

Atıf için kaynak:

Refik Yaslıkaya, “6360 Sayılı Yasanın Uygulanmasında Yaşanan Sorunlar: Mersin Büyükşehir Belediyesi Örneği”, Uluslararası Türk Dünyası Yerel Yönetimler Sempozyumu, GaziMagusa/Kıbrıs, 26-26 Kasım 2014.

6360 SAYILI YASANIN UYGULANMASINDA YAŞANAN SORUNLAR:

MERSİN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

Refik YASLIKAYA *

GİRİŞ

Türkiye’de büyükşehirlerin yönetimi ilk uygulamanın başladığı 1984 yılından bu yana üç kez ciddi değişiklik geçirmiştir. İlk değişiklik 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu ile olmuştur. Ardından 2008 yılında, bir yıl sonra yapılacak yerel seçimlere yönelik, sınırlı kabul edilebilecek bir değişim yaşanmıştır. Alana yönelik son büyük değişiklik ise, 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı yasa ile yapılmıştır.

12 Kasım 2012 tarihinde TBMM tarafından kabul edilen 6360 sayılı yasa, 6 Aralık 2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Yasanın yayımlanma tarihi her ne kadar Aralık 2012 ise de bazı maddelerin yürürlüğüne ilişkin özel tarih verilerek, yasanın öngördüğü yeni büyükşehir yönetim düzeni ilk mahalli idareler seçimi sonrasında bırakılmıştır. Bu tarihe kadar geçen süre içinde ise yasayla kaldırılan il özel idareleri, belde belediyeleri ve köylerin devir ve tasfiye işlemlerinin gerçekleştirilmesine ilişkin süreçler tanımlanmıştır.

6360 sayılı yasanın ortaya çıkaracağı sorunlara ilişkin yasa uygulamaya geçmeden yapılan az sayıda çalışma Türkçe yazın içinde yerini almıştır. Bu çalışmalarda yasanın Anayasaya uygunluğu (Gözler, 2013:37-82), yerel siyasete ve yerel yönetim maliyesine etkileri (Adıgüzel, 2012: 153-176), gerekçeleri (Keleş, 2012: 2-11, Güler, 2012) ve mekânsal planlama açısından ortaya çıkaracağı sorunlar (Ersoy, 2013:20-32) eleştirel bir gözle incelenmiştir. Bu çalışmaların uygulayıcıların kararları üzerinde önemli etkileri olduğu yadsınamaz. Ancak yasa

yürürlüğe girip uygulamayı şekillendirmeye başlayınca öncü çalışmalarda ortaya konmayan pek çok sorunun da varlığı ortaya çıkmıştır.

*Yrd. Doç. Dr. Kırıkkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü
(refik@kku.edu.tr)

Bu çalışmada Mersin Büyükşehir Belediyesi örneği üzerinden, yasanın yürürlüğe girmesinden sonraki, başka bir deyişle 30 Mart 2014 tarihindeki yerel seçim sonuçlarını izleyen süreçte ortaya çıkan sorunlar analiz edilmeye çalışılmıştır. Çalışma Büyükşehir Belediyesi üst yönetimi ve devir tasfiye sürecine aktif katılan personelle, 24-28 Haziran 2014 tarihleri arasında yüz yüze yapılan derinlemesine mülakatlardan elde edilen sonuçlar üzerinden oluşturulmuştur.

1. BÜYÜKŞEHİR YÖNETİMLERİNİN TARİHSEL ARKAPLANI VE YASAL GELİŞMELER

Türkiye’de büyükşehirlerin yönetimi ilk olarak 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı yasayla düzenlenmiştir. Yasanın dayanağı 1982 Anayasasının 127. maddesindeki "büyük yerleşim yerlerinde özel yönetim biçimleri oluşturulabilir" hükmüdür. Yasayla belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan kentler büyükşehir olarak tanımlanmıştır. 1984 yılında yapılan yerel seçimlerle ilk defa İstanbul, Ankara ve İzmir’de büyükşehir için seçim yapılmıştır. O tarihten bugüne kadar büyükşehir sayısı yıldan yıla artmıştır.

Büyükşehirlere yönelik ikinci büyük düzenleme 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı yasadır. Yasayla başta büyükşehir belediyesi kurulması olmak üzere, büyükşehir yönetim düzenine önemli değişiklikler getirilmiştir. “5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası ile büyükşehir belediyesi kurulması zorlaştırılmış olsa da orta büyüklükteki kentlerde var olan hızlı kentleşme eğilimleri ve yaşanan değişim dinamikleri, bu kentlerdeki ‘büyükşehir belediyesi olma’ beklentilerini canlı tutmuştur” (Adıgüzel, 2012:154).

Ardından 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı yasayla büyükşehir sınırları içindeki ilk kademe belediyeleri kaldırılmıştır. 2008 yılı itibariyle toplam büyükşehir belediye sayısı 16’dır.

