



## 6360 SAYILI YASAYA İLİŞKİN AKADEMİSYENLERİN BAKIŞI ÜZERİNE DEĞERLENDİRMELER<sup>1</sup>

*Evaluations On The View Of Academicians On Law No. 6360*

**Prof. Dr. Murat TEK**

Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,  
Hatay, murattek@mku.edu.tr Hatay/Türkiye

**Burak KARAĞLAN**

Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi  
Anabilim Dalı, Hatay, burakklgn@gmail.com Hatay/Türkiye

Tek, M. & Karaoğlan, B. (2018). "6360 Sayılı Yasaya İlişkin Akademisyenlerin Bakışı Üzerine Değerlendirmeler",  
International Journal of Academic Value Studies, Vol:4, Issue:21; pp:711-728

**Makale Türü:** Araştırma Makalesi

### ARTICLE INFO

#### Article History

Makale Geliş Tarihi

Article Arrival Date

05/07/2018

Makale Yayın Kabul Tarihi

The Published Rel. Date

11/07/2018

#### Anahtar Kelimeler

Yerel Yönetimler, Belediye,  
Büyükşehir Belediyesi,  
6360 Sayılı Yasa, Reform.

#### Keywords:

Local Governments,  
Municipality, Metropolitan  
Municipality, Law No.  
6360, Reform.

### ÖZ

Kentleşme ve küreselleşmenin dinamik bir süreç olarak gelişmesi, yerel halkın yeni hizmet beklentilerinin de önünü açmaktadır. Sosyo-ekonomik yaşamda meydana gelen değişimler ve hümanist yaklaşımlar sonucu şekillenen dünya ve bunun nezdinde Türkiye, yeni bir yönetim sistemine ihtiyaç duymaktadır. Ülkemizde uygulanagelen yerel yönetim reformları, salt yerel yönetim birimlerini ve yerelde halkı değil nitelik büyük bir mekânsal boyutta hemen her alanı etkisi altına almıştır. Ülkemizde kentsel alanların yeniden yapılanması ve çağa uygun bir şekilde yeniden şekillenmesi açısından birtakım düzenlemeler yapılmıştır. Özellikle kentsel mekânda yaşanan değişim ve dönüşümlerin kontrollü ve yerelde halkın gereksinmelerine uygun olması adına 2012 yılında 6360 Sayılı Yasa yürürlüğe girmiştir. Yasa, öncesine kadar geçerli olan büyükşehir belediyesi tanımını yeniden düzenlemek suretiyle, otuz ilde, il özel idarelerinin varlığına son verirken köylerin ve belde belediyelerinin tüzel kişiliklerini kaldırarak, bu illerdeki ilçe belediyelerini büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürmüştür. Bu bağlamda yasanın etki alanının kentsel ve kırsal alanda Türkiye nüfusunun yaklaşık % 75'ine tekabül etmesi, yerelde etkileri açısından önemli bir radikal reforma işaret etmektedir. Ancak yasa, hazırlanışı, kabul edilmesi ve uygulanması itibarı ile adından çokça söz ettirmiş ve süreç içerisinde tartışmaların odak noktası haline gelmiştir. Büyükşehir Belediyelerinin il düzeyinde büyük bir mekânsal yapıyı yönetme hakkına sahip olması, başta siyasetçilerin ve akademisyenlerin olumlu ve olumsuz değerlendirmelerine konu olmuştur. Bu çalışmada, 6360 Sayılı Büyükşehir Kanunu'nun getirdikleri üzerine değerlendirmeler ve yasanın muhtemel sonuçları üzerine yapılan tartışmalar aktarılacaktır.

### ABSTRACT

The development of urbanization and globalization as a dynamic process paves the way for new services expectations of the local people. As a result of changes in socio-economic life and Humanistic approaches, the world and Turkey need a new management system. Local government reforms that are implemented in our country affect not only local government units and local people but also every field in a wide spatial dimension. In our country, some arrangements have been made in terms of restructuring of urban areas and shaping them in accordance with the age. The law no 6360 came into force in 2012 in order to ensure that the changes and transformations experienced in urban space are controlled and conform to the needs of the local population. The law rearranged the definition of the Metropolitan municipality that was valid until the date and eliminated the existence of private provincial administrations in thirty provinces, abolished the legal personality of the village and town municipalities and turned the municipalities of these provinces into the Metropolitan municipality. In this context, the fact that the impact of the law corresponds to approximately 75 % of the population of Turkey in urban and rural areas points to a radical reform in terms of local effects. However, the law has mentioned its name a lot since its preparation, acceptance and implementation and has become the focal point of the discussions in the process. The fact that the Metropolitan Municipalities have the right to manage a large spatial structure at the provincial level has been the subject of positive and negative evaluations, especially by politicians and academicians. In this study, the evaluation of Metropolitan Law No. 6360 and discussions about the possible consequences of the law will be discussed.

<sup>1</sup> Mustafa Kemal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalında Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilen (Karaoğlan, 2018) çalışmadan faydalanılmıştır.

## 1. GİRİŞ

Yerel yönetimler, Anayasamızın 127'nci maddesinde "İl, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri" olarak tanımlanmaktadır. Böylece bu madde ile birlikte yerel yönetimler anayasal bir zemine oturtulmuş ve merkezi idareden ayrılmıştır.

Türkiye'de yerel yönetimlerin tarihsel geçmişi 150 yılı aşmakla birlikte, demokratik ve özerk yerel yönetim anlayışı ve uygulaması bir türlü sağlanamamıştır. Yerel yönetimlerin cılızlığı halen temel bir sorun olarak varlığını korumaktadır. Yerel yönetimler denildiğinde ilk akla gelen belediyeler, kentsel alanda hizmet veren yerel yönetim birimi olarak ön plan çıkmaktadır. İkinci Dünya Savaşını izleyen yıllardan itibaren belirginleşen ve son 80 yıla damgasını vuran göç olgusu kentsel alanları bir sorun kaynağı haline getirmiştir. Ancak belediyelerin güçsüzlüğü, kentsel sorunlarla mücadelede, bizatihi temel bir sorun alanı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ülkemizde gerek nüfus gerekse yönetsel kapasite açısından yerel yönetim birimleri içerisinde en çok önem taşıyan birimler belediyelerdir. Nitekim belediyeler içinde de büyük yerleşim birimlerine ilişkin her türlü kentsel hizmetten sorumlu olan büyükşehir belediyeleri ön plana çıkmaktadır. Büyükşehir olgusunun yönetsel, siyasal, kentsel ve toplumsal etkileri çerçevesinde yürütülen çalışmalar yeni sorun alanlarına da işaret ederken bu sorun alanlarına yönelik yeni reform çalışmaları sürekli gündemde olmuştur (Beyazıt ve Güneş, 2017: 270).

Bu sorunu çözüme adına pek çok girişimde bulunulmakla birlikte, yerel yönetimler alanında yeni bir reform ihtiyacı olduğu sıklıkla dillendirilmektedir. Yerel yönetim alanında reform olarak nitelendirilebilecek en önemli değişiklikler, genel olarak kentsel alanı özel olarak da büyükşehir yönetimini kapsamaktadır. Bu çerçevede ilk uygulama 1984 yılında 3030 Sayılı Yasa ile sağlanmaya çalışılmıştır. Daha sonra 2004 yılında 5216 Sayılı Yasa ile yerel yönetimlerde mevcut sorunların çözülebileceği öngörüsü ile hareket edilmiştir. Ancak gerek çağın gerekleri gerekse sürekli gelişen ve değişen mekânsal boyut, var olan mevcut yasayı da yetersiz ve işlevsiz hale getirmiştir.

Nitekim ülkemizde özellikle kentsel mekânda yaşanan değişim ve dönüşümlerin kontrollü ve yerel halkın gereksinmelerine uygun olması açısından 2012 yılında 6360 Sayılı Yasa yürürlüğe girmiştir. Yasanın etkisi ile büyükşehir statüsü kazanan illerde yeni yönetsel yapılar ortaya çıkarken, aynı zamanda yasa, il düzeyinde ekonomik ve siyasal dengelerin değişmesine de zemin hazırlamıştır. Büyükşehir statüsüne geçen illerde bulunan il özel idarelerinin, belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması, il düzeyinde yerel yönetimin tek çatı altında toplanması bu yasanın en dikkat çeken unsurudur. Büyükşehir düzenlemesi buna benzer daha birçok alanda değişimlerin önünü açmış ve tüm bunlarla birlikte tartışmaların odak noktası haline gelmiştir.

6360 Sayılı Yasa ile il yönetiminde radikal bir değişikliğe gidilirken, büyükşehir modeli de baştan sona değişmiştir. 2012 yılında yasalaşmasına rağmen gerek ortaya çıkardığı sorunlar gerekse çözemediği sorunlarla birlikte yeniden bir değişim ihtiyacı konuşulmaya başlanmıştır. Bu çalışmayla akademik katkının yanı sıra yasanın eksiklikleri ve ortaya çıkan gereksinimler gösterilerek, yasa yapıcılara kolaylık sağlayacağı düşünülmektedir. Bu bağlamda 6360 Sayılı yasaya yönelik kaynaklar taranarak, akademisyenlerin ortaya koyduğu düşünceler çözümlenmiştir. Bu düşünceler olumlu ve olumsuz olarak ayrıştırılmış, sınıflandırılmış ve değerlendirilmiştir.

## 2. TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR YÖNETİMİ

Ülkemizde büyükşehir belediye modelinin dönemlendirilmesini 1984 öncesi ve 1984 sonrası olarak ayırmamız mümkündür. Özellikle 1960'lı yılların ikinci yarısından itibaren büyükşehir yönetimleri konusunda arayış içerisine girilmiştir. Bu arayış döneminden sonra büyükşehir belediye modeli uygulamaya konulmuştur. 2012 yılında geldiğimizde ise radikal bir karar alınarak artık büyükşehir belediye modeli tarihinde yeni bir sayfa açılmıştır. Büyükşehir belediye modeli ile ilgili 1984 öncesi ve sonrası dönemin daha iyi anlaşılması için aşağıdaki tabloya bakmak faydalı olacaktır.

**Tablo 1.** Büyükşehir Belediye Modelinin Dönemlendirilmesi

| S.No                            | DÖNEM                | ADLANDIRMA           | AÇIKLAMA  |
|---------------------------------|----------------------|----------------------|---|
| <b>Arayış Dönemi</b>            |                      |                      |   |
| 1                               | 1960'lar-1980 Dönemi | Arayış Dönemi        | Nasıl Yapmalıyım?                                   |
| <b>İl Merkezinde BŞB Dönemi</b> |                      |                      |   |
| 2                               | 1984-2004 Dönemi     | Kuruluş Dönemi       | Yeni BŞB'lerin ilave olması                         |
| 3                               | 2004-2008 Dönemi     | Genişletme Dönemi    | Yarıçapa dayalı genişletme                          |
| 4                               | 2008-2012 Dönemi     | Bütünleştirme Dönemi | Yarıçap içinde sıfır belde = 2008 modeli            |
| <b>Mülki Ölçekte BŞB Dönemi</b> |                      |                      |   |
| 5                               | 2012 +               | Alansal BŞB Dönemi   | 2012 modeli: BŞB/ilçe mülki sınır + sıfır belde/köy |

**Kaynak:** (Arıkboğa, 2013: 51).

İngiltere'de Margaret Thatcher ve ABD'de Ronald Reagan döneminde uygulanan devletin küçültülmesine yönelik neo-liberal politikalarla birlikte devlet; "kürek çeken değil dümen tutandır" anlayışı yaygınlık kazanmıştır. İngiltere'de ve ABD'de uygulanan politikalar ülkemizde 1980'li yıllardan sonra Özal dönemiyle birlikte hız kazanmıştır. Bu uygulamaların belki de en önemlilerinden biri yerel yönetim reformlarıdır.

