görülmektedir.

3.2.3.1. Belde Belediyeleri ve Köyler

Yasa ile büyükşehir sınırları içindeki belde belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Büyükşehir dışındaki 51 ilde ise nüfusu 2.000'in altındaki belde belediyelerinin tüzel kişiliğine son verilmiştir. Yasa'da belde belediyeleri ile ilgili iki farklı yöntem benimsenmiştir: İlki, büyükşehir belediyesine dönüşen illerdeki belde belediyelerinin mahalleye dönüştürülmesi, diğeri de büyükşehir belediyesi olmayan illerde nüfusu 2000'nin altında olan belde belediyeleri köye dönüştürülmesidir. Tablo 8'de yasa öncesi ve sonrası değişen yerel yönetim sayıları sunulmuştur.

Tablo 8

Yerel Yönetim Sayılarındaki Değişim

Yerel Yönetimler	**6360 Sayılı YasaÖncesi**	**6360 Sayılı Yasa Sonrası**
Büyükşehir Belediyesi	16	30
Büyükşehir İlçe Belediyesi	143	519
İl Belediyesi	65	51
İlçe Belediyesi	749	400
Belde Belediyesi	1977	393
Belediye SayısıToplam	2950	1393
İl Özel İdaresi Sayısı	81	51
Köy İdaresi	34339	18288

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, 2014. Onuncu Kalkınma Planı Yerel Yönetimler İhtisas Raporu 2014-2018, Ankara; http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/devirtasfiye.pdf

Köy, en küçük yeleşme birimini, yerel yönetim kademesini temsil etmektedir. Köyler, zamanla toplumun mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere ortaya çıkmıştır. Bir vücudun hücreleri temel yaşam birimleri olarak tanımlanırken mahalle ve köy de şehirlerin "hücreleri" olarak nitelenebilir (Oktay vd., 2014:357).

Mevcut ve yeni kurulan Büyükşehir Belediyelerinin sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmıştır. İstanbul ve Kocaeli il sınırları içerisinde bulunan köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak bağlı bulundukları ilçe belediyesine mahalle olarak katılmıştır (TBB, 2013:1).

a) Orman köyleri ve orman köylüsüne tanınan hak, sorumluluk ve imtiyazlar devam edecektir.

b) Mahalleye dönüşen köy ve belediyelerce kullanılan mera, yaylak, kışlak gibi yerlerden mahalle sakinleri yararlanmaya devam edecektir.

c) Tüzel kişiliği kaldırılan köylerde, vergi, harç ve katılım payları 5 yıl süreyle alınmayacaktır.

d) İçme ve kullanma suları için alınacak ücret 5 yıl süreyle en düşük tarifenin %25'ini geçmeyecek şekilde belirlenecektir.

e) Köy iken mahalleye dönüşen yerleşim yerlerinin altyapı hizmetleri için belediye ve bağlı idarelere yatırım bütçelerinin %10'unu 10 yıl süre ile ayırma zorunluluğu getirilerek bu yerlerde etkin hizmet sağlanması için tedbir alınmıştır.

f) İlçe belediyelerinin mahalleye dönüşen köylerde yapılacak ticari amaç taşımayan yapılar için yörenin mimari özelliklerine uygun tip mimari proje yapma veya yaptırma, konusunda ilçe belediyelerin talep etmesi halinde büyükşehir belediyesi destek sağlayabilecektir.

g) Büyükşehir belediye teşkilatı bulunan illerdeki köyler kaldırılmasına rağmen, bu yerlerde köy mevzuatının uygulama alanı tamamıyla son bulmamıştır. Örneğin "tüzel kişiliği kaldırılan köylerde görev yapan geçici ve gönüllü köy korucuları halen görev yaptıkları yerlerde görev yapmaya devam ederler" denilmektedir. Ayrıca, 6360 Sayılı Yasa 12. maddesinde mevzuatla orman köyleri ve orman köylüsüne tanınan hak, sorumluluk ve imtiyazların orman köyü iken mahalleye dönüşen yerler için devam edeceğini hüküm altına almıştır.

Köylerin mahalle olduktan sonra bir yerel yönetim birimi gibi ihtiyaç ve taleplerinin karşılanıp karşılanamayacağı konusu 6360 Sayılı Yasa etrafında tartışılmaya devam edilmektedir.

3.2.3.2. Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kaldırılması

Mahalli idare birlikleri Anayasanın 127. maddesinde "Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri

kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır" yer aldığı şekliyle kurulan kamu tüzel kişileridir.

Birlikler, yerel yönetimler adına üstlendikleri hizmetleri yerine getirirken, onların hak ve yetkilerine de sahiptirler. Bu hak ve yetkileri kendi organları aracılığı ile kullanırlar. 5393 Sayılı Belediye Kanununda mahalli idare birlikleri ile ilgili meclisin görevlerini düzenleyen 14. maddesinde, "belediye meclislerinin kararı ile mahalli idare birliklerine üye olunacağı" belirtilmektedir. Birliklerin kuruluş, organları, görev ve yetkileri 2005 yılında kabul edilen 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir.

6360 Sayılı Yasa'nın yürürlüğe girmesi ile kuruluş amaçları ortadan kalkacak olan mahalli idare birlikleri de tasfiye edilmektedir. Mahalli idare birlikleri, ilk mahalli idareler genel seçiminden önce tüzüklerindeki hükümlere göre tasfiye olunacaktır, tüzüklerinde hüküm bulunmayan hallerde bu Kanunun devir, tasfiye ve paylaştırmaya ilişkin hükümleri uygulanacaktır (İzci ve Turan, 2013:117-152).

Bu birlikler Yasanın yayımı tarihinden itibaren, yeni personel istihdam edemeyecek, taşınır ve taşınmaz mal edinemeyecek kendilerine ait taşınır ve taşınmaz malları satamayacakları hizmet alımına ilişkin sözleşme ve borçlanma yapamayacaklardır.

3.2.4. Mali Yapıdaki Değişiklikler

Yasa 30 ilde büyükşehir modeli getirirken, belediyelerin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden (GBVG) aldıkları paylarda da değişiklikler yapmaktadır. Gerek yeni büyükşehir belediyelerinin gerekse sınırları genişleyen büyükşehir ve ilçe belediyelerinin daha etkin hizmet sunabilmelerini sağlayabilmek amacıyla Genel Bütçe Vergi Gelirleri (GBVG) payları yeniden düzenlenmiştir.

6360 Sayılı Kanunun 25. Maddesi, 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un 2. ve 3. fıkralarında aşağıdaki şekilde değişiklik getirmiştir (TBMM, 2012).

"Genel Bütçe Vergi Gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0,5'i il özel idarelerine ayrılır" Buna göre, büyükşehirlerin ilde toplanan vergi gelirlerinden aldığı pay oranı

%5'den %6'ya, büyükşehir ilçe belediye payları ise %4,5'e çıkarılmış, diğer belediye payları %1,5, il özel idaresi payları ise %0,5 düşürülmüştür. Ayrıca,"büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının %6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların %30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır" hükmüne göre, GBVG'den büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payın %30'u da nüfus ve yüzölçümü temelinde büyükşehir belediyelerine aktarılmaktadır. Bu %6'lık büyükşehir belediye payının %60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine aktarılırken, kalan %40'lık kısmının %70'i nüfusa, %30'u yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılmaktadır. Ayrıca, ilçe belediyelerinden toplanan otopark gelirlerinin de büyükşehir belediyesine aktarılması öngörülmektedir (Genç, 2014:5).

Ayrıca; Büyükşehir belediyelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden (GBVG) aktarılan paydaki artışın, bir önceki yılın aynı ayında tahakkuk eden payın %20'sinden fazla olamayacağı; fazlalığın, artış oranı %20'den az olan büyükşehir belediyelerine bu oranı aşmamak üzere dağıtılmasına ilişkin sınırlama kaldırılmıştır. Böylece daha fazla vergi toplanan ve nüfusu fazla olan büyükşehir belediyeleri için önemli bir avantaj sağlanmıştır.

Merkezden transfer edilen paylar konusunda ise, 2011 yılı verileri ile karşılaştırıldığında, bu payların belediye ve il özel yönetimlerinin bütçe gelirleri içindeki oranının %48'den %50'ye çıktığı belirtilmektedir. Yasa öncesi düzenlemeye göre, 38 milyonluk bir nüfusa hizmet götüren büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin almış oldukları yerel yönetim payı%59 oranında iken yasa sonrası yaklaşık 56.5 milyonluk bir nüfusa hizmet sunacak olan büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin, toplam yerel yönetim payından %81 oranında faydalanacağı belirtilmektedir (Adıgüzel, 2012:169). Tablo 9'da Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden (GBVG) Alacakları Payların Karşılaştırılması yer almaktadır.

Tablo 9

Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden (GBVG) Alacakları Payların Karşılaştırılması

Belediyeler	**6360 Yasa Öncesi**	**6360 Yasa Sonrası**
Büyükşehir Belediyeleri	Sınırları içinde toplanan GBVG'nin %5'inin %70'i doğrudan, %30'u büyükşehir belediyeleri arasında nüfuslarına göre; büyükşehir ilçe belediye paylarının ise %30'u	İlde toplanan GBVG'nin %6'sının %60'ı doğrudan, %40 'ı ise büyükşehir belediyeleri arasında %70'lik kısmı nüfus, %30'luk kısmı ise büyükşehirin yüzölçümüne göre; ilçe belediye paylarının ise yüzde 30'u
Büyükşehir İlçe Belediyeleri	GBVG'nin %2,50'si belediye nüfusuna göre (bu payın %60'ı ilçe belediyesi, %30 BŞB payı, %10'u su ve kanalizasyon payıdır)	GBVG'nin %4,50'sinin %90'ı belediye nüfusuna, %10'u belediyenin yüzölçümüne göre dağıtılmaktadır (bu payın %60'ı ilçe belediyesine doğrudan, %30'u BŞB payı, %10'u su ve kanalizasyon payıdır)
Büyükşehir Dışındaki Belediyelerinin Payı	GBVG'nin %2,85'i BŞB dışındaki belediyeler için (bu payın %80'i nüfus, %20'si gelişmişlik endeksine göre ayrılmaktadır.)	GBVG'nin %1,50'si BŞB dışındaki belediyeler için (bu payın %80'i nüfus, %20'si gelişmişlik endeksine göre ayrılmaktadır.)

Kaynak: Arıkboğa, 2016:283-284

Diğer yandan Avrupa Konseyi, yayınladığı raporda 6360 Sayılı Yasa sonrası getirilen düzenlemelere rağmen mali yerelleşmenin sınırlı kaldığını belirtmektedir (EC, 2014:10).

Bilindiği üzere, 6360 Sayılı Yasa görev ve sorumlulukların bir kısmını hem büyükşehir hem de büyükşehir ilçe belediyelerine bırakmıştır. Bazı görevler ortak alanda, bir kısmının ise büyükşehir meclisi tarafından gerektiğinde ilçe büyükşehir belediyelerine devredilmesinin yolu açılmıştır. İlçe belediyelerinin mali güçleri ve bütçelerinin yeterli olması görevlerini yerine getirmede önem arzetmektedir. Ancak, birçok görevler için ilçe belediyelerinin bütçesi yeterli gözükmemektedir. Kanunun büyükşehir ile ilçe belediyeler arasında hem hizmetlerin bölüşümü hem de GBVG'den mali payların dağıtılmasının tekrar ele alınması ve düzenlenmesi beklenmektedir.

3.2.5. Büyükşehir Belediye Modelinde Görev ve Yetki Bölüşümünün Yeniden Düzenlenmesi

Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasındaki görev ve yetki bölüşümünün ne şekilde yapılması gerektiği hizmetlerin etkin ve verimli gerçekleşmesi açısından son derece önemlidir. Görev ve yetki paylaşımının gerektiği gibi yapılması vatandaş memnuniyetini, hizmetlerde etkinliği ve birimler arası karmaşayı ortadan kaldıracaktır.

Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki yetki bölüşümü 4 ana temelde ele alınmaktadır (Arıkboğa, 2015:203): BŞB'nin tek başına yetkili olduğu kamu hizmetleri, BŞB'nin yetkisinde olan ancak devredilebilir hizmetler, BŞB ve ilçe belediyesinin birlikte yetkili olduğu hizmetler ve son olarak ilçe belediyelerinin tek başına yetkili olduğu hizmetler.

Bu hizmetlerin bölüştürülmesinde hizmetlerin kapsamı, bütçesi, teknik yeterlilik ve stratejik özellikleri göz önüne alınarak karar verilmesi doğru olacaktır. Büyük bütçe gerektiren, uzman personele ihtiyaç duyulan ve bölgesel nitelikteki hizmetler büyükşehir belediyesine; yerel nitelikteki halkın gündelik ihtiyaçlarına hızlı yanıt verebilecek, coğrafi alan kapsamı daha dar olan hizmetlerin ilçe belediyesine bırakılması isabetli olacaktır.

Büyükşehir modelinde hem büyükşehir belediyeleri hem de büyükşehir ilçe belediyeleri aynı "mahalde" görev yapacaklardır. Bu nedenle, görev ve sorumlulukların açık ve net bir şekilde belirlenmesi hizmetlerin etkin bir şekilde ve kaynak israfı olmadan yapılması için

önemlidir. Bunun için, bölgenin temel nitelikleri, coğrafi büyüklüğü, kırsal ve kentsel alanlarının yoğunluğu (Arıkboğa, 2015:202), merkez ve çevre ilçelerinin durumu (personel veya bütçe olanakları), çevre ilçelerin merkeze olan uzaklıkları, mahalleye dönüşen köylerin sayısı gibi farklı kriterlerin göz önüne alınarak büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri arasında görev ve yetkilerinin belirlenmesi yerinde olacaktır.

Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki görev ve yetki bölüşümü 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Madde 7'de düzenlenmiştir. Büyükşehir yasası dışında, tamamlayıcı olarak, 5393 Sayılı Belediye Kanununda ve diğer bazı yasalarda da belediyelere yetki ve sorumluluk verilmektedir. Büyükşehir belediyelerinin tek başına yürüteceği görev ve sorumlulukları arasında, belli başlı olanlar şu şekilde sıralanabilir (Madde 7):

a) Büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak.

b) Büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak

c) Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; yasaların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.

d) Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak,

e) Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek.

f) Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak.

Yasa ile büyükşehir belediyesinde olan ancak gerekli görüldüğü takdirde büyükşehir meclisinin onayı ile ilçe belediyelerine devredilebilecek yetkiler de tanımlanmıştır. Bu yetkilerin tümünü veya bir kısmını tüm ilçelere veya belirlediği ilçelere büyükşehir belediyesi dev-

rinde serbesttir. 5216 SayılıYasa ile Büyükşehirden ilçe Belediyelerine devredilebilecek yetkiler ise şu şekildedir (Arıkboğa, 2015:287):

a) İl bütününde her türlü cadde, yol, sokak, vb. lerin ad ve numarataj işlemleri

b) Yolcu ve yük terminallerinin ruhsatlandırılması, işletilmesi

c) Otoparkların belirlenmesi, ruhsatlandırılması ve kurulması

d) Meydan, bulvar, cadde ve yollardaki temizlik hizmetleri

e) Mezarlık alanlarının belirlenmesi ve kurulması

f) Toptancı hallerinin belirlenmesi ve kurulması

g) Mezbahaların belirlenmesi ve kurulması.

Devredilebilir nitelikteki hizmetler başta olmak üzere, bir takım hizmet kalemlerinin hem büyükşehir belediyesi hem de büyükşehir ilçe belediyesi yetkisinde tanımlanması hizmetlerin sorumluluk alanını belirlemede bazı karmaşalara yol açabilmektedir.

Mali payların büyük kısmının büyükşehir belediyesinde olduğu da düşünüldüğünde birçok hizmetin doğrudan büyükşehir belediyesi tarafından yapılmasının beklenti oluşturduğu; bazı özel durumlarda ise ilçe belediyesine hizmet devrinin olacağı düşünülmektedir. 5216 Sayılı Yasaya göre büyükşehir ilçe belediyelerinin tek başına yetkili olduğu hizmetler ise şu şekildedir (Madde 7):

a) Katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak,

b) Sıhhi iş yerlerini, 2. ve 3. sınıf gayri sıhhi müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek

c) 1/1.000 ölçekli uygulama imar planlarını yapmak

d) Sorumluluğu ilçe belediyesine ait olan cadde ve sokakları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak

e) Nikah kıymak.

6360 Sayılı yasa çerçevesinde ortak yetki alanına giren hizmetler de bulunmaktadır (Arıkboğa, 2015: 207-208):

a) Gecekondu alanlarının ıslahı,

b) Kentsel Dönüşüm projeleri,

c) Coğrafi Bilgi Sistemi Uygulamaları,

d) Otopark, Spor, Eğlence Yerleri, Parka alanları yapımı

e) Sosyal ve kültürel Hizmetler, Konuk evleri, Yurtlar ve Mesleki Eğitim kursları açmak,

f) Dini Tesisler, Sağlık, Kültür Sanat, Turizm ile ilgili hizmetler yapmak,

g) Kültür ve Tabiat varlıkları ile Kent tarihinin korunmasına yönelik hizmetler,

h) Defin hizmetleri,

ı) Tarım ve hayvancılığı destekleyici hizmetler

Dört grupta sıralanan yukarıdaki hizmet bölüşümünün ötesinde, büyükşehirle ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesi ile ilgili herhangi bir ihtilaf halinde, büyükşehir belediye meclisi tarafından alınan kararlar yönlendirici olacaktır. Görev ve sorumlulukların net bir şekilde tanımlanması hizmetlerin etkin yürütülmesinde önemli görülmektedir.

Diğer taraftan yetki bölüşümü bağlamındaki bir başka önemli husus şudur: 6360 Sayılı Yasa öncesinde, büyükşehirlerin sınırları dardı. Dolayısıyla bir ildeki ilçe belediyelerinin pek çoğu, büyükşehir alanının dışında kalıyor ve bu nedenle bu belediyelerin yetkileri 5393 Sayılı Yasaya göre tayin ediliyordu. Bu bağlamda söz konusu belediyeler, toplu taşıma, defin işlemleri, mezbahalar otoparklar vb. pek çok konuda yetki sahibi idiler.

6360 Sayılı Yasa ile büyükşehir sınırları il mülki sınırları haline geldiğinden, ildeki diğer ilçe belediyeleri de büyükşehir sisteminin parçası haline gelmiştir. Bu nedenle ilçe belediyeleri, pek çok yetkilerini ve bu bağlamda bazı mali kaynaklarını büyükşehire devretmek

durumunda kalmışlardır. Dolayısıyla, büyükşehir sistemine yeni dahil olan ilçe belediyeleri için, yetki ve kaynak bölüşümü meselesi daha travmatik bir durum ortaya çıkarmakta ve çeşitli tartışmaları beraberinde getirmektedir.

3.2.6. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB)

6360 Sayılı Yasa ile gelen temel değişimlerden biri Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'dır. Büyükşehir olan illerde kurulan bu birim, il özel idarelerinin kaldırılması akabinde merkezi hükümetin bir takım yatırımlarını yerelde izlemek üzere oluşturulmaktadır.

6360 Sayılı Yasa ile 30 büyükşehir belediyesinde il özel idareleri kaldırılarak "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı" kurulmuştur. Yasa tasarısının görüşülme sürecinde içişleri komisyonu tarafından düzenlenen raporda, yatırım izleme ve koordinasyon merkezlerinin kurulma amacının "genel idarenin taşrada yapacağı, ilgili bakanlık tarafından onaylanan yatırımların uygulama alanı bulmasına hizmet etmesinin ve vatandaş ihtiyaçlarına cevap verilebilirliğinin ve bu merkezlerde yapılan harcamaların şeffaflığının arttırılmasının amaçlandığı" belirtilmektedir.

Ayrıca, Başkanlığın kurulması hakkında bir takım görüşler de bildirilmiştir. Buna göre, Yatırım ve İzleme Koordinasyon Başkanlıkları valiliğe yardımcı bir organ olarak düşünülmüştür.Başkanlığın yatırımlar konusunda rehberlik etme görevinin altı çizilerek taşradaki yatırımların uygulama alanı bulabileceği, uygulanabilirliği ve hızlandırılmasının gerçekleşebileceği ifade edilmektedir. Valilerin asli görev ve yetkisinin de muhafaza edilmekte olduğu belirtilmektedir.

Buna karşın, "yatırım izleme ve koordinasyon merkezlerinin kurulması ile harcama ve denetim bakımından il genel idaresinin dışında bir yapının kurulmasının merkezi yönetimin taşradaki uzantısını işlevsiz hale getireceği, illerde kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin yerine getirilmediğinin vali veya ilgili bakanlık tarafından tespiti halinde bu hizmetin yatırım izleme ve koordinasyon merkezince veya belediyelerin bu kapsamda değerlendirilip değerlendirilemediği konusunda muğlaklığın bulunduğu" gibi karşıt görüşler de sıralanmaktadır (TBMM, 2012b:39-41).

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı, 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 gerçekleştirecektir (TBB, 2012:7).

Başkanlık, İçişleri Bakanlığı teşkilâtı içinde ve valiye bağlı olmak üzere merkezi idarenin askerî ve adli işleri dışında taşradaki tüm birimlerinin koordinasyonundan da sorumlu olacaktır. Başkanlık bünyesinde afet yardım, acil çağrı, yatırım izleme, rehberlik ve denetim, strateji ve koordinasyon ile ilgili idari müdürlükler ve gerektiğinde geçici birimler kurabilecek, valilik tarafından ihtiyaç durumuna göre uzman, sözleşmeli personel ve memurları bu başkanlıklarda görevlendirilebilecektir (Aksu, 2012:3).

Maliye Bakanlığınca, Başkanlıkların görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmesi için her yıl İçişleri Bakanlığı bütçesine yeterli ödenek ayrılacaktır (TBB, 2012:7). Başkanlık bütçesine ayrılan ödeneklerin Başkanlıklara tahsisinde nüfus, sorumluluk alanlarının genişliği, sosyo-ekonomik gelişmişlik durumu ve yerel ihtiyaçlar dikkate alınacaktır (Resmi Gazete, 2014, Madde 13). Ayrıca, YİKOB'ların işlevlerine bakıldığında valinin ildeki rolünün bu birim üzerinden yeniden tanımlandığı, genel yetkilerinin operasyonel hale getirildiği anlaşılmaktadır (Koyuncu ve Köroğlu, 2012:4).

Tüzel kişiliği olmadan kurulan YİKOB'lar; 1 Eylül 2016 tarihinde yayınlanan Kanun Hükmünde Kararname (KHK 674) ile kamu tüzel kişiliğine haiz ve özel bütçeli kuruluş haline dönüşmüştür. Söz konusu KHK, TBMM'de görüşülmüş ve 6758 Sayılı Kanun olarak kabul edilmiştir. Bu yasal düzenlemeye göre başkanlığın 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

YİKOB'ların temel kuruluş amacı, il özel idarelerinin kaldırılması sonrasında, mülki idarenin içine düştüğü boşluğun doldurulmasıdır. Son düzenlemelerle tüzel kişiliğe ve bütçeye kavuşan YİKOB'lar mülki idarenin yerel düzeyde daha rahat hareket edebilmesine ve harcama yapabilmesine imkan verecektir. Yine bakanlıkların çeşitli yatırımlarının yerelde yürütmesinde de YİKOB'lardan yararlanılabilecektir.

3.3. Büyükşehir Belediyelerine Ölçek Sorunu Bağlamında Kronolojik Bir Bakış

1930 yılında çıkarılan 1580 Sayılı Belediye Kanununda belediye kurulması için 2000 nüfus kriteri öngörülmüştür. Madde 7'de, "Bir köy veya meskun sahaları arasında merkez ittihaz edilecek yere azami 500 metre mesafesi bulunan birkaç köyün veya köylerle köy kısımlarının veyahut muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için nüfusları tutarının son nüfus sayımına göre 2.000 den fazla olması.." denilmektedir.

Kalkınma Bakanlığı'nın Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Rapor'unda ise, hizmetin götürülmesinde optimum büyüklüğün sağlanması açısından 2000 nüfus kriteri yetersiz görülmüştür (Kalkınma Bakanlığı, 2001:17).

1950'li yıllardan itibaren kentleşme göçün de etkisiyle hızlı ve düzensiz bir şekilde gerçekleşmiştir. Bu yıllardan itibaren kent merkezinden uzak birimlere, kent çeperlerine yerleşmeler oluşmuştur. 1970'lerden itibaren kent çeperlerinde oluşan yerleşimlerin kırsal alanlara yayıldığı ve buralarda konut - ticaret bölgeleri oluşturduğu bilinmektedir. Bu bölgelerin kent merkeziyle aralarında bütünsel bağ yoktur ve herhangi bir büyüme öngörüsü veya plan çerçevesinde gelişmemiştir.

Ölçek düzenlenmesinde karşı karşıya kalınan en önemli sorun alanlarından birisini metropolitenleşen kentler oluşturmaktadır. Büyükşehirlerin nasıl ve hangi sistemle yönetileceği önemli bir yer tutmaktadır. Geliştirilen yerel yönetim modelleri, mekânsal ölçek sorununun gündeme gelmesine neden olmuştur. Büyükşehir belediye sisteminin uygulanmaya başladığı 1985 yılından sonra büyükşehir sayısının artmış olması da bu sorunları artmasına neden olmuştur (TİD, 2012: 455).

Kentlerin gelişmesi bir yandan var olan kentsel altyapıyı sürdürülemez hale getirirken diğer yandan kentlerin yayıldıkları bölgelerde hizmet sunumunda ciddi aksamalara sebep ol-

muştur. Bir kısım tanımlamalarda "metropolitenleşme", adı verilen bu genişleme karşısında halihazırda uygulanan kent yönetimi yaklaşımları yetersiz kalınca yeni büyükşehir yönetim modelleri gündeme gelmiştir (Şahin, 2012:1-4).

1980'li yıllarda kentsel yoğunluk alanlarında yaşanan sıkıntılara bir çözüm olarak 1984'te çıkarılan 3030 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyeleri kurulmuştur. 2003'te 5019 Sayılı Yasa Tasarısı Büyükşehir Belediyeleri sınırlarını genişletmeye yönelik ilk girişimdir. Bunun yanında 5025 ve 5026 Sayılı yasa tasarıları daha çok bütünleştirme şeklinde teklif edilmiştir.

2004 yılında 5216 Sayılı "Büyükşehir Belediye Kanunu" ile büyükşehirlerin mekansal kapsamı genişletilmiş ve belde belediyeleri de sınır içine dahil edilmiştir. 5216 Sayılı yasanın 2. maddesinde sınır genişletilmesi öngörülmüştür. 2008'de 5747 Sayılı yasa ile genişletmeler "bütünleştirme" şeklinde devam etmiştir.

2013 yılında kabul edilen 6360 Sayılı yasa ile, il bazında bütünleşik bir kentsel yönetim anlayışını benimseyen, iki kademeli metropoliten yönetim modeli devam ettirilmektedir. Yeni BŞB'ler il ölçeğinde hizmet sunacağı için 30 ildeki hizmetlerin tümü bölgesel ölçekte kentsel hizmetler olacaktır. Bu durumda BŞB'ler bölge ölçeğinde kentsel yönetimler halini almaktadır. İl bazında dikey koordineli bir yönetim modeli olması sebebiyle de alan yönetimi özelliği taşımaktadır.

Yasa ile büyükşehir özelliği kazanan 30 il farklı iki kriter grubuna ayrılabilir: İzmir, Bursa, Adana gibi kentleşmekte olan iller ve Konya, Van, Manisa, Muğla gibi coğrafi olarak çok geniş alana yayılan ve görece kırsal alanları daha fazla olan iller.

İlk gruptaki iller için ölçek, kent - kır ölçeğidir. Kent - kır ölçeği, içerisinde sadece kentsel değil kırsal alanı da barındıran ve aralarında bütünlük bulunan kentsel alanı ifade etmektedir. İlk gruptaki iller için 6360 Sayılı Yasa'nın kent- kır oluşum süreçleriyle örtüşen ve katkı sağlayan bir şekilde olduğu söylenebilir. Ancak 2. gruptaki iller henüz kentleşme süreçlerinin başında olduklarından yasa ile bu iller üzerinde yeni bir kent - kır oluşturma denemesine girişildiği söylenebilir (Batman, 2013).

Sonuç olarak, 6360 Sayılı yasa il sınırı dışınaki bölgeleri ile işlevsel ilişkileri bulunan alanı kent hizmetleri alanına dâhil etmemektedir. Diğer bir ifadeyle, mülki sınırlar içerisinde kalan alan ile dışarıda kalan alan bütünlüğe dâhil edilmemektedir. Bu anlamda modelin kent - bölge modeli oluşturmak gibi bir hedefi olduğunu söylemek zordur. Ancak zaman içerisinde 1. grup illerde kentlerin büyüme şeklini yönlendirerek kent - bölge oluşumlarını hızlandırması söz konusu olabilecektir.

Küreselleşme etkisiyle gelişen kentler beraberinde yönetimlerinin de tekrar ele alınmasına neden olmuştur. Yönetim alanlarının genişlemesi belediyelerin ölçeklerinin de farklılaşmasını getirmiştir. Bölgecilik ve neo-liberal yaklaşımların etkisi ve Avrupa Birliği gibi ulus-üstü kurumlar ile OECD benzeri uluslarası örgütlerin teşvikleri ile bölgecilik ve geniş alan yönetimleri yeniden tanımlanmıştır.

Hizmet etkinliği ve ekonomik açıdan optimum ölçeğin belirlenmesindeki çalışmalar daha net sonuçlar alsa da yerel yönetimler açısından optimum ölçek sorusunun cevabı bu alandaki gibi net değildir. Çünkü optimum bir büyüklük hizmetin türü ve niteliği ile doğrudan ilişkilidir. Bazı hizmetler küçük ölçekli belediyeler tarafından etkin bir şekilde gerçekleştirilirken bazı hizmetlerin etkinlik düzeyi çok daha büyük ölçekleri gerektirmektedir (Arıkboğa, 2008:173).

Kocaeli ili örneğinde yapılan bir çalışmada incelenen tüm hizmet alanları ve uygulamalarda, il sınırında hizmet modelinin kamu hizmetlerinin çok daha plânlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde sunulduğunu ve bu hizmetleri alan vatandaşların memnuniyetinin sağlandığı belirtilmektedir. Örneğin, yapılan numarataj çalışmalarıyla birden fazla merkezden verilen hizmetlerin daha büyük ve ideal ölçekteki bir merkez tarafından verilmesiyle birim maliyetler ve kişi başına kamusal harcamaların azaldığı ve bu hizmetleri alan halkın memnuniyetinin arttığı tespit edilmiştir (Bingöl vd., 2013:112 - 221).

2004 yılında çıkarılan 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ile büyükşehirler üzerinde yapılan ölçek düzenlemesi üzerinde bir takım tartışmalar gerçekleşmiştir. Örneğin; yarıçap düzenlenmesi sonucunda kent hizmetlerinin yeterince etkin gerçekleşemediği iddia edilmekteydi (Karagel, 2012:456).

5393 Sayılı Belediye Kanunu ile yerleşim birimlerinde belediye kurulabilmesi için nüfus kriteri 5.000 olarak belirlenerek bu doğrultuda birleşme ve katılma uygulamaları gerçekleştirilmiştir (TBMM, 2005).

Büyükşehirler için başlangıçta nüfus kriteri aranmamıştır. Bunun bir örneği Kocaeli ilidir. Büyükşehir olan Kocaeli'nde nüfus eşiğinin 200 bin altına indiği görülmektedir. Ancak nüfusu 200 binden fazla diğer kentlerin büyükşehir yapılmadığı da bilinmektedir. Büyükşehir olmak, 2004 yılına kadar siyasi iradenin insiyatifindedir (Arıkboğa, 2015:193).

2008 tarihinde kabul edilen 5747 Sayılı Yasa'yı Arıkboğa, belde belediyeleri için bir nevi ölçek reformu olarak kabul etmektedir (Arıkboğa, 2015:194). Yasa kapsamında, büyükşehirlerdeki ilk kademe belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmış (Buldaş, 2008:2-5); ilk kademe belediyelerin bir kısmı birleştirilerek yeni ilçeler kurulmuş, bir kısmı ilçelere mahalle olarak bağlanmış, ilçeler bölünerek yeni ilçeler oluşturulmuştur. Tablo 10'da yapılan düzenlemeler sonrası yerel yönetim sayılarında değişim gösterilmektedir.

Tablo 10

Yerel Yönetim Sayılarında Değişim

	2004 (5216 Sayılı Kanun sonrası)	2009 (5747 Sayılı Kanun sonrası)	2014 (6360 Sayılı Kanun Sonrası)
Büyükşehir Belediyesi	16	16	30
BŞB İlçe Belediyesi	100	142	519
BŞB İlk Kademe Belediyesi	283	-	-
İl Belediyesi	65	65	51
İlçe Belediyesi	750	750	400
Belde Belediyesi	2011	1132	396
Toplam Belediye Sayısı	3225	2015	1396

Kaynak: (Özaslan vd. 2014: 220'den yararlanılarak oluşturulmuştur)

6360 Sayılı Yasa sonrası, Türkiye'deki büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesi sayısı artmış; il, ilçe ve özellikle de belde belediyesi sayısında bir azalma söz konusu olmuştur. 3030 Sayılı Yasa ve 6360 SayılıYasa sonrası belediye sayıları karşılaştırıldığında Büyükşehir belediyeleri yaklaşık iki kat ve büyükşehir ilçe belediyelerinin ise, yaklaşık 9 kat arttığı görülmektedir. İlçe belediyeleri %53 ve belde belediyeleri %82 oranında azalmıştır.

Gerçekleştirilen düzenlemeler neticesinde 3.225 olan belediye sayısı 2009 yerel seçimlerinden sonra 2.949'e düşmüştür (İlhan, 2011 83). Yerel yönetimler için bütünleştirici reform basamaklarının devamı niteliğinde olan yasa, optimal ölçek arayışlarının bir örneği

olmuştur (Çınar vd., 2009:119). 2009 yılı itibari ile, 6360 Sayılı Yasa öncesi belediyelerin nüfuslarına göre dağılımı Tablo 11'de gösterilmiştir.

Tablo 11

2009 Yılı İtibari ile 6360 Sayılı Yasa öncesi Nüfus Aralığına Göre Türkiye'deki Belediye Sayısı

Nüfus Aralığı	Büyükşehir	İl	Büyük-şehir İlçe	İlçe	Belde	Toplam
0-1.999				52	873	925
2.000- 4.999				218	915	1133
5.000-9.999			5	177	145	327
10.000-24.999		2	11	175	39	227
25.000-49.999		6	19	61	3	89
50.000-99.999		23	17	55	1	96
100.000-249.999		24	32	11		67
250.000-499.999	1	10	43			54
500.000-999.999	7		16			23
1.000.000+	8					8
Toplam	**16**	**65**	**143**	**749**	**1976**	**2949**

Kaynak: (MİGM, 2009:9)

2014 yerel seçimleri ile yürürlüğe giren 6360 Sayılı "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile ölçek reformu daha geniş kapsamlı olarak devam ettirilmiştir. Yasa ile, nüfusu 750 bini geçen iller büyükşehire dönüştürülmüş ve büyükşehir be-

lediye sınırları il mülki sınırına, ilçe belediye sınırları da ilçe mülki sınırına kadar genişletilmiştir (Arıkboğa, 2015:196).

Son düzenlemeye göre büyükşehirlerin nüfus aralıkları ve büyükşehir ilçe belediyeleri nüfus aralıkları Tablo 12 ve Tablo 13'te gösterildiği gibidir.

Tablo 12

Büyükşehirlerin Nüfus Aralıkları

BŞB Nüfus Aralığı	**Sayı**
750 binden az	1
750 bin - 1 milyon	9
1 -2 milyon	13
2 - 3 milyon	4
4 - 6 milyon	2
14 milyondan fazla	1
Toplam	**30**

Kaynak: (Arıkboğa, 2015:200).

Tablo 13

Büyükşehir İlçe Belediyeleri Nüfus Aralıkları

İlçe Bel. Nüfus Aralıkları	**Sayı**	**% Dilim**
5 binden az	13	2.5
5 - 10 bin	37	7.1
10 - 20 bin	77	14.8
20 - 50 bin	146	28.1
50 - 100 bin	77	14.8
100 - 250 bin	91	17.5
250 - 500 bin	58	11.2
500 bin - 1 milyon	20	3.9
Toplam	**519**	**100.0**

Kaynak: Arıkboğa, 2015: 201

Tablo 13'te görüldüğü üzere büyükşehirlerde ilçe belediyelerinin nüfus büyüklükleri birbirinden farklı büyüklüktedir. 13 ilçe belediyesinin nüfusu 5 binin altında, 127 tanesinin ise nüfusu 20 binin altındadır. Merkez ilçelerde nüfus fazlalaşmakta, sınır (çevre) ilçelerde ise azalmaktadır. Bu durum büyükşehirden ilçe belediyelere yetki devrini zorlaştırmaktadır (Arıkboğa, 2015:201).

Yeni ölçek düzenlemesi ile bir takım hedefler ortaya konulmuştur. Ancak; beklenti olarak sıralanan bu hedeflerin ne derece başarılı olacağı, hedeflerin beklentileri yakalama potansiyeli uygulama süreçleri içerisinde ortaya çıkacaktır (Bingöl, vd., 2013:22):

a) Hizmet sunum kapasitesi büyürken, birim başına hizmet maliyetleri azalacak ve kaynaklar daha etkin kullanılacaktır.

b) İnsan kaynakları kapasitesi niteliksel ve niceliksel olarak artacaktır.

c) Karar organlarında görev alan seçilmiş temsilcilerin çeşitliliği artacak, daha uzmanlaşmış komisyonlar kurulabilecektir.

d) Araç, gereç ve donanım parkı niceliksel ve niteliksel yönden gelişecek, verimlilik artacak ve israf azalacaktır.

e) Hizmetlerin sunumunda daha ileri teknolojilerden yararlanma mümkün olacaktır.

f) İş bölümü ve uzmanlaşma artacak; verimlilik yükselirken maliyetler düşecek ve kaynaklar daha etkin kullanılacaktır.

g) Farklı ölçeklerdeki imar planlarının birbiriyle uyumlu yapılması mümkün hale gelecektir.

h) Daha büyük ölçekli projelerin hayata geçirilmesi mümkün olacaktır.

i) Koordinasyon eksiklikleri ortadan kalkacak; hizmetler daha hızlı ve etkili bir şekilde sunulacaktır.

j) Kaynakların kullanımında il genelinde daha adil bir dağılım olacaktır.

k) Hizmetlerden yararlanan halkın memnuniyeti artacaktır.

Onuncu Kalkınma Planı Yerel Yönetimler İhtisas Raporunda (2014-2018), yerel yönetimlerde optimal hizmet ve coğrafi alanın tespit edilmesi politikasına yönelik geliştirilen hedef ve uygulama stratejiler şu şekilde sayılmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2014:96-99):

a) Ölçek ekonomisinin uygulanabilmesi için yerel yönetimler veri tabanının oluşturulması/geliştirilmesi

b) 5393, 5216, 5302 ve diğer ilgili yasalarda ve ikincil mevzuatta değişiklikler yapılması

c) İdareler arasında hizmet paylaşımında fayda/maliyet ve dışsallıkların gözetilmesi

d) Yerel yönetimlerin coğrafi alanlarının belirlenmesinde, genişletilmesinde nüfus, mesafe ve ekonomik yapının dikkate alınması

e) Ölçekle uyumlu görev ve idari yapı oluşturulması / revize edilmesi

f) Yeni il olma ölçütlerinin Geliştirilmesi.

6360 Sayılı yasanın getirdiği ölçek, il mülki sınırları içerisinde, kırsal alanı da kapsamaktadır. Bütünleşik bir kentsel yönetim anlayışını benimseyen, iki kademeli metropoliten yönetim modelini devam ettiren yasa ile toplu taşıma, çevre koruma, imar ve mekansal planlama gibi kentsel hizmetlerin kırsal alanı da içine alacak şekilde geniş ölçekte sunulması beklenmektedir. Bu durumda büyükşehirler alanı içine alan kentsel yönetimler halini almaktadır.

İKİNCİ KISIM

1. 6360 SAYILI YASANIN ETKİLERİNİN BURSA ÖRNEĞİNDE İNCELENMESİ

1.1. Alan Araştırmasının Amaç, Yöntem ve Kapsamı

Araştırma, bilimsel temelli bilgi üretmek için belirli sorulara yanıt bulma hedefiyle sistematik olarak uygulanan yöntemlerin toplamı olarak ifade edilebilir (Neuman, 2014:2). Bilimsel araştırma sonucunda ortaya çıkan bilgiler mantıksal bir düzleme dayanan gözlemler ile üretilir. Gözlem; teori, veri toplama ve analiz unsurlarından oluşan bir süreçtir. Elde edilen bilgiler konu ile ilgili teori yada kuramlarla ilişkilendirilmeli, araştırma amacına uygun olmalı ve sonuçlar verilerle uygun analizlere dayandırılmalıdır (Yıldırım, 2010:9).

Bu çalışmada yer alan araştırmanın amacı, 6360 Sayılı Yasa'yla değişen büyükşehir yönetimin sisteminin, büyükşehirdeki uygulamalarını incelemektir. Süreç içerisinde ortaya çıkan / karşılaşılan zorlukların ve bunlara yönelik geliştirilen çözümlerin / uygulanan metotların belirlenmesi ve yasanın belediye yönetimine getirdiği fırsatların / kolaylıkların ve güçlüklerinin / zayıf yönlerinin ortaya konulması temel amaçlardandır. Ayrıca, çalışma ile büyükşehir yönetiminin gerek metropol ilçeler gerekse çevre ilçelere hizmet götürme stratejisi ve bu bağlamda ilçelerdeki mevcut durumun değerlendirilmesi hedeflenmektedir.

6360 Sayılı yasa sonrası kent yönetimine getirilen bütüncül politikaların irdeleneceği çalışmanın temel varsayımı söz konusu yasa ile gerek büyükşehir gerekse ilçe belediyelerinde hizmetlerin sunumunda idari, mali ve teknik bazı standartların yakalanacağı, sunulan hizmetlerin niteliğinin ve verimliliğinin artacağı ve yönetimler arasında daha kolay eşgüdüm sağlanacağı şeklindedir.

Bu bağlamda, büyükşehir belediyelerinin yeni döneme ne şekilde adapte olduğu, sorunları kavrama düzeyi, yönetim sistemini geniş ölçekte çalışır halde tutmak ve daha iyi işler hale getirmek için neler yaptıkları, eski döneme kıyasla yeni dönemin avantajları ve dezavantajlarının neler olduğu anlaşılmaya çalışılacaktır. Tezde bu yeni durum, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerinde yönetici pozisyonunda çalışan kişilerin gözünden anlaşılmaya çalışılacaktır.