Büyükşehir yönetim yapısında son yapılan düzenleme ise Kasım 2012 tarihlidir. Bu tarihte çıkarılan 6360 sayılı yasayla önce 13 ilde (Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya,

Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van) daha büyükşehir kurulması hükme bağlanmış, ardından 6447 sayılı yasa ile Ordu ili de dahil edilerek yeni oluşturulan büyükşehir belediye sayısı 14 olmuştur. Bugün itibariyle mülki idare örgütlenmesi olan 81 ilin 30 tanesi büyükşehir yönetimlerine sahiptir.

2. 6360 SAYILI YASANIN GETİRDİKLERİ

6360 sayılı Yasa, büyükşehir belediyesi yapısında önemli değişiklikler yapan bir düzenlemedir. Bu yasa, büyükşehir tanımıyla beraber büyükşehir sınırlarını da değiştirmiştir. Yeni tanımlamaya göre büyükşehir belediye sınırları ilin mülki sınırları ile örtüştürülmüş (eski ve yeni büyükşehirlerde) ve toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür. Ayrıca büyükşehirlerdeki il özel idarelerinin, belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Büyükşehirle dönüştürülen illerde 25 yeni ilçe kurulmuş; bazı illerde ise mevcut ilçeler ya da beldeler yeniden yapılandırılmıştır.¹

Kanunla büyükşehir olma şartlarının da hafifletildiği görülmektedir. Büyükşehir olma için temel şart nüfusla sınırlandırılarak, "... 5216 sayılı Kanunda yer alan bir kentin büyükşehir olması için gereken fiziki yerleşme durumu ve ekonomik gelişmişlik şartları gibi nüfus dışındaki ölçütler kaldırılmaktadır. Bu durum büyükşehir olma hevesindeki kentlerin ve kamuoyunun beklentilerini artırır niteliktedir" (Karasu, 2013:128).

6360 sayılı yasanın genel gerekçesine bakıldığında, yasanın dönüşümün gerekçesini ölçek ekonomisi çerçevesinde² değerlendirdiği görülebilir. Gerek planlama gerekse hizmetlerin koordinasyonu açısından, sınırları içinde birden çok yerleşim merkezi ve yönetim birimi bulunan yerlerde büyükşehir yönetimlerinin kurulması yasanın gerekçesinde bir zorunluluk olarak sunulmuştur.

¹ Ayrıntılı değerlendirme için ayrıca Bkz. (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2013)

² Keleş büyükşehir tercihini ölçek ekonomisi çerçevesinde ortaya koyan yaklaşımların düşebileceği hatalara dikkat çektiği bir çalışmada, büyükşehirlerin zaman içinde belli bir büyüklüğü aşması durumunda dışsal yitkiler ve kazanç azalışları yaşanabileceği belirtmektedir.

"Belediye ve il sınırlarının çakıştırılması, bir başka deyişle, anakentin boyutlarının genişletilmesi gündeme geldiğinde, yasanın gerekçesinde olduğu gibi, sıklıkla öne sürülen ekonomik görüş, 'ölçek ekonomilerinden' (scale economies) yararlanma şansının artacağı savıdır. Bilim terimleriyle ilgili sözlüklerde, ölçek ekonomisi, 'üretilecek ürün miktarı arttıkça, birim maliyetlerde azalışın oluşması' biçiminde tanımlanır. Anakentlerin boyutlarının il sınırlarına kadar genişletilmesi kararında, kuşkusuz, üretilen mal ve hizmetlerin, yeni durumda daha büyük avantajlar sağlayacağı varsayımı etkili olmuştur. Ne var ki, bu noktada acele yargılara varmaktan kaçınmak gerekir. Bu konuları 40 yıl önce tartışmış olan ekonomistler, bir kez, ekonomik etkinliklerin ve nüfusun belli mekanlarda yığılmasından, gerçekten, belli biriktirimler, kazançlar sağlanacağını (agglomeration economies), ancak bu kazançların sınırsız olmadığını ve kentin nüfusunun alabildiğine artması sonunda, bunların miktarında uzun erimde azalmalarla karşılaşılacağını saptamışlardır. Bu zararlı sonuçlara 'dışsal yitkiler' (external diseconomies) de denilmektedir. Bunlar, 'Bir kentin nüfusça ve alanca gereğinden çok büyümesi sonucunda ekonomik ve toplumsal yönlerden karşılaştığı güçlüklerin para olarak değeri' biçiminde tanımlanmaktadır. İkinci olarak da, kamusal kent hizmetleri için en uygun (optimal) büyüklükler ararken, kentin büyümesine koşut olarak ortalama maliyetlerde azalışlar olsa bile, en uygun büyüklük sınırının aşılması ve kentlerin gereğinden fazla büyümesi durumunda, bu kez, nüfus yığılmasının maliyet artışlarına ve kazanç azalışına (agglomeration diseconomies) yol açabileceği noktasında görüş birliğine varmışlardır. Böyle olunca, anakentleri ülke topraklarına alabildiğine yaymanın olası ekonomik, toplumsal ve fiziksel yararları ve zararları üzerinde daha ciddi araştırmalar yapmaya gereklilik olduğu apaçıktır." (Keleş, 2012:7)