Türkiye'de, "büyükşehir belediye dizgesi" temelini 1982 Anayasası'ndan almaktadır. Bu yasa sonrası, 23 Mart 1984 tarihine geldiğimizde, "büyükşehir yönetiminin hukuki statüsünü, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içerisinde yürütülmesini sağlayacak bir şekilde düzenlemek" amacıyla, 195 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname çıkarılmıştır. Ancak daha sonra bu kararnamenin yerini, 9 Temmuz 1984 tarihinde 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası almıştır. Bu yasa, belediye sınırları içerisinde birden fazla ilçe bulunan kentleri büyük kent olarak tanımlamakla birlikte büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi olmak üzere iki düzeyli ve merkezi bir anakent yapısı öngörmüştür (Adıgüzel ve Tek, 2014: 75).

1984 yılında bir kentin büyükşehir olarak tanımlanabilmesi ve bu kentlerde büyükşehir yönetimlerinin kurulabilmesi için tek bir ölçütün, kıstas olarak alındığını görürüz. Bu kıstas ise belediye sınırları içerisinde birden fazla ilçe bulunmasıdır. Buna bağlı olarak 1984 yılında Ankara, İstanbul ve İzmir, 1986 yılında Adana, 1987 yılında Bursa, Gaziantep ve Konya kent yönetimlerinden farklı bir yönetim sistemine kavuşmuş ve kurulmuş ve bu kentler büyükşehir olarak tanımlanmıştır (Tekel, 2002: 44). Bu aşamadan sonra sırası ile Kayseri, Antalya, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Mersin, Kocaeli, Samsun ve Sakarya illeri de büyükşehir statüsü kazanmıştır.

Burada şu farklılığa dikkat çekmekte fayda vardır. 1993 yılında çıkarılan 504 No'lu Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuş olan ve üçüncü kuşak olarak adlandırılan Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun Büyükşehir Belediyelerinin farklı bir statüde olması konusudur. Söz konusu bu 7 büyükşehir belediyesinin kurulmasını sağlayan 504 No'lu kararnameye göre, büyükşehir belediyesinin sınırları içerisinde ilçe belediyesi kurulması koşulu aranmaksızın alt belediyeler kurulması ve bu alt belediyelerin ilçe belediyelerinin görev ve fonksiyonlarını yerine getirmeleri öngörülmüştür. Buradaki farklılığı özetle anlatmaya çalışırsak, o dönemde, var olan ilk 8 büyükşehir belediyesinde ilçe belediyeleri, ikinci gruptaki 7 büyükşehir belediyesinde ise alt/ilk kademe belediyelerinin varlığı gibi bir durumla karşı karşıya kalınmıştır. 2000 yılında 593 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan Adapazarı Büyükşehir Belediyesi her iki grubunda özelliklerini taşıyan karma bir model ile oluşturulmuş, böylece Türkiye'de büyükşehir belediyesi sayısı da 16'ya yükselmiştir (Adıgüzel ve Tek, 2014: 76).

Adıgüzel ve Tek'e (2014: 76-77) göre 3030 Sayılı Yasa'ya istinaden daha nesnel bir tutum sergileyen 5216 Sayılı Yasa, mevcut büyükşehirlerin alanını Kocaeli ve İstanbul'da il mülki sınırlarına genişletirken, diğerlerinde ise 20, 30 ve 50 km. yarıçap formülleri uygulanmış ve bu bağlamda elde edilecek sınırların daha gerçekçi olması hedeflenmiştir.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası'nın büyükşehir belediyesi kurulmasını zora soktuğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Söz konusu dönemlerde özellikle bazı illerde yaşanan değişim ve dönüşüm dinamikleri sonucunda, büyükşehir belediyesi olma arzusunun gittikçe arttığı görülmektedir. Bunun sonucunda büyükşehir belediyesi olmak için getirilen "nüfus ölçütü" sorununa

çözüm getirmek amacıyla büyükşehir belediyesi sınırları il mülki sınırlarına genişletilmiş ve bu bağlamda 2012 yılı sonunda 6360 Sayılı Yasa yürürlüğe girmiştir (Adıgüzel ve Tek, 2014: 74).

6360 Sayılı Yasa'yla birlikte Hatay, Aydın, Manisa Balıkesir, Denizli, Malatya, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van illerindeki belediyeler büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür. Daha sonra 2013 yılında 6447 Sayılı Yasa ile Ordu ili de büyükşehir belediye statüsüne kavuşarak yasa öncesi 16 olan büyükşehir belediye sayısı 30'a yükselmiştir. Yeni kurulan büyükşehirilere ilave olarak Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun büyükşehir belediye yerleşimlerinin sınırları il mülki sınırları olarak yeniden düzenlenmiştir.

Ülkemizde 1984 yılından sonraki dönemlerde büyükşehir yönetimleri için benimsenen model, iki kademeli model olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu modelde üst kademede büyükşehir belediyesi alt kademede ise ilçe vb. belediyelerin kurulması zorunlu kılınmıştır. Ayrıca kademeler arasındaki yetki ve kaynak bölüşümünün sağlanması, bu kademeler arasında birtakım hukuki ve idari ilişkilerin düzenlenmesi gerekmektedir (Arikboğa, 2009: 4).

Ülkemizde büyükşehir belediyeleri ile ilgili yasal düzenlemelere baktığımız zaman ortaya şöyle bir tablo (bkz. Tablo 2) çıkmaktadır:

**Tablo 2.** Yıllara Göre Türkiye'de Büyükşehir Belediyeleri'ne Yönelik Yasal Düzenlemeler

| 1984                                   | 2004                                   | 2008  | 2012   | 2013  |
|--|--|---|--|---|
| 3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu | 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu | 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa | 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Yasa ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun | 6447 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun |

6360 Sayılı Yasa sonucunda büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşan illerde il özel idarelerinin, belde belediyelerinin ve köy yönetimlerinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Köyler, artık mahalle adıyla anılmaya başlanmış ve belde belediyeleri belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçe belediyesine bağlanmıştır.

### 3. BÜYÜKŞEHİR STATÜSÜNE İLİŞKİN YASAL DÜZENLEMELER

Türkiye'de 1965 ve 2012 yılları arasındaki metropol alanlara ilişkin yapılan çalışmalara ve düzenlemelere Tablo 3'te yer verilmiştir. Bu tablo tarihsel süreç içerisinde ele alınmış olup kronolojik bir sıra halinde oluşturulmuştur.

**Tablo 3.** Büyükşehir Yönetim Alanlarının Oluşturulmasına İlişkin Yasal Düzenlemeler

|      |   |
|------|---|
| 1965 | Bakanlar Kurulu kararı ile İmar ve İskân Bakanlığı'na bağlı olarak İstanbul, Ankara ve İzmir'de "Nazım İmar Plan Büroları"nın Kurulması.                    |
| 1972 | "Bakanlıklar arası İmar Koordinasyon Kurulu'nun" kurulması.   |
| 1972 | İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan "Metropolitan Hizmet Birliği Yasa Tasarısı".   |
| 1975 | İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan "İstanbul Metropolitan Hizmet Birliği Yasa Tasarısı".  |
| 1979 | Bakanlar Kurulu tarafından "Planlama ve Eşgüdüm Kurulu'nun" kurulması (Keleş, 1997).  |
| 1980 | İçişleri Bakanlığı ve İskân Bakanlığı tarafından hazırlanan "Büyükşehir Birliği Yasa Tasarısı".   |
| 1980 | "Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanması" Hakkında Yasa.   |
| 1982 | 1982 Anayasasının 127'nci maddesine "Büyükşehirler için özel yönetimler. ...." oluşturulur kaydının konulması.  |
| 1984 | Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin kabulü.   |
| 1984 | Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Yasa (3030 S.K).                                 |
| 2004 | 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyeleri Yasası'nın kabulü (10.07.2004).   |
| 2012 | 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun |

**Kaynak:** (Tekel, 2017: 71-88).

1969'a kadar olan dönemde gerçekleştirilmeye çalışılan metropoliten planlama çalışmalarında (İstanbul, Ankara ve İzmir'de Nazım İmar Plan Bürolarının Kurulması); uygun ve etkin bir yasal zeminin olmaması ve uygulamada bütünlüğü sağlayacak olan metropoliten ölçekte "büyükşehir belediyesi gibi" bir yapılanmanın da bulunmaması nedeniyle istenilen başarıya ulaşılamamıştır (Altan ve Karaca, 2016: 557-558). Buna bağlı olarak Türkiye'de metropoliten yönetim alanları ile ilgili çözüm, büyükşehir belediye modelinde aranmaya başlanmıştır (Tekel, 2009: 10). Yapılan çalışmalarda ayrı olarak, kurulacak olan "Metropoliten Yönetimin", belediyelerin varlığını koruyarak varlığını devam ettirmesi, metropoliten yönetimlerin bölge coğrafyasının gerçeklerine ve yaşam koşullarına uygun olması zorunluluğu ve nihayet farklı kentlerde uygulanacak olan metropoliten yönetim esaslarının birbirinden farklı olabileceği de dile getirilmiştir (Tekel, 2017: 81). Bu ve buna benzer görüş ve düşünceler 1980'lere kadar devam etmiş ve Türkiye'de metropoliten yönetim alanları diğer kentlerden üstün veya farklı bir biçimde görülmemiş ve değerlendirilmemiştir.

#### 4. 6360 SAYILI YASA

On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 06.12.2012 tarih ve 28489 Sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Daha önce de belirttiğimiz üzere hala yürürlükte olan 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesine göre yerel yönetimler; "İl, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları yasada belirtilen ve karar organları, gene yasada gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri" olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım aslında yerel yönetimlerin yerel düzeyde ne denli güçlü ve etkin bir pozisyonda olması gerektiğinin göstergesi olarak kabul edilebilir (Gündoğdu, 2015: 128).

5216 Sayılı Yasa ile belde belediyeleri büyükşehir sınırına entegre olmuş ve ayrıca büyükşehir olmak için gereken nüfus 750.000'e çıkarılmıştır. Ancak 6360 Sayılı Yasa ile il özel idarelerinin varlıklarına son verilirken aynı zamanda belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması sonucunda büyükşehir belediye sınırı il mülki sınırlarına genişlemiştir. Bu bağlamda büyükşehir olmak için gereken nüfus il ölçeğinde 750.000'dir.

6360 Sayılı Yasa ile büyükşehir sistemi idari, mali, siyasi vb. konular bağlamında birçok alanda yapısal değişikliklerin önünü açmıştır. Yeni kanunla birlikte, idari yapıda (tüzel kişiliklerin kaldırılması, yeni tüzel kişilik ihdas edilmesi, birleşme ve katılmalar, sınır değişiklikleri vb.), mali sistemde (yerel yönetimlerin alacağı payların yeniden belirlenmesi vb.), siyasi sistemde (seçim çevrelerinin değiştirilmesi ile birlikte temsil ve katılım boyutunun değişmesi) ve hizmet sunumu (mülki sınırlar ile belediye sınırlarının örtüştürülmesi ile hizmet alanının genişlemesi) gibi alanlarda değişmelerin gerçekleşeceği beklenmektedir (İzci ve Turan, 2013: 119).

