

Türk Kamu Yönetiminde Büyükşehir Belediye Yönetimi: 6360'ın 10 Yılı¹

Metropolitan Municipality Administration in Turkish Public Administration: 10 Years of 6360

Vehbi Alpay GÜNAL * Ayşegül GÜLER AĞIN **

ÖZET

Türk idare tarihinde büyükşehir belediyesi, 1980 sonrasında yerel yönetim sorunlarına çözüm arayışlarının bir sonucu olarak yasal dayanağa kavuşmuş bir idari sistemdir. 2012 yılında 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte büyükşehir belediye yönetim sisteminde önemli bir dönüşüm yaşanmıştır. Büyükşehir yönetimine ilişkin baskın tartışmalarda, sunulan hizmetler ve hizmetlerin sunulduğu coğrafi sınırlar büyük önem taşımaktadır. Bu çalışmanın amacı, 6360 sayılı Kanun ile getirilen büyükşehir belediyesi yönetim sistemini, 10 yıllık bir dönem üzerinden merkezileşme-yerelleşme ve idari vesayet tartışmaları temelinde değerlendirmektir. Bu amaçla nitel araştırma yöntemlerinden durum çalışması deseninin kullanıldığı çalışmada veri toplama aracı olarak dokümanlar kullanılmış; Anayasa ve ilgili kanunlardan yararlanılmıştır. Belgelerin 5216 sayılı Kanun çerçevesinde incelenmesi sonucunda sorunlu alanlar; ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasındaki görev ve yetki paylaşımı, kırsal alanın örgütlenmesi ve büyükşehir belediyelerinin merkezi yönetim ve ilçe belediyeleri ile ilişkileri olarak değerlendirilmiştir.

Anahtar Kavramlar: *Büyükşehir belediyeleri, idari vesayet, merkezileşme, 6360 sayılı Kanun.*

ABSTRACT

In Turkish administrative history, the metropolitan municipality is an administrative system that gained legal basis due to the search for solutions to local government issues after 1980. The enactment of Law No. 6360 in 2012 led to a significant transformation in the administration system of metropolitan municipalities. In the prevailing discussions surrounding metropolitan administration, the provision of services and their geographical limits are significant factors. This study aims to assess the metropolitan municipality administration system which was introduced by Law No. 6360 over a decade, considering debates on centralisation-localisation and administrative tutelage. For this purpose, the study employed a qualitative research methodology in the form of a case study design. Document analysis was utilised as the primary method of data collection. The Constitution, related laws, and regulatory frameworks were the sources of the data analysed. Additionally, technical terms were abbreviated and clearly defined upon introduction. The language used is objective, neutral, and formal, with consistent grammar and spelling adhering to British conventions. After evaluating the documents under Law No. 5216, problematic areas were identified concerning the allocation of duties and powers between district and metropolitan municipalities, the organisation of rural areas and the relationships between metropolitan municipalities, central government and district municipalities.

Keywords: *Metropolitan municipality, administrative tutelage, centralisation, law no. 6360*

¹ Bu makale 26-28 Ekim 2023 tarihleri arasında Kırıkkale'de düzenlenen 23. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu'nda (KAYFOR23) aynı başlıkla sunulan ve özeti KAYFOR23 bildiri özet kitabında yer alan bildirinin tam metin hâlidir.

* Dr. Öğr. Üyesi, Akdeniz Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, alpaygunal@yahoo.com, ORCID No: 0000-0002-3906-3629

** Doktora Öğrencisi, Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, aysegulguler9@gmail.com, ORCID No: 0000-0003-1139-3949

GİRİŞ

Dünya genelindeki büyükşehir yönetim sistemlerinde süreç belirli kuramlar çerçevesinde ele alınmakta; deneyimler ve idari aksaklıklar sonucu yeni kuram ve sistemler ortaya çıkmaktadır. Doktrinde bu sistemler belirli sınıflandırmalarla anılmakta; merkezi yönetim ile metropoliten alanlar arasındaki güç paylaşımı dikey örgütlenme, metropoliten alanda yer alan belediyeler arasındaki güç paylaşımı ise yatay örgütlenme ekseninde incelenmektedir (Hamilton et al., 2004: 150-151). Metropoliten yönetim modelleri, Shah (2012), Slack (2007), Lefèvre (1998), Keleş (1985), Eke (1985), Kübler ve Heinelt (2005) gibi yazarlar tarafından farklı şekillerde sınıflandırılmış olsa da en yaygın kullanılanlardan biri Bird ve Slack (2008, pp. 196-211)'in de kullandığı tek kademeli, iki kademeli, gönüllü iş birliği ve özel amaçlı metropoliten şehir yönetimleridir. Bu sınıflandırmadan hareketle ülkemizde uygulanan iki kademeli metropoliten yönetime neden ihtiyaç duyulduğu, yasalar temelinde nasıl uygulandığı, gelişim süreci ve son 10 yılda büyükşehir belediyelerinin karşılaştığı sorunlar ve zorluklar değerlendirilmiştir.

Su, kanalizasyon, ulaşım gibi hizmetlerin verilmiş şekli, büyükşehir belediyeleri ile alt kademede bulunan birimler arası ilişkiler, görev, yetki ve sorumluluk paylaşımı, ölçek konularındaki tartışmalar büyükşehir yönetimlerini yönlendirici nitelik taşımaktadır. Ülkemizde uygulanan büyükşehir sistemi, resmi olarak 20. yüzyılın son çeyreğinde 3030 sayılı kanun ile başlamış, yaşanan keskin gelişmelerle 2004 yılında yerini 5216 sayılı yasaya bırakmıştır. Ancak büyükşehir belediye yönetimi ile ilgili asıl dönüşüm 6360 sayılı yasa ile yönetim tarihimizde yer edinmiştir.

6360 sayılı yasa ile üzerinde durulmayı hak eden konuların belki de en çarpıcısı, büyükşehirlerde yaşanan merkezileşme ve sonuçlarıdır. Bu sonuçlar, literatürde yeni olan yerel idari vesayet, kırsal mahalle, ilçe ve büyükşehir belediyesi arasında yetki ve görev paylaşımı ile merkezi yönetimin büyükşehir belediyeleri üzerinde uyguladığı “klasik” idari vesayet gibi önemli konuları ilgilendirmektedir. Bu kapsamda, çalışmada büyükşehir belediye yönetiminde yaşanan idari değişim ve gelişmelerin 6360 sayılı kanun çerçevesinde son 10 yılı kapsayacak şekilde sınırlandırılarak değerlendirilmesi amaçlanmıştır; merkezi yönetim ile büyükşehir belediyeleri arasındaki ilişkiler, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler, kırsal hizmet örgütlenmesi, idari vesayet denetimi gibi konular ele alınmış, buradan hareketle yerel idari vesayet tartışması üzerine değerlendirmelerde bulunulmuştur.

1. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİ

Başlı başına karmaşık ve hiyerarşik bir düzen içinde yapılan devlet, doğrudan kendine bağlı birimleri olduğu gibi tamamen özerk olmayan idari yapıları da bulunmaktadır (Poggi, 1978: 96). Merkezi hükümetin, ülkede bulunan bütün birimlerde hizmetlerin önceliğine karar verme, görev ve yetki çatışmalarını uzlaştırma ile uğraşacak zamanı ve enerjisi olmaması, yerel yönetimlerin varlığının başlıca sebeplerinden biridir (Sharpe, 1970: 168). Yatay örgütlenmeleri ifade eden yerel yönetimler sadece idari sistemler değil, halka en yakın yerden hizmet sunan birimlerin yöneticisini seçme eylemi nedeniyle aynı zamanda bir hesap verebilirlik ve siyasi rekabet alanıdır (Edwards vd., 2015:49-53). Hesap verebilirlik ve yerel seçimlerle yerel demokrasiyi sağlamaya dönük (Tortop vd., 2008: 24) yerel yönetimler, il özel idareleri, belediyeler ve köylüdür (Gözübüyük, 2015).

Metropoliten yönetim olarak da adlandırılan büyükşehir yönetimleri, yerel yönetimlerin bir parçasıdır. Başlangıçta kent devletlerini nitelemek için kullanılan metro (ana) ve polis (kent) kelimelerinin birleşimi olan anakent/metropolis Londra, Tokyo, Paris gibi büyük yerleşim merkezlerini ifade etmek için kullanılmıştır (Eke, 1985: 41). Kentsel yığılmanın sınırlarını belirlemek için benimsenmiş bir kavram olarak da ifade edebileceğimiz metropoliten alan, esasında birçok küçük kentin bir araya getirilmesinden oluşan, yoğun nüfuslu yerleşim alanlarıdır (Frey & Zimmer, 2001: 26). Metropoliten alanların en önemli özelliklerinden biri belirli bir nüfus aralığı ile tanımlanıyor olmalarıdır. Buna göre, metropoliten alan Ekonomik İş Birliği ve Kalkınma Örgütü (OECD)ye göre, nüfusu 500.000 ila 1,5 milyon arasındaki fonksiyonel kentleri ifade ederken (OECD, 2012: 14), 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanuna göre 750.000'in üzerindeki kentler büyükşehir belediye statüsü kazanmaktadır (5216 sayılı Kanun/ md.4).