6360 Sayılı Yasa sonrası Türkiye'de 16 olan büyükşehir sayısı 30'a yükselmiştir. Dolayısıyla 30 büyükşehirden 16'sı hali hazırda büyükşehirdir, ancak dönüşüme uğramıştır. Bu illerde büyükşehir belediyesinin hizmet sınırı il mülki sınırına kadar genişlemiştir. 14'ü ise, ikinci grubu oluşturmaktadır, bu iller yeni büyükşehir olmuştur. Söz konusu 14 ilin merkezindeki il belediyesi büyükşehire dönüştürülmüş, hizmet sınırı il mülki sınırına kadar genişletilmiş ve önceki bölümlerde tartışılan diğer değişiklikler yapılmıştır.

6360 Sayılı Yasa sonrası Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin uygulamalarına odaklanan araştırma, kentin kendine has özellikleri ve yerel yönetim geçmişini göz önüne alarak yeni duruma uyum sürecini incelemektedir. Yapılan araştırma Bursa Büyükşehir Belediyesi'nde ve 4 ilçe belediyesinde (Osmangazi, İnegöl, Orhangazi ve Orhaneli) yürütülmüştür. Elde edilen bulgular ve analiz edilen veriler bu çerçeveyi kapsamaktadır.

1.2. Büyükşehir Belediyeleri Arasından Örneklem Seçimi: Bursa Büyükşehir Belediyesi

Çalışmanın örnek alanı olarak Bursa Büyükşehir Belediyesi seçilmiştir. Bursa büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerinde, kurumsal işleyiş, örgütsel yapı ve yönetsel özellikler çerçevesinde 6360 Sayılı Yasa'nın uygulama pratikleri irdelenecektir. Bursa ili, hali hazırda büyükşehir olan 16 ilden biridir. Bursa, 1987 yılında büyükşehir olmuştur. Bursa büyükşehir sınırları 1987 yılından sonra 2004 yılında nüfusuna bağlı olarak genişlemiş; 30 km yarıçap içerisinde bir alana yayılmıştır. Bu yıldan itibaren 10 yıl boyunca Bursa Büyükşehir Belediyesi, daha geniş bir coğrafi alanda hizmetlerini yürütmüştür.

Ancak, Bursa'da 2004'te genişletilmiş olan alan, 2014'teki yeni genişleyen alanın yaklaşık dörtte biridir. Dolayısıyla, 6360 Sayılı yasa sonrası il mülki sınırlarına kadar genişleyen alanda hizmet vermeye başlayan Bursa Büyükşehir Belediyesi ve ilçeleri, yasanın getirdi-

ği yeni süreçlerle ve değişimlerle karşı karşıya kalmıştır. Bu değişimlerin getirdiği yeni sürece entegrasyonu, alınan tedbir ve önlemler, 2004 yılındaki kısmi genişleme tecrübesini il mülki sınırlarına taşımadaki başarı oranı, tüm ilçelerde yürütülen hizmetlerde eşgüdüm ve koordinasyon olup olmadığı, bütünsel kent yönetimi ile teknik, idari ve mali standartların belirli düzeyde tutulması gibi bir çok alan diğer büyükşehirler için de bilinir olacak ve yasanın uygulama pratiklerine karşılaşılan zorluklar / avantajlar ortaya çıkacaktır.

Bunların yanı sıra kentleşme ve kırsallık durumu da Bursa'nın tercih edilme nedenlerinden biridir. Bursa, nüfusu hızla artan kentler arasında yer almaktadır. 2010 Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi verilerine göre 2.605.495 kişinin yaşadığı Bursa nüfusunun %88,60'ı kentlerde, %11,40'ı ise köylerde yaşamaktadır. Türkiye'nin nüfus artış hızı binde 13,4 iken ilin nüfus artış hızı binde 17,0'dır (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2014:80- 92).

Buna karşılık, Bursa'nın büyük oranda coğrafi yapısı kırsal alandan oluşmaktadır. Belediye yönetiminin bu alanları da kapsayacak olması hizmetlerin aksamadan ve belirli standartta yürütülmesinde dikkate alınması gereken bir durumdur. Bursa'nın hızlı bir kentleşme sürecinde olması, kır - kent aralığının azaldığına dair beklentilerin oluşmasına neden olsa da, halen ciddi oranda tarımsal arazi ve kırsal alana sahiptir. Bu nedenle, söz konusu çalışma için örnek alan olarak seçilmesi kırsal alanı da kapsayan büyükşehir yönetiminin bu açıdan da değerlendirilmesi için fırsat oluşturmuştur.

Bursa kenti toplam 1.088.638 hektar alana sahip olup genel alanın %31,6 oranında 343.872,7 hektarını tarım yapılan araziler oluşturmaktadır. 484.067,1 hektarını ise %44,5'lik oranla orman ve fundalık, 24.345,2 hektarını çayır mera arazileri, 54.914,2 hektarını su yüzeyleri ve 181.438,5 hektarını da diğer araziler oluşturmaktadır (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2014:78). Bursa'nın topraklarının kullanım dağılımı Tablo 14'te gösterilmektedir.

Tablo 14

Bursa İli Arazi Kullanım Durumu

Alan Niteliği	Alan (Hektar)	Oranı
Tarım Arazi	343.872,7	31,6
Orman ve Fundalık	484.067,1	44,5
Çayır ve Mera	24.345,2	2,2
Su Yizeyleri	54.914,2	5,0
Diğer	181.438,5	16,70
TOPLAM	1.088.638	%100

Kaynak : Bursa İl Gıda Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü Faaliyet Raporu 2014

İstanbul'dan İzmit Körfezi'nin doğusuna kadar olan alanda Gebze, İzmit ve Adapazarı ile birlikte yer alan Bursa; İstanbul'a yakınlığı ile ön plana çıkan ve hızla büyüyen bir kenttir. 1950-1960'lardan sonra hızlı bir gelişme içine giren Bursa'da başlayan kentleşme; organize sanayi bölgelerinin kuruluşu ile hız kazanmıştır (Işık, 2005:64 - 65).

Bu araştırmada, niteliksel yöntem uygulanmıştır. Bilindiği gibi niteliksel (kalitatif) araştırma yönteminde araştırmacı, elde ettiği verilerden anlam çıkarmaya çalışır, kavramlar; temalar ve genellemeler içerir, ölçütler özel olarak oluşturulur ve çoğunlukla araştırmacıya özgüdür. Veriler; belgeler, gözlemler ve yazıya dökülmüş konuşmalardan elde edilir. Uygulanan metod ile tümevarıma gidilir. Araştırma prosedürleri özeldir. Ortaya çıkan analiz, genellemeler çıkararak, verilerin tutarlı ve anlaşılır bir şekilde düzenlenmesiyle oluşturulur (Neuman, 2014:233).

Bu bağlamda kalitatif (nitel) yöntemin seçildiği araştırmada, temel veri toplama araçlarından olan yüz yüze ve derinlemesine mülakat tekniği kullanılmıştır. Araştırılan konu ile ilgili gerçekçi analizlere ulaşmak hedeflenmektedir. Araştırmacı tarafından doğrudan yapılan görüşmelerle alanda kazanılan perspektif ve kişisel izlenimler araştırma bulgularına bağlı olarak verilere de yansıtılabilecektir. Bursa Büyükşehir Belediyesi ve metropol ve çevre

ilçelerin de belediye yönetim yapılanması çerçevesinde önceden belirlenmiş üst düzey bürokratlar ile görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Yapılan mülakatlara katılanların kısa biyografileri, görev kapsamları ve hizmet süreleri gerek görüldüğünde bağlama göre paylaşılmıştır.

Yapılacak olan kalitatif (nitel) araştırmada, "Eylem Araştırması" türü kullanılacaktır. Eylem araştırması, veri toplanıp çözüme yönelik hareket biçimlerinin pratiğe döküldüğü, elde edilen çıktılara bakarak tekrar öneri geliştirildiği bir yöntemdir (Yıldırım, 2010:58).

Hedef anakütle, Bursa Büyükşehir Belediyesi ve bağlı kuruluşu (BUSKİ) ve toplu taşıma gibi bazı hizmetlerin sunulmasında yararlandıkları ana iştirakleri (BURULAŞ A.Ş.) ile merkez ve kırsal ilçe belediyelerinde çalışan üst düzey yöneticileridir. Örneklem, bu ana kütle içinden seçilmiştir. Bu bağlamda, büyükşehir belediyesindeki üst düzey büyükşehir bürokratlar ile, büyükşehir bağlı kuruluşu ve ilgili şirketlerdeki üst kademe yöneticiler ile görüşülmüştür. Araştırma kapsamında Bursa Büyükşehir Belediyesi'nde 10 kişiyle derinlemesine görüşme yapılmıştır.

Görüşmelerde önceden hazırlanmış yardımcı soru formları[8] kullanılmıştır. Görüşmenin seyrine göre, bu formlarda yer alan sorular, görüşmecilere yöneltilmiştir. Esnek yanıtlara uygun ve açık uçlu olarak hazırlanan yarı yapılandırılmış olan bu sorular, aynı zamanda görüşmenin türüne ve görüşülen kişiye göre değişen ayrıntıda, ne tür bilgi istendiğini açıkça belirler ve görüşülen kişi tarafından kolayca anlaşılır nitelikte hazırlanmaya çalışılmıştır. Yöneticilere aynı zamanda kaç yıldır bu görevde bulundukları veya daha önce nerede görev aldıklarıyla ilgili sorular da yöneltilmiştir.

1.3. Bursa Büyükşehir İlçe Belediyeleri: Evren ve Örneklem Seçimi

Büyükşehir sisteminin Bursa'daki işleyişinin anlaşılabilmesi ve kapsamlı bir şekilde analiz edilebilmesi için Bursa Büyükşehir Belediyesi ile birlikte merkez ve çevre ilçe belediyeleri ile de görüşme yapılması gerekli görülmüştür. Bursa'da 17 ilçe bulunmaktadır. Tablo 15'te ilçelerin kent ve kır nüfusları ile kentleşme oranları gösterilmektedir.

Tablo 15

[8] Soru Formu "EK 1 Araştırma Soruları" Sayfa 212'de ve "EK 2 Araştırma Soruları" Sayfa 214'de yer almaktadır.

Bursa Kenti İlçeleri Gruplaması Nüfusları ve Alan Bilgileri

TİP	NO	İlçe Belediyesi	Nüfus			Kentleşme Oranı	Yüzölçümü (km2)	Toplam Alan
			Kent	Kır	Toplam			
Metropol İlçeler	1	Yıldırım	629961	1521	631482	100	64	1414
	2	**Osmangazi**	**778843**	**13376**	**792219**	**98**	**368**	
	3	Nilüfer	325901	13376	339277	96	496	
	4	Gürsu	61364	2780	64144	96	110	
	5	Gemlik	92942	8315	101257	92	376	
Kırsal Alana Sahip İlçeler	6	Kestel	38716	9774	48490	80	431	7268
	7	**İnegöl**	**177617**	**52195**	**229812**	**77**	**1032**	
	8	**Orhangazi**	**57180**	**17896**	**75076**	**76**	**476**	
	9	Mudanya	56153	19191	75344	75	347	
	10	Karacabey	55264	24493	79757	69	1284	
	11	Yenişehir	31643	20194	51837	61	736	
	12	M.Kemalpaşa	55954	44040	99994	56	1764	
	13	Harmancık	3897	3455	7352	53	411	
	14	İznik	22507	20918	43425	52	737	
Kırsal Yoğun	**15**	**Orhaneli**	**7546**	**14924**	**22470**	**34**	**799**	659

İlçeler	16	Keles	3570	10306	13876	26	658	
	17	Büyükorhan	2954	9015	11969	25	521	
Bursa Büyükşehir Belediyesi						89	10882	

Kaynak: Tablo, (Arıkboğa, 2014:225)'den örneklenmiştir.

Tablo 15'e göre, Bursa kentindeki ilçeler üç ana gruba ayrılmıştır. Birinci grupta hali hazırda metropoliten yönetim kapsamında olan merkez ilçeler, ikinci bölümde kırsal alana sahip olan ancak merkeze yakın ilçeler, üçüncü bölümde ise büyük oranda "kırsal / dağlık" olarak nitelendirilen ilçeler bulunmaktadır.

Çalışma için ilçeler seçilirken, bu gruplandırma dikkate alınmıştır. Birinci bölüm olan merkez ilçeler içerisinden Osmangazi, ikinci bölümden iki ilçe Orhangazi ve İnegöl, üçüncü bölümden ise Orhaneli ilçesi örneklem olarak seçilen ilçelerdendir. İlçelerin kent - kır nüfusu ve kentleşme oranları Tablo 16'da gösterilmektedir.

Tablo 16

Örneklem Olarak Seçilen Bursa Büyükşehir İlçe Belediyeleri

TİP	NO	İlçe Belediyesi	Nüfus			Kentleşme Oranı	Yüzölçümü (km2)	Toplam Alan
			Kent	Kır	Toplam			
Metropol İlçe	1	Osmangazi	778843	13376	792219	98	368	1414
Kırsal Alana Sahip İlçeler	2	İnegöl	177617	52195	229812	77	1032	7268
	3	Orhangazi	57180	17896	75076	76	476	
Kırsal Yoğun İlçe	4	Orhaneli	7546	14924	22470	34	799	659

Kaynak: Tablo, (Arıkboğa, 2014:225)'den örneklenmiştir.

Bursa'nın merkez ilçelerinden biri olan Osmangazi, kuzeyde İstanbul yolu üzerinde bulunan ilçesi Orhangazi, doğuda Ankara yolu üzerinde bulunan ilçesi İnegöl ve güneyde kırsal - dağlık alan ilçeleri arasında anılan Orhaneli örneklem olarak seçilmiş ve bu dört belediyelerinin yöneticileri ile görüşülmüştür. Görüşmeler, büyükşehir belediyesinde yapıldığı gibi derinlemesine mülakat tekniği kullanılarak yöneticilerin kendi çalışma ortamlarında gerçekleştirilmiştir. Elde edilen verilerle çapraz analizler yapılarak tüm il genelinde daha kapsamlı fikir edinilebileceği düşünülmektedir.

Bursa 17 ilçeye sahiptir. İlçelerden Osmangazi, Yıldırım ve Nilüfer, 3391 Sayılı "Bursa İli Merkezinde Osmangazi, Yıldırım ve Nilüfer Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanunla 1987 yılında büyükşehir yönetimine dâhil edilmişlerdir. Büyükşehir yönetiminin ikinci etap genişlemesi ise 2004 yılında 5216 Sayılı Yasa ile yapılan yarıçap düzenlemesi ile gelmiş-

tir. Metropoliten yönetim alanına bu düzenleme ile 7 ilçe dâhil olmuştur. Mudanya, Gemlik, Kestel ve Gürsu eklenen ilçelerdendir.

Bu tarihten sonra 2014'e kadar olan süreç içerisinde içlerinde İnegöl, Orhangazi, Orhaneli'nin de bulunduğu 10 ilçe metropoliten yönetim dışında hizmetlerini sürdürmüşlerdir. Yapılan görüşmelerde ilçe birim yöneticileri Bursa kentinin güneyinde kalan Büyükorhan, Orhaneli, Keles ve Harmancık ilçelerini coğrafi özellikleri göz önüne alınarak (Bursa kenti güneyi dağlık alandan oluşmaktadır) "kırsal alan ilçeleri" veya "dağlık alan ilçeleri" olarak adlandırdıkları görülmüştür.

Alan çalışması için 6360 Sayılı Yasa öncesi büyükşehir yönetimine dâhil olan ilçelerden biri, metropoliten yönetim dışında kalan ancak ölçeği büyük ve sanayisi gelişmiş, şehrin marka değerleri ve gelir kaynakları olan bir ilçe, yine orta ölçekte bir ilçe ve kırsal alan ilçesi diye tabir edilen ilçelerden biri seçilmiştir.

Bu kriterlere ek olarak; seçilen ilçelerin merkez ilçe, merkez olmayan ancak merkeze yakın ilçeler ve kırsal / dağlık olarak adlandırılan ilçelerden olması tercih edilmiştir. Bu bağlamda, merkez ilçe olarak Osmangazi, merkeze yakın ilçeler Orhangazi ve İnegöl, dağlık / kırsal ilçe olan Orhaneli çalışma alanı olarak seçilmiştir.

2. BURSA İLİ, BÜYÜKŞEHİR VE İLÇE BELEDİYELERİNİN TEMEL NİTELİKLERİ

2.1. Bursa'nın Demografik ve Sosyo-Ekonomik Profili

Bursa ili, Marmara Denizi'nin güneyinde yer almaktadır. Batısında Balıkesir, güneyinde Kütahya, güneydoğusunda Bilecik, kuzeydoğusunda ise Yalova illeri bulunmaktadır. Kuzeyindeki İstanbul ve kuzeybatısındaki Tekirdağ illeri ile denizden bağlantıları bulunmaktadır. Yalova'nın il olmadan önce İstanbul'a bağlı bir ilçe olduğu dönemde doğrudan İstanbul ile de komşu olan Bursa, Marmara Bölgesi içindeki en büyük nüfuslu ikinci ildir (Türkoğlu, 2014:25). Bursa'nın yüzölçümü göller (Ulubat ve İznik) dahil 10.882 km2 ve denizden yüksekliği 155 metredir (bursa.gov.tr).

19. yüzyıla kadar "endüstri öncesi kent" niteliği taşıyan Bursa, 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren "endüstri kenti" özelliklerini yansıtmaya başlamıştır. Bursa'da endüstri, 19. yüzyılda kurulan fabrikalarla gelişme göstermiştir. Bursa'nın nüfusu ipek işlerinde işgücüne duyulan gereksinim ile artmıştır. Büyük nüfus mübadelesi (1923-1930) ile Rumların kentten ayrılmasıyla ortaya çıkan işgücü açığı şehrin yakın çevresinden göç almasına neden olmuştur. 1923-1930 yılları arasındaki Nüfus Mübadelesi ve 1951-1968 yıllarındaki Balkanlardan gelen göçler kentleşme sürecinde bir kırılma noktası oluşturmuştur. Bu süreçler, endüstri kuruluşlarının Bursa'yı tercih etmelerinde etkili olmuştur (Çalışkan ve Akbulak, 2010:119).

Merkez ilçelerin nüfus artışı her zaman Bursa il geneli ve Türkiye ortalamasından yüksek olmuştur. 1975-1980 döneminde ve 1985-1990 dönemlerinde Türkiye'de nüfus artı hızı düşüş eğilimi gösterirken, Bursa merkez ilçelerde artışlar dikkat çekicidir (Çalışkan ve Akbulak, 2010:119-122 ve bursa.gov.tr**).** 2008 yılı ve sonrasında ise Türkiye'de iç göçlerin iki odağı Batı Anadolu ve Karadeniz bölgeleri olmuştur. Dolayısıyla, Bursa ve çevresinde nüfus artışı bu yıldan sonra da artan ivmeyle devam etmektedir (Türkoğlu, 2014:29).

Bursa ili 1980 - 2015 yılları arası göç hareketliliği ise şu şekildedir: toplam nüfusu 2.842.547, aldığı göç 84.253, verdiği göç 64.558, net göç 19.695 ve net göç hızı %7'dir (TUİK, 2015).

Bursa il nüfusu 2015 yılı itibariyle 2.842.547'dir. Bursa, nüfus büyüklüğü bakımından İstanbul, Ankara ve İzmir' den sonra 4. büyük ildir. 2014 - 2015 yıl aralığında Türkiye'nin nüfus artış hızı yüzde 13,4 iken ilin nüfus artış hızı yüzde 19,5'dir (tuik.gov.tr). Tablo 17, seçilen yıllarda Bursa kenti ve Türkiye geneli nüfus artış hızını göstermektedir .

Tablo 17

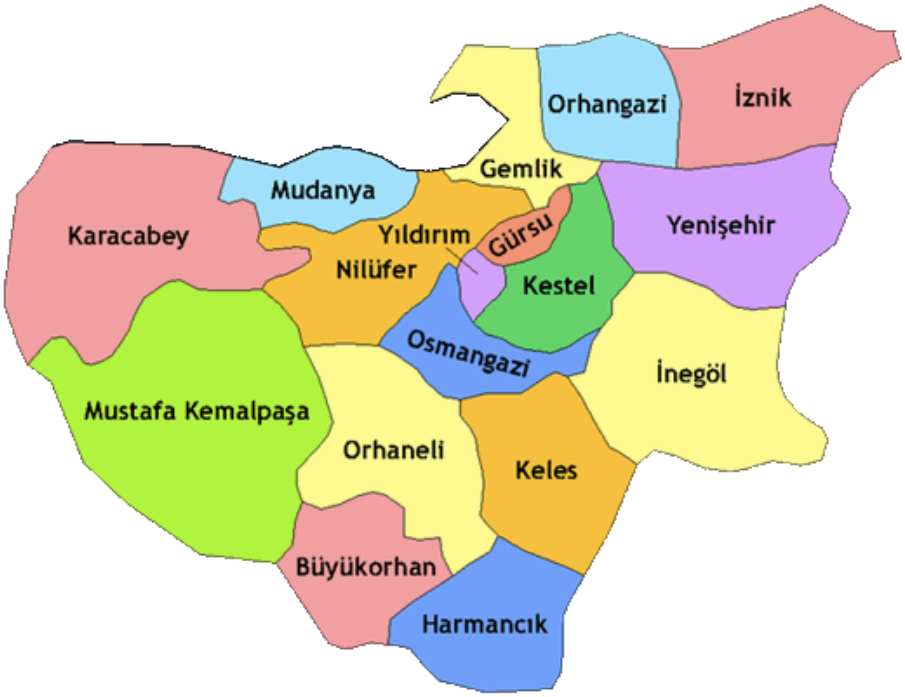
Bursa ve Türkiye Geneli Yıllık Nüfus Artış Hızı (%)

YILLAR	BURSA NÜFUS ARTIŞ ORANI	TÜRKİYE GENELİ NÜFUS ARTIŞ ORANI
2007 - 2008	27.5	13.1
2008 - 2009	16.9	14.5
2009 - 2010	21.3	15.9
2010 - 2011	17.7	13.5
2011 - 2012	13.5	12
2012 -2013	19.5	13.7
2013 - 2014	16.8	13.3
2014 - 2015	19.5	13.4

Kaynak: Adrese Dayalı Nüfus Kayıt sistemi (ADNKS), 2007 - 2015 (tuik.gov.tr)

Büyükorhan, Gemlik, Gürsu, Harmancık, İnegöl, İznik, Karacabey, Keles, Kestel, Mudanya, Mustafakemalpaşa, Nilüfer, Orhaneli, Orhangazi, Osmangazi, Yenişehir ve Yıldırım olmak üzere 17 ilçesi bulunan Bursa'nın idari haritası aşağıdaki gibidir:

Harita 1: Bursa İdari Haritası



Kaynak :www.mta.gov.tr

Bursa il merkezinde bulunan üç ilçe, Osmangazi, Yıldırım ve Nilüfer, büyükşehirin kuruluştaki ilçeleri olarak kabul edilmiştir. 2004 yılında çıkarılan 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ile Bursa Büyükşehir Belediyesinin sınırları genişletilmiş, Gemlik, Mudanya, Kestel ve Gürsu ilçeleri de büyükşehir kapsamına dahil edilmiştir. Bu ilçelerden bir kısmı, il merkezinde yer alırken, bir kısmı il merkezine görece daha uzakta yer almaktadır.

Bursa'da nüfusun büyük bir bölümü il merkezindeki ilçelere yerleşmiştir. İmar planları, kentin doğu ve batı aksında gelişmesi üzerine yapılmaktadır. Şehrin Kuzeyinde yer alan Bursa ovasının korunması planlanmış ve bu alanlara yerleşme önerilmemiştir.

Bursa, iş gücüne katkı sunan kişi sayısı ve işyeri sayısı açısından İstanbul ve İzmir'den sonra Türkiye'de 3. sırada, ülke ekonomisine sağladığı katma değer açısından ise 4. sırada yer almaktadır (Bursa Valiliği).

Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın 2011 yılında hazırladığı 81 il durum raporu verilerine göre; Bursa İlinde bulunan sanayi işletmelerinin sektörel dağılımları Tablo 18'de gösterilmektedir.

Tablo 18

Bursa Sanayi İşletmeleri Sektörel Dağılım Grafiği

Sektörler	**Üretim Oranları (%)**
Tekstil	34
Gıda	8
Motorlu Kara Taşıtı	7
Mobilya	9
Makine ve Ekipman	8
Diğer	34

Kaynak: sanayi.gov.tr

Tablodan görüldüğü gibi, sanayinin üçte biri tekstil üzerinedir. "%34 Diğer" ile belirtilen grupta ise fabrikasyon metal ürünleri imalatı, (makine ve teçhizatı hariç) kauçuk ve plastik ürünleri imalatı, giyim eşyası imalatı, kürkün işlenmesi ve boyanması, kimyasalların ve kimyasal ürünlerin imalatı, diğer metalik olmayan mineral ürünlerin imalatı, ana metal sanayi, diğer madencilik ve taş ocakçılığı, elektrikli teçhizat imalatı ve diğer ulaşım araçları imalatı bulunmaktadır. Bu işletmelerinin %50'si mikro ölçekli, %38'i küçük ölçekli %10'u orta ölçekli, %2'si büyük ölçekli işletmelerdir.

1960 yılında başlayan planlı kalkınma döneminde sanayi "lokomotif" sektör olarak kabul edilmiş; ekonomik ve toplumsal kalkınmanın birlikte gerçekleştirilmesi, belli bir hızda büyüme ve sanayileşmeye önem verilmesi gibi uzun vadeli hedefler belirlenmiştir. Bu kapsamda, 1962 yılında Bursa'da Organize Sanayi Bölgesi (OSB) kurulmuştur (sanayi.gov.tr).

2.2. Bursa Büyükşehir Belediyesinin Kuruluşu ve Dönüşümü[9]

Bursa, 18 Haziran 1987 tarihinde çıkarılan 3391 Sayılı "Bursa İli Merkezinde Osmangazi, Yıldırım ve Nilüfer Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun" ile iki kademeli Büyükşehir yapısına dahil edilmiştir. İlgili kanun Madde 7'de "Belediye sınırları içinde birden fazla ilçesi bulunan Bursa Belediyesi hakkında 3030 sayılı Kanun hükümleri uygulanır ve Bursa Belediyesi ismi de 'Bursa Büyükşehir Belediyesi'ne dönüşür" denilmektedir.

3391 Sayılı yasa ile Bursa'nın merkez ilçesi, Yıldırım, Osmangazi ve Nilüfer adıyla üç ilçeye bölünmüş, bu ilçelere yakın köyler ise tüzel kişilikleri kaldırılarak belediye sınırları içine alınmıştır.

Bursa büyükşehir belediyesi, ilk kuruluşta 3 ilçenin merkezini kapsamaktaydı. 2004 yılında yapılan yasal değişiklikle Bursa Büyükşehir Belediyesinin sınırları, 30 km yarıçaplık bir alanı kapsayacak şekilde büyütülmüştür. Böylece Bursa Büyükşehir Belediyesi kapsamındaki ilçe sayısı 3'ten 7'ye çıkmıştır. Bu ilçeler Harita 2'de sarı renkli olarak gösterilmektedir.

Harita 2: 2004 Genişlemesi Sonrasında Bursa BŞB'nin İlçeleri



[9] Bu bölümdeki mali tablolarda yer alan sabit (reel) fiyatlar, TUİK tüketici fiyat endeksi (2012 Ocak – 2015 Aralık dönemi) deflatörü kullanılarak enflasyon etkisinden arındırılmış rakamlardır. TÜFE rakamları esas alınmıştır. İlgili dönem için TÜFE 33,45'tir. http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=650

2008 yılında kabul edilen 5747 Sayılı Yasa, diğer büyükşehirlerle birlikte, Bursa'yı da etkilemiştir. Bu kapsamda Bursa BŞB kapsamında bulunan 7 ilçedeki ilk kademe belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Tablo 19'da tüzel kişilikleri kaldırılan ilk kademe belediyeleri ve bunların hangi ilçe belediyesine bağlandığı gösterilmektedir.

Tablo 19

5747 Sayılı Kanun İle Kaldırılan İlk Kademe Belediyeleri

SAYI	İLK KADEME BELEDİYESİ	İLÇE BELEDİYESİ
1	Çalı	Nilüfer
2	Kayapa	Nilüfer
3	Görükle	Nilüfer
4	Akçalar	Nilüfer
5	Gölyazı	Nilüfer
6	Emek	Osmangazi
7	Demirtaş	Osmangazi
8	Ovaakça	Osmangazi
9	Kirazlı	Osmangazi
10	Kirazlı	Osmangazi
11	Barakfaki	Kestel
12	Güzelyalı	Mudanya
13	Kurşunlu	Gemlik
14	Umurbey	Gemlik
15	Küçükkumla	Gemlik

Kaynak: 5547 Sayılı Kanun, Madde 2, (42) Sayılı Liste

2012 tarihli 6360 sayılı kanunla Bursa Büyükşehir Belediyesinin sınırları il sınırlarına kadar genişletmiştir. Bu Kanunun 2014 yılında uygulamaya girmesiyle birlikte Bursa BŞB'nin kapsamındaki ilçe sayısı 17'ye yükselmiştir. 2014 yerel seçimlerini takiben Bursa BŞB, il bütününde faaliyet gösteren, yönetim süreçlerini yeni ölçeğe göre düzenlemesi gereken ve yeni duruma göre strateji üretmesi gereken bir kurum haline gelmiştir.

6360 Sayılı Yasanın yürürlüğe girmesi sonrası gerek büyükşehir gerekse ilçe belediyelerinde bazı temel hizmet alanlarına yönelik değişimler gözlemlenmiştir. Bu bağlamda tezin bu bölümünde, belediyelerin kurumsal yapıları, mali kaynakları ve insan kaynaklarına dair bilgiler aktarılacaktır. Bu bilgiler, bir karşılaştırmaya imkan vermesi amacıyla, 2012 ve 2015 yılları için sunulmaktadır. Bu değişimler kurumsal yapı, mali durum ve insan kaynakları çerçevesinde hazırlanan aşağıdaki tablolarda yer almaktadır.

Tablo 20

Bursa BŞB Kurumsal Yapısındaki Değişim

	2012 Yılı	**2015 Yılı**
Genel Sekreter Yrd	3	4
Daire Başkanlıkları (Belediye Bşk. bağlı)	2	2
Daire Başkanlıkları (Genel Sekrl. bağlı)	18	16
Şube Müdürlükleri (Belediye Bşk. bağlı)	7	2
Şube Müdürlükleri (Genel Sekrl. bağlı)	57	57

Kaynak: Bursa Büyükşehir Belediyesi 2012 ve 2015 Yılları Faaliyet Raporu

Tablo 20'ye bakıldığında, Bursa Büyükşehir Belediyesi kurumsal yapısında 6360 Sayılı Kanun sonrasında sayısal anlamda önemli bir değişiklik görülmemektedir. Bazı küçük değişiklikler söz konusudur. Örneğin genel sekreter yardımcılarının sayısı 3'ten 4'e çıkmıştır. Bunun dışında bazı birimlerin örgütsel hiyerarşideki bağlılıklarında değişme olmuştur. Örneğin 2012 yılında Raylı Sistemler Daire Başkanlığı, 2015'te Fen İşleri Daire Başkanlığına bağlı şube müdürlüğüne dönüştürülmüştür. Bu tür değişikliklerin yeni durumun doğrudan sonucu olduğunu söylemek zordur.

Yasal değişimin örgütsel yapıya doğrudan etkili olduğu yer, Kırsal Hizmetler Daire Başkanlığının kurulmasıdır. 2014 sonrasında kurumsal yapıda görülen en önemli yeniliklerden biri budur. Belediye hizmet alanının il mülki sınırlara kadar genişlemesi ile ihtiyaç duyulan bu daire başkanlığı; Tarımsal Hizmetler, Kırsal Hizmetler ve Muhtarlık Hizmetleri şube müdürlükleri olmak üzere 3 şube müdürlüğü ile hizmet vermektedir.

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin 2012 ve 2015 yılı İnsan Kaynakları durumu Tablo 21'de gösterilmektedir.

Tablo 21

Bursa BŞB İnsan Kaynaklarındaki Değişim

	2012	**2015**
Memur	876	1518
Sözleşmeli Personel	315	84
Sözleşmeli Sanatçı	28	27
Kadrolu İşçi	765	809
Geçici İşçi	3	48
Toplam	**1987**	**2486**

Kaynak: 2012 ve 2015 Bursa BŞB Faaliyet Raporları

Tablodan da görüleceği gibi, personel sayısı toplamda % 25 civarında artmıştır. En yüksek artış ise, memur personel sayısında olmuştur. Yine sözleşmeli personelleri memuriyete geçiren yasal düzenlemenin etkisi de izlenebilmektedir (2013 tarihli ve 6495 Sayılı Kanun). Bursa BŞB'nin 2012 ve 2015 yıllarına ait gelir ve gider gerçekleşme tabloları Tablo 22 ve 23'te verilmektedir.

Tablo 22

Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre 2012 ve 2015 Yılı Gelir Gerçekleşmeleri

	Gerçekleşmiş Gelirler (2012)	**Gerçekleşmiş Gelirler (2015)**	**Artış (%) Cari fiyatlarla**	**Artış (%) Sabit fiyatlarla**
Vergi Gelirleri	15.959.505	22.870.103,94	43,3	7,4
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	184.088.048	240.866.344,28	30,8	-1,9
Alınan Bağışve Yardımlar ile Özel Gelirler	30.700.204	5.937.278,80	-80,7	-85,5
Diğer Gelirler	496.289.523	955.392.503,35	92,5	44,3
Sermaye Gelirleri	60.527.600	27.624.484,72	-54,4	-65,8
Toplam	787.564.880,00	1.252.690.715,09	59,1	19,2

Kaynak: 2012 ve 2015 Bursa BŞB Faaliyet Raporları

Tablo 22'de Bursa BŞB'nin 2012 ve 2015 yıllarında gerçekleşmiş gelirleri gösterilmektedir. Ayrıca tabloda, hem cari fiyatlarla hem de enflasyon etkisinden arındırılmış sabit fiyatlarla, iki yıldaki artış yüzdeleri gösterilmektedir. Burada 2012 ve 2015 yılına ait verileri daha gerçekçi karşılaştırmak için, rakamlar yıllık enflasyon etkisinden arındırılmıştır. Bu amaçla TÜİK internet sitesinde bulunan "belli bir tarihteki parasal değeri, TÜFE değişim oranları kullanılarak talep edilen tarihteki değere dönüştürme aracı'' kullanılmıştır. Tabloda yer alan sabit fiyatlarla artış sütunu, gerçek artışları/ azalışları göstermektedir. Tablodan izlenebileceği gibi mülki sınırlara genişleme sonrasındaki en büyük artış, "diğer gelirler" kaleminde olmuştur. Sabit fiyatlarla %92'lik bir artış, reel fiyatlarla ise % 44'lük bir gerçek artış söz konusudur. Diğer Gelirler kalemi içinde Büyükşehir Belediyesi'nin İller Bankası ve Maliye payları bulunmaktadır. Diğer bir ifadeyle, Bursa BŞB'nin merkezi yönetim gelirlerinden aldığı pay, 2012-2015 döneminde gerçek rakamlarla % 44 oranında artmıştır.

2015 yılı için, "diğer gelirler"in % 70'i 664.034.391,25 TL ile Maliye payından, %25'ini 236.688.726,57 TL ile İller Bankası payından ve kalan %5'lik kısım da gecikme faizleri, çevre temizlik vergisi ve otopark gelirlerinden ayrılan paylardan, hazine arazileri satışından ayrılan paylardan oluşmaktadır (Bursa BŞB Faaliyet Raporu 2015:60).

Tablo 23

Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Bursa BŞB'nin 2012 ve 2015 Yılı Giderleri

	Bütçe Giderleri (2012)	Bütçe Giderleri (2015)	Artış (%) Cari fiyatlarla	Artış (%) Sabit fiyatlarla
Personel Giderleri	95.687.054,73	143.399.166,86	49,9	12,3
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	15.930.456,42	22.933.194,04	44,0	7,9
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	214.736.411,46	470.909.219,74	119,3	64,4
Faiz Giderleri	51.986.876,46	71.488.968,73	37,5	3,1
Cari Transferler	33.161.497,52	60.356.618,86	82,0	36,4
Sermaye Giderleri	434.339.959,19	687.177.134,96	58,2	18,6
Toplam	845.842.256	1.456.264.303,19	72,2	29,1

Kaynak: 2012 ve 2015 Bursa BŞB Faaliyet Raporları

2012 ve 2015 yılı Gider Tablosuna bakıldığında Bursa BŞB'nin 6360 Sayılı Kanun ile il mülki sınırlarına genişlemesi öncesi ve sonrasındaki harcama bileşimi Tablo 23'te yer almaktadır. Tabloya bakıldığında, 2012-2015 döneminde giderlerin sabit fiyatlarla %29 oranında arttığı görülmektedir. Bu artış, gelirlerdeki sabit artış oranı olan yaklaşık %19'un üzerinde seyretmektedir. Yine en yüksek oranda artış, Mal ve Hizmet Alım Giderlerinde[10] olmuştur. Sabit fiyatlarla yaklaşık %64'lük bir artış gerçekleşmiştir. Mal ve Hizmet alım giderleri dışında giderler içinde en büyük kalem olan sermaye giderlerinde ise sabit fiyatlarla %18 artış görülmektedir. 2012 ve 2015 yıllarına ilişkin gelir gider durumu, Tablo 24'te gösterilmektedir.

[10] Mal ve Hizmet Alım Giderleri içinde üretim, tüketim malları, akaryakıt, elektrik, kırtasiye, büro malzemeleri, müşavirlik ve müteahhitlik, hizmet alım giderleri, kiralama, bakım, onarım, temsil, tanıtım gibi giderler yer almaktadır.

Tablo 24

Genel Gelir / Gider Durumu

	2012	2015	Artış (%)	Artış (%)
			Cari fiyatlarla	Sabit fiyatlarla
Gelir	787.564.880,00	1.252.690.715,09	59,1	19,2
Gider	845.842.256	1.456.264.303,19	72,2	29,1

2.3. Bursa Büyükşehir İlçe Belediyelerinin (Osmangazi, İnegöl, Orhangazi, Orhaneli) Temel Nitelikleri[11]

Tablo 25'te ilçelerin kırsal ve kentsel nüfusları ile mahalle ve köy sayıları verilmektedir.

Tablo 25

Çalışmaya Konu Olan İlçelerin Nüfus ve Mahalle Bilgileri

İlçe adı	Mahalle Sayısı (2012)	Köy Sayısı (2012)	Belde-Sayısı(2012)	Mahalle Sayısı (2014)	Kentsel Nüfus (2012)	Kırsal Nüfus (2012)	2012 Toplam Nüfus
Osmangazi	109	27	0	136	778.843	13.376	792.219
İnegöl	19	93	4	116	177.617	52.195	229.812
Orhangazi	6	20	5	31	57.180	17.896	75.076
Orhaneli	8	53	2	63	7.546	14.924	22.470
Bursa Büyükşehir Belediyesi		659			2.402.012	286.159	2.688.171

Kaynak: (TUİK, 2015)

[11] Bu bölümdeki mali tablolarda yer alan sabit (reel) fiyatlar, TUİK tüketici fiyat endeksi (2012 Ocak – 2015 Aralık dönemi) deflatörü kullanılarak enflasyon etkisinden arındırılmış rakamlardır. TÜFE rakamları esas alınmıştır. İlgili dönem için TÜFE 33,45'tir. http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=650

Belde belediyelerinin kaldırılmasıyla; bu belediyelerin tüm personelleri, taşınır ve taşınmazları ile alacak ve borçları büyükşehir ve ilçe belediyelerine aktarılmıştır. Tabloda görüleceği üzere, İnegöl ve Orhangazi ve Orhaneli belediyelerinde belde belediyelerinin kaldırılması sonrasında, bu belediyelerin 2014 yılında mahalle sayıları 2014 öncesi mahalle sayıları, köyler ve beldelerin toplam sayılarını ifade etmektedir. Belde belediyelerinin personel ve taşınır taşınmaz malları ilçe belediyesine, BŞB'ye ve diğer kurumlara aktarılmıştır.

Osmangazi Belediyesi

Osmangazi ilçesi, 813.262 olan nüfusu ile 17 ilçe arasında en büyük ilçedir (TUİK, 2014). Yüzölçümü ise 65.708 ha'dır (osmangazi.bel.tr). 1987 yılında Bursa metropoliten yönetimi kurulmuş ve bu ilçe yönetim alanına dahil edilmiştir. İlçe, ilin merkezindedir. Osmangazi ilçesi, bu yönüyle çalışmaya dahil edilmiştir.

Osmangazi Belediyesinin kurumsal yapısı Tablo 26'de gösterilmektedir.

Tablo 26
Osmangazi Belediyesi Kurumsal Yapı Değişimleri

	2012 Yılı	**2015 Yılı**
Başkan Yardımcıları	5	9
Müdürlükler (Belediye Başkanına Bağlı)	3	3
Müdürlükler (Başkan Yardımcılarına Bağlı)	20	21

Tabloya bakıldığında en önemli değişim, başkan yardımcılığında olmuştur. Başkan yardımcılarının sayısının 3'ten 9'a çıkmıştır. Buna karşın, müdürlüklerin sayısında belirgin bir artış yoktur. Sadece Kentsel Tasarım Müdürlüğü 2015 yılında organizasyon yapısına eklenmiştir. Diğer yandan organizasyon yapısındaki bu küçük değişiklik anlaşılabilir bir durumdur. Osmangazi Belediyesi, il merkezinde bulunan bir ilçe olması dolayısıyla, büyükşehir modelindeki değişimden en az düzeyde etkilenen ilçelerden biridir. Osmangazi Belediyesi'nin 2012 ve 2015 yılı insan kaynakları durumu Tablo 27'de gösterilmektedir.

Tablo 27

Osmangazi Belediyesi İnsan Kaynakları

	2012	**2015**
Memur	322	461
Sözleşmeli Personel	140	10
Kadrolu İşçi	332	286
Geçici İşçi	26	20
Toplam	820	777

Kaynak: Osmangazi Belediyesi Faaliyet Raporları, 2012:37 ve 2015:34

Osmangazi Belediyesinin 2012 ve 2015 yılı insan kaynakları durumuna bakıldığında memur sayısının artarken sözleşmeli personel ve işçi statüsündeki çalışanları sayısının azaldığı görülmektedir. Memur sayısındaki artış, sözleşmeli personelin memuriyete geçirilmesinden kaynaklanmaktadır. Belediyenin toplam çalışan sayısı ise 2012 yılında 820 iken 2015 yılında 777'ye gerilemiştir. Osmangazi Belediyesi 2012 ve 2015 yıllarındaki ekonomik sınıflandırmaya göre gerçekleşen belli başlı gelir kalemleri Tablo 28'de gösterilmektedir.