6360 Sayılı Kanun'un genel gerekçesinde bazı ifadeler belirtilmektedir (Genel Gereğe). Bunlar:

- Geniş ölçekte hizmet üretecek bu yönetimlerde nitelikli teknik personel istihdam edilebilecek, ayrıca iş gücü uzmanlaşacağından verimlilik artışı sağlanacaktır.
- Geniş ölçekli yerel birimlerden oluşan yerel yönetim sistemi, merkezden gönderilecek kaynakların etkin kullanımını sağlayacaktır.
- İl sınırları içinde bütünleştirilmiş yerel yönetim birimleri arasında kaynakların kullanımı ve sahip olunacak imkânlar açısından daha adil bir yapı ortaya çıkabilecektir.
- Düzenleyici üst imar planları çerçevesinde il çapında uyumlu imar uygulamaları gerçekleştirilebilecektir.

6360 Sayılı Yasa ile gelen en önemli değişikliklerden bahsedecek olursak:

- 6360 Sayılı Yasa ile 13 ilde yeni büyükşehir belediyesi kurulmuştur (daha sonra 6447 Sayılı Yasa ile bunlara Ordu ili eklenmiş ve sayı 14'e çıkmıştır).
- Yasa öncesi büyükşehir statüsünde olan 16 ile 14 tane daha il eklenmiş ve toplam büyükşehir sayısı 30 olmuştur.
- Büyükşehir statüsündeki tüm belediyelerin sınırları il mülki sınırlarına genişletilmiştir.

- Büyükşehirlerdeki bütün ilçe belediyelerinin sınırı mülki sınırlarına genişlemiştir.
- 30 ildeki il özel idareleri kaldırılmıştır.
- Büyükşehir olan illerde yeni ilçeler kurulmuştur.
- Büyükşehirlerdeki bütün belde belediyeleri kaldırılmış ve bunlar bir belediyenin mahallesine dönüştürülmüştür.
- Ayrıca bu illerdeki bütün köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmış ve bunlar mahalleye dönüştürülmüştür.
- Büyükşehir belediyeleri dışındaki illerde nüfusu 2.000'den az olan belde belediyeleri köye dönüştürülmüştür.
- 30 ilde, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) kurulmuştur.
- Merkezi yönetim payları yeniden düzenlenmiştir.

6360 Sayılı Yasa, yeni bir yönetim sistematığı getirirken aşağıdaki sorunlara çözüm üretmeyi hedeflemektedir (Çelikyay, 2014: 11):

- Planlama ve koordinasyonun sağlanamayışı,
- Ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamaması,
- Sanayileşme, ulaşım ve çevre gibi artan sorunların küçük ölçekli mahalli idarelerce çözülmesinin zorluğu,
- Kaynak israfının önlenerek etkin ve yerinde kullanımının sağlanması,
- Kamu hizmetlerinin kaliteli, etkin ve verimli biçimde karşılanması,
- Kamu hizmetlerinin sunumunda koordinasyon eksikliği sorunlarının ortaya çıkması,
- Optimal ölçekte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapılarının varlığına ihtiyaç duyulması,
- Küçük ölçekli belediye ya da köylerin beraberinde getirdikleri çevre, ulaşım ve benzer sorunların çözümünde kendi başlarına yeterince verimli olamamaları,
- Yetersiz malî kaynakların olması

Genel gerekçede teorik anlamda ifade edilen ve kanunun uygulamaya geçmesiyle ortaya çıkması beklenen bu olumlu sonuçlara ulaşıp ulaşılamayacağı zamanla kendini gösterecektir. Bu yeni kanun sadece büyükşehir belediyelerini değil, aynı zamanda diğer yerel yönetim birimlerini de etkisi altına almış bunların yapılarında, görev, yetki ve sorumluluklarında değişimleri meydana getirmiştir. Örnek verecek olursak nüfusu 2000'in altında olan veya altına düşen belediyeler kaldırılmış ve bunlar köye dönüştürülmüştür. İl özel idarelerinde encümen sayısında değişikliğe gidilerek bu sayı 11'den 7'ye düşürülmüştür. Aynı zamanda büyükşehir belediyelerine ve nüfusu 100.000'in üzerinde olan belediyelere kadın ve çocuklar için konukevleri açma zorunluluğu getirilmiştir. Büyükşehir belediyeleri ile diğer yerel yönetim birimlerinin yapı ve görevlerinde yaşanan bu yenilikler ve değişiklikler, yeni kanunun kapsamında yer alan önemli düzenlemeler arasında gösterilmektedir (Çalcalı, 2014: 50-51).

6360 Sayılı Yasa'nın yalnızca büyükşehir belediye birimlerinde değil genel olarak tüm mevcut yerel yönetim birimleri üzerinde etkileri olduğunu söyleyebiliriz. Yerel dizgede birçok değişikliğe neden olan bu yasa, özellikle yerel yönetimler alanında adından sıklıkla söz ettirmeyi başarmıştır. Tablo 4 ile bu durum daha net görülmektedir. 6360 Sayılı Yasa öncesi ve sonrası ortaya çıkan veriler oldukça çarpıcıdır.

**Tablo 4.** 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası Öncesi ve Sonrası Yerel Yönetimler

| Yerel Yönetim Birimleri       | Yasa Öncesi | Yasa Sonrası |
|-------------------------------|-------------|--------------|
| <b>Büyükşehir Belediyesi</b>  | 16          | 30           |
| <b>Büyükşehir İlçe</b>        | 143         | 501          |
| <b>İl Belediyesi</b>          | 65          | 51           |
| <b>İlçe Belediyesi</b>        | 749         | 416          |
| <b>Belde Belediyesi</b>       | 1977        | 395          |
| <b>Toplam Belediye Sayısı</b> | 2950        | 1392         |
| <b>İl Özel İdaresi</b>        | 81          | 51           |
| <b>Köy Yönetimi</b>           | 34.283      | 17.720       |
| <b>Mahalle</b>                | 19.103      | 36.740       |

**Kaynak:** Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2011-2014) verileri kullanılarak hazırlanmıştır.

Şimdi de 6360 Sayılı Yasa öncesi mevcut büyükşehir belediyeleri ile yasa sonrası büyükşehir belediye statüsüne kavuşan yerleşim birimlerine yer vereceğiz. Bunun anlaşılması için aşağıdaki verdiğimiz haritaya bakmamız faydalı olacaktır.

**Şekil 1.** 6360 Sayılı Yasa Öncesi ve Sonrası Büyükşehir Yönetimleri

**Kaynak:** (Kovacı, 2016).

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Hj7OYV89YQIJ:www.premingerkalemdayresi.com/buyuksehirlerimiz-son-buyuksehir-olma-kriterleri/+&cd=1&hl=tr&ct=clnk&gl=tr> (3.07.2018).

6360 Sayılı Yasa ile belediye sınırlarının mülki sınırlarla aynı olmasından dolayı, akademik çevreler büyükşehir belediyelerinin “bütünşehir” belediyelerine dönüştüğünü ifade etmektedir (Güler, 2012). Bu düzenlemenin yürürlüğe girmesiyle birlikte ülke nüfusunun yaklaşık % 75,6’sına büyükşehir belediyeleri tarafından hizmet götürülmeye başlanmıştır (Günel, Artur ve Dernek, 2014: 61). 6360 Sayılı Yasa ile mevcut büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırları olarak genişletilmiştir. Büyükşehir olan yerleşim yerlerinde il özel idarelerinin varlıklarına son verilirken köy yönetimlerinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Bununla birlikte il özel idarelerinin ve köylerin karar organları da kaldırılmıştır. Köylerin adı mahalle olarak değiştirilmiş, belde belediyeleri ise tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçe belediyelerine katılmıştır. Aynı olarak büyükşehir belediyesi kurulan illerde mahalli idare birlikleri de kaldırılmış ve büyükşehir belediyesi kurulan illerde kimi yerleşim birimlerinin isimleri değiştirilmiştir.

## 5. 6360 SAYILI YASA'YA YÖNELİK DEĞERLENDİRMELER

Yukarıda genel olarak 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası'nın getirdiği radikal değişikliklere değindik. Daha önce de belirttiğimiz üzere bu yeni yasa akademik camia tarafından olumlu ve olumsuz eleştirilere maruz kalmıştır. Bu çalışmada, Mayıs 2018 tarihine kadar 6360 Sayılı Yasaya ilişkin yapılan akademik çalışmalar temel alınarak çözümlenmeler yapılmıştır. Şimdi bu yasaya yönelik olumlu eleştiriler ele alınacaktır.

6360 Sayılı Yasa ile il mülki sınırlarında hizmet üretecek büyükşehir belediye modelinin aşağıda belirtilen olumlu gelişmeleri ortaya çıkaracağı beklenmektedir (Çelikyay, 2014: 12):

- Geniş ölçekte hizmet üreten yerel yönetim birimleri gelişmiş teknolojilerle donatılabilecektir.
- Geniş ölçekte hizmet üretecek bu yönetimlerde nitelikli teknik personel istihdam edilebilecek, ayrıca iş gücü uzmanlaşacağından verimlilik artışı sağlanacaktır.
- Geniş ölçekli yerel birimlerden oluşan yerel yönetim sistemi, merkezden gönderilecek kaynakların etkin kullanımını sağlayacaktır.
- İl sınırları içinde bütünleştirilmiş yerel yönetim birimleri arasında kaynakların etkin kullanımı sağlanacaktır.
- Sahip olunacak imkânlar açısından daha adil bir yapı ortaya çıkabilecektir.
- İmar, planlama, ulaşım, itfaiye gibi geniş çerçevede eşgüdüm ve bütünlük içerisinde yürütülmesi gereken mahalli müşterek nitelikteki kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik sağlanabilecektir.
- Düzenleyici üst imar planları çerçevesinde il çapında uyumlu imar uygulamaları gerçekleştirilebilecektir.

Şimdi yukarıda belirtilenleri ve yasaya yönelik diğer olumlu değerlendirmeler ortaya konulmaya çalışılmıştır.

### 5.1. 6360 Sayılı Yasa'ya İlişkin Olumlu Değerlendirmeler

Türkiye'de büyükşehir belediye uygulamasını zorunlu kılan nedenler arasında, belli bir coğrafi alandan çok sayıda yerel yönetimin yetkili olması durumunda, planlama ve koordinasyonun sağlanamayışı ile optimum ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamaması nedeniyle kaynak israfının ortaya çıkması da yer almaktadır. Ayrıca sanayileşme, ulaşım ve çevre konularında artan sorunların hizmet üretme kapasitesi ve yeterli mali kaynaktan yoksun küçük ölçekli yerel yönetimlerce çözülememesi de büyükşehir modelini zorunlu hale getirmektedir. Bununla birlikte hizmetlerin sunum kapasitesi büyürken aynı zamanda birim başına maliyetler azalacak ve kaynakların daha etkin kullanımı sağlanacaktır (Bingöl, Yazıcı ve Büyükakin, 2013).