“Büyükşehirleri zorunlu kılan temel hususlardan bir başkası, belli bir coğrafi alanda çok sayıda yerel yönetimin yetkili olması halinde planlama ve koordinasyonun sağlanamayışı ve ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamaması nedeniyle kaynak israfına yol açılmasıdır. Sanayileşme, ulaşım ve çevre gibi artan sorunların hizmet üretme kapasitesi ve yeterli mali kaynaktan yoksun küçük ölçekli mahalli idarelerce çözülmesi mümkün görünmemektedir. Bu durum, kaynakların etkin ve yerinde kullanımını engellemekte, küçük yerleşim birimlerinin yanı sıra nüfusun yoğun olduğu büyükşehirlerde de ciddi yönetim sorunlarına yol açmaktadır. Uygun büyüklükte hizmet üretecek güçlü yerel yönetimlerin olmayışı, halkın yerel yönetimlerden beklediği kamu hizmetlerinin kaliteli biçimde karşılanamaması ve kamu hizmetlerinin sunumunda koordinasyon eksikliği sorunlarını ortaya çıkarmaktadır.”

Ayrıca bazı yazarlarca şehirlerin rekabet gücünün artırılması, nitelikli ve uzman personel istihdamı, yerel hizmetlerin standart ve kalitesinin yükseltilmesi ve yerel demokrasinin geliştirilmesi de büyükşehirlerin kurulma gerekçeleri arasında sayılmıştır. (Güngör, 2012: 20-22).

Yine yasanın genel gerekçesinde, 5216 sayılı Yasanın yürürlüğe girişinden bugüne kadar İstanbul ve Kocaeli illerinde uygulanan il sınırında büyükşehir belediye modelinin, imar, planlama, ulaşım, itfaiye gibi geniş çerçevede eşgüdüm ve bütünlük içerisinde yürütülmesi gereken mahalli müşterek nitelikteki kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik sağladığının görüldüğü belirtilerek, hazırlanan kanun tasarısıyla bu düzenlemenin mevcut 14 büyükşehir belediyesinin yanı sıra yeni kurulacak 13 büyükşehir belediyesi için de uygulamaya konulacağı belirtilmiştir.

Yasa ile ilk olarak tüzel kişiliği kaldırılan il özel idaresi, belediye ve köylerin, menkul ve gayrimenkulleri üstündeki tasarrufları, yeni personel istihdamı, imar uygulamaları ve borçlanmaları sınırlandırılmış, dönüşüm sonrasında da bunların paylaşımı düzenlenmiştir.

Yeni büyükşehir yapılanması bu hükümler çerçevesinde doğal olarak büyük çaplı bir devir, tasfiye ve paylaştırma sürecini de gerektirmiştir. Bu amaçla büyükhşehre dönüşecek illerde, vali tarafından bir vali yardımcısının başkanlığında, valinin uygun göreceği kurum ve kuruluş temsilcilerinin ve ilgili belediye başkanlarının katılımıyla devir, tasfiye ve paylaştırma komisyonları kurulmuştur (Geçici madde 1). Komisyon, tüzel kişiliği sona erecek birimlerin sahip oldukları malvarlıkları, borçları, hakları ve personelin devir ve tasfiye işlemlerini yapmakla görevlendirilmiştir. Birimler bu bilgileri komisyona ulaştırdıktan sonra komisyona ilk mahalli idareler seçimine kadar süre verilmiştir. Bu sürede oluşturulan listeler 30 Mart 2014 tarihindeki yerel seçim sonrasında uygulamaya sokulmuştur.

Yönetim yapısı içinde büyükşehirlerin sayıca artması yanında, yasayla hem eski hem de yeni oluşturulan büyükşehirlerde mücavir alanın genişlemesi, hizmet sunumu için kaynak ihtiyacını da beraberinde getirdiğinden, 6360 sayılı yasa genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere yapılan transferleri de yeniden düzenlemiştir. 5779 sayılı yasaya göre, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının % 2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, % 2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ve % 1,15'i il özel idarelerine aktarılırken, yeni düzenlemeyle bu oranlar sırasıyla 1,50 / 4,50 / 0,50 olmuştur. Büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılan paydan büyükşehir yönetimlerine aktarılan %30'luk tutar değiştirilmemiş, ancak büyükşehir ilçelerine kalan %70'lik pay dağıtılırken, eski kanunda olmayan yüzölçümü parametresi eklenmiştir. Artık payın %90'ı nüfus, %10'u yüzölçümüne göre dağıtılacaktır. Böylelikle büyükşehir sınırları içindeki yüzölçümü diğerlerinden daha geniş belediyelerin daha fazla kaynaktan yararlanabilmesinin önü açılmıştır. Büyükşehir sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamından, eski kanunla büyükşehir yönetimlerine aktarılan % 5 lik oran da % 6'ya çıkarılmıştır. Ayrıca % 6'lık payın dağıtımı da değiştirilmiştir. Eski kanunla bu payın %70'i doğrudan büyükşehir yönetimine, %30'u nüfuslarıyla orantılı olarak diğer büyükşehirlere aktarılacak üzere havuza alınırken yeni düzenlemeyle verginin toplandığı kentin büyükşehir belediyesine % 60, havuza % 40'lık bir oran ayrılmıştır. Havuza aktarılan tutar dağıtılırken de eski uygulamada yalnızca nüfus kriteri baz alınırken yeni durumda dağıtım % 70 nüfus, % 30 yüzölçümüne göre yapılacaktır. Böylelikle yerel tahsilat açısından dezavantajlı kentlerin büyükşehir belediyeleri lehine bir durum oluşturulmuştur.