Tablo 28

2012 ve 2015 Yılları Ekonomik Sınıflamaya Göre Tahakkuk Eden (Gerçekleşen) Gelirler

	2012	2015	Artış (%) Cari fiyatlarla	Artış (%) Sabit fiyatlarla
Diğer Gelirler	111.561.595,68	162.465.549	45,6	9,2
Vergi Gelirleri	81.938.181,05	106.059.630	29,4	-3,0
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	7.919.697,02	27.367.618	245,6	159,0
Sermaye Gelirleri	686.394,00	11.721.921	1607,8	1180,2
Alınan Bağış ve Yardımlar	237.854,93	956.335	302,1	201,4
Toplam	202.343.722,68	308.571.053	52,5	14,3

Kaynak: Osmangazi Belediyesi Faaliyet Raporu, 2012:69; Osmangazi Belediyesi Faaliyet Raporu, 2015:62

Tabloya göre, toplam gelirler içindeki en önemli tutara sahip olan "Diğer Gelirler" kalemi, genel bütçe vergi gelirlerinden alınan İller Bankası payı, kurumlardan alınan paylar, faizler ve ceza gelirlerinden oluşmaktadır. Ancak genişleme sonrasında, Osmangazi Belediyesinin merkezi yönetim gelirlerinden aldığı pay sabit fiyatlarla sadece % 9 oranında artmıştır. Hatırlanacağı üzere, bu artış Bursa BŞB'de % 44 civarında idi. Ayrıca diğer gelirler dışında en büyük kalem olan vergi gelirleri de aynı dönem içinde sabit fiyatlarla %3 oranında azalırken BŞB'nin vergi gelirleri sabit fiyatlarla %7 artış göstermiştir. Yine Osmangazi Belediyesinin 2012-2015 döneminde toplam gelirlerindeki artış, sabit fiyatlarla, % 14 civarındadır. Osmangazi Belediyesi 2012 ve 2015 yılına ait faaliyet raporunda yer alan gider kalemleri ise Tablo 30'da gösterilmektedir.

Tablo 29

2012 ve 2015 Yılları Ekonomik Sınıflamaya Göre Tahakkuk Eden (Gerçekleşen) Giderler

	2012	2015	Artış (%) Cari fiyatlarla	Artış (%) Sabit fiyatlarla
Personel Giderleri	36.603.321,81	44.214.238	20,8	-9,5
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	6.525.509,59	7.446.357	14,1	-14,5
Mal ve Hizmet alımı Giderleri	52.308.992,87	102.059.765	95,1	46,3
Cari Transferler	11.028.046,18	10.244.361	-7,1	-30,4
Faiz Giderleri	311.401,43	1.867.992	499,9	349,7
Sermaye Giderleri	93.875.416,79	154.961.931	65,1	23,7
Toplam	200.652.688,67	320.794.644.00	59,9	19,8

Kaynak: Osmangazi Belediyesi Faaliyet Raporu, 2012:69; Osmangazi Belediyesi Faaliyet Raporu, 2015:62

Osmangazi Belediyesinin 2012-2015 dönemindeki toplam gelirleri sabit fiyatlarla % 14 civarında artmış iken, toplam giderleri %19,80 oranında artmıştır. Diğer taraftan personel sayısındaki azalmaya karşılık, personel giderlerinin de %9,5 oranında azaldığı görülmektedir. 2012-2015 yılları arasındaki en önemli artış, mal ve hizmet giderleri (%46) kaleminde olmuştur. Buradan genişlemenin merkez ilçe olan Osmangazi Belediyesi'nin mali disiplini açısından büyük bir değişikliğe neden olmadığı anlaşılmaktadır. Genel toplamı ifade eden Gelir ve Gider tablosu ise Tablo 30'da gösterilmiştir.

Tablo 30

Osmangazi Belediyesi Genel Gelir / Gider Durumu

	2012	**2015**	**Artış (%)**	**Artış (%)**
			Cari fiyatlarla	**Sabit fiyatlarla**
Gelir	202.343.722,68	308.571.053	52,5	14,3
Gider	200.652.688,67	320.794.644.00	59,9	19,8

İnegöl Belediyesi

İnegöl ilçesi, Bursa'nın Doğusunda yer almaktadır. Ankara otoyol geçişi üzerinde bulunan ilçenin nüfusu 242.232'dir. İnegöl, il merkezinde yer alan bir ilçe değildir, bununla birlikte nüfus bakımından Bursa'nın 4. büyük ilçesidir. İnegöl, sınırları içerisinde olan mobilya üreticileri, kaplıcalar, kültürel marka köftesi ve diğer sanayi kuruluşları ile çeşitli alanlarda marka olmayı başarmış ilçedir. İnegöl'ün Bursa kent merkezini Ankara'ya bağlayan aks üzerinde bulunması gelişimine katkı sağlamış ve ilçenin önem kazanmasına yol açmıştır. Buna rağmen, 2014 sonrası gelişen süreci İnegöl farklı karşılamış ve çeşitli sorunlarla yüzleşmek zorunda kalmıştır. Merkez olmayan ancak merkezdeki ilçeler kadar güçlü ve kendi kendine yetebilen ilçe olarak İnegöl, bu bağlamda çalışmaya dahil edilmiştir. Tablo 31'de İnegöl Belediyesi kurumsal yapı değişimleri gösterilmektedir.

Tablo 31

İnegöl Belediyesi Kurumsal Yapı Değişimleri

	2012 Yılı	**2015 Yılı**
Başkan Yardımcıları	4	5
Müdürlükler (Belediye Başkanına Bağlı)	4 + 5 Birim	5
Müdürlükler (Başkan Yardımcılarına Bağlı)	19	19

Kaynak: Faaliyet Raporları, 2012:9 ve2015:27.

Kurumsal yapıda görülen direk başkana bağlı 5 birim, İnegöl Belediye Spor, OYLAT A.Ş., İnegöl Fuar Organizasyonları Şirketi (İFOR), 2. Organize Sanayi Bölgesi ve Kent Müzesi'dir. İnegöl Belediyesi insan kaynakları durumu Tablo 32'de gösterilmektedir.

Tablo 32

İnegöl Belediyesi İnsan Kaynakları

	2012	**2015**
Memur	175	181
Sözleşmeli Personel	35	21
Kadrolu İşçi	78	61
Geçici İşçi	5	4
Toplam	293	267

Kaynak: Faaliyet Raporu, 2012:12 ve Faaliyet Raporu, 2015:3

İnegöl Belediyesi'nin 2012 ve 2015 yılı insan kaynakları durumuna bakıldığında memur sayısında fazla bir artış gözlemlenmemektedir. Sözleşmeli personelin memur olmasını sağlayan kanunun da etkisiyle, İnegöl Belediyesi'nin memur sayısı bir miktar artmıştır. Diğer taraftan İnegöl ilçesinde bulunan 4 belde belediyesi kapatılmasından dolayı bu belediyelerdeki personellerden bazıları da İnegöl Belediyesi'ne gelmiştir. Ancak Tablo 32'ye bakıldığında, toplam personel sayısının bir miktar azaldığı görülmektedir. Çünkü İlçe Belediyesi de, yeni

yasal düzenlemenin bir gereği olarak, su ve itfaiye hizmetleri başta olmak üzere, çeşitli personellerini BŞB'ye devretmiştir. Bu bağlamda Tabloda, özellikle işçi sayısındaki azalma çarpıcıdır. Belediyenin toplam çalışan sayısı ise 2012 yılında 293 iken 2015 yılında 267'ye gerilemiştir. İnegöl Belediyesi 2012 ve 2015 yıllarındaki ekonomik sınıflandırmaya göre gerçekleşen belli başlı gelir kalemleri Tablo 33'te gösterilmektedir.

Tablo 33

İnegöl Belediyesi 2012 ve 2015 Yılları Ekonomik Sınıflamaya Göre Tahakkuk Eden (Gerçekleşen) Gelirler

	2012	**2015**	**Artış (%) Cari fiyatlarla**	**Artış (%) Sabit fiyatlarla**
Diğer Gelirler	48.700.327,80	65.963.800	35,45	1,5
Vergi Gelirleri	14.663.261,34	15.956.500	8,8	-18,5
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	17.172.752,76	7.461.500	-56,6	-67,44
Sermaye Gelirleri	5.108.606,00	8.060.500	57,8	18,2
Alınan Bağış ve Yardımlar	798.220,44	555.700	-30,4	-47,8
Toplam	86.443.168,34	97.998.000	13,4	-15,1

Kaynak: Faaliyet Raporu, 2012: 48, Faaliyet Raporu, 2015: 79

Tabloya göre, toplam gelirler içindeki en önemli tutara sahip olan "Diğer Gelirler" kalemi, genel bütçe vergi gelirlerinden alınan İller Bankası payı, kurumlardan alınan paylar, faizler ve ceza gelirlerinden oluşmaktadır. Ancak genişleme sonrasında, İnegöl Belediyesinin merkezi yönetim gelirlerinden aldığı pay sabit fiyatlarla sadece % 1,5 oranında artmıştır. Bu artış Osmangazi Belediyesi'nde %9 civarında idi.

İnegöl Belediyesi'nin yasa sonrası (2015 yılındaki) gelir kalemlerinden "Vergi Gelirleri", "Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri" ve "Alınan Bağış ve Yardımlar"da sabit fiyatlarda dikkat çekici azalış oranları tabloda yer almaktadır. 2012-2015 yılları arasındaki tek kalem gelir artışı, %18,23 sabit fiyatlar ile "Sermaye Gelirleri" kaleminde olmuştur. Diğer kalemlerde azalış görülmektedir. Bunun sonucu olarak, İnegöl Belediyesi'nin 2012-2015 dönemin-

de toplam gelirlerinde % 15,05 oranında azalış görülmektedir. Belediye, yasa sonrası bir miktar gelir kaybına uğramıştır.

İnegöl Belediyesinin hizmet alanı ilçe mülki sınırına genişlerken, gelirlerinin azalmış olması bir çelişki gibi görünebilir. Ancak unutulmaması gerekir ki, 2014 öncesinde İnegöl Belediyesi tarafından yapılan bazı hizmetler, artık yeni dönemde Bursa BŞB ve BUSKİ gibi kurumlar tarafından üstlenilmiştir. Dolayısıyla Yasa Koyucu, bu durumu dikkate alarak, BŞB ve ilçe belediyelerinin gelirlerini yeniden düzenlemiştir. Tablo 34'ten de görüldüğü gibi, bu düzenlemenin İnegöl Belediyesine etkisi, gelirlerinde kısmi bir azalma şeklinde olmuştur.

İnegöl Belediyesi 2012 ve 2015 yılına ait faaliyet raporunda yer alan gider kalemleri ise Tablo 34'de gösterilmektedir.

Tablo 34

İnegöl Belediyesi 2012 ve 2015 Yılları Ekonomik Sınıflamaya Göre Tahakkuk Eden (Gerçekleşen) Giderler

	2012	**2015**	**Artış (%) Cari fiyatlarla**	**Artış (%) Sabit fiyatlarla**
Personel Giderleri	12.348.952,96	15.966.564,46	29,29	-3,11
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	2.035.862,00	2.425.785,02	19,15	-10,71
Mal ve Hizmet alımı Giderleri	51.858.936,25	50.893.466,31	-1,86	-26,46
Cari Transferler	5.181.578,83	31.287.808,15	503,83	352,34
Faiz Giderleri	1.525.892,41	3.323.601,51	117,81	63,22
Sermaye Giderleri	27.048.555,26	16.014.498,95	-40,79	-55,63
Toplam	99.999.777,71	119.911.724,40	19,91	-10,14

Kaynak: İnegöl Belediyesi, Faaliyet Raporu, 2012:47 ve Faaliyet Raporu, 2015:78

İnegöl Belediyesi'nin 2012-2015 dönemindeki toplam gelirleri sabit fiyatlarla % 15,05 civarında azalmış, aynı şekilde toplam giderlerinde de yine sabit fiyatlarla %10,14 oranında

azalma olmuştur. Personel sayısındaki azalmaya karşılık, personel giderlerinin de %3,1 oranında azaldığı görülmektedir. Ancak en büyük azalma, sabit fiyatlarla, mal ve hizmet alım giderleri ile sermaye giderlerinde olmuştur; sırasıyla % 24,5 ve % 55,6. Diğer bir ifadeyle yeni yasa sonrasında, İnegöl Belediyesinin mal ve hizmet alım giderlerinde dörtte birlik bir azalma olmuştur. Mal ve hizmet alım giderleri kalemi, aynı zamanda toplam giderlerin yaklaşık yarısını oluşturmaktadır. Bu durum, yeni Yasanın İnegöl Belediyesine doğrudan bir etkisidir.

İnegöl Belediyesi genel toplamı ifade eden Gelir ve Gider tablosu ise Tablo 35'te gösterilmiştir.

Tablo 35

Genel Gelir / Gider Durumu

	2012	**2015**	**Artış (%) Cari fiyatlarla**	**Artış (%) Sabit fiyatlarla**
Gelir	86.443.168,34	97.998.000	13,37	-15,05
Gider	99.999.777,71	119.911.724,40	19,91	-10,14

İnegöl Belediyesi'nin, 2012 ve 2015 yılları gelirler toplamlarında sabit fiyatlar ile %15,05 oranında azalma olmuştur. Giderlerde ise %10,14 oranında azalma görülmektedir. Gelir ve giderlerdeki bu kısmi azalma, 6360 Sayılı Yasa Sonranın İnegöl Belediyesi'ne doğrudan etkisidir.

Orhangazi Belediyesi

Orhangazi ilçesi, Bursa'nın Kuzeyinde yer almaktadır. İlçe, Bursa kent merkezini İstanbul'a bağlayan ana yol üzerindedir. Nüfus büyüklüğü olarak 17 ilçe arasında 10. sıradadır. İlçe, 2014'te büyükşehir yönetimine dahil edilmiştir. İstanbul kenti ulaşım aksı üzerinde bulunması ilçeye hareketlilik katmakta ve ilçe kendisini "Bursa'nın Kapısı" olarak tanımlamaktadır. Orhangazi, önemli oranda kırsal alana sahiptir ve 2014 sonrası çevre mahallelerinde tarımsal faaliyetlerine aynı oranda devam edilmektedir. Orhangazi ilçesi, bu yönleri ile çalışma için seçilmiştir.

Orhangazi Belediyesi ile ilgili 2012 yılına ait gerekli verilere ulaşılamamıştır.[12] Bu nedenle diğer belediyelerde yapıldığı gibi, karşılaştırmalı bir bilgi sunulamamıştır. Bunun yerine Orhangazi Belediyesinin 2015 yılı verileri paylaşılacaktır. Böylece Yasanın etkileri bağlamında bir karşılaştırma yapılamasa da, Orhangazi Belediyesinin kurumsal yapısı, insan kaynakları ve gelir- gider durumu 2015 yılı itibariyle ortaya konulmuş olacaktır. Tablo 36'da Orhangazi Belediyesi 2015 yılı kurumsal yapısı verilmektedir.

Tablo 36

Orhangazi Belediyesi Kurumsal Yapısı

	2015 Yılı
Başkan Yardımcıları	4
Müdürlükler	18

Kaynak: Orhangazi Belediyesi, 2015 Yılı Faaliyet Raporu, http://www.orhangazi.bel.tr/upload/faaliyetraporlari/FAALIYET.pdf

Orhangazi Belediyesi'nde belediye başkanı ve 4 başkan yardımcısına bağlı toplam 18 müdürlük bulunmaktadır. Belediye başkanına bağlı müdürlükler, Özel Kalem Müdürlüğü, Yazı İşleri Müdürlüğü, Mali Hizmetler Müdürlüğü ve İmar ve Şehircilik Müdürlüğü'dür. Orhangazi Belediyesi'nde, Muhtarlık Müdürlüğü de bulunmaktadır. 2014 yılı kurumsal yapısında yer alan "Kırsal Hizmetler Müdürlüğü", 2014 yılında "Muhtarlık Müdürlüğü" olarak görev kalemlerini genişleterek hizmet vermektedir (Orhangazi Belediyesi, 2014:22). Kırsal alanı oldukça geniş olan ve tarımın önemli bir geçim kaynağı olduğu ilçede Muhtarlık Müdürlüğü, kırsal alanda tarım ve sulamayla ilgili pek çok görev üstlenmiştir (Orhangazi Belediyesi, 2014:24).

Orhangazi Belediyesi'nin insan kaynakları durumu Tablo 37'de gösterilmektedir.

[12] Gerekli verilere ulaşmak için belediyenin çeşitli birimleri nezdinde yaptığım girişimler sonuca ulaşamamıştır. 2014 yılında Orhangazi'de yerel iktidar değişmiştir. Önceki dönem bilgilerine ulaşılamamaktadır.

Tablo 37

Orhangazi Belediyesi İnsan Kaynakları

	2015
Memur	144
İşçi	51
Sözleşmeli	17
Toplam	212

Kaynak: Orhangazi Belediyesi, 2015 Yılı Faaliyet Raporu, http://www.orhangazi.bel.tr/upload/faaliyetraporlari/FAALIYET.pdf

Orhangazi Belediyesi'nin insan kaynağını önemli ölçüde memur çalışanlar oluşturmaktadır. Memur sayısı, tüm personel sayısının yaklaşık %68'idir. Diğer yandan belediye hizmetlerinde işçi ve sözleşmeli personel de görev yapmaktadır.

Orhangazi Belediyesi 2015 yılı ekonomik sınıflamaya göre gerçekleşen belli başlı gelir kalemleri Tablo 38'de gösterilmektedir.

Tablo 38

Orhangazi Belediyesi 2015 Yılı Ekonomik Sınıflamaya Göre Tahakkuk Eden (Gerçekleşen) Gelirler

	2015
Diğer Gelirler	18.242.505,04
Vergi Gelirleri	16.011.647,40
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	5.421.308,44
Sermaye Gelirleri	11.064.433,90
Alınan Bağış ve Yardımlar	90,00
TOPLAM	50.739.984,78

Kaynak: Orhangazi Belediyesi, 2015 Yılı Faaliyet Raporu, http://www.orhangazi.bel.tr/upload/faaliyetraporlari/FAALIYET.pdf

Tabloya göre, toplam gelirler içindeki en önemli tutar, örneklemdeki diğer ilçe belediyelerinde olduğu gibi, "Diğer Gelirler" kalemidir. Bilindiği gibi, bu kalem içinde genel bütçe vergi gelirlerinden alınan İller Bankası payı bulunmaktadır. Orhangazi Belediyesi 2015 yılı bütçe gideri, toplam 53.979.512,42 TL olarak gerçekleşmiştir (Orhangazi Belediyesi, 2015:29). Gerçekleşen toplam Gelir ve Gider rakamlarına bakıldığında, belediyenin giderleri gelirlerinden 3.239.527,64 TL fazla olduğu görülmektedir.

Orhaneli Belediyesi

Orhaneli, görüşmelerin yapıldığı son ilçedir. Bursa'nın Güneyinde yer almaktadır. Keles, Büyükorhan ve Harmancık ile birlikte "Kırsal / Dağlık" ilçe olarak adlandırılmaktadır. Nüfusu 21.563'tür. Orhaneli, Bursa kent merkezine 55 km uzaklıktadır (http://www.orhaneli.bel.tr). Görüşülen ilçeler içinde kent merkezine en uzak mesafeye sahip ilçe Orhaneli'dir. İlçe, kırsallığı ve merkeze uzaklığı nedeni ile incelemeye değer bulunmuştur.

Tablo 39

Orhaneli Belediyesi Kurumsal Yapı Değişimleri

	2012	**2015**
Başkan Yardımcıları	1	2
Müdürlükler	3	4

Kaynak: Başay, K. M. - Orhaneli Belediyesi Başkan Yardımcısı- (2016). "Orhaneli Belediyesi Kurumsal Yapısı" konulu telefon görüşmesi.

Orhaneli Belediyesi'nde, 2012 yılında bir tane başkan yardımcısı olduğu, 2015 yılında ise 2 tane başkan yardımcısının görev yaptığı bildirilmiştir. 2012 yılında belediye kurumsal yapısındaki müdürlükler Yazı İşleri Müdürlüğü, Fen İşleri Müdürlüğü ve Hesap İşleri müdürlüğü olmak üzere 3 müdürlük bulunmaktadır. 2015 yılında ise kurumsal yapıya 4. bir müdür-

lük eklenmiştir. Bu müdürlük Temizlik Hizmetleri Müdürlüğü'dür (Başay, K. M.(2016).[13] Orhaneli Belediyesi'nin insan kaynakları durumu Tablo 40'da gösterilmektedir.

Tablo 40

Orhaneli Belediyesi İnsan Kaynakları

	2012	**2015**
Memur	25	25
İşçi	37	31
Toplam	62	56

Orhaneli Belediyesi'nin 2012 ve 2015 yılı insan kaynakları durumuna bakıldığında diğer belediyelerin aksine memur sayısında artış olmamış, sayı sabit kalmıştır. İşçi personeldeki azalma ile toplam çalışan sayısı 6 kişi, yaklaşık % 10 azalmıştır,

Orhaneli Belediyesi 2012 ve 2015 yıllarındaki ekonomik sınıflamaya göre gerçekleşen belli başlı gelir kalemleri Tablo 41'de gösterilmektedir.

[13]Başay, K. M. - Orhaneli Belediyesi Başkan Yardımcısı- (2016). "Orhaneli Belediyesi Kurumsal Yapısı" konulu telefon görüşmesi, 14.10.2016.

Tablo 41

Orhaneli Belediyesi 2012 ve 2015 Yılları Ekonomik Sınıflamaya Göre Tahakkuk Eden (Gerçekleşen) Gelirler

	2012	2015	Artış (%) Cari fiyatlarla	Artış (%) Sabit fiyatlarla
Diğer Gelirler	2.688.261,36	10.303.900,48	283,29	187,15
Vergi Gelirleri	536.475,94	1.247.444,60	132,53	74,21
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	1.814.660,40	312.257,05	-82,79	-87,07
Sermaye Gelirleri	71.871,50	96.159,60	33,79	0,26
Alınan Bağış ve Yardımlar	10.000,00	-	-	
TOPLAM	5.121.269,20	11.959.761,73	133,53	75,0

Tabloya göre, toplam gelirler içindeki en önemli tutar, İnegöl Belediyesi'nde olduğu gibi, "Diğer Gelirler" kalemidir. Bilindiği gibi, bu kalem içinde genel bütçe vergi gelirlerinden alınan İller Bankası payı bulunmaktadır. Genişleme sonrasında, belediyenin merkezi yönetim gelirlerinden aldığı pay, sabit fiyatlarla, %187,15 oranında artmıştır. Bu oran, Osmangazi Belediyesi'nde %9, İnegöl Belediyesi'nde ise sadece %1,5 civarında idi. Bu farklılığın sebeplerinden birisi, belediye sınırlarının değişmesi sonrasındaki yüksek nüfus artışıdır.

Orhaneli Belediyesinin nüfusu, 2014 öncesinde 7.500 civarında iken, 2014'te mülki sınırlara genişleme sonrasında 22 bini aşmıştır. Diğer bir ifadeyle belediyenin nüfusu, 3,5 kat artmıştır. Buna karşılık, Tablo 41'de görüldüğü gibi, diğer gelirler kalemi sabit fiyatlarla 2,9 kat artmıştır. Yukarıda değinilen İnegöl Belediyesinin genişlemeden kaynaklı nüfus artışı ise sadece % 30 civarında idi.

Orhaneli Belediyesinin yasa sonrası (2015 yılındaki) gelir kalemlerinden "Vergi Gelirleri"nde benzer şekilde önemli bir artış söz konusudur. Bu artışı yorumlarken, büyükşehir sınırları içinde emlak vergisinin % 50 artırımlı uygulandığı hususunu da hatırlamak gerekir.

Orhaneli Belediyesinin 2012-2015 döneminde toplam gelirlerinde, sabit fiyatlarla % 75 oranında bir artış gerçekleşmiştir. 6360 sayılı Yasanın temel gerekçelerinden biri olan belediyelerinin ölçeklerinin büyütülmesi ve bu sayede daha büyük kaynaklara sahip olmalarının sağlanması şeklindeki önerme, Orhaneli Belediyesinde somut biçimde gün yüzüne çıkmıştır. Orhaneli Belediyesinin gider kalemleri ise Tablo 42'te gösterilmiştir.

Tablo 42

Orhaneli Belediyesi 2012 ve 2015 Yılları Ekonomik Sınıflamaya Göre Tahakkuk Eden (Gerçekleşen) Giderler

	2012	**2015**	**Artış (%) Cari Fiyatlarla**	**Artış (%) Sabit fiyatlarla**
Personel Giderleri	2.048.316,87	2.582.114,19	26,06	-5,54
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	337.940,74	474.841,03	40,51	5,29
Mal ve Hizmet alımı Giderleri	2.247.517,65	3.854.832,85	71,52	28,52
Cari Transferler	53.752,08	3.583.274,68	6566,30	4893,52
Sermaye Giderleri	292.286,86	367.016,22	25,57	-5,91
TOPLAM	4.979.814,20	10.862.078,97	118,12	63,45

Orhaneli Belediyesi'nde 2012-2015 dönemindeki gelir artışına bağlı olarak, toplam giderleri de yine sabit fiyatlarla %63,45 artış göstermiştir. Ancak bu artışta en büyük pay, örneğin mal ve hizmet alım giderlerinde değil, "Cari Transferler" gider kaleminde olmuştur. "Cari Transferler", sermaye birikimi hedeflemeyen ve cari nitelikli ömrü bir yıl ya da bir yıldan az olan mal ve hizmet alımını finanse etmek amacıyla yapılan karşılıksız ödemelerdir (Kerimoğlu, vd., 2009:13). Cari transferler kaleminde % 4.893 gibi önemli bir artış gerçekleşmiştir. Orhaneli Belediyesinin, 2012 ve 2015 yıllarındaki toplam gelir gider durumu, Tablo 43'te özetlenmiştir.

Tablo 43

Orhaneli Belediyesi Genel Gelir / Gider Durumu

	2012	2015	Artış (%) Cari fiyatlarla	Artış (%) Sabit fiyatlarla
Gelir	5.121.269,20	11.959.761,73	133,53	75,0
Gider	4.979.814,20	10.862.078,97	118,12	63,45

3. BURSA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ARAŞTIRMA BULGULARI

6360 Sayılı Yasa henüz tasarı halinde iken büyükşehir belediye başkanı Recep Altepe yasa ile ilgili görüşlerinde "hizmet ölçeğinin il sınırına kadar genişlemesi durumuna hazır olduklarını, hatta birçok ilçede bir takım hizmetlere başlandığını, kırsalda yaptıkları çalışmaların diğer kentlere örnek teşkil ettiğini" ifade etmektedir.[14]

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nde alan araştırması kapsamında 26 - 27 Ocak 2016 tarihinde 10 kişiyle derinlemesine mülakat tekniği kullanılarak görüşülmüştür. Görüşme yapılacak kişilerle önceden randevulaşılmış ve belirlenen randevu saatinde görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Bursa Büyükşehir belediyesinde mülakat yapılan yöneticilerin birimleri ve görevleri Tablo 44'te gösterilmiştir.

[14] http://www.olay.com.tr/bursa-haberleri/recep-altepe/200604/
http://www.inegol.bel.tr/guncel/haberler/id/2637/aktas-ve-altepe-bursa-ve-inegol-muhtarlari-ile-bir-araya-geldi (Recep Altepe, 2009'da yerel seçimler sonrasında Bursa'nın büyükşehir belediye başkanı olarak seçilmiş ve halen görev yapmaktadır.)

Tablo 44

Bursa'da Mülakat Yapılan Yöneticiler

SAYI	GÖREV YERİ / BİRİM	GÖREVİ
1	Bursa BŞB / Kırsal Hizmetler D. Bşk.	Daire Başkanı
2	Bursa BŞB / İtfaiye Daire Bşk.	Daire Başkanı
3	Bursa BŞB / Sağlık İşleri D. Bşk.	Daire Başkanı
4	Bursa BŞB / Ulaşım D. Bşk.	Daire Başkanı
5	Bursa BŞB / Fen İşleri D. Bşk.	Daire Başkanı
6	Bursa BŞB / İmar ve Şehircilik D. Bşk.	Daire Başkanı
7	Bursa BŞB / Çevre Koruma ve Kontrol D. Bşk.	Daire Başkanı
8	BURULAŞ / Otobüş İşletme Mdr.	Müdür
9	BUSKİ / Kanalizasyon D. Bşk	Daire Başkanı
10	BUSKİ / İşletmeler D. Bşk. / İçme Suyu Bakım Onarım Mdr.	Müdür

Çalışmanın temel kurgusuna göre önceden oluşturulan 21 adet soru katılımcılara yöneltilmiştir.[15] Ancak mülakatın seyrine göre farklı sorular da sorulmuş, esnek yanıtlara imkan verilmiştir. Örnekler verilmesi istenerek yanıtların açılımları sağlanmıştır. Katılımcıların izinleri alınarak mülakat esnasında ses kaydı alınmıştır. Sonrasında ses kayıtlarının deşifresi yapılmış ve elde edilen veriler analiz edilmiştir.

Bursa BŞB'de görevli daire başkanlarının yanı sıra BUSKİ (Bursa Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi) ve BURULAŞ (Bursa Ulaşım Toplu Taşım İşletmeciliği Turizm San. Ve Tic. A.Ş.) yöneticileriyle yapılan yüz yüze mülakatlardan elde edilen bulguların analizi ve genel değerlendirmesi yer almaktadır.[16] Görüşmeciler tarafından verilen yanıtlar hizmet alanının genişlemesi, ölçek ekonomisi, hizmette etkinlik vb. bağlamlarda analiz edilmektedir.

3.1. Görüşülen Kişilerin Profili

Araştırmaya katılan daire başkanı ve diğer yönetici 10 görüşmeciye ait eğitim durumu ve görev süreleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır:

Tablo 45

Bursa BŞB'de Görüşülen Kişilerin Eğitim Durumuna Göre Dağılımı

Eğitim Düzeyi	Sayı
Lisans	5
Yüksek Lisans	4
Doktora	1
TOPLAM	10

[15] Soru Formu "EK 1 Araştırma Soruları" Sayfa 212'de yer almaktadır.

[16] BUSKİ ve BURULAŞ yöneticileri ile 26 - 27 Ocak 2016 tarihlerinde görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

Tablo 45'e göre araştırmaya katılan 10 yöneticiden 5 tanesi lisans, 4 tanesi yüksek lisans ve 1 tanesi de doktora seviyesinde eğitimlidir.

Tablo 46

Bursa BŞB'de Görüşülen Kişilerin Görev Süresine Göre Dağılımı

Şu Anki Birimde Görev Süresi	Sayı
1 -10 Yıl	9
11 - 21 Yıl	1
21 Yıl ve Üzeri	0

Tablo 46'da göre araştırmaya katılan 10 yöneticiden 9'unun görev süresi görüşme yapıldığı tarihte görevli oldukları birimde 1 - 10 yıl arasındadır. 11 yıl üzeri görev yapan 1 kişi ile görüşülmüştür.

Tablo 47

Bursa BŞB'de Görüşülen Kişilerin Toplam Mesleki Tecrübe Süresine Göre Dağılımı

Toplam Mesleki Tecrübesi	Sayı	Yüzde %
1 10 Yıl	1	10
11 - 21 Yıl	3	30
21 Yıl ve üzeri	6	60

Tablo 47'de yöneticilerin toplam mesleki tecrübesi yer almaktadır. Buna göre 10 yıldan daha az meslek deneyimi bulunan 1 yönetici, 11 - 21 yıl arası 3 ve 21 yıl üzeri tecrübeli 6 yönetici bulunmaktadır. Yöneticiler tecrübe sürelerini gerek büyükşehir gerekse daha önce köy hizmetleri veya il özel idarelerinde geçirdiklerini ifade etmişlerdir. Bir yöneticinin ise bakanlık bürokratı iken büyükşehirde çalışmaya başladığı öğrenilmiştir.

Bursa Büyükşehir Belediye yönetiminde daire başkanlığı gibi idari pozisyonlara gelebilmek için, en az 10 yılı aşan bir meslek tecrübesinin gerekli olduğu söylenebilir. Bazı yöneticiler kendi birimlerinde 10 yıldan az süre çalışmış olmakla birlikte, daha önce büyükşehirde veya diğer kamu kurumlarında görev yapmışlardır. Bazı yöneticilerin köy hizmetleri veya il özel idaresinde de görev yapmış olması, kırsala doğru genişleyen hizmet alanı bağlamında bir avantaj oluşturabilir.

3.2. Mülki Sınırlara Genişleme ve Uyum

3.2.1. Mülki Sınırlara Genişleme

Görüşülen yöneticilere 6360 Sayılı Yasa sonrası birimlerinin görevleri kapsamındaki değişiklikler ve bunun yansımaları hakkında sorular sorulmuştur. Bu soruya genel olarak ilçe sayısı üzerinden yanıt verilmiştir.

> "*7 merkezi ilçe varken 10 daha ilçe ilave edildi. 3 merkez ilçeden sonra 7 merkez ilçe oldu şimdi de 17 merkez ilçe oldu."*

İlgili yöneticiye göre, il merkezine yakınlık ve uzaklığından bağımsız olarak, Bursa'nın bütün ilçeleri "merkez ilçe"dir. Diğer bir ifadeyle, BŞB içindeki her ilçe, merkez ilçedir.

Bazı yöneticiler ise sayısal rakamlar üzerinden görev kapsamlarını tanımlamışlardır.

> "*3 bin km bir alandan 11 bin km.lik alana ulaştık. 4 kat arttı alan."*

> *"5216 Sayılı Yasa ile [2004 yılındaki genişlemeyle] 2.256 km^2 den 2.900 km^2 ye çıkmıştı. Şimdi 11 bin km^2 ye çıktı."*

Görev alanının genişlemesi 2004 yılında gerçekleşen yarıçapa dayalı genişlemenin ve burada oluşan tecrübenin bir devamı gibi değerlendirilmiştir. Bu tecrübenin yeni görev alanında gerçekleştirilen hizmetler için kolaylık sağladığı ifade edilmiştir.

"5216 yılında 4 tane daha ilçe eklenmişti. Bursa bu tecrübeyi 2. kez yaşıyor. Bu 10 ilçenin eklenmesi bizim için 2. kez büyüme ve iş [hacmi] genişlemesi oldu."

Yöneticilerin, teknik veya idari birimde yöneticilik yapmalarına bağlı olarak, bu soruya verilen cevabın da farklılaştığı görülmektedir. Altyapı, imar, kanalizasyon gibi birimlerin yöneticileri bu soruyu sayısal ifadeler yardımıyla; çevre, kırsal hizmetler, otobüs işletmeleri vb. birimlerdekiler ise ilçeler üzerinden cevap vermişlerdir.

3.2.2. Karşılaşılan Zorluklar

Görüşülen yöneticilere yasa sonrası karşılaştıkları zorluklar, bu zorlukların üstesinden gelmede aldıkları tedbir ve uygulamalar sorulmuştur. Yöneticilere uygulamaların kendileri açısından başarılı bulunup bulunmadığı da sorulmuştur. Bu sorular ile hedeflenen, yasa ile getirilen değişiklikler sonrası Bursa'da belediye hizmetlerinin il genelinde sunumunda karşılaşılan sorun alanlarının neler olduğu, bu sorunların hangi yollarla çözülme yoluna gidildiğinin tespit edilmesidir.

"Yeni BŞB yasası ile hizmette karşılaştığınız zorluklar neler oldu?"

Bu soru, görüşmecilerin görev alanlarına göre oldukça detaylı cevaplanmıştır. Hizmet kapsamı genişlediğinde karşılaşılan birinci derecede sorun olarak yerelin ihtiyaçlarının çok fazla olmasına, çok fazla taleple karşılaşmalarına ve mahalleye dönüşen 1000'den fazla köyün mahalli ihtiyaçlarının karşılanma zorluğuna dikkat çekilmiştir. Görüşmecilerden bazıları, 6360 Sayılı Yasa öncesinde olduğu gibi, "köy statüsünün devam etmesini veya mahallelerin köy tüzel kişiliğinde olduğu gibi bütçelerinin olmasını" önermiştir. Bir görüşmecinin ifadesiyle;

"Şöyle bir sıkıntı var: Yerelin ihtiyaçları çok fazla. Herhangi bir şekilde bütçelerinin olmaması sıkıntı oluyor. Mahalle statüsü belli ölçüde köye dönüştürülmeli veya mahalleye nüfusu oranında bütçeden pay verilmeli. Mahalledeki muhtarlık bazı hizmetleri üretebilmeli."

Bu bölgelerde denetim ve yerinde tespit için hazır mobil ekiplere ihtiyaç hissedildiği de not edilmiştir. Devralınan ilçelerdeki altyapı eksiklikleri, jeolojik etüdlerinin tamamlanmamış olması, imar planlarının sayısal ortamda bulunmayışı, güncel olmayışı ve belirli standartta olmaması, gerekli teknik çalışmaların önceden gerçekleştirilmemiş olması, yetişmiş

nitelikli personel ve araç gereç sayısının yetersizliği de, bugün için belirtilen sorun alanları arasındadır.

> *"Bursa'nın planlama kültürü vardır eskiden beri gelen.100 bin ölçekli ilk çevre düzeni planı yapan Bursa'dır. Plan 1998 yılında onaylandı. Türkiye'de bir ilktir. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı onaylamıştır. Plan il geneli için yapılmıştır. Bursa, sayısal ortamda planlara sahipken [yeni katılan] diğer ilçeler geldiklerinde jeolojik etüdleri yoktu. Hali hazırda eksiklikler var sayısal ortama aktarılmamış. Arşivleri yok. Bunlar eksik. Meclis evraklarının bile düzenlenmesi, tamamlanması bizim zamanımızı aldı. Sürekli koordinasyon içindeyiz ilçelerle*."

6360 Sayılı Yasa öncesi ilçelerin, yapmış oldukları ihalelerin hukuki durumu ve mevzuattan kaynaklanan çeşitli konuların, büyükşehirin yetki alanını kısıtlayan hususlar olarak söylenmiştir. Büyükşehire katılan yerel yönetimlerden devredilen ve devam etmekte olan davalar da bir diğer problem alanı olarak görülmektedir.

> *"İlçe belediyeleri tarafından önceden yapılmış çeşitli anlaşma ve hukuki durumlar bize yansıdı. Mesela 20 yıllığına işletmesini birilerine vermiş. Aynı davalar bize döndü. Köy tüzel kişiliklerinde yapılmış olan bir sürü bürokratik yanlışlıklar eksiklikler bize döndü. Yasal muhatap aldığımızda evrak anlamında ufak tefek sorunlar var."*

Hizmet binalarının tespiti, onarım ve tadilat işleri kapsamında özellikle yeni hizmet binalarının oluşturulması için uygun arazi tespiti bir başka sorun olarak dile getirilmiştir.

> *"Bir düğün salonu yapmaya kalkıyoruz, kamuya ait parsel vermeleri gerekiyor. Kendilerine ait zannettikleri yer onlara ait çıkmıyor. Yarım kalan inşaatları çok. İhale ettikleri binalar var sağlıksız, bunları onarmamız için ısrar var. Ancak yapı sağlam değil bunlarla ilgili sıkıntı yaşıyoruz."*

Büyükşehirde görüşülen yöneticiler, 2014 öncesi dönemde, bazı ilçelerde ilgili belediye tarafından sunulması beklenen hizmetlerin görünürde yapıldığını, birçoğunda aksaklık olduğunu belirtmiştir. Bunun başlıca nedeni hem nitelikli personel eksikliği hem de ilçelerin bütçelerinin yeterli olmayışıdır. 2014 sonrasında büyükşehir çeşitli hizmetleri devraldığında, bu hizmetlerin sağlıklı biçimde yürütülmesini sağlayacak nitelikte bir altyapı ile karşılaşmadıklarını belirtmişlerdir.

Katılımcılardan biri, kendi sorumluluk alanıyla ilgili olarak bu durumu şöyle ifade etmiştir:

> *"Bazı itfaiyecilerin balık pazarı yıkadığını, bazı itfaiyecilerin mezar kazdığını, tabut taşıdığını gördük. Bayrak asan itfaiyeciler gördük. İlçe belediyelerinin itfaiyeleri maalesef sadece tabela itfaiyesi idi. Taşeron işçi kadrosu vardı, biz şimdi tamamen itfaiyeci kadrosu oluşturduk."*

3.2.3. Alınan Tedbirler

Bu soru sıklıkla personel ve araç - gereç takviyesi olarak yanıtlanmıştır. Bu şekilde yerinden hizmet üretmenin hedeflendiği ifade edilmiştir. İlçelerde oluşturulan şantiyelere yeni sorumlular atanması da diğer girişimler arasındadır.

> *"Araç ve gereç olarak takviye ettik. Yerinden hizmet üretmeye başladık, il merkezinden değil. Şantiyelerimizin hepsinin başına sorumlular tayin ettik. İl özel idaresinden gelen yeterli olmadı yeni personel alındı. Mühendis, tekniker, işçi operatör alındı. Onlarca iş makinesi ve kamyon alındı."*

Görüşme sırasında çevre daire başkanı, ilk katı atık entegre planını yaptıklarından bahsetmiştir. Bunun için İstanbul Büyükşehir Belediyesi iktisadi teşekkülü olan İSTAÇ ile çalıştıklarını, Bursa'nın tüm atık türleri ile ilgili planlama yapıldığını ve bu planın meclis tarafından da onaylandığını söylemiştir.

Yapılan bu planın, hangi bölgeye hangi tesisin yapılması gerektiği, hangi ilçeye öncelikle yatırım yapılması gerektiği vb. konularda yönetime yön vermiştir. Katı atıkların merkeze transferi için kentin 4 bölgesinde aktarma istasyonları kurulduğu belirtilmiştir.

> *"Bu aktarma istasyonlarının yapılması gereği ortaya çıktı. Batı bölgesinde aktarma istasyonu ihale ettik. Güneydeki ilçelerimizden gelen katı atıklar merkezlerde toplanıp (oraya küçük araçlarla geliyor) sonra büyük tırlarla taşınıyor. Karbon emisyonu açısından fayda sağlanıyor. Bir tane tırla Bursa'ya transfer sağlayabileceğim. Şu an ilçeler taşıyor, mali külfet getiriyor. 6360 BŞB'ye sadece bertaraf sorumluluğu vermiştir. 2 tane katı atık bertaraf tesisimiz var Bursa da."*

Görüldüğü üzere çevre daire başkanlığı, bütün ilçe belediyelerine, toplanan atıkların hangi ilçede olursa olsun il merkezine getirilmesi yönünde beklenti içine girmemiş; bunun yerine yeni durumu göz önüne alarak, hem ilçe belediyelerinin maliyetleri azaltacak hem de

emisyonu azaltacak şekilde, ilin farklı bölgelerinde katı atık aktarma merkezleri oluşturma yoluna gitmiştir.