Can'a (2013: 268) göre, yerel yönetimlerde en sık karşılaşılan sorunlardan biri, çıkan sorunu çözecek yetkili birimin, muhatabın belirlenmesi/bilinmemesi güçlüğüdür. Yasa, yapılan yeni düzenlemeye göre büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde, coğrafi sınır ve yetki temerküzünden kaynaklanan sorununun azalmasına katkı sağlamaktadır. Çünkü mahalli nitelikli ihtiyaçlarının karşılanmasını bekleyen halk, ulaşım, çevre, altyapı hizmetleri, kentsel dönüşüm gibi birçok konuda yerel yönetim ile merkezi yönetim birimlerinin temsilcileri arasında kalmaktadır. Bu da ihtiyaçların karşılanması için getirilen planlarda, sürecin uzamasına ve verimsiz çıktılarının oluşmasına neden olmaktadır. Bu bağlamda büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırlarına kadar genişlemesi daha büyük ölçekli, etkin ve işlevsel projelerin önünü açacaktır.

Çelikyay'a (2014: 19) göre yeni büyükşehir belediye modelinde eski yasaya nazaran daha geniş bir ölçekte hizmet üretebilen yerel yönetim birimleri öngörülmüştür. Ayrıca bu yeni yönetim birimleri gelişmiş teknolojilerle donatılıp daha etkin hizmetler görebilecektir. Bu yeni yönetim birimlerinde çalışacak olan personeller de artık daha teknik anlamda istihdam edilebileceklerdir. Buna bağlı olarak iş gücü de uzmanlaşmaya gidecek ve daha işlevsel hizmet üretilebilecektir. Merkezden gönderilecek kaynaklar ile il sınırları içindeki yerel yönetim birimlerinde kaynaklar daha etkin bir şekilde kullanılacaktır. Yerel nitelikteki hizmetlerin sunumunda (imar, planlama, ulaşım, itfaiye...) eşgüdüm ve bütünlüğün sağlanması ile daha etkin bir yönetsel yapı karşımıza çıkacaktır. Ayrıca bu yasa, "optimal ölçek" konusunda çağdaş dünyadaki eğilimlere uygun olarak, ekonomi başta olmak üzere birçok düzeyde hizmet ve yatırımların sağlanmasında ve yeterince hizmet alamamış yerleşim yerlerinin daha iyi hizmet almalarını sağlayabilecek düzenlemelere de sahiptir.

Ülkemiz bazında köylerde ve belde belediyelerinde yaşanan en önemli sorunlardan biri mali kaynak yetersizliği ve buna bağlı olarak ortaya çıkan nitelikli personel eksikliğidir. 6360 Sayılı Kanun ile tüzel kişiliği kaldırılarak ilçe belediyelerine mahalle olarak katılan bu birimler, ilçe belediyelerine sağlanan imkânlardan yararlanmakla birlikte söz konusu sorunlarını da optimal düzeyde giderebilecektir.



Ayrıca bu değişikliklerle vurgulanmak istenen diğer bir durum da ilçe belediyelerinin de güçlendirilmesidir. Düzenlemenin ise yetki alanı ilçe sınırlarına genişleyen ilçe belediyelerinin hizmet sunumlarının daha nitelikli ve etkin hale gelmesinde önemli bir rol alacağı belirtilmektedir (Güngör, 2012: 22).

Yeni yasanın yürürlüğe girmesiyle beraber; illerin imar bütünlüğünün sağlanması konusunda, daha önceki pergel yasaya nazaran avantajlar sağlaması açısından, verimliliğin ve etkinliğin artacağı beklentisi taşınmasından dolayı bu yasanın birçok avantaj sağladığı düşünülmektedir (Genç, 2014: 6). Yeni yasa, büyükşehir yönetiminin il düzeyinde fiziki planların ve bunun yanı sıra birçok planlamaları (ekonomik, sosyal ve kültürel) içeren bir “tümleşik stratejik plan” yapması için de verimli bir zemin sunmaktadır. Keleş’e (2012) göre yeni yasayla birlikte getirilen düzenlemeler arasında en rahat savunulabilecek konu imar ve planlamadaki birlik ve bütünsellik kuralıdır. Ersoy da (2013: 8), Keleş gibi yeni yasanın sunmuş olduğu yetki ile bir ilin kapsadığı alanın bütünü tek bir otorite tarafından üst ölçekli planlar dâhilinde yapılacak olmasının, küçük bölümlerin birbirinden kopuk ve parçalı bir biçimde ele alınmasının önüne geçilmesi açısından savunulabilecek planlama ilkeleri arasında olduğunu belirtmektedir.

Yeni yasanın 29’uncu maddesiyle 2972 Sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Yasa’nın 4’ncü maddesinin de değiştirildiğini görmekteyiz. Bu değişiklik, büyükşehir belediye başkanının seçiminde seçim çevresinin, büyükşehir belediye sınırları olarak belirlenmesidir. Bu yeni seçim çevresi yerel-siyasal yapıyı da derinden etkileyecek ve seçimler üzerinde önemli bir etkisi olacaktır. Bu yasa daha önceki yerel seçimlerden farklı olarak il mülki sınırları içerisinde oy kullanma hakkı olan herkese büyükşehir belediye başkanını seçme hakkı vermiştir (Karasu, 2014: 188). Bu da kentsel veya kırsal bölgede yaşamını sürdüren herhangi bir seçmenin, doğrudan büyükşehir belediye başkanını seçme hakkına sahip olması açısından önem teşkil etmektedir.

6360 Sayılı Kanun, büyükşehirlerde bulunan ilçe belediyeleri, yatırım bütçelerinin en az % 10’unu on yıl süre ile belediye sınırlarına yeni dâhil olan yerleşim yerlerinin altyapı hizmetleri için ayıracaklarını açık bir şekilde belirtmektedir. Bunun sonucunda da büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisinde, altyapıları daha düzgün ve nitelikli yeni kentsel alanlar ortaya çıkacaktır (Akıllı ve Özarslan, 2015).

Olumlu değerlendirmeleri dikkatle incelediğimizde, bazı noktalar üzerinde görüş birliğinin sağlandığı görülmektedir. Ön plana çıkan ortak noktalar akademik çalışmalarda da kendini göstermektedir. (Akıllı ve Özarslan, 2015; Bingöl, Yazıcı ve Büyükkakın, 2013; Can, 2013; Çelikyay, 2014; Ersoy, 2013; Genç, 2014; Keleş, 2012). Gerek yasanın hazırlık döneminde gerek yasalaşma sürecindeki görüşme ve tartışmalar ve gerekse yasa sonrası değerlendirmeler, 6360 Sayılı Yasaya yönelik olumlu değerlendirmelerin bu denli az olmasının nedenlerinden biridir.

6360 Sayılı Yasa’ya ilişkin genel anlamda olumlu değerlendirmeleri yukarıda açıklamaya çalıştık. Şimdi ise bu yasaya yönelik olumsuz eleştirileri göz önünde tutup açıklamaya çalışacağız.

## 5.2. 6360 Sayılı Yasa’ya İlişkin Olumsuz Değerlendirmeler

Zengin’e (2014) göre getirilen yeni büyükşehir belediyesi düzenine ilişkin bilimsel bir fizibilite çalışmasına veya ülke örneklerini içeren karşılaştırmalı bir analize rastlanmamaktadır. Yeni yasanın içerdiği birçok düzenleme de hedeflenenlerin tam aksine yönetilememe gibi bir durumla karşılaşma ihtimalini doğurmaktadır. Yerel yönetim birimlerinde bu radikal reform çabaları, bazı seçim çevrelerine ilişkin yapılan değişiklikler doğrultusunda, siyasal yönü ağır basan çabalar olarak değerlendirilebilir.

Anayasada il, belediye ve köy halkının yerel düzeydeki ihtiyaçlarının, karar organları halk tarafından seçilmiş olan farklı tür yerel yönetim birimleri tarafından karşılanması öngörülmüştür. Nedeni ise bu üç ayrı yerel yönetim biriminde yaşayan vatandaşların yerel ihtiyaçlarının birbirinden farklılık göstermekte olduğudur. Ancak 6360 Sayılı Yasa ile il, belediye ve köy halkının yerel düzeyde farklılaşmış ortak ihtiyaçlarının karşılanması hususunda salt büyükşehir belediye yönetimlerinin görevlendirilmiş olması Anayasa’ya aykırıdır (Adıgüzel ve Tek, 2014: 97). Diğer yandan Anayasamızın 126’ncı maddesi “Türkiye, il idarelerine ve yetki genişliği esasına dayanmaktadır” der. Yine Anayasanın 127’nci maddesi il, belediye ve köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını tek bir mahallî idare tarafından değil, “mahallî idareler” tarafından karşılanmasını öngördüğünden dolayı büyükşehir

belediyesi kurulan illerde il özel idarelerinin kaldırılması hukuki anlamda Anayasaya aykırıdır (Gözler, 2013: 51). Ancak Karaarslan (2016: 147) bu duruma aynen şu ifadelerle karşı çıkmaktadır:

*“Anayasanın 127’nci maddesinde mahalli idareler tanımlanırken il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak ifade edilmesiyle il sathında mahalli müşterek ihtiyaçları karşılayan bir yerel yönetimden bahsetmekte ancak somut anlamda bir isim belirlememektedir. Dolayısıyla il özel idarelerinin kaldırılması ve yerine büyükşehirlerin kurulmasında Anayasaya aykırılık yoktur.”*

Yeni yasa ile birlikte daha önce de belirttiğimiz üzere Valiliklere bağlı olarak YİKOB’lar kurulmuştur. Bu düzenleme bir bakıma yerel düzeyde merkezin daha da güçlenmesinin yolunu açmaktadır. Adıgüzel ve Tek’e (2014) göre seçilmiş organları olan il özel idarelerinin yerine yetkileri genişletilmiş bir Valilik kurumunun yerleştirilmiş olması, birçok soruna zemin hazırlamaktadır. Bunların başında mülki idare amirleri ile belediyeler arasında sorun ve anlaşmazlıkların yaşanabilmesi riski gelmektedir. Çünkü 6360 Sayılı Yasa ile belediyeler hem yatırımda bulunacak hem hizmetlerini sunmaya çalışacak ama bunun sevk ve idaresinden mülki idareler de sorumlu olacaktır. Çalcalı (2014: 52) ise YİKOB’ların uygulamasına yönelik denetim konusunda değerlendirmede bulunmuştur. Nitekim ülkemizde kamu kurum ve kuruluşlarının hemen hepsinin dış denetimiyle ilgili görevin Sayıştay’a verildiğini ve bunun haricinde 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yine kurum ve kuruluşların hemen hepsinin iç denetçi bulunduracağı ve bu denetçiler tarafından iç denetimlerinin yapılacağını hüküm altına alındığını belirten Çalcalı, iç ve dış denetimin yapıldığı mevcut bir yapıda, YİKOB’ların ayrıca bir denetim görevi üstlenmesini, bu görevin kimin tarafından yerine getirileceği konusunda karışıklığa yol açabileceğini düşünmektedir. Bu bağlamda YİKOB’ların da denetim görevi üstlenmeleri durumunda, sürekli bir denetim ortamı söz konusu olacaktır. Bunun sonucunda ise kamu kurum ve kuruluşlarının etkinliği ve verimliliği konusunda bir artışın aksine etkinlik ve verimliliğin düşüşüne sebep olabilecektir.