Bu temel hükümler yanında belediyelerin dernek ve vakıflara, amatör spor kulüplerine yardımları, mahalleye dönüşen köylerden 5 yıl süreyle emlak vergisi alınmaması, içme ve kullanma sularının en düşük tarifenin de altında fiyatlandırılması, orman köylüsünün haklarının korunması gibi pek çok hükümde kanunda yer almıştır.

3. MERSİN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖZELİNDE 6360 SAYILI YASA KAYNAKLI SORUNLAR

3.1. Personel Sorunları

6360 sayılı yasanın büyükşehir belediyelerine doğrudan etkisinin izlenebileceği alanların başında personel konusu gelmektedir. Kanun, tüzel kişiliği kaldırılan köy ve beldelerde çalışan personelle, İl Özel İdarelerinde çalışan personelin büyükşehir belediyesi, ilçe belediyeleri,

büyükşehir bağlı kuruluşları arasında “ilgisine göre” dağıtımını öngörmektedir.³ Ancak Mersin Büyükşehir Belediyesi özelinde bakıldığında tüm personelin Büyükşehir belediyesine devredildiği görülmektedir. İşçi memur ayrımı yapılmadan yukarıda sayılan birimlerden gelen toplam personel sayısı yaklaşık olarak 1200 kişidir. Bu personelin 600’ü kapatılan İl Özel İdaresinden ve belde belediyelerinden gelmiştir. Geri kalan 600’ünü ise yasayla katı atık depolama ve bertaraf, ulaşım ve toplu taşıma, terminal, toptancı halleri, mezbaha, mezarlık, itfaiye, numarataj, anayolların yapım, bakım ve onarım hizmetleri de büyükşehir sorumluluğuna verildiği için, ilçe belediyelerinde bu hizmetleri yürüten birim personeli oluşturmaktadır. Haziran ayı sonu itibarıyla ilave personelin yaklaşık üçte birlik kısmı Devlet Personel Başkanlığı havuzuna aktarılmıştır. Başka bir deyişle dönüşüm yaklaşık 800 kişilik bir personelin Büyükşehir personel kadrolarına dahil olmasıyla sonuçlanmıştır.

Artan personel sayısından kaynaklanan sorunlar ilk olarak bu kişilerin çalıştırılacakları yerlerin belirlenmesinde ortaya çıkmıştır. Yasanın yürürlüğe girmesinden 3 ay sonrasında bile hala görev yeri belli olmayan, ya da kamu hizmeti üretimine katılmayan çok sayıda personel vardır. Sürecin gecikmesi atıl personel sorununu daha da derinleştirecektir.

Ayrıca yasanın yürürlüğe girmesiyle uygulamaya geçmesi arasındaki süre içinde görev yeri değişecek personelin iş veriminin düştüğü bunun sonrasında da düzeltilemediği ifade edilmiştir.

Devir tasfiye komisyonunun personel dağıtımını yaparken yasanın ruhuna uygun hareket etmediği de belediye yetkilileri tarafından dile getirilmiştir. Genellikle karşılaşılan sorun “çalışkan” ilçe belediyesi personelinin devir tasfiye komisyonunu bildirilirken gerçek çalışma alanından çıkarılarak belediyenin başka birimlerine kaydırılmasıdır. Böylelikle kanunda öngörülen hizmet alanları Büyükşehir sorumluluğuna geçerken, Büyükşehir kadrosuna geçmesi gereken personel belediyede tutulmuştur. Örneğin kanun öncesi ilçe belediyesinde su ve kanalizasyon idaresinde çalışan ve ilçe belediyesi tarafından “elden çıkarılmamak” istenen personelin çalıştığı birimi değiştirilerek süreç dışında bırakılmıştır.

3.2. Gayrimenkuller Konusu

Gayrimenkullerle ilgili temel sorun, bunların yasada belirlendiği şekliyle “ilgisine göre” dağıtılmamasından kaynaklanmaktadır.

³ Personel konusunda ortaya çıkan sorunlar, yasanın yürürlüğe girmesinden sonra en fazla sorun yaşanan alan olduğu için öncelikle Devlet Personel Başkanlığı tarafından bir rehber hazırlanmış (Devlet Personel Başkanlığı, 2013), ardından 12 Mayıs 2014 tarihinde İçişleri Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığınca birlikte hazırlanan uygulamaya ilişkin esaslar bir yazıyla ilgililere duyurulmuştur. Bkz. (Devlet Personel Başkanlığı, 2014)

İl Özel İdaresi mülkiyetindeki gayrimenkullerin dağıtım tablosu incelendiğinde ortaya çıkan durum şu şekildedir.