İlçeler tarafından yapılan imar planlarının kontrolü sürecinde, bu ilçe planlarını incelemekle görevli personel tayini yapıldığı ve o kişinin ilgili araziye gidip bilhassa alanda inceleme yaptığı ifade edilmiştir.

> *"Bizim arkadaşlardan ilçelerden gelen planlara bakanlar var. O arkadaşları mümkün olduğunca yerinde araziye gönderiyoruz. Mesleki açıdan tecrübeli oldukları için zaman içinde ilçelerine vakıf oluyorlar. Şimdilik böyle bir çözüm bulduk."*

İtfaiye daire başkanı, mevzuat gereği yangınla mücadele ve diğer görevlerin il genelinde gerçekleştirildiğini ifade ederek su altı ve su üstü arama - kurtarma çalışmaları kapsamında cankurtaran ekipleri kurulduğunu, sahil bandına ve barajlara uyarı levhaları asıldığını, denize mantar şerit çekildiğini ifade etmiştir.

> *"İtfaiye yönetmeliği bir maddesinde der ki su üstünde ve altında arama kurtarma çalışmaları yapar. Dağda arama kurtarma çalışmaları yapar. Asli görevleri yapmaya gayret ediyoruz. Sahillerde cankurtaran hizmetleri bizim asli görevimiz. Sahili olan Karacabey, Gemlik, Mudanya vb. sahiller ve İznik Gölü'nde yaz boyunca mantar çektik sahile. Yüzülebilir alanları tespit ettik. 2 cankurtaran ekibi kurduk. Uyarıcı tabelalar astık nerede göl gölet baraj varsa tehlikeli ve yasaktır uyarısı koyduk. Bu sezon içerisinde hiç boğulma vakaları yaşanmadı."*

Ayrıca hidrantların ve yangın dolaplarının sayısının arttırıldığı belirtilmiştir. Köylere ve araçların girmesi zor olan dar çarşılara yangın dolapları konulmuş; acil durumlar için çevrede yaşayan bir kaç kişiye eğitim verilmiştir.

> *"35 tane hidrant vardı, sayısını arttırdık. Yangın dolabı koyduk. Bazı çarşılar dar, araç giremiyor. Oralara dolap koyduk. Yangın yerine en yakın hidranta takarak başlangıç aşamasında yangına müdahale ediliyor. TV kumandasını kullanmak kadar basit."*

BURULAŞ, Bursa'da toplu taşıma hizmetlerini yürüten belediye iştirakidir. Yeni dönemde, tüm Bursa'daki toplu taşıma hizmetlerinin sorumluluğunu bu şirket üstlenmiştir. Görüşmeler sırasında BURULAŞ yetkilileri, ulaşım hizmetlerinde 3 ana katmanda hizmet verdiklerini söylemiştir. Bunlardan biri ilçe içindeki (şehir içi) hatlar, ikincisi ilçeden köylere

olan hatlar, üçüncüsü ise ilçe merkezinden il merkezine olan hatlardır. Bunlardan ilçeden il merkezine olan hatlar aynen devam etmektedir. İlçe içerisindeki hatların ise belirli standarda kavuşturulması için çalışılmaktadır. 2014 öncesi dönemde her ilçe kendi içinde ulaşım sözleşmeleri yaparak farklı standartta, farklı kurum ve kuruluşların araçları ile ve farklı ücrette taşımacılık yapmaktaydı.

Öncelikle halkın yararı için ücretlendirmede asgari meblağın belirlenmesi için çalışma yapıldığı ifade edilmiştir. Sözleşmesi devam eden araçlar için hukuki bir zorlama yapılamamaktadır. Ancak sözleşmesi biten araç sahiplerine büyükşehir ulaşımının gerektirdiği kriterlere uymaları konusunda telkinler yapılmaktadır.

Köylerden ilçe merkezine olan hatlar konusunda ilk zamanda bir karmaşa yaşandığı belirtilmiştir. Zira tüm araçların plakaları ulaşım merkezinde tekrar düzenlenmiş ve şöförlerle yeni anlaşmalar yapılmıştır. Ancak bir süre sonra, eskiden muhtarlar yoluyla verilen ulaşım hizmetinin yeni durumda ve dönemde, yine köy içinden çıkan kooperatif, dernek vb. STK'lar ile yürütülmesi usulünün daha doğru olacağına karar verilmiştir. Köy tüzel kişiliğinin bulunmadığı bu yeni dönemde çözüm, büyükşehir yerine, yeni oluşturulacak farklı tüzel kişilikler ile bulunmuştur. Ayrıca bazı hatlarda birleştirmeler yapılarak hizmet etkinliği artırılmaya çalışılmıştır. Eskiden her köyde tek hat hizmet verirken, yeni dönemde birbirine yakın köyler için hatlar birleştirilmiştir.

> *"Devir tespit komisyonu bu bölgelerdeki mevcut araçları tespit etti, toplu taşıma için. Belediye bu araçları kısa sürede devralmaya kalktı, araçların plakaları söküldü. Bu araçlar merkeze [il merkezine] çağrıldı. Şoförlere, siz artık BŞB şoförüsünüz dendi. Önceki dönemde muhtarların köy tüzel kişiliği olarak ulaşım hizmetleri vardı, bu hizmet bir anda kesilme ile karşı karşıya kaldı. Biz burada geçici olarak personel bulup çalıştırmak zorunda kaldık. Biz de devraldığımız bu araçları, sözleşme marifetiyle yine köyün malı olan cami yaşatma derneği, kooperatif gibi tüzel kişiler marifetiyle tekrar köylüye geri verdik. Eskiden olduğu gibi işletiliyorlar. Tarımsal kalkınma kooperatifi vs ile işletiliyor. Bazı hatlarda birleştirmeler yaptık. Önce tek köye hizmet veren hattı 2 köy ile birleştirdik. Finansal olarak hattın yaşamasını sağladık."*

Bir daire başkanlığı (Fen İşleri Daire Başkanlığı) hariç, diğer yöneticiler personel ve araç gereç ihtiyaçlarının arttığını söylemişlerdir. Genel olarak görüşülen tüm yöneticiler, ken-

di birimleriyle alakalı olarak ilçelerde hizmet niteliğine göre dağıtım, depolama olarak ve vatandaş ile buluşmalarda kullandıkları şantiye binalarından bahsetmişlerdir. Bu binalar, ilçelerden veya il özel idaresinden devralınan binalardır. Ayrıca tüm birimler personel ve araç gereç sayılarını arttırmışlardır.

> *"Yeni araçlar alındı, yeni personel alındı. İlçelerde şantiye binalarımız var. Bunları dağıtım ve depolama olarak kullanıyoruz ve vatandaş ile buluşmada kullanıyoruz. Yol bakım şantiyeleri var il özel idaresinden gelen, bu binaları kullanabiliyoruz."*

> *"Araç gereç de aynı şekilde, tüm hizmetlerimiz ikiye katlandı. Sağlık hizmetlerinde 107 kişi çalışıyor. Müteahhit elemanları. Bunların içinde doktor, hemşire, psikolog vs var. Ancak işletim bize ait ve yöneticisi bizim elemanımız."*

> *"Araç gereç aldık. Yeni binalar kiraladık bakım onarım yaptık."*

BUSKİ yöneticisi, su ve kanalizasyon konusunda benzer şeyler söylemektedir:

> *"Şube müdürlüğü her ilçede var. Eskiden 5216 Sayılı Yasa ile [2004'te] müdürlük sayısı artmıştı zaten. Merkez ilçelerde tek şube müdürü var. Çalışmaları böldük kendi aramızda. Kanalizasyon için yükümlülüğümüz ilçe merkezleri ve eski belde merkezleri. Yeni personel ve araç gereç aldık. Birer ikişer takviye edildi."*

Fen İşleri Daire Başkanı ise merkezdeki personelinin yeterli olduğunu, sevk ve idarenin merkezden sağlandığını belirtmiştir. Önemli olanın, nitelikli personelin etkin şekilde iş yapması olduğunu söylemiştir.

> *"Personelimin yeterli olduğunu düşünüyorum. Tam kapasite ile çalıştırıyorum. Elimdeki arkadaşlardan istediğim verimi almaya çalışıyorum. İnşaata gidiyor arkadaş oradaki sorunun yerinde çözebilmesini istiyorum."*

3.2.4. Tedbirlerin Başarılı / Başarısız Olması

Tüm yöneticilere "uygulamadaki zorluklar için aldığınız tedbirler başarılı sonuçlandı mı?" sorusu yöneltilmiştir. Bir yönetici hariç tereddütsüz bir şekilde verilen tüm cevaplar "başarılı oldu" şeklindedir.

> *"Halk da ilçeler de çok memnun. Refaha ulaştılar"*

"Geri dönüşler çok iyi oldu. Muhtarlarımız teşekkür ziyareti yapıyorlar. İyi ki BŞB var diyorlar. Şu anki hizmetler için yıllarca bekleniyordu. Şu an hizmetler hızlandı. Bursa, bu hizmetleri iyi yönetiyor. Bir dönüşüm yaşanıyor."

"%90 başarılı olduk. Belki Türkiye'de 3-4 tane il bu şekilde [başarılı] yapmıştır."

"Evet başarılı, köylere kadar herkes memnun."

"Çok çok başarılı olduk."

"Diğer illerin bizim tecrübemizden faydalanmasını isterim."

Yukarıdaki cevapların ortak noktası, görüşülen yöneticiler, kendilerine olan geri dönüşlere de bakarak, bazı zorluklara yol açmış olsa da yeni uygulamanın olumlu sonuç verdiğini ve uyguladıkları yöntemi başarılı bulduklarını söylemektedir. Hatta bazı yöneticilerde, bu konuda yüksek bir özgüvenin olduğu görülmüştür. Yeni döneme intibak meselesini bir şekilde halletmiş olmaları, sistemi çalışır halde tutmaları ve/veya sistemi daha iyi işler hale getirmeleri ve bu bağlamda devraldıkları hizmetlerde gördükleri çeşitli eksikleri gidermeye çalışmaları, yöneticilerin kendilerini başarılı görmelerine yol açmıştır.

Bu değerlendirmeler, elbette merkezden (büyükşehirden) bir bakıştır. Bununla birlikte yöneticilerin kendi kendilerini değerlendirmeleri ve kendilerine yapılan kısmi geri bildirimlerin ötesinde, büyükşehirin uygulamalarının ne derece başarılı görüldüğünü söyleyebilmek için, ilçe belediyeleri ekseninden ve halkın gözünden de duruma bakmak gerektiğini hatırda tutmak gerekir.

İmar planları konusunda ise, imar tip projeleri uygulama süreci değiştiğinden bir takım farklı yorumların ortaya çıkması nedeniyle yorucu bir sürecin yaşandığı ifade edilmiştir. Bunun başlıca nedeni olarak, belirli bir standartta plan yapmayan ilçe belediyeleri gösterilmektedir. Bazı ilçelerin planlarını güncel tutmayıp bir de jeolojik etüdlerin yapılmadan planlama sürecine girildiği ifade edilmiştir. Dolayısıyla, uzun ve yorucu süreç vatandaş nezdinde de memnuniyet derecesini etkilemiştir. Belirli bir standarda ulaşma konusunda ilçelerle yapılan koordinasyon toplantılarının ise sonuçsuz kaldığı belirtilmiştir.

“İmar tip projelerde yorum farklılıkları ortaya çıktı. Önceki dönemde tip projeler konusunda köylere yapım izni ve kullanma izni veriliyormuş. Büyükşehir olduğunda muhtarlardan getirilen izni kabul edemedik. Köydeki varandaşların hem maddi hem yorucu süreç yüzünden sitemleri oldu. İlçe belediyeleri ile bu konuda toplantı yaptık ancak dört dörtlük sonuca ulaşamadık.”

Bursa Büyükşehir’in 1987 yılında büyükşehir statüsüne kavuşması ve 2004 yılında gerçekleştirilen yarıçapa dayalı genişlemesinin, yeni yasa ile gelen hizmet alanı genişlemesine uyum konusunda oldukça olumlu etki yaptığı gözlemlenmiştir. Yöneticilerin bir çoğu bu yarıçap genişlemesi döneminde de yönetici olduklarını, dolaysıyla halihazırda hangi zorluklarla karşılaşacaklarını bildiklerini, yasa henüz tasarı halindeyken ilçelerde tespit ve analizler yaparak önlem aldıklarını belirtmişlerdir.

Örneğin; itfaiye birimi yasadan bir yıl önce yeni araçlar almış ve bünyesine katmıştır. Yine Ulaşım, İmar, Çevre ve Sağlık gibi birimler ihale hazırlıklarını tamamlamış olduklarını ifade etmiştir. Yasa sonrası da eksiksiz şekilde ihaleye çıkma fırsatı elde etmişlerdir.

İlçelerin teknik ve personel yetersizlikleri önceden tespit edildiğinden yeni personel ve araç gereç alımı yapılmıştır. Sağlık, İtfaiye, Ulaşım gibi bazı birimler her ilçede örgütlenmeye gitmiş ve hizmeti yerinde gerçekleştirmeyi hedeflemişlerdir. Bu tür tedbirlerin başarıyı getirdiği düşünülmektedir.

3.3. Büyükşehir ve İlçeler

3.3.1. İlçelerde Örgütlenme

Hem il özel idaresinden gelen hem de ilçelerin kendi binalarının olduğu yerlerde ulaşım daire başkanlığı “ilgili bölgelere hızlı erişim için şantiyelerin kurulduğunu” ifade etmiştir. Bu şantiyeler büyükşehir tarafından yönetilmektedir. Ulaşım ile ilgili görev ve hizmetleri yapan 7 adet şantiye bulunmaktadır.

Çevreyle ilgili hizmetler konusunda her ilçede alt birimler kurma yoluna gidilmediği, bunun yerine tüm ilçelerle düzenli olarak koordinasyon toplantıları gerçekleştirilmekte olduğu ifade edilmiştir. İlçelerin SWOT analizleri üniversite desteğiyle yapılmış, bir yol haritası be-

lirlenmiştir. Örneğin, hafriyat konusunda aktarma istasyonlarının ilk olarak en çok ihtiyaç tespit edilen şehrin batı bölgesinde kurulduğu bilgisi paylaşılmıştır.

İmar daire başkanlığı, yeni mevzuat ve değişen plan yönetmelikleri konusunda ilçe belediye yönetimlerinde bulunan ilgili personele eğitim ve seminerler verilmek üzere, merkez binada toplantıya çağrıldığını ifade etmiştir.

Kırsal Alan Daire Başkanlığı da ilçelerde şubeleşme yoluna gitmemiştir. Bunun yerine ilgili STK veya kamu kurum kuruluşları (tarım hayvancılık il müdürlükleri, tarım bakanlığının müdürlükleri ve ziraat odaları) ile koordinasyon içerisinde ilçelerin ihtiyaçlarını temin ettiklerini belirtmiştir.

> *"Orhaneli'ne bir fidan götürmek için merkezden gidilmiyor. Biz o bölgede bu işi yapabilecek kurumların listesini istiyoruz, onlardan bazı görevleri talep ediyoruz. Her ilçede tarım bakanlığının müdürlükleri var."*

İtfaiye Daire Başkanlığı, ilçelerde acil olarak uygun binaları ve araçları için gerekli garajları temin ettiğini, ancak ileri vadede daha geniş ve büyük mekânlar için çalışma yaptıklarını ifade etmiştir.

> *"[Bir ilçede] diğer kamu kurumlarının binası vardı. Belediyeye gittik bir oda tahsis edilmesini istedik. Aracımızı koyacağımız bir garaj bulduk. Ama biz bu rehavete girmedik. Emlak istimlak müdürlüğüne yazı yazdık. Bağımsız binamız olmadığından yeni itfaiye binamız için bize yer tahsis edin diye talepte bulunduk."*

BUSKİ görevleri için BUSKİ bünyesinde "Şebekeler Daire Başkanlığı" kurulmuştur. Yeni katılan 10 ilçede, su ve kanalizasyonla ilgili her türlü görevi üstlenecek şekilde ilçelerde şube müdürlükleri kurulduğu ifade edilmiştir. Sadece yeni katılan 10 ilçeye hizmet vermek üzere kurulan "Şebekeler Daire Başkanlığı", halkla direk temas halinde olan ve acil ihtiyaçlarını çözen birimdir. Birim, köylere (mahalleler) kadar hizmet sunmaktadır. Bunun için ilçelerde şantiyeler kurulmuştur. Görüşülen yönetici, bu birimleri "küçük BUSKİler" olarak tanımlamıştır.

> *"Köylerin altyapısını değiştirmek amacıyla ihaleler hazırlandı. Şebekeler Daire Başkanlığı kuruldu 2014 sonrası sadece yeni katılan 10 ilçeden sorumlu. Yeni şube müdürlükleri kuruldu. "Küçük BUSKİ" dediğimiz vatanda-*

şa hizmet götürebilecekleri birimler kuruldu. Önemli merkezlerde kurduk bu birimleri."

Fen İşleri Daire Başkanlığı ise, alt birimler kurmadıklarını, sorun olduğunda merkezden müdahale ettiklerini belirtmiştir. İhtiyaç olduğunda bölgeye 1-1,5 saatte yetişebildiklerini ifade etmiştir.

"Merkezden gönderiyoruz onarım denetimi için. Zamanla hal olur diye düşünüyorum. Şimdi yetişiyoruz sıkıntı yok. En uzak mesafeye 1-1,5 saatte gidebiliyoruz. Etüd proje için merkezden gidip inceliyorlar."

Sağlık İşleri Daire Başkanı ise ilçelerde 36 araçla 110 personel çalıştırıldığını, bu personelin ilçelerde yer alan merkezlerde görev yaptığını ve personelin ilgili ilçede ikamet eden kişilerden seçildiğini söylemiştir.

"110 kişiyi ilçelere dağıttık. İlçeleri gruplara ayırdık. 2 ilçeye bir ekip yerleştirdik. Bazen 3 ilçeye bir ekip yerleştirdik. Personel orada yerleşik, buraya gelip gitmiyor, hizmetleri oradan yürütüyoruz. Orada merkez gibi birimimiz var. Aynı şekilde evde bakım hizmetini bütün ilçelere yaydık, önemli sayıda hastamız var."

Genel olarak değerlendirmek gerekirse, Çevre Daire Başkanlığı, Fen İşleri Daire Başkanlığı, İmar Daire Başkanlığı gibi birimlerin ilçelerde şubeleşmeye gitmedikleri, ancak Sağlık Daire Başkanlığı, Kırsal Hizmetler Daire Başkanlığı, İtfaiye Daire Başkanlığı, BUSKİ, BURULAŞ gibi halkla direk temas eden hizmetleri yürüten birimlerin ilçelerde alt birimler kurdukları gözlemlenmiştir. Büyükşehir bünyesinde ise yeni yasa sonrası "Kırsal Hizmetler Daire Başkanlığı" kurulmuştur.

3.3.2. İlçelerle İşbirliği

Görüşme yapılan tüm birimlere yürüttükleri görevler kapsamında ilçe belediyeleri ile herhangi bir hizmet protokolü ile görev bölüşümü yapılıp yapıldığı sorulmuştur. Bu kapsamda yöneticilere "farklı ilçelerde BŞB'nin yapması gereken çeşitli işlerle ilgili olarak, bu hizmetleri oradaki ilçe belediyesine yaptırmak gibi seçeneklere başvuruyor musunuz? Varsa uygulama nasıl işliyor?" şeklinde bir soru yöneltilmiştir.

Tüm birimler ilçelerle herhangi bir hizmet protokolü yapılmadığını, büyükşehir belediyesinin görevi olan hiç bir hizmetin ilçeye devrinin söz konusu olmadığını belirtmişlerdir.

Hatta bu durumun tersinin olduğunu ifade etmişlerdir. Çoğu ilçenin hem teknik personeli hem de yeterli bütçesi olmadığından kendi yapmaları gereken bazı hizmetleri büyükşehirin yapmasını talep etmektedirler.

Bunun yanında ilçe belediyeleri, bölgeyi iyi tanıdıklarından yerinde tespit gibi bazı hizmetleri büyükşehir için yapmaktadırlar. Örneğin, alanda meydana gelen bir arızanın tespiti, altyapı ihtiyaçlarının belirlenmesi, yangın koruma kriterlerinin uygulanması gibi öncelikli alan kontrolleri, halkın beklentileri gibi yerinde tespit içeren çalışmalar bunlardandır. Ayrıca ilçenin yapması gereken bazı hizmetlerde büyükşehirin desteği için meclis kararı da alındığı ifade edilmiştir.

> *"İhtiyaç belirlerken ilçe ile işbirliği yapıyoruz. Mahalleleri daha iyi tanıyorlar. Önceliğin tespit edilmesi de ilçelerden bekleniyor. Görev paylaşımı yapılıyor. Ekonomik durumları çok iyi değil. Personel ve araç gereç olarak da iyi değiller. Bazı ilçe belediyelerinin görevlerini de üstleniyoruz. BŞB meclisinden alınan bir karar ile yolların bakımı onarımı için ilçe belediyesine gerekli desteğin verilmesi kararı aldık."*

> *"Hayır, protokol yapmadık hep tersi oldu. İlçenin yapması gerekenleri biz yapıyoruz. Biz kendi görevimiz olmayan işleri bile yapıyoruz. Diğer ilçeler de talep ederse yine yapabiliriz, ihtimal."*

> *"Protokol yapmadık. İhtiyaç duyulursa yapılır. Köy yerleşik alan sınırlarının tespiti konusunda ilçe belediyesi bu çalışmaları yapsın sonra BŞB meclisinden geçsin dedik. buna rağmen köy yerleşik alanlarını bize tespit ettirmek isteyen ilçeler oluyor."*

> *"İlçe belediyeleri birçok şeyi kendi yapmak istese de gelen talepleri bize gönderiyorlar, Bütçeleri yeterli değil diye. Madem desteği biz vereceğiz hizmeti de biz yaparız. Kendi paramızı kendimiz kullanırız. Böylece yapılan işten emin oluyoruz. BŞB hedeflerini kendisi koyuyor ve kendisi yapıyor."*

> *"Hayır. İlçe belediyesine görev ve yetki vermedik. Öğrenci servisi gibi hizmet veren 2 aracı olan ilçe vardı. Bazı ilçelerde hiç araç yoktu. Onlar da iyi ki geldiniz, iyi ki bağlandık dediler."*

Soru yöneltilirken büyükşehirin görev kapsamındaki bazı hizmetlerden bir veya birkaçını ilçelerin gerçekleştirmesi için protokol yapılmış olabileceği düşünülmüştür. Ancak, tasarlananın aksine hiç bir birim bu tarz bir protokol veya işbirliği yapılmadığını belirtmiş; hatta ilçelerin de bazı görevleri üstlendiklerinden bahsetmişlerdir.

Örneğin Sağlık Daire Başkanlığı, defin işlemlerinin tümünü üstlenmiştir. Sadece cenaze taşınması ilçenin tek aracıyla gerçekleşmektedir. Yine İmar ve Şehircilik Daire Başkanlığı, ilçelerin tüm jeoloji etüdlerini üstlenmiştir. Planların sayısal ortama geçirilmesini de yapmaktadır. Ancak sadece köylerin sınırlarının belirlenmesi için ilçelerden destek istemiş; bunda da beklediği sonucu alamamıştır. Yine aynı şekilde Çevre Daire Başkanlığı, görev kapsamında olmamasına rağmen ilçelerin talepleri üzerine konteyner alımı gerçekleştirmektedir.

3.3.3. İlçelere Devredilebilecek Yetkiler

Birimlere, "hali hazırda yasanın BŞB'ye yüklediği görev ve sorumlulukları göz önüne alındığında, ilçelere bırakıldığında daha etkin ve verimli bir şekilde gerçekleşeceğine inandıkları görev veya görevler var mı?" şeklinde bir soru yöneltilmiştir.

Birimler, genel olarak mevcut görev ve sorumluluklarını en iyi şekilde yerine getirdiklerini ifade etmekle beraber, büyük ölçekli hizmetlerini yerine getirirken bazı alt hizmetlerin çalışma hızını veya performansını azalttığını söylemiş, bu alt hizmetlerin ilçeler tarafından yerine getirilmesinin daha hızlı ve kolay sonuca ulaşılmasında yardımcı olacağını belirtmişlerdir.

Ulaşım altyapısı bağlamında, ilçelerin yeterli araç veya nitelikli teknik personelleri olması halinde ilçe merkezinden köylere (mahalleler) giden yolların projelendirilmesini yapabileceği ifade edilmiş; ancak bu durumda yolların belli bir standarttan uzaklaşabileceği endişesi de dile getirilmiştir.

> *"BŞB olarak 2 ilçemiz haricinde şantiyemiz var. Ulaşımla ilgili yeterli müdahale ettiğimizi düşünüyorum ancak arazi yollarının dışındaki yolların ilçe belediyeleri tarafından yapılması daha iyi olur. Ancak araç gereç iş makinası yok, ekonomik olarak yürütemiyorlar. Yerinden hizmet her zaman faydalıdır. Yolların sınıfını değiştirerek projelendirilmesini ilçe yapardı. Yolun projesi yok. Zemin eğim trafik işareti vb. yollarımızın asgari standartları olsun isteriz."*

Benzer şekilde çevre birimi ise, hızlı bir şekilde müdahale edilmesi gereken, direk vatandaştan gelen anlık şikayetlere yanıt verebilecek durumların ilçe tarafından üstlenilmesinin faydalı olabileceğini söylemişlerdir.

"Gürültü kirliliğini merkez ilçeler dışında denetleme yetkisi BŞB'de. Bu yetkilerin ilçelerde olması gerek. İlçe belediyesinin bakanlığa [Çevre ve Şehircilik Bakanlığı] başvurup yetki istemesi lazım. Meclisten karar aldık ilçeler bu yetki devrini istesin ve BŞB'den alsın diye."

İtfaiye ise bina yangın ruhsatlarının ilçe belediyeleri tarafından verildiği gibi, önlem raporunun da ilçe belediyeleri tarafından verilmesinin hizmet bütünlüğü açısından daha doğru olacağını ifade etmiştir.

Köylerle (kırsal mahalle) ilgili proje çizimlerini ilçelerin yapmasının daha uygun olduğu görüşü de iletilmiştir:

"Projelendirme ciddi iştir. Kısmi işlerle imalatı yapıldı. Şebekeler acil ihtiyaçlar için çalışıyor zaten. Köylerin projeleri hassas olmuyor ilçeler kendileri çizdirip başlıyorlar. Bizler yerleşim yerleri yoğun yerlerin projelerini yapacağız."

Bazı birimler ise sorumluluk alanlarında olan hizmetlerin tümüyle kendi birimleri tarafından yerine getirilmesinin uygun olduğunu; bir kısım hizmetlerin ilçeler tarafından yapılmasının sorumlunun net olarak belirlenmesinde zorluk oluşturacağını, hatta karmaşaya neden olacağını ifade etmişlerdir.

Kırsal hizmetlerle ilgili, 6360 Sayılı Kanunda yer alan ilgili maddenin net olarak hizmet ayrımı yapmadığı; özellikle ilçe ve BŞB arasında siyasi görüş farklılığı olduğunda hizmetlerin aksayabileceği belirtilmiştir.

"Kargaşa çıkacak. Ya ilçe ya BŞB yetkili olmalı, kanunda netlik olmalıydı, bu alanla ilgili. Bu maddede hem ilçe hem BŞB ile ilgili. Siyaset farklı olduğunda çakışma olabilecektir."

Bazı yöneticiler ise bu konuda son derece nettir. Şöyle demişlerdir:

"Hayır, hiç bir şey olmaz. Hizmetlerin birleştirilmesi profesyonelliği getiriyor. Artık onun için hizmetler parçalanmamalı, bütünleştirilmeli."

"Altyapı hizmetlerinin bizim tarafımızdan yapılması doğru, hepsinin sayısal ortama alınması çok doğru. Bir merkezden nerede nasıl hat var görüyoruz. Mümkün olsa asfalt işlemlerini ilçe yapabilirdi. Asfaltın yamasını yapıyoruz, bozduğumuz yeri yapıyoruz."

"Bizim hizmetlerimiz belli, içme suyu kanalizasyon yağmur suyu bunların işletmesini biz yapıyoruz. Çoğu yerde ilçe belediyesi bir meydan düzenlemesi yapmış yağmur sularını dar borularla vermiş. Tıkanıyor. Hiç yapılmasa daha iyi. Baştan yapalım düzgün yapalım."

3.4. Değişimin Hizmet Maliyetlerine ve Kurumsal Kapasiteye Etkisi

3.4.1. Hizmet Maliyetlerine Etkisi

Yasa sonrası uygulamaların hizmet maliyetine etkisini ölçmek üzere "6360 Sayılı yasa ile hizmet alanının mülki sınırlarla birleştirilmesinin hizmet maliyetlerine etkisi hakkında görüşleriniz nelerdir? Maliyetler Arttı mı azaldı mı?" sorusu yöneltilmiştir.

Tüm birimler hizmet maliyetlerinin hizmet alanının genişlemesine paralel olarak artığını ifade etmişlerdir. Büyükşehir'den gelen bütçe payına ek olarak hizmet alanları ile ilintili çeşitli kuruluşlardan kredi almak suretiyle bu artan maliyetleri karşılama yoluna gitmişlerdir. Fen İşleri ve BUSKİ Birimleri gibi teknik ve altyapı çalışmaları yapan birimler in bütçe konusunda payları artmasına karşın hizmet alanlarının genişlemesi ve hizmet çeşitliliğinin artması dolayısıyla zaman zaman bütçelerinin yeterli gelmediği gözlemlenmiştir.

Ancak "hizmet maliyetlerine" ilişkin bu soru, yöneticiler tarafından genellikle, büyükşehir eliyle kullanılan "mali kaynağın artması" şeklinde anlaşılmıştır. Bazı yöneticilerin satır aralarındaki açıklamalarına bakıldığında, yeni uygulama döneminin, bazı hizmetlerde birim maliyetleri azaltıcı şekilde etkide bulunduğu anlaşılmaktadır. Örneğin Sağlık Daire Başkanı, bu soruya şöyle cevap vermiştir:

"Hizmetin maliyeti arttı tabi. Tüm Bursa'da 17 ilçeye 20 trilyon para harcanıyorsa şimdi 10 trilyon harcanıyor ve bu BŞB bütçesinden çıkıyor. Ancak kümülatif olarak bakıldığında devlet karlı. Devletin cebinden çıkan maliyet artı ama bu BŞB'den çıkıyor. Mesela evde bakım hizmeti ekibi ve çevre ekibim var. 8 kişi 2 ilçeye de gidiyor, ama 4'er tane birer ilçeye kuramazsınız. İlçe kuracak olsa 8'er kişi kuracak. Bizim tüm maliyetimiz 3 ilçenin maliyeti ile aynı. 17 ilçeyi 3 ilçenin parasıyla yapıyoruz."

Görüşülen kişinin belirttiği gibi, daha önce ilçelere bölüştürülen paylar şimdi tek bir merkezde, BŞB'de toplanmakta; finansın kontrolü sağlanarak bütçe ekonomik ve etkin kullanılmaktadır. BŞB'nin bir kaç ilçenin toplam bütçesi ile il genelinde tüm ilçelere hizmet verebildiği iddia edilmiştir. Böylece büyükşehirin hizmet maliyetinin artmasına karşın kümülatif

olarak bakıldığında merkezi hükümetin bu düzenlemeden mali açıdan karlı çıktığı da ifade edilmiştir.

Birimler, çalışmalarında genel olarak bütçe problemi yaşamamaktadırlar. Hizmetlerin yapılması için gerekli finansı kurum dışından kredi desteği veya proje paydaşları tarafından temin etme seçeneği de değerlendirilmektedir. Bir yöneticinin dediği gibi;

> *"BŞB'nin payının artması yeterli gelmedi. İller bankasından kırsalla alakalı kredi aldık. Yurt dışından kredi aldık raylı sistemler ile ilgili."*

Kredi konusunda İller Bankası ve çeşitli yatırım bankalarının yanı sıra Bursa Kalkınma Ajansı, Japon Kalkınma Ajansı ve uluslararası bir takım kuruluşlar ile proje bazlı ortaklıklar yapıldığı görülmüştür.

> *"Maliyetlerimiz arttı. Yatırımları yıllara göre böldük. Aktarma istasyonları yeni tesisler vb. merkezden gelen bütçe dışında krediyi Bursa Kalkınma Ajansından aldık. Japon Kalkınma Ajansı ile Bursa katı atık çalışması yaptık. Biz kendi bütçemizi kazanabiliyoruz. Ruhsat harç paralarımız var. Kendi paramızı çıkarabilen birim durumundayız. Belediyeye gelir getiren bir birimiz. Ruhsat harçları, çevre cezaları var."*

> *"BUSKİ'nin bütçesi arttı her bakımdan maliyet artı. Personel bir tarafa, altyapı deyip geçmeyin. BUSKİ kredi kullandı iller bankasından. Daha çok öz kaynaklı işler yapıyoruz."*

İlçelerin yasa sonrası gelir paylarındaki düşüş ve bu duruma teknik eleman yetersizlikleri de eşlik edince, bir takım görevleri BŞB'ye yöneltme eğiliminde oldukları ifade edilmiştir. Dolayısıyla gelir payının artması, ilçelerin birtakım işlerinin de BŞB tarafından üstlenilmesi beklentisi oluşturmuştur.

> *"Maliyetler arttı. Bazı ilçe belediyeleri hizmet alımlarını doğru şekilde yönetememişler. Kendilerinde teknik eleman yetersizlikleri ve bütçe problemleri var, hizmetleri bizden istiyorlar. Yasadan kaynaklanan gelir kayıpları oldu. O yüzden taleplerini BŞB'ye yöneltiyorlar zorunlu olarak."*

Hizmet alanlarına göre görüşülen birimlerin, kendi birimleri içinde farklı çözümler geliştirdikleri de gözlemlenmiştir. Örneğin Kırsal Hizmet Daire Başkanlığı, "Tarımsal Kalkınma Destekleme Kurumu" gibi kurumlarla iletişim içindedir. Bu kurumlar ile çiftçilerin temsilcisi olarak kabul edilebilen Süt Üreticileri Birliği, Arı Üreticileri Birliği vb. birlikler, STK'lar ve

Ziraat Odaları gibi meslek odalarını çiftçiler ile bir araya getirerek kredi anlaşması ve diğer destekler için neler yapılabileceği konusunda bilgilendirme ve fikir alışverişi yapmaktadır.

> *"Hizmet çeşitliği artınca maliyet de arttı. İl Özel İdaresi yılda 7-10 milyon TL sulama yapıyordu. Şimdi 20 milyon TL sulama yapılıyor ve diğer hizmetler. Farklı kurumlarla kredi anlaşması yapmadık sadece tarımsal kalkınma destekleme kurumu gibi kurumlara çiftçileri örgütleyerek bu kredilere yönlendiriyoruz. Ziraat odaları vb. ile iletişim kuruyoruz. Süt üreticileri birliği, arı üreticileri birliği vb. ne yapılabileceği konusunda fikir alışverişi yapıyoruz. Bunlar çiftçilerin temsilcileri konumundalar."*

3.4.2. İdari, Mali, Teknik, Kapasite ve Personel Durumu

Birimler, yasa öncesi ve sonrası hem personel hem de hizmet kapsamlarına göre araç - gereç ve teçhizat alımı yaptıklarını beyan etmişlerdir. Yasanın uygulamaya geçmesi üzerinden 1,5 yılın geçtiği göz önüne alınarak birimlerin ihtiyaçlarının mevcut durumu hakkında bilgi almak üzere "İl genelinde etkin ve verimli hizmet sunumunun mevcut idari, mali, teknik kapasite ve personel kaynağı ile sağlanabilmesi konusundaki görüşleriniz nelerdir?" sorusu yöneltilmiştir.

Birimler, genel olarak personel ve araç gereç ihtiyaçlarının devam ettiğini belirtmişler, süreç içerisinde hizmet alım ihaleleri kapsamında da personel sayılarının arttırılacağını ifade etmişlerdir. Yerel hizmetlerin dinamik ve değişken yönüyle il genelinde gerek personel gerekse teçhizat ihtiyacı devam etmektedir.

> *"Araç gereç personel alımı devam ediyor. Şu an yeterli gelmiyor."*

> *"Personel ihtiyacımız hala var. Bazı yer değişiklikleri oldu ruhsat konusunda bilgili personele ihtiyaç var."*

> *"Personel yeterli mi, değil tabi ki. Günde 200 bin kişinin taşındığı 334 araçlık bir filoya ulaştık. Zaten hızlı büyüdük. İhtiyaç durumunda yenilerini alacağız."*

> *Denetim ve yönetimlerini il merkezinden sürdüren bir kaç birim ise personel alımını belirli bir seviyede tuttuklarını ve mevcut durumun yeterli geldiğini beyan etmişlerdir.*

> *"Emekli olan olursa personel alımı yapıyoruz ama uzmanlaşması için seneler gerekiyor. Yeni hizmet kapsamında alımlar yapıldı. Hepsinin ihtiyaçları belirlendi." (BUSKİ)*

"Personelimiz yeterli. Önemli olan çok insan olması değil, verimli çalışmaları" (Fen İşleri)

Bunlardan farklı olarak itfaiye birimi, geniş hizmet alanına rağmen yasadan çok önce hazırlıklara başlamasının bir sonucu olarak personel ve araç gereç ihtiyaçlarının olmadığını ifade etmiştir.

3.5. Halkın Memnuniyeti ve Erişilebilirlik

Yasa sonrası genişleyen hizmet alanı çerçevesinde yapılan tüm hizmetler ve çalışmalar neticesinde halkın mevcut durumdan memnuniyeti veya şikâyeti değerlendirilmek üzere yöneltilen soru içerisinde aynı zamanda halkın BŞB birimlerine erişebilirliği de sorulmuştur. Bu kapsamda; "6360 sonrası vatandaş şikâyetleri / memnuniyetleri ne ölçüde değişti? Vatandaşlar, şikâyetlerini BŞB'ye kolayca iletebiliyor mu? Ne tür araçlar kullanıyor, BŞB erişilebilirliği arttırmak için ne tür önlemler aldı? Sorusu yöneltilmiştir.

Görüşülen kişiler, vatandaşların gerek belediye tarafından açılan şikâyet çağrı merkezi, kurumsal e-postalar ve belediye internet sitesi yoluyla, gerekse birim yöneticilerinin özel telefonları, muhtarlar, meclis üyeleri ve STK temsilcileri aracılığıyla istek, öneri, şikayet veya memnuniyetlerini iletebildiklerini belirtmiştir.

Şikayet çağrı merkezi, tüm çağrıları değerlendirip ilgili birimlere yönlendirmektedir. Vatandaşların yoğun olarak kullandığı görülen çağrı merkezinin, tüm birimlerin vatandaş taleplerini karşılamada bir köprü niteliği kazandığı görülmektedir. Benzer şekilde muhtarların, vatandaşın belediye ile olan iletişiminde hala güçlü bir tercih olduğu ifade edilmektedir.

"Şahsi telefonum açık, tüm muhtarlara veriyoruz, 7/24 açık. Şikâyet birimi var BŞB'nin, mail ortamında da ulaşılabiliyor. Başkana bile en ücradaki mahalle muhtarı ulaşabiliyor. Kapılarımız açık, sözlü olarak da iletebiliyor. Alana iniyoruz köylere, kadar gidiyoruz. Buzlanma var açılması lazım diye aransak anında müdahale ediyoruz."

"BŞB üzerinde şikâyet hattı var, 24 saat içerisinde yanıt veriliyor. Yazı işlerinden yürütülüyor. Erişilmesi ile ilgili sıkıntı yok. İhbar tel veya sistemden olabiliyor. Şikâyet genelde sistem üzerinden ve e mail ile görüyoruz. [Yeni dönemde] Şikâyetler artmadı azaldı."

"Şikâyet, çağrı birimi var. Yazılı olarak internet ortamında her türlü şikâyet geliyor ve internet ortamında dağıtılıyor. Zaten iletişim çağında yaşıyoruz. Sıkıntı yok."

"Bizim çiftçilerle irtibatımız var, kolay. BŞB dar çerçevede çalıştığı için belki psikolojik, uzak mesafe dediler ama yavaş yavaş alıştılar."

"Rahatlıkla ulaşabiliyorlar. Telefon veya BŞB iletişim merkezi var. Muhtarlık şube müdürlüğümüz var. Bu kanalla tüm kırsaldaki talebi iletebiliyorlar. Anında muhtarlık birimi bunu görüyor ilgili kişiye yönlendirebiliyor."

Ulaşım ile ilgili hizmetlere yönelik farklı bir telefon hattı bulunmaktadır. Tüm toplu taşıma araçlarında bu telefon numarası görünür şekilde yer almaktadır. Hatta bazı vatandaşların "fahri müfettiş" gibi çeşitli şikâyetleri ilettikleri bilgisi verilmiştir.

"Bursa'da ulaşım hattı var 444'lü. Tüm ulaşım araçlarımızda bu hat var, fahri müfettiş haline gelmiş yolcumuz bile var. Uzak ilçedeki bir vatandaşın şikâyetini hemen alabiliyoruz."

İtfaiye birimi, tüm ilçelerde ekiplerini belirli bir sistematik çerçevesinde yapılandırdığından, şikayet mekanizmasını da birime uygun bir şekilde özelleştirmiştir. Tüm ilçelerde bulunan teşkilatlarında hazır formlar bulundurarak vatandaşın merkeze gelmeden talep ve şikayetlerini iletmeleri kolaylaştırılmıştır. Birim hizmetlerine yönelik tüm müracaatlar yine bu hazır formlar üzerinden yapılmaktadır. Vatandaş, yanıtlarını da kendi ilçesinden almaktadır. Ayrıca mevcut çağrı merkezi aracılığıyla da birime gelen talepler değerlendirilmektedir.

"*Her ilçede bizim itfaiyemiz var. Yaptığımız hizmet belli, itfaiye raporu için ilçede hizmet eden teşkilatımıza başvuracak. Hazır format dilekçelerimiz var, kolaylık olsun diye. Bir de e-belediyede var. Ekiplerimiz 2-3 gün içerisinde eğitim bölümüne gönderiyor oradan sonucu alıyor. Hiç bir zaman vatandaşımız merkeze müracaat etmedi. İlçesine müracaat etti, sonuç raporunu da ilçeden aldı. Vatandaş çok memnun kaldı. e- belediye sistemimizi de oraya yönlendirdik konumlandırdık."*

Sağlık işleri de vatandaş ile olan iletişimde kendine özgü sistem geliştirmiş ve uygulamaya koymuştur. Evde bakım, mezarlık, çevre sağlığı direk halk ile ilintili hizmetlerdir. Belediyenin çağrı merkezinden gelen bilgilerin yanı sıra birim görevlileri tüm ilçelerde anket yoluyla vatandaş memnuniyetini ölçmüştür. Bu anketin, bağımsız bir kurum tarafından yapılıp değerlendirildiği ifade edilmiştir.