6360 Sayılı Yasa’ya yöneltilen en önemli eleştirilerden biri de ölçek düzenlemesi konusudur. Buna göre, belediye yönetimi, kentsel yerleşme mekânlarının yönetimidir (Güler, 2012a). Aynı zamanda il ölçeğinin yerel yönetim birimi olan belediye modeli ile yönetilmesi birçok sorunu beraberinde getirecektir. İlin mülki sınırları mahalli hizmetler için uygun ölçekte değildir. Bu bağlamda kentsel alan yönetimi olarak kurulan belediyeler, kırsal alanı kapsamamalıdır (Çukurçayır, 2014). Bu konuda fikir belirten İzci ve Turan’a (2013: 136) göre, yasanın temel gerekçelerinden olan ölçek ekonomisi (etkinlik ilkesi) ile demokratik işleyiş, katılım, yerindelik ilkesi arasında ters bir orantı vardır. Bu bağlamda katılımın gerektirdiği yönetsel ölçek bazlı hizmetlerin etkin ve işlevsel olarak yerine getirilmesi açısından uygunluk göstermemektedir. Katılım-yerelleşme ve ölçek-koordinasyon ilkelerinin dengelenmesi gerekliliği yasada bu yönüyle hissettirilmektedir (Özbey, 2016: 56).

6360 Sayılı Yasa, birçok yerel yönetim birimini sona erdirdiği için yerel özerklik ve katılımı kesintiye uğrattığı gibi yerelde temsiliyeti ve yerindelik denetimini de sekteye uğratmaktadır. Bununla birlikte yeni yasa İstanbul ve Kocaeli modeli gibi büyükşehir belediye sistemini tek tipleştirilmekte, merkezîyetçi, bütünleşik ve çeşitliliğin olmadığı bir model öngörmektedir (Gül, 2014: 54).

Yeni yasa ile büyükşehir statüsü kazanan illerde il özel idarelerinin 30’unun kaldırılıp diğer 51 şehirde devam etmesi ikili bir yapı sorununa yol açmaktadır. Bunun yanında yeni düzenleme ile büyükşehirlerde vergi tabanı farklılaşması da eşitsiz bir durumu gözler önüne sermektedir (Genç, 2014: 6).

Anayasamız, büyük iller için değil, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin kurulmasına imkân vermektedir. Gözler (2013: 50), bu açık ifadeye de yorum getirerek “6360 Sayılı Kanun’un, sadece bir yerleşim merkezi üzerinde değil, bütün il sınırı içinde kalan yerleşim yerleri ve araziler üzerinde büyükşehir belediyesi kurmaktadır” der. Dolayısıyla söz konusu kanunun bu açıdan anayasamıza aykırılık teşkil ettiğinin altını çizer. Diğer yandan yasanın anayasaya uygun olduğu görüşü de yer almaktadır. Cumhuriyet Halk Partisi bu yasanın iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi’ne başvurmuş ve cevap olarak Anayasa Mahkemesi, 12.9.2013 günü aldığı karar ile 6360 Sayılı Kanun’un geçici birinci maddesinin 27. fıkrasını Anayasaya aykırı bulmuş ve diğer iptal istemlerini ise reddetmiştir (T.C. Anayasa Mahkemesi Kararı, 2013).

Normal ilçe belediyelerinin anayasamızda bir temelini olduğu görülmektedir. Anayasanın 127'nci maddesinin 1. fıkrası, "Her beldenin mahallî müşterek ihtiyaçlarının, karar organları o beldenin seçmenleri tarafından seçilerek oluşturulan kendi belediye idaresi tarafından karşılanması" öngörmüştür. Anayasada 127/1'inci maddede geçen "belediye"den normal ilçe belediyeleri anlaşılmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin anayasal dayanağı Anayasamızın 127'nci maddesinin üçüncü fıkrasında geçen "Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir" şeklindeki hükmüdür. Bu bağlamda bu hükme dayandığı ölçüde büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerine karışmasını öngören bir kanunun çıkarılması mümkün olabilir. Aksi takdirde, büyükşehir belediyelerine büyükşehir ilçe belediyelerinin işlerine karışması imkânı veren kanun Anayasaya aykırılık teşkil eder (Gözler, 2013: 52).

6360 Sayılı Kanun ile birlikte köylerin mahalleye dönüştürülmesinin temsiliyet kaybına yol açacağı görüşü de eleştirilen noktalardan biri olarak göze çarpmaktadır. Aşağıda 6360 Sayılı Yasa'nın etkisi ile kapatılan köyleri ve bu köylerdeki nüfus sayılarını verilerden yararlanılarak verilmeye çalışılmıştır.

**Tablo 6.** 6360 Sayılı Yasa Bağlamında Tüzel Kişiliği Sona Eren Köyler ve Nüfusları

| İl            | Köy          | Orman Köyü   | Toplam Köy   | Toplam Nüfus (Belde ve Köy) |
|---------------|--------------|--------------|--------------|-----------------------------|
| Aydın         | 150          | 340          | 490          | 394.695                     |
| Balıkesir     | 93           | 799          | 892          | 448.988                     |
| Denizli       | 60           | 299          | 359          | 279.745                     |
| Hatay         | 215          | 147          | 362          | 741.284                     |
| Malatya       | 292          | 203          | 495          | 257.573                     |
| Manisa        | 132          | 648          | 780          | 441.649                     |
| Kahramanmaraş | 178          | 299          | 477          | 387.585                     |
| Mardin        | 327          | 260          | 587          | 314.914                     |
| Muğla         | 25           | 371          | 396          | 477.208                     |
| Ordu          | 99           | 384          | 483          | 158.116                     |
| Tekirdağ      | 120          | 137          | 257          | 263.272                     |
| Trabzon       | 212          | 265          | 477          | 331.016                     |
| Şanlıurfa     | 1.135        | 17           | 1.152        | 786.620                     |
| Van           | 558          | 22           | 580          | 503.258                     |
| <b>Toplam</b> | <b>3.596</b> | <b>4.191</b> | <b>7.787</b> | <b>5.785.923</b>            |

**Kaynak:** Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Verileri Kullanılarak Hazırlanmıştır.

6360 Sayılı Yasa'ya göre Tablo 6'daki durumu değerlendirecek olursak köylerde yaşayan 5.785.923 vatandaşın anayasal statüsünün sona erdiğini söyleyebiliriz. Ayrıca bu yerleşim yerlerindeki vatandaşların anayasal güvenceleri de sona ermiştir diyebiliriz. Bunun sonucunda özellikle köy halkı, kendilerini yönetecek kişileri seçme hakkına sahip olsa bile temsilci durumunda bulunan muhtarların yetkileri azalması dolayısıyla vatandaş, gerekli ve yeterli bir temsiliyet hakkından mahrum bırakılmıştır.

Gözler (2013: 51), yirmi dokuz ilde köylerin kaldırılmasının Anayasa'nın Madde 127/3'teki "kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir" şeklindeki hükmüne dayandırılmayacağını söyler. Çünkü Anayasadaki mevcut anlamında köyler "büyük yerleşim merkezleri" olarak görülemez. Aksine köyler küçük bir yerleşim birimidir. Ayrıca Anayasa'nın Madde 127/3'teki hükmü, sadece büyükşehir belediyesi kurulacak "büyük yerleşim merkezleri" için geçerli olabilir. Ancak yukarıda belirtildiği gibi yeni büyükşehir yasası tüm bunların önüne geçerek yirmi dokuz ilde bütün köylerin tüzel kişiliklerini kaldırmaktadır. İşte tam bu noktada söz konusu kanun Anayasa'nın Madde 127/3'e aykırılık teşkil etmektedir.

6360 Sayılı Yasa ile özellikle il ve ilçe merkezi arasında uzaklığı fazla olan illerde hizmet maliyetine ek ulaşım maliyeti de eklenecektir. Ayrıca büyük nüfuslu kentlerde (İstanbul, İzmir, Ankara) hizmet maliyetine kalabalıklaşma/yoğunlaşma maliyetinin de eklenmesiyle hizmet maliyetinin artacağı beklenmektedir (Yıldırım ve Belli, 2013: 109). Bununla birlikte yeni yasayla birlikte sınırların genişlemesi ekonomik, toplumsal, çevresel başta olmak üzere birçok sorunu beraberinde getirecektir (Keleş, 2013: 18). Arıkoğuşa'ya (2013: 85) göre ise 6360 Sayılı Kanun'la belirlenen ölçekte büyükşehir belediyelerinin yetki alanının il sınırına kadar genişletilmesi neticesinde sunulan hizmetlerin

faydasında sürekli artışın sağlanabileceği yönünde bir kesinlik bulunmamakla birlikte, sunulan hizmet alanının büyümesiyle maliyetler sonsuza kadar azalmayacaktır. Belirli bir noktadan sonra söz konusu azalışın artış yönünde değişime uğraması söz konusudur.

Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim Derneği (YAYED)'ne (2012) göre, büyükşehir ölçeğinin siyasal, toplumsal, yönetsel olarak optimal ölçek olamayacağı gibi ekonomik olarak da optimal olup olmadığı tartışma konularından biridir. Nüfusun neden 1 veya 2 milyon değil de 750.000 olarak ölçüt alındığı belli değildir (Keleş, 2013: 18). Büyükşehir olan bu iller içerisinde özellikle Hatay'da İskenderun, Muğla'da Fethiye, Mardin'de Kızıltepe ve Nusaybin gibi il nüfusuna yakın veya daha fazla nüfusa sahip bazı ilçe belediyeleri yeni düzenleme ile daha önce kullandıkları pek çok yetkiyi büyükşehir belediyesine devretmek durumunda kalacaktır (Duru, 2013: 33-37).

6360 Sayılı Yasa'da temsil ve katılım açısından yeni bir değişiklik yapılmamıştır. Buna bağlı olarak etkin ve işlevsel uygulamaların olmaması nedeniyle olumlu yansımaların varlığından söz edilememektedir. Fakat az nüfuslu belediyelerin lehine bir temsil adaletsizliğinin ortaya çıktığı, bununla birlikte il merkezinde bulunan ilçe belediyelerinin büyükşehir belediye meclisinde yeteri kadar temsil edilememe gibi bir soruna yol açtığı belirtilmelidir. Bu durumu kapatılan belde belediyelerinde yaşayanlar açısından incelemek gerekirse, bu beldelerin büyükşehir ve ilçe belediye meclisinde temsilileri siyasi partilerin insafına bırakılmaktadır. Sonuç olarak yeni düzenlemenin demokratik anlayış açısından olumsuz bir anlam taşıdığı, katılım alanında, kolaylaştırıcı değil, güçleştirici bir etmen olduğu sonucuna varılabilir (Keleş, 2013: 18; Yıldırım, Gül ve Akın, 2015: 205-229). Buna en iyi örnek mevcut modeldeki büyükşehir belediye meclisinin oluşumuna bakıldığında ortaya çıkmaktadır. Mevcut yapıda BŞB Meclisi üyelerinin doğrudan seçilmediğini görürüz. Bunun yerine ilçe belediye başkanları ile ilçe belediye meclis üyelerinin 1/5'i, BŞB meclis üyesi olarak görev yapacaktır. Bu uygulamanın amacı kademeler arasındaki ilişkilere katkı sağlamasıydı. Ancak düşünülen bu yöntemin önemli sakıncaları da söz konusuydu. Bu üyelerin kent bütünlüğünü yeterince düşünemeyeceği, çeşitli kararlarda kentin değil ilçenin çıkarlarının ağır basabileceği, ilçe mensubiyetine dayalı gruplaşmaların olacağı, mecliste oluşacak bölgeselleşmenin karar verme sürecine olumsuz etkilerinin olacağı, meclisin gerek halka hesap vermesi gerekse BŞB başkanından hesap sorması açısından çeşitli sıkıntıların yaşanacağı belirtilmiştir. Tüm bunlar bağlamında mevcut yöntem modelinin önemli temsil adaletsizliklerine yol açtığı belirtilmektedir (Arikboğa, 2012: 6).