Özel idarenin mülkiyetinde gözüken gayrimenkullerden Büyükşehir İlçe Belediyelerine (Erdemli Belediye Başkanlığı'na verilen 577 m²'lik 25 dükkanlı iki katlı işhanı hariç) yalnızca yol mülkiyetleri tescillenmiştir. Toplam alanı yaklaşık 228.000 m² olan ve büyük çoğunluğu arsalardan oluşan gayrimenkuller Maliye Hazinesine bırakılmıştır. Toplamı 2365 m² olan gayrimenkul Sağlık Bakanlığı⁴ ve Kamu Hastaneleri Birliği'ne ayrılmıştır. Toplamı 110.432 m² olan gayrimenkul Maliye hazinesine tescillenmekle birlikte, İçişleri Bakanlığı Mersin Yatırım İzleme ve Koordinasyon Birimine tahsis edilmiştir. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Birimlerinin (YIKOB) ilçe bazında örgütlenmemesi olmamasına rağmen nerdeyse bütün ilçelerin gayrimenkullerinden pay verildiği görülmektedir. Her ne kadar dağıtımı yapılan gayrimenkullerin piyasa değerleri konusunda elimizde bir veri yoksa da, özellikle YIKOB'a verilen gayrimenkullerin (işhanlarında kat irtifakları, şehir merkezlerinde hizmet binaları, deniz kenarında arsalar, lojman binaları gibi) diğer birimlere dağıtılanlardan çok daha değerli olduğu belediye yetkilileri ile yapılan görüşmelerde dile getirilen hususlar arasındadır. Özel idarenin gayrimenkullerinden yaklaşık 108.000 m²'lik kısım ise Mersin Büyükşehir Belediyesine tahsis edilmiştir. Bu gayrimenkuller içinde plaj ve gazino, lojman, arsa gibi piyasa değeri yüksek gayrimenkuller olmakla birlikte toplam alanın yaklaşık 38.000 m²'sini de mezarlıklar oluşturmaktadır. Son olarak 642.000 m²'lik bir gayrimenkulün de tescilinin Mersin Büyükşehir Belediyesine, tahsisinin Mersin Su ve Kanalizasyon İdaresine yapıldığı görülmektedir. Ancak bunların nerdeyse %90'lık kısmı şehre su sağlayan gölet alanlarıdır.

Devir tasfiye komisyonunun gayrimenkulleri tescillerken kullanım alanlarını belirleme yetkisi bulunmamasına rağmen, Mersin özelinde gayrimenkullere şerh koyduğu görülmüştür. Örneğin, Karabelen Mevkii, 418 ada 124 parsel sayılı, 4420 m² yüzölçümlü gayrimenkul (50 daireli lojman), Mersin Büyükşehir Belediyesi adına devredilmiş ise de 6360 Sayılı Kanunun hükümlerine aykırı olarak “ilkokul yapımı kaydıyla” şerhi konulmasına karar verilmiştir.

Gayrimenkullerin yasada belirtildiği şekliyle ilgisine göre dağıtılmaması Mersin Büyükşehir Belediyesi tarafından, Mersin Valiliği'ne karşı 2 Nisan 2014 tarihinde açılan davanın da konusunu oluşturmuştur. Mersin Valilik Makamınca 25 Mart 2014 tarihinde onaylanan, Mersin Valiliği Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu Başkanlığı'nın 10 Mart

⁴ Yasa ilginç durumları da ortaya çıkarmıştır. Yasa öncesinde Özel İdarenin kiracısı olarak bir işhanında faaliyetlerini sürdürmekte olan Halk Sağlığı Müdürlüğü kiracısı olduğu yer kendisine tescillenerek mülk sahibi olmuştur.

2014 tarih ve 99 sayılı kararı ve eki dağıtım listelerinde yer alan taşınmaz devirlerine ilişkin bentlerde, yasaya aykırı devir kararlarının iptali ile işin ivediliği nazara alınarak, davalının, cevabı beklenmeksizin, yürütmenin durdurulmasına karar verilmesi talebi ile açılan davada “hiç ilgisi bulunmamasına ve görev alanlarına girmemesine rağmen ve kamu hizmeti gerekleri ile kamu yararı nazara alınmadan, hakkaniyete aykırı olarak bazı gayrimenkullerin diğer kurumlara devredildiği” belirtilmiştir. Ayrıca yine aynı davada, kanunda devir yapılacak kurumlar arasında sayılmayan organize sanayi bölgelerine bile gayrimenkul devri yapıldığından bahisle Silifke ve Tarsus Organize Sanayi Bölgelerine yapılan devirler örnek olarak gösterilmiştir.

