

## TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN YAPISI VE GELECEĞİ

(The Structure and Future of Metropolitan Municipality in Turkey)

Ozan YETKİN<sup>1</sup>

*Makale Geliş Tarihi: 05.04.2019*  
*Makale Kabul Tarihi: 25.03.2020*

### ÖZET

Türkiye’de büyükşehir belediye sistemi 1984 yılından bu yana uygulanmaktadır. İlk olarak 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve daha sonra bu kanun hükmünde kararnameyi düzenleyen 3030 sayılı Kanun ile İstanbul, İzmir ve Ankara illerinde uygulanan sistem, zamanla siyasi propaganda haline getirilmiş ve büyükşehir/metropoliten kent niteliği taşımayan illere doğru genişlemiştir. Sayısal artışın yanı sıra belirli dönemlerde yapısal değişiklikler de olmuştur. Büyükşehir belediye sisteminin güncel yapısı 2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun ile düzenlenmiş halidir.

Bu çalışmada Türkiye’de büyükşehir belediyelerin tarihsel gelişimi, bu süreçte şekillenen yapısı incelenmiştir. İkinci olarak 6360 sayılı Kanun ile getirilen büyükşehir belediye sisteminin aksayan yönleri ifade edilmeye çalışılmış ve güncel gelişmeler ekseninde büyükşehir belediyelerinin geleceğine yönelik öneriler getirilmeye çalışılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** *Büyükşehir Belediyesi, 3030 Sayılı Kanun, 5216 Sayılı Kanun, 6360 Sayılı Kanun*

### ABSTRACT

Metropolitan municipality system is implemented in Turkey since 1984. Firstly, with the Law No. 195 and the Law no. 3030 which regulates the decision of this law, the system implemented in İstanbul, İzmir and Ankara was gradually turned into a political propaganda and enlarged to the cities which are not metropolitan city. In addition to the numerical increase, there have been structural changes in certain periods. The current structure of the metropolitan municipal system is regulated by the Law No. 6360, which entered into force in 2012.

In this study the historical development of metropolitan municipalities in Turkey were examined structure formed in this process. Secondly, it was tried to express the disadvantages of the metropolitan municipal system introduced by Law No. 6360 and tried to suggest suggestions for the future of the metropolitan municipalities on the axis of current developments.

**Keywords:** *Metropolitan Municipality, Law No. 3030, Law No. 5216, Law No. 6360*

<sup>1</sup> Dumlupınar Üniversitesi, Simav Meslek Yüksekokulu, Yerel Yönetimler Programı Öğretim Görevlisi, e-mail: ozan.yetkin@dpu.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0001-9070-9408>

## GİRİŞ

Türkiye, özellikle II. Dünya Savaşı'nı takip eden yıllarla birlikte hızlı kentleşme sürecine girmiştir. Bu süreçte yeni kentsel alanlar ortaya çıkmış ve kentlerde yaşayan nüfus hızlı bir şekilde artmaya başlamıştır. Bazı kentler ise diğerlerinden daha farklı bir gelişim göstermiştir. Literatürde metropoliten kent, anakent gibi kavramlarla da ifade edilen büyük kent olgusuyla, bu dönemi takip eden süreç içinde karşılaşılmıştır. Özellikle 1960'lı yıllarda büyük kent yönetimi üzerine yapılan tartışmaların yoğunluk kazandığı görülmektedir. Ancak ne var ki, 1980'li yıllara kadar büyük kentlerin yönetimi üzerine somut bir adım atılmamıştır (Görmez, 1997: 13-14).

Büyük kentlerin yönetimine ilişkin yasal düzenlemeler için 1984 yılını beklemek gerekmiştir. 1984 yılına kadar il özel idaresi, belediye ve köyden ibaret olan Türk yerel yönetim sistemi, “büyükşehir belediyesi” adını alan dördüncü bir yerel yönetim birimiyle tanışmıştır. 1984 yılında ilk olarak 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve sonrasında yürürlüğe giren 3030 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sistemi İstanbul, Ankara ve İzmir’de uygulanmaya başlamıştır. İlk olarak bir ihtiyaç sonucu hâsıl olan sistem, zaman içerisinde siyasi propaganda aracı haline getirilmiş ve büyük kent niteliği taşıyıp taşımadığı tartışmalı olan şehirlere doğru genişlemiştir. 2000’li yıllara gelindiğinde Türkiye’de 16 büyükşehir belediyesi kurulmuş bulunmaktaydı.

2000’li yıllar ile birlikte (özellikle de Adalet ve Kalkınma Partisi döneminden itibaren) Avrupa Birliği ile geliştirilen ilişkiler ve yapısal uyum anlaşmaları çerçevesinde yerel yönetim sisteminde 2004 ve 2005 yıllarında önemli yasal ve yapısal düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerden bir tanesi de 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'dur. Bu Kanun ile 3030 sayılı eski Büyükşehir Belediye Kanunu yürürlükten kaldırılmış, ayrıca büyükşehir belediyelerinin yapısında da önemli değişiklikler yapılmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin gelişim sürecinde 2012 yılında yapılan yasal düzenlemeler ayrı bir öneme sahiptir. 14 ilde büyükşehir belediyesi kurulmasını öngören 6360 sayılı Kanun ile Türk yerel yönetim sisteminde ve özellikle de büyükşehir belediye sisteminde radikal değişiklikler yapılmıştır. Yapılan düzenlemeler gerek akademik camiada, gerek siyasi çevrelerde ve gerekse de uygulamacılar düzeyinde güncel tartışmalardan bir tanesi olarak önemini korumaktadır.