Yeni yasa, acaba "Bölge Yönetimine/Federal Yapıya Geçişin Hazırlıkları Olabilir Mi?" sorusuna ilişkin Keleş, Güler ve Çukurçayır'ın değerlendirmeleri söz konusudur. 6360 Sayılı Yasa'yla beraber il özel idareleri'nin kaldırılmasıyla valilerin taşradaki konumları zaafa uğramakta ve valiler, seçilmişler karşısında ikincil konuma düşmektedir (Keleş, 2012: 11). Ayrıca yeni yasayla birlikte büyükşehir belediye sınırları genişletilirken, diğer yandan YİKOB'ların kurularak valilerin güçlendirilmesi de tezat bir durumu ortaya koymaktadır. Daha önce de merkezden yönetim esasına dayanan ilin, yerinden yönetim esasıyla yönetilmesi durumunda bölge yönetimine dönüşeceği eleştirisi yapılmaktadır (Güler, 2012a: 3-4). Diğer yandan yasanın amacının başkanlık sisteminin alt yapısını oluşturmak üzere çıkarıldığı ve nihayetinde düzenlemenin siyasal iktidarın yerel seçimleri kazanmaya yönelik bir stratejisi olduğu yönünde farklı bakış açıları ile söylemler geliştiren taraflar da vardır. İl özel idarelerinin kaldırılmasının aslında bölge yönetimlerinin kuruluş sürecini başlattığı, tüm ili kapsayan belediye sistemi ile başkanlık sistemine geçişin öngörüldüğü ve ayrıca illerin merkezden yönetim esasının aksine yerinden yönetim esasına göre yönetilmeye doğru kaydırıldığı, bu değişiklik federal devlet yapılanmasının oluşturulmaya çalışıldığı da ifade edilmektedir (Çukurçayır, 2014). Buna karşılık düzenlemenin bölge yönetimi, federasyon denemesi, siyasi özerklik gibi amaçlar taşımadığını ifade edenler de vardır (Görmez, 2012; Keleş, 2012). Yine bu bağlamda 6360 Sayılı Yasa'nın tanımlanmasına yönelik değerlendirmeler, yukarıda örneklerini verdiğimiz üzere, bit nevi "eyalet yasası" olduğu yönündedir. Bu kapsamda değerlendirmede bulunan Güzel'e (2012) göre kanun, ayrılıkçılığı körüklemiş; yerel demokrasi ve yerel özerkliğin güçlenmesinden ziyade, federatif sisteme ve özerk bölgeliliğe yol açma riski taşımıştır. Bu duruma Gül ve Batman da (2013: 35) bir yorum getirmiş, yeni büyükşehir belediye modeli ile sınırları il sınırı olarak şekillenen alanlarda yeni bölge yönetimleri oluşturulduğuna dikkat çekmişlerdir. Bu konuda akademik camianın çoğunluğunun değerlendirmeleri dikkate alındığında, yasanın ilerleyen dönemlerde uygulanan yerleşim yerlerinde bölgesel özerk yönetim biçimleri getireceği görüşünde hem fikir oldukları görülmektedir. Yasanın sosyo-kültürel açıdan topluma yansımalarının muhtemel olumsuz yönleri akademik camiyi endişeye sürüklemektedir.

Olumsuz değerlendirmeleri incelediğimizde, yine bazı noktalar üzerinde fikir birliğinin sağlandığı görülmektedir. 6360 Sayılı Büyükşehir Yasa Tasarısı gündeme geldiği andan itibaren günümüze değin güncelliğini koruyan ve üzerindeki tartışmaların son bulmadığı bir yasa olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca yasa üzerindeki tartışmalar giderek ciddi bir kutuplaşmayı da beraberinde getirmektedir. Son olarak gerek yasanın hazırlık aşaması gerek yasanın görüşme sürecindeki tartışmalar ve gerekse yasa sonrası değerlendirmeler, 6360 Sayılı Yasaya yönelik olumsuz değerlendirmelerin oldukça fazla ve ayrıntılı olmasının nedenleri arasındadır.

## 6. BULGULAR ve YORUMLAR

6360 Sayılı yasa il düzeyinde ilçe belediyelerinin üzerinde bir büyükşehir modeli öngörmüş ve 30 Mart 2014 yerel seçimlerinde uygulamaya konulmuştur. İl mülki sınırları içerisinde nüfusu 750.000'i aşan iller büyükşehir belediye statüsüne geçerek diğer illerden farklılaştırılmış ve ayrı bir zemine oturtulmuştur.

Yasa genel anlamda paydaşlar tarafından radikal bir reform olarak değerlendirilirken, özellikle teorik anlamda mevcut yasalara uygun olmadığı kanaati gündeme gelmektedir. Yasanın teoride anayasaya aykırılık teşkil ettiğini belirten akademisyenler, yasanın uygulama aşamasında yerel halka somut bir katkısının olmayacağını belirtmektedirler. Tam da bu noktada aşağıdaki tabloda 6360 Sayılı Yasa'ya yönelik akademik çevrelerce yapılan olumlu ve olumsuz değerlendirmelerin nicel sonuçları verilmiştir.

**Tablo 7. 6360 Sayılı Yasa'ya Yönelik Değerlendirmelerin Nicel Sonuçları**

| OLUMLU   | FREKANS | OLUMSUZ   | FREKANS |
|--|---------|---|---------|
| Tümleşik Stratejik Plan                            | 3       | YİKOB'ların Kurulması ve Denetim  | 4       |
| Yasanın Demokratik Yönü                            | 3       | İhtiyaçların Salt Büyükşehir Belediye Yönetimleri Tarafından Yerine Getiriliyor Olması Anayasa'ya Aykırıdır | 4       |
| Geniş Ölçekte Hizmet Sunumu                        | 2       | Sınırların İl Mülki Sınırlara Genişlemesi ve Sonucunda Ek Maliyetlere Yol Açması                            | 6       |
| Kaynakların Daha Etkin Kullanımı                   | 5       | BŞB Meclisi'nin Oluşumu ve Temsil Adaletsizliği   | 6       |
| Büyükşehir İlçe Belediyelerine Yatırım Düzenlemesi | 2       | İlçe Belediyelerinin Temsil Edilememesi Sorunu  | 4       |
| -  | -       | Ölçek Sorunu  | 4       |
| -  | -       | Tüm İli Kapsayan Belediye Sistemi   | 5       |
| -  | -       | Nüfus Ölçütü Kriterinin Belli Olmaması  | 3       |
| -  | -       | Köylerin Kaldırılması Sonucu Özerklik ve Yerindenlik Sorunu   | 6       |
| -  | -       | İl Özel İdarelerinin Kaldırılmasının Anayasaya Aykırılığı   | 4       |
| -  | -       | 6360 Sayılı Yasa'nın Anayasaya Aykırılığı   | 4       |
| -  | -       | 29 Köy Yönetiminin Kaldırılmasının Anayasaya Aykırılığı   | 4       |
| -  | -       | Bilimsel Fizibilite Çalışmasının Olmaması   | 1       |

Tablo 7 incelendiğinde konuyla ilgili literatür taraması yapıldığında olumlu değerlendirmelerin toplam 5 konu üzerinde toplandığı ve 15 akademisyen tarafından savunulduğu görülmektedir (Akıllı ve Özarslan, 2015; Bingöl, Yazıcı ve Büyükakın, 2013; Can, 2013; Çelikyay, 2014; Ersoy, 2013; Genç, 2014; Keleş, 2012). Olumsuz değerlendirmeler ise 13 konu üzerinde toplanmış olup 55 akademisyen tarafından eleştirilmiştir (Adıgüzel ve Tek, 2014; Can, 2013; Zengin, 2014; Çalcalı, 2014; Güler, 2012a; Çukurçayır, 2014; Gül, 2014; İzci ve Turan, 2013; Özbey, 2016; Gözler, 2013; Karaarslan, 2016; Genç, 2014; Yıldırım ve Belli, 2013; Keleş, 2013; Keleş, 2012; Arıkboğa, 2013; Arıkboğa, 2012; Duru, 2013; Günal, Avtur ve Dernek, 2014; Ersoy, 2013; Yıldırım, Gül ve Akın, 2015; Görmez,

2012;; Güzel, 2012). Karşılaştırma bağlamında değerlendirme yapacak olursak yasaya yönelik olumsuz değerlendirmelerin ağırlıkta olduğu görülmektedir. Bu durum Türkiye’de yerel yönetim birimlerine yönelik gerçekleştirilen, radikal bir reform denilebilecek bu adımın yeniden gözden geçirilmesi gerektiğinin bir göstergesi olabilir.

Olumlu ve olumsuz görüşleri özet bir biçimde aktarmak gerekirse, 6360 Sayılı Yasa, eleştiriler bağlamında hukukilik boyutunun çokça incelendiği bir kanun olarak göze çarpmaktadır. Yasanın anayasaya uygunluğu açısından farklı görüşlerin olduğu görülmektedir. Yaklaşımlar daha çok il özel idarelerinin ve köy tüzel kişiliklerinin kanunla kaldırılmasının Anayasaya aykırılık teşkil ettiği yönündedir. Bu konudaki eleştirel yaklaşımların temel dayanak noktası ise daha önce de belirttiğimiz üzere Anayasa’nın 127’nci maddesidir.

Yine yasaya yönelik en önemli eleştirilerden birinin ölçek düzenlemesi ile ilgili olduğu görülmektedir. Ölçek düzenlemesini savunanlar, hizmetlerin tek bir elden yürütülmesi sonucunda kaynakların etkin ve verimli kullanılacağını öne sürerken birim başına maliyetlerin azalacağı kanaatine sahiptirler. Ölçek düzenlemesine karşı çıkanlar tüm il düzeyini kapsayan bir belediye modeli ile il ölçeğinin yönetilmesinin sorunlarına işaret etmişlerdir.