Metropoliten yönetim, metropoliten belediye ya da büyükşehir yönetimi ise, Lefèvre (1998: 10)'nin tanımıyla, metropoliten alanların yönetimini, kurumsal yapısını kasteder ve siyasi temsilcilerin seçim yoluyla geldiği, siyasi meşruiyeti, idari ve mali özerkliği olan yönetimlerdir. Büyükşehirlerin genellikle nüfus ölçütü ile tanımlanmasına karşın (Demir & Çabuk, 2010: 198), büyükşehir belediyeleri, kentlerin ekonomik ve sosyal olarak gelişmiş (Yaşamış, 1995: 93), üretkenlik alanı olmalarından kaynaklı küresel olarak rekabet edebilen (Bird & Slack, 2008: 193), hizmet koordinasyonu için farklı birimler arasında iş birliği yapabilen yönetimlerdir (Ahrend & Schumann, 2014: 4).

Büyükşehir yönetimleri tanımlanırken birtakım sınıflandırmalardan yararlanılmaktadır. Bu sınıflandırmalar, merkezi yönetim ile metropoliten alan arasındaki ilişkiyi ya da metropoliten alanda yerel yönetim birimleri arasındaki yetki paylaşımını konu almaktadır. Merkezi yönetim ile metropoliten alanlar arasındaki güç paylaşımı dikey örgütlenme, metropoliten alanda yer alan belediyeler arasındaki güç paylaşımı ise yatay örgütlenme olarak ifade edilmektedir (Hamilton vd., 2004: 150, 151). Metropoliten yönetim modelleri, Shah (2012), Slack (2007), Lefèvre (1998), Keleş (1985), Eke (1985), Kübler ve Heinelt (2005) gibi yazarlar tarafından farklı sınıflandırmalara tabi tutulmuştur. Çalışmada, Türkiye'deki büyükşehir belediye yönetiminin "iki kademeli" şeklinde nitelendirilmesinden dolayı Bird and Slack (2008: 196-211)'in de kullandığı tek kademeli, iki kademeli, gönüllü iş birliği ve özel amaçlı metropoliten şehir yönetimleri sınıflandırması esas alınmıştır. Tek kademeli metropoliten yönetim, yerel hizmetlerle ilgili tek bir idari ve siyasi birimin olması ve sorumluluğun tek merkezde toplanması anlamına gelmektedir. Kimi zaman ulaşım, kanalizasyon, sağlık, temiz su gibi sorunların çözülmesi, bütünsel planlarla kalkınmanın sağlanması için birden fazla küçük yerel birimin tüzel kişiliğinin kaldırılması ve daha büyük bir yönetim oluşturulması yoluyla da kurulabilen yönetimlerdir (Bird & Slack, 2008: 198; Kalabalık, 2000: 244; Yıldırım, 2014: 328). İki kademeli metropoliten alan yönetiminde, metropoliten alandaki işlevler üst kademe tarafından yerine getirilirken, alt kademede belediyeler yerel işleri idare etmek üzere örgütlenmiştir (Zimmerman, 1970: 539). Başka bir ifadeyle üst kademede büyükşehir belediyesi bulunurken, alt kademelerde ilçe, köy, kasaba gibi birimler bulunmaktadır. Parçalı bir yönetim yapısı olarak da nitelendirilebilen iki kademeli yönetimde, iki düzeyde aynı anda örgütlenen benzer veya aynı yapılar kaynak israfına neden olabilirken, küçük yerel yönetim birimlerinin halka yakın olması da avantaj yaratmaktadır (Bird & Slack, 2008: 201; Kalabalık, 2000: 246). Türkiye örneğini incelemeyen önce iki kademeli yapıya Metropoliten Toronto Belediyesi örnek gösterilebilir. 1954 yılında oluşturulan bu yönetim, metropoliten alanda Metropoliten Toronto, ulaşım, zabıta, çöp

toplama, su dağıtımını, kanalizasyon gibi hizmetlerden sorumlu olurken, yerel birimler yerel kanalizasyon, çöp toplama, halk sağlığı gibi hizmetlerden sorumludur (Yıldırım, 2014: 336).

Metropoliten yönetimlerde gönüllü iş birliği modeli ise yerel yönetimler arasında kalıcı kurumsal bir statü oluşturmadan, birimlerin tüzel kişilikleri korunarak, genellikle ölçek ekonomilerinden yararlanmak amacıyla belirli bir hizmetin yerine getirilmesi için uygulanmaktadır (Bird & Slack, 2008: 204). İki kademeli metropoliten yönetimlerde de uygulanan bu yöntem birkaç yerel yönetimi içeren birlik şeklinde de kurulabilmekte (Eken et al., 2020: 18) ve kentsel planlama, atık su artırma, toplu ulaşım gibi alanlarda bütün bir yönetim oluşturabilmektedir (Gül & Batman, 2013: 17). Belediye birlikleri, bu yöntem içinde değerlendirilmektedir (Demirkol, 2021: 48).

Hızlı kentleşme, nüfus artışı ile gelen yerel hizmetlerin çeşitlenmesi hizmet sunumunda farklı arayışları ve alternatifleri gündeme getirmiştir. Yukarıda sayılan yöntemlere ek olarak belediye sınırlarını aşan hizmetlerin sunumunda alternatif bir yöntem olarak özel amaçlı metropoliten yönetimler de oluşturulmaktadır (Ökmen & Parlak, 2015: 165; Slack, 2007: 23). Bu yöntem de ulaşım, atık yönetimi, temiz su sağlama gibi hizmetleri yerine getirirken kullanılmakta, genellikle tek bir hizmet için belirli bir alan belirlenmektedir (Bird & Slack, 2008: 210). Türkiye’de uygulanmış bu modelin örneği, 1981 yılında, henüz büyükşehir yönetimleri yasal olarak var olmadığı dönemde kurulan İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (İSKİ)’dür (Parlak & Ökmen, 2016: 330).

Büyükşehir yönetimlerinin yapısı, yasal çerçevesi, yetki ve sorumlulukları üniter devletlerde genellikle merkezi yönetim tarafından belirlenir. Tarihsel gelişim ve siyasetin kimi durumlarda buna etki etmesinin yanı sıra, esas olan hizmet sunumunda verimliliği sağlamak, halkın yerel hizmetlere erişimini kolaylaştırmak ve hesap verebilirliği sağlamaktır (Andersson, 2015: 10). Siyasi kültür, büyükşehir yönetimine karşı tutum, teorinin uygulanabilirliği gibi soyut unsurlar metropoliten yönetim anlayışlarını etkilemekte, genellikle ulusal düzeyde homojen modeller düzenlenmektedir (Tomàs, 2017: 245).

Metropoliten alanlar daha önce de belirtildiği üzere genellikle nüfus ölçütü ile tanımlanmaktadır. Ülkelerin uyguladıkları yerel yönetim reformlarında da büyükşehir belediyeleri ya da belediye birleştirmeleri ile oluşturulan daha büyük yerel yönetimler, ölçek ekonomilerinden yararlanma amacını taşımaktadır. Büyüklük, ekonomik, sosyal ve idari açıdan metropoliten alanlar için önemli bir yere sahiptir ve Bahl vd. (2013: 3) bunu “metropoliten alanların büyüklüğü, nasıl yönetildiklerine bağlı olarak ekonomik bir nimet veya bir lanet olabilir” cümlesiyle ifade etmiştir.

Büyükşehir belediyelerinin yukarıda sayılan farklı türleri esasında yerel kamu hizmetlerinin tek merkezli veya çok merkezli olarak yürütülmesini ifade eder (Yaslıkaya, 2019: 2687). Yerel hizmetlerin daha merkezi yönetimlerle üretilmesi ve sunulmasındaki en büyük beklenti ve optimal büyüklük arayışlarındaki temel varsayım, maliyetlerde düşüş yaşanması ve ölçek ekonomilerinden yararlanmaktır (Newton, 1982: 191). Ölçek ekonomileri ile anlatılmak istenen durum, bir hizmeti sağlamak için harcanan ortalama maliyetin o hizmetin çıktısından etkilenmesi durumudur (Boyne, 1995: 219). Daha çok belediye birleşmeleri yoluyla sınır ve coğrafya büyütülüp, hizmetin daha büyük nüfus ve coğrafyaya verilmesi sonucunda maliyet açısından daha verimli olunacağı, kişi başına düşen maliyetin azalacağı varsayılır (Yaslıkaya, 2019b: 164). Yerel yönetimlerin coğrafya ve nüfus olarak büyüklüğü, birleştirmelerin küçük ve parçalı birimlere göre daha verimli olacağı savını

taşıyan, ancak yapılan araştırmalarda nüfus ve ölçek ekonomileri arasında ölçek kazançları sağlamaya dönük tespitlerin çoğunlukla olumsuz sonuçlandığı (Callanan vd., 2014: 372) ölçek ekonomileri, ülkemizde de yerel yönetim reformlarında ve gerekçelerinde yer almıştır.