Bu çalışmada ilk olarak Türkiye’de tarihsel süreç içerisinde büyükşehir belediyelerinin gelişimi incelenecektir. Yapılan önemli yasal/yapısal düzenlemelerin değerlendirmesi yapılacaktır. Daha sonra Türkiye’de büyükşehir belediyelerini nasıl bir geleceğin beklediği sorusunun yanıtları, güncel gelişmeler takip edilerek aranacaktır. Son olarak sistemin sorunları tespit edilmeye ve bu sorunlar doğrultusunda çözüm önerilerine yer verilerek büyükşehir belediyelerinin geleceğine katkıda bulunulmaya çalışılacaktır.

### 1. Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Tarihsel Gelişimi

Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin 30 yılı aşkın bir geçmişi vardır. 1984 yılında İstanbul, Ankara ve İzmir kentlerinde uygulanmaya başlayan büyükşehir belediye sistemi, zaman içinde farklı illere doğru genişleyerek ve sistemin yapısı değişerek bugüne kadar gelmiştir.

1984 yılında uygulanmaya başlayan büyükşehir belediye sistemi, uzun bir arayış sürecinin ürünü niteliğindedir. Özellikle 1950’li yıllardan itibaren belirgin hale gelen hızlı kentleşme olgusu, 1960’lı yıllardan itibaren büyük kentlerin yönetiminin tartışma konusu olması sonucunu doğurmuştur. Bazı kentlerin giderek daha da büyümesi bu tartışmaları tetikleyen unsur olarak ön plana çıkmaktadır. Bu büyüme ile birlikte şehirler düzensiz ve plansız gelişmeye başlamış ve bu soruna çözüm üretmek amacıyla büyükşehir belediye sistemi uygulanmıştır (Keleş, 2014: 316-322).

1982 Anayasası’nın 127. Maddesinde mahalli idareler düzenlenmiştir. İlgili maddenin 3. fıkrasının son cümlesinde “*Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.*” ifadesi yer almaktadır. Anayasanın bu hükmüne dayandırılarak 1984 yılında ilk önce 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve daha sonra da 3030 sayılı Kanun ile İstanbul, Ankara ve İzmir kentlerinde büyükşehir belediyesi kurulmuştur (Tortop, 1994: 176; İsbir, 1991: 235). Kanun, büyükşehir belediyelerini “*belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehir*” olarak tanımlamıştır (Öner, 2006: 255).

3030 sayılı Kanununun iki temel gerekçesi vardır. Bunlardan birincisi yerel kamu hizmetlerinde etkinliği ve verimliliği sağlamak, diğeri ise şehir düzeyinde katılımı ve dolayısıyla yerel demokrasiyi güçlendirmektir (Eke, 1985: 53).

3030 sayılı Kanun çerçevesinde büyükşehir belediye sistemi 2000’li yıllara kadar çeşitli yasal düzenlemeler ile (içinde metropoliten kent olup olmadıkları tartışmalı olanların da bulunduğu) 13 ilde daha uygulanmış ve 2000 yılına gelindiğinde Türkiye’de büyükşehir belediyesi kurulan il sayısı 16’ya yükselmiştir. Bu doğrultuda 1986 yılında Adana’da<sup>2</sup>, 1987 yılında Bursa<sup>3</sup>, Gaziantep<sup>4</sup> ve Konya’da<sup>5</sup>, 1988 yılında Kayseri’de<sup>6</sup>, 1993 yılında Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Kocaeli (İzmit), Mersin ve Samsun’da<sup>7</sup>, 2000 yılında ise Sakarya’da<sup>8</sup> büyükşehir belediyesi kurulmuştur. 1984-2000 yılları arasında kalan dönemi büyükşehir belediyelerinin kuruluşu açısından dört dönem halinde ele almak mümkündür (Arıkboğa, 2013: 55,56).

Birinci dönem İstanbul, Ankara ve İzmir’de büyükşehir belediyelerinin kurulduğu dönemdir. Bu dönemde büyükşehir belediye sistemi, mevcut ilçeler üzerine büyükşehir belediyesinin getirilmesi suretiyle kurulmuştur. İkinci dönem Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Kayseri’de büyükşehir belediyelerinin kurulduğu dönemdir. Bu dönemde büyükşehir belediyeleri, bu kentlerin merkez ilçelerinin birkaç ilçeye bölünmesi suretiyle yeni ilçelerin oluşturulması ve bu ilçeler üzerine büyükşehir belediyesinin yerleştirilmesi şeklinde kurulmuştur. Üçüncü dönem 1993 yılında Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, Kocaeli (İzmit), Mersin ve Samsun illerinde büyükşehir belediyesinin kurulduğu dönemdir. Bu dönemde ise büyükşehir belediyesi kurulan illerin merkez ilçeleri bir önceki dönemde olduğu

<sup>2</sup> 3306 sayılı “Adana İlinde Seyhan ve Yüreğir Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun”

<sup>3</sup> 3391 sayılı “Bursa İli Merkezinde Osmangazi, Yıldırım ve Nilüfer Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun”

<sup>4</sup> 3398 sayılı “Gaziantep İli Merkezinde Şehitkâmil ve Şahinbey Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun”

<sup>5</sup> 3399 sayılı “Konya İli Merkezinde Karatay, Selçuklu ve Meram Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun”

<sup>6</sup> 3508 sayılı “Kayseri İl Merkezinde Melikgazi ve Kocasinan Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun”

<sup>7</sup> 504 sayılı “Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”

<sup>8</sup> 593 sayılı “Sakarya İlinde Büyük Şehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”

gibi ilçelere değil, birkaç alt kademe belediyesine bölünmüştür. Dördüncü ve son dönem ise 2000 yılında Sakarya’da büyükşehir belediyesinin kurulmasıdır. Burada büyükşehir belediyesi kurulmasının nedeni 1999 yılında meydana gelen deprem felaketidir. Sakarya’da büyükşehir belediyesi kurulurken herhangi bir bölünme yapılmamış, merkez ilçeyle birlikte ona yakın olan ilçe ve belde belediyeleri büyükşehir belediyesi bünyesine alınmıştır (Arıkboğa, 2007: 34-35).