Yasaya yönelik eleştirilerden diğer önemli bir nokta belki de bu düzenlemenin en sorunlu olabilecek yönü olarak göze çarpmaktadır. Taraflar yasanın ileriki dönemlerde eyalet sistemi/federal yapıya geçişin bir ön hazırlığı olarak kullanılabilmesi görüşüne sahiptir. Ancak bu görüşe katılmayanların da olduğunu belirtmekte fayda vardır. Bunlardan en göze çarpanı Adalet ve Kalkınma Partisi temsilcilerinin söylemleri olmuştur. Temsilciler, yasadaki kaynaklı bir yönetim ve denetim zafiyetinin olmayacağını ve bunun iç siyasette ülkenin belirli bölgelerinde güvenlik açıklarına yol açmayacağını vurgulamışlardır. AK Parti Yerel Yönetimlerden Sorumlu Genel Başkan Yardımcısı Menderes Türel, Büyükşehir Yasa Tasarısı’nın Meclis’teki görüşmeleri beklendiği üzere çok sert tartışmalara sahne olduğunu, CHP ve MHP’nin bu yasa ile Türkiye’de federalizmin yolunun açıldığı iddialarına şu şekilde cevap vermiştir (Şahin, 2012):

*Türkiye’de muhalefet maalesef bozuk plak gibi hep aynı şeyleri yapıyor. İstanbul ve Kocaeli’nde 8 yıldır bu sistem uygulanıyor. Bu 8 yılda üniter devlet yapısına zarar verecek, federalizmi getirecek en ufak bir gelişme oldu mu? Üniter devlet sapasağlam ayakta durmuyor mu? Bakın biz bu filmi daha önce de gördük. 2006’da Kalkınma Ajansları kurulurken çıkıp ‘Türkiye’yi 26 eyalete bölüyorsunuz, federalizmi getireceksiniz’ diyenler de bu muhalefet partileriydi. Yeri gelmişken size trajedi-komik bir olay anlatayım. O dönemde bizi federalizmi getirmekle suçlayan milletvekilleri daha sonra kapımızı çalıp ‘Benim ilime de Kalkınma Ajansı kurun’ diye sıraya girdi. Maalesef bizim muhalefette eylem ve söylem birliği yok.*

Türkiye yaklaşık 1 aydır Büyükşehir Yasa Tasarısı’nı tartışıyor. Büyükşehir sayısını 16’dan 29’a çıkaran yasa, CHP ve MHP’ye göre üniter devletten federalizme geçişin ilk adımını atıyor. AKP’nin Yerel Yönetimlerden Sorumlu Genel Başkan Yardımcısı Menderes Türel ise muhalefetin federalizm iddiasına "Buna kargalar bile güler" diyerek, "Üniter devlet sapasağlam ayakta" cevabını veriyor (Şahin, 2012).

Yasada şiddetle karşı çıkılan bir diğer değişiklik de il özel idarelerinin kaldırılıp yerine valiliklere bağlı YİKOB’ların getirilmesidir. Akademisyenler bu durumu özetle yerel düzeyde merkezin daha da güç kazanması olarak yorumlamışlardır. Nitekim bu düzenleme mülki idare amirleri ile belediyeler arasında sorun ve anlaşmazlıkların yaşanabilme riskine kapı aralamaktadır. Ayrıca akademisyenler iç ve dış denetimin yapıldığı mevcut bir yapıda, YİKOB’ların ayrıca bir denetim görevi üstlenmesini, bu görevin kimin tarafından yerine getirileceği konusunda karışıklığa yol açabileceğini düşünmektedirler. Bu bağlamda YİKOB’ların da denetim görevi üstlenmeleri durumunda, zincirleme bir denetim reaksiyonu gerçekleşecektir.

Yerelde farklılaşmış ihtiyaçlar farklı yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilmelidir. Bu noktada akademik camianın değerlendirmeleri gözden kaçmamaktadır. Eleştirenler, yereldeki farklılaşmış ihtiyaçların farklı yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilmeyip salt büyükşehir belediye yönetimleri tarafından yerine getiriliyor olmasının Anayasa’ya aykırılık teşkil ettiğini vurgulamışlardır.

Yasa ile büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırlarına genişletilmiştir. İl sınırları içerisindeki bütün arazi büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumluluk sahasına girmiştir. Akademisyenler bu değişikliğe de yorum getirerek, bunun büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında yetki ve görev çatışması sorununa yol açabileceğini vurgulamışlardır. Nitekim il ve ilçe merkezi arasında uzaklığı fazla olan illerde hizmet maliyetlerine ek ulaşım maliyetlerinin ekleneceğini belirtmektedirler.

6360 Sayılı Yasa'ya yönelik olumlu eleştirilerin değerlendirmeleri üzerinden özellikle "Tümleşik Stratejik Plan" konusunda bir görüş birliğinin olduğunu söylemek mümkündür. Daha önce her ilçenin imar ve planlamalarını o ilçenin belediyesi yapmaktaydı. Bu düzenleme büyükşehir yönetimine, tüm il düzeyinde imar ve planlama yetkisi vermektedir. Akademisyenlerin, bu düzenleme ile birlikte il düzeyindeki kapsayıcı ve bütünleştirici fiziki planların daha önceki pergel yasaya nazaran avantaj sağladığı kanaatine sahip oldukları görülmektedir.

6360 Sayılı Yasa'nın yerelde demokrasiye katkı sağladığı konusunda görüşlerin olduğunu söylemek mümkündür. Yerel yönetimlerde halkın katılımının eksikliği düşünüldüğünde, il genelinde kentsel ve kırsal alanda yaşayan her vatandaşın yerelde kendisini yönetecek her yöneticiyi seçme hakkına sahip olmasının demokrasi anlamında olumlu şeylere kapı araladığını belirten görüşler vardır.

Ülkemizde geçmişten günümüze belediyecilik kültüründe dikkat çeken unsur, etkinliğini ve işlevselliğini yitirmiş yasaların yerine artık sosyo-kültürel ve toplumsal konular bağlamında güncel sorunlara çözüm üretecek yeni yasaların çıkması gerekliliği üzerinde olmuştur. Büyükşehirlere yönelik düzenlemeler 1984 ve 2012 yılları arasında çıkarılan kanunlarla uygulamaya konulmuştur. Çıkarılan yasaların temel amacı toplumun mevcut sorunlarının üstesinden gelinmesidir. Yerel yönetim sisteminde meydana gelen değişiklikler, bir başka deyişle reform yasasıyla yerel yönetimlerdeki başlıca sorunlara ve reform çalışmalarının analitik olarak yahut uygulamada görülen somut sorunlara çözüm üretmesi beklenmektedir.

Genel çerçeve bağlamında bakacak olursak ülkemizde başta belediyelerimizin ve diğer yerel yönetim birimlerimizin yaşadığı sorunların ana ekseninin merkezîyetçilik ilkesinden kaynaklandığı görülmektedir. Burada yerelde yetki, görev ve sorumlulukların paylaşılması gerekliliği konusu dikkat çekerken, 6360 Sayılı Yasa'nın merkezîyetçi yapıya son vermesi beklenmekteydi. Ancak reform yasası olarak adlandırdığımız 6360 Sayılı Yasa'nın hem teorik hem de uygulama açısından bunun tam tersine yerelde merkezîyetçi bir yapının var olmasına neden olduğu dile getirilmektedir. Yerelde yetkilerin tek bir kurum ve kişide olması, gücün yerelde adil dağılımı açısından sıkıntılara sebebiyet verirken aynı zamanda yerel yönetim birimlerinin yürütülebilir karar alma yetkilerini de zayıflatmış ve yerelde merkezîyetçi bir yapının önüne geçilememiştir.

6360 Sayılı Yasa'nın mevcut sorunlara çözüm üretip üretmediği önemli bir soru işareti olarak gündeme gelmektedir. Yasa yapımcılar gerek teoride gerekse uygulama açısından 6360 Sayılı Yasa'nın mevcut birçok soruna çözüm getireceği öngörüsü ile hareket etmişlerdir. Büyükşehirlere yönelik olarak uygulamaya konulan bu reform yasasının, belediyelerimizin sorunlarına çare olmak bir yana, ek başka sorunlara davetiye çıkardığı sıklıkla dile getirilmektedir.

## 7. SONUÇ ve ÖNERİLER

Ülkemizde yerel yönetimler, siyasi gelişmelere paralel olarak reforme edilmiş ve reformlar genelde hükümetlerin etkisi ile belirleyiciliğini kazanmıştır. Dünya ülkelerinde oluşan yeni yönetim kavramları, söz konusu politika dinamiğini de etkilemiştir. Ülkemiz bu süreçte dünyadaki gelişmelere kayıtsız kalmamış ve kendi iç dinamikleri neticesinde yeni yönetim arayışları içerisine girmiştir. 6360 Sayılı yasa ile Türkiye'de gelenekten gelen yönetim anlayışı büyük ölçüde değişim ve dönüşüme uğramıştır.

Büyükşehir düzenlemeleri nasıl geçmişte gündeme geldiğinde tartışma konusu olduysa, bugün de güncelliğini korumakta ve akademik çevrelerin ilgi odağı olmaya devam etmektedir. 6360 Sayılı Yasa'nın güncelliğini koruması ve ilgi odağı haline gelmesinin ana nedeni, yasanın temelinde mevcut bulunan "radikal reform hamleleri"dir. Yasa, bugüne kadar uygulanagelen tüm büyükşehir yasalarından ayrılmış ve büyükşehirleri farklı bir zemine oturtmuştur. Dünyada şekillenen yeni yönetim arayışları ve hümanist yaklaşımlar sonucu, mevcut geleneksel yerel yönetimlerin halka hizmet sunma aşamasında yetersiz olduğu gün yüzüne çıkmıştır. Yasa yapımcılar bu bağlamda gerek teoride gerek uygulamada birçok soruna çare olabilecek 6360 Sayılı Yasa'yı çıkarmışlardır.

Ülkemizde yerel yönetimlere yönelik reform çabalarının 2004 yılından itibaren güncellik kazandığı görülmektedir. Bu yılda Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu ile birlikte mahalli idareler açısından birçok düzenleme yapılmıştır. Buna yönelik olarak 2004 yılında 5216 Sayılı Yasa ile il mülki sınırında bir büyükşehir modeli öngörülmüştür. 2012 yılında ise 6360 Sayılı Yasa ile getirilen model gereği, büyükşehir belediyesinin uygulama alanı alabildiğine genişletilmiş ve il ölçeği esas alınmıştır. Yani yeni düzenleme ile birlikte büyükşehir belediyelerine, ilin mülki sınırları içerisinde olabildiğince büyük bir mekânsal yapıyı yönetme hakkı kazandırılmıştır.

Büyükşehir düzenlemeleri neticesinde Türkiye’de toplam 30 il büyükşehir olarak yapılandırılmıştır. Büyükşehir statüsündeki iller doğal olarak büyükşehir olmayan illere nazaran daha iyi bir konumdadır. 6360 Sayılı yasa ile büyükşehir olan iller diğer iller ile birçok noktada ayrılmış ve gerek idari yani yönetsel gerekse ekonomik anlamda aradaki farklılık gözle görülür bir biçimde artmıştır. Bu durum ülke sathında ikili bir yönetim sorununa neden olmuştur.

Tüm ilin tek bir yerel yönetim birimi tarafından yönetilmesi sorunu yerelde merkeziyetçi bir yapıyı da beraberinde getirmiştir. Yeni yasa yerel düzeyde daha fazla yerelleşmeyi değil, tam aksine yerelde daha merkeziyetçi bir yapının var olmasına neden olmaktadır. Bu düzenleme ile yerel yönetimlere, merkeziyetçi bir kişilik kazandırılması öngörülmüştür. Yerelde hizmetlerin çeşitliliğinin ön plana çıkması ve mahalli müşterek ihtiyaçların farklı yerel yönetim birimlerince yerine getirilmesi gerektiği anlayışının önüne maalesef set çekilmiştir.