Belediyelerin ortaklaşa mülkiyetinde olan gayrimenkuller bir başka sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Örneğin Mersin İl Özel İdaresi yanında Kayseri, Konya, Niğde, Adana ve Ankara İl Özel İdarelerinin ortaklaşa mülkiyetindeki bir kaplıca ve kamp alanı yeni yasayla Büyükşehir Belediyelerine devredilmiştir. Ancak sayılan altı ortaktan beşinde yasayla İl Özel İdareleri kaldırılırken Niğde büyükşehir belediyesi olmadığı için İl Özel İdaresinin varlığı devam etmektedir. Bu tür özel durumlarda ne yapılacağına dair ilgili birimler bilgilendirilmemiş ve herhangi bir süreç tanımlanmamıştır.

3.3. Su ve Kanalizasyon Hizmetlerinin Organizasyonu ve Tarımsal Sulama Konusu

Mersin Büyükşehir Belediyesi Su ve Kanalizasyon İdaresi (MESKİ) özelinde yaşanan sorunların başında tahsis / tescil sorunları gelmektedir. Özel idare ya da belediyelerden aktarılan hizmet alanları içinde suyla ilgili bazı konular MESKİ'ye tahsis edilmesi gerekirken Büyükşehir Belediyesine tahsis edilmiştir.

Yukarıda da belirtildiği gibi ilçe belediyelerinde yıllarca su ve kanalizasyon hizmetlerinde çalışan nitelikli personelin MESKİ'ye devredilmemesi bir başka sorun olarak gözükmektedir.

Ancak su ve kanalizasyon hizmetleri çerçevesinde 6360 sayılı yasanın ortaya çıkardığı en önemli sorun; Özel İdareler tarafından ya da birlikler eliyle yürütülen köylüye ve tarım sektörüne yönelik sulama sularının nasıl yürütüleceği, nasıl konsolide edileceği sorunudur. Yasayla birliklerin görevi son bulmuştur. Zaten köy tüzel kişiliklerinin kalkmasıyla sulama birliklerine üye olan köylerin üyelikleri düşmüş, dolayısıyla birlikler kurul yapamaz hale gelmişlerdir. Defacto olarak sahipsiz kalmış bir birlikler sorunundan söz etmek yanlış olmayacaktır. Sulama söz konusu olduğunda devir komisyonları ilgi bağı kurarak bu birliklerin

personelini su ve kanalizasyon idarelerinin sorumluluk alanına vermek yoluna gitmişlerse de ortada hukuki bir boşluk vardır. Çünkü su ve kanalizasyon idareleri İSKİ için hazırlanan bir kanunla (2560 sayılı kanun) yönetilmektedir. Kanun ise kentsel metropolitan alanda su ve kanalizasyon hizmetlerinin verilmesi amacıyla oluşturulan bir kuruluşun kanunudur. Kırsal alanda sulama konusu, özellikle de tarımsal sulama konusu kanunun çıktığı tarihten bugüne kadar su ve kanalizasyon idarelerinin sorumluluk alanına girmemiştir.

Öte yandan devir komisyonları tarafından yapılan çalışma Mersin’de bu hizmet alanlarını kapsamayacak şekilde yapılmış, personel Büyükşehir aktarılırken hizmet alanının kime tahsisli, kime tescilli olacağı noktası atlanmıştır. Görüşmelerin yapıldığı tarih itibariyle sorumlunun kim olduğu noktasında devir tasfiye komisyonlarının karar vermemesinden kaynaklanan sorunlar aşılmaya çalışılmaktadır.

Gelinen noktada yasal dayanağı olmadan suyla ilgisinden dolayı su ve kanalizasyon idarelerine tahsis edilen hizmet alanıyla ilgili sorunlar hukuki boşluğu da aşacak niteliktedir.

Bu anlamda özellikle bahsedilmesi gereken konu 6360 sayılı yasayla metropolitan alana katılan ilçe belediyeleri, belde belediyeleri ve sulama birliklerinin su kaynaklı borçlarıdır. Gerek belde ve ilçe belediyeleri gerekse birlikler, yasanın resmi gazetede yayınlandığı tarihten itibaren başta elektrik olmak üzere piyasadan yaptıkları hizmet alımı borçlarını yasanın uygulamaya konulduğu tarihe kadar ödememişlerdir. Daha açık ifadeyle söylemek gerekirse 16 ay sonra yürürlüğe girecek bir kanunla hizmet sorumluluk alanlarından çıkacağı ya da tüzel kişilikleri sona ereceği için elektrik faturalarını ödememişlerdir. Bu borçlar da şu anda büyükşehir belediyeleri tarafından üstlenilmek zorunda kalmıştır.

Yukarıda bahsedilen sorumlunun kim olduğunun belli olmamasından kaynaklanan nedenlerle, birlikler hizmetten yararlanan vatandaşlardan borcu kapatacak şekilde para toplayıp borçlarını ödemek istemişler ancak karşılarında muhatap bulamamışlardır. Ortada traji-komik bir durum daha vardır. Tüzel kişiliği olmayan birliğin borcunu ödeme şansı da yoktur. Makul olan borcun hizmetten yararlananlar tarafından ilgili belediye birimine ödenerek enerji dağıtıcı firmaya belediye tarafından ödenmesidir. Ancak değindiğimiz gibi henüz ortada bu işin hangi belediyenin ya da hangi belediye biriminin sorumluluk alanında olduğu (belediyenin tarımsal alanlarla ilgili daire başkanlığı mı sorumlu yoksa su ve kanalizasyon idareleri mi) konusunda da bir uzlaşma sağlanamamıştır.