Türkiye’de 2000’li yıllar ile birlikte siyasi iktidarda Adalet ve Kalkınma Partisi dönemi başlamıştır. AK Parti döneminde yerel yönetimler üzerinde kapsamlı bir reform süreci başlatılmıştır. Bu doğrultuda 2004 ve 2005 yıllarında belediye, büyükşehir belediyesi ve il özel idarelerini düzenleyen yeni kanunlar hazırlanmıştır. Büyükşehir belediyelerini düzenleyen 3030 sayılı Kanun 2004 yılında yürürlükten kaldırılmış, yerini 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu almıştır.

5216 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinde yapılan en önemli değişim büyükşehir belediyesi kurulması için aranan şartlara ilişkin olanlardır. 3030 sayılı Kanun’un uygulandığı dönemde büyükşehir belediyesi kurulması için birden fazla ilçenin bulunması tek şart olarak ifade edilmiştir. Bu durum büyükşehir belediyesi kuruluşunun giderek siyasi bir propaganda aracı haline gelmesine neden olmuştur. 5216 sayılı Kanun’un getirdiği yeni kriterler bu noktada önem kazanmaktadır. Yeni kanun büyükşehir belediyeleri için sınırlarında en az üç ilçe bulunması şartını getirerek 3030 sayılı Kanun’a benzer bir uygulama getirmiştir. Ancak büyükşehir belediyesi kuruluşunu sadece bu şarta bağlamamıştır. Bunun yanı sıra; nüfus, fiziki yerleşim durumu ve ekonomik gelişmişlik gibi kriterler de getirmiştir. Buna göre, bir ilde büyükşehir belediyesi kurulması için, o ilin belediye sınırları içinde ve belediye sınırlarına 10.000 m mesafede bulunan yerleşim yerlerinde en az 750.000 nüfusun bulunması şartı getirilmiştir. Bunun yanı sıra illerin fiziki yerleşim durumlarına ve ekonomik gelişmişlik düzeylerine de dikkat edileceği belirtilmiştir. Bu yönleriyle 5216 sayılı Kanun’un, büyükşehir belediyesi kuruluşu konusunda 3030 sayılı Kanun’a göre metropoliten kent olgusuna daha uygun kriterler getirdiği söylenebilir.

5216 sayılı Kanun ile getirilen bir diğer düzenleme büyükşehir belediyelerinin hizmet sınırlarına ilişkindir. İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediyesinin sınırları il mülki sınırı olarak belirlenmiştir. Diğer büyükşehir belediyelerinde ise nüfusa bağlı olarak 20, 30 ve 50 km’lik yarıçaplar<sup>8</sup> büyükşehir belediye hizmet sınırı olarak belirlenmiştir (Tablo 1). Ayrıca bu Kanun ile büyükşehir belediye sınırları içindeki belde belediyelerinin tüzel kişiliğine son verilmiştir (Arıkboğa, 2013: 58-59).

<sup>8</sup> Nüfusu 1.000.000’a kadar olan büyükşehir belediyelerinde 20 km, 1.000.000-2.000.000 arasında olan büyükşehir belediyelerinde 30 km, 2.000.000 ve üzerinde olan büyükşehir belediyelerinde 50 km’dir.

**Tablo 1: 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun Getirdiği Düzenlemeye Göre Büyükşehir Belediyelerinin Nüfusları ve Belediye Hizmet Sınırları**

İL	Büyükşehir Belediye Nüfusu <sup>9</sup>	Hizmet Sınırı			
		20 km	30 km	50 km	Mülki Sınır
İstanbul	8.803.468				X
Ankara	3.203.362			X	
İzmir	2.232.265			X	
Adana	1.130.710		X		
Bursa	1.194.687		X		
Gaziantep	853.513	X			
Konya	742.690	X			
Kayseri	536.392	X			
Antalya	603.190	X			
Kocaeli	195.699				X
Mersin	537.842	X			
Diyarbakır	545.983	X			
Samsun	363.180	X			
Eskişehir	482.793	X			
Erzurum	361.235	X			
Sakarya	303.989	X			

5216 sayılı Kanun, günümüzde hala yürürlüktedir. Ancak Kanun yürürlüğe girdikten sonra 2008 ve 2012 yıllarında birtakım değişikliklere uğramıştır. Özellikle 2012 yılında 6360 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemelerin 5216 sayılı Kanun üzerinde yapılan en radikal değişiklikler olduğu yaygın olarak kabul edilmektedir (Yetkin, 2019: 159).

22.03.2008 tarih ve 26824 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe giren 5747 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile 5216 sayılı Kanun'da birtakım düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler ile büyük ilçelerin bölünmesi, küçük beldelerin birleştirilmesi suretiyle yeni ilçeler kurulmuştur. Aynı zamanda ilk kademe belediyeleri de bu alanlarda kaldırılmıştır (Keleş, 2014: 336). Üst kademe büyükşehir belediyesinin, alt kademe ilçe belediyesinin olduğu, günümüzdeki büyükşehir belediye sistemi bu kanunla uygulanmaya başlanmıştır (Arıkboğa, 2013: 61).