6360 Sayılı Büyükşehir Yasası’nın yürürlüğe girmesi ve ardından uygulanmaya başlamasıyla birlikte, büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri tartışılmaya başlanmıştır. Büyükşehir belediyelerinin il düzeyinde sahip olduğu yetkileri etkin kullanamayacağı görüşü yaygın kanaattir. Bu yasa ile birlikte il genelinde, yerel hizmetlerin sağlayıcısı ve sunucusu olan birçok yerel yönetim birimlerinin tüzel kişilikleri kaldırılmış olup büyükşehir belediyeleri gereğinden çok daha fazla görev, yetki ve sorumluluk altına girmiştir. Buna bağlı olarak tüzel kişiliklerin kaldırılması sonucunda ortaya çıkan ve daha sonraki dönemlerde de yine değişik sorunlar çıkarılma ihtimaline karşın, yönetsel etkinliğin sağlanması ve özellikle hizmette yerellik (subsidiarite) gibi konularda var olabilecek sorunlara çözüm üretilmesi gerekmektedir. Olaya sadece yönetsel açıdan bakmanın doğru olmayacağını da belirterek, bu düzenlemenin il düzeyinde birtakım toplumsal ve sosyo-kültürel sorunları ortaya çıkaracağı kuvvetle muhtemeldir. Bu açıdan yasal ve yönetsel düzenlemelerin yeniden gözden geçirilmesinde fayda vardır.

Uzun bir tarihsel geçmiş ve güçlü bir geleneğe sahip olan yönetim birimlerinin yapılarına bir oldu-bitti anlayışıyla son verilmemelidir. Bu tür yaklaşımlara yasa yapımcıların daha dikkatli ve titiz davranmaları gerekir. Yürüttüğümüz tez çalışmasında (Karaoğlan, 2018), yasanın yerelde olumlu sonuçlardan ziyade olumsuz sonuçlarının ön plana çıktığı söylenebilir. Bir de bunlara akademisyenlerin değerlendirmeleri eklendiğinde, yasanın yerelle en azından sosyo-kültürel açıdan, istenilen düzeyde fayda sağlamadığını söylemek yanlış olmayacaktır.

6360 Sayılı Yasa tasarısının, tek bir elden çıkması ve özellikle yasalaşma süreci öncesinde kamuoyu ile paylaşılmamış olması, yasanın aceleyle getirildiği yönündeki görüşlerin artmasına neden olmuştur. Toplumun bütününe etkileyen bu tür düzenlemelerin daha dikkatli ve özenle çıkarılmasının ve karar alma süreçlerinde tüm paydaşların katılımının gerekliliği gün yüzüne çıkmaktadır.

Yerel yönetimler, yerel hizmetleri karşılamak için çağa uygun olarak anayasal ve yasal düzenlemelere kavuşturulmalıdır. Bu noktada 2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı Yasa’nın buna ön ayak olacağı düşünülmüştür. Yasaya yönelik değerlendirmelerin büyük bir kısmı, usul ve anayasaya uygunluk sorununda düğümlenmektedir. Nitekim değerlendirmelere baktığımız zaman düzenlemenin hem yasal açıdan hem uygulama açısından olumlu sonuçlardan ziyade birçok noktada anayasaya aykırılık teşkil ettiği kanaati çoğunluktadır. Bu düzenleme ile merkezi yönetimin güçlenmesinin önü açılmıştır. Merkezi yönetim açısından kısmen istenilen başarılmış olsa da yerel yönetim birimleri açısından istenilen düzeyde bir etkinlik sağlanamamıştır. Büyükşehir sisteminin yaygınlaştırılacağı beklentisi giderek artarken, yasaya ilişkin yapılan eleştirilerin dikkate alınması yerinde olacaktır.

## KAYNAKÇA

Adıgüzel, Ş. & Tek, M. (2014). “6360 Sayılı Yasa ve Türkiye’nin Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Değişim: Hatay Örneği”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 23(3): 73-102.



- Akıllı, H. & Özarslan, R. K. (2015). "6360 Sayılı Kanun'a İlişkin Literatür Taraması", Akdeniz İİBF Dergisi, 30: 155-184.
- Altan, Y. & Karaca, F. (2016). "Türk Metropolitan Şehir Yönetim Sistemindeki Değişime 6360 Sayılı Kanun'un Etkileri: Samsun Büyükşehir Belediyesi Örneği", Yönetim Bilimleri Dergisi / Journal of Administrative Sciences, 14(28): 553-584.
- Arıkboğa, E. (2009). "Ölçek Reformunun Büyükşehir Belediye Meclislerindeki Temsil Adaletine Olumlu Etkileri", Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler, 4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri. TODAİE, 737-754.
- Arıkboğa, E. (2012). "Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform", The Journal of Marmara Social Research/Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi, 2: 1-32.
- Arıkboğa, E. (2013). "Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli", Yerel Politikalar Dergisi, 1(3): 48-96.
- Beyazıt, E. & Güneş, M. (2017). "Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar Cilt-2". (Ed. Mahmut Güler ve A. Menaf Turan). Yeni Büyükşehir Olgusu: Hatay'da Yerel Halkın "Büyükşehirleşme" Algısı Üzerine Nitel Bir Çalışma, ss. 268-279, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul.
- Bingöl, Y.; Yazıcı, E. & Büyükakın, T. (2013). İl Sınırlarında Büyükşehir Belediye Modeli: Kocaeli Deneyimi, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları, Kocaeli.
- Can, E. (2013). "6360 Sayılı Kanun ve Yerel Yönetimlerde Yeni Dönem". (Ed. Fatma Neval Genç). Yönetişim, Türk Kamu Yönetimine Yansımaları, ss. 265-275, Çizgi, İstanbul.
- Çalcalı, Ö. (2014). "6360 Sayılı Kanun'un Türkiye'de Yerel Yönetimler Sistemine Getireceği Değişiklikler", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 23(4): 49-68.
- Çelikyay, H. (2014). "Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası". Analiz, Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı, 12(101): 1-23.
- Çukurçayır, Akif (2014). "Büyükşehir Yasa Tasarısı Ne Şekilde Okunmalı?", Radikal Gazetesi, 12. <http://www.radikal.com.tr/yorum/buyuksehir-yasa-tasarisi-ne-sekilde-okunmali-1108110/> (5.5.2017).
- Duru, B. (2013). "Büyükşehir Düzenlemesi Ne Anlama Geliyor?", GAP Belediyeler Birliği Dergisi, 33-37.
- Ersoy, M. (2013). "6360 Sayılı Yasa ve Mekânsal Planlama Sorunları", GAP Belediyeler Birliği Dergisi, 20-32.
- Genç, F. N. (2014). "6360 Sayılı Kanun ve Aydın'a Etkileri", Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 1: 1-29.
- Görmez, K. (2012). "Yerelleşme-Merkezleşme Geriliminde Büyükşehir Yasası", Zaman, 18 Kasım.
- Gözler, K. (2013). "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?", Legal Hukuk Dergisi, 11(122): 37-82, <http://www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.pdf> (9.12.2017).
- Gül, H. (2014). "6360 Sayılı Yeni Büyükşehir Belediye Yasası Üzerine Bir Değerlendirme", Mimar ve Mühendis Dergisi, 76: 50-54.
- Gül, H. & Batman, S. (2013). "Dünya ve Türkiye Örneklerinde Metropolitan Alan Yönetim Modelleri ve 6360 Sayılı Yasa", Yerel Politikalar Dergisi, (3): 7-47.
- Güler, B. Ayman (2012). "Bütünşehir Belediyesi", TBMM Komisyon Konuşmaları, 12. <http://www.birgulaymanguler.net/files/KTAP-butunsehir.pdf> (5.5.2017).
- Güler, B. Ayman (2012a). "Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Bütünşehir Yasa Tasarısı Üzerine", Yerel Yönetim Araştırma Yardım ve Eğitim", <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/BÜTÜNŞEHİRTASARIBAG.pdf> (5.5.2017).

- Günel, A.; Avtur, S. & Dernek, O. K. (2014). "6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 19(3): 55-70.
- Gündoğdu, H. G. (2015). "6360 Sayılı Büyükşehir Yasası ve Kamu Personelinin Durumu", Journal of Economics & Administrative Sciences, Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 17(2): 127-138.
- Güngör, H. (2012). "Yeni Büyükşehir Yönetimi ve Geçiş Nedenleri", İller ve Belediyeler Dergisi, Ekim-Kasım, 774-775, TBB (Türkiye Belediyeler Birliği), 19-31.
- Güzel, H. C. (2012). "Büyükşehir Belediye Sınırlarının İl Sınırları İle Örtüştürülmesi Resmen Bölge Sistemine Geçmiştir", İdarenin Sesi Dergisi, 151: 12-15.
- İzci, F. & Turan, M. (2013). "Türkiye'de Büyükşehir Belediye Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediye Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği", Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, 18(1): 117-152.
- Karaarslan, M. (2016). "Nasıl Bir Yerel Yönetim? 6360 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme", Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 17-18(26-29): 123-162.
- Karasu, A. M. (2014). "Şanlıurfa'da Kentsel Gelişme ve 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası", Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 1: 178-193.
- Keleş, R. (2012). "Anakentlerin Dünü, Bugünü ve Yarını", Kentsel ve Bölgesel Araştırma Sempozyumu-6-7 Aralık 2012, Gazi Üniversitesi, Ankara.
- Keleş, R. (2013). "Anakent Belediyelerinin Sayısı Çoğalırken", GAP Belediyeler Birliği Dergisi, 15-19.
- Kovacı, O. (2016). "Büyükşehirlerimiz ve Son Büyükşehir Olma Kriterleri", <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Hj7OYV89YQIJ:www.premingerkalemdairesi.com/buyuksehirlerimiz-son-buyuksehir-olma-kriterleri/+&cd=1&hl=tr&ct=clnk&gl=tr> (3.07.2018).
- Özbeç, A. T. (2016). 6360 Sayılı Yasaya Göre Oluşturulan Büyükşehirler Üzerine Bir Araştırma ve Malatya Örneği", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Bahçeşehir Üniversitesi. İstanbul.
- Şahin, Z. (2012). "Federalizm İddiasına Kargalar Bile Güler", <https://www.yeniasir.com.tr/politika/2012/11/12/federalizm-iddiasina-kargalar-bile-guler> (3.07.2018).
- Tekel, A. (2002). "Metropolitan Planlamanın Önemi ve Gerekliliği", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 1(11): 42-55.
- Tekel, A. (2009). "Planlama Kuramları ve Metropolitan Planlamaya Yansımaları: Türkiye Özelinde Bir Değerlendirme", Çağdaş Yerel Yönetimler, 18(2): 1-16.
- Tekel, A. (2017). "Desantralizasyon ve Türkiye'de Metropolitan Alan Yönetimleri Üzerine Bir Değerlendirme", Türkiyat Araştırmaları Dergisi, 71-88.
- Yıldırım, U.; Gül, Z. & Akın, S. (2015). "İl Mülki Sınırı Büyükşehir Belediye Modelinin Getirdiği Yenilikler", Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi, 10(2): 205- 229.
- Yıldırım, U. & Belli, A. (2013). "Yeni Büyükşehir Belediyesi Yönetim Modelinin Metropolitan Alan Kavramı Açısından Değerlendirilmesi", (Ed. Yakup Bulut, Veysel Eren, Sedat Karakoç, Abdullah Aydın), Kuramdan Uygulamaya Yerel ve Kentsel Politikalar, ss. 97-111, Pegem, Ankara.
- Zengin, O. (2014). "Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi", Ankara Barosu Dergisi, 72(2): 91-116.