"Evde hasta bakım ile çevre sağlığı ve mezarlık hizmetlerinde memnuniyetimiz %90'ın üzerinde. Bu anketleri cidden kendimizi ölçmek için yapıyoruz. Yaptığımız iş insanlara ne kadar dokunuyor bu benim için önemli. Onun için anket dağıtıyoruz kahvelere vs. kimse ile muhatap olmadan topluyoruz. Vatandaş telefon eder, e mail atar, birine söyler o bizi arar hiç önemli değil. Kendi "Alo" diyebilir. Bütün telefonlarımızı yayabildiğimiz kadar yayıyoruz."

Ayrıca birim, kendine gelen şikayet ve talepleri 2 gün içinde çözmeyi hedef edinmiştir. İki gün içinde çözülmeyen talepler birim yöneticisi tarafından ekiplerin performans hanesine eksi değer olarak not alınmaktadır. Bu tarz bir işleyiş, birimin hizmet dinamiğini de canlı tutmaktadır.

"Siz bir şeyden şikâyet ettiğiniz gün en geç 2 gün içinde çözmezsem çözülmemiş kabul ediyorum. Ekiplerim 3. gün çözse bu görev yapılamadı diye işaretliyoruz. O şikayetin karşısı mutlaka kapatılmalı. Yapmazsak, yine dönüp bu hizmeti yapamıyoruz diyoruz. Halk erişebiliyor. Mahallesinde siyasileri tanıyor. Meclis üyesini, olmadı muhtarı buluyor. Bu bize bir dinamiklik getiriyor."

Çevre, itfaiye, ulaşım gibi birimlerde olduğu gibi BUSKİ de vatandaşın kurumla olan iletişimi için özel çözümler oluşturmuştur. "Hizmet masası" uygulaması bunlardan biri olarak belirtilmiştir. Büyükşehir belediyesinin Şikayet Öneri Katkı (ŞÖK) hattı da yoğun olarak kullanılmaktadır.

"Hizmet masası var bizde. ŞÖK'ler var bir de, bizim çağrı merkezimiz var. Onlar şikâyeti alıyorlar. Bunlar birime gönderiyorlar, şubelere gönderiyorlar. Buradan ilçeye yönlendiriliyor. Merkezde nöbetçi var şubelerde yok. Ekip ilçelerde oturuyor. Evden çağırıyorlar eğer acil ise. Çok acil durumlarda 45 dk içinde biz de buradan intikal ediyoruz. Bizim telefonumuz 7/24 açıktır. Vatandaş kendisi de ilçeye gelebiliyor. Vatandaş arayınca direk bize bağlarlar."

Görüşülen birim yöneticileri, hizmetlerin yansıması olarak vatandaşın talep ve şikayetlerini, memnuniyetlerini hem büyükşehirin merkezi iletişim kanallarını kullanarak hem de kendi birimleri içerisinde geliştirdikleri farklı uygulamalarla almaktadırlar. Yasa sonrası dönemde şikayetten ziyade belirli bir memnuniyetin arttığı ifade edilmiştir.

Yöneltilen soru ile aynı zamanda halkın yöneticilere / birimlere erişebilirliliği de değerlendirilmek istenmiştir. Vatandaş, hem yerel siyasetçiler olan meclis üyeleri ve muhtarlarla veya direk ziyaretler gibi alışılagelmiş yollarla, hem de birimlerin yeni pratiğe geçirdikleri özel uygulamaları kullanarak iletişim kurmaktadırlar.

3.6. Yasaya İlişkin Değerlendirme ve Öneriler

3.6.1. Yasa Hakkında Değerlendirmeler

"Yasa ile hizmetlerin il sınırına kadar genişlemesinin hizmetlerin etkinliği ve verimliliği açısından olumlu mu yoksa olumsuz mu olduğu" sorusuna tüm yöneticiler "olumlu" olarak yanıtlamışlardır.

Gerekçe olarak da hizmetlerin tek elden ve güçlü yönetilmesinin gereklilik olduğu, şehir planlama, ulaşım veya BUSKİ altyapı ve kanalizasyon hizmetleri gibi bazı hizmetlerin belli bir standartta olması gerektiği ifade edilmiştir.

Ayrıca, büyükşehirin getirdiği hizmetlerin ilçelerin mevcut imkanları ile yapılamayacağını söyleyerek hizmet alanının genişlemesini olumlu olarak gördüklerini ifade etmişlerdir.

> *"Aslında olumlu. BŞB'den tek elin kontrolünde gitmesi gerekiyor bazı işlerin, özellikle imar planları mesela. Her ilçe farklı karar alsa da, bu ilçeler birbirinden etkileniyor sonuçta."*

> *"Çok olumlu karşıladım. Bir ilde iki vali olmaz, iki yönetici olmaz. Tek olmasında her zaman yarar var."*

> *"Tabi. Şu anda çoğu ilçe bu yatırımı 50 senede filan yapabilirdi."*

> *"Şu anda bizim yaptığımız hizmetleri, mümkün değil hiç bir ilçe yapamazdı, yapsa bile standart olmazdı. Burada bir mahalle ne ise köyde de aynı hizmet alınmalı. Olumlu buluyorum."*

> *"Kesinlikle olumlu. İlçeleri gezin insanlara sorun. Aldıkları hizmeti sorun bir ilçenin gücü ne idi ki oradaki köye, nahiyesine hizmet götürsün. Yıllardır alamadıkları hizmeti aldılar."*

> *"Olumlu oldu hizmetler, araç gereç personel noktasında. Daha derli toplu hizmet veriyoruz. BŞB sınırları içerisinde BŞB'nin gücü var."*

Görüldüğü gibi hemen hemen görüşülen bütün yöneticilerin "olumlu" bulmaya dair vurguları daha çok, daha büyük, daha başarılı biçimde hizmetlerin sunulabilir olmasına yöneliktir. Ancak, araştırma yapıldığı dönemde, yapılan ya da başarılan işlerin, farklılaşan yerel taleplere uygunluğu, ayrıntıda karşılaşılabilecek problemleri hesaba katıp katamadığı, yerel esnekliklere imkan verip vermediği henüz daha gündeme gelebilmiş değildir.

3.6.2. Yasa Hakkında Genel Öneriler

Yasa üzerinden ayrıntılı görüşmelerden sonra son sorunun, Yasa'nın uygulamaları ve maddeleri hakkında genel öneriler olmasının yerinde olacağı düşünülerek "Görev alanınızla ilgili 6360 Sayılı Kanunun güncellenmesinin yerinde olacağını düşündüğünüz maddeler var mı? Sizce hangi madde de düzenleme yapılmalıdır?" şeklinde bir soru yöneltilmiştir. Birimlerin hizmetleri kapsamındaki öneriler şu şekildedir:

Mali kaynak ve bütçe konusunda birbirini zorunlu olarak dışlamayan iki farklı öneri getirilmiştir:

> *"Bütçe imkanlarının arttırılması gerek. Yerel vergiler veya merkezden gelen bütçe."*

> *"Yasa öncesinde olduğu gibi köy statüsü devam etmeli veya mahalleler köy tüzel kişiliğinde olduğu gibi [köylerin mahalle olduktan sonra da tüzel kişilikleri devam etmeli] bütçelenmeli"*

Görüşülen yöneticilerin yoğun olarak gündeme getirdiği konulardan biri, ilçe belediyesi ile BŞB arasındaki hizmet bölüşümün daha net biçimde yapılması gerektiği yönünde olmuştur.

> *"Kanundaki ilgili maddenin altı doldurulmalı hizmet alanımızın. Kırsal hizmetlerle ilgili detay görevler netleşmeli. Tarımsal desteklerin sisteme oturması gerek. Mesela parasal destek verebilecek miyiz? Biz daha çok toplumsal destek verebiliyoruz. Mahalli müşterek olursa destek veriyoruz. Kişiye özel veremiyoruz. Bunun kriteri netleşmeli."*

> *"6360 ile ilgili şunu söyleyebilirim: BŞB bertaraf eder diyor ya, karışıklık oluyor katı atıkla ilgili. Hem taşıma hem bertaraf bizde olsa iyi olur. 17 ilçe 17 farklı ihale yapıyor. Çevre konusundaki yetkilerin bize verilmesi gerek. Vatandaş belediyeye daha kolay ulaşıyor."*

"Yeni yasa mezbahaları sınıflandırmadı, eskiden sınıflanırdı. Yeni yasa köyde hayvan kesilecekse mezbaha olacak deniyor, bir mezbaha maliyeti 7 trilyon. İlçe bunu yaparak işletilemez. AB normlarında bir mezbahanın en küçük maliyeti 3 trilyon. Tabi bir mezbahanın işletmesi de çok pahalı sistem. Günde 100 hayvan kesilecek ki karşılasın. Bir mezbahada haftada 3 hayvan kesiliyor, bu şartlarda hangi mezbahayı kuracaksınız oraya. Yeniden düşünüp yeniden dizayn yapmamız gerek."

Yasanın genel olarak iyileştirilmesini öneren veya yeterli hazırlık aşaması geçirilmeden uygulamaya geçildiği yönünde görüşler de ileri sürülmüştür:

"Bir işi yapmadan önce altyapısını hazırlamamız gerekir. Bu yasanın da altyapısının hazır olmadığını düşünüyorum, [böyle yapılsa] ilk başta bazı tereddütler yaşanmazdı. Balıkesir ile yan yana olan bir köye buradan hizmet gitmesi mümkün değil, Kemalpaşa'dan gidecek hizmet. Ama önce proje aşaması çok önemli. Biz bir köyü ihale içine koyuyoruz çabuk gelişsin diye. İlk başta kimse ne olacağını bilmiyordu. 2014'ten 2015'e daha iyi girdik. [şimdi] işler rayına girdi."

"[Aslında yaptığımız işlerin ayrıntılarına bakarsanız] biz BŞB olmuyoruz. Nasıl olacağız, bir köyün cami lavabosu bile bizden isteniyor. Sıvası boyası seramiği… Görevimiz içinde 100 m^2 de var, 1000 km^2 de var. Kaynak israfı. İlçe için hoş, bizi görünce hoşuna gidiyor. Ama tasarruf açısından zor."

Bazı birim yöneticileri, büyükşehir yasasından ziyade kendi hizmet alanları ile ilgili diğer yasal mevzuattan kaynaklanan aksamalar veya süreci uzatan uygulama maddeleri üzerinde görüşlerini bildirmişlerdir.

"İhalelerin süreçleri çok uzuyor. İtirazların sonuçlanması geç oluyor, hizmetlerimizde aksamalar oluyor. Bir ihalenin sonucu için aylarca bekleniliyor.

"Daha büyük sistemsel değişiklikler yapılması gerek. Merkeziyetçilikten kurtulmamız gerek. Yerel yönetimlere yetki sağlanmalı. Değiştirilmesi gereken imar kanunu. Vergi sisteminde yapılacak değişiklikler gerekli. Plan yapıyoruz hala Ankara'ya gönderiyoruz. İlçe de bize gönderiyor. Bir denetim olmalı ama hiç hak tanımamak veya güç paylaşmamak iyi değil. Mesela altyapı yatırımlarımız bile Ankara'ya gidiyor, oraya gitmeden il müdürlükleri ile çözülebilir."

"*İlçe sınırları içerisinde işyeri açma ruhsatı veren ilçe belediyesi. Binaları yangından koruma yönetmeliği [benim görüşüme göre] itfaiyeyle direk*

ilgili değildir, tüm birimleri ilgilendirir. İlçe belediyesi ruhsatı veriyor. Ben diyorum ki işyeri açma ruhsatı veren ilçe belediyesi aynı zamanda yangın önlem raporunu da versin."

"Trafik sorunu en büyük problem, toplu taşımanın güçlendirilmesi gerekiyor. Akaryakıt ücretlerinde düzenlemesi yapılsın. Lüks aracın verdiği vergi ile toplu taşım aracı aynı vergiyi veriyor. Bunun düzenlenmesi lazım. Toplu taşımda eski araç kalmaz bu yapılırsa bilet fiyatları aşağı çekilir. Yolcu sayısı artar."

"Mevzuat ve yöntem sıkıntıları var. Demirbaş alıyoruz ama direk çiftçiye vermede engelimiz var. Salça makinası talebi var örneğin, bu tür malzemeyi sadece kullanım hakkı veriyoruz, direk veremiyoruz."

"İSKİ kanunu ile sıkıntı var. Normalde yağmur suyu bizim işimiz değil gibi gözüküyor ama biz içme suyu yaparken yağmur suyu da yapıyoruz. İsteğimiz yağmur suyu hattının da BUSKİ'nin görevi olması."

4. BURSA BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYELERİ (OSMANGAZİ - İNEGÖL - ORHANGAZİ -ORHANELİ) ARAŞTIRMA BULGULARI

Görüşme için seçilen 4 ilçe belediyesinde 1 başkan, 2 başkan yardımcısı, 13 müdür, 3 birim şefi olmak üzere toplam 19 yönetici ile mülakatlar gerçekleştirilmiştir. Her ilçe belediyesinin kurumsal yapılanmasının farklı olduğu görülmüştür. Bir ilçede yer alan müdürlük, bir başka ilçede yer almamakta, bir diğer ilçede ise şeflik düzeyinde örgütlenmektedir. Öncelikli görevi, alana yönelik çalışmalar olan ve dolayısıyla hizmetlerinde vatandaş ile birebir iletişim içerisinde olan birimler görüşme için tercih edilmiştir.

Saha çalışmasında ilçe belediye yöneticileri için önceden oluşturulan 16 adet soru katılımcılara yöneltilmiştir.[17] Bir kısım sorular ilçenin merkez ilçe veya kırsal alan ilçesi olmasına göre gerekli görüldüğünde farklı olarak yönlendirilmiş ve esnek yanıtlara imkan verilmiştir. Örnekler verilmesi istenerek yanıtların daha kapsamlı verilmesi sağlanmıştır. Katılımcıların izinleri alınarak mülakat esnasında ses kaydı alınmıştır. Sonrasında ses kayıtlarının deşifresi yapılmış ve elde edilen veriler analiz edilmiştir. Mülakatlar, 13 - 18 Mayıs 2016 tarih aralığında gerçekleştirilmiştir. Görüşme yapılacak kişilerle önceden randevulaşılmış ve belirlenen randevu saatinde görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

İlçe belediyelerinde mülakat yapılan yöneticilerin birimleri ve görevleri Tablo 48'de gösterilmiştir.

[17] Soru Formu "EK 2 Araştırma Soruları" Sayfa 214'te yer almaktadır.

Tablo 48

İlçe Belediyelerinde Mülakat Yapılan Yöneticiler

İLÇE	Sayı	GÖREV YERİ / BİRİM	GÖREVİ
Osmangazi		İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	Proje Teknik Büro Şefi
		İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	Planlama Büro Çalışanı
		Ulaşım Hizmetleri Müdürlüğü	Müdür
		Fen İşleri Müdürlüğü	Müdür
		Park ve Bahçeler Müdürlüğü	Müdür
Orhangazi		Fen İşleri, Park Bahçeler, Muhtarlık İşleri birimlerinden sorumlu	Başkan Yardımcısı
		İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	Müdür
		Zabıta Müdürlüğü	Müdür
		Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğü	Müdür
		Muhtarlık İşleri Müdürlüğü	Müdür
İnegöl		İmar ve Şehircilik Müdürlüğü	Müdür
		Fen İşleri Müdürlüğü	Müdür
		Park Bahçeler Müdürlüğü	Müdür
		Kırsal Hizmetler Müdürlüğü	Müdür
Orhaneli		Belediye Başkanlığı	Başkan
		Fen İşleri, Temizlik İşleri Birimleri Sorumluluğu	Başkan Yardımcısı
		Fen İşleri Müdürlüğü	Müdür
		Temizlik İşleri Müdürlüğü	Müdür
		Muhasebe Şefliği	Şef

4.1. Görüşülen Kişilerin Profili

Araştırmaya katılan 19 görüşmeciye ait eğitim durumu ve görev süreleri aşağıdaki tablolarda yer almaktadır:

Tablo 49

İlçe Belediyeleri Görüşülen Kişilerin Eğitim Durumuna Göre Dağılımı

Eğitim Düzeyi	Sayı
Lise	3
Ön Lisans	4
Lisans	12

Tablo 49'a göre araştırmaya katılan 19 yöneticiden 3 tanesi Lise, 4 tanesi ön lisans ve 12 tanesi ise lisans mezunudur. Tablo 50'de ilçe belediyelerinde görüşme yapılan yöneticilerin görev süresine göre dağılımı yer almaktadır.

Tablo 50

İlçe Belediyeleri Görüşülen Kişilerin Görev Süresine Göre Dağılımı

Şu Anki Birimde Görev Süresi	Sayı
1 -10 Yıl	9
11 - 21 Yıl	3
21 Yıl ve Üzeri	7

Tablo 50'ye göre araştırmaya katılan 19 yöneticiden 9'unun görev süresi görüşme yapıldığı tarihte görevli oldukları birimde 1 - 10 yıl arasındadır. 11 - 21 yıl arası görev yapan 3 kişi ve 21 yıl ve üzeri görev yapan 7 kişi ile görüşülmüştür.

Tablo 51

İlçe Belediyeleri Görüşülen Kişilerin Toplam Mesleki Tecrübe Süresine Göre Dağılımı

Toplam Mesleki Tecrübesi	Sayı
1 - 10 Yıl	1
11 - 21 Yıl	5
21 Yıl ve üzeri	13

Tablo 51'de yöneticilerin toplam mesleki tecrübesi yer almaktadır. Buna göre 10 yıldan daha az meslek deneyimi bulunan 1 yönetici, 11 - 21 yıl arası 5 ve 21 yıl üzeri tecrübeli 13 yönetici bulunmaktadır. Yöneticiler görev yaptıkları ilçelerle olan bağlarını "doğma-büyüme buralıyım" olarak ifade etmişlerdir. Sadece 1 yönetici 80'li yıllarda Balkanlardan göç yoluyla ilçeye yerleştiğini ifade etmiştir. Yöneticilerin mesleki tecrübelerini belediye öncesinde ilçe tarım kooperatifi gibi çeşitli kooperatifler, kamu kurumları ve özel sektörde geçirdikleri not alınmıştır.

4.2. Mülki Sınırlara Genişleme ve Uyum

4.2.1. Büyükşehir Belediyesinin İl Mülki Sınırına Genişlemesi

Soru formunda merkez ve çevre ilçelere farklı yöneltilmiş iki soru bulunmaktadır. Merkez ilçede görüşülen yöneticilere BŞB sınırının il mülki sınırlarına kadar genişlemesinin ilçelerine olan etkisi ve BŞB'nin ilçeye olan yatırımları sorulmuştur. Çevre ilçelere ise çevre mahallelerle olan iletişimleri, vatandaş şikayetleri ve 6360 Yasa sonrası hizmetlerinde değişim olup olmadığı sorulmuştur.

Verilen yanıtlarda merkez ilçe çalışmalarının yasa sonrası etkilenmediği ifade edilmiştir. Çalışmalar yıllık faaliyet planlarında belirlendiği şekilde devam etmektedir. İlçenin öz kaynakları hizmet etmede yeterli olduğundan BŞB'den herhangi bir hizmet veya destek beklentisi de bulunmamaktadır.

> *Biz zaten kendi sorumluluk alanımızla ilgili işleri yapıyoruz. BŞB'den bir şey talep etmiyoruz."*

"Hizmetlerde azalma olmadı. Biz BŞB ile koordineli çalışıyoruz, ulaşım açısından sorun yok."

Merkez ilçe olmanın farklı avantajları da şu şekilde belirtilmiştir:

"Merkezi ilçe olarak avantajımız var yerli ve yabancı turistin geldiği, vatandaşın sürekli kullandığı yerler bizde. BŞB buralara hizmet ediyor. Bakımlı tutmak zorunda. Merkez olduğumuz için ilçemizden BŞB eli hiç bir zaman kalkmıyor."

"Tüm metro, tramvay hatları bizim ilçemizden geçiyor. İlçe olarak şanslıyız."

4.2.2. İlçe Belediyesinin Mülki Sınırlara Genişlemesi ve Kırsal Mahallelerle İletişim

Çevre mahallelerdeki şikayet ve taleplerin ilçe merkezine yoğun olarak muhtarlar aracılığıyla ulaştığı belirtilmiştir. İlçe belediyelerinin 7/24 hizmet veren çağrı hattı mevcuttur. Vatandaşın kullanımına açık buna benzer iletişim mecraları bulunmaktadır. Bununla birlikte belediye ile iletişim kurmada muhtarlar aktif rol oynamaktadır.

"Muhtarları toplayıp bilgilenilmesi gereken noktalarda bilgilendiriyoruz. Kış sezonunda yukarıdaki köylerde problem olabiliyor. Bununla ilgili araç talep ettim. Vatandaş bir koruluk izni istiyor, evini tamir etmek istiyor, gidip alana bakmak gerekiyor. Sıraya koyuyor arkadaşımız, yapı kontrol ekibimiz var. Zamanında yetiştiğimizi düşünüyoruz."

"95 muhtarım var. Şikayetler bize hızlı geliyor. Gece 3'te bile gidip sıkıntıyı hallediyoruz iletişim sorunu yok."

"Çok rahat iletişim kurabiliyoruz [telefon, elektronik posta veya yüz yüze görüşmeler yoluyla iletişim kurulmaktadır]. Kırsal mahallelerden sorumlu başkan yardımcımız var. Muhtarlara ulaşılıyor. Her hafta cuma günü değerlendirme toplantısı yapıyoruz. Yerinde inceleme yapıyoruz. Başkan yardımcısı sürekli köylerde, alanda geziyor."

"Şikâyetler çok rahat geliyor, muhtar gece gündüz arıyor bizi."

"Bizim çağrı hattımız var, direk irtibata geçiyorlar."

Genel eğilimin dışında bazı muhtarların farklı bir süreç izlediği de belirtilmiştir. Muhtarlar, yerel siyasette bulundukları bölgede tanınan kişilerdir. Siyaseten bir parti kimliği taşı-

masalar da bazı durumlarda ilçe belediyesi ile iletişim kurmayıp BŞB'ye başvurmaktadırlar. İlginç olan bu örnekte her iki belediyenin de aynı siyasi partiden olmasıdır.

> *"Özellikle muhtarlarımız aracılığıyla şikayetler geliyor. Muhtar siyasi değil ama siyaseten kendini bize yakın görüyorsa geliyor, görmüyorsa BŞB'ye gidiyor oradan bir şey yapmaya çalışıyor. Nihayetinde BŞB bize soruyor uygun mudur diye. Doğru olan bu zaten."*

> *"Muhtarlar bilgi sistemi var, aynı BİMER [Başbakanlık İletişim Merkezi] gibi sistem. Muhtarlar önce üstten işimizi halledeyim diyor, ben o görüşü paylaşmıyorum. İlçe belediyesini atlayıp BŞB'ye gidilmemeli."*

Yasa sonrası yapılan hizmetlerle ilgili olarak yeni bir hizmet kaleminin eklenmediği, ancak mevcut hizmetlerde alan genişlediği belirtilmiştir.

> *"Hizmet aynı hizmet. Yeni bir hizmet kalemi eklenmedi. Sadece alan genişledi. İş yükü arttı."*

> *"Yasa sonrası genişleme oldu. Ruhsat, yapılaşma, imar izinleri eskiden de yapıyorduk ama genişleme oldu."*

Görüşülen kişiler kırsal mahallerde yapılan çeşitli işlerden de söz etmişlerdir. bu işlerin bir kısmı BŞB ile koordinasyon içinde yürütülmektedir. .

> *"Hizmet değişiklikleri oldu köylerimizde. Vatandaşların ihtiyacı olan hizmetleri biz yapmaya çalışıyoruz. Köy konakları veya cami bahçesi veya köy meydanı düzenlemesi vb. parkların düzenlemesini biz yapmaya çalışıyoruz. BŞB malzeme desteği vb. sağlıyorlar. Köy arası yollarla BŞB ilgileniyor."*

> *"Her köyün özelliği başka kiminin eski okulunu yapıp veriyoruz, kiminde köy konağı, çocuk bahçesi, cami avlusu vb. yapıyoruz."*

> *"İlçede değişiklik olmadı, köylerde yol yapmaya, çöp almaya gidiyoruz."*

> *"Çocuk parkı koyduk birçok köye. Her yıl hayır kermesi olur köylerde, yer yoktu bina temin ettik."*

> *"Örneğin köyde parke taşları ihtiyacımızı ortaklaşa yapıyoruz BŞB ile. Eşgüdümle bir kısmını biz üstleniyoruz."*

4.2.3. Uygulama Öncesi Alınan Tedbirler ve Karşılaşılan Zorluklar

Görüşülen ilçe belediyesi yöneticilerine Yasa öncesinde özellikle kırsal alan - köy-bölgelerine hizmetlerin götürülmesinin sağlanmasında aldıkları tedbirler, karar ve uygulamalar sorulmuştur. Bu uygulamaları gerçekleştirirken karşılaştıkları zorlukların olup olmadığı, varsa ne tür zorluklar olduğu ve geliştirdikleri çözüm yolları sorulmuştur. Bu sorularla bağlantılı olarak yöneticilerden genel olarak kendilerinin başarı durumunu değerlendirmeleri istenmiştir.

Merkez ilçe belediye yöneticisi, yeni yasa ile gelişen durumun kendileri için çok farklı algılanmadığını ifade ederek yasa öncesi sorumluluklarını "resmi kurumlara sorunları haberdar etmek" olarak açıklamıştır. Ayrıca 2004 yılında geçirilen genişleme sürecinin getirdiği tecrübenin 2014'e yansıdığını belirtmiştir.

> *"Biz bu olayı biliyorduk zaten. 2004'te bu süreci yaşadık. Sorunlar 2004'te yaşandı, kanıksandı ve zamanla çözüldü."*

> *"2014'ün yaz döneminde emlak istimlak müdürü ile alanı gezdik, muhtar ve azaların bilgisine başvurduk. Ne yapacağımızı biliyoruz. İcraat kısmındayız. Dağ yamaçları ayrı ihale ile yapmaya çalışıyoruz. Ovadaki 7 mahalleye de normal mahalle gibi hizmet götürüyoruz."*

> *"2014 yılında muhtarlarla koordinasyon çalışmaları yaptık. Yapılacak projeler belediyenin stratejik planında yer aldı. 5 yıl içinde 27 mahallemize de yeşil alan, park bahçe götürmeyi planladık."*

Merkez ilçede görüşülen yöneticiler herhangi bir zorlukla karşılaşmadıklarını ifade etmişlerdir. Teknik birimdeki yöneticiler ise sadece çalışma yöntemlerini değiştirdiklerini ifade etmiştir. Karşılaştıkları zorluğun yasadan kaynaklanmadığını; problemin belirli bölgelerdeki teknik çalışmaların tamamlanamamasından kaynaklandığını ifade ettiler.

> *"Zorlukla karşılaşmadık, sadece iş hacmi genişledi. Çalışma yöntemini değiştirdik. Kanundan kaynaklanan sıkıntı olmadı, sadece mülkiyet durumları plan olmadığı için sorun.*

> *"Zorlukla karşılaşmadık. [Yasa henüz uygulamaya geçmeden] 1-2- yıl öncesinden köylerle ilgili eksiklikleri tespit etmiştik. Personel araç gereç hazırlıklıydık, ihale dosyalarını hazırlamıştık."*

Merkez ilçe belediyesinin hizmetlerini gerçekleştirirken çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarıyla başarılı bir iletişim kurduğu ve işbirliği yaptığı görülmüştür. Yeni ortaya çıkan süreçte özellikle mülkiyet konusunda problem ile karşılaştıkları, ancak çeşitli protokollerle bunu aştıkları ifade edilmiştir.

> *"[Yeni katılan mahallelerde] Okul alanları MEB'e geçti, camiler Diyanete geçti. Bizlerin bilgisi yoktu, mülkiyet bize ait olması gerekiyor. Bazı okul alanları var öğrencisi olmadığı için kapatılan. Biz MEB ile yazışarak buralarda spor alanı vs oluşturuyoruz, beden terbiyesi ile işbirliği yapıyoruz. Spor tesisleri için orman müdürlüğünden alan alıyoruz, zaten köylüler burayı futbol sahası olarak kullanıyor. Hizmeti yine biz götüreceğiz"*

Çevre ilçelerde ise bu sorulara verilen cevaplar farklılaşmaktadır. Çevre ilçelerde, karşılaşılan zorlukların başında yeni bağlanan alanlarla ilgili altyapı problemleri olduğu görülmektedir. Bir kısım bölgelerin yasa öncesi İl Özel İdaresi tarafından sorunlarının çözüldüğü, yarım kalan işlerle ilgili olarak ise yasa sonrası büyükşehir belediyesine bırakıldığı söylenmiştir.

Yasaya hazırlık bağlamında detaylı programlı çalışmaları görülmemekle beraber yasa sonrası görev bölüşümünün net olarak ortaya çıkması beklenmiş, hemen akabinde alandaki ihtiyaçların tespiti için çalışmalar yapılmıştır.

> *"Çok fazla bir çalışma olmadı, kırsal yerleşmelerle ilgili. Bizde 17 köyün mücavir alan çalışması vardı. Sonra bağlanan köylerden 26 tanesinde il özel idaresi çalışma yapmıştı. Eksik köylerimiz vardı, bunları BŞB'ye verdik. 26 köyümüzde kırsal gelişme ve yerleşme plan çalışmaları başlattık. Çalışma devam ediyor. 116 mahalle oldu toplam."*

> *"Altyapı zorlukları var. Kırsal kalkınmanın sağlanması ile ilgili biz tarımsal tesislerin işletilmesi, tarımın güçlendirilmesi ile ilgileniyoruz. Örneğin ürün toplama merkezleri yapıyoruz. Ceviz soyma makinası dağıtıyoruz."*

> *"İlk etapta planlı bir çalışma olmadı. Biz de tam kapsamını bilmiyorduk görev bölüşümünün."*

İlçelerin kendi imkanları ölçüsünde yasa öncesi bir takım girişimlerde bulundukları da görülmektedir. Bu girişimler İller Bankasının, il özel idaresinin veya bunlar gibi farklı kurumların hizmet konusuna göre destekleri talep edilerek oluşturulmuştur. Girişimlerin bir kısmı

başarılı sonuçlanmış ve ilçe belediyesi yasa öncesi hizmet planlamasını yapabilmiş; ancak bir kısmı ise bütçe kısıtı veya zamanında yanıt alamama gibi nedenlerle sekteye uğramıştır.

> *"İmar işleri bize bağlandı. İmar planı yaptırmak için İller Bankası'ndan haritalar talep ettim. Maliyet çıkardılar, bütçemizi aşan bir maliyetti, iptal ettik. Kadastral veriler grafik bir koordinata bağlı olmadan çizilmiş. Bunların yenilenmesi için bakanlığa [Çevre ve Şehircilik Bakanlığı] müracaat ettik ama güncellenmedi."*

> *"Bursa'nın hiç bir ilçesinde çöp toplama yokken biz çöp toplama yaptık. Yasa çıkar çıkmaz ertesi gün köylerin çöplerini topladık. Ankara'dan 1 araç aldık haftada bir küçük yerlerden, haftada iki büyük yerlerden çöp topluyoruz."*

> *"6-7 ay önceden köylerin hepsine konteyner dağıttık. İlk bizim ilçemizde yaşadık bunu, köylerin çöplerini ilk almaya başlayan bizdik."*

Karşılaşılan zorluklardan en önemlisi bütçelerinin yeni yasa ile birlikte azalması ve bunun hizmetlerine olumsuz yansıması olarak not alınmıştır. İlçeler, yasa çıkmadan önce "kendi kendilerine yetebilen" ilçe olarak kendilerini tanımlamışlardır. Ancak ortalama belediye gelirlerinden %40 kadarı artık BŞB'ye aktarılmaktadır. Bu durumda, durumu birazda abartarak, sadece personel maaşlarını ödeyebilir duruma geldiklerini belirten ilçeler var.

> *"En büyük sorunumuz parasızlık."*

> *"Burada çok toplantı yaptık arkadaşlarla. En çok korktuğumuz şey ekonomik olarak bütçemizin hizmete yetersiz kalması oldu. İnanıyorum ki bu düzelecek."*

> *"Biz [birim olarak] 2014 den sonra kurulduk her türlü hizmeti yapmaya çalışıyoruz ama paramız yeterli değil. [Su] parasını toplayan BUSKİ, ama vatandaş bize geliyor."*

> *"Yasa çıkmadan evvel BŞB'ye bağlanacağımız için bütün köyler, beldeler gezildi, ihtiyaçları tespit edildi. BŞB ile gerekli yazışmalar yapıldı. Çok da mutlu hissediyorduk 6360'tan evvel kendimizi. Biz BŞB'ye bildireceğiz, onlar gelecek yapacak dedik. 2 yılı doldurduk. Allah için, onlar da ne yapsın, bir anda 17 ilçe oldu. Hizmet, para işi."*

> *"Bütçe sınırlı, sorun oldu. Bizim gibi küçük belediyelerde sorun oldu. Su paraları, çok büyük gelirdi. Bu bizim elimizden gitti, yasa kapsamında."*

Bunun yanı sıra, köylerin BŞB'ye bağlanmasını da bir avantaj olarak görmektedirler. Yasa öncesi bütçenin olması halinde bile köylere hizmetin götürülemeyeceğinin altı çizilmiştir.

> *"Altyapıyı BŞB'ye devrettik, bu avantaj oldu. Bizim ölçekte belediye için köylere girmemiz zor olacaktı."*

4.2.4. Değişime İlişkin Değerlendirme

Merkez ilçe yöneticileri yeni yasa ile gelen düzenlemeleri olumlu karşılamaktadır. Büyükşehir ile olan etkin iletişimin görev bölüşümü konusunda bir uyum ortaya çıkardığı görülmektedir. Merkez ilçe, gelen talepler doğrultusunda yasa öncesi köylere destek verdiklerini ancak yetki alanları olmadığından bürokratik engeller ve kısıtlamalar yaşadıklarını, şimdi bu konuda mahalle olan köylerle ilgili daha hızlı hizmet götürdüklerini ifade etmişlerdir.

> *"Olumlu buluyoruz. Yetki karmaşası ortadan kalktı. Büyük yatırımları BŞB yapıyor."*

> *"Tüm şehir yasasını olumlu karşılıyorum. Yatırımların doğru yönlendirilmesi açısından olumlu buluyoruz. Köylerle ilgili, kanun zaten ilçe ve BŞB diye belirtmiş görevleri. Yollar ayrılmış. Sorun yaşamıyoruz. Kargaşa yok."*

> *"Olumlu karşılıyorum, şu nedenle: Vatandaş Osmangazi'de oturuyorsa belediyeyi biliyor, valiliği, kaymakamlığı görmüyor. Şimdi köyler mahallemiz oldu, evrak kısmı azadı. Önceden de zaten hizmet götürdüğümüz bir şeydi ama bizi sınırlıyordu, planlayamıyorduk. Muhtarlar için de iyi oldu, artık direk bize başvuruyorlar."*

İmar ve şehircilik çalışmalarında yeni bağlanan bölgelerdeki ruhsat talepleri ve iş yükünün arttığı, bürokratik sürecin fazlalaştığı ifade edilmiştir. Vatandaşın taleplerine hızlı şekilde yanıt veremediklerinden ötürü bu yeni düzenlemeyi olumsuz olarak tanımlamışlardır.

> *"İş yükü açısından olumsuz karşıladık. Bize bağlanan yerlerde, çok büyük yerleşimler de var. Belediye sınırlarına yeni bağlanan yerlerden çok talep var. Yerleşik alanlarımızda eskiden ruhsat işlerini il özel idare yapıyordu, su elektrik almaları basitti. Şimdi onlar için zor oldu. Onlar köy iken daha basit, az evrak ile ruhsatlarını alabiliyorlardı. Ama şimdi iş yükünün artması bizim için değil, vatandaş için önemli. Vatandaşlar dosyası gecikince şikayet ediyorlar. Aslında gecikmiyor, başvuru sayısına göre ele alıyoruz."*

Çevre ilçelerde görev yapan yöneticilerin konuya yaklaşımları ilçelerinin ölçeğiyle orantılı olmaktadır. Büyük ölçekli ilçelerde görüşülen yöneticiler, kendi ilçeleri için yeni düzenlemelerin olumlu olmadığını, küçük ölçekli ve diğerlerine göre göreceli olarak daha kırsal alanda kalan ilçeler için ise bu düzenlemenin olumlu olduğunu düşünmektedirler.

> *"Küçük ilçeler için BŞB'nin uygun olduğu görüşündeyim. Ancak büyük ilçeler açısından geçiş sürecinde çok sıkıntılar yaşandı. Ruhsat [verme prosedürünün nasıl olcağı] konusunda Ankara ile de görüştük ve net bilgi alamadık maalesef. Kendi ilçem açısından çok olumlu bulmuyorum."*

> *"Bizim ilçemize yaramadı. Ama küçük ilçelere yaradı."*

> *"Uzun vadede olumlu olacak ama 2-3 senede içinde olumlu olmasını beklememiz doğru değil."*

Bununla beraber, kırsal alanda yer alan küçük nüfuslu ilçede yapılan görüşmeler, yukarıda belirtilen algıyı doğrulamamış, yeni durumdan memnuniyet dereceleri beklendiği gibi olmamıştır.

> *"Olumsuz. İmar dediğiniz yaşayan bir şey, her yerin niteliği farklı. Üst [nazım] imar düzeltmeleri yapılana kadar 6 ay geçiyor. Uygulamaya geç geçiyor."*

> *"Olumsuz. Araç ve ekipman sorunu var. 2 araç 22 personelim vardı. 25 mahalle daha eklendi, yine 2 araç 22 personelim var."*

> *"Olumlu karşılamıyorum. Şimdi BŞB'den destek almak zorundayız. Eskiden kendi yağımızla kavruluyorduk. Şimdi onların ihalelerini beklemek zorunda kalıyoruz."*

> *"Olumsuz. Bu değişikliğe ne BŞB ne ilçe hazır değildi. Hizmet yapamıyoruz, iki taraf da mağdur."*

> *"Eskiden il özel idaresi sistemi daha iyiydi."*

Diğer yandan, tüm ilçelerde görüşülen yöneticilerin büyük çoğunluğu kırsal hizmetlerin yerine getirilmesi açısından yasayı olumlu karşılamaktadırlar.

> *"Çok olumlu. Kırsal mahalle muhtarları çok olumlu buluyorlar. Onlar çok memnunlar. Hizmet akışı hızı anlamında. Ancak BŞB'de 17 tane ilçe var. 3 merkez hariç 14 ilçenin en büyüğü biziz. Ölçeklendirme yapılmalı."*

"Yasaya kesinlikle toz kondurmam. Çok erken daha. Henüz 2 yıllık süreçteki uygulamalarla bu yasayı konuşuyoruz."

"Bütçe azaldı ama BŞB ile birçok proje yapıyoruz. Profesyonel bakıyoruz. Bu ilçenin sosyal hayatını renklendirmek lazım."

"Bir standart geldi. Üst ölçekte kenti planlamak lazım. Ruhsat gelişigüzel alınıyordu, artık yok öyle bir şey. Belirli kurallar geldi. Olması gereken oldu."

"Biz BŞB'ye bağlanmadan tüm köyleri bize vermiş olsalardı bunlara hizmet götürmemiz mümkün değildi. Bu yönden baktığımda olumlu. Yukarıdan aşağı baktığımda, bir ilin tamamen bir bütün olarak planlanması önemli. 6360 öncesi kurumlar arası çekişmeler yaşanıyordu. Önceden de köy muhtarı gelip iş makinası malzeme istiyordu zaten. Ama yasal olarak yardımcı olamıyorduk, şu an her şekilde yardımcı olabiliriz."

"Bizde 55 köy de olsa toplam 61 mahalle var. Herkes birbirini çok iyi tanıyor. Eskiden köyde bir muhtar kepçe istediğinde gönderemiyorduk, yasaktı. Bu rahatlığı verdi yasa. Yasayı çok faydalı buluyorum. Muhtar il özel idaresine dilekçe veriyordu, oradan kurum kurum dağıtılıyordu. Bir lavabo tamiri için 3 ay gidip geliyordu. Şimdi biraz daha çabuk oluyor işler."

"Köyler için olumlu karşılıyorum, merkez için değil. Yıllardır köylerin hizmete çok ihtiyacı vardı, belediye olarak hepsini karşılamamız mümkün değildi. Şimdi BŞB köylerde hem altyapı yapıyor, hem kanalizasyon değiştiriyor."

4.3. Büyükşehir ve İlçeler

4.3.1. Yetki ve Sorumluluklardaki Değişim

Büyükşehir düzenlemesiyle birlikte ilçe belediyelerinin yetki ve sorumluklarında coğrafi açıdan genişleme, ancak fonksiyonel bakımdan daralma gerçekleşmiştir. İlçe belediyelerinde görüşülen yöneticilere 6360 Sayılı Yasa sonrası birimlerinin görevlerinin kapsamındaki değişiklikler ve bunun yansımaları hakkında soru sorulmuştur. Verilen yanıtlar genel olarak 3'lü bir sınıflandırmaya tabi tutulabilir. Yanıtlar ilçenin merkez ilçe olması, büyük nüfusa sahip merkeze yakın çevre ilçe olması ve merkezden uzak kırsal alan ilçesi olmasına göre değişmektedir.

İlçelerde belirli kavram ve tanımlamaların da kendine özgü geliştirildiği görülmektedir. Örneğin; çevre ilçelerde yasa sonrası ilçe görev kapsamına dahil edilen ve mahalle statüsü kazanan köyler için farklı tanımlamalar geliştirilmiştir:

"Ancak köy-mahalleler tanımını kullanıyoruz daha mantıklı farklı kılmak için. Bu köy - mahalleler zaten mücavir alan olarak bağlıydı resmi statü kazanmış oldu"

"Dış mahallelerimiz için büyük bir çalışma yapılmakta. Dış mahallelerde vatandaş memnun, hiç yapılmayan işleri yapıyoruz. Aynı zamanda kırsal hizmetleri de yapıyoruz."

"Köyler vardı eskiden malum o köyler şu anda kırsal mahalle oldu 116 tane muhtarlık var. 27 tanesi kentsel mahalle kırsalda 95 muhtarlık var."