Türkiye’de 2012 yılı hem genel olarak yerel yönetim sistemi için hem de özel olarak büyükşehir belediye sistemi için önemli bir kilometre taşıdır. 2012 yılının son döneminde yoğun ve hararetli tartışmalarla birlikte yürürlüğe giren 6360 sayılı “On Dört İilde Büyükşehir ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile özelde büyükşehir belediye sisteminde radikal değişiklikler yapılmış olmakla birlikte, büyükşehir belediye sınırları içinde köy, belde belediyeleri ve il özel idarelerinin tüzel kişiliklerine son verilmiş, dolayısıyla tüm yerel yönetim sisteminde önemli bir değişim yaşanmıştır.

<sup>9</sup> Nüfusa ilişkin bilgilerde TÜİK 2000 Genel Nüfus Sayımı verilerinden yararlanılmıştır.

6360 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikler genel hatlarıyla şu şekilde sıralanabilir:

- 6360 sayılı Kanun ile ilk önce Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde büyükşehir belediyesi kurulmuş, daha sonra bu illere 2013 yılında 6447 sayılı Kanun ile Ordu ili de eklenmiştir. Böylece Türkiye’de büyükşehir belediyesi kurulan il sayısı 30’a yükseltilmiştir (6360 Sayılı Kanun, 2012, Madde 1/1).
- 5216 sayılı Kanun ilk yürürlüğe girdiğinde büyükşehir belediyesi kurulması için ilin belediye sınırları ve bu sınırlara 10.000 m mesafede bulunan yerleşim yerlerinin toplam nüfusunun en az 750.000 olması şartını getirmişti. Bunun yanı sıra illerin fiziki yerleşim durumlarının ve ekonomik gelişmişlik düzeylerinin de dikkate alınacağı belirtilmişti. 6360 sayılı Kanun ile 750.000 nüfus şartı belediye sınırları yerine il mülki sınırının tamamında aranır hale gelmiştir. Ayrıca illerin fiziki yerleşim durumlarının ve ekonomik gelişmişlik düzeylerinin dikkate alınacağına dair hüküm de yürürlükten kaldırılmıştır (6360 Sayılı Kanun, 2012, Madde 5).
- Kanun ile yerel yönetimlerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylarda da önemli değişiklikler yapılmıştır. Buna göre; büyükşehir ilçe belediyelerinin payı %2,50’den %4,50’ye yükseltilmiştir. İl özel idarelerinin ve büyükşehir dışındaki ilçe belediyelerinin payı ise sırasıyla %1,15’ten %0,50’ye ve %2,85’ten %1,50’ye düşürülmüştür. Bunu yanı sıra büyükşehir belediyelerinin sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı üzerinden aldığı %5 oranındaki pay da %6’ya yükseltilmiştir (6360 Sayılı Kanun, 2012, Madde 25).
- Büyükşehir belediyesi kurulan 30 ilin sınırları içerisinde kalan il özel idaresi, belde belediyesi ve köylerin tüzel kişiliği kaldırılmıştır (6360 Sayılı Kanun, 2012, Madde 1/3, Madde 1/5). Ayrıca bu 30 il dışında kalan 51 ilde nüfusu 2.000’in altında olan belde belediyelerinin tüzel kişiliği de kaldırılmıştır (6360 Sayılı Kanun, 2012, Geçici Madde 2/1). 6360 sayılı Kanun’un genel gerekçesinde daha önce İstanbul ve Kocaeli’nde uygulanan ve sonuçlarının olumlu olduğu ifade edilen mülki sınırdaki büyükşehir belediyesi sistemi diğer 28 ilde de uygulanmaya başlamıştır (6360 Sayılı Kanun, 2012, Madde 1/1, Madde 1/2). Ancak İstanbul ve Kocaeli illerindeki sonuçların, gerek nüfus açısından gerek coğrafi açıdan ve gerekse de ekonomik gelişmişlik açısından bu iki ile de benzemeyen illerde mülki sınırdaki büyükşehir belediyesi uygulamasına dayanak oluşturulması yeni sistemin en çok eleştirilen yönlerinden birisi olmuştur (Apan, 2016: 14). Tablo 2’de büyükşehir belediyesi kurulan 30 ilin büyükşehir belediyesi olduğu yıl, nüfus, yüzölçümü ve nüfus yoğunluğuna yönelik bilgiler verilmiştir. Bu veriler oldukça önemlidir. Çünkü literatürde büyükşehirler ya da metropoliten kentlerin ayırt edici özelliklerinin başında nüfus ve nüfus yoğunluğu gelmektedir. Tablo 1’e bakıldığında nüfus yoğunluğunun oldukça düşük olduğu kentler bulunmaktadır. Ayrıca nüfus yoğunluğunun en yüksek olduğu il ile en düşük olduğu il arasında da ciddi bir fark bulunmaktadır. Kilometrekare başında 2919 kişi ile nüfus yoğunluğunu en yüksek olduğu İstanbul ile nüfus yoğunluğu 30 olan Erzurum’un aynı kanunla büyükşehir belediyesi olarak düzenlenmesi ve yönetilmesi önemli eleştiri noktalarından birisini oluşturmaktadır.

- Büyükşehir belediyesi kurulan 30 ilde “merkezi idarenin taşrada yürüttüğü işlerle ilgili olarak hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini arttırmak, kaynakların yerinde kullanımını sağlamak, hizmetteki aksamalara engel olmak, denetim alanındaki boşluğu doldurmak, rehberlik etmek, ayrıca afet ve acil yardım hizmetlerini yürütmek üzere” Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezi kurulmuştur (6360 Sayılı Kanun Genel Gerekeçe, 9). Kamu tüzel kişiliğine sahip olan ve başında merkezi yönetimin taşradaki temsilcisi olan valinin bulunduğu bu kurum yerelde merkezileşmeye yönelik atılan bir adım olarak değerlendirilmiştir (Güler, 2012: 3; Günel vd., 2014: 63).