3.4. Büyükşehir Gelirlerinin Yeni Hizmet Alanları Karşısında Yetersizliği

Büyükşehir Belediyesi gelirleri Mart ayında 26 milyon TL iken nisan ve mayıs aylarında önce 31 daha sonra da 34 milyon TL ye çıkmıştır. Artış genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden transfer edilen büyükşehir paylarındaki artıştan ve büyükşehir sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı üzerinden hesaplanan, % 5’den % 6’ya çıkarılan paydan kaynaklanmaktadır.

Ancak öyle gözüküyor ki bu gelir artışı artan hizmet alanı, nüfus ve personel sayısının artması karşısında yetersiz kalacaktır. 6360 öncesi hizmet verilen nüfus 860.000’ken şimdi 1.706.000’e ulaşmıştır. Başka bir deyişle iki kat artmıştır. Ama gelirlerdeki maksimum artış % 40’tır.

Üstelik devredilen personelin giderlerini düşündüğümüzde yatırım harcamaları ya da cari harcamalar için kullanılabilecek bütçenin oldukça düşük olduğunu söyleyebiliriz. Aktarılan personelden 400 tanesi Devlet Personel Başkanlığı havuzuna devredildikten sonra, yaklaşık 800 personel Büyükşehir Belediye kadrolarına eklenmiş durumdadır. Belediye yetkililerinden alınan bilgiye göre bunların büyük bir kısmı sendikalı işçidir ve Büyükşehir Belediyesine aylık brüt yaklaşık maliyetleri 7.000 TL civarındadır. Başka bir deyişle ilave personelin oluşturduğu mali yük yaklaşık olarak aylık 5,6 milyon TL civarındadır.

Yasanın yürürlüğe girmesiyle uygulamaya geçmesi arasındaki yaklaşık 16 aylık sürede kapatılacağı belli olan birlikler ve belde belediyelerinin piyasaya olan borçlarını ödememelerinden kaynaklanan yük de büyükşehir gelirleri üzerinde ciddi bir baskı oluşturacak gibi gözükmektedir. Başta sosyal güvenlik borçları ve elektrik dağıtım şirketlerine olan borçlar olmak üzere Mersin Büyükşehir Belediyesi ciddi bir borç yükünü de üstlenmiş durumdadır. Kesin olarak hesaplanamamakla birlikte bahse konu borcun gecikme cezaları hesaplanmadan miktarı 5 milyon TL civarındadır.

SONUÇ

Büyük nüfus barındıran ve hizmet alanlarının çeşitlendiği kentlere özel yönetim arayışları, hem ülkemizde hem de dünyada son 50 yılda farklı yönetim tekniklerinin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Kimi zaman kent içindeki birimlerin birlik oluşturarak ya da ortak şirket kurarak çözümler ürettiği görülse de, konu özelinde en fazla başvurulan yöntem, yasayla özel olarak düzenlenmiş büyükşehir belediye yönetimleri oluşturmaktır. Ülkemizde ilk olarak 30 yıl önce uygulamaya konulan yöntem 2004 yılında kanun tamamen yenilenerek, 2008 ve 2012

yıllarında ise 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı kanunda değişiklikler yapılarak geliştirilmiştir. Bugün gelinen noktada 30 yıla 30 büyükşehir yönetimi sığdırılmıştır. Ancak büyükşehirlerin sayısını 16'dan 30'a çıkaran 2012 tarihli, 6360 sayılı kanun beraberinde pek çok sorunu da getirmiştir.

Kanunun Aralık 2012 tarihinde yayınlanmasına rağmen yürürlüğünün ilk yerel seçimler sonrasına bırakılması personel ve devralınan borçlar konusu başta olmak üzere, yukarıda sayılan pek çok sorunun temel kaynağı olarak gözükmektedir.

Bunun yanında yukarıda detaylarıyla açıklanmaya çalışılan konularda da sorunlar yaşanmaktadır. Çalışmanın mülakatları haziran ayı sonunda gerçekleştirilmiştir. Başka bir deyişle Yasanın uygulamaya konulduğu 30 Mart 2014 tarihinden üç ay sonra. Ancak aradan geçen süreye rağmen bahsedilen sorun alanlarının çözüme kavuşturulmadığı görülmektedir. Büyükşehir belediye gelirlerinin, uzun dönemde yeni hizmet alanları ve artan personel karşısında ne derece yeterli olacağı ise belirsizliğini koruyan konuların başında gelmektedir.