2. TÜRK İDARE TARİHİNDE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİ

Büyükşehir belediye yönetimine ilişkin düzenlemeler 1982 Anayasası ile başlamıştır. Osmanlı döneminde ise Şehremaneti, büyükşehir belediye yönetimine dair fikirlerin ortaya çıkmasını sağlayan iki kademeli belediye örgütlenmesi olarak değerlendirilmektedir (Alada, 1988: 138; Şengül, 2019: 38). 1876 tarihli Kanun-i Esasi yerel yönetimler için ciddi atılımlar barındırmış; vilayet yönetiminde yetki genişliği, âdem-i merkeziyetin güçlendirilmesi için önemli başlangıçlar yapmıştır (Kanun-i Esasi, 1876/ md.108). 1921 Anayasası'nda ise özerk yerel yönetimler ve tüzel kişilik üzerinde durulduğu görülmektedir (1921 Anayasası/ m.11). Cumhuriyet'in ilan edilmesi ve milli egemenliğin anayasal bir kavram olarak kabul edilmesi ülkenin dönüm noktası olmuştur (Erbay & Akgün, 2017: 65). 1924 Anayasası ile mahalli idarelerin tüzel kişilik sahibi oldukları, il idaresinin yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerine göre düzenleneceği belirtilmiştir (1924 Anayasası/ md. 89, 90, 91).

Tarihsel gelişim seyrinde, yerel yönetimlerle ilgili önemli gelişmelerden biri 1580 sayılı Belediye Kanunu'dur. 1930 yılında yürürlüğe giren bu kanun, belediye hukukunu ortaya çıkarmıştır (Yıldırım, 2014: 546). Ankara, İstanbul, İzmir gibi şehirlerde metropol alan sorunları ortaya çıkmaya başlasa da büyükşehir yönetimleri henüz gündeme gelmemiştir (Bulut & Dönmez, 2020: 285; Çukurçayır, 2013: 235). Ancak İstanbul için özel bir yönetim biçimi getirilmiş, İstanbul Belediyesi ile İl Özel İdaresi birleştirilerek belediye başkanlığı İstanbul Valisi'nin yürütmesine verilmiş, ortak bir yönetim oluşturulmuştur (Keleş, 1985: 73).

1950-1960'lı yıllarda kentsel nüfus oranı artış göstermiş, kent alanlarının nüfusu ve sınırları genişlemeye başlamış, bunun sonucunda altyapı, ulaşım, atık toplama gibi büyük şehir sorunları belirlemiştir. Belediyelerin hizmet kapasitelerinin hizmet talebi karşısında yetersiz kalması belediye yönetimlerinde koordinasyonu ve hizmet birliğini ön plana çıkarmaya başlamıştır (Şengül, 2019: 134-135). Nihayet 1961 Anayasası ile idarenin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayandığı, mahalli idarelerin il, belediye ve köylerden oluştuğu ve bu yönetimlerin halk tarafından seçilen karar organları olan kamu tüzel kişilikleri olduğu hükme bağlanmıştır. Ayrıca mahalli idarelerin kendi aralarında birlik kurmalarının kanunla düzenlenebileceği belirtilerek artan nüfus ve kent sınırlarının getirdiği hizmet talepleri için çözüm yolları sunulmaya başlanmıştır (1961 Anayasası/ md. 112, 116, 133).

Türkiye Cumhuriyeti'nde belediye, il özel idaresi ve köy dışında kentlerin nüfus ve coğrafya olarak büyümesi sonucunda ortaya çıkan sorunların çözümü için metropoliten yönetim modellerine başvurulmuştur. Planlı dönem olarak da bilinen 1960-1980 arası yıllarda metropoliten yönetim için çalışmalar olmuşsa da bu yönetim anayasal bir zemine sahip olmamıştır. Bu dönemde yapılan girişimlerden biri, 1965 yılında İstanbul, İzmir ve Ankara'da Nazım İmar Büroları kurulmasıdır. Bir diğer önemli gelişme, 1972 yılında nüfusu 100.000'i aşan yerleşim yerlerinde ve çevresindeki birimlerin kuracakları hizmet birliklerine dayanan bir anakent yönetimi öneren Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısıdır. 1972 yılında büyükşehir problemlerini çözmek ve imar planlarında bütünlük sağlamak amacıyla 25 Nisan 1972 Gün ve 7/4345 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile

Bakanlıklar Arası İmar Koordinasyon Kurulu kurulmuştur. 1978 yılında metropoliten bölge içindeki il, belediye ve köylerin kalkınma planları ile uyumlu gelişmeleri, faaliyetlerinde eşgüdümlü olmaları, yerel yönetimlerin güç ve yetkisini aşan hizmetlerde daha kapsayıcı bir yönetim oluşturmayı amaçlayan Büyük Kent Birliği Kanun Tasarısı hazırlanmıştır. 1981 yılında yürürlüğe giren 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü (İSKİ) Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile de İstanbul ve çevresinde içme suyu ve kanalizasyon hizmetlerinin tek elden planlanması ve yürütülmesi amaçlanmıştır (Altaban, 2002: 33; Çukurçayır, 2013: 235; Eke, 1982: 170; Keleş, 1994: 237-246; Oktay, 2020: 14; Tekel, 2006: 80).

Büyükşehir yönetimi için atılan önemli adımlardan biri 12 Eylül askeri müdahalesinden sonra Milli Güvenlik Konseyi tarafından düzenlenen 34 sayılı karardır. Bu kararda kentlerin nüfus açısından büyümesi, göçlerin yarattığı kent çeperindeki yerleşim yerlerinde aydınlatma, su, ulaşım, kanalizasyon gibi hizmetlerin talebini artırıcı unsurlar nedeniyle kent çevresindeki belediyelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak ana belediyelere bağlanması öngörülmüştür (7187 Sayılı Resmi Gazete, 1980: 11). Bir çeşit belediye birleştirme uygulaması olan bu karar ile belediye sayıları azaltılmak istenmiştir (Çukurçayır, 2013: 238). Bunun sonucunda 1984 yılına kadar il merkezlerinde İçişleri Bakanlığı'nın görevlendirdiği, diğer belediyelerde ise vali tarafından atanan belediye başkanları görev yapmıştır (Oktay, 2020: 17). Bu dönemin önemli gelişmelerinden biri olan İSKİ, İstanbul ve çevresindeki su ve kanalizasyon hizmetlerinin tek elden planlanması ve sunulması açısından özel amaçlı metropoliten yönetim örneği olarak vücut bulmuş, 1984 yılında İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne bağlanmıştır (Akyılmaz, 1988: 133; Keleş, 1994: 238).

Büyük şehirlerle ilgili önemli gelişmeler 1980 sonrasında başlamış ve 1981 tarih ve 2561 sayılı “Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanması Hakkında Kanun” hukuki gelişmelerin başında gelmiştir. Bu kanun da önceki plan ve tasarılar gibi metropoliten kentlerin sorunlarını ele almış, “enerji, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma ve imar” hizmetlerinin koordinasyonu ve bütün bir planla verimli bir şekilde yerine getirilmesini öngörmüştür. Nüfus şartı ise 300.000 olarak belirlenmiştir (2561 sayılı Kanun/ md.1). Bundan sonraki gelişme 1982 Anayasası'nın yürürlüğe girmesi ve Anayasanın 127. Maddesinde yer alan “Kanun, büyük yerleşim merkezileri için özel yönetim biçimleri getirebilir” hükmü ile büyükşehir belediyelerinin kurulması için bir madde var olmuştur. Anayasal gerekçeye dayanarak büyükşehir teşkilatlanması 23 Mart 1984 tarihinde Bakanlar Kurulu'nun çıkardığı 195 sayılı “Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile sağlanmıştır. Belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler büyük şehir olarak tanımlanmış ve iki kademeli büyükşehir yönetim modeli uygulanmaya başlanmıştır (195 Sayılı KHK, 1984). Bu KHK, 3030 sayılı “Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” ile iyileştirilerek kanun haline getirilmiştir. Yerel kamusal hizmetlerin paylaşılmasında iki kademeli büyükşehir modelini kabul eden yasada büyükşehir belediyesi organları belediye meclisi, belediye encümeni, belediye başkanı ve teşkilatlanması genel sekreter ve yardımcıları, daire başkanlıkları, müdürlükler ve memurluklardan oluşmuştur (3030 Sayılı Kanun, 1984). Bu dönemde tüzel kişiliklerin kaldırılması ve parçalı bir belediye yapısının tercih edilmemesinin nedeni, hizmetlerin planlanması ve koordinasyonunda bütüncül bir yaklaşımın benimsenmesidir (Oktay, 2020: 20). Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görevleri ayrı ayrı tanımlanmakla birlikte, ilçe belediyeleri arasındaki hizmetlerde bütünlük sağlamak için Altyapı Koordinasyon Merkezi ile Ulaşım Koordinasyon Merkezi kurulmuştur (Tekel, 2006: 83). 1993 tarih

ve 504 no'lu KHK ile kurulan Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun belediyeleri büyükşehir statüsü kazanmıştır. Farklı bir uygulama barındıran KHK'ya göre, belediye sınırları içinde ayrıca ilçe oluşturulmasına gerek olmaksızın sınırları, nüfus ölçütleri ve adları Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecek "alt kademe" belediyelerinin kurulacağı belirtilmiştir (504 Sayılı KHK 1993/ md.1). 2000 yılında çıkarılan 593 sayılı KHK ile de Sakarya ili büyükşehir statüsü kazanmış (593 sayılı KHK 2000/ md.1) ve 2000 yılına dek büyükşehir sayısı 16'ya yükselmiştir.