Tablo 2: Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluş, Nüfus, Yüzölçümü ve Nüfus Yoğunluğu Bilgileri

İL	BÜYÜKŞEHİR OLDUĞU		NÜFUS <sup>10</sup>	YÜZÖLÇÜMÜ (km <sup>2</sup> ) <sup>11</sup>	NÜFUS YOĞUNLUĞU
	YIL	YASA/ KHK			
İstanbul	1984	3030	15.519.267	5.315	2919
Ankara	1984	3030	5.639.076	25.402	221
İzmir	1984	3030	4.367.251	12.016	363
Adana	1986	3306	2.237.940	14.046	159
Bursa	1987	3391	3.056.120	10.886	280
Gaziantep	1987	3398	2.069.364	6.845	302
Konya	1987	3399	2.232.374	40.814	54
Kayseri	1988	3508	1.407.409	16.970	82
Antalya	1993	504	2.511.700	20.791	120
Kocaeli	1993	504	1.953.035	3.625	538
Mersin	1993	504	1.840.425	15.512	118
Diyarbakır	1993	504	1.756.353	15.204	115
Samsun	1993	504	1.348.542	9.364	144
Eskişehir	1993	504	887.475	13.902	63
Erzurum	1993	504	762.062	25.331	30
Sakarya	2000	593	1.029.650	4.880	210
Aydın	2012	6360	1.110.972	7.904	140
Balıkesir	2012	6360	1.228.620	14.473	84
Denizli	2012	6360	1.037.208	11.804	87
Hatay	2012	6360	1.628.894	5.831	279
Kahramanmaraş	2012	6360	1.154.102	14.520	79
Malatya	2012	6360	800.165	12.103	66
Manisa	2012	6360	1.440.611	13.229	108
Mardin	2012	6360	838.778	8.806	95

<sup>10</sup> TÜİK, 2019 Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

<sup>11</sup> TÜİK, 2002, Bölgesel İstatistikler verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Muğla	2012	6360	983.142	12.949	75
Şanlıurfa	2012	360	2.073.614	19.336	107
Tekirdağ	2012	6360	1.055.412	6.342	166
Trabzon	2012	6360	808.974	4.664	173
Van	2012	6360	1.136.757	19.414	58
Ordu	2013	6447	754.198	5.952	126

Türkiye’de büyükşehir belediye sistemi, 2012 yılında 6360 sayılı Kanun ile son halini almıştır. Günümüzde bu Kanun ile getirilen sistem uygulanmaktadır. Ancak güncel gelişmeler, büyükşehir belediye sayısının artacağı izlenimini yaratmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin sayısı arttırılırken sistemin sorunlarının yeterince tartışılması ve buna yönelik adımların atılması önemlidir. Çalışmanın bir sonraki bölümünde Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin geleceği tartışılacak, sistemin sorunları tespit edilmeye ve öneriler getirilmeye çalışılacaktır.

## 2. Büyükşehir Belediyelerinde Güncel Gelişmeler ve Büyükşehir Belediyelerinin Geleceği

Türkiye’de büyükşehir belediye sistemi yeni gelişmelere gebe dir. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan 2016 yılında yaptığı bir konuşmada, büyükşehir belediyesi sayısının 50-60 civarına çıkabileceğini ifade etmişti.<sup>13</sup> Bu da büyükşehir belediyesi kurulmasının şartı olan nüfus sınırının daha da aşağılara çekileceği anlamına gelmektedir. Cumhurbaşkanı’nın söylemleri doğrultusunda büyükşehir belediyesi kuruluşundaki nüfus sınırının 400.000 dolaylarına çekileceği düşünülmektedir. Tablo 3’te, büyükşehir belediyesi kurulacağı düşünülen iller nüfuslarına göre sıralanmışlardır.

Tablo 3: Büyükşehir Belediyesi Kurulması Muhtemel İller ve Nüfus Bilgileri

İL	NÜFUS
Afyonkarahisar	729.483
Sivas	638.956
Adıyaman	626.465
Tokat	612.747
Batman	608.659
Zonguldak	596.053
Elazığ	591.098
Kütahya	579.257
Çanakkale	542.157
Osmaniye	538.759
Ağrı	536.199
Çorum	530.864
Şırnak	529.615
Giresun	448.400

<sup>13</sup> <http://www.memurlar.net/haber/644507/>



Isparta	444.914
Yozgat	421.200
Aksaray	416.367
Edirne	413.903
Muş	408.809

**Kaynak:** TÜİK, 2019 yılı nüfus verilerinden yararlanılmıştır, Erişim Tarihi: 07.02.2020

Büyükşehir belediye sisteminin yakın gelecekte farklı illere doğru genişleyeceği beklentisi, sistemin sorunlu yönlerinin yeniden gözden geçirilmesini önemli hale getirmektedir. Sistemin aksayan yönlerini düzeltmeden farklı illerde uygulamak sorunların daha da artmasına neden olabilir.