Yasanın uzun vadede ortaya çıkaracağı temsil sorunları başta olmak üzere pek çok konunun araştırmacılar tarafından önümüzdeki yıllarda incelenmesi gerekecektir. Ancak yayımlanma ve uygulama arasındaki tarih farkının ortaya çıkardığı sorunlar bile bu yasanın ders kitaplarında “bir yasa nasıl yapılmamalıdır” sorusunun karşılığı olarak okutulabileceğini düşündürmektedir. Öte yandan belediye yetkililerinin genel değerlendirmesi, devir tasfiye komisyonu tarafından yapılan dağıtımın adaletsiz ve “ilgisine göre” olmadığı şeklindedir. Hatta bu durum bazı yetkililerce dağıtım komisyonu “*keserin sapını bize verirken demir kısmını YIKOB ve Maliyeye verdi*” şeklinde ifade edilmiştir. Bu yorumu yapan yetkililere yöneltilen “*daha önce sahip olmadığınız gayrimenkullere sahip oldunuz buna sevinmeniz gerekmez mi ? Deyim yerindeyse evinize çeyiziyle yeni gelin geldi*” denildiğinde ise verdikleri cevap “*YIKOB çeyizin yarısını yolda almasaydı mutlu olabilirdik*” şeklinde olmuştur.

KAYNAKÇA

Adıgüzel, Şenol (2012), “6360 Sayılı Yasa’nın Türkiye’nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme”, Toplum ve Demokrasi, 6 (13-14, Ocak-Aralık) : 153-176.

Devlet Personel Başkanlığı, (2014), <http://www.dpb.gov.tr/tr-tr/haber/6360-sayili-kanun-kapsaminda-yer-alan-personelin> (02.07.2014)

Devlet Personel Başkanlığı, (2013), 6360 Sayılı Kanun Uyarınca 31/03/2014 Tarihi İtibariyle Tüzel Kişiliği Sona Erecek Köy, İl Özel İdaresi ve Belediyelerde İstihdam Edilen Personelin Devir ve Nakil Süreci Rehberi, [http://www.dpb.gov.tr/F/Root/daireler/kit_ve_ozellestirme/rehberler/6360_kanun_Uyarınca_Personelin_Nakil_v](http://www.dpb.gov.tr/F/Root/daireler/kit_ve_ozellestirme/rehberler/6360_kanun_Uyarınca_Personelin_Nakil_ve_Devir_Sureci.pdf)
[e_Devir_Sureci.pdf](http://www.dpb.gov.tr/F/Root/daireler/kit_ve_ozellestirme/rehberler/6360_kanun_Uyarınca_Personelin_Nakil_v_e_Devir_Sureci.pdf) (01.07.2014)

Ersoy, Melih (2013), “6360 Sayılı Yasa ve Mekansal Planlama Sorunları”, Güneydoğu Anadolu Bölgesi Belediyeler Birliği Dergisi, 8 (12): 20-32.

Gözler, Kemal (2013), “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?”, Legal Hukuk Dergisi, 11 (122): 37-82.

Güler, Birgül Ayman (2012), Bütünşehir Belediyesi: TBMM Komisyon Konuşmaları. <http://www.birgulaymanguler.net/files/BUTUNSEHIR.pdf> (01.07.2014)

Güngör, Hayrettin (2012), “Yeni Büyükşehir Yönetimi ve Geçiş Nedenleri” İller ve Belediyeler Birliği Dergisi, Türkiye Belediyeler Birliği, Ekim-Kasım: 19-31.

Karasu, Mithat Arman (2013), “6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Olası Etkileri - Şanlıurfa Örneği”, Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi, 15 (1): 123-139

Keleş, Ruşen (2012), “Anakentlerin Dünyü, Bugünü ve Yarını”, Kentsel ve Bölgesel Araştırma Sempozyumu-3, Gazi Üniversitesi: 2-11.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, (2013), Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu Başkanları ve İl Mahalli İdareler Müdürleri Semineri Notları

<http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/devirtasfiye.pdf> (02.07.2014)

ÖZET

2012 yılında çıkarılan ve esas olarak 2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasasında değişiklik yapan yasayla yeni bir büyükşehir yönetim düzeni oluşturulmuştur. Ancak yeni düzen beraberinde idari, mali, hukuki, mekânsal pek çok sorunu da beraberinde getirmiştir. Bu sorunların bir kısmına yasanın yayımlandığı tarihten itibaren dikkat çekilmiş, bir kısmı yasanın uygulamaya geçtiğı 30 Mart 2014 tarihinden sonra ortaya çıkmış, bir kısmı da uzun vadede ortaya çıkacak sorunlardır. Bu çalışma yasanın uygulamaya geçtiğı yerel seçimleri izleyen üçüncü ay, Mersin Büyükşehir Belediyesi özelinde belediye yetkilileriyle yapılan derinlemesine mülakatlara dayanarak uygulama sorunlarını incelemeye çalışmaktadır. Bu bağlamda personel, gayrimenkuller, su ve kanalizasyon hizmetleri ile belediye gelirlerinin yeni hizmet alanları karşısındaki yeterlilik düzeyi tartışmaya açılmıştır.

Anahtar Kelimeler: 6360, Büyükşehir Belediyesi, Büyükşehir Belediye Kanunu, Devir ve Tasfiye Komisyonları, Mersin Büyükşehir Belediyesi.