Tablo 1. Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluş Tarihleri ve Yasal Düzenlemeleri

<i>Yıl</i>	<i>Yasal Düzenleme</i>	<i>Büyükşehir Belediyesi</i>
1984	3030 sayılı Kanun	İstanbul, Ankara, İzmir
1986	3306 sayılı Kanun	Adana
1987	3391, 3398, 3399 sayılı Kanunlar	Bursa, Gaziantep, Konya
1988	3508 sayılı Kanun	Kayseri
1993	504 sayılı KHK	Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit (Kocaeli), Mersin, Samsun
2000	593 sayılı KHK	Adapazarı (Sakarya)
2014	6360 sayılı Kanun	Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van

Kaynak: Zengin, O. (2014). Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi. Ankara Barosu Dergisi, 0(2): 91-116, 104.

2000'li yıllar idari reformların giderek arttığı ve yerel yönetimlerin de bu reformlardan etkilendiği bir dönemin başlangıcı olmuştur. Büyükşehir belediye mevzuatı da bundan etkilenmiş ve 3030 sayılı kanun yürürlükten kaldırılarak 10 Temmuz 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu kanun ile büyükşehir statüsü ile ilgili bazı değişiklikler yapıldığı görülmektedir. Büyükşehir belediyesi en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, belediyeler arası koordinasyonu sağlayan belediyeler olarak tanımlanmıştır. Ayrıca idari ve mali özerkliklerinin olduğu, karar organlarının seçmenler tarafından seçilerek oluşturulduğu da vurgulanmıştır (5216 sayılı Kanun/ md. 3). Büyükşehir kuruluşu ve sınırları için de farklı kriterler getirilmiştir. Buna göre büyükşehir kurulabilmesi için belediye sınırlarında ve bu sınırlara 10 km uzaklıktaki yerleşim yerlerindeki nüfusun 750.000 olması, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeylerinin dikkate alınması gerekmektedir (5216 sayılı Kanun/ md.4). Ayrıca bu kanun ile İstanbul ve Kocaeli illerinde, büyükşehir belediye sınırı il mülki sınırı olarak belirlenmiş, diğer büyükşehirlerin hizmet alanı genişletilmiştir. Sayılan iki büyükşehir belediyesi dışındaki büyükşehir belediyelerinde, "mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan

fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturur” (5216 sayılı Kanun/ Geçici Madde 2) şeklinde yeni bir sınır belirleme modeli getirilmiştir. Yarıçap belirleme, pergelle çizilmeye benzetildiği için bu kanuna “pergel kanunu” dendiği de bilinmektedir (Zengin, 2014: 100). Bu kanun 2008 yılında 5747 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile değişikliğe uğramış, büyükşehir belediye sınırları içerisindeki ilk kademe belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Ayrıca büyükşehir belediye sınırları içinde kalan köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüş, orman köylerinin tüzel kişiliği korunmuş, ancak imar açısından büyükşehir belediyelerinin mücavir alanı sayılmışlardır. Bu nedenle orman köylerinde su ve kanalizasyon hizmetlerini büyükşehir belediyesine bağlı idareler üstlenmiştir (5216 sayılı Kanun/ Geçici Madde 2).

3. 6360 SAYILI KANUN İLE GELEN DEĞİŞİMLER, KURUMLAR VE POLİTİKALAR

Bu çalışmada, büyükşehir belediye yönetiminin son 10 yılını, 6360 sayılı Kanun’un yarattığı değişiklikler ve etkiler açısından merkezileşme ve yerelleşme bağlamında derinlemesine keşfetmek amaç edinilmiştir. Çalışma bu amaca uygun olarak, nitel araştırma yöntemlerinden olan durum çalışmasına göre yürütülmüş, veri toplama aracı olarak dokümanlardan yararlanılmıştır.

Bu çalışmanın ele aldığı temel soru, 6360 sayılı kanunun getirdiği ve iki yerel seçim dönemi boyunca uygulanmış iki kademeli büyükşehir belediye modelinin 10 yılda yönetsel açıdan oluşan sonuçlarının neler olduğudur. Büyükşehir belediyeleri açısından 3030 sayılı yasadaki sonraki en radikal müdahale 2012 yılında 6360 sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile yapılmıştır. Bu nedenle iki kademeli modelin Türkiye sürecinde 5216 ve 6360 sayılı kanunlar çerçevesinde ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyesi arasındaki ilişkiler, kırsal örgütlenme ve idari vesayet konularının Anayasa, yasalar, Anayasa Mahkemesi kararları, Danıştay kararları, büyükşehir belediye meclisi kararlarında nasıl yer aldığı (örnek uygulamalar) araştırmanın alt sorunlarıdır. Bu amaçla çalışmanın sorularına yönelik olarak, yukarıda sayılan dokümanların yanı sıra büyükşehir belediyelerinin resmî web siteleri aracılığıyla ulaşılan yazılı kaynaklar ve teşkilat şemaları da incelenerek, büyükşehir yönetiminin son 10 yıldaki dönüşümü örnek uygulamalarla değerlendirilmiştir.

3.1. 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediye Yönetiminin Dönüşümü

Yerel yönetimler açısından en önemli konulardan biri hizmet sunumunun yönetilmesidir. Özellikle büyükşehirlerde hizmet paylaşımında ve sunumunda ortaya çıkan zayıflıklarda, kamu harcamalarındaki merkezileşme bir gerekçe olarak sunulmaktadır (Bahl vd., 2013: 9). Ancak 6360 sayılı yasa ile uygulanmaya başlanan ve büyükşehir belediye sınırları ile il mülki sınırlarının örtüşmesi ile sonuçlanan iki kademeli yapıda, küreselleşme ve hızlı kentleşmenin yarattığı sorunlara yönelik girişilen çözümlerin yasanın gerekçesi olarak sunulduğu, ölçek ekonomilerinden yararlanmanın ve bütüncül makro planların vatandaşın hizmet beklentilerini karşılayacağı düşüncesinin hâkim olduğu görülmektedir (TBMM, 2012: 6, 7).

6360 sayılı yasa ile oluşan büyükşehir belediye yönetiminde tanımlar, sınırlar, yetkiler değişmiş merkezi yönetimle büyükşehir belediyesi arasındaki ilişkilerin yanı sıra büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki iki kademeli yapıdan kaynaklanan sorunlar tartışılmaya

devam etmiştir. Günümüzde hala devam eden bu tartışmalar, kimi zaman yetki ve sorumluluğu hangi belediyede olduğunu tam olarak bilinmemesinden, idari vesayet tartışmasına, mükerrer örgütlenmelerden maliyet kayıplarına kadar birçok çelişkiyi de içinde barındırmaktadır.

Değişen büyükşehir belediye yönetimini kısaca şu şekilde özetleyebiliriz. Öncelikle büyükşehir belediyesi tanımı, il ve ilçe sınırları mülki sınırlara genişletildiği için değişmiştir. Buna göre, büyükşehir belediyesi, sınırları içindeki ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyonu sağlayan, idari ve mali özerkliğe sahip, karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişidir. Yasada ilçe belediyelerinin tüzel kişilikleri korunurken, ilk kademe belediyesi uygulaması kaldırılmıştır (5216 sayılı Kanun/ md. 3). Köklü değişikliklerden biri, büyükşehir kurulması için sadece 750.000 nüfus şartı getirilmesidir (5216 sayılı Kanun/ md.4). Büyükşehir belediye sayısı önce 16'dan 29'a yükselmiş daha sonra Mart 2013 tarihinde yürürlüğe giren 6447 sayılı yasa ile Ordu da büyükşehir statüsü kazandığı için bu sayı 30'a çıkmıştır.

6360 sayılı yasa ile gelen daha birçok değişiklik vardır. Bunlardan biri de büyükşehir belediye sınırlarında kalan belde ve köy tüzel kişiliğinin kaldırılarak ilçe belediyelerine bağlı mahallelere dönüştürülmesi, buna bağlı olarak “büyükşehir belediyesine katılma” maddesine artık gerek kalmadığı için ilga edilmesidir. Ayrıca büyükşehir olmayan illerde 2000 nüfusun altındaki beldelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak köye dönüştürülmeleri de (Günal vd., 2014: 63) bu yasanın gerekçesinde belirtildiği gibi ölçek ekonomilerinden yararlanmanın bir yolu olarak görülmüştür.

Yapılan bir diğer değişiklik ise büyükşehir belediye sınırları içindeki il özel idarelerinin kaldırılmasıdır. Bir yerel yönetim birimi olan ve merkezi yönetimin taşradaki faaliyetleri açısından önemli bir birimin kaldırılması taşra faaliyetleri açısından olumsuz sonuçlanmıştır (Oktay, 2016: 87-88). Belediye sınırları dışında, il sınırları içinde hizmetleri karşılama amacıyla kurulan il özel idarelerinin yerine, faaliyetleri yürütmek ve koordinasyonu sağlamak amacıyla büyükşehirlerde valiye bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB) kurulmuştur. Bu kuruluş, 2016 yılına kadar valilik bünyesinde çalışırken, 15 Temmuz 2016 tarihindeki darbe girişimi sonrasında çıkarılan 674 sayılı KHK ile kamu tüzel kişiliğine sahip özel bütçeli kuruluş haline getirilmiştir (Dağlı & Özgül, 2019: 27-28). Kurulan YİKOB'lar ile kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin verimli ve etkin bir şekilde sürdürülmesi ve koordinasyonunun sağlanması, 112 acil çağrı hizmetlerini, afet ve acil yardım hizmetlerinin yürütülmesi ve koordine edilmesi amacıyla kurulmuştur (1 No'lu CBK, 201/ md.273).