Mevcut büyükşehir belediye sisteminin sorunları şu şekilde ifade edilebilir:

- Büyükşehir belediyesi sınırlarının il mülki sınırları, büyükşehir ilçe belediyesi sınırlarının ilçe mülki sınırları yapılmasıyla bu yerel yönetim birimlerin hizmet ürettiği coğrafi alan genişlemiş, bu durum belediyelerin hizmet yükünü artırmıştır. Ancak birçok belediye bu coğrafi alanda hizmet üretecek kapasiteden yoksundur. Bu durum yerel kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde sunulmasını zorlaştırmaktadır. Ayrıca il mülki sınırının kamu hizmeti sunmak için optimum ölçek olup olmadığı, illerin sınırları oluşturulurken gerçekten bu amacın mı güdüldüğü tartışmalı konular bir tanesidir (Polatoğlu, 2015: 62).
- Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri aynı coğrafi alanda hizmet üreten siyasi kurumlardır. Yani bir ilçe sınırları içinde hem büyükşehir belediyesi hem de büyükşehir ilçe belediyesi hizmet üretmektedir. Özellikle iki belediyenin farklı siyasi partilerden olduğu durumlarda siyasi çekişmeler artmaktadır. Bu durum hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde sunulmasını engelleyebilmektedir. Bazen siyasi çekişmeler bu belediyelerin aynı siyasi partiden olduğu durumlarda da görülmektedir.
- Büyükşehir belediyeleri, il mülki sınırları içerisinde birçok önemli kamu hizmetini yürütmektedir. Vatandaşlar bu hizmetleri daha önce kendilerine daha yakın konumda bulunan bir belediyeden alırken, yeni sistemle beraber daha uzakta yer alan bir belediyeden almaktadır. Bir diğer ifadeyle, bazı kamu hizmetleri daha önce vatandaşlara daha yakın bir yerel yönetim birimi tarafından sunulurken, yeni sistemde daha uzakta yer alan bir belediye tarafından sunulmaktadır. Bu durum hizmet maliyetlerinde artış meydana getirebilmektedir (Yetkin, 2017: 54). Bu da önemli bir sorun alanıdır.
- Gerek büyükşehir belediyeleri gerekse ilçe belediyeleri geniş coğrafi alanlarda hizmet üretmektedirler. Bazı maliyeti yüksek hizmetleri bu kadar geniş bir coğrafi alanda vatandaşlara eşit bir şekilde sunabilmek belediyeler açısından hem zor hem de oldukça maliyetli bir iştir. Dolayısıyla belediyeler uzak yerleşim birimlerine kamu hizmetlerini etkin ve verimli bir şekilde sunma noktasında zorluk yaşamaktadırlar. Belediyeye yakın mesafede olan mahalleler birçok hizmetten kolaylıkla yararlanırken, uzak mesafede bulunan mahalleler temel hizmetleri alırken bile zorlanabilmektedirler. Bir diğer husus ise belediyeler kamu hizmetlerini vatandaşlara sunarken doğal olarak bir sonraki yerel seçimlerde yeniden seçilmek amacını da gütmektedirler. Hal böyle

olunca belediyeye uzak mesafede olan ve hizmet götürmenin maliyetinin yüksek olduğu yerleşim yerlerine belediyeler tarafından hizmet götürülürken aksaklıklar ortaya çıkabilir. Belediye için merkezde yer alan ve 10.000 seçmeni olan bir mahalleye götürülecek hizmetler, merkeze uzak ve 200 seçmeni olan bir mahalleye götürülecek hizmetlerden daha cazip hale gelebilir. Merkezde yer alan mahalleye hizmet götürmek belediye açısından hem daha düşük maliyetlidir hem de karşılığında bir sonraki seçimde getireceği oy sayısı daha fazladır. Bu husus da önemli sorun alanlarından bir tanesidir (Güleç, 2016: 52). 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 10 yıl süre ile belediye sınırlarına yeni dâhil olan yerleşim yerlerinin altyapı hizmetleri için ayırıp kullanmasının zorunlu tutulması kanun koyucunun da bu sorunları öngördüğü izlenimini yaratmaktadır.

- Mevcut büyükşehir belediye sisteminin en önemli sorun alanlarından bir tanesi de büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasında yetki ve görev paylaşımı konusunda ortaya çıkan kargaşadır. Bazı hizmetler açısından iki yerel yönetim birimi arasında yetki ve görevleri paylaşma noktasında sorunlar çıkmaktadır. Bazı hizmetlerde hem büyükşehir belediyesinin hem de ilçe belediyelerinin yetkilerinin olması hem yönetimler arası ilişkilerde hem de vatandaş nezdinde karışıklıklara yol açabilmektedir.
- Büyükşehir belediye sisteminin sorunlu alanlarından bir tanesi de büyükşehir belediye meclisinin temsil açısından problemlidir. Büyükşehir belediye meclisi üyeleri doğrudan halk tarafından seçilmemektedir. Vatandaşlar ilçe belediye meclisi için oy kullanmaktadır. Daha sonra ilçe belediye meclisi üyelerinin beşte biri büyükşehir belediye meclisi üyesi olmaktadır. Ayrıca ilçe belediye başkanları da büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir. Ancak büyükşehir belediye meclisi üyeleri belirlenirken temsil açısından ciddi sorunlar ortaya çıkmaktadır. Her belediye nüfusu oranında temsil edilememektedir. Bir ilçede her 100 vatandaş için bir meclis üyesi olabilirken, bir ilçede her 10.000 vatandaş için bir meclis üyesi olabilmektedir. Bu da temsil açısından ciddi sorunlar ortaya çıkarmaktadır (Arıkboğa, 2007).<sup>9</sup>

## SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu çalışmada, 1984 yılından günümüze Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin tarihsel gelişimi incelenmiştir. Bu süreçte yapılan önemli yasal düzenlemelere yer verilmiş, bu düzenlemelerin bir değerlendirmesi yapılmaya çalışılmıştır. Büyükşehir belediyesi kuruluşunda zaman zaman gerçek ihtiyaçların ötesinde siyasi kaygıların ön plana çıktığı düzenlemelerin var olduğu tespit edilmiştir.