"Dağ yamaçlarındaki mahalleleri ayrı ihale ile yapmaya çalışıyoruz. Ovadaki 7 mahalleye normal mahalle gibi hizmet götürüyoruz."

Görev kapsamıyla ilgili sorulan soruya merkez ilçedeki bir yönetici "benim açımdan bir değişim olmadı, kendi işimize odaklandık. 5393 ile ilgili sorumluluklar var" şeklinde yanıt vermiştir. Bursa'nın merkez ilçelerinde 6360 sonrası gelen yeni düzenlemelerin ilçenin yönetimsel yapısında büyük değişikliklere neden olmadığı bilinmektedir.

Yine merkez ilçedeki yöneticiye göre hizmetlerinde önemli farklılık olmamıştır:

"Hizmet arttı ama bütçe azaldı. Alan genişledi."

"Farklılık şöyle oldu. Daha önce gönüllü olarak hizmet götürdüğümüz köylere artık zaruri olarak hizmet götürüyoruz."

Çevre ilçelerinde görev kapsam ve sorumlulukları daha net ortaya çıkmıştır. Artan iş yükü verilen yanıtlarda belirgin olarak yer almaktadır:

"İş kapasitemiz arttı eleman sayımız aynı süre açısından sıkıntıya düşüyoruz. Eskiden daha az bölge bize bağlıydı. Örneğin 10 plana bakarken 20 plan oldu. Başvuru sayısı artıyor."

"Hizmet arttı ama bütçe azaldı. Alan genişledi."

İlçe belediyelerinde görüşülen teknik birimler de yetki ve sorumluluk alanındaki değişimi, daha ziyade coğrafi genişlemeyle bağlantılı olarak değerlendirmiş, yeni eklenen mahalle sayıları ile cevap verme yoluna gidilmiştir:

"1997 den sonra 17 köyümüz mücavir alan içindeydi. Bu yasadan sonra 91 köy toplam bizim yetkimize geçti. 91 mahalle konumunda olan yerlerle ilgili bütün inşaat ruhsatları yapı kullanma izni bizde.İş yükümüz arttı."

"116 tane muhtarlık var. 27 tanesi kentsel mahalle, kırsalda 95 muhtarlık var. Tarımsal kalınma kooperatifleri var, sulama kooperatifleri var. Hayvancılık, kırsal kalkınma ile alakalı ne aklınıza gelirse bunları biz yapıyoruz."

"Temizlik, fen işleri her şeye bakıyoruz. 54 köy bağlandı, iş potansiyelimiz daha da arttı, hepsine koşturmaya çalışıyoruz. Araç, ekip lazım. Elimizden ne geliyorsa yapıyoruz. Ama zor, bu yasa bayağı zorluyor."

"BŞB yasası ile 91 köy ve büyük beldeler de bize geçti, bunlar kendi kendine yetebilen yerlerdi."

"53 köy var. Toplam 55 yerleşim birimi bağlandı. 300 hektardan 864 km2 genişledi."

"53 köy 2 belde bize bağlandı 6 mahalle merkezde var. Nüfus 8 bin merkezde, köylerle 22 bin civarında. Hizmet alanımız da artıyor. Şimdi muhtarlar hiç bir şey yapmıyor, arıyor bizden talep ediyor."

"Biz 8 bin nüfuslu ilçeyiz. Bana 55 köy mahalle olarak bağlandı, onların hizmetlerini de biz görmek zorundayız."

Görüşülen kişilerden çok azı, bu soruyu fonksiyonel açıdan cevaplamıştır. Bu bağlamda görüşülen kişilerden biri yeni yasa ile ilçe genelindeki çeşitli sorumlulukların Büyükşehir Belediyesine devredildiğini belirtmiş ve kendi biriminin sorumluluğunu "sekreterlik" olarak tanımlamıştır.

"Görev kapsamı bizim açımızdan rahatladı. Denetleme, kontrol, ceza BŞB'de. Bizimle ilgili bir sıkıntı kalmadı. Bizimkisi sekreterlik gibi oldu, görevimizin büyük kısmını devrettik"

Bir başka yönetici de benzer şekilde, hizmet kapsamını yasa perspektifinde tanımlarken şu değerlendirmeyi yapmıştır:

"Bu yasa ile ilçe belediyelere sunulan görev sosyal belediyecilik; BŞB'ye sunulan görev altyapı, imar, teknik işler"

Bir görüşmeci ise, hem fonksiyonel hem de coğrafi değişimi dikkate alarak cevap vermiştir.

"Öncelikle görev alanlarında değişiklik meydana geldi, ana arterler BŞB de. Önceki köylerin ana bağlantı yolları BŞB ye geçti. Akabinde bize de gelen bazı şeyler oldu. 91 tane yeni mahallemiz oldu, toplam 116. Bu 91 mahallede de hizmetlerimiz artmaya başladı."

4.3.2. Yeni Düzenlemenin İlçe Belediyesine Etkisi

İlçe yöneticilerine genel olarak 6360 Sayılı Kanun'un getirdiği düzenlemelerin ilçelerini nasıl etkilediği sorulmuştur. Bu soru ile hedeflenen, Yasa sonrası oluşan genel algıyı ortaya çıkarmaktır. En genel yanıt iş yükünün arttığı şeklindedir.

"Planlı çalışmak zorunda kaldık. Elimizdeki ekipman ve personeli en iyi şekilde kullanmak için."

"Sadece iş yükü arttı."

"İş hacminin çoğalması beklentilerin hızlı olması herkes hemen olsun istiyor, biz 5 yıllık plan yapıyoruz. Her icraat bütçe demek. Mali olarak ve iş hacmi olarak etkiledi."

"Mali açıdan etkilendiler, iş gücü arttı."

İlçeleri büyük oranda etkileyen şey, yasa sonrası bütçelerinin azalması olarak ifade edilmiştir. Bu azalma doğal olarak hizmet alanlarını kısıtlayıcı olmuştur. En genel ifade iş yükünün artması beyanından sonra bütçenin yetersizliği şeklindedir.

"İş makinamız yeterli değil ve böyle olmasına rağmen üstesinden gelmeye çalışıyoruz. Özellikle eski kırsal alandan gelen talepler yollarla ilgili geliyor. Biz de bunları karşılamaya çalışıyoruz ancak bütçe ile sınırlı. Örneğin bu sene %40'lık azalma var bütçede. Bazı şeyleri sınırlamak gerekiyor. Kırsal kesimlerde %90 asfalt parke taşı yok. Eğer tarla yolu ise, imar yoksa sadece zemin ıslahı yapıyoruz. Eğer köy içi yol ise genelde BŞB ile beraber parke taşı uygulaması yapıyoruz."

"Bizim gelirlerimiz kira, su parası vardı 300-400 bin TL topluyorduk hepsi gitti. Sadece emlak vergisi var ama yılda iki kere alıyorsun, çok para değil. İller bankasından gelen para personel maaşlarına anca yetiyor."

"Bütçe olarak olumsuz etkiledi. 8 trilyon para kesildi, bu para bizim kasada olsa müthiş para. Ama bu paranın dönüşü olmadı bana, BŞB bana 8 trilyonluk iş yapmadı. Benim çöp aracı ayda 10 kez arıza yaptı, bize araç gelmedi."

Bazı yanıtlarda ise yöneticiler yeni düzenlemelerden etkilenmediklerini belirtmişlerdir. Merkez ilçe çalışmalarında bu yaklaşım belirgindir.

> *"Köylerde, mahallelerde yapılmamış birçok hizmeti biz yapıyoruz, halk takdir ediyor. Çok iyi gidiyoruz, ama nereye kadar gideriz!"*

> *"Zaten yapıyorduk bizi zorlayan bir durum olmadı. Zaten köylerle bir bütündük, telaşa girmedik. Bu düzenleme zaten konuşuluyordu, ona göre bir çalışma planı uyguladık."*

> *"Zaten onlar bizim köylerimizdi biz çay içmeye gidiyorduk, şimdi hizmet etmeye gidiyoruz. Mezarlık otları biçilecek veya temizlik yapılacak. Park bahçeler birimi olarak bize külfet olmadı köyler. Benim işlerim daha çok ilçe merkezinde."*

4.3.3. İlçe Belediyelerinin Talep Ettiği Yetkiler

Merkez ilçede BŞB ile görev bölüşümü konusunda çakışma yaşanmadığından görüşülen yöneticiler genel olarak hizmetlerin etkin bir şekilde gerçekleştirildiğini düşünmektedirler.

> *"Herkesin özel bütçesi var. BŞB'nin eksikliği var diyemem. Ulaşım olarak BŞB'nin eksik yaptığı hizmet görmüyorum."*

> *"Proje bazlı bütçe aktarımı yapılabilir. BŞB takip yapar. Ama su an BŞB, ilçe sınırları dahilinde ihalelere çıkıyor. Bu BŞB'yi hantallaştırıyor ve asli görevlerinden ayrı kalıyor. Oradaki işi ilçe yapsın. Zaten BŞB'nin ilçe belediyesini kontrol yetkisi de var. Her yönden kontrol edebilir."*

> *"BŞB'de kent estetiği müdürlüğü var. Biz de kentsel estetik kurulu oluşturduk. İlçemiz içerisinde gördüğümüz eksiklikleri iletip takibini yapıyoruz. Kurumlar arasındaki ilişkiler açısında iyi olacak diye düşünüyoruz."*

> *"Okul bizden talep ettiyse biz giriyoruz, BŞB den talep ettiyse onlar giriyor. Önemli olan hizmetin götürülmesi. Köylerin bize geçmiş olması dezavantaj değil. Onlar belediyeyi görüyor, su arıza, yol bakım bizi arıyorlar."*

> *"BŞB çok etkin. Bursa genelinde sorun yaşandığını düşünmüyorum."*

Yasa ile ilçe belediyelerinin bütçelerinden BŞB'ye aktarılan gelirler çerçevesinde ilçe belediyeleri ilgili hizmetleri kendi bünyelerinde daha etkin yürütebileceklerini ifade etmişlerdir. Özellikle ilçe belediye bütçeleri için otopark yönetimi ve işletilmesi, terminaller ve su gelirleri önem kazanmaktadır. Mezarlık ve defin işleri, otopark yönetimi, terminal alanı yöne-

timinin ilçelere bırakılması halinde hizmette daha etkin olunabileceğini belirtmişlerdir. Bu tür hizmetlerin halka en yakın hizmetler olduğunun da altı çizilmiştir.

> *"BŞB otopark paralarını alıyor, bizim ilçede otopark ihtiyacı çok fazla. Kamulaştırma yöntemiyle otopark yapmak istiyoruz, para BŞB'ye aktarıldığı için yapamıyoruz maalesef. Su parası nakit girişi de gitti. %40 azalmamız var."*

> *"Otoparkı biz yönetebilirdik."*

> *"Su paralarını almak isterdik"*

> *"Altyapıdan ziyade yol hizmetlerini yaparım diyebilirim, ama gelirlerinin bize aktarılması kaydıyla. Otopark gelirlerini vs. yönetebilirdik."*

> *"BŞB mezbahaları ilçelere bıraktı, biz daha iyi yaparız. Şehirlerarası terminali bulunduğu ilçe yönetip düzenlemeli. Mezarlıklar ilçeye kalmalı, biz bunun kararını BŞB de aldık."*

İlçe belediye yöneticileri alanı daha iyi tanıdıklarından kendi sınırları içerisinde ortaya çıkan ihtiyaçları daha hızlı çözüp müdahale edebileceklerini belirtmişlerdir. Ayrıca görev paylaşımının yazılı olmayan karşılıklı iletişim ve anlaşma ile gerçekleştirildiği gözlemlenmiştir. Hizmet bölüşümü bir ölçüde birimler arasında çözülmüş görülmektedir.

> *"Gözlemlerimi aktarmak istiyorum. Biz ilçemizin kırsalındaki hizmetleri daha iyi biliyoruz. Biz BŞB'ye göre [alanda] bir adım daha öndeyiz. İhtiyaçları biz tespit ediyoruz, onlardan da proje desteği alıyoruz. %50 bizim öz kaynağımız ile, diğer kısmı BŞB imkanları ile yapıyoruz. BŞB çekilmesin, biz üretiyoruz kalan kısmını onlar yapıyor kırsal hizmetlerde."*

> *"Zeytinlik alanlarda gübreli tarımı yasaklamışlar. Biz fark etmesek ilaçlı tarım yapan suçlu duruma geçiyordu. Alanı biz daha iyi biliriz. İyi yasa, bütünlükçü yasa ama madde eksiklikleri var. Kendi planımızı yapsaydık daha etkin olurdu"*

> *"Eski görevimiz gibi olsaydı iyi yapardık. İlçemiz kendi kendine yetiyordu BŞB'ye sorun, bize yük oldu diyecek. Bizim başkan sağ olsun genç kadro alıyor, bizde teknik ekip iyi. Peyzaj düzenlemesi, köy meydanı, cami bahçesi, çocuk parkı… Bütçe küçükse başkanın onayı ile yapıyoruz, ama bütçesi büyük ise işi BŞB'ye iletiyoruz."*

> *"BŞB'ye bağlandıktan sonra 10 bin m2 üzerindenki parkları BŞB'ye devrettik. Çalı grubu, orta refüjler BŞB alanı oldu. Müteahhite baktırıyor BŞB,*

ama bizim baktığımız gibi olmuyor. Lamba yanmıyor, musluk tamiri vb. bizim gözümüzün önündeydi. Kaza vb. oluyor nöbetçi ekip gider zabıt tutar, zabıta bize yönlendirirdi. Ağaç devrilir hemen müdahale ederdik. Yeni durumdan biz rahatsız olduk mu olduk. Tam yasa analiz yapılsaydı daha iyi giderdi. Başta kötü idi, şimdi daha iyi."

"BŞB'nin çok etkin olduğunu düşünmüyoruz. Bizim ilçemizde etkinliği yok. BŞB bazı içelere araç malzeme veriyor, bazılarına vermiyor bir aksaklık var. Orantılı dağıtılması lazım."

"Köylerde köy konakları cami vb. tek kalemde yapılabilir. BŞB buraya gelir ilçeye çıkar maliyeti derse, bize bütçe verirse daha güzel yaparız. Bedelini de alsak daha iyi olur. BŞB'nin birçok yapması gereken işi biz yapıyoruz. Kışın çok kar yağıyor. Kepçem var, yolları direk açıyorum."

4.3.4. Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İletişim

Görüşülen yöneticilere "büyükşehir belediyesi ile hizmetlerin yerine getirilmesi noktasında iletişim kurarken zorluklarla karşılaştınız mı?" şeklinde soru yöneltilmiştir. İlçeler, ihtiyaçları ve talepleri doğrultusunda BŞB'deki ilgili birim ile iletişim kurmaktadırlar. Bu soru ile hedeflenen, ilçe belediyelerinin BŞB'ye talebini iletirken zorluklarla karşılaşıp karşılaşmadıklarını belirlemektir.

Tüm ilçelerde BŞB ve ilgili birimler ile iletişim sorunu yaşanmadığı genel olarak belirtilmektedir (telefon, elektronik posta veya yüz yüze görüşmeler yoluyla iletişim kurulmaktadır). Her yönetici ihtiyaç hissettiğinde BŞB'deki ilgili birim ile kolaylıkla irtibat kurabildiğini, talebini iletebildiğini belirtmiştir.

Merkez ilçe biraz farklı olarak çok sık BŞB'ye başvurma ihtiyacı hissetmediğini, zaten BŞB ile birebir çalışmalar yapıldığını gerektiğinde kolaylıkla iletişim kurduğunu ifade etmiştir. BŞB ile olan iletişimini "uyumlu" ve "eşgüdümlü" olarak tanımlamıştır.

"BŞB ile protokol imzaladık, 2016 ya kadar 2 araç tahsis ettik. Açığı biz kapattık. Zorluk çıkarmak doğru değil, hizmetlerde eşgüdümlü çalışıyoruz."

"Arıyoruz BŞB'yi tecrübe aktarımı için soruyoruz. İstişare ediyoruz onlardan bilgi alıyoruz, [telefon, elektronik posta veya yüz yüze görüşmeler yoluyla bilgi alınmaktadır] onlar da bize soruyor. Malzeme temininde yardımcı oluyorlar. Ciddi bir uyum var."

"Sürekli irtibat halindeyiz, merkezde aynı yerde olduğumuz için."

Çevre ilçeler de BŞB ile iletişimin oldukça iyi olduğu, çoğunlukla sıcak temas - birebir görüşmeler- karşılıklı tanışma ve tanıma ile sorunların çözülme yoluna gidildiği gözlemlenmiştir.

"İletişim iyi ama sadece o noktada kalıyor."

"Birebir ilişkilerle iyiyiz. Siz tespit yapın bize gönderin diyor BŞB"

"İletişim zorluğu yok. Gidip konuşuyoruz"

"İyi diyalog kurarsanız ilçeye katkı olur. En uzun asfalt yapan ilçeyiz 17 ilçe arasında. Ben haftanın 5 günü BŞB'deyim."

"Yazı yazarak olmaz. Gideceksin, mesai harcayacaksın. Bence koordinasyonda bir kopukluk yok."

"İletişimde sorun yok ama bürokratik olarak işlerin gecikmesi bizde sorun oluyor."

"Ne zaman arasam görüşebiliyorum. İletişim sorunu yok.

"BŞB ile iletişim kurmada problem yaşamıyoruz bir sıkıntımız yok. İkili ilişkiler de önemli."

"İletişim güzel bunda problem yok. Eşgüdümle ilgili sıkıntı yok. Mükemmel değil, fena da değil. İlk aylara göre ilçemizi anladıkça biraz daha eğilmeye başlıyorlar."

4.3.5. Büyükşehir Belediyesi İlçe Belediyelerinin Taleplerine Cevap Verebilmesi

Bir önceki soruya verilen yanıtlarda ilçe belediyelerinin mevcut ihtiyaç ve taleplerinin kolay bir şekilde iletilebildiği, iletişim sorunu olmadığı belirtilmiştir. Bundan sonra yöneticilere BŞB'nin bu taleplere geri dönme hızını, sorunları çözme becerisini öğrenme amaçlı "ilçe belediyesinin talepleri BŞB tarafından zamanında ve yeterli karşılanıyor mu?" şeklinde bir soru yöneltilmiştir.

Verilen yanıtlarda ihtiyaçların beklenen zamanda karşılanamadığı ifade edilmiştir. Bu durumun yöneticiler de "iyi niyetli yapmak istiyor ancak yetişemiyor" şeklinde tanımlanan bir algı oluşturduğunu göstermiştir.

"Bizim taleplerimiz altyapı ile oluyor. Asfaltlama vs. yatırım programları dahilinde. Talebimizi iletiyoruz. BŞB 2016 sonuna kadar gireceğiz oraya deyince biz çalışmayı geri çekiyoruz. Sonra bakıyoruz ki girememiş BŞB alana."

"Bizi aşan kısmı BŞB de ilgili bürokrata yazıyoruz yapsalar da yapmasalar da hemen dönüş yapıyorlar ama işlerde aksama oluyor."

"Hemen giderebilme, bizim ilçemizin yaptığı gibi olmuyor. Biz 1-2 gün içinde çözdüğümüzü BŞB yaparsa 10-15 günü buluyor."

"İlaçlama yapıyorlar yabani otları öldürmek için tüm köylerde. Sinekle mücadele yapıyorlar, bize kalsaydı yapamazdık. Yavaş gidiyor ama nitelikli gidiyor. Sivrisinekle mücadeleyi biz daha sık yapıyorduk, onlarınki belki daha bilimsel ama bizim de veterinerimiz vardı, her ihtiyaçta biz müdahale ediyorduk. Ama BŞB'nin belirli zaman çizelgeleri var"

"Yeterli zamanda değil ama karşılanıyor. Çok hızlı geçiş olduğu için yeni yeni oturuyor."

4.4. Kurumsal Kapasite ve Etkinlik

4.4.1. İdari, Mali, Teknik Kapasite ve Personel Durumu

Yasanın uygulamaya geçmesi sonrası ilçe belediyelerinin personel ve teçhizat ihtiyaçlarının mevcut durumu hakkında bilgi almak üzere "mevcut teknik ve idari personel ve araç - gereç teçhizat kapasitenizde ne tür değişiklikler oldu?" sorusu yöneltilmiştir.

İlçe yöneticileri, genel olarak teknik, idari, mali kapasite, personel ve araç gereç ihtiyaçlarının devam ettiğini belirtmişlerdir. Yöneticilerin sorumlu oldukları birimler ile ilgili olarak alan çalışması yapan ve vatandaşların ihtiyaçları ile birebir ilgilenen birimler için hem personel hem araç gereç ihtiyaçlarını ifade etmişler, büro çalışması ile hizmet veren birimler ise mevcut personel ile çalışmalarını devam ettirdiklerini belirtmişlerdir.

Personel alımlarının norm kadro ile sınırlandırılmak zorunda kalındığı ifade edilmiştir. Yeni düzenleme sonrası bütçelerinin sadece mevcut personelin maaşlarını ödemeye yettiğini ifade eden bazı birim yöneticileri ise, araç gereç ihtiyaçlarını da BŞB'ye iletmektedirler. Bu bağlamda, BŞB'nin destek verdiğini ancak tüm ilçelerde orantılı olarak kaynak bölüşümünün yapılması gerektiği de ifade edilmiştir.

"Personel takviyesini yaptık. Kar temizleme tuzlama araçları satın aldık köylere erişmek için. Ve tedbir aldığımız için sıkıntı yaşamadık."

"Bir miktar personel ve araç takviyesi de yaptık. İhale edildi bazı işler."

"Personel arttıramadık, mekanımız kısıtlı. Araç gereç ihtiyacımız olmadı."

"Personel yetersizliği söz konusu ama nüfusa göre norm kadro olayı var, biz yeni eleman alamıyoruz. İlçemizde yılda ortalama 1200 ruhsat kesiliyor, bununla 36 kişi ilgileniyor.

"İlçemiz 43 ilden büyük bir ilçe. Devirlerden bize gelen personel yok. Kadrolu istiyoruz."

"Bunun sonu yok. 3 personel varsa 13 olsun isterim. Bunun sınırı yok. Malum bütçe gerçeği var, personel istihdam gerçeği var. Şu an yeterli. Eksikleri diğer hizmet birimlerinden temin etmeye çalışıyoruz."

Merkez mahallelere yöneltilen hizmetler için mevcut personel ve araç gereçlerin yeterli olduğu, ancak özellikle kırsal alan çalışmaları kapsamında personel ve araç gereç ihtiyacının arttığı belirtilmiştir.

"Kış sezonunda yukarıdaki köylerde problem olabiliyor. Bunula ilgili araç talep ettim."

"Köylerle ilgili çalışmalarımız henüz başlamadı. Başladığında personel ihtiyacımız olacak"

"Bizim kendi iş makinamız kamyon konusunda yatırımlarımız oldu hala yeterli değil. Dengeleme yaptık. En çok zorlayan kırsalın bağlanması ile oraya hizmet götürme oldu. Bütçede buna ilaveten bir şey olsa idi. Kendi personelimizle devam ediyoruz."

"Yeni kuruldu bu birim. Kırsal alanda araç gereç lazım. Su hattı borusu. Boru olayını 2 senedir aşamadım. Bir kanal açma aletini alamıyorum 2 senedir."

Personel ihtiyacının olmadığını ifade eden yöneticiler de olmuştur. Bu birimlere kapanan belde belediyelerinden araç gereç ve personel aktarımı olduğu ifade edilmiştir. Bütçesi yeterli olan ilçeler ise hizmet alımı yoluyla eksikliklerini tamamlama yoluna gitmiştir.

"Hizmet alımı yapıyoruz. Personel alımı ve araç gereç almadık. Personel fazlamız var. Kapatılan beldelerden gelen personel var."

"Artışa gitmedik. Personel ve araç gereç aynı. Ama kapanan belde belediyelerinden iki araç bize geldi, iş makinası ve çöp aracı."

"Araç gereç sayımızda değişim oldu, 1-2 kamyon geldi bize. Su işleri müdürlüğü kamyonlarıydı. Eleman olarak da 10'a yakın artış oldu. 50 kişiyiz sahada çalışan, köylere bakan ekiplerimiz var. Müteahhit desteği de alıyoruz."

4.4.2. Büyükşehirin Etkinliği

Merkez ilçe görüşmelerinde yeni yasa ile gelen büyükşehir ve ilçe belediyeleri görev paylaşımı konusunun merkez ilçede oldukça net algılandığı, diğer ilçe belediyelerinde olduğu gibi görevlerin iç içe girmediği gözlemlenmiştir.

"Merkez ilçeyiz. BŞB'ne ana arterler ait. Meclis kararıyla ana arterler liste liste yapılmış. Tali yollar bize ait. Trafik yatay düşey işaretlemelerini yapıyorum. Büyük caddeleri BŞB yapıyor. Elimizde kolaylık var, [yollar açısından] net ayrım var."

"Vatandaş ya doğrudan ya dilekçe ya BİMER yoluyla arar. Yazı bize düşerse ilgili arkadaş görev yerine gider bakar. Eğer BŞB görev alanında ise talep sahibine geri döner ve BŞB'ye yazı iletilir."

"Ben kendi görev alanıma bakarım. Hatlar BŞB meclis kararıyla belirlenmiş."

"BŞB ile bağlantımız yok. Görev çakışması olmuyor."

Merkez ilçeye göre BŞB'nin hizmetleri konusunda aksama olup olmaması konusunu ise her yönetici kendi birimlerinin çalışmaları kapsamında değerlendirmiştir. Bazı yöneticiler için birimlerinin BŞB ile eşgüdümde aksama yaşanmamaktadır. Diğer yöneticiler ise aksamaların olduğunu belirtmişlerdir. Bu durum, BŞB'nin ilçe genelinde bünyesindeki farklı birimlerin çalışmalarının her birinin ilçeye yansımasının farklı olduğu yönünde olduğunu göstermektedir.

"Aksama oluyor. Biz personel ve bütçe olarak güçlü bir belediyeyiz. Kendi sorumluluk alanımızda olmamasına rağmen, bazı ana arterlerin asfaltla ilgili çalışmalarını biz yapıyoruz."

"Aksama yok. Yasa ile görev yerlerimiz belli. Bir sıkıntımız olmuyor. BŞB ile ortaklaşa yapıyoruz."

Çevre ilçelerde ise BŞB'nin ilçeye getirdiği hizmetlerin yansıması daha farklı olmaktadır. Görev paylaşımı yapılmış olsa da uygulamada hizmetler karşılıklı iletişim ve anlaşma yoluyla yürütülmektedir. Bazı durumlarda ilçe belediyesi BŞB'nin görev alanında kalan yerlerde hizmete katkı sunmakta, bazı durumlarda ise BŞB karşılıklı olarak ilçe belediyesi görev alanında hizmet etmektedir.

"Bursa'nın içerisinde en çok mahallesi olan ilçeyiz, kırsala genişleyen. BŞB'yi en çok zorlayan belediyeyiz. İl özel idaresi tarafından yapılan ama eksik kalan işler var."

"BŞB merkezde bir yol yapacak, bu yol tamamıyla onun sorumluluğunda. Bu yolun altyapısını da BŞB yapması gerekirken, biz asfalta hazır hale getirilen kısmı yapıyoruz. BŞB'nin işlerinin %50-60 kısmında biz etkiliyiz. BŞB'nin sorumluluğu olmadığı konularda, onların da bize katkısı var."

"Yollarda dere ıslahlarında köylerden geçen ufak derelerde aksamalar oluyor. BŞB'den aldığımız malzeme ile biz yapmaya çalıştık. Bunlar iş makinası, personel giderlerimizi arttırıyor."

"Sıkıntılar oldu uygulamada. Ana caddelerdeki işgaller, ruhsatlar, esnaf denetimi BŞB'de olmasına rağmen yine bizde kaldı uygulamada."

"Özellikle yol bakımlarında bu sıkıntıyı çok yaşıyoruz. Vatandaş [BŞB yerine] bizi buluyor. BŞB gelene kadar onun işini de biz yapıyoruz bu arada. Örneğin bir caddede asfalt bozulmuş, vatandaşın şikayetini gidermek adına onu biz çözüyoruz."

Çevre ilçelerde yapılan görüşmelerde genel olarak aksamaların yaşandığı ifade edilmiştir. Ancak verilen yanıtlarda bu aksamaların bir ihmal veya hizmet eksikliğinden değil; yeni sistemin getirdiği şartlarla ilgili olduğu belirtilmiştir. Büyükşehir, hizmetlerinde gerekli çabayı göstermektedir. Yeni sürece uyumun hem büyükşehir hem de ilçe belediyelerinde zaman içerisinde gerçekleşeceği inancı hakimdir.

"Aksamalar var. Özellikle yatırım programları dahilinde oluyor bu. Şehir merkezindeki yollarla ilgili. Yollarda çalışmalar oldu, büyük yatırımlar. Proje ve mali aksamalar yaşadık. Köylerde BUSKİ konusunda sıkıntı yaşanmıyor. Ulaşım da iyi ama altyapı yatırımları devam ediyor."

"Etkinliği %100 değil. Biz ön çalışma yapıp BŞB'ye gönderdik. Kaç m2 yeşil alanımız var, kaç parkımız var, nereye kaç fidan, çiçek lazım, bunları söyledik BŞB'ye. Hesapları planlaması vardı bizde. BŞB'ye gönderdik."

"Mahalleler bağlanır bağlanmaz bütün köylerin altyapılarını belirlemek için planlama yaptılar ama üst yapısının bir an önce yapılmaması sorun. Kaçaklara müdahale edebiliyorlar. BUSKİ, altyapı konusunu nasıl çalışacaklarını seçim öncesi planlandı. Nereye nasıl müdahale edeceğini belirledi."

"Aksamalar var, ciddi var. Ama yapı yerine oturana kadar biz bu aksamaları yaşayacağız. Daha iyi olacağına eminim."

"Yasa gereği mezarlıklar BŞB'nin. Bayram öncesi ekipleri geldi yaptılar. Geçen sene gelemediler. Zamanla oturacak hizmetler. Gidin İznik gölü çevresi pırıl pırıl."

Büyükşehir, çalışma planını 17 ilçe üzerinden gerçekleştirmektedir. Çalışma takviminin yoğunluğu, ilçelerin hizmetlerinde sürecin uzamasına neden olmaktadır. İlçeler, daha önceki sistemlerinde kendi ihtiyaçlarını -az veya yetersiz de olsa- hızlı şekilde giderebilmekte olduklarını belirtmişlerdir.

"İmar planlarının onayı, askıya çıkarılması sürecinde sadece bizim belediyemiz vardı. Şimdi BŞB girdi sürece, aksaklıklar oluşuyor, BŞB programı yoğun olduğu için."

"Şimdi prosedür uzamış oluyor. Biz yapsak 1 ayda yapardık, şimdi aylar sürüyor, nasıl oluyorsa. Aksamalar yaşıyoruz. Cihazla hemen arızayı buluyorlar ama zamanında giderilemiyor. Bizim bir sistemimiz vardı."

"Ben bir örnek vereyim. Duba (yol ayraçları) istedim. İlçe fen işleri bütçem uygun değil dedi. Bana lazım, emniyet istiyor. BŞB ihale yapacakmış, onların ihalesini bekleyeceğiz. Ama emniyete bugün - yarın lazım."

Tüm bunlara rağmen, BŞB'nin yeni süreçte köylerin bazı altyapı sorumluluklarını alması ilçelerde memnuniyetle ifade edilmiştir.

"Yasa ile köyler bizde olsaydı ilçemizde daha hareketli olurduk da köylerde sıkıntı yaşardık. BŞB bizi oralardan kurtardı. Köylere BŞB'nin çok etkisi var."

"BUSKİ 3 tane dış mahallenin altyapısını bitirdi, biz mümkün değil yapamazdık."

4.4.3. Büyükşehirin Başarılı / Başarısız Olma Durumu

"İlçe yöneticilerine büyükşehir belediyesinin il genelinde yaptığı hizmetleri değerlendirmeleri ve hizmetlerin yerine getirilmesinde başarılı bulup bulmadıkları" sorulmuştur. BŞB büyük oranda başarılı olarak tanımlanmıştır.

"Başarılı oldu. Planlı çalışıyorlar."

"Başarılı oluyor, hakkını yememek lazım. Tek sıkıntı yerindenlik sıkıntısı"

"Bursa BŞB hakikaten çalışıyor diye düşünüyorum. Tüm ilçelerde yatırımlarına başladı. Sahil düzenlemelerini BŞB aldı. Vatandaş gözüyle bakıyorum, BŞB'nin Bursa'ya yoğun yatırımları var."

"Dışarıdan görülen, BŞB ulaşıyor gözüküyor her yere."

"Başarılı oluyor. Kırsal bölgeye BŞB'nin etkisi daha fazla, köylere taş döşeniyor, su depoları değişiyor, parklar yapılıyor. Ama koordinasyonsuzluk var biri geliyor su döşüyor, biri geliyor kanalizasyon döşüyor. Veya bir hizmet geliyor ama öbür hizmet gelmiyor. Biraz aksama var."

"Başarılı ama daha da başarılı olacak. Ciddi ilerliyor ama [yasa öncesi] beklenen gibi değil."

Bazı yanıtlarda ise yöneticiler "kısmen", "zannetmiyorum", "sanmıyorum" gibi net olmayan ifadeler kullanmışlar ve bir kısmı ise belirli bir oran ile ifade ederek kendi açılarından hizmetlerin başarısını ölçme yoluna gitmiştir.

"Kısmen başarılı görüyorum."

"Zannetmiyorum. Çünkü BŞB'nin planlarla ilgili iş yükü çok fazla, bizim revizyonlara yetişemiyorlar."

"Hiç sanmıyorum. Kendi halimizle idare ediyorduk."

"%70 başarılı. Bursa çok büyük bir alan."

Büyükşehir Belediyesinin 6360 Sayılı Yasa sonrası il ölçeğindeki hizmetlerini yeterli bulmayan yanıtlar da bulunmaktadır.

"Biz ilçe olarak BŞB'nin halletmesi gereken bir takım işleri halletmeye çalışıyoruz. Daha iyisi olabilir."

"3 büyük (merkez) ilçede evet [başarılı]. 2004 de genişleyen ilçelere bile tam yapılamadı tüm hizmetler. Dış ilçelere yapılamıyor."

"Bizim ilçe için konuşayım, BŞB'nin eksik bir şeyleri oluyorsa toprak vb. yardımcı oluyoruz, ama %100 verim yok."

4.5. Yasaya İlişkin Değerlendirme ve Öneriler

4.5.1. Merkez İlçeden Bakış

Merkez ilçede görüşülen kişilerin verdiği yanıtlara bakıldığında Yasayı diğer ilçelerden farklı olarak değerlendirdikleri görülmüştür. Merkez ilçe, Bursa kent merkezi yönetimi hakkında aksayan yönleri de ifade ederek kentin daha etkin yönetilebilmesi için öneriler sunmaktadır. Bu önerilerde ilçe, çözümün bir parçası olmayı kendine görev bilmektedir. Büyükşehir yönetiminin bir çok konuda aldığı kararlarda merkez ilçe yönetimini de kararlara dahil etmesi beklenmektedir.

"Trafik İstanbul trafiğine benzemeye başladı. Yeni yollar yapılmalı, kavşaklar vb. İlçemizde yaşanan sıkıntıların ilçemiz ile birlikte görüş alınarak yapılması faydalı olacaktır.

"Bizi sınırlayan bir şey olmadı. Yasa değişikliğinden kaynaklanan bir sıkıntımız olmadı"

4.5.2 Kırsal Alan Hizmetleri

Sorulan sorulara verilen yanıtlar çevre ilçelerde farklılık göstermektedir. En yoğun öneri ve sorun alanı "kırsal alanlar"dan gelmektedir.

"Köyleri il ve ilçe merkezine bağlayan yolların yapımı bakımı bize bırakılsaydı, çünkü BŞB'nin iş yoğunluğu fazla."

Mahalle olan köylerde eski yaşam koşulları devam etmektedir. Tarım ve hayvancılığın yoğun olarak yapıldığı bu bölgelerde zaman zaman vatandaşlar hayvancılık veya tarımsal faaliyetlerini devam ettiren komşuları hakkında şikayetlerde bulunabilmektedir. Bu konuda görüşülen yöneticilerin kafasının da karışık olduğu görülmüştür. Bazı görüşmeciler, "tarım ve hayvancılık ile ilgili yeni esnek bir düzenlemeye ihtiyaç duyulduğu" ifade ettiler.

"Mahalleye dönüldü ama kırsal yaşam statüsü devam ediyor. Hayvancılık var tarım var bu konuda bir şeyler yapılması gerekiyor. Bir mahallede hayvancılık yapıyorlar ve komşular şikayet ediyor. Burası "mahalle" deni-

yor. Yeni bağlananlar için zorlu süreç var önlerinde, 5 yıl sonra sıkıntılar yaşanacak. Bununla ilgili esnetici bir madde olabilirdi. Nüfus yerleşimi ile ilgili kriter konulabilir kırsal yaşam faaliyetleri için."

Yasa sonrası çevre mahallelerin imar ruhsatlarının verilme sürecinde değişme yaşanmıştır. Bu bölgede yaşayan vatandaşlar için su ve elektrik gibi hizmetlerin ve farklı belediyecilik hizmetlerinin götürülebilmesi için imar ruhsatlarının veriliyor olması gerekmektedir. Ancak, yeni süreçte bu işin nasıl yapılacağı netlik kazanamamıştır. Bu nedenle, vatandaşın mağduriyetini gidermek adına mevcut maddenin değişimi veya ek yönetmelik ihtiyacı gündeme getirilmektedir. Yasanın "altyapısı hazırlanmadan" çıkarıldığı görüşleri de bulunmaktadır.

"Bu yasa çıkmadan önce bence altyapısının hazırlanması gerekiyordu. Bence kırsal alanlarda nasıl ruhsat verileceğinin belirlenmesi gerekiyordu. Önümüzdeki süreçte açık ve net şekilde yasa çıkarılması gerektiği düşünüyorum."

4.5.3. Hizmet Alanlarının Net Olmaması

Çoğu hizmet alanında büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri ikili ilişkiler ve -iyi niyetli[18]- iletişim ile görev bölüşümü gerçekleştirmişler. Bu paylaşım ilçe belediyesinin süreç içerisinde hizmet kapasitesinde ortaya çıkan ihtiyaçlar çerçevesinde gerçekleşmiştir. Dolayısıyla, yasada net sınırlar çizilmediğinden her ilçenin büyükşehir belediyesi ile olan görev ve sorumluluk alanlarının paylaşımı farklılık arz etmektedir. Tam anlaşılamayan ve ihtilaf olan konularda ise "Ankara" ya danışılmakta, maalesef tatmin edici yanıtlar alınamamaktadır.

"Hizmet alanlarında problem var. Yasada köy bağlantı yolları ibaresi var. İçişlerine yazdık, bakanlığa yazdık kimse çözemedi. İlçe ile köy arasındaki yolun sorumlusu yasada belli, BŞB. Ama BŞB, iki köy arası bize ait değil diyor. Kanunu herkes değişik algılıyor, bunu çözseler herkes rahatlayacak."

"Görev kapsamları net olarak belirlenmeli. Bazı konular muğlak kalmış. İlçe mi BŞB mi yapacak? Köylerin taşınmazlarının paylaştırılması net değil. Köy tüzel kişiliği köy içerisinde tapusu olmayan yere bina yapmış gidip hazineye tescil ettirilmiş bina. Mülkiyet başkasında bina başkasında. Yasaya

[18] Bu tanımlama ilçe yöneticileri tarafından büyükşehir için kullanılmıştır.

baktığımızda ilçe belediyesi ve ilgili kurumlara aktarılır diyor. Yasa düzenlenirken tescil işlerinin belediyeler tarafından yapılması gerekirdi."

"Buraya fidan dikilecek burası bize ait değil diyemiyoruz. Ağaç devrilmiş biz müdahale ediyoruz. Çocuk kum parkı koyuyoruz. Ağaçlandırma yapıyoruz, 100 tane dikiyoruz. Biz BŞB bağlanmadan bunu hesap ettik ilçemiz tek başına yapıyor bunu. Şimdi BŞB bunu 8 milyon ile yapacak birim fiyatı düşecek üstten baktığımızda devlet kara geçti. Lakin davul başkasında tokmak başkasında.."

Vatandaş açısından hizmetlerde karşı karşıya geldikleri ve muhatap olunan kurum hala ilçe belediyesidir. Yasa öncesinde olduğu gibi vatandaş herhangi bir talebi için ilçe belediyesine başvurmakta, vatandaş memnuniyeti göz önüne alınarak talepler ilçe belediyesi tarafından yerine getirilmeye çalışılmaktadır.

"Önce biz yolu hazırlıyoruz, BŞB gelip yapıyor. Vatandaşa BŞB'ye git demeniz mümkün değil. Vatandaşın nezdinde şunu aşamıyoruz: Şimdi BŞB bakıyor ne alakası var diyor, vatandaşa bunu anlatmak imkansız. BŞB'ye git dediğimiz an kıyamet kopuyor."

"Köy yollarını ben açıyorum, aslında benim işim değil. Bana mazot verin dedim. Burada BŞB şantiyesi var, fen işlerinin. Bunlarla beraber çalışıyoruz. Vatandaş için bir çok işe giriyoruz. Vatandaş tanımaz ki kimseyi BŞB'de."

Büyükşehir belediyesinin meclis kararı ile bir takım hizmet alanlarını ilçe belediyelerine bıraktığı ifade edilmiştir. Bunlar arasında mezbahalar ve mezarlık alanları önem arz etmektedir.

"Meclisten mezbahalar hakkında karar çıktı BŞB'de. Hemen ilçe belediyelerine bağlandılar. İşletmesi büyük gider. Ortada gelir de yok, yük oldu."

"Mezarlık hizmetleri, mülkiyetler onlarda kaldı, bakımı da onlar yapıyor defin bize kaldı. Mezarlık duvarları göçmüş onları yeniliyorlar."

"Cenaze hizmetleri daha birebir olmalı. Biz ölenin ismini duyunca kim olduğunu biliyoruz nerede akrabası olduğunu biliyoruz oralarda hemşehrimiz varsa araç ile getir götür yapıyoruz."

"Mezbahaneler mezarlıklar ilçede olsun. Doğal besleniyor hayvanlar burada kesiyoruz ilçede fiyatı uygun oluyor etlerin. Yoksa et taa Bursa'dan mı gelecek o zaman fiyat artışı olur."

Görüşmelerde mevcut devirlere terminaller ve trafik düzenlemesinin de eklenmesi önerilmiştir.

"Şehirler arası terminali de bulunduğu ilçe yönetip düzenlemeli.

"Trafiğin belediyelere bırakılması lazım."

Genel olarak ilçeler büyükşehir belediyesinin imkanlarının teknik ve nitelikli personel ile araç gereç ve teçhizat yönünden ilçe belediyelerinden oldukça üstün olduğunu ifade etmektedirler. Ancak, belirli hizmetlerde halka en yakın yönetim olarak kendilerinin aktif sorumluluk alması gerektiğini, vatandaş ile birebir iletişim içinde olan birimin kendileri olduğunu dolayısıyla defin işlemleri, trafiğin yönetilmesi, köylere götürülen hizmetler gibi sosyal içerikli tüm hizmetlerin ilçe belediyesi tarafından yürütülmesi gerektiğini ifade etmişlerdir.

Burada hizmetlerin "teknik" ve "sosyal" olarak sınıflandırıldığı görülmektedir. İmar planları, altyapı, katı atık tesisleri, yol bakım, su ve kanalizasyon vb. işlerin bütünsel bir standartta olması gerektiğini düşünerek büyükşehir belediyesine bırakılması gerektiği ifade edilmiştir.

4.5.4. Büyükşehir Belediyesi Kaynaklarının Orantılı Dağıtılması

Büyükşehir belediyesi, ilçelerin talepleri doğrultusunda ayni yardım yapmaktadır. Bu yardımlar hizmetin niteliğine göre çok çeşitli olabilmektedir. Çevre mahallelere kurulacak parklar, temin edilecek çöp kamyonları ve konteynırlar, araç ve gereçler, parke taşları, mazot, tarımsal araç ve gereç (salça makinası, çilek toplama aracı, zeytinliklerin bakım ihtiyaçları) vb. yardımlar bunlardan birkaçıdır.

İlçe belediyesi yöneticileri, büyükşehir belediyesinin yardımlarının her ilçenin nüfusu, mahalle sayısı (çevre mahalle sayısı), coğrafi - topolojik özellikleri, yüzölçümü gibi kriterlerin göz önüne alınarak eşit ve orantılı dağıtılması gerektiğini ifade etmişlerdir. Hatta ilçelerden büyükşehire giden bütçe oranı doğrultusunda büyükşehirin o ilçeye aynı ve mümkünse daha fazla oranda yardım ederek giden payın geri döndürülmesinin gerekliliği belirtmişlerdir.

"16 ilçe bir tarafa biz hepsine bedeliz. BŞB aslında bu işi kıyaslarken günde 130 bin TL bütçe alıyorsa bir ilçeden, bunun karşılığını vermesi ge-

rek. Salça makinası dağıtılacak küçük bir ilçeye de 15 tane bize de 15 tane veriyor. Bize 60 tane vermesi gerek. Sıkıntı burada. Orantılı değil."

"Ben kendime bakarım, öbür tarafları bilemem. Ne yaparsak yapalım merkez ilçelerle biz bir olmayız. Başka ilçelere 4 tane çöp arabası gitti. Bunları yerel basından görüyorum, üzülüyorum. Bunu nüfusa göre mi dağıtıyor, bize de ver, 1 tane olsun ver."

"BŞB hizmeti dağıtırken ve planlarken nüfus sosyal denge istihdam coğrafya vb. kriterlere dikkat etmesini istiyoruz. Biz sadece hak ettiğimizi istiyoruz."

"Kırsalda bir sıkıntımız yok. 22 köye oyun grubu kurduk. Malzemeyi BŞB aldı, montajlı ekipmanı BŞB verdi, biz kurduk. Küçük yerlere 10 tane fitness (park spor aletleri) veriyor, bize de 10 veriyor. Kırsal ilçeye de 10 takım veriyor. Bize 20 takım verebilir, oranlaması lazım."

4.5.5. İlçelerin Ölçeklerine Göre Yükümlülüklerin Belirlenmesi

Görüşülen ilçeler Yasanın ilçe belediyesine yüklediği sorumluluklarda ilçelerin ölçekleri, mahalle sayısıları, nüfusları, coğrafi özelikleri, sosyal dengeleri, gelir dağılımları ve bütçeleri gibi niteliklerine göre kategorilere ayrılarak hizmet dağılımının belirlenmesi gerektiği ifade etmişlerdir.

Aynı şekilde, bu sınıflandırmanın büyükşehir belediyesi tarafından da yapılması gerektiğinin ve merkez ilçeler ile çevre ilçelere hizmet dağılımı, personel ve araç gereç aktarımında ilçe niteliklerinin dikkate alınmasının gerekliliğini belirtmişlerdir.

"İlçemiz kendi kendine yetiyordu. 800 bin m2 yeşil alana bakıyorduk, bunların yarısından çoğu BŞB'de şu an, onlara geçti. Nüfusumuz fazla olduğu için özel ayrıcalıklı ilçe yapılabilirdi. BŞB'de mühendis var, 3 ilçeye biri bakıyor. Bize özel 1 tane baksın."

"Tarımla geçinen bölgelerde de kentsel bölgelerde de su fiyatı aynı. Köylü su parasını ödeyemiyor. Bunun düzeltilmesi gerek."

"Bizim gibi bir ilçe de; merkez ilçe gibi bir ilçe de aynı kanuna tabi tutuldu. O da atık getirme merkezi (çöp aktarma istasyonu) yapacak, ben de yapacağım. Eskiden herkese çekebileceği yük yüklenmişti."

"Bizden para alıyordu BŞB. Burada kademelendirme olması lazım. Yıllık bütçesi 1 milyon olan belediye ile yıllık bütçesi 2-3 milyon olan belediyeyi aynı kefeye koydunuz. Gelirlerin bir gecede %60'ını alır, personel sayısını arttırırsanız sorun olur."

"Ruhsat muafiyetleri vardı köylerin. Yeni yapılaşmada imar planları zorunluluğu var. Baştan 6360 yaparken nüfusa göre ayırmaları lazımdı. 50 yıldır bütün yasalarda bunu koyardık. Tek 6360'da dediler ki herkes uyacak. Uyma şansım yok."

"Büyüklüklerine bakılmaksızın tüm belediyeler aynı kefeye kondu ve aynı sorumluluklar yüklendi. En büyük dezavantaj bu. İlçe belediyeleri ciddi ekonomik krize girdi."

4.5.6. İlçe Belediye Bütçeleri

İlçe belediyeleri, yasa sonrası düzenleme ile bütçelerinden ayrılan payın belediye hizmetlerini olumsuz yönde etkilediğini, bir nevi etkisizleştirildiklerini belirtmişlerdir. Yasa öncesi mevcut gelirleri ile diledikleri hizmetleri yapabilen belediyeler, vatandaşın taleplerine de ivedilikle yanıt verebilmekte olduklarını, ancak şu an itibariyle sadece personel maaşlarını ödeyebildiklerini ifade etmişlerdir.

"Yasanın mali yönü eksik. %40 bütçe BŞB'ye gitti. Ana caddelerdeki reklam gelirleri gitti. Dış mahallelerdeki hizmetlerin hiç bir getirisi yok, sırf gider. Nüfus arttı. Yasa elbise olarak dikildi ama bize uymadı."

"Bu kanunda ilçe belediyeleri ekonomik anlamda zayıflatılmış. Bizim dış mahallelerimiz var, kesinlikle ilçe belediyelerine gelen paylarla alakalı düzenleme yapmak lazım."

"Biz 6360 ile bir gecede, bize devredilen personelle 250 personelden 600'e çıktık. Gelirimiz 1 milyon 800 binden 800 bine düştü. Sadece maaş ödüyoruz."

"Bizim gelirlerimiz arasında kira, su parası vardı, hepsi gitti. Sadece emlak vergisi var, çok para değil. İller bankasından gelen para personel maaşlarına anca yetiyor."

"Rakamsal boyutlarda çok aman aman hizmet alma şansımız yok, güncel belediyecilik adına. 15 bin TL emlak vergisi topluyoruz bununla bir hizmet olmaz. Biz şunu yapabiliriz desek de bütçemiz yüzünden olmaz. Bizim sıkıntımız nakit sıkıntısı."

"Bütçe konusunda ilçe belediyelerinin bütçeleri arttırılmalı. Bütçemizi yükseltmeleri gerekiyor."

"Para kazandıran her şey BŞB'ye geçti gayrimenkulleri aldılar. Meclis kararı ile mezbaha, mezarlıklar bize bırakıldı. Otobüsleri suyu ilan reklam gelirlerini bana ver dedi."

"Bir köyün camisine konağına yardım yapıyoruz. Bütçe sınırlı, sorun oldu. Bizim gibi küçük belediyelerde sorun oldu. Su, çok büyük bir gelirdi, bu bizim elimizden gitti. İller bankasından gelen paradan da BŞB'nin payı kesiliyor. Nüfusa oranladığımızda şimdi 22 bin kişi üzerinden para alıyoruz. Eskiden 8 bin kişi üzerinden para alıyorduk."

Buna karşılık görüşülen yöneticilerden birisi, gelirlerindeki azalmaya karşın, BŞB'nin ilçelerine yaptığı hizmetin büyüklüğüne dikkati çekmiştir.

"Bütçemiz düştü ama sadece BŞB'den 2 ay önce aldığımız hizmetler 52 milyon TL. Tek başına yapmamız mümkün değil, 2014 öncesi burası tarumar olmuş bir ilçeydi. BŞB destek oldu. Mümkün değil kendi başımıza altından kalkamazdık."

4.5.7. Büyükşehir Belediyesinin İlçelerde Örgütlenmesi

İlçelerin beklediği hizmetlerle ilgili olarak bürokratik süreçler nedeniyle hizmetin ilçeye dönmesinin geciktiği ifade edilerek BŞB'nin gerekli gördüğü birimler için ilçelerde "büro / şube" kurması gelen öneriler arasındadır. Halihazırda itfaiye ve BUSKİ birimlerinin ilçelerde bulunması memnuniyetle karşılanırken idari / teknik birimlerin de aynı şekilde ilçede kurulması önerilmektedir.

"BŞB bilgi işlem konularını tamamen üstlensin, imar planlarının sayısallaşması, bunların yazılımlarını temin etsin. Personellerini görevlendirsin bizlere yardımcı olsun. BŞB'nin burada bürosu olması işlerimizi kolaylaştırdı. Bir BUSKİ bir itfaiye var. İdari meselelerle ilgili büro yok. Bu önemli bir boşluk."

5. SONUÇ VE ÖNERİLER

Tarihi, uygarlık tarihi ile birlikte anılan kentler, günümüze kadar çeşitli dönüşümlere uğramış, gerek tanımlanmaları gerekse üstlendikleri işlevler itibariyle farklı süreçler geçirmişlerdir. Kentlerin dönüşüm ve gelişimleri, toplumların da dönüşümlerine imkan sağlamış, zihinsel ve kültürel gelişimlerine zemin hazırlanmıştır.

Kent içerisinde gelişen meydanlar, sokaklar, konutlar, yeşil alan ve donatı alanları ile örf ve gelenekler, doğal eğilimler ve toplumsal davranışlar kenti salt fiziki mekanlar olarak değil; yaşam alanı olarak da geliştiren ve anlamlandıran nitelikler olmuştur. Zaman içerisinde kentler daha geniş alanlara yayılarak metropoliten nitelik kazanmışlardır.

Metropoliten kentler, kentleşmenin ileri bir seviyesi olarak kabul edilmiştir. Metropoliten alanların temel özellikleri endüstriyel gelişmişlik oranı, ulaşım ağları, finans gücü, sanayileşme ivme hızı, erişilebilirlik, sosyal ve kültürel donatı alanlarındaki çeşitlilik gibi etkenlere sahip olmalarıdır. Metropoliten kentlerin tanımı tüm dünyada öncelikle nüfus ölçütü temel alınarak yapılmıştır. Bu ölçütü metropoliten alandaki kent öbeklerinin sayısı ve coğrafi özellikleri izlemiştir.

Metropoliten kentlerin gelişmesi ile bir takım sorun alanlarının ortaya çıkması, beraberinde bu alanların yönetim biçimlerinin tartışılmasına neden olmuştur. Metropoliten alanın örgütlenme biçimine bağlı olarak geliştirilen yaklaşımlar; tutarlılık, koordinasyon, etkinlik, esneklik, şeffaflık, sosyal uyum, sürdürülebilirlik, hesap verebililirlik, yerindenlik ve demokrasi gibi ilkelerle güçlendirilmek istenmiştir.

Metropoliten yönetim modelleri ve yerel yönetimlerdeki ölçek tartışmaları, Türkiye'de de yerel yönetim bağlamında çeşitli tartışmalara konu olmuştur. Türkiye'de metropoliten yönetimin kurulması, 1984 yılında gerçekleşmiştir. 1984'te sınırları içerisinde birden fazla ilçe bulunan belediyeler (İstanbul, Ankara ve İzmir) "büyükşehir" statüsü kazanmıştır. Ancak zamanla bu sayı artmış, 2000 yılında 16'ya yükselmiştir. Diğer taraftan 2000'li yıllarda idari yapıda reform tartışmaları başlamıştır. Belediye kurulmasında nüfus eşiğinin yükseltilmesinin gerekliliği öne sürülmüştür. Ayrıca küçük belediyelerin birleştirilmesiyle ilgili çeşitli düzenlemeler yasalarda kendine yer bulmuştur. 2004 yılında çıkarılan 5216 Sayılı Büyükşehir Ya-

sası ile büyükşehirlerin sınırlarının genişletilmesine ilişkin yeni düzenlemeler getirilmiştir. Örneğin nüfus büyüklüğüne göre yarıçapa dayalı genişletme, bu dönemde yapılmıştır.

2008 yılında büyükşehirlerdeki ilk kademe belediyeleri kaldırılmıştır. Bu bağlamda 2008 tarihli ve 5747 Sayılı Yasa, büyükşehirler için geliştirilen reformların tamamlayıcısı ve bütünleştirici politikaların devamı olarak nitelendirilmektedir.

Tüm bu reformlar, çıkarılan yasa ve yapılan düzenlemelerle beraber, 6360 Sayılı Yasayla çok daha köklü bir değişiklik yapılmıştır. 2012'de kabul edilen 6360 Sayılı Yasa, metropoliten yönetimde köklü değişimler içermektedir. Yasa, sadece büyükşehir modelini değil, Türkiye'deki yerel yönetim modelini de değiştirmiştir. Yasanın gerekçesi olarak; hizmetlerde verimlilik, bütünleştirilmiş yerel yönetim sistemi, nitelikli insan kaynağı, uyumlu imar planları ve hizmetlerin eşgüdümlü sağlanması gibi gerekçeler sıralanmıştır. Büyükşehir belediyesi hizmet sınırlarının il mülki sınırlarına kadar genişletilmesinin yönetim, planlama ve koordinasyon açısından hizmetlerin yerine getirilmesinde güçlü bir yapı oluşturacağı düşünülmüştür.

Yasa, beraberinde birçok tartışmayı getirmiştir. Tartışmalardan en bilineni il bütününe yayılan bir yerel yönetimin eyalet yönetimine dönüşebileceği endişesidir. Bu endişe, büyükşehir hizmet sınırının genişlemesiyle ilgilidir. Bilindiği gibi hizmet sınırı genişletilmiş ancak büyükşehir belediyesinin yerel yönetim niteliği değişmemiş, başka bir ifadeyle örneğin büyükşehire yasa yapma gücü tanınmamıştır. Yapılan değişiklik büyükşehirlerin coğrafi sınırlarının genişletilmesine ve yerel hizmetlerin daha geniş ölçekte büyükşehir ve ilçe belediyeleri eliyle sağlanmasına yöneliktir. Dolayısıyla, eyalet ve federasyon bağlamında yapılan tartışmalar geniş bir tabana yayılmamış, yankı bulmamış ve bir süre sonra unutulmaya yüz tutmuştur. Günümüzde, 6360 sayılı Yasaya bu açıdan geliştirilen eleştirilerin geçerliliğinin olmadığı görülmektedir.

Yasa ile gündeme gelen anayasaya uygunluk tartışmaları ise il özel idaresinin, köylerin ve belde belediyelerinin kaldırılması; ayrıca bazı iller büyükşehir yapılırken diğerlerinde farklı bir yapının devam ettirilmesi ve bunun ülke bütünde ikili bir yapıyı doğurması vb. konular çeşitli tartışmalarda gündeme getirilmiştir. Bu tartışmalara Yasanın Anayasaya uygun-

luğu yönünde karşıt görüşler de gelmiştir. Anayasa Mahkemesi, 12.09.2013 tarihli kararı ile tartışmaları sonlandırmış ve yasanın Anayasaya aykırı olmadığı görüşüne varmıştır.

6360 sayılı Yasa ile ayrıca yeni ilçeler kurulmuş, sınır değişiklikleri, birleşme ve katılmalar gerçekleştirilmiş, belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişilikleri ile bazı mahalli idare birlikleri de kaldırılmıştır. Yasa koyucu, yönetsel alana ilişkin bu düzenlemeler ile hizmet sunumu bakımından daha etkili ve verimli bir yönetsel yapının kurulmasını hedeflediğini belirtmiştir.

Yasa ile belediyelerin mali yapılarında da değişimler gerçekleştirilmiştir. Genel Bütçe Vergi Gelirleri (GBVG) payı ve Maliye payı, yeni durum dikkate alınarak yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenleme sonrası bazı belediyeler eskisine göre daha avantajlı, bazıları ise daha az avantajlı olmuştur.

Özetle 6360 Sayılı Yasa ile hizmet sunum alanı büyürken birim başına hizmet maliyetlerinin azalması ve kaynakların daha etkin kullanımı; insan kaynaklarının niteliğinin artması; belediyelerin araç, gereç ve donanım yönünden gelişmesi; hizmetlerin sunumunda ileri teknolojilerden yararlanılması; bütüncül imar planlarının yapılması; büyük ölçekli projelerin hayata geçirilmesi; birimler arası koordinasyon sağlanması; hizmetlerin hızlı ve etkili bir şekilde sunulması; kaynakların kullanımında il genelinde adil bir dağılımın olması ve halkın memnuniyetinin artması hedeflenmiştir.

Tezde, Bursa Büyükşehir Belediyesi'nde ve ilçe belediyelerinde yapılan saha çalışması ile bu ve benzeri öngörülerin, Bursa örneğinde ne derece karşılık bulduğu sorusuna cevap aranmaya çalışılmıştır. Bursa'da bu sorunun cevabı, büyükşehir ve ilçe belediyelerindeki üst düzey yöneticilerin gözünden anlaşılmaya çalışılmıştır. Diğer bir ifadeyle bu tezdeki cevaplar, bürokratik bir perspektife dayanmaktadır. Yeni büyükşehir sistemini, bu sistemin hayata geçmesinde rol üstlenen bürokratlar üzerinden analiz etmeye çalışan akademik çalışmaların sayısı henüz oldukça sınırlıdır. Tez çalışması, böyle bir boşluğa katkı sunma çabasındadır.

Araştırma alanı olarak seçilen Bursa'da 1987 yılında büyükşehir kurulmuştur. Hızlı bir kentleşme sürecinde olan Bursa'nın nüfusu her dönem Türkiye ortalamasının üstünde seyretmiştir. Bursa'nın kır - kent aralığı gittikçe azalsa da hala yoğun kırsal alanlara sahiptir. Bursa, bu nitelikleri ile çalışma için uygun örnek alan olarak seçilmiştir.

Bursa Büyükşehir Belediyesi ile Osmangazi, İnegöl, Orhangazi ve Orhaneli ilçe belediyelerinde üst düzey yöneticilerle derinlemesine mülakatlar yapılmıştır. Böylece yeni yasa sonrası hizmet alanının genişlemesi, karşılaşılan zorluklar, çözüm yolları, uygulanan tedbirler, hizmet maliyetleri, insan kaynakları, hizmetlerin halka yansıması, yasa hakkındaki görüşler ve genel öneriler gibi birçok başlık altında sorular yöneltilmiş, alınan yanıtlar gruplandırılarak analiz edilmiştir. 6360 Sayılı Yasa, böylece hem metropoliten düzeyden, hem de ilçe düzeyinden ele alınmıştır.

Bursa Büyükşehir Belediyesinde görüşülen yöneticilerin gerek eğitim gerekse mesleki tecrübe olarak yetkin ve konularına hakim oldukları görülmüştür. Bu niteliklere sahip yöneticilerin varlığı, büyükşehir yönetimi açısından bir avantaj olarak değerlendirilebilir. Bazı yöneticilerin, daha önceki çalışma alanlarında köy hizmetleri, il özel idareleri gibi kurumlarda görev yapmış olmaları hizmet alanı kırsala doğru genişleyen Bursa BŞB için diğer bir avantaj olarak göze çarpmaktadır.

Benzer şekilde ilçe belediyelerinde 19 yönetici ile derinlemesine mülakatlar gerçekleştirilmiştir. 13 yöneticinin mesleki tecrübesi 21 yıl ve üzeri olarak belirlenmiştir. 11 yıldan fazla tecrübesi olan 5 yönetici bulunmaktadır. İlçe belediyelerinde görev yapan yöneticilerin kendi alanları ile ilgili bilgi ve deneyime sahip oldukları, ilçelerini iyi tanıdıkları görülmektedir. Bir tanesi hariç tüm yöneticiler görev yaptıkları ilçede doğmuş ve tümü halen burada yaşamaktadır.

Yerel hizmetlerde yöneticilerin tecrübeleri, halk tarafından tanınmaları ve hizmet ettikleri alana hakim olmalarının getirdiği avantaja Bursa Büyükşehir Belediyesi ve incelenen ilçe belediyelerinin sahip olduğu ifade edilebilir.

Söz konusu yöneticilerle yapılan görüşmelerden elde edilen bulgular tez metninde genişçe sunulmuştur. Burada, araştırmada öne çıkan bazı bulgulara belli başlıklar altında yer verilip değerlendirmeler yapılacaktır.

İl mülki sınırlarına genişleme ve uyum

Bursa BŞB'deki yöneticiler, görev yaptıkları birime bağlı olarak, büyükşehir belediye sınırlarındaki genişlemenin içini farklı şekillerde doldurdukları görülmüştür. Örneğin altyapı,

imar, fen işleri gibi birimlerin yöneticileri hizmet alanlarının genişlemesini km^2 bazında sayısal ifadelerle aktarmışlar; buna karşılık çevre, kırsal hizmetler, ulaşım gibi birim yöneticileri ise yeni eklenen ilçe sayıları ile yanıt vermişlerdir. Yöneticilerin genişlemeye ilişkin "algılarının", sundukları hizmetin özelliği ile birlikte oluştuğu görülmektedir.

Sınırların il mülki sınırına genişlemesi, hem bazı avantajları hem de bir takım zorlukları beraberinde getirmiştir. BŞB sınırları içine yeni katılan ilçelerde ve mahalleye dönüşen köylerde ihtiyaçların fazlalığı, teknik ve idari personelin azlığı, araç - gereç konusundaki eksiklikler ve bütçelerinin yetersizliği ilk olarak sıralanan zorluklardandır. Bazı ilçelerde devir öncesi yapılan hukuki sözleşmelerin devam ediyor olması, kullanılan binaların mülkiyet durumları, imar planlarının bütüncül olmaması, jeolojik etüdlerin tamamlanmamış olması gibi sorunlardan da söz edilmiştir.

Büyükşehirdeki yöneticiler, karşılaşılan zorlukları aşmak için çeşitli yöntemleri denemişlerdir. Bu bağlamda BŞB, araç - gereç ve personel takviyesi yapmış, bazı şantiye ve hizmet birimlerinin bir nevi şubelerinin ilçelere kurulması yoluyla çözüm aramıştır. Bazı birimlerde ilçelerde gerçekleştirilecek hizmetlerle ilgili planlama yapılmış, ihtiyaçlara yönelik etüd ve iş analizleri, hizmetlerin planlanması, ön fizibilite programları gerçekleştirilmiştir. BŞB bu tedbirlerden bir kısmını, 6360 sayılı Yasa henüz yürürlüğe girmeden önce almıştır. Alınan tedbirlerin hizmet sürecinin kolaylaşmasına, görevlerin hızlı şekilde sonuçlanmasına, koordinasyonun sağlanmasına ve halkın memnuniyetinin oluşmasına katkı sağladığı görülmüştür. Ayrıca itfaiye, BUSKİ, Sağlık İşleri gibi birimler için ilçelerde şubeleşme yoluna gitmeleri, hizmetlerin halka yakınlaşmasına ve olası problemlerin yerinde müdahalesine imkan tanımıştır.

Mülki sınırlara genişleme meselesine ilçe belediyeleri üzerinden bakıldığında ise şu hususlara vurgu yapmak gerekir. İlk olarak bu yasanın ilçeler üzerindeki etkisinin, ilçenin merkez ilçe veya kırsal / kırsal yoğun ilçe olmasına göre değiştiği görülmüştür. Örneğin merkez ilçe (Osmangazi) yöneticileri, 2004'te gelen genişleme tecrübesi dolayısıyla bu defa fazla zorluk yaşamadıklarını, yeterli teknik birikim ve teçhizatla alanın ihtiyaçlarına yönelik etüd ve planlama çalışmaları yaptıklarını ifade etmişlerdir. Bu durumda merkezde olmanın ve BŞB'ye coğrafi yakınlığın da etkisi vardır. Yöneticiler, gerektiğinde ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına ve BŞB'nin ilgili birimlerine daha kolay ulaşabildiklerini ifade etmişlerdir.

Diğer ilçelerde ise durum farklıdır. İlçeler, yasa öncesi hizmetlerin yürütülmesi için planlama çalışmaları yaptıklarını ve uygulamada ortaya çıkan problemleri belirlediklerini belirtmişlerdir. Bunlar arasında altyapı problemleri, il özel idaresinin başladığı ancak yasal düzenleme nedeniyle yarım kalan ve BŞB'ye devredilen hizmetler, azalan bütçenin hizmetler için yetersiz kalması vb. belli başlı sorunlar sıralanmaktadır.

Bursa Büyükşehir Belediyesi'nde 27 yıllık BŞB tecrübesi ve 2004 yılındaki yarıçapa bağlı genişlemenin getirdiği deneyimin olduğu gözlemlenmiştir. Buna bağlı olarak 6360 Sayılı Yasa sonrası gelen yeni genişleme alanının hizmetlerin yaygınlaştırılması ve koordinasyonu konularında başarıyı desteklediği söylenebilmektedir. İlçeler ise yasa öncesi aldıkları tedbirler ile belirledikleri çalışma planlarını büyükşehir belediyesi ile paylaşmışlardır. Sonrasında büyükşehir çalışma planına bağlı olarak karşılıklı iletişim ve koordinasyon ile eksikliklerin giderilmesine çalışılmaktadır.

Kurumsal kapasite ve etkinlik

Yeni büyükşehir sisteminin hizmet maliyetlerine etkisi nedir? Bu soruya BŞB ekseninden bakıldığında, şu hususlara vurgu yapmak gerekir. Büyükşehir belediyesinde genel olarak hizmet maliyetlerinin arttığı ifade edilmişse de, bu durumun hizmetlerin gerçekleşmesine olumsuz yansımadığı ifade edilmiştir. Birimler, yetki alanlarına göre çeşitli kurum ve kuruluşlarla işbirliği içine girmiş, İller Bankası'ndan, kalkınma ajanslarından veya çeşitli ulusal / uluslararası kuruluşlardan kredi alarak, fon bularak veya öz kaynaklarını kullanarak artan hizmet maliyetlerini karşılama yoluna gitmişlerdir.

Bu dönemde Bursa BŞB'lenin merkezi yönetimden aktarılan payları artmış, buna paralel çeşitli gider kalemlerinde de artış olmuştur. Ayrıca Bursa BŞB'nin bu tür gelirleri dışında, farklı yollardan kaynak geliştirme arayışına girdiği ve bunun hizmetlere olumlu yansıdığı görülmüştür. Ayrıca Büyükşehir gibi bir üst yönetimin olmasının, hizmetlerin bütünlüğü ve tek merkezden yönetimi, il genelinde bazı hizmetlerde belli bir kalitenin ve standardın oluşmasına katkı sağladığı görülmüştür.

İlçe belediyelerinde ise bir yandan belediyenin hizmet alanı ilçe mülki sınırına genişlemiş ancak diğer taraftan, bazı hizmetler de BŞB tarafından yapılmaya başlanmıştır. Bu bağlamda ilçelerdeki yöneticiler genelde bütçelerinin azlığından, personel ve teçhizatlarının nok-

sanlığından şikayet etmişlerdir. Bu bağlamda görüşülen ilçe belediyeleri, gelirlerinin mevcut hizmet tanımları için yeterli gelmediğini belirtmiş ve GBVG oranlarının yeniden düzenlenmesini istemiştir.

Hizmet değişiklikleri ve görev bölüşümü

Değişen hizmet alanı ile beraber BŞB ile ilçe yönetimleri arasında belirli konularda görev bölüşümü yapılmış ve hizmet değişiklikleri gerçekleşmiştir. BŞB'de görüşülen yöneticilere, ilçelere bırakıldığında daha etkin ve verimli yapılabilecek hizmetlerin olup olmadığı sorulmuştur. Birimler, üst ölçekli hizmetlerin metropoliten yönetim tarafından yapılması gerektiğini; ancak bu hizmetlerin gerektirdiği alt hizmetlerin ise ilçe belediyesi tarafından yapılmasının hizmet hızını artıracağını ifade etmişlerdir. Bu bağlamda çevre ile ilgili anlık olarak müdahale edilmesi gereken şikayetler, köylerle ilgili proje çizimleri, anlık şikayet konuları, yangın önlem raporu ruhsatları bunlardan birkaçıdır.

Hizmet bölüşümü konusunda ilçe belediyelerindeki bazı yöneticilerin yaklaşımları hayli ilginçtir. Görüşülen yöneticilerden bazıları,yeni yasada kendilerine tanımlanmış olan konumun, sadece bir nevi sorunları tespit etme ve BŞB / ilgili kurumlara iletme görevi olduğunu düşünmektedirler. Buna karşılık ilçelerin halkın mahalli ihtiyaçlarını birebir gören çeşitli sosyal hizmetleri üstlendiklerini, BŞB'nin ise daha teknik ve uzmanlık gerektiren hizmetleri yürüttüğünü söyleyen yöneticiler de olmuştur.

Öte yandan ilçelerde görüşülen kişiler, ilçe belediyelerince daha etkin biçimde yapabilecek bazı hizmetler olduğunu belirtmişlerdir. İlçe belediyelerinin hizmet alanlarını daha iyi tanıma imkanına sahip oldukları ve kırsalın ihtiyaçlarını daha iyi bilebilecekleri ifade edilmiştir. Bu açıdan otopark yönetimi, mezarlık ve defin işlemleri, terminallerin işletimi, yol düzenleme çalışmaları ve ilçe - köy bağlantı yolları bakım işleri vb. türdeki halka daha yakın hizmetler ilçe belediyeleri tarafından yapıldığında daha hızlı ve etkin olacağı ifade edilmiştir.

Diğer taraftan hizmet bölüşümü konusunda, merkez ilçe ve çevre ilçeler arasında bazı değerlendirme farklılıklarının da olduğu görülmüştür. Merkez ilçe yöneticilerine göre, karmaşa ortadan kalkmış, fiilen zaten hizmet götürdükleri köylere artık planlı ve doğrudan hizmet götürmeleri mümkün olmuştur. Bu anlamda olumlu yaklaşım sergilemişlerdir. Sadece imar planları gibi bütünlük gerektiren hizmetlerle ilgili endişe dile getirilmektedir. Çevre ilçeler ise

araç - gereç ve personel yetersizliği, imar planlarının onay sürecinin uzaması, ihale süreçlerinin zaman alması gibi gerekçelerle olumsuz değerlendirmeler yapılmıştır. Ayrıca kırsal hizmetler kapsamında köylerde yapılacak hizmetlerin il özel idaresinde yaşanan uzun süreçlerden geçmek zorunda kalmadan gerçekleşmesi memnuniyet oluşturmaktadır.

Hizmet değişimlerine genel olarak olumlu yaklaşım sergilenmektedir. Bununla beraber, süreçlerin büyükşehir tarafından koordine edilmesinin zaman aldığı durumlar olumsuz yön olarak dile getirilmiştir.

Erişilebilirlik, BŞB ve ilçe belediyeleri arasındaki iletişim

Genişleyen hizmet alanında büyükşehir belediyesine halkın erişebilirliğinin değerlendirilmesi de gerekmektedir. Bursa'daki uygulamaya bakıldığında, BŞB erişebilirliliği arttırmak amacıyla, 24 saat hizmet veren çağrı merkezi, internet şikayet / talep formu veya başvuru merkezleri gibi halkın erişimini kolaylaştıracak birimler oluşturmuştur. Çağrı merkezi, şikayet hattı ve internet üzerinden erişilen formlar gibi erişim mecralarının yanı sıra, görüşme yapılan bazı yöneticiler kişisel telefonları üzerinden de ulaşılabilir olduklarına vurgu yapmışlardır.

İlçelerde ise halk ile iletişim daha "yakın" olarak birebir görüşmelerle yapılmaktadır. Bunun yanı sıra ilçelerinin çağrı merkezleri, elektronik posta, telefon vb araçlarla halkın erişimi gerçekleştirilmektedir.

BŞB ile ilçe belediyeleri arasındaki uyum ve eşgüdüm de araştırılan konular arasındadır. Görüşme yapılan belediyeler bağlamında, her iki kademe arasında iletişim ve erişilebilirlik problemi bulunmamaktadır (telefon, elektronik posta veya yüz yüze görüşmeler yoluyla iletişim kurulmaktadır). Çevre ilçeler BŞB ile iletişimde çoğunlukla sıcak temas - birebir görüşmeler- karşılıklı tanışma ve tanıma ile sorunları çözme yoluna gitmektedir. İlçeden giden talepler sorunsuz aktarılmakta, BŞB'den dönüşler olmakta ve gerektiğinde hizmetler için karşılıklı görüş alışverişi yapılmaktadır. Ancak, BŞB'nin yoğunlaşan görevleri ve hizmet alanının genişlemesinin etkisiyle bazı hizmetlerde aksama veya zaman yönetiminde gecikme gözlemlenmektedir. Merkez ilçelerde ise çok sık BŞB'ye başvurma ihtiyacı görülmemekte; gerektiğinde kolaylıkla iletişim kurulmaktadır.

Yasaya ilişkin öneriler

Büyükşehir belediye yöneticilerine Yasa'ya ilişkin önerileri sorulmuştur. Kırsal Hizmetler gibi bazı hizmet alanlarında yetki ve görev bölüşümünün net olmadığı, hizmet bölüşümünün net olarak ifade edilmesi, teknik uzmanlık ve araç gerektirmeyen bazı yan hizmetlerin ilçe belediyelerine devri önerilmiştir.

Birimler kendi hizmet alanları ile ilgili önerilerde bulunmuşlardır. Yangın önlem raporunun ilçeler tarafından verilmesi, akaryakıt ücretlerinde düzenleme yapılarak toplu taşıma araçları için özel tüketim vergisinin azaltılması, alınan demirbaşların tüzel / özel kişiliklere devrinin mümkün olması gibi öneriler sıralanmıştır.

İlçe belediyeleri ise, yoğun olarak, yerel vergilerin ve merkezden aktarılan payların arttırılması istenmektedir. Mahalle olan köylerin tekrar tüzel kişiliğe kavuşması ve kendi bütçelerinin olması ise diğer bir öneri olarak sunulmuştur. Yine yerel yönetim reformları kapsamında, daha az merkeziyetçi politikaların benimsenmesi, yerele yetki verilmesi, merkezi yönetimin onayına sunulması gereken konuların il müdürlükleri vasıtasıyla çözülmesi bunlardan birkaçıdır.

Alan çalışması kapsamında elde edilen bulgular sonucunda aşağıdaki şekilde bir dizi öneri getirilebilir:

1) BŞB ile ilçe belediyeleri arasında görev bölüşümü daha net bir şekilde ifade edilmelidir.

2) BŞB yetki alanında olan ancak ilçe belediyesinin daha hızlı ve kolay müdahale edebileceği alanlar ilçe belediyesine bırakılmalıdır.

3) BŞB tarafından yapılan ayni yardımlar, ilçelerin niteliklerine göre (nüfus, yüzölçümü, topografya, sosyal denge, gelir dağılımı, bütçe vb.) dağıtılmalıdır.

4) BŞB'nin ilçelerde bazı birimleri için daha fazla şubeleşme yoluna gitmesi ve mevcut şubeleri etkinleştirmesi önerilebilir.

5) İlçelere yüklenen yükümlülükler nüfus, yüz ölçümü, topografya, sosyal denge, gelir dağılımı, bütçe vb. özellikler çerçevesinde sınıflandırılarak hizmet dağılımı yeniden düzenlenmelidir.

6) BŞB tarafından ilçelerden toplanan gelirler, ilçelere hizmet olarak geri dönmelidir.

7) İlçelerin norm kadro eksikliklerinin giderilmesi, gerekli araç gereç ve teçhizat ihtiyaçları için ek mali destek verilmesi gerekmektedir.

8) Kırsal alanlarda özellikle tarım ve hayvancılık konularını kapsayan yeni düzenlemeler yapılması; ayrıca, bu bölgelerde imar ruhsatlarının verilme süreçlerinin netlik kazanması gerekmektedir.

30 Mart 2014 tarihinden itibaren uygulamaya geçirilen 6360 Sayılı Yasa üzerinde, pratikte karşılaşılan zorlukları aşmada ve mevcut güçlü yönleri arttırmada neler yapılabileceği üzerine çalışmaların devam ettiği bilinmektedir. Yasa'nın yerel yönetimler reformlarının bir parçası olarak gerekçelendirdiği hedeflerinin gerçekleşmesi için pratikte ortaya çıkan zorluklarının ve zayıf yönlerinin yeniden değerlendirilmesi beklenmektedir. Gerek BŞB, gerekse ilçe belediyelerinin hizmetlerinde aksama olmaması için bir takım düzenlemelerin yapılması ve mevcut kanunun yukarıda gözlemlenen ve dile getirilen öneriler çerçevesinde güncellenmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Yasa'nın getirdiği kolaylıklar ve avantajların da göz önüne alınarak bu yönlerin de güçlendirilmesi hedefiyle yapılacak çalışmalarla yasanın tek yönlü değil; bütünsel olarak ele alınması önem arz etmektedir.

EKLER

EK 1: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ARAŞTIRMA SORULARI

1. 6360 Sayılı Yasa hakkında herhangi bir eğitim / seminer aldınız mı?

2. 6360 Sayılı Kanunun biriminizin görev kapsamına etkisi ne oldu?

3. Yeni BŞB ile hizmette karşılaştığınız zorluklar neler oldu?

4. Zorlukları aşmada aldığınız tedbirler nelerdir? (Yeni personel yeni birim kurulması vb.)

5. Hizmetleri il çapında yapabilmek için farklı ilçelerde ya da alt bölgelerde alt birimler, şubeler kurmanız gerekli oldu mu? Bu süreç nasıl gelişti, nelerle karşılaştınız?

6. Uygulamadaki zorluklar için aldığınız tedbirler başarılı sonuçlandı mı? Bürokrat (ilaveten sorulacak 5 e yanıt alınmazsa)

7. Farklı ilçelerde BŞB'nin yapması gereken çeşitli işlerle ilgili olarak, bu hizmetleri oradaki ilçe belediyesine yaptırmak gibi seçeneklere başvuruyor musunuz? Varsa uygulama nasıl işliyor?

8. BŞB Farklı ilçelerde yürütmesi gereken hizmetlerin yönetilmesi için hangi önlemleri aldı?

9. Yeni BŞB ile hizmetleri yürütmede karşılaştığınız faydalar ve kolaylıklar nelerdir?

10. Hizmet değişikliklerini olumlu mu olumsuz mu karşılıyorsunuz? Görevleri BŞB yapıyordu şimdi ilçe belediyesi yapıyor. Nasıl değerlendiriyorsunuz?

11. 6360 Sonrası vatandaş şikâyetleri / memnuniyetleri ne ölçüde değişti? Vatandaş şikayetleri BŞB kolayca iletebiliyor mu? Ne tür araçlar kullanıyor BŞB erişilebilirliği arttırmak için ne tür önlemler aldı?

12. Yasa sonrası BŞB kırsal alandaki hizmetlerin yönetilmesi için hangi önlemleri al-

dı?

13. Yasa öncesi kırsal alandaki hizmetlerin yönetilmesi için BŞB hangi önlemleri aldı?

14. 6360 Sayılı yasa ile hizmet alanının mülki sınırlarla birleştirilmesinin hizmet maliyetlerine etkisi hakkında görüşleriniz nelerdir? Maliyetler Arttı mı azaldı mı?

15. Görevinizde ne zamandan beri bulunuyorsunuz? (6360 öncesi de aynı görevde miydiniz?)

16. Şu anda yasanın BŞB bıraktığı, ancak aslında ilçe belediyesi tarafından daha etkin biçimde yapılabileceğini düşündüğünüz hizmetler var mı? Neler?

17. İl genelinde etkin ve verimli hizmet sunumunun mevcut teknik, idari ve mali personel kapasiteniz ile sağlanabilmesi konusundaki görüşleriniz nelerdir?

18. Meslek / Eğitim Durumu

19. Seçildiğiniz / Görev yaptığınız bölgede kaç yıldır ikamet ediyorsunuz?

20. Görev alanınızla ilgili 6360 Sayılı Kanunun güncellenmesi gereken maddeler var mı? Hangi maddede düzenleme yapılmalıdır?

21. Önerileriniz nelerdir?

EK 2: İLÇE BELEDİYELERİ ARAŞTIRMA SORULARI

1. 6360 Sayılı Yasa hakkında herhangi bir eğitim / seminer aldınız mı?

2. 6360 Sayılı Kanunun biriminizin görev kapsamına etkisi ne oldu?

3. Uygulamadaki zorluklar için (kırsal alanlar) aldığınız tedbirler nelerdir? başarılı sonuçlandı mı?

4. İlçenizde BŞB'nin yapması gereken çeşitli işlerle ilgili olarak, bu hizmetleri etkin bir şekilde alıyor musunuz? Aksamalar var mı? Hangileri?

5. Hizmet değişikliklerini olumlu mu olumsuz mu karşılıyorsunuz? Görevleri BŞB yapıyordu şimdi ilçe belediyesi yapıyor. Nasıl değerlendiriyorsunuz?

6. Şu anda yasanın BŞB bıraktığı, ancak aslında ilçe belediyesi tarafından daha etkin biçimde yapılabileceğini düşündüğünüz hizmetler var mı? Neler?

7. Mevcut teknik, idari ve mali personel kapasitenizde ne tür değişiklikler oldu?

8. BŞB sınırının tüm ile genişlemesi ilçe belediyesi olarak sizi nasıl etkiledi?

9. Çevre mahalleleriniz ile iletişiminiz nasıl? Vatandaş şikâyetlerine zamanında geri dönebiliyor musunuz?

10. 6360 Sayılı Yasa Sonrası ilçe belediyesi olarak sunduğunuz hizmetler değişti mi?