Büyükşehir belediye yönetiminin değişmesi sonucunda sayısal verilerin ve idari yapının değişmesinin yanı sıra buralarda yaşayan yerel halkı yakından etkileyen bazı değişiklikler de olmuştur. Halkın bu değişikliklere uyum sağlayabilmesi ve mahalleye dönüşecek köylerde mali yük oluşmaması için, bu değişikliklerin özellikle büyükşehir yönetim sistemine uyum sürecini kolaylaştırması beklenen yerel vergiler, tarife ve harcama payları, belediyeler tarafından yapılacak yardım ve destekler olduğu görülmektedir (Erbay & Akgün, 2017: 342). 6360 sayılı yasa belirtildiği üzere, tüzel kişiliği kaldırılan köylerde, alınması gereken emlak vergisi ile Belediye Gelirleri Kanunu'na göre alınması gereken vergi, harç ve katılma paylarınının 31.12.2017 tarihine kadar alınmayacağı kararlaştırılmıştır. Ayrıca, bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücret, 31.12.2017 tarihine kadar en düşük tarifenin %25'ini geçmeyecek şekilde belirleneceği ifade

edilmiştir. Ancak yapılan değişikliklerle bu tarihler 2017 yılında 31.12.2020 ve 2018 yılında 31.12.2022 olacak şekilde güncellenmiştir (6360 Sayılı Kanun 2012, Geçici Madde 1).

Türkiye’de belediyelerin mekânı yönetmek üzere oluşturulmasına (Güler, 2013: 289) karşın 6360 sayılı yasa ile mülki sınır uygulaması gelmiş ve alan yönetimi söz konusu olmuştur. Gözler (2019: 212) Bu durumu, büyükşehir belediyelerinin kaldırılıp yerlerine il özel idareleri kurulmuş birer araziye tanımlı mahalli idare şeklinde büyükşehir belediyesi olarak ifade etmiştir. Alan yönetimi şeklinde ve “hizmette bütünlük ilkesi” etrafında tasarlanan büyükşehir belediyelerinde kentin bütününe ilgilendiren hizmetlerde büyükşehir belediyeleri yetkili kılınmış, idarenin bütünlüğü ilkesi adete büyükşehirler ile ilçe belediyeleri bağlamında düşünülmüştür (Günel vd., 2014: 62).

Esasında büyükşehir belediyesinin ve büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları ile ilgili mülki sınırla eşleşme kararı neredeyse yasadaki diğer değişikliklerin de ana sebeplerinden biri olmuştur. 5216 sayılı yasanın önceki haliyle halihazırda uygulanan büyükşehir sınırlarında köy ve beldelerin kapatılması, 6360 ile il sınırlarına sirayet etmiştir. Aynı şekilde il özel idarelerinin görev alanı olan idari sınırlarda artık büyükşehir belediyesi yetkili olduğu için il özel idarelerin görev alanı yok olmuş ve kurumsal varlığına da gerek kalmamıştır. Mülki sınırlar büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerinin yetki alanlarını genişlettiği için kimi zaman belediyeler arasında yetki ve görev paylaşımı konusunda sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Ayrıca merkezi yönetim ile büyükşehir belediyesi ve büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında da görev ve yetki paylaşımında var olan sorun alanlarının derinleştiği görülmektedir. Büyükşehir belediyelerinin yüzölçümlerinin büyük olmasından kaynaklanan ve hizmet götürmek zorunda olduğu uzak ilçeler de bir başka sorun alanıdır. Bir sonraki bölümde 6360 sayılı yasa sonrasında oluşan kurumlar ve politikaların zaman içindeki ortaya çıkan sonuçları ve sorun alanları ile ilgili çözüm olarak ortaya çıkmış uygulamalara değinilecektir.

3.2. 6360 Sayılı Yasa ile On Yılda Yaşanan Gelişmeler

Verimli ve etkin bir yerel yönetim anlayışı oluşturma, yerinden yönetimleri güçlendirme, ilçe sınırlarını aşan hizmetleri tek elden yürüterek ölçek kazançlarından yararlanma anlayışı ile oluşturulan yeni büyükşehir modelinde merkezi yönetim ile büyükşehir belediyeleri arasındaki ilişkiler ve büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasındaki ilişkiler idarenin bütünlüğü, idari vesayet, yerel özerklik, yetki ve görev paylaşımı açısından incelenebilmektedir. Bu incelemeler siyasi katılım, ekonomik etkiler, mükerrer örgütlenmeler veya ihtiyaç duyulan yeni örgütlenmeler açısından da değerlendirilebilir niteliktedir.

6360 sayılı yasa ile 5216 sayılı yasaya yapılan müdahaleler sonucunda kurumsal yapı, işlevler ve hizmetler açısından birtakım değişikliklerin olduğu, yasaya dönem dönem güvenlik sorunları, toplumsal sorunlar, ihtiyaçlar ve son olarak hükümet sistemi değişikliğinin gerektirdiği düzenleme ve eklemelerin de yapıldığı görülmektedir.

2014 ile 2019 yılları arasında büyükşehir yönetiminde alışma veya geçiş dönemi olarak nitelendirilebilir (Zengin, 2014: 114). Bu dönem ile ilgili yasada ve uygulamalarda dikkat çeken önemli noktalar vardır. Öncelikle büyükşehir belediye yasasında değişikliğe gidilmesinin önemli nedenlerinden birinin imar planları ile ilgili olduğunu söylemek gerekir. Büyükşehir sınırlarını kapsayan bütüncül imar planları ile koordinasyon sağlanmak istenmiştir (TBMM, 2012: 7). Diğer

illerde devam eden bu soruna yönelik olarak Cumhurbaşkanı 2016 yılında il, ilçe ve merkez ilçe belediyelerinin vatandaşa hizmet sunma, uygulama farklılıklarına dikkat çekmiş, şehirler arasındaki ayırımın ortadan kaldırılması için nüfus kriterinin düşürülerek daha fazla büyükşehir yaratılmasını öngörmüştür (Yetkin, 2020: 11). Yapılan düzenlemeler, Cumhurbaşkanı'nın tabiriyle "ilçelerin kendi başlarına farklı farklı karar almalarının önlenmesi" içindir. Karar alma farklılıklarının ortadan kaldırılarak ilçeler arasındaki planlama farklarının da en aza indirileceğinin amaçlandığı görülmektedir (Memurlar, 24.12.2023).

Sınırların kırsal alanı da kapsamı sonucunda büyükşehir ve ilçelerinin tarım ve hayvancılığı desteklemesi için 5216 sayılı yasaya madde eklenmiştir. Aynı şekilde belediye sınırlarına dahil olan yerlerin altyapı projelerinin gerçekleştirilmesi için buradaki belediye yönetimlerinin bütçelerinin %10unu 10 yıl süreyle bu projelere ayırması kararlaştırılmıştır. Yerel hizmetlerin aksaması durumunda yasanın uygulandığı ilk altı ayda valilere belediyeler arasındaki koordinasyonu sağlama ve gerekli tedbirleri alma görevi verilmiştir (Zengin, 2014: 105).

Kentlerin merkez ve çevresiyle, hatta kentin bütün idari sınırlarıyla bir bütün olarak düşünülüp tasarlanan büyükşehir modelinde iki kademeli yapı 3030 sayılı kanundaki kadar net fakat büyükşehir sınırları açısından oldukça kapsayıcıdır. Bu durum Gözler (2019: 211) tarafından Anayasadaki "büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir" maddesine dayanarak eleştirilmiştir. Eleştirinin nedeni metropol kavramına atıfta bulunan büyük yerleşim merkezlerinin yanı sıra merkez olsun olmasın bunlara dahil olmayan ormanlar, köyler, dağların da büyükşehir belediyesi statüsü içine alınmasıdır.

Geçiş sürecinde sınır değişikliği, tüzel kişilik kaldırma, kuruluş şartlarındaki değişime ek olarak, büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerinin tek başına veya birlikte yapabilecekleri yetki ve sorumluluklarda da değişiklikler olmuştur. Bu değişiklikler ilçe belediyelerinden yetki ve görev açısından farklı statüde bulunan büyükşehir ilçe belediyeleri için oldukça önemlidir. Büyükşehir belediye ilçeleri bazı yetki ve görevlerini büyükşehir belediyesiyle paylaşmakta ve ilçe mülki sınırlarında hizmet vermektedir. Büyükşehir ilçe belediyelerinin tek başına yapabilecekleri görevler, büyükşehir belediyelerinin sayılan görevleri dışında kalanları yapma hükmü ilçede genel yetkili oldukları anlamına gelmekle birlikte, büyükşehir ilçe belediyelerinin görevleri aşağıda sıralanmıştır (5216 sayılı Kanun/ md.7):

- Katı atık planını uygun olarak atık toplayıp aktarma istasyonuna aktarmak (depolama ve bertaraf görevi büyükşehir belediyelerinde),

- Halka açık eğlence ve dinlenme yerlerini ruhsatlandırıp denetlemek, spor, eğlence yerleri yapmak, sosyal ve kültürel hizmetler sunmak, mesleki eğitim ve beceri kursları açmak,

- Defin hizmetlerini yürütmek,

- Afet riski durumunda tehlikeli binaları tahliye etmek ve yıkmak (2012 yılında eklenmiştir),

- Cemevleri yapım, bakım ve onarımını yapmak (2022 yılında eklenmiştir),

- Büyükşehir belediyelerinin de üstleneceği tarım ve hayvancılık faaliyetlerini destekleme (2012 yılında eklenmiştir).