Türkiye’de büyükşehir belediyelerini yakın gelecekte yeni düzenlemeler beklemektedir. İlk olarak sayısal anlamda bir artış beklenmektedir. Bu artış beraberinde bazı değişiklikleri getirecektir. İlk olarak büyükşehir belediyesi kurulmasındaki nüfus sınırı düşürülecektir. Çalışma kapsamında nüfus kriterinin 400.000 olarak belirleneceği düşünülmektedir. Nüfus kriterinde yapılacak değişikliğin yanı sıra, mevcut büyükşehir belediye sisteminin sorunlu

<sup>9</sup> Büyükşehir belediye meclislerindeki temsil adaletsizliğini Muğla Büyükşehir Belediye Meclisi özelinde inceleyen analiz için bakınız. (Yetkin, 2017: 59)

yönlerine ilişkin yeni düzenlemelerin yapılması da oldukça önemlidir. Bu çalışmada da mevcut sistemin sorunları tespit edilmeye ve bu sorunlara ilişkin çözüm önerileri getirilmeye çalışılmıştır. Bir önceki başlıkta ifade edilen büyükşehir belediye sisteminin sorunlarına ilişkin şu çözüm önerileri geliştirilebilir:

- Bütün büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri, mülki sınırdaki hizmet üretecek yeterli kapasiteye sahip değildir. Örneğin; İstanbul ve Kocaeli gibi bütünleşik kentsel alanlara sahip illerde mülki sınırdaki büyükşehir belediyesi uygulaması, Konya gibi çok geniş bir coğrafi alanda birbirinden kopuk kentsel alanların bulunduğu bir ilde uygulanması kadar sorun oluşturmayabilir. Ancak birçok büyükşehir belediyesi için mülki sınırdaki hizmet üretmek oldukça zordur. Burada her ilin kendi dinamikleri ve özellikleri ile değerlendirilmesi önemlidir. Bu kapsamda yapılacak bilimsel çalışmalarla mülki sınırdaki büyükşehir belediyesi uygulamasının hangi iller için uygun olduğu tespit edilebilir. Bunun sonucunda mülki sınırdaki hizmet üretme kapasitesinden yoksun olan belediyelerin kapasitesi artırılarak bu alanda etkin ve verimli bir şekilde hizmet üretmeleri sağlanabileceği gibi, bunların hizmet sınırları mülki sınır yerine belediye sınırı olarak yeniden düzenlenebilir.
- Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında siyasi çekişmelerin önüne geçilmesi de önemli bir konudur. Burada yapılması gereken iki yönetim kademesi arasında yetki ve görev paylaşımının net bir şekilde yapılmasıdır. Bunun yanı sıra hizmette yerellik ilkesi kapsamında ilçe belediyelerinin kapasite olarak yerine getirebilecekleri her kamu hizmeti kendilerine bırakılmalıdır. Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında siyasi çekişmelerin önüne geçecek adımlar atılması gerekmektedir. Belediyelerin aynı partiden olduğu durumlarda da bu çekişmelerin yaşanması nedeniyle, seçim sistemlerinde yapılacak değişikliklerin bu sorunun çözümüne katkı sağlayacağı düşünülmemektedir.
- Daha önce belde belediyesi, ilçe belediyesi gibi vatandaşlara nispeten daha yakın olan yerel yönetim birimlerinin sundukları kamu hizmetlerinin bazıları yeni büyükşehir belediye sistemi ile birlikte vatandaşlara daha uzak bir yönetim birimi olan büyükşehir belediyeleri tarafından yerine getirilir olmuştur. Hizmetlerin daha uzakta yer alan bir yönetim birimi tarafından yapılması da hizmet maliyetlerini arttırmış, bu da vatandaşları ekonomik açıdan olumsuz etkilemiştir. Bir önceki madde ile paralel olarak yürütme kapasitesine sahip oldukları tüm hizmetleri vatandaşlara daha yakın olan ilçe belediyelerinin yürütmesi hizmet maliyetlerini azaltabilecektir. Bir kamu hizmetinin mülki sınırlar içerisinde tek bir yönetim kademesi tarafından yerine getirilmesi hizmet sunumunda etkinlik ve verimlilik sağlıyorsa, ancak o zaman büyükşehir belediyesinin hizmeti yüklenmesi daha etkin ve verimli işleyen bir büyükşehir belediye sisteminin oluşturulmasını sağlayabilecektir.
- Yeni büyükşehir sisteminin en sorunlu yönlerinden bir tanesi de uzak mahallere hizmet götürmekte gerek büyükşehir belediyelerinin gerekse ilçe belediyelerinin zaman zaman isteksiz olabileceği tehlikesidir. Bir siyasi kurum olan belediyeler hizmetleri vatandaşlara sunarken doğal olarak bir sonraki seçimleri de düşünmektedirler. Dolayısıyla oy potansiyelinin çok düşük olduğu ve belediyeye oldukça uzak mesafede bulunan mahallelere hizmet götürmek hem çok maliyetli hem de oy getirisi düşük

hamleler olacaktır. Belediyeler de bu nedenle hizmetleri bu mahallelere götürürken isteksiz davranabilecektir. Bu durum öngörülmüş olacak ki, 6360 sayılı Kanun ile bu belediyelerin sınırlarına yeni dâhil olan yerleşim yerlerin altyapı hizmetlerine 10 yıl süreyle belediye bütçesinin %10’unun ayrılacağı zorunlu tutulmuştur. Ancak 10 yıllık sürenin bitimiyle birlikte bu yerleşim yerlerini kamu hizmetlerinin sunumu noktasında nelerin beklediği belirsizdir. Dolayısıyla Kanun’a getirilen bu düzenlemenin 10 yıl gibi süre sınırlamaları olmaksızın belediyelere zorunlu tutulması gerekmektedir.

- Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında bazı konularda yetki ve görev açısından kargaşa ortaya çıkmaktadır. Bazı hizmetlerde büyükşehir belediyesinin mi yoksa ilçe belediyesinin mi yetkili olduğu konusunda belirsizlikler mevcuttur. Kanunda ve uygulamada ortaya çıkan bu yetki kargaşasının çözülmesi gerekmektedir. Bu sorunlar daha çok yol hizmetleri, zabıta hizmetleri ve mezarlık hizmetleri gibi hizmet alanlarında ortaya çıkmaktadır.
- Büyükşehir belediye meclisinin temsil açısından sorunlu yapısı da çözüm beklemektedir. Kanunda büyükşehir belediye meclisi oluşturulmasına ilişkin hükümler ve belediye meclisi üye sayılarının belirlenme kriterleri temsilde adaletsizliği ortaya çıkarmaktadır. Tüm ilçelerin büyükşehir belediye meclisinde nüfusu oranında temsil edildiği bir formülün geliştirilmesi gerekmektedir. Kanunda belirli nüfus aralıkları için üye sayıları belirtilmiştir. Bunun yerine her bir meclis üyesinin temsil ettiği vatandaş sayısı sabitlenebilir. Örneğin; her 1000 vatandaş için belediye meclisinde bir meclis üyesi bulunur şeklinde bir yöntem benimsenebilir. Böylelikle belediye meclisi ve büyükşehir belediye meclislerinin oluşumunda temsil adaletsizliğinin önüne geçilebilir.
- Büyükşehir belediye sistemi uygulanırken, her kentin birbirinden farklı özelliklere sahip, adeta canlı birer organizma oldukları unutulmamalıdır. Bu nedenle kentsel yönetim sistemlerinde yapılacak olan düzenlemelerde her kentin kendine has özellikleri göz önünde bulundurulmalıdır. Örneğin; 15 milyonu aşan, ekonomik açıdan gelişmiş bir dünya şehri ile nüfusu milyonlara bile varamamış, ekonomik açıdan çok gelişmemiş, nüfus yoğunluğu düşük ve sürekli olarak dışa göç veren bir şehri aynı kanunla ve aynı kentsel yönetim yapısıyla yönetmek ve her ikisinden de aynı sonuçları beklemek gerçekçi bir yaklaşım değildir.

### **KAYNAKÇA**

- Apan, A. (2016). Bütün Şehir Modeli ve Taşra Yönetimine Etkileri, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 25(1), s. 1-24.
- Arıkboğa, E. (2007). Büyükşehirlerde Kararları Kim Alıyor? Büyükşehir Belediye Meclislerinde Temsil Sorunu ve Çözüm Önerileri, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 16(1), s. 31-54.
- Arıkboğa, E. (2013). Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli, *Yerel Politikalar Dergisi*, 1 (3), s. 48-95.
- Eke, A. (1985). Anakent Yönetimi ve Yönetimler arası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye, *Amme İdaresi Dergisi*, 18 (4), Aralık, s. 41-62.
- Görmez, K. (1997). *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Ankara: Vadi Yayınları.
- Güleç, H. B. (2016). 6360 Sayılı Kanun'un Büyükşehir Belediyelerine Tarımsal ve Kırsal Hizmetler Konusunda Verdiği Görevler: Büyükşehir Belediyeleri Tarımsal ve Kırsal Hizmetlere Hazır Mı? Eskişehir BŞB Örneği, *10. Kamu Yönetimi Sempozyumu (KAYSEM) Bildiriler Kitabı*, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir, s. 27-55
- Güler, B. A. (2012). *Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Büyükşehir Yasa Tasarısı Üzerine*, YAYED Araştırma Raporu, [www.yayed.org.tr](http://www.yayed.org.tr) (Erişim Tarihi: 02.07.2017).
- Günel, A.; Atvur, S. ve Dernek, K. O. (2014). 6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 19(3), s. 55-70
- İsbir, E. G. (1991). *Şehirleşme ve Meseleleri*, Genişletilmiş 2. Baskı, Ankara: Gazi Büro Yayınları,
- Keleş, R. (2014). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İstanbul: Cem Yayınevi.
- Öner, Ş. (2006). *Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi*, Ankara: Nobel Yayınları,
- Polatoğlu, A. (2015). Büyükşehir Belediye Modeli ve Türkiye’de Uygulanması Üzerine Düşünceler, *Sosyal Bilimler Dergisi*, 8(1), Nisan, s. 43-63
- Tortop, N. (1994). *Mahalli İdareler*, Ankara: Yargı Kitap ve Yayınevi.
- Yetkin, O. (2017). *6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Olan Muğla İlinde Yerel Kamu Hizmetlerinin Dönüşümünün Marmaris İlçesi Özelinde İncelenmesi*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kütahya.
- Yetkin, O. (2019). Yerel Kamu Hizmetleri Bağlamında 6360 Sayılı Yasanın Değerlendirilmesi: Marmaris Belediyesi Örneği. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 2(1), s. 158-191
- 195 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, (1984). T.C. Resmi Gazete, Sayı: 18350, Tarih: 23.03.1984.
- 3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, (1984). T.C. Resmi Gazete, Sayı: 18453, Tarih: 09.07.1984.
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, (2004). T.C. Resmi Gazete, Sayı:25531, Tarih: 23.07.2004.
- 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, T.C. Resmi Gazete, Sayı: 26824, Tarih: 22.03.2008.
- 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, (2012), T.C. Resmi Gazete, Sayı: 28489, Tarih: 06.12.2012.

### **Çevrimiçi Bağlantı:**

Memurlar.net, “Büyükşehir Sayısı 30’dan 51’e Çıkacak”, Çevrimiçi Bağlantı: <http://www.memurlar.net/haber/644507/>, Erişim Tarihi: 25.07.2017.