11. Sizce il sınırına kadar BŞB hizmet götürmede başarılı oluyor mu? Neden?

12. İlçe Belediyesi ve BŞB arasında etkileşim ve iletişim konusunda zorlukla karşılaştınız mı?

13. İlçe belediyesinin talepleri BŞB tarafından yeterli ve zamanında karşılanabiliyor mu?

14. Meslek / Eğitim Durumu

15. Seçildiğiniz / Görev yaptığınız bölgede kaç yıldır ikamet ediyorsunuz?

16. Görev alanınızla ilgili 6360 Sayılı Kanunun güncellenmesi gereken maddeler var mı? Hangi madde de düzenleme yapılmalıdır?

17. Önerileriniz nelerdir?

KAYNAKÇA

Adıgüzel, Ş. (2012). 6360 Sayılı Yasa'nın Türkiye'nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme. Toplum ve Demokrasi Dergisi. 6. (13-14), 223-226.

Ahmed, M. U. (2004). Weber's Perspective on the City and Culture, Contemporary Urbanization and Bangladesh.Bangladesh e-Journal of Sociology. 1.1.

Adalet ve Kalkınma Partisi. (2012). Sorularla ve Cevaplarla Yeni Büyükşehir Belediye Yasası, Ankara: AK Parti Genel Merkezi Yerel Yönetimler Başkanlığı. www.akparti.org.tr (20 Mart 2015).

Aktan, C. C., (2000). Politik İktisat, İzmir: Anadolu Matbaacılık

Aktar, C. (2012). Çözüm Büyükşehir Değil Adem-i Merkeziyet. Taraf.http://arsiv.taraf.com.tr/yazilar/cengiz-aktar/cozum-buyuksehir-degil-adem-i-merkeziyet/24170/ (15 Eylül 2015).

Aksu, İ. F., (2012). "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", Ankara: Siyaset, Hukuk ve Yönetim Araştırmaları zi. www.turkakademisi.org.tr. (12.06.2015).

Alıcı, O. V. ve A. İ. Şatır (2012). Türk Kamu Yönetimi Sistematiğinde Özel Amaçlı Metropoliten Yönetim Kuruluşlarının Analizi. Mevzuat Dergisi, 15.174, ISSN 1306 - 0767.

Anayasa Mahkemesi, http://www.anayasa.gov.tr/Gundem/Detay/507/ (10 Ekim 2015).

---------, (2013). Anayasa Mahkemesi Kararı. Esas Sayısı: 2013/19, Karar Sayısı: 2013/100, Karar Günü: 12.9.2013.http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/72e0a94c-195c-4789-b08b-ba43e74c5449?excludeGerekce=False&wordsOnly=False. (17 Haziran 2015).

Arıkboğa, E. (18–20 Ekim 2007). Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu ve Belediye Reformu, KAYFOR V Kamu Yönetimi Forumu, Kocaeli: Umuttepe.

---------,(2008). Türkiye'de Belediyelerin Büyüklüğü ve Kentin Bütünlüğü Sorunu: Reform ve Uygulama Krizi. N. Genç, A. Yılmaz ve H. Özgür (Ed.). Dönüşen Kentler ve Değişen Yerel Yönetimler içinde. Ankara: Gazi Kitabevi, 2008, 299 - 330.

---------,(2009). Ölçek Reformlarının Büyükşehir Belediye Meclislerindeki Temsil Adaletine Olumlu Etkileri. Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler, 4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, Ankara: TODAİE Yayınları, Cilt: 2. 737–754.

---------,(2013). Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli, Yerel Politikalar Dergisi. 1.3. 48-96.

---------,(2014). New Metropolitan Government Regulation and Changing Local Government System in Turkey. U. Ömürgönülşen ve U. Sadioğlu (Ed.). Workshop on Local Governance and Democracy in Europe and Turkey içinde. 21-22 March 2013, Hacettepe University, Ankara: TBB Publication.

---------,(2015). Büyükşehir Yönetim Sistemi: Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri, Yerel Yönetimler içinde. K. Görmez (Ed.). Ankara: Orion Kitabevi, 187 - 223.

---------,(2015). Türkiye'de Dönüşen Büyükşehirler ve Yerel Siyaset. P. U. Semerci (Ed.). Yerel Demokrasi Sorunsalı Büyükşehir Belediye Meclisleri Yapısı ve İşleyişi içinde. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 525.

Arıkboğa, Ü. (2016). Türkiye'de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. 13.33, 276-297.

Atmaca, Y. (2013). Optimal Belediye Büyüklüğü ve Yeni Büyükşehir Belediye Yasası. Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,.3.2, 168-184.

Avustralian Metropolitan Local Government Review.(2011). "Perth Metropolitan Area".

Avustralya Yerel Yönetimler Yasası (1995). District To Be Designated City, Town Or Shire,Australia: Government of Western AustraliaDepartment of Local Government and Communities.https://www.dlg.wa.gov.au/Content/Legislation/ActsRegulations.aspx (12.05.2015).

Barlow, M. (1993).Large City Reforms. R. J. Bennett (Ed.). Local Government in the New Europe. London and New York: Belhaven Press.

Batman, S. (2013). 6360 Sayılı Kanunun Kent-Bölge Bağlamında Bir Değerlendirmesi, https://prezi.com/-8qhuxsxdfcv/6360-sayl-kanunun-kent-bolge-baglamnda-bir-degerlendirmesi/. (10 Eylül 2015).

Bedük, S. A. (2012). Büyükşehir Sınırlarının İl Sınırları ile Örtüştürülmesi, Ülkemizde Sorunları Azaltma Yerine Artıracak Bir Uygulamadır. İdarecinin Sesi Dergisi. 151, 6 -10. http://www.tid.web.tr/ortak_icerik/tid.web/151/2-%20saffte%20arıkan.pdf. (22 Ağustos 2015).

Bender, T. (2002). The Unfinished City: New York and Metropolitan Idea. New York: The New Press

Benevolo, L. (2006). Avrupa Tarihinde Kentler. İstanbul: Literatür Yayıncılık.

Berry, B. J. L., P. G. Goheen, H. Goldstein (1969). Metropolitan Area Definition: A Re-evaluation of Concept and Statistical Practice. Indiana University: United States Bureau of the Census

Birleşmiş Milletler, http://www.un.org/en/globalissues/governance/. (27.05.2014).

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) (1997). Human Development Report.http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/258/hdr_1997_en_complete_nostats.pdf. NewYork. (01.08.2016).

---------,(2014). Discussion Paper Governance for Sustainable Development, Integrating Governance in the Post-2015 Development Framework.http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Discussion-Paper--Governance-for-Sustainable-Development.pdf. New York. (29.07.2016).

Bingöl, Y., E. Yazıcı, ve T. Büyükakın, (2013). İl Sınırında Büyükşehir Belediye Modeli Kocaeli Deneyimi. Kocaeli: Kocaeli Belediyesi Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi BaşkanlığıYayınları.

Bozlağan, R. (2001).Belediyelerde Örgüt Geliştirme (İstanbul Büyükşehir Belediyesi). Yayınlanmamış Doktora Tezi. İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Bozlağan, R. (2004). Belediye İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesinde Temel Sorun. Mevzuat Dergisi. 7.73, 1- 21. http://www.mevzuatdergisi.com/2004/01a/05.htm. (29/10/2016).

Buldaş, H. İ. (2008). 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun Büyükşehir Belediyelerine Etkisi. Belediye İdaresi. http://belediyeidaresi.com/tr/makaleler/2008/2.pdf. (10 Ocak 2015).

Bunker, R. (1971). Metropolitan Form And Metropolitan Planning. Australian Geographer.11.6.

Burgess, E. W. (1984). The Growth Of The City: An Introduction to A Research Project. Park, R. E., E. W. Burgess, R. D. Mckenzie (Ed.). The City içinde. Chicago: The University Of Chicago Press, 47-62.

Bursa İl Gıda Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü.(2014). 2014 Yılı Faaliyet Raporu. Bursa. http://bursa.tarim.gov.tr/Menu/24/Bursa-Tarim-Istatistikleri

Bursa Valiliği, Bursa Ekonomi, http://www.bursa.gov.tr/icerik/181/ekonomi.html (17 Kasım 2016).

Bülbül, D. (2011). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Kamu Kesimi Bütçesi Üzerine Etkileri.Yerel Yönetimlerin Mali Yönetim Forumu.Ankara: Hacettepe Üniversitesi, İİBF.

Campbell, A. K. ve S. Sacks. (1967). Metropolitan America: Fiscal Patterns and Govermental Systems. New York: The Free Press.

Cansever, T. (2010). Osmanlı Şehri. İstanbul: Timaş Yayınları, 2.Baskı.

CDLR Steering Commitee On Local And Regional Democracy, 2001. Relationship Between The Size of Local and Regional Authorities and Their Effectiveness and Economy of Their Action. Council Of Europe.

Cumhuriyet Halk Partisi.(2013). 40 Soruda Yeni Büyükşehir Belediye Yasasıhttp://www.chp.org.tr/yerel-yonetimler/pdf-kitaplar/40_soruda_yeni_buyuksehir_belediye_yasasi/40_soruda_yeni_buyuksehir_belediye_yasasi.html :74

Coulanges, F. D. N. (2001). The Ancient City A Study on the Religion, Laws, and Institutions of Greece and Rome.Canada: Batoche Books

Çahantimur, I. A. (2010). Sürdürülebilirlik Olgusunun Kentsel Gelişme Sürecindeki Yansımaları. E. K. Tosun (Ed.). 21. Yüzyıl Kentleri içinde. Bursa: Ekin Basım Yayın, 2010, 225-256.

Canpolat, H. (2010). Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Reformları ve 5747 Saylı Kanunla İlgili Yargı Kararlarının Değerlendirilmesi. Türk İdare Dergisi 467/79.

Çalışkan, V. ve C. Akbulak, (2010). Bursa Kentine Yönelik Göçlerin Gecekondulaşma Sürecine Etkiler: Uludağ Yamaçlarındaki Gecekondular. Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi The Journal of International Social Research. 3.12.

Çapar, S. (2011). 1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Değişim ve Dönüşümü, T.C. İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etütler Merkezi, AREM. http://www.arem.gov.tr/Arem/defaultarem.aspx?icerik=135. (24 Mayıs 2015).

Çarkçı, A. (2007). Kent Yönetimine Farklı Bakışlar Yerel Perspektiften Ekonomi, Siyaset Ve Yönetim.İstanbul: Şehir Yayınları.

Çelikyay, H. (2014). Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası, İstanbul: SETA, Sayı:101, http://file.setav.org/files/pdf/20140708140310_degisen-kent-yonetimi-ve-6360-sayili-buyuksehir-yasasi-pdf (10.10.2016)

Çevik, H. H. (2004). Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları. Ankara: Seçkin Yayınevi.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2014). Bursa İli İl Çevre Durum Raporu. Ankara.http://www.csb.gov.tr/db/ced/editordosya/bursa_icdr2014.pdf.

Çimen, A. (2013). İlçeler İçin Optimal Ölçek Belirleme Sorunu: İlçe Kuruluşunda Yasama Süreci Üzerinde Bir İnceleme. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi. 18.1, 339-365.

Çınar, T., C. U. Çiner, ve O. Zengin, (2009). Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci. Ankara: TODAİE.

Çukurçayır, A. (14 Nisan 2014). Büyükşehir Yasa Tasarısı Ne Şekilde Okunmalı? Radikal Yorum.http://www.radikal.com.tr/yorum/buyuksehir_yasa_tasarisi_ne_sekilde_okunmali-1108110

Demir, K. ve S. Çabuk (2010). Türkiye'de Metropoliten Alanların Nüfus Gelişimi. Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. 28.1, 193-215.

Demiral, B. (2007). Türkiye'de Anakent Yönetimleri Uygulama ve Sorunlar. M. Kösecik ve H. Özgür (Ed.). Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II içinde. Ankara: Nobel Yayınları.

DPT Devlet Planlama Teşkilatı.(1963). Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıllık) 1963 - 1967. Ankara. http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/9/plan1.pdf.

---------,(1967). Kalkınma Planı (İkinci Beş Yıllık) 1968 - 1972. Ankara.http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/8/plan2.pdf. Ankara.

---------,(1972). Kalkınma Planı (Üçüncü Beş Yıllık) 1973 - 1977. Ankara. http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/7/plan3.pdf.

---------,(1979). Kalkınma Planı (Dördüncü Beş Yıllık) 1979 - 1983. Ankara. http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/6/plan4.pdf.

---------,(2007). Kamuda İyi Yönetişim İhtisas Komisyonu Raporu Dokuzuncu Kalkınma Raporu. Ankara.

---------,(2014). Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu Onuncu Kalkınma Raporu. Ankara. http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20htisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/232/Yerel%20Yönetimler_öik.pdf.

Dulupçu, M. A., O. Sungur, ve H. Keskin, (2015). Bölgesel Kalkınmada Yeni Yaklaşımlar ve Türkiye'de Kalkınma Planlarına Yansımaları. Kalkınma Planlarının Yeni Teoriler Açısından Değerlendirilmesi. Ankara:Türkiye Coğrafyası Uygulama Araştırma Merkezi. http://tucaum.ankara.edu.tr/wp-content/uploads/sites/280/2015/08/semp6_26.pdf. (08 Ağustos 2016).

Eke, A. E. (1982). Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.

Elburz, Z. ve F. G. Korten, (6-7 Aralık 2012). Türkiye'de Sanayi İstihdamı Değişimi: Değişim Payı (Shift-Share) Analizi. Kent Bölgeler Metropoliten Alanlar ve Büyükşehirler Değişen Dinamikler ve Sorunlar Bildiri Kitabı. KBAM Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Ağı, 3. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu, Ankara.

Erder, S. ve N. İncioğlu, (2014). Değişen Türkiye Değişmeyen Merkeziyetçilik. AL Jazeera Turk Dergisi, http://dergi.aljazeera.com.tr/2014/03/01/degisen-turkiye-degismeyen-merkeziyetcilik/. (05 Ağustos 2015).

Erder, S., N. İncioğlu, ve P. U. Semerci, (2015). Büyükşehir Belediye Meclislerinin Yapısı, İşleyişi ve Yerel Demokrasi: Genel Değerlendirme. P. U.Semerci (Ed.). Yerel Demokrasi Sorunsalı Büyükşehir Belediye Meclisleri Yapısı ve İşleyişi içinde.İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 525.

Erençin, A. (2005). Büyükşehirlerde Belediyeler Arası İlişkilerin Yenilenen Yapısı. Mülkiye Dergisi. 29.246.

Erika Hellsing Rydergård (2012). Belediyelerin Birleştirilmesi Teori, Metodoloji ve UluslararasıDeneyimler. Ankara: Türkiye Belediyeler BirliğiTurkish Swedish Partnership for Local Governance (TUSELOG).

Eryılmaz, B. (2013). Kamu Yönetimi. 6. Baskı. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Eryilmaz, S.S., H. Cengiz, ve Y. Eryilmaz, (2008). The Urban Sprawl Model for an Affected Metropolis: Bursa – Istanbul Example. China: 44th ISoCaRP (International Society of City and Regional Planners) Congress.

Es, M. (2008). Kentlilik Bilinci ve Yerel Siyaset. H. Şentürk (Ed.). Yerel Siyaset içinde. İstanbul: Okutan Yayınları.

EUR Lex (2001). A White Paper. Brüksel: http://eur-lex.europa.eu /LexUriServ /site/en /com/2001/com2001_0428en01.pdf.

European Commission (2014).Turkey Progress Report.http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-turkey-progress-report_en.pdf**.** (16 Ekim 2015).

Executive Office Of The President Office Of Management And Budget. (2007). "Update of Statistical Area Definitions and Guidance on Their Uses", http://www.whitehouse.gov/omb/bulletins/fy2008/b08-01.pdf.

Frisken, F. ve D. F. Norris, (2001). Regionalism Reconsidered. Journal of Urban Affairs.University of Maryland Baltimore County: Urban Affairs Association, ISSN: 0735-2166, 23.5, 467–478.

Gencer, B. (19 Kasım 2011). Şehirlerimizin Geleceği Tehditler ve Fırsatlar. Medineden Kente, Edepten Medeniyete. İstanbul Üsküdar Belediyesi. Mimar ve Mühendisler Grubu

Genç, F. N. (2014). 6360 Sayılı Yasa ve Aydın'a Etkileri. Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. 1. Özel Sayı, 1-29.

Gökyurt, F., A. Kındap, ve V. İ. Sarı, (2015). Türkiye için Yeni Bir Şehir Tanımı Gerekli mi? ÇağdaşYerel Yönetimler Dergisi. 24.1, 1- 32.

Görmez, K. (1993). Türkiye'de Anakent Yönetiminin Sorunları. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi. 2.1, 19-29.

Görmez, K. (18.11.2012). "Yerelleşme - Merkezileşme Geriliminde Büyükşehir Yasası", Zaman.

Gözler, K. (2013). 6360 Sayılı YasaHakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur? Legal Hukuk Dergisi. 1.122, 37-82. www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.pdf. (16 Mayıs 2015).

Gül, H. (6-7 Aralık 2012). ABD'de Metropoliten Alan Yönetimi, Türkiye İçin Çıkarımlar ve Yeni Anakent Yönetimi (Bütünkent) YasaTaslağı Üzerine Düşünceler. Kent Bölgeler Metropoliten Alanlar ve Büyükşehirler Değişen Dinamikler ve Sorunlar Bildiri Kitabı,

KBAM Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Ağı, 3. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu, Ankara.

Güler, B. A. (1987). Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları, Türk İdare Dergisi. 374. 117-143.

---------,(2012). Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Bütünşehir Yasa Tasarısı Üzerine,www.yayed.org.tr.

Günal, A., S. Atvur, ve O. K. Dernek (2014). 6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 19.3, 55-70.

Gündüzöz, İ. (2011). Metropol Belediye Kavramı Avantajlar ve Dezavantajlar. Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği Yayını.

Güven, H. S. (1976). Değişen Yerel Hizmet Kavramı ve Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu. Amme İdaresi Dergisi. 9.2.

Hall, P. (2002). Regional vs City Scale. Scott, J. A. (Ed.). Global City Regions içinde. New York: Oxford University Press.

Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası (HKMO) (2012).Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair YasaTasarısı Hakkında TMMOB - Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Değerlendirmesi. Ankara. http://www.hkmo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=10592&tipi=2&sube=0. (15 Eylül 2015).

Harris, C. D. ve E. L. Ullman (1957). Kentin Doğası. B. Duru ve A. Alkan (Ed.). 21. Yüzyıl Kenti içinde. Ankara: İmge Kitabevi, 2002, 55-75.

Harvard Business Review. (2012). The Vitality of Cities. p.30.

Hatt, K. P., J. Albert, ve Jr. Reiss, (1957). Kentsel Yerleşimlerin Tarihi. B. Duru ve A. Alkan (Ed.). 21. Yüzyıl Kenti içinde. Ankara: İmge Kitabevi, 2002, 27-35.

Heinelt, H. ve D. Kübler (2005). Metropolitan Governance in the 21st Century: Capacity, Democracy and the Dynamics of Place. H. Heinelt, D. Kübler (Ed.). London ve NewYork: Routledge Taylor & Francis Groups.

Helly, W. A. (1975).Urban Systems Model. New York: Academic Press.

Hindistan Anayasası (1992). The Constitution (Seventy-Fourth Amendment) Act".Government Of India Ministry of Law and Justice. http://lawmin.nic.in/coi/coiason29july08.pdf. (12.01.2015).

Horn, C. (2014).Consolidation and Fragmentation: Regional Governance in Greater Victoria. A Graduating Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Honours Degree of Bachelor of Artsin the Department of Geography, University of Victoria.

Hout, J.L., J. P. Thalman ve D. Valbelle. (2000). Kentlerin Doğuşu. İstanbul: İmge Kitabevi.

Işık, Ş. (2005). "Türkiye'de Kentleşme ve Kentleşme Modelleri", Ege Coğrafya Dergisi, 14, ss. 57-71, İzmir

Ivanov, S., G. Tchavdarova, E. Savov, ve H. Stanev (2002). Does Larger Mean More Effective? Size and the Functioning of Local Governments in Bulgaria. P. Swianiewicz (Ed.). Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe: Local Government and Public Service Reform Initiative içinde. Hungary: Open Society Instıtute. ISBN: 963 9419 45 1.

İlhan, İ. (2011). Türkiye'de Belediyelere İlişkin Yapısal Sorunlar. Sayıştay Denetçileri Derneği Dış Denetim Dergisi. http://www.sayder.org.tr/e-dergi-turkiyede-belediyelere-iliskin-yapisal-sorunlar-12-10.pdf. (12 Şubat 2015).

İspanyol Anayasası Spanish Constitution (1978). http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf. (30 Ağustos 2015).

İtalyan Anayasası The Constitution of the Italian Republic (1948). Senato della Repubblica, Parliamentary Information, Archives and Publications Office of the Senate Servicefor Official Reports and Communication. https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf. (18 Ekim 2015).

İnegöl Belediyesi (2012). 2012 Faaliyet Raporu. Bursa.http://www.inegol.bel.tr/media/documents/1230_1367327985.pdf

İnegöl Belediyesi (2015). 2015 Faaliyet Raporu. Bursa. http://www.inegol.bel.tr/media/documents/4051_1464941585.pdf

İzci, F., Turan, M. (2013). Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 SayılıYasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi.18.1, 117-152.

Kalabalık, H. (2005). Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori – Uygulama. Ankara:Seçkin yayınevi

Kalkınma Bakanlığı (2011). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara.

Kalkınma Bakanlığı (2014). Onuncu Kalkınma Planı Yerel Yönetimler İhtisas Raporu 2014-2018. Ankara.

Kanun-u Esasi (1876). https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/1876/1876ilkmetinler/1876-ilkhal-turkce.pdf. (30 Ağustos 2015).

Karaaslan, M. (2012). Nasıl Bir Yerel Yönetim? 6360 Sayılı Yasa Üzerine Değerlendirme. Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi. 17-18. 26-27-28-29.

Karagel, H. (2012). Coğrafi Yerellik ve Şehirleşme İlişkisi Bakımından Türkiye'de Büyükşehir Olgusunun Coğrafi Analizi. H. Korkmaz ve A. Karataş (Ed.). III. Ulusal Jeomorfoloji Sempozyumu Bildiriler Kitabı içinde. Hatay. 455- 460.

Karasu, M. A. (2013). 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Olası Etkileri Şanlıurfa

Örneği. Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi .15.1, 123 - 139.

Keating, M. (1995). Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice. Judge. D. Stoker G. ve Wollmann, H. (Ed.). Theories of Urban Politics içinde. London: Sage Publications, 117-134.

Keleş, R. (1998). Kentbilim Terimleri Sözlüğü. Ankara: İmge Kitabevi.2. Baskı.

---------,(2004). Kentleşme Politikası. Ankara: İmge Kitabevi. 8. Baskı.

---------,(2012). Yerinden Yönetim ve Siyaset. İstanbul: Cem Yayınevi.

Keser, A. ve Y. Gökmen (2012). Büyükşehir Belediyeleri Kuruluş Sürecinin Analizi. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi. 21.1, 17- 42. http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/ede8c6960bc7a64_ek.pdf?dergi=Cagdas%20Yerel%20Yonetimler%20Dergisi.

Kesiriklioğlu, F. (2010). Küreselleşme Sürecinde Değişen Etik ve Kent Etkileşimi. E. K. Tosun (Ed.). 21. Yüzyıl Kentleri içinde. Bursa: Ekin Basım Yayın, 13-50.

Kerimoğlu, B., H. Güngör ve E. Koyuncu. (2009). "Belediye Bütçesi Nasıl İzlenir ? Ankara:TEPAV Yayınları. 1.Basım, ISBN 978-9944-927-30-7. http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271241449r7524.Belediye_Butcesi_Nasil_Izlenir.pdf (12.11.2016).

Kıray, M. (2007). Kentleşme Yazıları. İstanbul: Bağlam Yayınları.

Kling, J., V. Niznansky, ve J. Pilát, (2002). Separate Existences Above All Else Local Self-Governments and Service Delivery in Slovakia, P. Swıanıewıcz (Ed.). Consolidation Or Fragmentation? The Size Of Local Governments in Central And Eastern Europe:Local Government And Public Service Reform Initiative içinde. Hungary: Open Society Instıtute, ISBN: 963 9419 45 1.

Koyuncu, E. (2012). Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi. Ankara:TEPAV Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı.

Koyuncu, E. ve N. T. Köroğlu (2012). Büyükşehirler Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme. Ankara: TEPAV Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı.

Köroğlu, N. T. (6-7 Aralık 2012). Yerel Yönetimlerin Mekânsal Organizasyonu: Kentsel Bölgeler ve Alternatif Bir Metropoliten Alan Tanımlaması, Ankara: Kent Bölgeler Metropoliten Alanlar ve Büyükşehirler Değişen Dinamikler ve Sorunlar Bildiri Kitabı, KBAM Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Ağı, 3. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu.

Kübler, D. ve H. Heinelt, (2005). Metropolitan Governance in the 21st Century: Capacity, Democracy and the Dynamics of Place. London ve NewYork: Routledge Taylor & Francis Groups.

Lefevre, C. (1998). Metropolitan Government and Governance in Western Countires: A Critical Review. USA: Blackwell Publishers.

Long, L. ve D. Deare (1988).US Population Redistribution: A Perspective on the Nonmetropolita Turnaround. Population and Development Review. 14.3, 434-435.

Maden Tetkik ve Arama İl Müdürlüğü, Bursa İl Haritası.www.mta.gov.tr. (04 Aralık 2015).

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü MİGM (2009). 2008 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu,Ankara.

---------,(2013a). 2012 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu,Ankara.

---------,(2013b). 30 Mart 2014 Yerel Seçimlerine Göre Belediye Başkanlıkları Listesi. http://www.migm.gov.tr/IstatistikiBilgiler.aspx?DetayId=1.

---------,(2015). 2014 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu,Ankara.

Maliye Bakanlığı (2003). İyi Yönetişimin Temel Unsurları. Ankara: Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını.

MHP, Milliyetçi Hareket Partisi (2012). Büyükşehir'e evet, Eyalete hayır 6360 Sayılı BŞB kanunu görüşler, çekinceler. Ankara: Milliyetçi Hareket Partisi Yerel Yönetimler Başkanlığı Yayım No:8. http://www.mhp.org.tr/usr_img/_mhp2007/kitaplar/buyuksehir_kitapcik_2013.pdf. (04 Şubat 2016).

Mouritzen, P. E., L. E. Rose, ve B. Denters (12-16 Haziran 2009). Size and Local Democracy: A Summary of Findings from Switzerland, Norway, Denmark and the Netherlands. 21th IPSA World Congress, Santiago, Chile.

Mumford, L. (1937). What is a City? Le Gates, T. R., ve F. Stout. (Ed.). The City Reader içinde.(2003). Canada: Urban Reader Series, Architectural Record: Routledge.

Mumford, L. (2007). Tarih Boyunca Kent Kökenleri, Geçirdiği Dönüşümler ve Geleceği, İstanbul: Ayrıntı Yayınları. (The City in History : Its Origins, Its Transformations, and Its Prospects / by Lewis Mumford. 1961, London : Secker & Warburg).

Murthya, R.C., Y.R. Raoa ve A.B. Inamdarb (2001). Integrated Coastal Management of Mumbai Metropolitan Region.Ocean & Coastal Management. 44, 355–369.

Neuman,W. L. (2014). Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches. Seventh Edition. USA: Pearson Education Limited, https://cleavermonkey.files.wordpress.com/2015/10/w-lawrence-neuman-social-research-methods_-qualitative-and-quantitative-approaches-pearson-education-limited-2013.pdf .(30 Ekim 2016).

OECD (2001). Cities For Citizens Improving Metropoiıtan Governance. OECD Publising. http://www.ocs.polito.it/sostenibilita/dwd/oecd_gov-2001.pdf. (05 Haziran 2014).

---------,(2006). Territorial Reviews – Competitive Cities In The Global Economy. OECD Publising. ISBN-92-64- 027092-X.

---------,(2012). Redifining Urban, a Way to Measure Metropolitan Areas. OECD Publising. www.dx.doi.org.

---------,(2013). Definition of Functional Urban Areas (FUA) for the OECD Metropolitan Database.http://www.oecd.org/gov/regional-policy/Definition-of-Functional-Urban-Areas-for-the-OECD-metropolitan-database.pdf. (05 Haziran 2014).

Okçu, M., M. A. Dulupçu, ve H. Gül (13-16 Haziran 2005). Türkiye"de bölgeselleşme mi bölgeselcilik mi? ayrımlar ve açılımlar. KEAS'05: Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu-II. Denizli.

Oktay, E., Ş. Pekküçükşen ve S. Yıldırım (12-14 Eylül 2014). Köy Mahalleye Sığar mı? Köy ve Mahalleye Yönelik Bir Çözümleme. Genç, F. N. (Ed.), KAYFOR 12 Kamu Yönetiminde Değişim: KAYFOR XII Bildiriler Kitabı.

Oktay, R. (2016). Metropol Kent Yönetimi Yaklaşımları ve Uygulama Modelleri. Strategic Public Management Journal (SPMJ).4, 37-55.

Oktay, T. (11-14 September 2014). Metropolitan Government Reform in Turkey and New Model Features. V. European Conference on Social and Behavioral Sciences. St.Petersburg/Russia.

Oktay, T. (2016). Metropol Kent Yönetimi Yaklaşımları ve Uygulama Modelleri. Strategic Public Management Journal (SPMJ), 4, 37-55.

Ostrom, Vincent, Tiebout. Charles ve Warren, Robert (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. American Political Science Review, 55.11, 831-842.

Ökmen, M. ve B. Parlak (2008). Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ilkeler Yaklaşımlar ve Mevzuat. İstanbul: Aktüel Yayınları.

Ökmen, M. ve R. Arslan (2014). Türkiye'de 6360 Sayılı Yasa ile Yeni Kurulan Büyükşehir Belediyeleri: Manisa Büyükşehir Belediyesi Örneği. Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. 1. Özel Sayı, 88-101.

Özaslan, R. K., H. Akıllı ve K. Özaslan (2014). 6360 Sayılı Kanun Çerçevesinde Gümüşlük Belde Belediyesi'nin Kapatılmasına İlişkin Yöre Halkının Algısı. Marmara Üniversitesi İ.İ.B. Dergisi. 36.2,215-235.

Özdemir, S. ve Ç. Meşhur (2011). 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası'nın Belde Belediyelerinin Planlama Süreçleri Üzerinde Yarattığı Etkiler. Megaron Journal. 6.3, 171-183.

Özgür, H., 2008. Yerel Siyaset Perspektifinden Bakışla Büyükşehir Belediyelerinde Kentsel Alan Yönetimi Uygulamaları. H. ŞEntürk (Ed.). Yerel Siyaset içinde. İstanbul: Okutan Yayınları.

Özışık, U. (2015). Kent-Bölge Kavramı Işığında Türkiye'de Büyükşehir Belediye Sisteminde Değişim ve Kalkınma Ajansları: Yerel Ölçekte Mekânın ve Yönetişimin Yeniden Tanımlanması. Akademik İncelemeler Dergisi (Journal of Academic Inquiries). 10.1, 313-342.

Pacione, M. (2006).City Profile Mumbai. Cities. 23.3, 229–238.

Park, R. E. (1984). The City Suggestions for Investigation of Human Behavior in the Urban. Park, R. E., E. W. Burgess, R. D. Mckenzie (Ed.). The City içinde.Chicago: The University Of Chicago Press, 1-46.

Parker, S. (2004). Urban Theory and the Urban Experience: Encountering the City. London: Routledge.

Parlak, B. (2014). Yeni Büyükşehir Belediye Yasasının Analizi. Bursa Yerel Yönetim Haber ve Yorum Dergisi. http://www.bursayerelyonetim.com/index.php/yeni-buyuksehir-belediye-yasasinin-analizi/

Pekin Belediyesi İstatistik Bürosu (Beijing Municipal Bureau of Statistics), http://www.bjstats.gov.cn/esite/. (02 Ocak 2014).

Pustu, Y. (2005). Yerel Yönetimler ve Demokrasi: Sayıştay Dergisi. 57.

Ragon, M. (2010). Modern Mimarlık ve Şehircilik Tarihi. İstanbul: Kabalcı Yayınevi.

Raymod, E. S. ve C. E. Menifield (2011). A Tale of Two Cities: An Exploratory Study of Consolidation and Annexation Policies in the Cities of Memphis and Nashville. Public Administration Quarterly.35.3, 405-431.

Resmi Gazete (09.09.1993). Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Yasa Hükmünde Kararname, Karar Sayısı: KHK/504,13. http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21693.pdf. (24 Mayıs 2015).

---------,(06.03.2000). 593 Sayılı KHK, Sayı: 23985. http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/07/20050713-3.htm

---------,(12.07.2005). http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/07/20050713-3.htm. (27 Aralık 2014).

---------,(06.12.2008). 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunla İlgili Anayasa Mahkemesi Kararı, 6 Aralık 2008, Sayı: 27076, Karar Sayısı: 2008/153, http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/12/20081206-13.htm. (17 Mayıs 2015).

---------,(22.03.2013). 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, Sayı: 28595. http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130322-2.htm. (12 Haziran 2015).

---------, (04.04.2014). Sayı: 28962. http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/04/20140404-31.htm. (17 Haziran 2015).

---------,(01.09.2016). Sayı: 29818. http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/09/20160901M2.pdf. (08 Ekim 2016).

Rowley, K. C. (t.y.). İktisat Üzerine Mülakat. www.ekodialog.com. (10 Mart 2015).

Sazak, Ş. (2002). Metropoliten Alanın Etki Alanında Kalan Kentlerin Çeperindeki Arsaların Dönüşüm Süreci – Çorlu Büyükkarıştıran Örneği: Trakya Üniversitesi Yayınları. 50, 6–12.

Sellers, J. ve V. H. Martinot (2008). Metropolitan Governance, Barselona: United Cities Local Governments (UCLG)

Sennett, R. (1994). Flesh and Stone: The Body and the City in Western Civilization. New York: W. W. Norton.

Sertesen, S. ve Ç. Haşar (2009). Farklı Yönetim Düzeyleri Arasında Sözleşmeye Dayalı Düzenlemeler: Türkiye İçin Çıkarımlar, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV), www.tepav.org.tr

Sezer, Y. (2007). Belediyelerde Birleşme ve Katılma Uygulamaları. M. Kösecik ve H. Özgür (Ed.). Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II. içinde. Ankara: Nobel Yayınları, 2007, 143-165.

Slack, E., L. Bourne ve H. Priston (2006). Large Cıtıes Under Stress: Challenges And Opportunıtıes. http://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/107/slackbournepriston_large_cities_under_stress_2006.pdf. A report prepared for the External Advisory Committee on Cities and Communities, Toronto. (12 Ocak 2015).

Şahin, S. Z. (2012). Dünyada ve Türkiye'de Metropoliten Kent Yönetiminin Evrimi: Koordinatör Metropoliten Yönetimden Büyükşehir Hükümetine, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV).

Şengül, R. (2011). Yerel Yönetimler. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

TBMM Türkiye Büyük Millet Meclisi (2004). Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Avrupa Birliği Uyum ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/768), Dönem : 22, Yasama Yılı : 2, S. Sayısı : 619.

---------,(2004). Büyükşehir Belediyesi Kanunu, http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5216.html

---------,(2008). Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında YasaTasarısı ve İçişleri Komisyonu Raporu (1/529),

Dönem: 23 Yasama Yılı: 2 , S. Sayısı: 117, http://tutanaklar.kanunum.com/TBMM/d23/c015/tbmm23015072ss0117.pdf

---------,(2012). Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair YasaTasarısı, Türkiye Büyük Millet Meclisi, http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf

---------,(2012b). 6360 YasaGerekçesi, https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf

---------,(2012). İçişleri Alt Komisyonu Raporu, https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf

TCCB Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı (2003). 5019 Sayılı Kanun, http://www.tccb.gov.tr/ahmet-necdet-sezer-basin-aciklamalari/494/59474/5019-sayili-kanun.html.

Tekel, A. (13- 14 Kasım 2001). Metropoliten Alan Yönetimi ve Planlama İlişkileri. Metropoliten Alan yönetiminde yeni Arayışlar Sempozyumu. İstanbul: İstanbul Büyükşehir Belediyesi, TMMOB Şehir Plancıları Odası.

---------,(2002). Metropoliten Planlamanın Önemi ve Gerekliliği. Çağdaş Yerel Yönetimler, 11 (2002): 44

---------,(2006). Türkiye'de Metropoliten Alan Yönetiminden Metropoliten Yönetişime Geçiş: Ankara Örneğinde Bir Değerlendirme. Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi. 12.18, 191-214.

Tian, G., J. Wu ve Z. Yang (2010). Habitat International. Spatial Pattern of Urban Functions in The Beijing Metropolitan Region. 34, 249–255.

Türkiye Araştırmacılar Derneği TUAD (2008). Soru Formları Uzunluğu Optimizasyon Projesi. http://tuad.org.tr/upload/dosyalar/Soru-Formu-Tavsiye.pdf

Türkiye Belediyeler Birliği TBB Bülten (2012). Yasa Neler Getiriyor?, www. tbb.gov.tr

Türkiye Belediyeler Birliği TBB Bülten (24.01.2013). 774-775. ISSN 1308-6707:9

Türk İdareciler Derneği TİD (2012). Basın Açıklaması: Büyükşehir Belediyesi Sınırlarının İl Sınırları ile Birleştirilmesini Öngören YasaTaslağı Çalışmaları Hakkında Kamuoyuna Duyuru. İdarecinin Sesi Dergisi. 116-117. http://www.tid.web.tr/ortak_icerik/tid.web/150/32-%20basın%20açıklaması.pdf

Türkiye İstatistik Kurumu TÜİK (2013). İstatistiklerle Türkiye. Ankara

Tomas, M. (2002). Dealing with Metropolitan Governance: A Case Study: Madrid. VII Congreso Internacional del CLAD Sobre La Reforma Del Estedo Administraction Publica. Lisboa, Portugal, 1-14. http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0044416.pdf

Topal, K. (2011). Kırsal Belediyelerde Optimal Büyüklüğü Belirlemeye Yönelik Bir Model Denemesi: Trabzon Örneği. Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi. 32.2, 367-380.

Toprak, Z. (21-22 Şubat 2013). Türkiye'nin İdari Yapılanmasında Yerel Yönetimler ve Felsefesi",Güncel Sorunlar Işığında Türkiye'de Yerel Yönetimler. Yerel Yönetimler Sempozyumu. Ankara.

Toksöz, F. (2008). İyi Yönetişim El Kitabı. İstanbul: TESEV Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı Yayınları

Tosun, E. K. (2010). 21. Yüzyıl Kentleri Mekân, Kültür ve Yönetim Perspektifinde. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

Turgut, S. (2004). İstanbul'un Yönetimi Bir Kent Planlama Yönetimi Denemesi. İstanbul: Anahtar Kitaplar Yayınevi.

---------,(19 Kasım 2011). Geleceğin Kentlerinde Değişimi Yönetebilmek. Şehirlerimizin Geleceği, Tehditler ve Fırsatlar Sempozyumu. İstanbul: Mimar ve Mühendisler Grubu, Üsküdar Belediyesi.

Tuzcuoğlu, F. (2003). Metropoliten Yönetim. Sakarya: Sakarya Kitabevi.

Türkoğlu, H. ve M. B. Baypınar (2014). Bursa Şehir Sağlık Profili, Bursa: Bursa Büyükşehir Belediyesi, ISBN 978-605-9947-01-5.

United States Cencus Bureau.(t.y.). Metropolitan Areas. https://www.census.gov/history/www/programs/geography/metropolitan_areas.html. (09 Aralık 2013).

Urhan, V. F. (2008). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması. Sayıştay Dergisi. 70, 85-102.

Uyar, N. (2012). TMMOB Şehir Plancıları Odası Basın Açıklaması, http://www.spo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=4555#.VsNzaTYmog4. (06 Aralık 2012).

Üncü, B.,Ö. Abanoz, E. Ölmez, G. Durukan, M. Özer, E. Söylemez, E. İnce, ve P. Zoral, (2008). Ankara: Bütünleşik Kentsel Geliştirme Stratejisi (Kentges) Araştırma Raporu.

Ürdün Belediye Kanunu (1955). The Municipality Act.http://www.ammancity.gov.jo/ar/gam/laws.asp. (31 Aralık 2013).

Yaro, R. D. ve L. N. Ronderos, (2011). International Metropolitan Governance: Typology, Case Studies and Recommendations. Colombia Urbanization Review, The World Bank Group.

Yıldırım, A. (2015). 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu Üzerine. Route Educational and Social Science Journal.2.1.

Yıldırım, İ. E. (2010). Kamuoyu Araştırmaları ve Su Tüketim Bilinci Üzerine Bir Uygulama, Seçkin Yayınevi, Ankara.

Yıldırım, S. (Ed.). (1987). Metropoliten Yönetim Dünya'da ve Türkiye'de. İstanbul: T.C. Marmara ve Boğazlar Belediyeler Birliği / İstanbul Büyük Şehir Belediyesi.

Yılmaz, Z. (2014). 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası Üzerine. Anayasa Hukuku Dergisi. 3.5.

Yoloğlu, A. C. (2011). Belediyelerde Optimum Ölçek Üzerine Görgül Bir Değerlendirme. Çağdaş Yerel Yönetimler. 20.3.

Yörüklü, N. (05-09 Aralık 2011). Bursa Büyükşehir Belediyesi Coğrafi Bilgi Sistemleri Şube Müdürlüğü Mevcut Altyapı ve Projeleri. Mekansal Adres Kayıt Sistemi Oluşturulması ve Çevrimiçi Emlak ve İnşaat İzinleri 1. Proje Çalıştayı. Antalya. https://maks.nvi.gov.tr/Media/Default/I.Proje%20Çalıştayı/I.%20Proje%20Çalıştayı%20Katılımcı%20Sunumları/Bursa%20Büyükşehir%20Belediyesi%20–%20Kent%20Bilgi%20Sistemi%20Projesi.pdf. (08 Ağustos 2016).

Zengin, O. (2009). Günümüz Kamu Yönetiminde Ön Plana Çıkan Yaklaşımlar. Övgün, B. (Ed.). Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform.Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No: 5.

Zimmermann, U. (2007). Metropolitan Governance.Encyclopedia of public administration and public policy.1st Edition. Kennesaw, Georgia, U.S.A: Taylor & Francis. doi:10.1081/E-EPAP-120041422Department of Political Science & International Affairs, Kennesaw State University.

2972 Sayılı "Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun", http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2972.pdf

3391 Sayılı Bursa ili Merkezinde Osmangazi Yıldırım ve Nilüfer Adıyla İlçe Kurulması Hakkında Kanun, http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3391.pdf

5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.Aspx?MevzuatKod=1.5.5747&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=1&Tertip=5&No=5747