Ayrıca büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerine devredebileceği veya ilçe belediyeleri ile yapabilecekleri görevler vardır. Bunlar, temizlik hizmetleri ve adres numaralandırma, yolcu ve yük terminalleri, otopark, mezarlık ve defin, toptancı hali ve mezbahalarla ilgili yapma, işletme, denetleme ve ruhsatlandırma yetkileridir (5216 sayılı Kanun/ md. 7).

Büyükşehir belediye yasasının 27. maddesi ile sadece yeni kurulan değil bütün büyükşehir belediyelerinde meydan, bulvar, cadde, yol, sokak, park, spor ve kültürel tesisler ile ilgili hizmet paylaşımında esasların büyükşehir belediye meclisleri tarafından verilmesine karar verilmiştir (5216 sayılı Kanun/ md.27). Ayrıca büyükşehir belediyelerinin görevlerine 2020 yılında bisiklet yolları, şeritleri, elektrikli scooter park ve şarj istasyonlarının, yaya yollarının plan, proje, yapım ve bakım görevleri; 2022 yılında da gerektiğinde cemevleri bina ve tesis yapım, bakım ve onarımı görevleri eklenmiştir (5216 sayılı Kanun/ md.7).

Bu süreçte yaşanan en radikal gelişmenin 2017 yılındaki Anayasa ve hükümet sistemi değişikliği olduğu söylenebilir. 2018 yılında yürürlüğe giren 6771 sayılı kanun ile Anayasada birtakım değişiklikler yapılırken parlamenter sistem terkedilerek hükümet sistemi de değişmiş ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi uygulanmaya başlanmıştır. Bu değişikliğin yerel yönetimleri ilgilendiren kısımları İçişleri Bakanlığı'na bağlı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün kapatılarak Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'na bağlı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün kurulması olmuştur. Bir diğer değişiklik ise Cumhurbaşkanlığına bağlı Yerel Yönetim Politikaları Kurulunun kurulmasıdır. Genel olarak merkezi yönetimin mahalli idareler üzerindeki vesayet denetimi ile tartışılan bu değişiklikler 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde düzenlenmiştir (1 No'lu CBK/ md.31, md.97). Ayrıca 2018 yılında 5216 sayılı kanunun birçok maddesinde “İçişleri Bakanlığı” ibaresi şimdiki adıyla “Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı” veya “İçişleri Bakanlığı ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı” şeklinde değiştirilmiş, bu da idari vesayet yetkisinin hangi bakanlıkta olduğu konusunda kafa karışıklığı yaratmıştır.

2019 yılından 2023 yılının son çeyreğine kadar olan dönemde büyükşehir belediyeleri ile ilgili yaşanan bir değişim kırsal örgütlenmelere ilişkindir. Büyükşehir belediyelerinde kır-kent ayrımının kalmaması durumu ile karşı karşıya olunması (Apan, 2016: 12) 2020 yılında Kırsal Mahalle uygulamasının çıkması ile sonuçlanmıştır. Mahalle düzeyinde bir kırsal alan uygulaması “Köy veya belde belediyesi iken mahalleye dönüşen ve büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunup sosyo-ekonomik durumu, şehir merkezine uzaklığı, belediye hizmetlerine erişebilirliği, mevcut yapılaşma durumu ve benzeri hususlar dikkate alınarak ilgili ilçe belediye meclisinin kararı ve teklifi üzerine büyükşehir belediye meclisinin en geç doksan gün içinde alacağı karar ile kırsal yerleşim özelliği taşıdığı tespit edilen mahalleler, kırsal mahalle kabul edilir” şeklinde ek madde ile yasalaşmıştır. Ayrıca 2023 yılında bu madde ile ilgili yönetmeliklerin Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafında çıkarılacağı ile ilgili fıkra eklenmiştir (5216 sayılı Kanun/ ek madde-3). Küçük (2022) Tarafından yapılan bir araştırmada kırsal mahalle örgütlenmesi büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında “yerel idari vesayet” olarak değerlendirilebilecek bir uygulama olarak ele alınmıştır. Burada yerel idari vesayet ile anlatılmak istenen, yerelde merkezileşmenin bir sonucu olarak büyükşehir belediyelerinin merkez, ilçe belediyelerinin de yerel yönetim birimi gibi algılanıp, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerinin karar ve uygulamalarındaki müdahaleleridir. Başka bir deyişle idarenin bütünlüğü esası gereği, merkezi

yönetimin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı denetimin, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri ile ilişkilerinde rastlanan denetime benzetilmesi sonucu alanda tartışılmaya başlanmış bir kavramdır. Kavram iki kademli metropoliten yönetimin bir sonucu olarak da değerlendirilebilir. Esasında hukuki dayanağını Anayasanın 127. Maddesinden alan idari vesayet, 123. Madde ile açıklanmış idarenin bütünlüğü anlayışının bir sonucudur. İdari vesayet yetkisinin Türk idare hukukunda sayılan özellikleri aşağıdaki gibidir (Gözler, 2019: 76, 77; Günday, 1999: 74; T.C. Anayasası, 1982):

- Mahalli idare ile merkezi idare arasında kurulmuş bir ilişkidir.
- İdari özerkliğin istisnası olması bakımından istisnailik; sadece yasalarda belirtilmesi durumunda kullanılması ve idari yargı yolunun açık olması nedeniyle hukukilik özelliğine sahiptir.
- Yerindelik denetimi içermez.
- İdarenin bütünlüğü ve kamu görevlerinde birliğin sağlanmasını esas alır.

Anayasa Mahkemesi'ne göre “Anayasa’da mahallî idarelere idari ve mali özerklik tanınmış olmasına karşın merkezi yönetime, yerinden yönetim kuruluşlarını denetleme yetkisi verilmiş ve bu yetki idari vesayet olarak somutlaştırılmıştır.” ifadesi ile bu durum açıklanmıştır. Ayrıca bu yetki hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimini içerecek şekilde düzenlenebilir niteliktedir. Vesayet makamı, işlemler üzerinde “iptal, onama, erteleme, izin, tekrar görüşülmesini isteme, düzeltme” gibi denetim usullerini uygulayabilmektedir (AYM, 27/02/2014, E. 2012/87, K. 2014/41, KBB).

Bir başka Anayasa Mahkemesi kararına göre, “Devlet tüzelkişiliği dışında kalan ve ayrı kamu tüzelkişiliği bulunan kamu kurum ve kuruluşlarının işlemleri üzerindeki söz konusu denetim yetkisinin idari vesayet denetimi niteliğinde olduğu ise açıktır.” (AYM, E.2018/127, 18/03/2021, K.2021/18, KBB) ibaresi idari vesayet olarak kabul edilebilecek denetimlerin sayısını artırır niteliktedir.

Danıştay’a göre,

...bir kamu hukuku kurumu (kavramı) olan idari vesayet, merkezi idareye, yerinden yönetim idarelerinin icraya ilişkin bazı kararlarını, idari işlem ve eylemlerini kamunun ve yöre halkının çıkarları açısından denetleme amacıyla tanınmış sınırlı bir yetkidir. Bu nedenle, vesayet makamının onama işlemi, yerinden yönetim idaresinin kararının bir unsuru değildir. Çünkü karar, idari özerkliği bulunan yerinden yönetim idaresinden doğmuş bir hukuki tasarruf olup idari vesayetin uygulanması olan onama tasarrufunun dışından kalmaktadır (Danıştay 9. Dairesi, E. 1980/4070, K. 1981/4814, T. 27.10.1981).

Yerel idari vesayet ise Alıcı (2020: 255)’nın tanımıyla, “iki kademeli yerel yönetim sisteminin uygulandığı büyükşehir belediye sınırları içinde kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon sağlanması amacıyla büyükşehir belediyesinde tanınan ve büyükşehir ilçe belediyeleri üzerinde kullanılan nev’i şahsına münhasır bir denetim yetkisi” şeklinde tanımlamıştır. Yaylı ve Gönültaş (2018: 809) ise büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki denetim yetkisinin, literatürde yerel idari vesayet tartışması şeklinde yer aldığını belirtmişlerdir.

Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında 6360 sayılı yasanın uygulanmasına yönelik ve yerel idari vesayet ile örneklendirilebilecek, 5216 sayılı yasada yer alan konular da vardır. Büyükşehir belediye meclisinin ilçe belediyelerinin yaptıkları imar planlarını aynen veya değiştirerek onaylamak, kırsal mahalle veya kırsal yerleşim alanlarının belirlenmesi konusunda ilçe belediyelerinden gelen teklifi aynen veya değiştirilerek kabul etmek veya reddetmek, ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemek, meclis kararlarının yeniden görüşülmesini istemek, büyükşehir belediyesinin koordinasyon sorumlu olması nedeniyle yönlendirici ve düzenleyici kararlar alması gibi konular büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerinde bir denetim yöntemi olarak tartışılan yerel idari vesayete işaret etmektedir.

Uygulama açısından değerlendirildiğinde “ilçe koordinatörlükleri” uygulamasından da bahsedilebilir. Bu uygulama 2014 yerel seçimlerinden sonra Antalya’da Kepez ve Muratpaşa haricinde diğer ilçelerde hayata geçirilmiştir. Dönemin büyükşehir belediye başkanı Menderes Türel, bu uygulamanın ilçeler ile büyükşehir arasında koordinasyonu sağlamak, vatandaşa hizmet götürebilmek için belediye bünyesinde çalışan kişiler arasından ilçelere koordinatör atanması yoluyla yapıldığını belirtmiştir. İlçelerde seçilmiş belediye başkanına karşı büyükşehir belediyesi tarafından atanmış bir temsilcinin varlığı siyasi bir atama olarak değerlendirildiği gibi aynı zamanda idari vesayet benzeri bir uygulamayı da büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında konumlandırmıştır. Ancak bu uygulamadan beklenen sonucun alınamaması, koordinatörlerin belediye başkanlarının alternatifi haline gelmesi, böylece sorunların çözülmesinin zorlaşması sonucunda İçişleri Bakanlığı’nın 2 Mart 2018 tarihli yönetmeliği ile koordinatörlerin görevlerine son verilmiştir .

Benzer bir uygulama büyükşehir belediyelerinin ilçe sınırlarındaki hizmetlerini yerine getirmek amacıyla ilçelerde yapılandığı “İlçe Hizmet Birimleri”dir. Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerindeki sorumluluklarının artması sonucunda (örneğin Antalya Büyükşehir Belediyesinin Alanya, Gazipaşa, Kaş gibi uzak ilçelerine hizmet götürme yükümlülüğünün doğmuş olması), ilçe belediyesinin bulunduğu bir alanda büyükşehir belediyelerinin ilçe hizmet binalarının kurulması söz konusu olmuştur. Arıkboğa (2018: 20), ilçe hizmet birimleri ile ilgili olarak, bir ilçede hem seçilmiş hem de atanmış yönetim birimlerinin olmasının, BŞB’nin mevcut ilçe belediyesine paralel bir örgütlenmeye gitmesi anlamına geldiğini ifade etmiştir. İlçe düzeyinde büyükşehir hizmeti vermenin ana gerekçelerinden birinin ölçek kazançlarından yararlanmak olduğunu söyleyebiliriz.

BŞB’lerin ilçelerde şubeleşmeye gitmesi yerine farklı bir çözüm, ilçe belediyelerinin kapasitelerinden yararlanıp kendi yetkisinde olan sorumluluklar (cadde ve yolların yapım ve onarımı, mesleki kurslar vs.) konusunda asıl yetkili konumunu koruyarak, ilçe belediyelerini yetkinin kullanıcısı konumuna getirmesi şeklinde olabilir. Delegasyon ya da yetki aktarımı olarak da adlandırılan bu durum, yerel yönetim ile merkezi yönetim arasında bir sözleşme ilişkisi içermektedir. Bir başka deyişle, politika sorumluluğunun merkezi yönetim tarafından kontrol edilmeyen ancak ona karşı sorumlu olan yerel yönetimlere devredilmesidir (Schneider, 2003: 38).

Yukarıda adı geçen örgütlenmelerin oluşturulmasının, çok büyük yüz ölçümüne sahip büyükşehir belediyelerinde 6360 sayılı yasanın getirmiş olduğu hizmetleri daha etkin bir şekilde verme zorunluluğundan kaynaklandığını da belirtmek gerekir. Kullanma yetkisi BŞB’nin tekelinde olan itfaiye, su ve kanalizasyon, mezarlık, otopark, hal gibi hizmetler ilçelerde taşra birimi gibi

örgütlenmeyi gerektirmiştir. Bu durumun, BŞB'nin ilçe belediyesi ile paylaşabileceği yetkiler açısından da dezavantaj oluşturabileceği, yetkileri paylaşma konusunda çekimserlik yaratabileceği göz önünde bulundurulmalıdır

SONUÇ

6360 sayılı yasanın uygulanması ile mülki sınırların il mülki sınırlarına taşınması, ilçe belediye sınırlarının da ilçe mülki sınırlarına taşınması sonucunda büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin aynı sınırlarda örgütlendiği, buna bağlı olarak köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak mahalle statüsüne getirildiği görülmektedir. Bu düzenlemelerin sonucu olarak, kırsal alanda 6360 öncesi İl Özel İdaresi sorumluluk sahibi iken, şimdi büyükşehir belediyeleri ön plana çıkmıştır. Merkezi yönetimin “yerel”e hizmet sunabilmesi için valilikler bünyesinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurularak, il özel idarelerinin kaldırılması sonucu oluşan düzensizlik giderilmeye çalışılmıştır.

Çalışmada işlenmiş olan değişimlerin önemli bir bölümünü ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasındaki tartışma/çekişmeler oluşturmaktadır. Bunun en önemli nedeni, iki kademedeki belediyenin de aynı sınırlarda örgütlenmiş olmasıdır. Hizmet alanı genişleyen büyükşehir belediyelerinin hizmetler açısından daha fazla yetki ve sorumluluğa sahip olduğu 5216 sayılı yasa da gözlenebileceği gibi, büyükşehir belediyelerinin teşkilat şemaları incelendiğinde kimi yerel hizmetlerin büyükşehir belediyeleri tarafından yapılması gerekliliğinin sonucu olarak yeni örgütlenmelere gidildiği de tespit edilmiştir. Bu örgütlenmelere örnek olarak, Aydın Büyükşehir Belediyesi'nde “Yerel Hizmetler Şube Müdürlüğü”, Antalya Büyükşehir Belediyesi'nde “İlçe Hizmetleri Daire Başkanlığı” ve ilçe sınırları içinde büyükşehir belediyesine bağlı ilçe hizmet birimi şube müdürlükleri, “Kırsal Hizmetler Daire Başkanlığı”, Balıkesir Büyükşehir Belediyesi'nde “İlçe Hizmetler Dairesi Başkanlığı” örnek gösterilebilmektedir. Bu yeni oluşumlar, hizmetlerin ilçe belediyeleri tarafından üstlenilmesi imkânı varken, neden büyükşehir belediyelerinin, uzak bir ilçesinde yerel nitelikli hizmetleri sunmaya başladığı sorusunu akla getirmekte; yerelde merkezleşme ve ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasındaki ilişkilerin değişimi konusunda tartışmaları gündeme taşımaktadır. 6360 sayılı yasanın getirdiği değişimlerin sonuçları olarak değerlendirilebilen bu durumlar idari vesayet tartışmalarında da yerini almış; merkezin yerel yönetim üzerindeki “klasik” denebilecek idari vesayetinin azaltılması amaçlanırken, büyükşehir belediyelerinin yeni bir idari vesayet makamı haline dönüşmesi sorgulanmaya başlamıştır.

KAYNAKÇA

- Adıgüzel, Ş. (2018). "Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Çerçevesinde Büyükşehir-Bütünşehir Düzenlemeleri". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 27(4): 1-28.
- Ahrend, R., & Schumann, A. (2014). "Approaches to Metropolitan Area Governance: A Country Overview". OECD Regional Development Working Papers 2014/03, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Akyılmaz, B. (1988). Büyükşehir belediyelerinin kurulması. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1(1), 129-140.
- Alada, A. B. (1988). "Bir Erken Büyük Şehir Yönetimi Denemesi". *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 43(3): 135-142

- Alicı, O. V. (2020). "Su ve Kanalizasyon İdareleri Üzerindeki İdari Vesayet Yetkisinin Dönüşümü: Teknik Vesayet". *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 1(42): 247-268.
- Altaban, Ö. (2002). "Ankara Metropolitan Alan Planlama Deneyimi: 1970-1984 Nazım Plan Bürosunun Kuruluşu, Örgüt Yapısı, Planlama Yaklaşımı ve Sorunlar". *Planlama Dergisi*, 0(4): 32-45.
- Andersson, M. (2015). "Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development". Discussion Paper. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Eschborn, Germany, and United Nations Human Settlements Programme (UNHabitat), Nairobi. <https://unhabitat.org/unpacking-metropolitan-governance-for-sustainable-development>.
- Apan, A. (2016). "Bütünşehir Modeli ve Taşra Yönetimine Etkileri". *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 25(1): 1-24.
- Arıkboğa, E. (2018). "Yerinden Yönetim ve Merkezileşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması". *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 6(1): 1-34.
- Bahl, R. W., Linn, J. F. ve Wetzel, D. L. (2013). "Governing and Financing Metropolitan Areas in the Developing World". J. F. L. Roy W. Bahl ve D. L. Wetzel (Ed.), içinde *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*. Lincoln Institute of Land Policy, 1-30.
- Bird, R. ve Slack, E. (2008). "Fiscal Aspects of Metropolitan Governance". E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura ve J. M. F. Güell (Ed.), içinde *Governing the Metropolis: Principles and Cases*. Inter-American Development Bank, 193-259.
- Boyne, G. (1995). "Population Size and Economies of Scale in Local Government". *Policy & Politics*, 23(3): 213-222.
- Bulut, Y., & Dönmez, D. (2020). "Türkiye’de Büyükşehir Yönetimlerine İlişkin Değişim ve Dönüşüm". *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 3(2): 283-297.
- Callanan, M., Murphy, R. ve Quinlivan, A. (2014). "The Risks of Intuition: Size, Costs and Economies of Scale in Local Government". *The Economic and Social Review*, 45(3): 371-403.
- Çolak, Ç. D., Sağlam, H. ve Topal, A. (2017). "'Bütünşehir' Modelinin 2014 Büyükşehir Belediye Başkanlığı Seçimlerine Etkileri". *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 26(2): 1-47.
- Çukurçayır, A. (2013). *Yerel Yönetimler Kuram, Kurum ve Yeni Yaklaşımlar*. Çizgi Kitabevi, Konya.
- Dağlı, Z. ve Özgül, C. G. (2019). "Kamu Yönetimi Sistemi İçinde Yeni Bir Birim Olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının İşlevi: İzmir Örneği". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 28(1-2): 25-44.
- Demir, K. ve Çabuk, S. (2010). "Türkiye’de Metropolitan Kentlerin Nüfus Gelişimi". *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(28):193-215.
- Demirkol, M. (2021). *Metropol Yönetimlerde Türkiye Modeli Arayışı: İstanbul Örneği*. Yayımlanmamış Doktora Tezi. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Edwards, B., Yılmaz, S. ve Boex, J. (2015). "Decentralization As a Post-conflict Strategy: Local Government Discretion and Accountability in Sierra Leone". *Public Administration and Development*, 35(1): 46-60
- Eke, A. E. (1982). *Anakent Yönetimi Yönetimler Arası İlişkiler*. A.Ü. S.B.F. Basın ve Yayın Yüksek Okulu Basımevi, Ankara.

- Eke, A. E. (1985). "Anakent Yönetimi Yönetimlerarası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye". *Amme İdaresi Dergisi*, 4(18): 41-68.
- Eken, M., Köseoğlu, Ö., & Tuzcuoğlu, F. (2020). Dünya'da Metropolitan Kent Yönetimi- Modeller, Yaklaşımlar ve Uygulamalar. Marmara Belediyeler Birliği, İstanbul.
- Erbay, Y. ve Akgün, H. (2017). *Türkiye'de ve Avrupa'da Yerel Yönetimler*. Röle Akademik Yayıncılık, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (1997). *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*. Birleşik Yayıncılık, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (2015). *Kamu Yönetimi, Düşünceler- Yapılar-Fonksiyonlar –Politikalar*. Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Frey, B. S., Briviba, A. ve Gullo, A. (2023). "The Impact of Municipality Mergers on Political Participation". *Swiss Political Science Review*, (29): 330-347.
- Frey, W. H. ve Zimmer, Z. (2001). "Defining the City". R. Paddison (Ed.), içinde *Handbook of Urban Studies*. Sage Publications. 14-35.
- Gözler, K. (2019). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*. Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa.
- Gözübüyük, Ş. (2015). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*. Turhan Kitabevi, Ankara.
- Gül, H. ve Batman, S. (2013). "Dünya ve Türkiye Örneklerinde Metropolitan Alan Yönetim Modelleri ve 6360 Sayılı Yasa". *Yerel Politikalar*, (3) Ocak- Haziran: 7-47.
- Güler, B. A. (2013). *Türkiye'nin Yönetimi- Yapı*. İmge Kitabevi, Ankara.
- Günel, A., Avtur, S. ve Dernek, K. O. (2014). "6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi". *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(3): 55-70.
- Günday, M. (1999). *İdare Hukuku*. İmaj Yayıncılık, Ankara.
- Hamilton, D. K., Miller, D. Y. ve Paytas, J. (2004). "Exploring the Horizontal and Vertical Dimensions of the Governing of Metropolitan Regions". *Urban Affairs Review*, 40(2): 147-182.
- Kalabalık, H. (2000). "Metropolitan Alan Yönetim Modelleri İçerisinde Türkiye Metropolitan Yönetimlerinin Yeri ve Yasal Çerçevesi". *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 8(1-2): 237-265.
- Keleş, R. (1985). "Türkiye'de Anakent Yönetimi". *Amme İdaresi Dergisi*, 18(2): 69-82.
- Keleş, R. (1994). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. Cem Yayınları, İstanbul.
- Kübler, D., & Heinelt, H. (2005). "Introduction". D. Kübler & H. Heinelt (Ed.), *Metropolitan Governance in the 21st Century: Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*. Routledge. 1-7.
- Küçük, Ü. (2022). "Yerel İdari Vesayet İlişkisinin Yeni Bir Uygulaması Olarak Oksimoronik Bir Kavram: Kırsal Mahalle". *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 30(4): 2163-2199.
- Lefèvre, C. (1998). "Metropolitan Government And Governance in Western Countries: A Critical Review". *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(1): 9-25.
- Memurlar, <https://www.memurlar.net/haber/644507/>, Haber Tarihi: 6 Şubat 2017, (erişim tarihi: 24 Aralık 2023).
- Newton, K. (1982). "Is Small Really So Beautiful? Is Big Really So Ugly? Size, Effectiveness, and Democracy in Local Government". *Political Studies*, 30(2): 190-206.
- OECD. (2012). *Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas*. OECD Publishing.

- Oktay, T. (2016). "6360 Sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma". *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 1(1): 71-131.
- Oktay, T. (2020). "1855-2020 Döneminde Türkiye’de Büyükşehir Belediye Yönetiminin Gelişimi". *Strategic Public Management Journal*, 6(12): 1-41.
- Ökmen, M. ve Parlak, B. (2015). *Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar*. Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Parlak, B. ve Ökmen, M. (2016). *Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler- Teori ve Uygulama*. Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Poggi, G. (1978). *The Development of The Modern State-A Sociological Introduction*. Stanford University Press.
- Shah, A. (2012). "Grant Financing of Metropolitan Areas: A Review of Principles and Worldwide Practices". *World Bank Policy Research Working Paper No. 6002*.
- Sharpe, L. J. (1970). "Theories and Values of Local Government". *Political Studies*, 18(2): 153-174.
- Slack, N. E. (2007). "Managing The Coordination Of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role Of Metropolitan Governance". *Policy Research Working Paper 431*. The World Bank, Urban Development Unit.
- Şengül, R. (2019). *Yerel Yönetimler*. Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Tekel, A. (2006). "Desantralizasyon ve Türkiye’de Metropoliten Alan Yönetimleri Üzerine Bir Değerlendirme". *Hacettepe Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları (HÜTAD)*, (5): 71-88.
- Tomàs, M. (2017). "Explaining Metropolitan Governance. The Case of Spain". *Raumforschung und Raumordnung| Spatial Research and Planning*, 75(3): 243-252.
- Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H., & Özer, A. (2008). *Mahalli İdareler*. Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Yaslıkaya, R. (2019). "Yerel Yönetimlerde Ölçeği Büyütmenin Ekonomik Sonuçları: Belediye Birleşmeleri Üzerinden Bir İnceleme". *Turkish Studies-Social Sciences*, 14(5): 2683-2706.
- Yaslıkaya, R. (2019b). "Yerel Yönetimlerde Ölçek Ekonomisi: Teori, Kavram ve Tartışmalar". *Liberal Düşünce Dergisi*, 24(95): 163-192.
- Yaşamış, F. D. (1995). "Büyük Şehir Sorunsalı". *Amme İdaresi Dergisi*, 28(1): 93-111.
- Yaylı, H., & Gönültaş, Y. (2018). "Türkiye’de İdareler Arası İlişkide Büyükşehir ve Büyükşehir İlçe Belediyeleri". Mehmet Meccek, Bekir Parlak, & E. Atasoy (Ed.), *Kent Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Etkin Belediyecilik Uygulamaları*. Nobel Yayınevi, Ankara, 803-813.
- Yetkin, O. (2020). "Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Yapısı ve Geleceği". *Akademik Düşünce Dergisi*, 0(1): 4-16.
- Yıldırım, S. (2014). *Dünya’da ve Türkiye’de Büyük Kent Yönetimi Üstüne*. Çanakkale Belediyesi.
- Zengin, O. (2014). "Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi". *Ankara Barosu Dergisi*, (2): 91-116.
- Zimmerman, J. F. (1970). "Metropolitan Reform in the U. S.: An Overview". *Public Administration Review*, 30(5): 531-543.
- 1876 Kanun-i Esasi, (1876).
- 1921 Anayasası. (1921).
- 1961 Anayasası. (1961).
- 34 No’lu Milli Güvenlik Konseyi Kararı. (1980).
- 2561 Sayılı Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Anabelediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun, (1981).

- 195 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, (1984).
Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 21693 sayılı
Resmi Gazete (1993).
Sakarya İlinde Büyük Şehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname,
06.03.2000 tarih ve 23985 sayılı Resmi Gazete.
5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete
6360 sayılı Kanun, On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı
Kanun Hükmünde Kararname. 06.12.2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazete.
TBMM. (2012). Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde
Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı. T.C.Başbakanlık Kanunlar ve
Kararlar Genel Müdürlüğü Sayı: B.02.0.KKG.0.10/101-649/4099.
AYM, 27/02/2014, E. 2012/87, K. 2014/41, KBB.
AYM, E.2018/127, 18/03/2021, K.2021/18, KBB
Danıştay 9. Dairesi, E. 1980/4070, K. 1981/4814, T. 27.10.1981
1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete